



Organización
Internacional
del Trabajo

Tendencias de la digitalización y virtualización del trabajo y la participación de las personas trabajadoras migrantes





Tendencias de la digitalización y virtualización del trabajo y la participación de las personas trabajadoras migrantes

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2023

Primera edición 2023



Esta es una obra de acceso abierto distribuida bajo la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>). Los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, conforme a los términos de la licencia mencionada. La OIT debe ser claramente reconocida como titular de la obra original. Los usuarios no están autorizados a reproducir el logo de la OIT en sus obras.

Atribución de la titularidad – La obra debe citarse como sigue: *Estudio sobre las tendencias de la digitalización y virtualización del trabajo y la participación de las personas trabajadoras migrantes*, San José: Oficina Internacional del Trabajo, 2023.

Traducciones–En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente traducción no es obra de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción.*

Adaptaciones–En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT.*

Esta licencia CC no se aplica a los materiales protegidos por derechos de autor incluidos en esta publicación que no son pertenecientes a la OIT. Si el material se atribuye a una tercera parte, la parte que utilice dicho material será la única responsable de obtener las autorizaciones necesarias por parte del titular de los derechos.

Todo litigio que resulte de la presente licencia o en relación con ésta, que no pueda ser resuelto de manera amistosa, será sometido a arbitramento de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por cualquier laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, el cual constituirá la resolución definitiva de dicho litigio.

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a rights@ilo.org.

ISBN 9789220393079 (impreso)

ISBN 9789220393086 (pdf web)

Las denominaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las suscriba.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Impreso en Costa Rica

Documento elaborado en el marco de la ejecución del Programa Regional sobre Migración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con el financiamiento de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

► Índice

► 1. Antecedentes, objetivos y metodología	10
1.1 Antecedentes y objetivos	11
1.2 Metodología	13
► 2. Tendencias del mercado laboral y de la migración laboral	22
2.1 Principales indicadores del mercado laboral 2015-2021	25
2.2 Niveles y tendencias migratorias en los últimos años	32
2.3 La migración laboral	39
2.4 Efectos de la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral y en la migración laboral	47
► 3. Caracterización de las plataformas digitales de trabajo	52
3.1 Importancia relativa de las plataformas digitales de trabajo, características, ventajas y desventajas	55
3.2 Efectos de la pandemia de COVID-19 en las plataformas digitales de trabajo	61
3.3 El perfil de las personas trabajadoras de las plataformas digitales de trabajo	63
3.4 Las plataformas digitales en Costa Rica	67
3.5 Las plataformas digitales en Honduras	70

► 4. Marco regulatorio de las plataformas digitales de trabajo y desafíos de la regulación laboral	72
4.1 La naturaleza de las relaciones de empleo en las plataformas digitales de trabajo	75
4.2 Acciones y políticas en el contexto internacional vinculadas a la regulación de las plataformas digitales de trabajo	80
4.3 Los desafíos de la regulación sociolaboral en las plataformas digitales de trabajo	84
4.4 El caso de Costa Rica y las empresas de servicio de transporte y de reparto a través de plataformas digitales	86
4.5 El caso de Panamá y la Ley de regulación tributaria y laboral para empresas que operan mediante plataformas digitales	91
► 5. Condiciones laborales en las plataformas digitales de trabajo	92
5.1 Ingresos, duración de la jornada, seguridad y salud en el trabajo y protección social	96
5.2 Libertad sindical, negociación colectiva, derecho a la no discriminación y a la conciliación del trabajo y la vida familiar, y satisfacción de las personas trabajadoras	98
5.3 El caso de Costa Rica	100
5.4 El caso de Honduras	103
► 6. El teletrabajo	104
6.1 Incidencia y tendencias del teletrabajo	105
6.2 Legislación sobre teletrabajo	108
6.3 El teletrabajo en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá	111
► 7. El comercio electrónico y los servicios digitales	116
7.1 El comercio electrónico	117
7.2 Servicios digitales	126
Anexos	130
Referencias bibliográficas	154

1

- **Antecedentes, objetivos y metodología**



► 1.1 Antecedentes y objetivos

En la economía global, las personas buscan trabajo decente y mejores medios de vida fuera de sus países de origen. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2021a) ¹ estimó que en 2019 había 272 millones de personas migrantes internacionales en todo el mundo, de los cuales 245 millones estaban en edad de trabajar (15 años a más) y 169 millones eran personas trabajadoras migrantes internacionales ². Esta última cifra representaba aproximadamente el 4,9 por ciento de la fuerza laboral a nivel mundial en 2019.

En muchas regiones, estas personas trabajadoras migrantes representan un gran porcentaje de la fuerza de trabajo, efectuando una contribución crucial a la sociedad y a la economía de los países de destino, pues realizan un trabajo esencial en sectores vitales como: la atención de la salud, el transporte, los servicios, la agricultura, entre otros. Aun así, es frecuente que las personas trabajadoras migrantes ocupen puestos de trabajo temporales, informales o carentes de protección, lo cual las expone a un mayor riesgo de inseguridad, despidos y deterioro de las condiciones de trabajo.

Efectos de la pandemia de COVID-19

Según la OIT (2021b) ³, durante la pandemia de COVID-19, la pérdida total de horas de trabajo se tradujo en una fuerte caída de los ingresos laborales; en tanto que las personas jóvenes que se incorporaban al mercado laboral sufrieron importantes interrupciones en su transición de la escuela o de la universidad al trabajo. En este contexto, se estimó que el crecimiento previsto del empleo sería muy débil para ofrecer suficientes oportunidades laborales a quienes perdieron su empleo o abandonaron la fuerza de trabajo durante la pandemia.

Gobernanza en migración laboral y uso de tecnologías digitales en la gestión de la migración laboral

La OIT realiza diversas acciones en materia de migración laboral en el marco de la Fase XII del Programa Regional sobre Migración, en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para contribuir con la promoción de una migración laboral y movilidad ordenada y regular, fortaleciendo espacios de coordinación regional sobre gobernanza migratoria laboral.

Asimismo, el Foro Internacional sobre Digitalización, Migración y Desarrollo, organizado por la OIM y la OIT, con el apoyo de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en setiembre de 2021, permitió el intercambio de experiencias entre instituciones públicas, organismos internacionales y representantes del sector privado y sociedad civil sobre iniciativas para el uso de tecnologías digitales en la gestión de migración laboral. El Foro reflejó la necesidad de identificar áreas de oportunidad para mejorar la gobernanza de la migración laboral en la región. Adicionalmente, se señaló que el futuro del trabajo conlleva transformaciones y utilización de mecanismos informáticos virtuales innovadores que representan retos para los actores del mundo del trabajo, así como la necesidad de contar con información actualizada del mercado laboral.

Durante el encuentro se hizo referencia a un informe de la Asamblea General de las Naciones Unidas ⁴ en el que se exhorta a los Estados a hacer de los derechos humanos el eje de los marcos normativos y en materia de desarrollo y uso de las tecnologías digitales; a los líderes tecnológicos, a que reconozcan la importancia de proteger el

¹ OIT, *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes*, 2021.

² Esto es, personas migrantes en edad de trabajar, que durante un período de referencia específico formaban parte de la fuerza laboral del país de su residencia habitual, ya sea en el empleo o en el desempleo.

³ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: el papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*, 2021.

⁴ Naciones Unidas, *Report of the Secretary-General Roadmap for Digital Cooperation*, 2020.



derecho a la privacidad y otros derechos humanos en el espacio digital.

El acceso y uso de nuevas tecnologías implica transformaciones normativas, organizacionales y de infraestructura, que pueden generar beneficios para los gobiernos, empleadores, personas migrantes y sus comunidades de origen, tránsito y destino. La digitalización puede ser una herramienta para promover una migración segura, ordenada y regular, siempre y cuando el diseño y ejecución de políticas para promover el acceso y uso de tecnologías tome en consideración a las personas trabajadoras migrantes.

Otro de los retos para los actores clave vinculados a las migraciones —incluyendo a los del mundo del trabajo— es comprender los mecanismos de las relaciones laborales, como las aplicaciones digitales, ya que la virtualización del espacio laboral se profundizó a partir de la pandemia. Específicamente, los servicios basados en plataformas —como las de transporte y de reparto de comida— se expandieron como resultado de la pandemia y, si bien representan una oportunidad para las personas trabajadoras en términos de empleo, no siempre ofrecen condiciones de trabajo decente y plantean un desafío institucional, ya que la desregularización de estas actividades genera brechas en el cumplimiento de los derechos laborales.

Objetivos

Contribuir a la identificación y análisis sobre las tendencias relacionadas con la digitalización y virtualización del espacio laboral en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, así como el marco regulatorio (contratación, derechos y obligaciones laborales) y las condiciones sociolaborales en las plataformas digitales en la región, visibilizando la participación de las personas trabajadoras migrantes.

► 1.2 Metodología

El desarrollo de este documento se ha basado en la revisión y análisis de fuentes secundarias. Esto incluye informes, estudios y publicaciones: i) que aluden a la situación de América Latina y el Caribe en las temáticas de plataformas digitales, migración laboral y otras áreas relevantes para fines de la investigación, ii) que aluden a la situación específica de los países que forman parte del alcance geográfico del documento (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá).

Estos informes, estudios y publicaciones son mayoritariamente de instituciones como la OIT, la OIM, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), entre otras organizaciones.

También se ha revisado informes y estudios de autorías individuales, artículos en la web, páginas web de las instituciones mencionadas en el párrafo precedente, así como de otras instituciones públicas de los países que forman parte del alcance del análisis. Cabe resaltar que la gran mayoría de la documentación revisada data del año 2020 hacia adelante.

Conceptos introductorios para delimitar el alcance temático del análisis

La economía digital, la economía colaborativa y las plataformas digitales de trabajo

Según la OIT (2021b) ⁵, en la segunda década del siglo XXI la expansión de la conectividad de banda ancha y de los servicios de computación en la nube, así como las innovaciones en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), han permitido las transacciones económicas y el intercambio de un gran volumen de datos e información entre individuos, empresas y dispositivos, y el incremento de plataformas digitales en varios sectores de la economía. Adicionalmente, la pandemia ha provocado un aumento de las modalidades de trabajo a distancia, lo que refuerza el crecimiento y el impacto de la economía digital.

■ ■ En la segunda década del siglo XXI, la expansión de la conectividad de banda ancha y de los servicios de computación en la nube han permitido las transacciones económicas y el intercambio de un gran volumen de datos e información entre individuos, empresas y dispositivos, y el incremento de plataformas digitales en varios sectores de la economía.

5 OIT, *Perspectivas sociales y de empleo en el mundo*, 2021.



Para la OIT (2021c) ⁶, la economía colaborativa es un sistema económico en el que se intercambian bienes y servicios a través de las plataformas, con lo cual se logra un consumo accesible, flexible y fácil de compartir, en tanto que la economía bajo demanda corresponde a una forma de consumo con ánimo de lucro, pues genera beneficios para el prestador del servicio. Además, la actividad económica se hace viable gracias a que la plataforma en línea conecta a la clientela con el prestador del servicio (la persona que trabaja).

La economía colaborativa la conforman aquellos modelos de producción, consumo o financiación que se basan en la intermediación entre la oferta y la demanda entre iguales (profesional a profesional y empresa a empresa–B2B) o de particular a profesional, con el objetivo de prestar, donar, intercambiar o compartir. La economía bajo demanda está compuesta por modelos de consumo y provisión de servicios también basados en la intermediación entre la oferta y la demanda, habitualmente de empresa a quien consume (B2C), con el fin de comprar, vender, alquilar o contratar. Son muchas las plataformas digitales a través de las cuales se da esta intermediación y los aspectos comunes en todas ellas es que: i) su capital fijo es un *software*, y ii) que asumen un rol intermediario entre personas que ofertan y demandan bienes o servicios, cuyo principal activo son los datos y la alta conectividad.

De acuerdo con Farrell y Greig (2016) ⁷, el término economía de plataforma alude a las relaciones de intercambio que se desarrollan a través de portales digitales, mediante las cuales las personas trabajadoras y vendedoras independientes puedan comercializar productos y servicios. En general, se caracterizan por involucrar tres partes: un oferente (vendedor, arrendador o contratado), un demandante (comprador, arrendatario o contratante) y una empresa a cargo de la aplicación. Esta puede cumplir la función de intermediación (si solo cumple el rol de espacio de contacto entre oferente y demandante) o de prestación del servicio (si coordina la oferta y la demanda bajo condiciones preestablecidas en aspectos como el precio, las responsabilidades de las partes y los detalles de la ejecución del servicio).

El desarrollo y la expansión de este tipo de economía han impulsado el surgimiento de una nueva modalidad laboral denominada «trabajo de plataforma», el cual es desempeñado por medio de plataformas de trabajo digital. Madariaga, Buenadicha y Molina (2019) ⁸ señalan que estas se definen como espacios de intercambio de información que intermedian entre particulares y permiten contratar personas trabajadoras para realizar tareas específicas por un plazo determinado.

⁶ OIT, *El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Colombia: análisis y recomendaciones de política*, 2021.

⁷ National Tax Association, «Paychecks, paydays, and the online platform economy», in *Proceedings, Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association* (Vol. 109, 1-40).

⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, *Economía de plataformas y empleo: ¿cómo es trabajar para una app en Argentina?* (Vol. 718), 2019.

En tal sentido, una de las clasificaciones más utilizadas sobre las plataformas digitales incluye tres categorías, entre ellas las plataformas digitales de trabajo.

► **Cuadro 1. Clasificación de plataformas digitales planteada por la OIT**

Categorías de plataformas digitales	Definición / características / ejemplos de las plataformas
Plataformas que hacen de intermediarias entre distintos usuarios y facilitan su labor	Son plataformas B2C y B2B para venta mayorista y minorista, sector de la confección y/o agricultura y análisis digital, sector de créditos y análisis financiero. A su vez, estas plataformas se pueden subdividir en: • Las que trabajan con bienes tangibles: plataformas que comercializan bienes propios para la venta (como <i>Amazon</i>) o para el arriendo (por ejemplo, <i>WeWork</i>), y plataformas que intermedian la venta (como <i>Mercado Libre</i>) o el arriendo (por ejemplo, <i>Airbnb</i>) de bienes o propiedades de terceros. • Las que trabajan con bienes intangibles de propiedad de la misma plataforma o de terceros: plataformas que se dedican a la venta (por ejemplo, <i>App Store</i> y <i>Google Play</i>) o al arriendo (por ejemplo, <i>Netflix</i> y <i>Spotify</i>).
Plataformas que ofrecen servicios o productos digitales a usuarios individuales	Son plataformas de intermediación financiera (financiamiento colectivo), comunicación (citas, redes sociales), información (noticias, buscadores), entre otras.
Plataformas digitales de trabajo	Hacen de intermediarias en el trabajo, poniendo en contacto a empresas usuarias y clientes con personas trabajadoras que poseen diferentes niveles de calificación y que realizan tareas que requieren diversos grados de especialización.

Fuente: OIT. Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: el papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo, 2021.

Otra forma de clasificación de las plataformas digitales es la propuesta por Kenney y Zysman (2016) ⁹, quienes distinguen hasta cinco categorías; aquí también se incluyen las plataformas digitales de trabajo (plataformas que intermedian trabajo):

► **Cuadro 2. Clasificación de plataformas digitales planteada por Kenney y Zysman**

Categorías de plataformas digitales	Características y ejemplos de las plataformas
Plataformas para plataformas	Soportan el funcionamiento de otras plataformas. Ejemplos: <i>Android</i> , <i>iOS</i> y <i>servicios web de Amazon</i>
Plataformas de herramienta y soporte para la programación de otras plataformas	Ponen al servicio del público herramientas para construir <i>software</i> con varias funciones, incluyendo otras plataformas. Ejemplos: <i>GitHub</i> y <i>Zenefits</i>
Plataformas de ventas	Dedicadas a la comercialización de productos directamente al consumidor final. Ejemplos: <i>Amazon</i> , <i>Mercado Libre</i> o <i>eBay</i>
Plataformas que proveen servicios	Facilitan la obtención de servicios de diversa índole, como financieros de alquiler o de <i>crowdfunding</i> . Ejemplos: <i>PayPal</i> , <i>Airbnb</i> o <i>Fondeadora</i>
Plataformas que intermedian trabajo	Conectan personas que necesitan un trabajo con otras que pueden realizarlo. Ejemplos: <i>Uber</i> , <i>Uber Eats</i> , <i>Rappi</i>

Fuente: Issues in Science and Technology. The Rise of the Platform Economy, 2016.

En el presente documento el análisis se centra en las plataformas digitales de trabajo (o plataformas que intermedian trabajo).

⁹ Martin Kenney y John Zysman, «The Rise of the Platform Economy», in Issues in Science and Technology (Vol. 32, núm. 3), 2016.

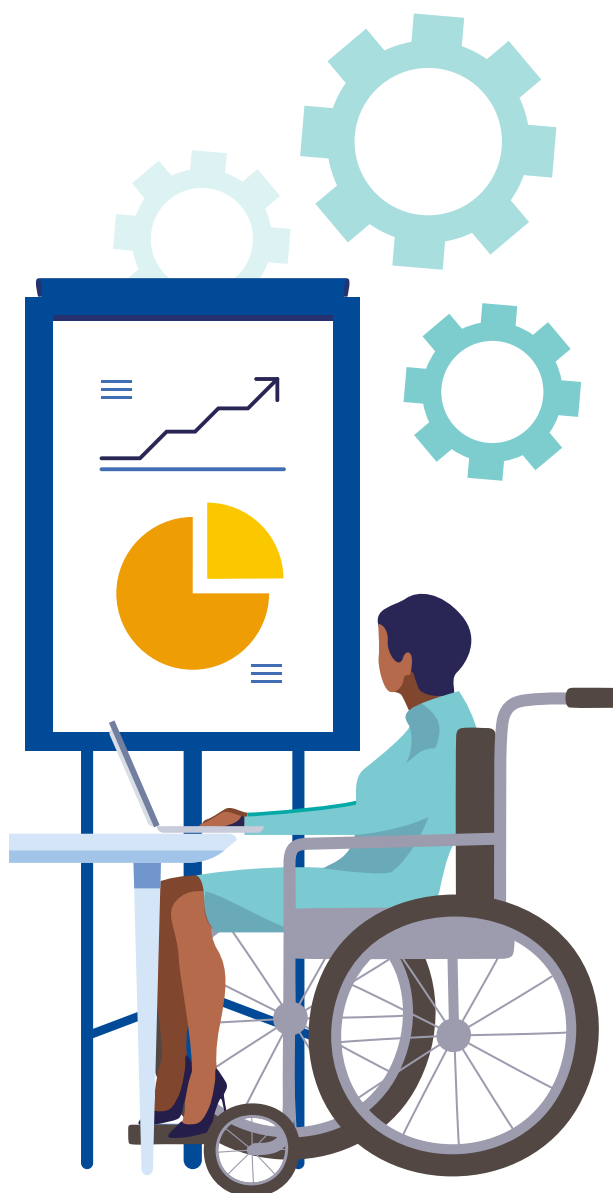
Las plataformas digitales de trabajo en línea y las plataformas digitales de trabajo localizado

Según la OIT (2021b), existen dos tipos de plataformas digitales de trabajo: en línea y localizado.

- **Plataformas digitales de trabajo en línea.** Las personas trabajadoras realizan tareas en línea o a distancia, ya que la tecnología permite externalizar el trabajo para que se realicen en y desde cualquier parte del mundo. El trabajo se terceriza mediante convocatorias globales o abiertas a una audiencia geográficamente dispersa y se asignan tareas a personas trabajadoras independientes (*freelance*) o a un grupo. También se les conoce como *crowdwork* (externalización de tareas), ya que convocan a un número extenso de personas previamente registradas para realizar una tarea solicitada por un cliente. La prestación del servicio se realiza en la propia plataforma para quedar registrada y esta cobra una comisión al cliente por la tarea terminada (las condiciones de trabajo suelen ser acordadas entre demandante y oferente).
- **Plataformas digitales de trabajo localizado.** Son las basadas en la ubicación y en aplicaciones informáticas, donde la mayoría de las tareas se asignan a las personas por medio de aplicaciones web o móviles. Las personas trabajadoras realizan tareas de forma presencial en ubicaciones específicas y las plataformas establecen parámetros para regular las condiciones de trabajo de sus oferentes, tales como el precio del servicio (que incluye una comisión al prestador en el pago al cliente) y las características asociadas a su provisión.

También se conocen como *work on-demand* (trabajo a pedido por aplicación), ya que invitan a una persona registrada en su aplicación con geolocalización, con cercanía para su realización, para cumplir una tarea local solicitada por un cliente. A diferencia del *crowdwork*, en el que el trabajo se ejecuta principalmente en línea, en este *work on-demand* las personas trabajadoras deben desplazarse para ejecutar localmente la tarea.

A su vez, la OIT (2021b) clasifica a las plataformas digitales de trabajo en línea en: trabajadores autónomos; asignación de tareas basadas en concursos; programación por concurso; y microtareas. Las plataformas digitales de trabajo localizado se pueden clasificar según tipo de servicio que ofrezcan: transporte en vehículo con conductor (VTC); reparto (comida, medicinas, paquetes); y otros servicios.



► Cuadro 3. Clasificación de las plataformas digitales de trabajo planteada por la OIT

Categorías de plataformas digitales de trabajo	Subcategorías	Características y ejemplos de las plataformas
Plataformas digitales de trabajo en línea	Plataformas que agrupan a personas trabajadoras autónomas	Permiten que los clientes encarguen trabajos en ámbitos como: traducción, desarrollo de <i>software</i>, trabajo de ingeniería, servicios financieros, servicios jurídicos, diseño y análisis de datos, entre otros. Estos trabajos asignados directamente a una persona suelen ser de cierta complejidad y requieren conocimientos especializados. Ejemplos: <i>Freelancer, Kabanchik, Toptal, Upwork</i>
	Plataformas de asignación de tareas por concurso	Están especializadas en organizar concursos de diseño para proporcionar a los clientes servicios y productos creativos o artísticos, como el diseño gráfico. Ejemplos: <i>Designhill, Hatchwise, 99Designs</i>
	Plataformas de programación por concurso	Son espacios en los que un grupo de desarrolladores y programadores informáticos pueden competir entre sí para ofrecer soluciones empresariales y de investigación relacionadas con la inteligencia artificial, el análisis de datos y la creación de programas informáticos, de modo que son los clientes quienes eligen al ganador o ganadores. Ejemplos: <i>CodeChef, HackerEarth, Kaggle</i>
	Plataformas de microtareas	Están especializadas en tareas de corta duración, como la transcripción de un video corto en texto, la adición de palabras clave para clasificar un producto con fines de inteligencia artificial o en tareas relacionadas con la verificación de contenidos sensibles. Ejemplos: <i>AMT, Appen, Clickworker, MicroWorkers</i>

Plataformas digitales de trabajo localizado	Plataformas de VTC	Ofrecen servicios de transporte privado conectando a clientes que quieren desplazarse en un vehículo con personas trabajadoras que ofrecen este servicio a través de la plataforma. El cliente puede ir siguiendo cada paso y se le informa sobre el tiempo de espera aproximado, la tarifa estimada y la duración del viaje, y tienen la posibilidad de seguir al conductor y el recorrido en tiempo real a través de la aplicación móvil. Ejemplos: <i>Beat, Cabify, Careem, DiDi, Grab, Gojek, Little, Ola y Uber</i>
	Plataformas de reparto	Facilitan las transacciones entre clientes, personas trabajadoras, empresas usuarias (restaurantes, supermercados y farmacias). Proporcionan a los clientes productos a un precio competitivo sin tener que desplazarse; y a las empresas usuarias, una red amplia de clientes. Ejemplos: <i>Cornershop, Deliveroo, Glovo, PedidosYa, Rappi, Uber Eats</i>
	Plataformas de otros servicios	Plataformas de servicios a domicilio, trabajo doméstico, cuidados de salud, entre otros.

Fuente: OIT. Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: el papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo, 2021.



Para acceder a un trabajo en estas plataformas digitales de trabajo localizado, se suelen enfrentar menos obstáculos en comparación con las plataformas digitales de trabajo en línea, ya que suelen requerir habilidades relativamente básicas. En cambio, los trabajos realizados en las plataformas en línea requieren el dominio de habilidades digitales para conectarse y realizar la tarea a distancia, a veces sobre la base de habilidades altamente especializadas.

Lo mencionado en el párrafo precedente es una de las razones por las que estas plataformas digitales de trabajo localizado son de uso más común para las personas trabajadoras migrantes. Por lo tanto, en el presente documento el análisis gira en torno a las plataformas digitales de trabajo localizado (en VTC y reparto), siempre que exista información disponible al respecto.

A quienes ofrecen servicios a través de estas modalidades (en línea o localizado), se les conoce como personas trabajadoras de plataformas digitales y generan sus ingresos realizando tareas temporales asignadas a través de convocatorias vía plataformas web o aplicaciones de celulares inteligentes.

La CEPAL (2020a) ¹⁰ clasifica a las personas trabajadoras de las plataformas digitales según tipo de tareas y según nivel de dependencia hacia la plataforma. En cuanto al tipo de tareas, identifica a personas trabajadoras de convocatoria local (que trabajan a través de plataformas de trabajo localizado) y a personas trabajadoras de convocatoria global (quienes hacen el trabajo en línea mediante plataformas). En relación con el nivel de dependencia hacia la plataforma, las personas trabajadoras se clasifican en dependencia primaria (sus ingresos dependen completamente de las ganancias que obtienen a través de la plataforma), parcial (se desempeñan a medio tiempo en la plataforma) y suplementaria (recurren a las plataformas para obtener ingresos complementarios).

10 CEPAL, *Los trabajadores de plataformas digitales en la República Dominicana: caracterización y opciones para su protección social*, 2020.

El trabajo a domicilio

Según el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), este trabajo es el que una persona realiza: «i) en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador, ii) a cambio de una remuneración, iii) con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello».

Dicho Convenio también señala que, en la medida de lo posible, la política nacional en materia de trabajo a domicilio deberá promover la igualdad de trato entre las personas trabajadoras a domicilio y las otras personas trabajadoras asalariadas, respecto al derecho de quienes trabajan a domicilio a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades; a la protección frente a la discriminación en el empleo y en la ocupación; a la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo; a la remuneración; a la protección por regímenes legales de seguridad social; al acceso a la formación; a la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo; a la protección de la maternidad ¹¹.

Existen, según la OIT (2020a) ¹², diferentes tipos de trabajo a domicilio: i) el trabajo industrial a domicilio, que se refiere a la producción de bienes llevada a cabo por las personas trabajadoras a domicilio, ya sea como parte o en sustitución de la producción de la fábrica, pero también a la producción manual, como en la elaboración de artesanías, ii) el teletrabajo, que se refiere a las personas trabajadoras asalariadas que utilizan las TIC para realizar su trabajo a distancia, y iii) el trabajo en plataformas digitales establecido en el domicilio, que se refiere a las tareas del sector de servicios realizadas por personas trabajadoras en plataformas de trabajo en régimen de externalización abierta, según las especificaciones del empleador o del intermediario.

Una de las principales manifestaciones del avance tecnológico en el contexto de la pandemia ha sido el incremento del teletrabajo y del trabajo basado en plataformas digitales. El teletrabajo permitió que las empresas privadas y las instituciones públicas continuaran con sus operaciones y que las personas trabajadoras pudieran mantener su relación laboral. En cuanto al trabajo basado en plataformas digitales, debido a que muchas de las actividades de reparto (medicinas, alimentos) fueron consideradas esenciales, las personas trabajadoras de estas plataformas continuaron trabajando debido a una creciente demanda de sus servicios.

No obstante, si bien estas plataformas han generado oportunidades de empleo, también existen retos significativos para garantizar los derechos laborales y protección social para quienes trabajan en ellas. Un reto adicional es que estas oportunidades puedan beneficiar de una manera similar tanto a hombres como a mujeres.

El comercio electrónico ¹³

Según la CEPAL (2019a) ¹⁴ existen múltiples definiciones del comercio electrónico (o comercio digital), siendo una de las más reconocidas la definición contenida en el Programa de trabajo sobre el comercio electrónico adoptado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1998: «la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos». El comercio electrónico puede realizarse entre agentes situados dentro de un mismo país o en distintos países, en este último caso se le conoce como comercio electrónico transfronterizo. Además, tiene una importancia creciente, más aún a partir de la pandemia, que ha provocado una masificación de la herramienta digital, para la adquisición y venta de bienes de todo tipo en plataformas versátiles de comercio.

¹¹ La Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184) también alude a los derechos de sindicación y negociación colectiva, remuneración, seguridad y salud en el trabajo, horas de trabajo, períodos de descanso y licencias, seguridad social y protección de la maternidad, y protección en los casos de terminación de la relación de trabajo.

¹² OIT, *El trabajo a domicilio: de la invisibilidad al trabajo decente*, 2020.

¹³ Si bien en el presente documento el análisis gira en torno al trabajo en plataformas digitales de trabajo localizado, también se hace referencia al comercio electrónico (que se vincula más a las plataformas digitales de trabajo en línea).

¹⁴ CEPAL, «La regulación del comercio electrónico en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe», Serie Comercio Internacional 142, 2019.

2

► Tendencias del mercado laboral y de la migración laboral



En 2020, en Centroamérica y México había —según el Portal de Datos sobre Migración de la OIM ¹⁵— aproximadamente 16,2 millones de personas emigrantes y 2,3 millones de personas inmigrantes, que representan el 1,3 por ciento de la población total en dicha región. No obstante, en Costa Rica este porcentaje es 10,2 por ciento, en Panamá el 7,3 por ciento, mientras que en El Salvador, Guatemala y Honduras menos del 1 por ciento.

En los últimos setenta años, la tasa de migración en Costa Rica siempre ha sido positiva (es decir, más inmigrantes que emigrantes), aunque desde hace veinte años se viene reduciendo paulatinamente. En Panamá, esta tasa fue negativa hasta hace treinta años y a partir de ese momento se volvió positiva y con tendencia creciente hasta la actualidad; mientras que, en El Salvador, Guatemala y Honduras, la tasa siempre ha sido negativa, aunque desde hace veinticinco o treinta años viene siendo cada vez menos negativa.

En cuanto a la migración laboral, en 2019 había, según la OIT (2021a), 5,9 millones de personas trabajadoras migrantes internacionales en América Latina y el Caribe, cifra que representa el 1,9 por ciento del total de personas trabajadoras en la región. La tasa de participación en la fuerza laboral de las personas migrantes es 63,6 por ciento, con una marcada diferencia entre la tasa de participación de las personas migrantes hombres y personas migrantes mujeres (76 por ciento y 51,2 por ciento, respectivamente). En Costa Rica y Panamá, la tasa de participación laboral es superior entre las personas migrantes que, entre las no migrantes, mientras que en Honduras es muy similar entre ambos grupos. La tasa de participación laboral de los hombres migrantes es claramente superior que la de las mujeres migrantes en Honduras, Panamá y sobre todo en Costa Rica. Asimismo, las personas trabajadoras migrantes se emplean mayoritariamente en el sector servicios, principalmente en países como Panamá y Honduras, siguiendo así la tendencia general de la estructura de la ocupación de personas trabajadoras nacionales.

Respecto a la importancia de la inclusión laboral de la población migrante, las repercusiones en el crecimiento económico del país de destino dependen considerablemente de si las competencias de las personas migrantes complementan las de las personas trabajadoras locales. En todo caso, la contribución económica de las personas migrantes se suele plasmar en: aportes a las finanzas públicas, lo que se ve reflejado en el pago de impuestos y contribuciones de seguridad social; las remesas que envían para el sustento de las familias y las comunidades locales en sus países de origen; como consumidores contribuyen a aumentar la demanda de bienes y servicios nacionales y extranjeros; la realización de tipos de trabajo (peligrosos, difíciles) que la población local no quieren hacer; la puesta en marcha de emprendimientos, con la consiguiente inversión y creación de oportunidades de empleo. También se pueden identificar beneficios al sector empresarial de la inclusión laboral de la población migrante, tales como la baja rotación de los puestos de trabajo, así como los altos grados de formación y calificación, creatividad e innovación.

15 Portal de Datos sobre Migración. Disponible en <https://www.migrationdataportal.org/es>.

No obstante, para generar estos beneficios es necesario superar diferentes barreras a la inclusión laboral de la población migrante, vinculadas a la sobre cualificación, al alto costo y demora en la homologación y reconocimiento de los títulos profesionales obtenidos en el exterior; a la certificación de sus competencias y experiencia laboral; a las dificultades de acceso a servicios públicos de empleo y a programas de formación; al desconocimiento de la persona trabajadora sobre los mecanismos de contratación y sobre las leyes laborales; a las diferencias culturales en la forma de tratar o relacionarse con sus colegas; y, en algunos casos, a la necesidad de nivelación y fortalecimiento de competencias básicas y específicas en algunas personas migrantes.

También existen otras barreras vinculadas a la protección social (falta de consideración de la población migrante, sobre todo la que está en situación irregular, en la cobertura de la oferta de servicios sociales) y barreras transversales a la integración socioeconómica de la población migrante (principalmente, la discriminación y xenofobia, que contribuyen a limitar el acceso a servicios públicos esenciales, como empleo, vivienda. También aumenta el riesgo a sufrir casos de violencia y otras formas de agresión).

Respecto a los efectos de la pandemia, la población trabajadora migrante que antes del inicio de la pandemia laboraba en sectores como comercio, hotelería y construcción, se vio especialmente afectada, ya que estos fueron algunos de los sectores que más impacto sufrieron por el descenso de la actividad económica y las medidas de confinamiento o limitación del trabajo presencial. La consiguiente pérdida de los ingresos deterioró la calidad de vida de la población de personas migrantes en diversos aspectos, como el acceso a una vivienda y/o la calidad de esta. Además,

muchas personas migrantes (sobre todo aquellas en condición irregular) estaban excluidas de las prestaciones públicas, como seguros médicos o de desempleo o preferían no acudir a un centro de salud por miedo a ser detenidos o expulsados.

A ello se debe añadir que, por la creciente necesidad de ingresos, algunas personas migrantes se ofrecieron a trabajar en empleos «de primera línea», en sectores esenciales como salud o reparto de alimentos, que implicaba contactos con la población, con el consiguiente mayor riesgo de contagio. La xenofobia, por parte de la población local, los medios de comunicación y grupos políticos, se incrementó a partir de la asociación (errónea) de las personas migrantes con la propagación del virus.

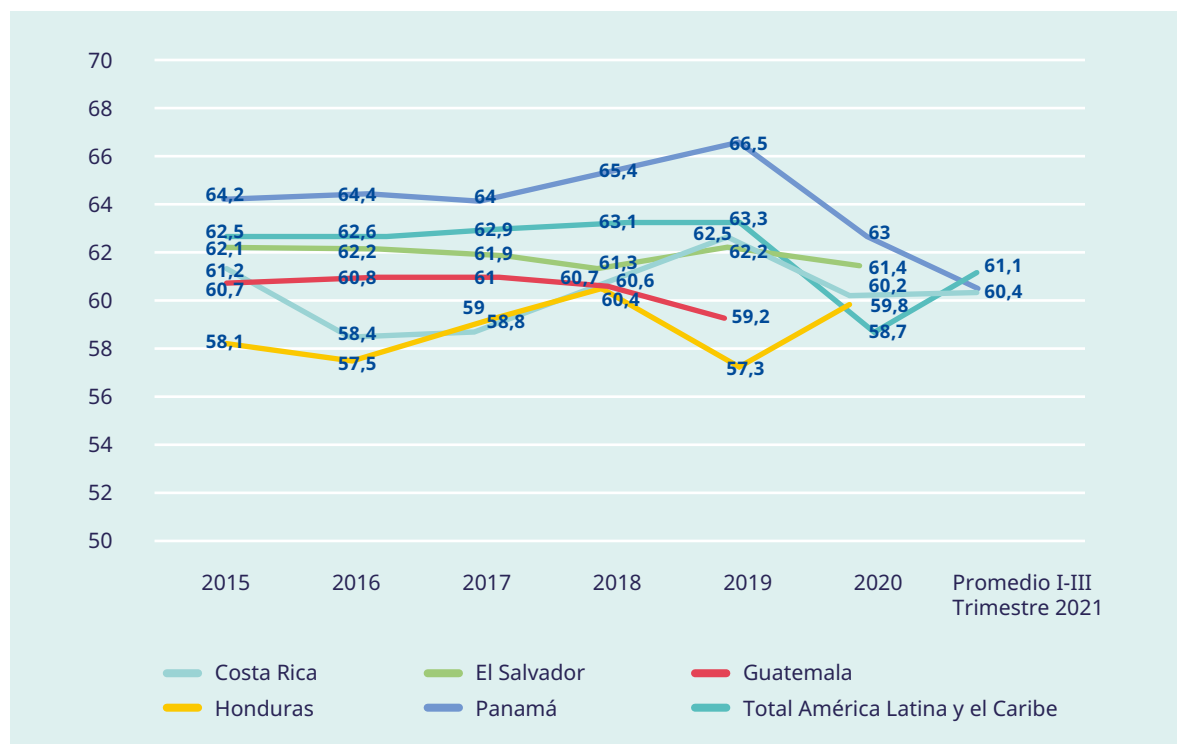
En este contexto, las políticas y programas aplicados por los gobiernos de América Latina y el Caribe para proteger el empleo y los ingresos durante la pandemia tuvieron como principales desafíos la necesidad de alcanzar una parte de la población que tradicionalmente no estaba cubierta por este tipo de programas. Al respecto, algunas de las iniciativas o medidas de los gobiernos contemplaron entre sus destinatarios a las personas migrantes, como la distribución de ayuda humanitaria; la aprobación y puesta en práctica de políticas localizadas y programas de apoyo a personas repatriadas, así como medidas especiales para mejorar el acceso de personas migrantes a la seguridad social y servicios de salud. En Costa Rica, se destaca el decreto que establece el «Procedimiento para acceder al régimen de excepción para la regularización migratoria de las personas trabajadoras de los sectores agropecuario, agroexportador o agroindustrial» y el programa de ayudas económicas «Bono Proteger», mientras en Panamá se creó el Plan «Panamá Solidario».

► 2.1 Principales indicadores del mercado laboral 2015-2021

En esta subsección 2.1, se hace una revisión de las tendencias del mercado laboral desde 2015 en los cinco países que son parte del objeto de estudio (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), específicamente de los siguientes tres indicadores: i) tasa de participación nacional ¹⁶, ii) tasa de desocupación nacional ¹⁷, y iii) tasa de ocupación nacional ¹⁸. La fuente de información utilizada es la OIT (2021d) ¹⁹.

Respecto a la tasa de participación nacional, en los años comprendidos en el período 2015-2021, Panamá es el país que tiene una tasa más alta y Honduras, el que tiene una tasa más baja. En Costa Rica, El Salvador y Guatemala, la tasa estuvo por debajo del promedio de la región, aunque en Costa Rica y El Salvador, a partir de 2020, estuvo por encima del promedio latinoamericano. Si bien a partir de 2020 esta tasa disminuyó en todos los países debido a la pandemia, la reducción ha sido menor en los países mencionados respecto al promedio de América Latina y el Caribe.

► **Gráfico 1. Tasa de participación nacional en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y promedio América Latina y el Caribe, 2015-2021**



Fuente: OIT. Panorama Laboral. América Latina y el Caribe, 2021.

¹⁶ La tasa de participación es la proporción de la Población en Edad de Trabajar–PET, que es Población Económicamente Activa–PEA (es decir, que trabaja o busca trabajo).

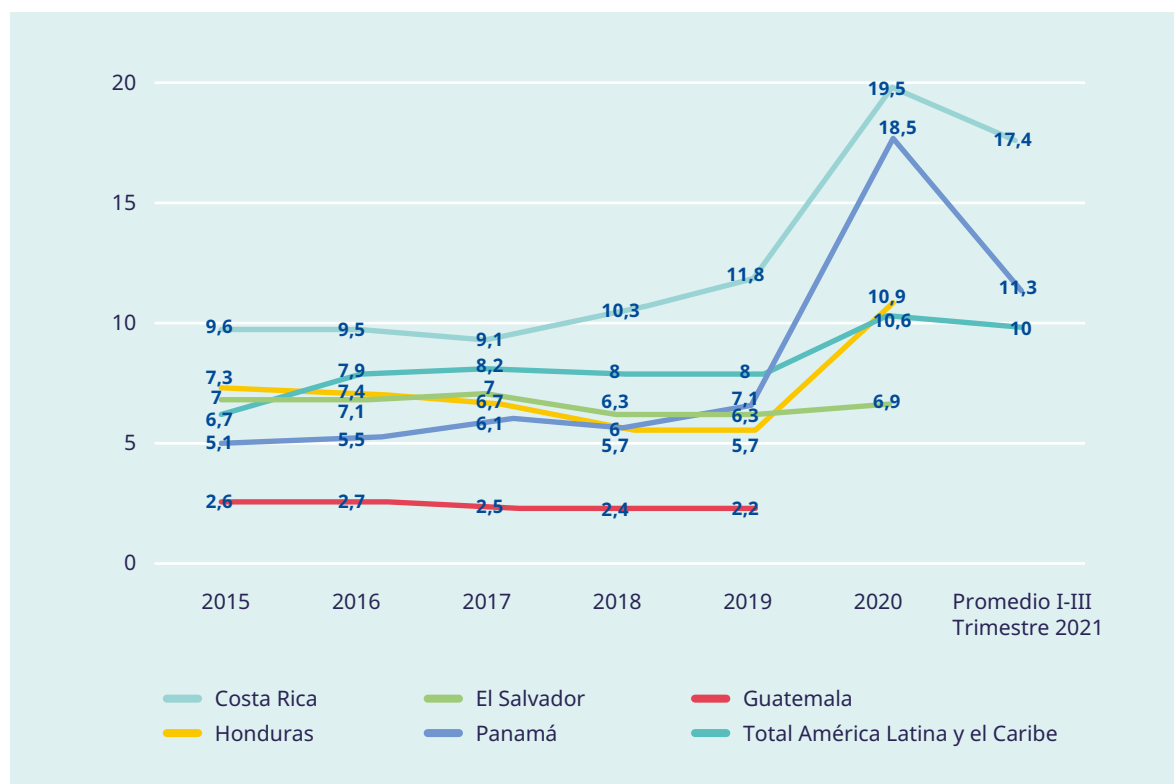
¹⁷ La tasa de desocupación es la proporción de la PEA que está desempleada.

¹⁸ La tasa de ocupación es la proporción de la PET que está empleada.

¹⁹ OIT, Panorama Laboral. América Latina y el Caribe, 2021.

En cuanto a la tasa de desocupación, en cada uno de los años comprendidos en el período 2015-2021, Costa Rica es el país que tiene una tasa más alta y; Guatemala, el que tiene la más baja. En El Salvador, Honduras y Panamá, la tasa estuvo ligeramente por debajo del promedio en América Latina y el Caribe, aunque en el caso de Panamá, en 2020 y 2021 estuvo por encima del promedio latinoamericano. Asimismo, en 2020 la tasa de desocupación se incrementó en todos los países debido a la pandemia, sobre todo en Panamá, Costa Rica y Honduras.

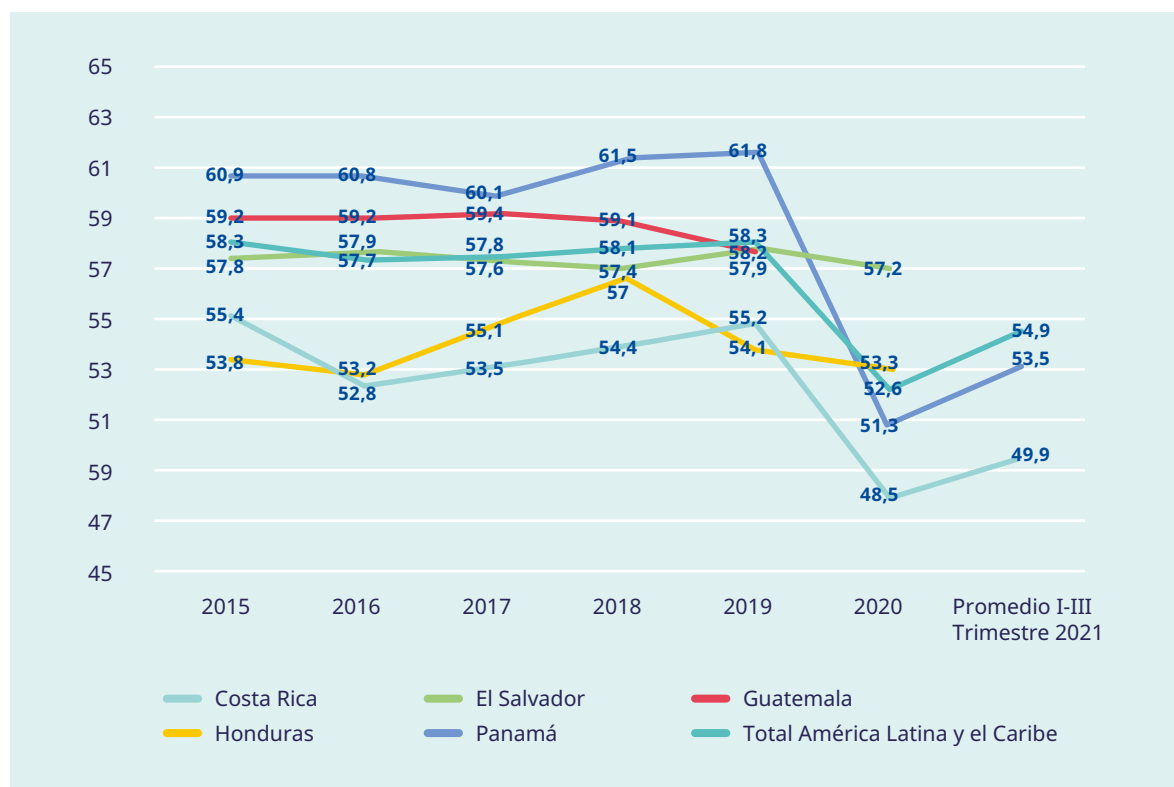
► **Gráfico 2. Tasa de desocupación nacional en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y promedio América Latina y el Caribe, 2015-2021**



Fuente: OIT. Panorama Laboral. América Latina y el Caribe, 2021.

En relación con la tasa de ocupación nacional, en los años comprendidos en el período 2015-2019, Panamá es el país que tiene la tasa más alta, mientras que Costa Rica y Honduras son los que tienen la tasa más baja. En 2020, la tasa de ocupación se redujo en todos los países, siendo esta disminución mucho más pronunciada en Costa Rica y Panamá, inclusive respecto al promedio latinoamericano.

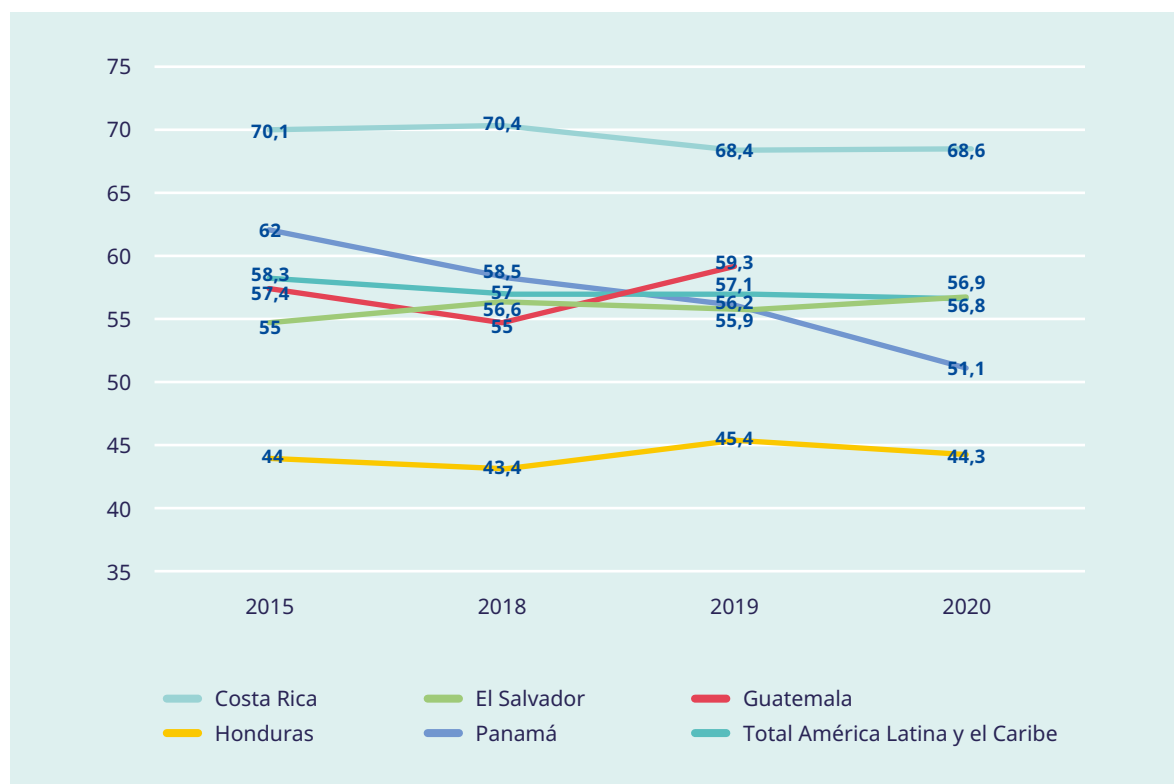
► **Gráfico 3. Tasa de ocupación nacional en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y promedio América Latina y el Caribe, 2015-2021**



Fuente: OIT. Panorama Laboral. América Latina y el Caribe, 2021.

Existen otros indicadores vinculados a la calidad de empleo o condiciones laborales, como el porcentaje de la población ocupada asalariada y el salario real. Respecto al primero, durante el período 2015-2020, Costa Rica es quien tiene claramente el porcentaje más alto y Honduras el más bajo. Además, a diferencia de lo que ocurre con las tasas de participación y de ocupación, la pandemia no muestra efectos negativos en este porcentaje (inclusive en El Salvador se ha incrementado ligeramente) excepto en el caso de Panamá, país en el que sí se redujo de 56,2 a 51,1 por ciento.

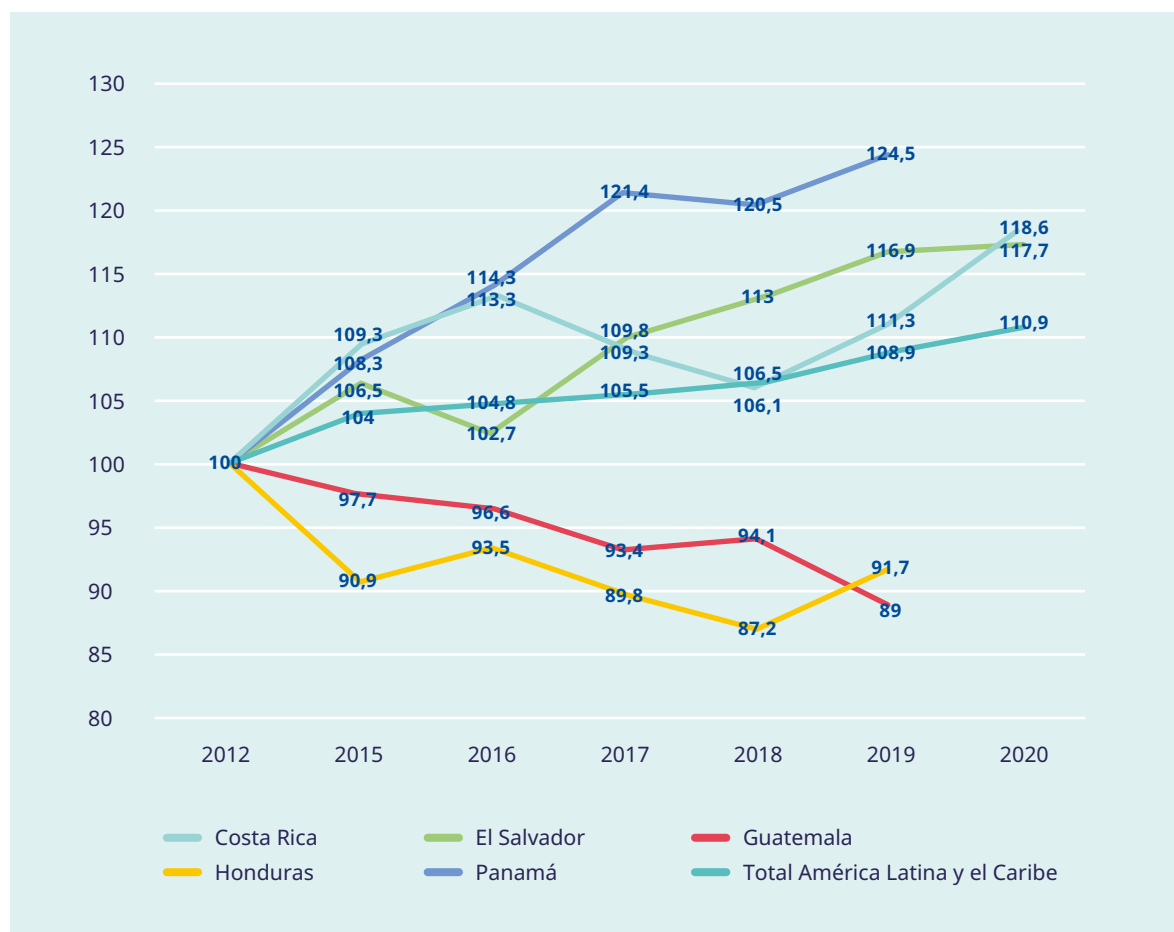
► **Gráfico 4. Porcentaje de población ocupada asalariada en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y promedio América Latina y el Caribe, 2015-2021**



Fuente: OIT. Panorama Laboral. América Latina y el Caribe, 2021.

Respecto al salario promedio real urbano, se muestra en el período 2012-2020 una tendencia creciente en Costa Rica, El Salvador y sobre todo en Panamá, y una tendencia decreciente en Guatemala y Honduras.

► **Gráfico 5. Índice de salario promedio mensual real urbano en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y promedio América Latina y el Caribe, 2012-2020**



Fuente: OIT. Panorama Laboral. América Latina y el Caribe, 2021.

En los cinco países, la tasa de participación masculina es claramente mayor a la tasa de participación femenina, sobre todo en El Salvador, Guatemala y Honduras, mientras que la tasa de desocupación es mayor en las mujeres, excepto en El Salvador. En consecuencia, la tasa de ocupación es muy superior en los hombres respecto a las mujeres, más aún en El Salvador, Guatemala y Honduras.

► Cuadro 4. Tasa de participación, desocupación y ocupación nacional en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y promedio América Latina y el Caribe, según hombres y mujeres 2019-2021

	Tasa de participación nacional			Tasa de desocupación nacional			Tasa de ocupación nacional		
	2019	2020	Promedio I-III Trimestre 2021	2019	2020	Promedio I-III Trimestre 2021	2019	2020	Promedio I-III Trimestre 2021
Costa Rica									
Hombre	74,4	72,2	71,8	9,3	15,5	13,2	67,4	61,0	62,4
Mujer	50,6	48,1	48,9	15,3	25,4	23,5	42,8	35,9	37,4
El Salvador									
Hombre	80,5	79,0		7,0	7,1		74,9	73,4	
Mujer	46,8	46,6		5,4	6,6		44,3	43,5	
Guatemala									
Hombre	83,7			1,8			82,1		
Mujer	37,9			3,0			36,7		
Honduras									
Hombre	75,1	73,9		4,2	8,7		71,9	67,5	
Mujer	41,4	47,9		8,1	13,7		38,0	41,4	
Panamá									
Hombre	78,8	74,0	74,4	5,8	13,6	11,0	74,2	64,0	66,2
Mujer	55,0	53,2	47,3	8,8	24,7	11,8	50,2	40,1	41,8
América Latina y el Caribe									
Hombre	75,6	70,7	73,2	6,8	9,2	8,3	70,5	64,3	67,1
Mujer	51,8	47,5	49,7	9,7	12,5	12,4	46,9	41,7	43,6

Fuente: OIT. Panorama Laboral. América Latina y el Caribe, 2021.

► 2.2 Niveles y tendencias migratorias en los últimos años

De acuerdo con la OIM (2021a) ²⁰, en 2020 había en el mundo aproximadamente 281 millones de personas migrantes internacionales, cifra que representa el 3,6 por ciento de la población mundial. Según la misma fuente, América Latina y el Caribe acogía 14,8 millones de personas migrantes, cifra que representa el 5,3 por ciento del total de personas migrantes y el 2,3 por ciento de la población total en la región. Además, esta cifra supone un incremento significativo respecto a la cantidad de personas migrantes internacionales que acogía la región en 2010 y en 2015 (8,33 y 9,44 millones, respectivamente).

Para la OIM (2019a) ²¹, una persona inmigrante es —desde la perspectiva del país de llegada— aquella que se traslada a un país distinto al de su nacionalidad o de residencia habitual, de manera que el país de destino se convierte en su nuevo país de residencia habitual. En tanto, la persona emigrante es —desde la perspectiva del país de salida— quien se traslada desde el país de nacionalidad o de residencia habitual a otro país, de modo que el país de destino se convierte en su nuevo país de residencia habitual. En 2020, en Centroamérica y México —según el Portal de Datos sobre Migración de la OIM ²²— había 2 302 011 personas inmigrantes y 16 198 974 personas emigrantes.

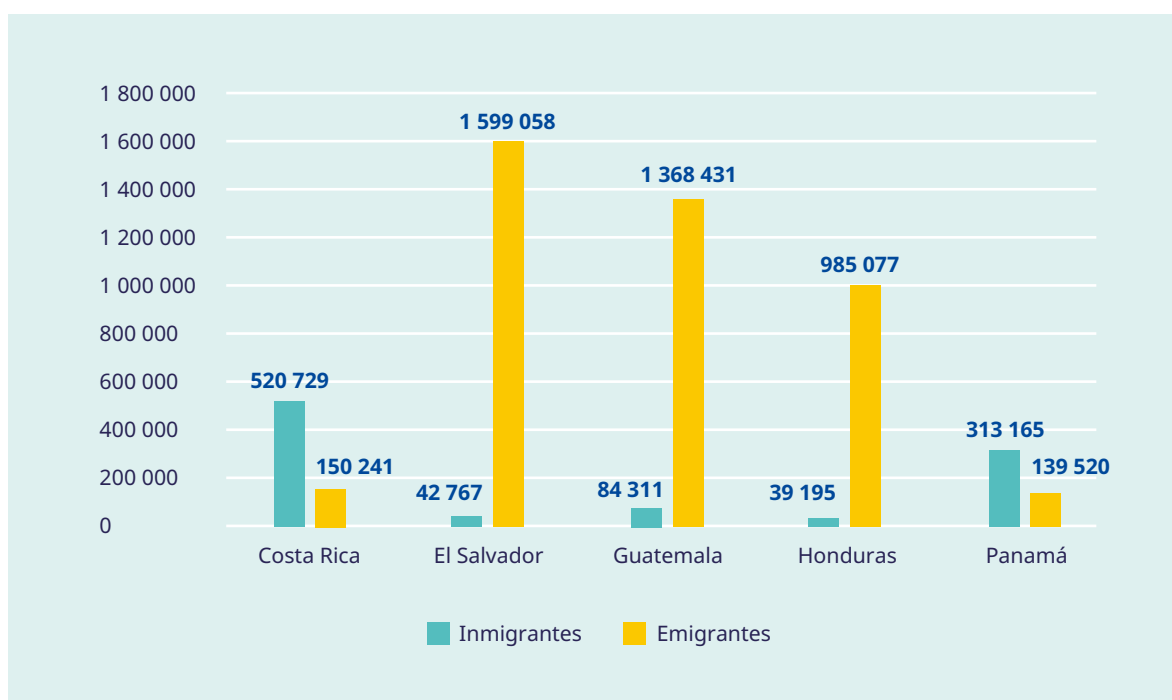
Al desagregar estas cifras para cada uno de los países que son parte del objeto de estudio, se observa que en Costa Rica y Panamá la cantidad de personas inmigrantes (extranjeros en el país) supera la de personas emigrantes (personas de Costa Rica y de Panamá que viven en el extranjero), mientras que en El Salvador, Guatemala y Honduras ocurre lo contrario, son muchas más las personas emigrantes (entre 1 y 1,6 millones aproximadamente en cada uno de estos países) que quienes inmigran (menos de 100 000 en Guatemala y menos de 50 000 en El Salvador y Honduras).

20 OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo*, 2022.

21 OIM, «Glosario sobre la migración», en *Derecho Internacional sobre Migración*, No. 34.

22 Portal de Datos sobre Migración (<https://www.migrationdataportal.org/es>). Ver Datos / Estadísticas Migratorias / Resúmenes de Datos Regionales / América / Centroamérica (<https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-centroamerica>).

► **Gráfico 6. Total de personas inmigrantes y personas emigrantes en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, 2020**



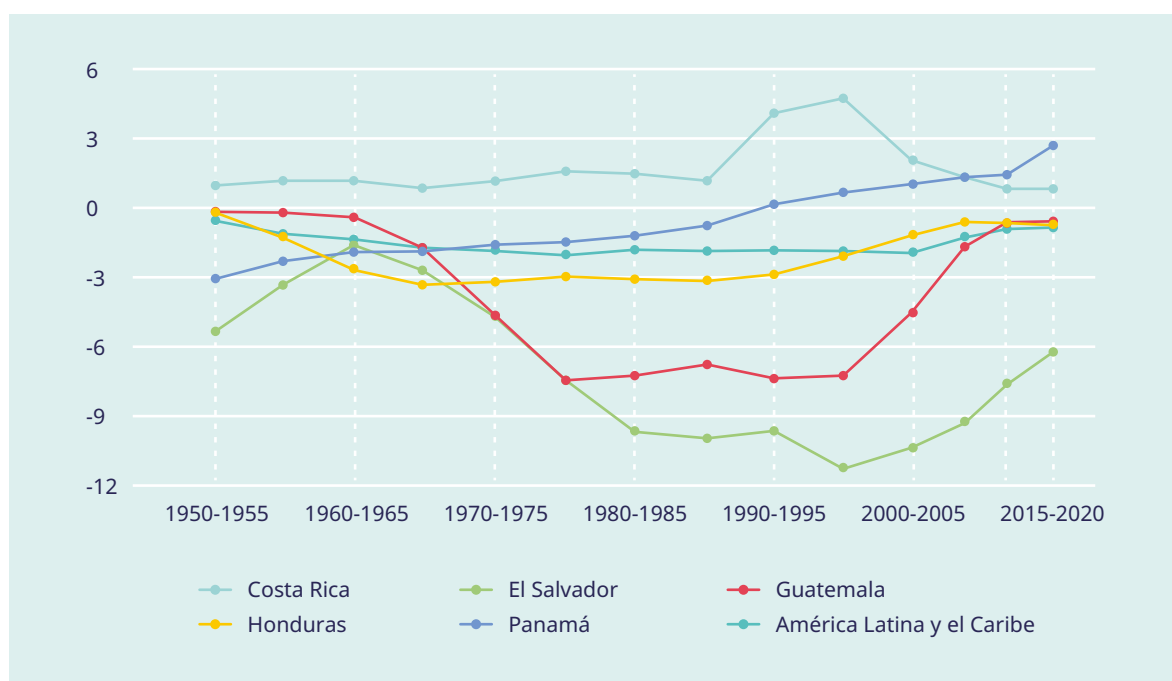
Fuente: OIM. Portal de Datos sobre Migración (<https://www.migrationdataportal.org/es>).

En los últimos setenta años, de acuerdo con la Base de Datos y Publicaciones Estadísticas CEPALSTAT de la CEPAL ²³, la tasa de migración en Costa Rica siempre ha sido positiva ²⁴, aunque desde hace veinte años se viene reduciendo paulatinamente. En Panamá, esta tasa fue negativa hasta hace aproximadamente treinta años y a partir de ese momento se volvió positiva y con tendencia creciente hasta la actualidad. Mientras que, en El Salvador, Guatemala y Honduras, la tasa siempre ha sido negativa, aunque desde hace veinticinco o treinta años viene siendo cada vez menos negativa.

²³ CEPAL, Base de Datos y Publicaciones Estadísticas CEPALSTAT (<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>). Ver Estadísticas e Indicadores / Migración / Tasa de migración.

²⁴ La tasa de migración es la razón entre el saldo neto migratorio anual correspondiente a un período determinado y la población media del mismo período. Se expresa como tasa por 1 000. Una tasa de migración positiva en un país quiere decir que la cantidad de inmigrantes (personas extranjeras en el país) supera la cantidad de emigrantes (personas del país que viven en el extranjero) y una tasa de migración negativa significa lo contrario.

► **Gráfico 7. Tasa de migración en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y promedio América Latina y el Caribe, 1950-2020**



Fuente: CEPALSTAT. Base de Datos y Publicaciones Estadísticas.

Población emigrante y población inmigrante

Según el Portal de Datos sobre Migración de la OIM ²⁵, en 2020, de los 16,2 millones de personas emigrantes de Centroamérica y México, aproximadamente el 91 por ciento residían en Estados Unidos, el 5 por ciento residían en otro país de la región, el 3 por ciento en Europa y el 1 por ciento en Canadá. Respecto al país de origen destaca que, de los 16,2 millones de personas migrantes, el 69 por ciento procedían de México. La misma fuente revela que la cantidad de personas migrantes procedentes de Centroamérica y México ha aumentado casi 140 por ciento en los últimos treinta años, de 6,8 millones en 1990 a 16,2 en 2020. Los países de origen en la región con las tasas más altas de crecimiento en su población emigrante en este período han sido Honduras (+530 por ciento), Guatemala (+293 por ciento) y México (154 por ciento), mientras que los que tienen las tasas más bajas de crecimiento fueron Panamá (+4 por ciento) y El Salvador (+29 por ciento).

En tanto, los 2,3 millones de personas inmigrantes en Centroamérica y México representan aproximadamente el 1,3 por ciento de la población total en dicha región. Asimismo, la población inmigrante en la región ha aumentado 106 por ciento entre 2000 y 2020, de 1,1 millones a 2,3 millones. En términos absolutos y porcentuales, destaca un incremento tanto en Costa Rica como en Panamá, y también en Guatemala (aunque en este último país únicamente en términos porcentuales).

²⁵ Portal de Datos sobre Migración (<https://www.migrationdataportal.org/es>). Ver Datos / Estadísticas Migratorias / Resúmenes de Datos Regionales / América / Centroamérica (<https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-centroamerica>).

► **Gráfico 8. Total de personas inmigrantes en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, 2000-2020 (en miles)**



Fuente: OIM. Portal de Datos sobre Migración (<https://www.migrationdataportal.org/es>).

En 2020, el total de personas inmigrantes en Costa Rica representó aproximadamente el 10,2 por ciento de la población del país ²⁶; y en Panamá, el 7,3 por ciento. En tanto, en El Salvador, Guatemala y Honduras la cantidad de personas inmigrantes representaron menos del 1 por ciento del total de la población. Costa Rica históricamente ha sido un país de destino de personas migrantes transfronterizas y permanentes procedentes de Nicaragua, mientras que Panamá es uno de los principales países de destino de migración extrarregional. En cuanto a la distribución de las personas inmigrantes según sexo, en Costa Rica, Honduras y Panamá un poco menos de la mitad de las personas inmigrantes son mujeres, mientras que en El Salvador y Guatemala un poco más de la mitad son mujeres.

²⁶ Este porcentaje ubica a Costa Rica dentro de los veinte países de América Latina y el Caribe con las mayores cifras de personas migrantes en el país, con la proporción más alta de personas inmigrantes respecto de la población total.

► Cuadro 5. Porcentaje de personas inmigrantes respecto a la población del país y porcentaje de mujeres inmigrantes respecto al total de personas inmigrantes en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, 2020

	Porcentaje de personas inmigrantes / población del país	Porcentaje de mujeres inmigrantes / total de inmigrantes en el país
Costa Rica	10,2 %	49,4 %
El Salvador	0,7 %	52,4 %
Guatemala	0,5 %	52,7 %
Honduras	0,4 %	47,5 %
Panamá	7,3 %	46,7 %

Fuente: OIM. Portal de Datos sobre Migración (<https://www.migrationdataportal.org/es>).

Principales países de destino de la población emigrante y los principales países de origen de la población inmigrante

El siguiente cuadro presenta cuáles son los cinco principales destinos de la emigración de los países que son parte del objeto de estudio, así como los cinco principales países de origen o procedencia que residen en estos países (inmigrantes). En todos los países, el principal destino de las personas emigrantes es indiscutiblemente Estados Unidos. En cuanto a los principales países de procedencia de las personas inmigrantes son: Nicaragua (para el caso de Costa Rica), Venezuela y Colombia (para el caso de Panamá) y El Salvador y México (para el caso de Guatemala).

► **Cuadro 6. Principales países de destino para las personas emigrantes y de origen de las personas inmigrantes en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, 2020**

	Cinco principales países de destino (emigración)	Cinco principales países de origen (inmigración)
Costa Rica	• Estados Unidos (96 903) • Nicaragua (11 281) • Panamá (9 320) • España (4 505) • Canadá (4 252)	• Nicaragua (350 854) • Venezuela (28 214) • Colombia (25 530) • El Salvador (16 682) • Estados Unidos (15 209)
El Salvador	• Estados Unidos (1 410 659) • Canadá (51 776) • Guatemala (20 683) • México (16 807) • Costa Rica (16 682)	
Guatemala	• Estados Unidos (1 226 849) • México (46 318) • Belice (26 767) • Canadá (18 602) • España (10 002)	• El Salvador (20 683) • México (18 872) • Estados Unidos (9 299) • Nicaragua (9 211) • Honduras (9 023)
Honduras	• Estados Unidos (773 045) • España (99 418) • México (38 764) • Nicaragua (13 110) • El Salvador (11 878)	
Panamá	• Estados Unidos (99 764) • Costa Rica (13 711) • España (5 732) • Colombia (3 123) • Canadá (2 814)	• Venezuela (119 553) • Colombia (50 072) • China (22 427) • Estados Unidos (16 867) • Nicaragua (15 517)

Fuente: OIM. Ver Orígenes y destinos de los corredores migratorios (<https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>).

Nota. Las cifras entre paréntesis muestran la cantidad de personas emigrantes al país o de personas inmigrantes del país.

El Portal de Datos sobre Migración de la OIM ²⁷ señala que la región cumple tanto el papel de destino de personas inmigrantes —en su mayoría provenientes desde los mismos países de la región— como región de tránsito para flujos migratorios que se dirigen hacia países como Estados Unidos y Canadá ²⁸. También da cuenta de los siguientes patrones migratorios en la región de Centroamérica y México:

- Movimientos de población de países del norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador) hacia países de América del Norte, principalmente Estados Unidos.
- Flujos de migración intrarregional (es decir, desde países de la región a otros países de la región), donde los principales destinos son México, Costa Rica y Panamá.
- Flujos de personas migrantes (procedentes del Caribe, Sudamérica, Asia y África) quienes transitan por los países de la región con la intención de desplazarse hacia el Norte.
- Flujos de migración de retorno, principalmente desde Estados Unidos y México a países del norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador).

Respecto al primer patrón mencionado, según la CEPAL (2019b) ²⁹ en las primeras dos décadas del siglo XXI, la migración desde esta subregión centroamericana a Estados Unidos muestra una tendencia de crecimiento continuo y sostenido, solamente interrumpida por el efecto que tuvo la crisis económica y las políticas de deportaciones masivas, aunque a diferencia de lo ocurrido

con la migración mexicana, rápidamente retomó su tendencia de crecimiento. La misma fuente señala diferentes factores que explican el desencadenamiento de la emigración y su reproducción a lo largo de varias décadas: las crisis económicas recurrentes; la situación de subdesarrollo, pobreza y desigualdad social; el contexto de inestabilidad política; los conflictos armados y las guerras civiles; el incremento en los grados de violencia y del crimen organizado, que genera una situación de inseguridad pública junto al incremento de la violencia social y política; las continuas y recurrentes afectaciones medioambientales debido al cambio climático; así como el cambio demográfico y las transformaciones en la estructura etaria, que han generado un excedente de población que las economías locales no están en condiciones de absorber productivamente.

En cuanto al tercer patrón mencionado, la región funciona como puente de ruta migratoria para flujos de personas migrantes de nacionalidades asiáticas y africanas, quienes son detectadas transitando de manera irregular en la zona fronteriza sur de Panamá, en la zona del Darién que colinda con los límites fronterizos de Colombia.

A los patrones migratorios mencionados, se debe añadir que en los últimos años: i) la región (sobre todo Panamá, México y Costa Rica) ha sido receptora de flujos de personas migrantes y personas refugiadas venezolanas, ii) la pandemia ha generado un gran impacto sobre la migración en la región, y iii) se produjeron desplazamientos causados por la temporada de huracanes en 2020, que afectó seriamente a Guatemala, Honduras y Nicaragua.

²⁷ Portal de Datos sobre Migración (<https://www.migrationdataportal.org/es>). Ver Datos / Estadísticas Migratorias / Resúmenes de Datos Regionales / América / Centroamérica (<https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-centroamerica>).

²⁸ Según la OIM (2019a), el flujo migratorio internacional es el número de migrantes internacionales que llegan a un país (inmigrantes) o parten de un país (emigrantes) en el transcurso de un período específico.

²⁹ CEPAL, *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*, 2019.

► 2.3 La migración laboral

La OIM (2019a) define la migración laboral como el movimiento de personas de un país a otro, o dentro del mismo país de residencia, con fines laborales. La migración laboral abarca tanto a los migrantes que se trasladan dentro de un país como a aquellos que se desplazan a través de las fronteras internacionales.

La OIT (2021a) ³⁰ estimó que en 2019 había alrededor de 272 millones de personas migrantes internacionales en todo el mundo, de los cuales 245 millones estaban en edad de trabajar (15 años a más) y 169 millones eran personas trabajadoras migrantes internacionales. La última cifra representa aproximadamente el 4,9 por ciento de fuerza laboral a nivel mundial. La tasa de participación en la fuerza laboral de las personas trabajadoras migrantes era superior (69 por ciento) que la de las personas trabajadoras no migrantes (60,4 por ciento) ³¹ y, con el tiempo, ambas tasas han ido disminuyendo (en el caso de las personas trabajadoras migrantes se redujo de 72,7 por ciento en 2013 a 69 por ciento en 2019) debido a los cambios demográficos (el envejecimiento de la población en la mayoría de los países de altos ingresos), cambios tecnológicos y a las políticas de inmigración. Adicionalmente, en las personas migrantes internacionales, otras razones serían la discriminación en el mercado laboral y barreras para obtener empleo, dominio insuficiente del idioma y el acceso limitado al reconocimiento de sus habilidades y calificaciones en los países de destino.

La migración laboral en América Latina y el Caribe

Según la OIT (2021a), en 2019 se estimaba que había 5,9 millones de personas trabajadoras migrantes internacionales en la región, cifra que representa el 3,5 por ciento de los 169 millones de personas trabajadoras migrantes en todo el mundo ³² y 1,9 por ciento del total de personas trabajadoras en América Latina y el Caribe ³³. Ambos porcentajes se han incrementado durante el período 2013-2019: la proporción de personas trabajadoras



³⁰ OIT, *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes*, 2021.

³¹ Esta diferencia entre tasas de participación de personas migrantes y personas no migrantes es superior entre mujeres (59,8 por ciento y 46,7 por ciento) que entre hombres (77,5 por ciento y 74,1 por ciento).

³² El 60,6 por ciento del total de personas trabajadoras migrantes a nivel mundial se concentran en tres subregiones: norte, sur y oeste de Europa (24,2 por ciento), América del Norte (22,1 por ciento) y los Estados Árabes (14,3 por ciento).

³³ Este último porcentaje es 18,4 por ciento en el norte, sur y oeste de Europa, 20 por ciento en América del Norte, y 41,4 por ciento en los Estados Árabes.

migrantes internacionales en la región respecto al total de personas trabajadoras migrantes internacionales, de 2,9 por ciento a 3,5 por ciento, y la de personas trabajadoras migrantes en la región respecto al total de personas trabajadoras, de 1,5 por ciento a 1,9 por ciento.

De los 5,9 millones de personas trabajadoras migrantes en América Latina y el Caribe, 3,5 millones eran hombres y 2,4 millones eran mujeres. El siguiente cuadro muestra la importancia relativa de ambos grupos poblacionales en relación con el total de personas trabajadoras migrantes en el mundo y con el total de personas trabajadoras en América Latina y el Caribe.

► **Cuadro 7. Total de personas trabajadoras migrantes en América Latina y el Caribe e importancia relativa respecto al total de personas trabajadoras migrantes en el mundo y al total de personas trabajadoras en América Latina y el Caribe, según género, 2019**

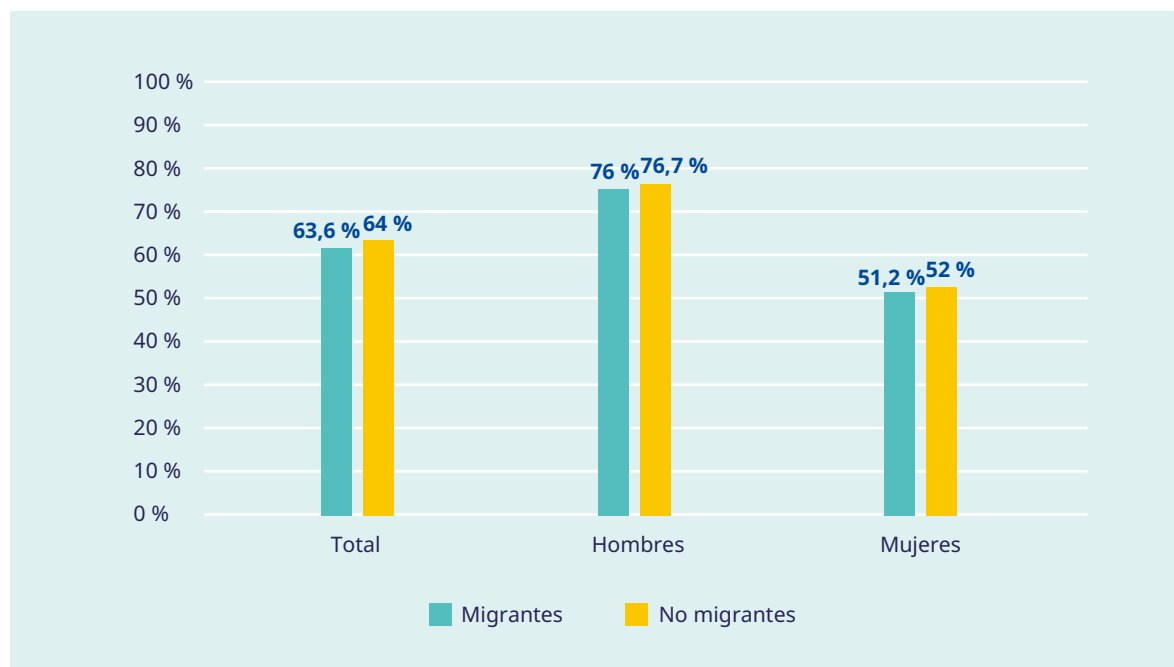
	Total	Hombres	Mujeres
Número de personas trabajadoras migrantes en América Latina y el Caribe	5,9 millones	3,5 millones	2,4 millones
Porcentaje de personas trabajadoras migrantes en América Latina y el Caribe / Personas trabajadoras migrantes en el mundo	3,5 %	3,6 %	3,4 %
Porcentaje de personas trabajadoras migrantes en América Latina y el Caribe / Personas trabajadoras en América Latina y el Caribe	1,9 %	1,9 %	1,8 %

Fuente: OIT. Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes, 2021.

En América Latina y el Caribe, la tasa de participación en la fuerza laboral de las personas migrantes es 63,6 por ciento, existiendo una marcada diferencia entre la tasa de participación de las personas migrantes hombres y las personas migrantes mujeres (76 por ciento y 51,2 por ciento, respectivamente). La menor participación de las mujeres se explica, entre otras razones, porque existe una mayor probabilidad de que las mujeres migren como acompañantes de familiares por motivos distintos a la búsqueda de trabajo y porque las mujeres se enfrentan a más obstáculos económicos y no económicos como personas trabajadoras migrantes, como discriminación por género en el mercado laboral y falta de redes de cuidado que dificulten la conciliación de la vida laboral y familiar en un país extranjero.

Al comparar estas tasas de participación de la población migrante con las de la población no migrante, en América Latina y el Caribe casi no hay diferencias.

► **Gráfico 9. Tasa de participación laboral de las personas migrantes y de las personas no migrantes en América Latina y el Caribe, según género, 2019**



Fuente: OIT. Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes, 2021.

Al comparar estos resultados en América Latina y el Caribe con lo que ocurre en otras regiones, se tiene lo siguiente:

- La tasa de participación laboral de la población migrante es inferior en América Latina y el Caribe (63,6 por ciento) respecto al promedio mundial (69 por ciento).
- La diferencia en la tasa de participación laboral entre hombres migrantes y mujeres migrantes es mayor en América Latina y el Caribe (76 por ciento y 51,2 por ciento) respecto al promedio mundial (77,5 por ciento y 59,8 por ciento).
- En América Latina y el Caribe, la tasa de participación laboral es la misma entre población migrante y población no migrante (63,6 por ciento y 64 por ciento) mientras que en el mundo la tasa es mayor entre la población migrante (69 por ciento vs. 60.4 por ciento).



Según la OIT (2021e) ³⁴, las personas trabajadoras migrantes en América Latina y el Caribe conforman un conjunto muy heterogéneo en términos de edad, educación y características de inserción laboral. Las diferencias más importantes de participación de las personas trabajadoras migrantes respecto de las personas nacionales se dan en los países que han tenido mayores incrementos de los flujos migratorios durante la segunda década del siglo XXI, lo cual sería un indicativo de que estos flujos migratorios estarían asociados a la necesidad de generar ingresos. Asimismo, las diferencias de las tasas de desocupación entre personas migrantes y nacionales, a nivel de los países, dan cuenta de realidades distintas respecto de la capacidad de absorción de las personas trabajadoras migrantes en los mercados laborales de la región.

En aquellos países de la región que registran los mayores porcentajes de empleo asalariado en la población local, como en Costa Rica, el empleo de personas migrantes también es predominantemente asalariado; y viceversa, en países con menores porcentajes de empleo asalariado en la población local, como Honduras, la proporción de personas migrantes asalariadas es reducida. En cuanto al empleo migrante según rama de actividad, las personas trabajadoras migrantes se emplean mayoritariamente en el sector servicios, principalmente en países como Panamá y Honduras, siguiendo así la tendencia general de la estructura de la ocupación de personas trabajadoras nacionales.

En relación con el nivel de escolaridad de las personas trabajadoras migrantes, en los países con mayor presencia de personas trabajadoras migrantes con educación superior, los desafíos giran en torno a la homologación de títulos profesionales, mientras en los países con personas trabajadoras migrantes con niveles medios o bajos de escolaridad, son prioritarias la capacitación laboral y los mecanismos de reconocimiento de conocimientos previos, y de facilitación de continuidad y finalización de estudios ³⁵.

³⁴ OIT, *Migración laboral, movilidad en el mundo del trabajo ante la pandemia de la COVID-19 en América Latina y el Caribe, Nota técnica Panorama laboral en los tiempos de la COVID-19*, 2021.

³⁵ El estudio de OIM «Informe sobre las migraciones en el mundo 2022» también refleja lo mencionado en este párrafo, a la vez que ofrece datos sobre inserción laboral e inmigración en los Estados Unidos, según sector de actividad y nivel académico de las personas trabajadoras.

La migración laboral en los países que conforman el alcance geográfico del análisis

Al examinar la tasa de participación laboral según países, se observa que, de acuerdo con ILOSTAT de la OIT ³⁶: i) en Costa Rica y Panamá, la tasa es superior entre las personas migrantes que entre las personas no migrantes, mientras que en Honduras es muy similar entre ambos grupos, y ii) la tasa de participación laboral de los hombres migrantes es claramente superior que la de las mujeres migrantes en Honduras, Panamá y, sobre todo, en Costa Rica.

En relación con la cantidad de personas trabajadoras, en Costa Rica, en 2021 había aproximadamente 236 000 personas trabajadoras migrantes, de las cuales 144 000 son hombres y 93 000 mujeres. En Panamá había alrededor de 114 000 personas trabajadoras migrantes, aunque en este país es mayor el número de mujeres (59 000) que de hombres (55 000); mientras que en Guatemala y en Honduras, la cantidad de personas trabajadoras migrantes es mucho menor (35 000 y 25 000, respectivamente).

► **Cuadro 8. Tasa de participación laboral y cantidad de personas trabajadoras migrantes y no migrantes en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, según género, 2018-2021**

	Año de referencia	Tasa de participación laboral						Cantidad de personas trabajadoras (en miles)					
		Total		Hombre		Mujer		Total		Hombre		Mujer	
		No MIG	MIG	No MIG	MIG	No MIG	MIG	No MIG	MIG	No MIG	MIG	No MIG	MIG
Costa Rica	2021	60,9	69,9	72,4	83,5	49,2	57,5	1 886	236	1 172	144	714	93
Guatemala	2018							4 792	35	3 357	21	1 435	14
Honduras	2019	64,6	65,1	83,7	75,5	48,0	57,1	3 900	25	2 386	13	1 514	12
Panamá	2021	59,1	68,8	73,2	80,0	45,8	60,8	1 629	114	983	55	646	59

Fuente: ILOSTAT. Ver Data Catalogue / International Labour Migration Statistics (ILMS) (<https://ilostat.ilo.org/topics/labour-migration/>)

Nota: MIG = migrante; No MIG = no migrante.

Asimismo, la gran mayoría de personas trabajadoras migrantes en Costa Rica son originarias de Nicaragua (alrededor de 180 000). En Panamá, son de Colombia y Venezuela (30 000 y 24 000, respectivamente) y; en Guatemala, son de El Salvador (11 000).

³⁶ Disponible en <https://ilostat.ilo.org/topics/labour-migration/>

► **Cuadro 9. Cantidad de personas trabajadoras migrantes en Costa Rica, Guatemala y Panamá, según país de origen de las personas trabajadoras, 2018-2020**

	Año de referencia	Cantidad de personas trabajadoras migrantes (en miles)	País de origen de las personas trabajadoras
Costa Rica	2020	222	Nicaragua (180), Colombia (7), El Salvador (4), Panamá (4), Estados Unidos (2), Otros (23)
Guatemala	2018	35	El Salvador (11), México (5), Honduras (4), Nicaragua (4), Estados Unidos (3), Otros (9)
Panamá	2020	108	Colombia (30), Venezuela (24), Nicaragua (17), República Dominicana (8), Perú (5), Otros (25)

Fuente: ILOSTAT. Ver Data Catalogue / International Labour Migration Statistics (ILMS) (<https://ilostat.ilo.org/topics/labour-migration/>).

Nota: En la tercera columna, a la par de cada país y entre paréntesis, se ha colocado la cantidad de personas trabajadoras provenientes de dicho país, expresada en miles.

La importancia de la inclusión laboral de la población migrante

La OIM (2021a) señala que la estimación del impacto económico global de la migración es un tema de debate en los círculos políticos y normativos y cita diversas publicaciones ³⁷ que revelan las siguientes conclusiones al respecto: i) hay consenso sobre el hecho de que, para los países de destino, la inmigración es un catalizador del crecimiento económico y reporta beneficios económicos netos, aunque se reconoce también que aún no hay acuerdo sobre cómo cuantificar esos efectos, ii) los efectos económicos de la migración varían según los países, iii) la inmigración repercute positivamente en el crecimiento económico de distintas formas: muchas personas migrantes son más jóvenes que la población local, lo que tiene un impacto positivo en el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita y en el PBI total; la migración eleva la producción por trabajador al aumentar el capital humano; y la migración fortalece la productividad total de los factores y la innovación, y iv) las repercusiones en los mercados laborales, incluidos los

salarios, dependen considerablemente del grado en que las competencias de las personas migrantes complementan las de las personas trabajadoras locales.

La misma fuente también da cuenta de que la contribución económica de las personas migrantes se plasma de manera más específica en: i) las remesas que envían para el sustento de las familias y las comunidades locales en sus países de origen, ii) como consumidores, contribuyen a aumentar la demanda de bienes y servicios nacionales o extranjeros, iii) la realización de tipos de trabajo (peligrosos, difíciles) que la población local no quieren hacer, y iv) emprendimientos, con la consiguiente inversión y creación de oportunidades de empleo.

En cuanto al tercer punto, en países con grandes proporciones de nacionales altamente cualificados, las personas trabajadoras migrantes poco cualificadas han complementado las competencias de la población local, ocupando puestos de trabajo en los sectores con escasez de fuerza de trabajo nacional.

Respecto al cuarto punto, asumir los riesgos que supone realizar un emprendimiento está

³⁷ Goldin, Cameron y Balarajan, *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*. McKinsey Global Institute *International Migration, People on the Move: Global Migration's Impact and Opportunity*. Fondo Monetario Internacional, *Recent Trends, Economic Impacts, and Policy Implications*. Goldin y otros, *Migration and the Economy: Economic Realities, Social Impacts and Political Choices*. Rush, *The Price of Rights: Regulating International Labor Migration*.

estrechamente ligado a la necesidad económica de las personas migrantes de generar ingresos y asegurar un piso mínimo de bienestar social. Aunque otro argumento es que, en comparación con las personas que nunca han vivido fuera de su país natal, las personas migrantes podrían estar más dispuestas a aceptar riesgos empresariales porque ya asumieron el riesgo de abandonar sus países de origen en busca de oportunidades en nuevos lugares. En cualquier caso, la imposibilidad de acceder al crédito es una de las mayores limitaciones a su espíritu empresarial como también la falta de redes locales, el desconocimiento del entorno empresarial local y las barreras culturales.

De manera complementaria, la Fundación de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia-ANDI (2021) ³⁸ plantea que la inclusión laboral de las personas migrantes y su acceso a ingresos formales les permite aportar: i) a las finanzas públicas, lo que se ve reflejado en el pago de impuestos y contribuciones de seguridad social, ii) a un mayor consumo (alimentos y vivienda principalmente), y iii) al crecimiento de usuarios de los servicios públicos. También contribuye con el fortalecimiento de las instituciones (salud, educación, empleo) debido a que el fenómeno migratorio ha generado la necesidad de innovar en términos institucionales para atender a esta población.

Dicha fuente también identifica beneficios en el ámbito empresarial de la inclusión laboral de la población migrante (tales como la baja rotación de los puestos de trabajo; altos niveles de formación y calificación, creatividad e innovación). Además, consideran que para generar estos beneficios es necesario superar diferentes barreras a la inclusión laboral de la población migrante, vinculadas a la formación, a la intermediación y al empleo.

En cuanto a las primeras, destacan las de sobrecualificación, curva de aprendizaje más lenta (cuando los procesos de formación están relacionados con contenidos muy específicos

del contexto del país destino) y dificultades para obtener certificados de formación. Respecto a las barreras de intermediación, resaltan la falta de documentación personal y bancaria; la falta de información de la población migrante respecto a las leyes laborales y las dificultades en la comunicación con quienes son aspirantes (en el caso de las personas migrantes que no cuentan con una vivienda estable ni tecnologías de información y comunicación fijas). En relación con las barreras de empleo, se mencionan las diferencias culturales en la forma de tratar o relacionarse con sus compañeros (tanto al momento de la selección del personal como una vez que logran ser vinculados a un empleo formal), la necesidad de nivelación y fortalecimiento de competencias básicas y específicas en algunas personas migrantes.

En esa misma línea, la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela – RV4 (2021) ³⁹ identifica diferentes barreras que enfrenta la población migrante:

- De protección social: se refieren a la falta de la población migrante (sobre todo la que está en situación irregular) en la cobertura de la oferta de servicios sociales dispuesta para hacer frente a la pandemia (bonos monetarios, servicios de salud y otras medidas de protección social).
- De empleo: se dan en cuanto al alto costo y demora en la homologación y reconocimiento de los títulos profesionales obtenidos en el exterior; a la certificación de sus competencias y experiencia laboral; a las dificultades de acceso a servicios públicos de empleo y a programas de formación; así como al desconocimiento sobre los mecanismos de contratación.
- Transversales: son la falta de sistemas de cuidado de niños y personas de la tercera edad, así como la discriminación y xenofobia, factor que contribuye a limitar el acceso a servicios públicos esenciales, empleo y vivienda, lo cual aumenta el riesgo a sufrir casos de violencia y otras formas de agresión.

³⁸ Fundación ANDI Colombia, *Inclusión laboral de migrantes, una apuesta del sector privado*, 2021.

³⁹ RV4, *La inclusión de personas refugiadas y migrantes en la respuesta al COVID-19: medidas socioeconómicas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México Panamá, Perú y República Dominicana*, 2021.

Gobernanza de la migración

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular es un acuerdo intergubernamental con la cooperación de las Naciones Unidas, que busca comprender la migración desde un enfoque integral. Los cinco países que son parte del objeto de estudio del presente documento han adoptado el Pacto, lo que significa su compromiso a alinear sus acciones con los 23 objetivos y compromisos del mismo.

De acuerdo con el Portal de Datos sobre Migración de la OIM, los principales procesos y actores regionales que promueven la comprensión de las dinámicas migratorias, y que representan espacios de diálogo para el intercambio y cooperación en materia de migración en Centroamérica, son los siguientes:

- Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM): creada como respuesta a la creciente necesidad de facilitar el tránsito de personas por los países de Centroamérica. Su objetivo es apoyar un mecanismo regional que aborde los problemas migratorios en Centroamérica.
- Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM): esta red busca unificar criterios y medidas en torno a delitos transnacionales como la trata de personas, la falsificación de documentos, el tráfico ilícito de personas migrantes y otros temas relevantes, permitiendo así mejorar la gestión migratoria, apegándose a los marcos legales y regulatorios de cada país.
- Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD), cuyo objetivo es llegar a un entendimiento común sobre los principales efectos de la crisis sobre la migración y el desarrollo con miras a definir programas y proyectos prioritarios orientados a mitigar dichos efectos en Iberoamérica.

- Conferencia Regional sobre Migración (CRM): un mecanismo multilateral para la coordinación de políticas y acciones migratorias de los once Estados Miembros. Sus principales objetivos son intercambiar información, experiencias y mejores prácticas de manera efectiva, además de promover la cooperación regional en materia migratoria.
- Sistema de Integración Centroamericana (SICA): su objetivo es la integración de Centroamérica y su consolidación en una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

A partir de la incorporación de la meta 10.7 en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la OIM desarrolló un Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF), que busca definir los elementos que constituyen la base para una política migratoria bien gestionada. Para contribuir a operacionalizar el MiGOF, la OIM desarrolló 90 Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM), con el fin de ayudar a los países a evaluar sus políticas migratorias. Estos indicadores se agrupan en diferentes dimensiones de la gobernanza de la migración (que se basan en las categorías del MiGOF), a saber: i) derechos de las personas migrantes, ii) enfoque de gobierno integral, iii) alianzas, iv) bienestar socioeconómico, v) movilidad en situación de crisis, y vi) migración segura y ordenada.

Además, la OIM ha publicado los Perfiles de gobernanza de la migración 2018 para Guatemala, Honduras y El Salvador, los Indicadores de gobernanza de la migración 2020 para Costa Rica y Panamá, así como los Análisis de necesidades sobre gobernanza de las migraciones 2021 para Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá. En el Anexo 1 se presenta lo más relevante de estos estudios en cuanto a la adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de las personas migrantes, políticas migratorias, normas internacionales y migración laboral.

► 2.4 Efectos de la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral y en la migración laboral

En el mercado laboral

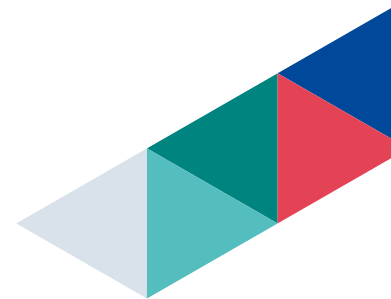
La pandemia tuvo un impacto negativo en el mundo, tanto en la salud pública como en el empleo y los medios de vida ⁴⁰. La OIT (2021b) calcula que en 2020 se perdió el 8,8 por ciento del total de horas de trabajo, la mitad a consecuencia de la reducción de jornadas laborales de quienes conservaron sus puestos de trabajo y la otra mitad debido a la destrucción del empleo. Con respecto a 2019, el empleo total se redujo en 114 millones de personas trabajadoras y se estima que en América Latina y el Caribe se produjo la mayor reducción de horas de trabajo de todas las subregiones del mundo (16,2 por ciento): en términos de crecimiento neto del empleo, en América Latina y el Caribe se habrían destruido 31 millones de puestos de trabajo en 2020. En dicho año, la tasa de empleo se redujo en 6,3 por ciento y la tasa de participación en 5,4 por ciento, mientras que la tasa de desempleo aumentó en 2,3 por ciento.

Según la CEPAL (2021a) ⁴¹, desde antes de la crisis de la pandemia, el mercado laboral de América Latina y el Caribe mostraba poco dinamismo, lo que es una señal por considerar respecto de las posibilidades de una recuperación del mercado laboral de cara al período postpandemia. Con el inicio de las medidas del confinamiento en marzo de 2020, las tasas de participación y ocupación empezaron a reducirse en el primer trimestre y, sobre todo, en el segundo trimestre. Luego, como resultado de la reversión paulatina de las medidas de confinamiento, en el segundo semestre las tasas de ocupación y participación tendieron a recuperarse.

Los efectos de la pandemia han sido de diversa magnitud según las categorías ocupacionales y ramas de actividad. Los mayores efectos de la contracción económica se han dado en las categorías ocupacionales de características más informales, como el servicio doméstico y trabajo familiar no remunerado (en 2020, el empleo se contrajo en ambas ocupaciones 20,1 por ciento y 11,5 por ciento, respectivamente). Adicionalmente, los efectos negativos han sido mayores en los sectores más afectados por el descenso de la actividad económica y las medidas de confinamiento o limitación del trabajo presencial como hotelería, construcción, comercio y transporte.

⁴⁰ De acuerdo con la OIT (2021e), la repercusión adversa de la COVID-19 en el mercado de trabajo en 2020 fue aproximadamente cuatro veces mayor que el de la crisis financiera mundial de 2009.

⁴¹ CEPAL, *Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, 2021.



La OIT (2021b) señala que las personas trabajadoras informales, las mujeres y las personas migrantes fueron grupos poblacionales particularmente afectados por la pandemia. Respecto a las personas trabajadoras informales (que representaban aproximadamente el 60 por ciento de la fuerza de trabajo mundial antes de la pandemia), estas tenían tres veces más probabilidades que las personas asalariadas formales de perder sus puestos de trabajo a consecuencia de la crisis. El empleo informal ha tenido a menudo un efecto anticíclico en América Latina y el Caribe, absorbiendo la fuerza de trabajo desplazada del sector privado formal en tiempos de crisis, pero en el caso de la pandemia el empleo informal representó la mayor parte de la pérdida neta de puestos de trabajo en los países que respondieron a las encuestas trimestrales sobre la población activa (alrededor del 65 por ciento en Chile, Costa Rica y Perú). Esto explica por qué las personas trabajadoras y las empresas informales de la región se concentran en sectores de servicios de baja productividad, como la hotelería y la restauración, el comercio minorista y los servicios personales, que requieren de presencialidad y, por lo tanto, se vieron muy afectados tanto por la crisis de salud pública como por las medidas para revertirla. A ello se debe sumar que las políticas públicas destinadas a proteger el vínculo laboral, como las suspensiones o reducciones de horario combinadas con subsidios estatales o prestaciones de los seguros de desempleo en algunos países, estuvieron dirigidas principalmente al empleo formal y no al informal.

Respecto a las mujeres, en 2020, en América Latina y el Caribe, el 88 por ciento de las que perdieron

su empleo abandonaron la fuerza de trabajo, mientras que entre los hombres que perdieron su empleo este porcentaje es 76 por ciento. Dicha situación provocó una reducción del tamaño de la fuerza de trabajo de 9,2 por ciento en las mujeres y de 5,7 por ciento en los hombres, acentuando las brechas de género en el mercado laboral. Además, se incrementó el tiempo que le destinan las mujeres al trabajo no remunerado, principalmente debido a que la intensificación de las actividades de cuidado de niños y educación en el hogar recayó mucho más en ellas. Adicionalmente, al trabajar en ocupaciones de primera línea —como cuidadoras o dependientas de tiendas de alimentación— estaban expuestas a elevados riesgos para la salud y a malas condiciones de trabajo.

En la migración

Según la OIM (2021a), la respuesta de los gobiernos a la crisis de la pandemia implicó cambios significativos en la libertad de circulación de las personas en todo el mundo, con un alto impacto en la movilidad humana mundial. Los gobiernos aplicaron diversas medidas para limitar la propagación del virus, como el confinamiento, los cierres de lugares de trabajo y escuelas, las restricciones a las reuniones y a la circulación dentro de los países, así como las medidas de control de los viajes internacionales. Según la misma fuente, el número de personas migrantes internacionales en 2020 fue menor de lo que hubiera sido, por alrededor de 2 millones, debido a la pandemia. Sin embargo, con el cierre de fronteras emergieron nuevos patrones migratorios, incluyendo movimientos irregulares.

 La OIT señala que las personas trabajadoras informales, las mujeres y las personas migrantes fueron grupos poblacionales particularmente afectados por la pandemia. Respecto a las personas trabajadoras informales, estas tenían tres veces más probabilidades que las personas asalariadas formales de perder sus puestos de trabajo a consecuencia de la crisis.

Sobre este último punto, la OIT (2021d) señala que uno de los impactos inesperados de la pandemia sobre las migraciones en América Latina y el Caribe ha sido el de los procesos de movilidad en medio de las restricciones y cierre de fronteras impuestos por los Estados de la región. Específicamente, retornos grupales de personas migrantes internos que salen de las grandes ciudades hacia sus pueblos y comunidades de origen (motivadas por la pérdida de trabajos y de medios de subsistencia y/o por la búsqueda de protección frente al contagio) que, con la interrupción de la circulación de medios de transporte, a veces se hace a pie y enfrentando a la militarización de las fronteras, a la peligrosidad de los pasos irregulares y a la inclemencia climática ⁴².

En las personas trabajadoras migrantes

La OIT (2021f) ⁴³ da cuenta de que la pandemia provocó diversas circunstancias que incrementaron la vulnerabilidad y/o la precariedad de las condiciones laborales de las personas trabajadoras migrantes, tales como: la pérdida de oportunidades de empleo en el extranjero; la posibilidad de caer en una situación migratoria irregular al quedar cerradas las fronteras y no poder volver al lugar de origen; el cierre masivo de actividades en diversos sectores y la pérdida de trabajo en el país de destino; la reducción en las jornadas laborales y/o las reducciones salariales; la falta de protección social; la falta de seguridad financiera y/o endeudamiento; las deportaciones sin el debido proceso y/o debidas medidas sanitarias; mayor exposición al contagio, en tanto que se concentran en ocupaciones de riesgo como servicios a la salud, agricultura, alimentos, comercio y servicio doméstico; el deterioro de los derechos laborales y las condiciones de trabajo, que se pueden traducir en salarios más bajos, amenazas de deportación o explotación. En lo que respecta a las situaciones relacionadas con el retorno de las personas trabajadoras migrantes,

las principales dificultades fueron: el desempleo, la ausencia de servicios de salud o de pruebas de COVID-19, el estigma, la discriminación y la ausencia de políticas de inserción laboral.

A ello se le debe sumar que esta población, antes del inicio de la pandemia, laboraba en sectores como comercio, hotelería y construcción, los cuales estuvieron entre los más afectados por el descenso de la actividad económica y las medidas de confinamiento o limitación del trabajo presencial.

Igualmente, la OIM (2021a) sostiene que la pérdida de los ingresos deterioró la calidad de vida de la población de personas migrantes en diversos aspectos, como el acceso a una vivienda y/o la calidad de esta. Además, muchas (especialmente aquellas en condición irregular) estaban excluidas de las prestaciones públicas, como los seguros médicos o de desempleo, o preferían no acudir a un hospital o centro de salud por miedo a sufrir detención o ser expulsadas.

A ello se deben añadir dos factores de vulnerabilidad: i) por la creciente necesidad de ingresos, algunas personas se ofrecieron a trabajar en empleos «de primera línea», en sectores esenciales como salud o reparto de alimentos, lo que implicaba contactos con la población y el consiguiente mayor riesgo de contagio, ii) la xenofobia incrementó —por parte de la población, los medios de comunicación y grupos políticos— a partir de la asociación (errónea) de las personas migrantes con la propagación del virus.

En el mismo sentido, la CEPAL (2020b) ⁴⁴ señala que el hecho de que las personas migrantes pertenezcan a los grupos de personas trabajadoras más afectadas por la crisis sanitaria pudo estimular movimientos de retorno, ya que muchas de ellas se desempeñaban en trabajos informales y precarios, de modo que la pérdida de su empleo les quitaba la base de su subsistencia, más aún si no estaban cubiertas por las instituciones de protección social.

⁴² Disponible en <https://nuso.org/articulo/migraciones-en-pandemia-nuevas-y-viejas-formas-de-desigualdad/>

⁴³ OIT, *Evaluación preliminar sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en la migración laboral y las prácticas de contratación: corredor migratorio Guatemala-México*, 2021.

⁴⁴ CEPAL, *La pandemia de COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*, 2020.

Las respuestas ante la pandemia de COVID-19 y las tendencias a partir de la crisis

Según la OIT (2020b) ⁴⁵, las políticas y programas aplicados por los gobiernos para proteger el empleo y los ingresos en el contexto de pandemia, como los subsidios a la nómina salarial, la extensión del uso de seguros de desempleo, las subvenciones para incentivar las reincorporaciones, y la transferencia de ingresos, tuvieron como principales desafíos la necesidad de alcanzar una parte de la población que tradicionalmente no estaba cubierta por este tipo de programas, así como la rapidez con la cual se debían distribuir los pagos de subsidios salariales y transferencias.

Algunas de las políticas, iniciativas o medidas de los gobiernos contemplaban entre sus destinatarios a las personas migrantes y refugiadas. La OIT (2021e) sostiene que los gobiernos reportan entre sus acciones principales: la distribución de ayuda humanitaria; la aprobación y puesta en práctica de políticas localizadas y programas de apoyo a personas repatriadas, así como medidas especiales para mejorar el acceso de personas migrantes a la seguridad social y servicios de salud. En Costa Rica, se destaca el Decreto que establece el Procedimiento para acceder al régimen de excepción para la regularización migratoria de las personas trabajadoras de los sectores agropecuario, agroexportador o agroindustrial, y el programa de ayudas económicas «Bono Proteger» ⁴⁶. En Panamá, se destaca el plan «Panamá Solidario» ⁴⁷.

La recuperación del mercado laboral en 2021 ⁴⁸

En 2021, la gradual normalización de la actividad económica convive con una creciente inflación y con el desafío persistente en América Latina y el Caribe de superar una situación estructural de estancamiento y desigualdad, todo lo cual debe ser enfrentado con menores recursos fiscales y altos niveles de endeudamiento. En este contexto macroeconómico, la recuperación de los indicadores del mercado de trabajo no ha sido suficiente para retornar a los valores prepandemia: la tasa de ocupación promedio de los tres primeros trimestres de 2021 es inferior en casi tres puntos respecto al mismo período de 2019 (54,9 por ciento vs. 57,8 por ciento), la tasa de participación es dos puntos más baja (61,1 por ciento vs. 63,2 por ciento) y la tasa de desocupación es un punto mayor (10 por ciento vs. 8,7 por ciento). En términos de volumen total de puestos de trabajo desde el inicio de la pandemia, aún faltaban recuperar 4,5 millones de puestos de trabajo en la región.

En la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, la situación del empleo de las mujeres en 2021 era proporcionalmente más desfavorable respecto de 2019 que en el caso de los hombres: en el tercer trimestre de 2021, la tasa de ocupación femenina era 5,6 por ciento menor que la observada a fines de 2019 (2,6 por ciento menor en el caso de la tasa de ocupación masculina), la tasa de participación femenina era 3,6 por ciento menor (1,4 por ciento menor en el caso de la tasa de participación masculina) y, en cuanto al volumen total de puestos de trabajo, entre el segundo trimestre de 2020 y el tercer trimestre de 2021, se recuperaron 19,3 millones de puestos desarrollados por mujeres, pero esta cifra no compensa los 23,6 millones de puestos ocupados por mujeres que se perdieron entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020 (los hombres prácticamente sí recuperaron todos los 25,5 millones de plazas que se perdieron en los primeros tres meses de la pandemia).

⁴⁵ OIT, *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe*, 2020.

⁴⁶ «Bono Proteger» consiste en la entrega temporal de un monto económico, según la condición de vulnerabilidad laboral en la que se encuentre la persona beneficiaria. Para optar por este bono hay que ser costarricense o extranjero en condición migratoria regular y mayor de 15 años, entre otros requisitos.

⁴⁷ El Plan «Panamá Solidario» consiste en la entrega de bolsas de comida, bono solidario y vale digital. Para recibir el bono hay que tener cédula de identidad y las personas extranjeras también se pueden beneficiar del mismo.

⁴⁸ La información contenida en este acápite ha sido tomada del documento *Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe* de la OIT.

A su vez, la recuperación del empleo ha estado liderada por las ocupaciones informales, quienes explican entre el 60 por ciento y 80 por ciento de la creación neta de trabajo entre el segundo trimestre de 2020 y el tercer trimestre de 2021, aunque con tendencia decreciente (80 por ciento en el tercer y cuarto trimestre de 2020, y alrededor del 70 por ciento en el tercer trimestre de 2021). Es decir, así como el impacto negativo de las medidas de confinamiento fue mayor en el empleo informal, también ha ocurrido que la recuperación se ha dado de forma más acelerada en este tipo de empleo.

Las tendencias de los mercados laborales ⁴⁹

La pandemia intensificó las tendencias hacia una mayor digitalización y hay acuerdo en que, a futuro, la influencia de las tecnologías digitales se hará aún mayor en la sustitución, expansión o transformación de empleos.

En cuanto a la sustitución de empleos, un mayor aprovechamiento de las tecnologías digitales puede sustituir fuerza de trabajo humano, siendo aquellas ocupaciones con acciones manuales rutinarias y que, por lo tanto, requieren niveles bajos o medios de educación formal, las que tienen mayor riesgo de sustitución por tecnologías digitales. En América Latina y el Caribe, esto se da en algunas ocupaciones de los sectores agropecuario, comercio, restaurantes y hoteles.

En relación con la expansión del empleo, durante la crisis sanitaria aumentaron las compras a través de aplicaciones en línea y se espera que la tendencia se mantenga. Asimismo, los servicios de despacho de comidas se expandieron y también aquí es posible que muchos cambios en las pautas de consumo y en las prácticas de las empresas persistan. Una tercera forma de trabajo a distancia en expansión es la que se desempeña en plataformas

de trabajo en línea, quienes realizan tareas para empleadores en cualquier parte del mundo a través de sitios como *freelancers* o *upwork*.

Respecto a la transformación del empleo, la digitalización facilitó el teletrabajo que, en el contexto de pandemia, fue una modalidad que atenuó el impacto de las medidas de contención de la expansión del virus en el funcionamiento de empresas e instituciones. La proporción de trabajo susceptible a realizarse a distancia varía entre países por diversas razones: i) las características de las ocupaciones (en algunas no es posible porque requieren presencialidad en el lugar de trabajo), ii) las características de la estructura productiva (países con un gran sector agropecuario que requieren trabajo presencial tienden a contar con una menor proporción de teletrabajo), iii) el grado de informalidad, iv) la infraestructura tecnológica, el acceso a la misma y la proporción de personas trabajadoras con las competencias digitales necesarias.

Sobre este último punto, existe el riesgo de que se profundice la desigualdad que caracteriza los mercados laborales en América Latina y el Caribe debido a las diferencias en el acceso a infraestructura digital de calidad y en el desarrollo de las competencias requeridas para su uso productivo, lo que repercute en un aprovechamiento desigual del potencial de las nuevas tecnologías.

Para que las personas trabajadoras puedan afrontar estas nuevas modalidades laborales es necesario que adquieran competencias transversales como la adaptación al cambio, la resiliencia, la tolerancia a la frustración, el trabajo en equipos multidisciplinarios y multiculturales, así como la capacidad de aprender a lo largo de la vida, la capacidad para tomar decisiones y la comunicación eficaz ⁵⁰.

⁴⁹ La información contenida en este acápite ha sido tomada del documento *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales* de la CEPAL, 2020.

⁵⁰ Disponible en <https://www.educaweb.com/noticia/2021/11/24/modalidades-trabajo-estan-cambiando-panorama-laboral-20756/>

3

► Caracterización de las plataformas digitales de trabajo



Entre 2010 y 2020, según la OIT (2021b), la cantidad de plataformas digitales de trabajo (PDT) en línea y localizado se quintuplicó en el mundo hasta llegar a casi 800 (casi 300 de trabajo en línea y alrededor de 500 de trabajo localizado). Lo anterior se debió, principalmente, a la masificación del uso de celulares e Internet, la necesidad de los comercios de desprenderse de sus propios servicios de reparto (*delivery*) para reducir costos e incrementar su demanda, así como la creciente tendencia de los consumidores a satisfacer sus necesidades en forma inmediata.

Es muy difícil estimar la cantidad de personas trabajadoras (empleo externo) de estas plataformas, entre otras razones, por la falta de transparencia de dichas empresas para compartir información relevante; a que las encuestas de hogares en los países (sobre todo de América Latina y el Caribe) aún no están diseñadas para identificar este tipo de trabajos, y a la dificultad de hacerlo a partir de registros administrativos tradicionales, porque las transacciones se realizan por Internet sin requerir la intervención del Estado.

Sin embargo, un estudio de la CEPAL (2021a) señala que en Argentina, Colombia y República Dominicana se ha estimado que entre un 0,8 por ciento y 1 por ciento de la población ocupada se dedican a trabajos en plataformas. En tanto, según una Encuesta de la CAF (2019)⁵¹, el 9,4 por ciento de las personas trabajadoras de once de las principales ciudades de América Latina y el Caribe declararon haber prestado un servicio por intermedio de una plataforma digital en el último mes previo a la aplicación de la encuesta, siendo Ciudad de Panamá la que registró un porcentaje más alto.

La pandemia provocó un incremento en la demanda de los servicios que ofrecen las plataformas digitales de reparto, debido a que se consideró como un servicio esencial en medio de la cuarentena que determinaron los gobiernos cuando se inició la emergencia sanitaria. No obstante, este incremento de la demanda se dio a la par de un aumento de la oferta de personas trabajadoras (quienes habiendo perdido sus empleos en la pandemia consideraron

esta modalidad de trabajo una opción para generar ingresos).

Una de las consecuencias de ello fue la reducción de los ingresos de las personas trabajadoras de estas plataformas digitales de reparto. La crisis provocada por la pandemia añadió mayor precariedad a la situación de este grupo, exacerbando los riesgos de contraer el virus, debido a la naturaleza de su trabajo, caracterizada por tener contacto directo con terceros. En este sector, otro efecto de la pandemia fue el aumento en la diversidad de los perfiles de los repartidores, con un crecimiento del número de repartidores nacionales y un mayor número de mujeres, jóvenes, personas trabajadoras informales, personas desempleadas y otros perfiles especialmente impactados por la crisis laboral.

La popularización de los trabajos de plataforma ha sido resultado de las bajas barreras de entrada para este tipo de ocupaciones, las cuales varían en función de la plataforma intermediaria y suelen ser menores para las personas trabajadoras de convocatoria local, que en las personas trabajadoras de convocatoria global.



La pandemia provocó un incremento en la demanda de los servicios que ofrecen las plataformas digitales de reparto, debido a que se consideró como un servicio esencial en medio de la cuarentena que determinaron los gobiernos cuando se inició la emergencia sanitaria.

⁵¹ CAF, *Encuesta de percepciones de los latinoamericanos sobre los sistemas de pensiones, salud y cuidados y el avance tecnológico en el mercado laboral*, 2019.

A su vez, esto contribuye a explicar las diferencias en las características sociodemográficas de ambos grupos de personas trabajadoras: las de plataformas en línea suelen ser, en promedio, más jóvenes y con mayor nivel educativo.

La OIT (2021b), con base en la encuesta realizada a unas 12 000 personas trabajadoras de plataformas digitales de trabajo en línea y de trabajo localizado de 100 países de todo el mundo, reveló que, en las plataformas de trabajo en línea, la edad promedio es 31 años, mientras que en las plataformas de trabajo localizado de vehículos de transporte con conductor (VTC) o taxi y de reparto es de 36 y 29 años, respectivamente. Asimismo, alrededor de las dos terceras partes de las personas trabajadoras de las plataformas en línea cuentan con educación superior, mientras que esta proporción es menor entre las personas conductoras y repartidoras de plataformas de trabajo localizado (menos del 25 por ciento). En tanto, las mujeres representan cuatro de cada diez personas trabajadoras en las plataformas de trabajo en línea y una de cada diez personas trabajadoras en las de trabajo localizado.

En algunos países, las plataformas de reparto a través de aplicaciones son una importante fuente de oportunidades de trabajo para las personas migrantes, quienes encuentran menos restricciones para acceder a ellas respecto a otros puestos. En los países que presentan una migración laboral recientemente significativa se observa, entre las personas trabajadoras de plataformas de ejecución local, una elevada proporción de personas migrantes: son los casos de Colombia, Costa Rica y República Dominicana, países que en años recientes han registrado gran cantidad de personas inmigrantes y en los que, según la CEPAL (2021a), la proporción de personas trabajadoras de plataformas de ejecución local e inmigrantes es 17 por ciento, 11 por ciento y 15 por ciento, respectivamente. Este porcentaje suele ser mayor en los casos de plataformas con menores barreras de acceso, como las de reparto. Además, entre las personas migrantes, la proporción de quienes trabajan en plataformas y realizan este trabajo como única opción disponible, suele ser más alta que en el caso de los nacionales.

Este tipo de empresas ofrecen oportunidades de salir del desempleo y generar ingresos a las personas trabajadoras, y en particular, a las mujeres, los jóvenes y las personas trabajadoras migrantes. Además, estas valoran la flexibilidad de horarios de las plataformas digitales, que hace su trabajo compatible con el estudio, con cuidar a familiares en situación de dependencia y/o con otros trabajos. Pero, al mismo tiempo, existen ciertas desventajas del trabajo en plataformas digitales, sobre todo del localizado, tales como: la inseguridad sobre la duración del vínculo laboral y la falta de protección legal ante un despido; la irregularidad de los ingresos; las jornadas excesivas; la desprotección social, la falta de seguro de salud y de cobertura por enfermedades o accidentes y de acceso a la seguridad social; las deficientes condiciones de seguridad y salud en el trabajo; la ausencia de derecho a vacaciones, licencias por maternidad, compensación de servicios, a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

Dichas consecuencias son particularmente negativas para las personas migrantes, considerando sus menores opciones —respecto a la población local— de acceder a otros trabajos o a programas de los gobiernos que les permita contar con ingresos, seguro de salud o seguridad social. Esta situación se agudiza en aquellos casos en que la persona no cuenta con un estatus migratorio regular.

En Costa Rica, un estudio de la CEPAL (2020c) ⁵², a partir de 123 entrevistas a personas trabajadoras de estas plataformas, encontró que: la edad promedio es 37.4 años, el 94 por ciento son hombres y el 6 por ciento son mujeres, y el 40 por ciento tienen nivel de formación superior técnico o universitario. Asimismo, que el 89 por ciento son nacionales y el 11 por ciento restantes son extranjeros (básicamente personas nicaragüenses y venezolanas). La participación de personas trabajadoras extranjeras puede estar atraída por las facilidades ofrecidas por las plataformas en relación con los requisitos para convertirse en usuario proveedor. Además, *Uber*, *Uber Eats*, *Glovo* y *DiDi*, al ser parte de empresas transnacionales,

52 CEPAL, *Cambio tecnológico y ocupaciones emergentes en Costa Rica*, 2020.

disponen de mecanismos que facilitan el acceso a la interfaz y los datos de las aplicaciones, indistintamente del estatus migratorio de las potenciales personas trabajadoras. En el estudio también se llevaron a cabo entrevistas a 15 conductores de *Uber*, a partir de lo cual se identificó que existen diversas condiciones de vulnerabilidad: ante *Uber* como compañía, ante el estatus legal de *Uber* en el país, ante las personas pasajeras, mientras se conduce y durante la pandemia.

Resultados similares se obtuvieron en Honduras. Según un estudio de la Fundación FES (2020a) ⁵³, a partir de la aplicación de cuestionarios a 14 personas trabajadoras de las plataformas *Hugo* y *Glovo*, se identificó que su principal motivación era que necesitaban un empleo y; en segundo lugar, la flexibilidad de horarios y la posibilidad de obtener ingresos extras. No obstante, en estas plataformas digitales se elude una relación de dependencia empleado-empleador entre el repartidor y la plataforma y, por lo tanto, se limitan o anulan los derechos y obligaciones que se derivan de una relación contractual formal como estabilidad en los ingresos, acceso a seguridad social, protección ante enfermedades laborales, pago de indemnización o preaviso en caso de despido.

► 3.1 Importancia relativa de las plataformas digitales de trabajo, características, ventajas y desventajas

En la segunda década del siglo XXI, de acuerdo con la OIT (2021b), la cantidad de plataformas digitales de trabajo en línea y localizado se incrementó de 142 en 2010 a 777 en 2020: las de trabajo en línea se triplicaron, mientras que las plataformas de servicios de transporte y repartos se multiplicaron casi por diez. Más del 40 por ciento de estas plataformas se concentran en tres países: Estados Unidos (29 por ciento), India (8 por ciento) y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (5 por ciento).

De las 777 plataformas digitales, 494 son de trabajo localizado (383 de reparto, 106 VTC o taxi y 5 híbridas, que ofrecen diversos tipos de servicios como VTC, reparto y comercio electrónico) y 283 son de trabajo en línea (181 de personas trabajadoras autónomas, 46 dedicadas a las microtarefas, 37 a la asignación de tareas por concurso y 19 a la programación competitiva).

53 Fundación Friedrich Ebert Stiftung, *Plataformas digitales y relaciones laborales en Honduras, una primera aproximación*, 2020.

El trabajo de plataformas digitales bajo demanda de transporte o servicio a domicilio se ha extendido alrededor del mundo. Según la CISS (2021a) ⁵⁴, en el caso de las aplicaciones de transporte, en América Latina y el Caribe:



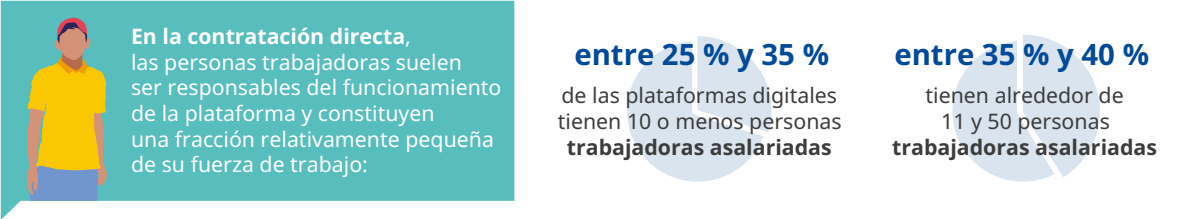
En el siguiente cuadro se identifica cuáles de estas plataformas digitales de transporte y de servicios a domicilio existen en los países que son parte del objeto de estudio.

► **Cuadro 10. Cobertura de plataformas digitales de transporte y de servicios a domicilio en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, según plataforma, 2020**

	Plataformas digitales de transporte				Plataformas digitales de servicios a domicilio			
	Uber	Cabify	DiDi	Beat	Uber Eats	Rappi	Glovo	DiDi Food
Costa Rica								
El Salvador								
Guatemala								
Honduras								
Panamá								

Fuente: CISS. Hacia la protección de las personas trabajadoras en las plataformas digitales, 2021.
Nota. En gris se han sombreado los casos en los que la plataforma tiene presencia en el país.

Las plataformas digitales de trabajo ofrecen dos tipos de relaciones laborales: la contratación directa por las plataformas y, otra, en que las plataformas hacen de intermediarias.



⁵⁴ CISS, *Hacia la protección de las personas trabajadoras en las plataformas digitales*, 2021.
⁵⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En cuanto al empleo externo, debido a que las plataformas practican una política de no divulgación de datos, resulta muy difícil estimar el volumen real de personas trabajadoras ocupadas activas que realizan tareas para ellas. Esta falta de transparencia por parte de estas empresas, a la hora de compartir datos, ha llevado a los investigadores y a las oficinas de estadística a utilizar encuestas para elaborar estimaciones del número de personas en cuyo trabajo median las plataformas. Al respecto, diversas encuestas realizadas por investigadores y organismos estadísticos en Europa y América del Norte, entre 2015 y 2019, sugieren que la proporción de la población adulta que ha realizado trabajos en plataformas se sitúa entre el 0,3 por ciento y el 22 por ciento ⁵⁶.

En tanto, la CEPAL (2020a) señala que los estudios de McKinsey Global Institute (2015) proyectaron que las personas trabajadoras de plataformas representaban algo menos del 1 por ciento de los ocupados en Estados Unidos, mientras que Robles & McGee (2016), basados en la encuesta de Emprendimiento y actividades informales de la Reserva Federal, estimaron que la prevalencia de trabajos de plataforma en Estados Unidos era superior al 4 por ciento. En Europa, Pesole et al. (2018) —utilizando la data de la Encuesta en línea sobre economía colaborativa y empleo aplicada por la Unión Europea, para catorce Estados miembros en 2017— encontraron que el 9,7 por ciento de la población adulta había utilizado alguna vez una plataforma digital para proveer algún servicio de trabajo. Un resultado que es consistente con las conclusiones de Huws et al. (2017) quienes, con base en una encuesta en línea, estimaron que poco más del 10 por ciento de la población adulta en Europa había brindado servicios a cambio de pago por medio de una plataforma digital alguna vez. Además, de acuerdo con el Índice de trabajo en línea, desarrollado por la Universidad de Oxford con el objetivo de medir la oferta y la demanda de trabajo independiente en línea,

Asia como región aportó el 60 por ciento de las personas trabajadoras de convocatoria global, Europa el 18 por ciento, América del Norte el 15 por ciento, África el 4 por ciento y América del Sur el 2 por ciento. Para América Latina y el Caribe, la CEPAL (2021a) señala que en Argentina, Colombia y República Dominicana se ha estimado que entre un 0,8 por ciento y 1 por ciento de la población ocupada se dedica a trabajos en plataformas.

Según una Encuesta de la CAF (2019), el 9,4 por ciento de las personas trabajadoras de once de las principales ciudades de la región de América Latina y el Caribe ⁵⁷ declararon haber prestado un servicio por intermedio de una plataforma digital en el último mes previo a la aplicación de la Encuesta, mientras que el 6,7 por ciento estaba registrado como proveedor en una plataforma, aunque sin actividad. Es decir, sumando ambos porcentajes, el 16 por ciento de la fuerza laboral se conforma por personas trabajadoras de plataforma activas o potenciales, siendo la Ciudad de Panamá aquella en la que este porcentaje es el más alto (23 por ciento). Además, el 60 por ciento de las personas trabajadoras con actividades de plataforma son autoempleadas, el 27 por ciento asalariadas, el 10 por ciento empleadores y el 3 por ciento restante son personas trabajadoras familiares sin remuneración, miembros de cooperativas o en servicios domésticos. Además, el empleo en plataforma constituye una actividad principal en el 41 por ciento de los casos, siendo este porcentaje mayor entre los autoempleados que en el resto de las categorías de empleo; entre los hombres; entre los más jóvenes y los de mayor edad (que entre los de edades intermedias) y entre los de menor educación.

⁵⁶ Las grandes variaciones en los cálculos se explican por diferencias en cuanto a la definición del tipo de plataformas, período de referencia y la metodología utilizada. En lo que se refiere a los tipos de plataformas, hay estimaciones que abarcan las plataformas digitales de trabajo, de comercio electrónico y las plataformas de alquiler y de pago, mientras que en otras la clasificación se reduce a las plataformas digitales de trabajo (tanto en línea como localizado). En cuanto al período de referencia, las clasificaciones amplias incluyen a las personas que han realizado tareas o han trabajado o ganado dinero alguna vez en una plataforma, o lo han hecho durante el año anterior, mientras que las restringidas se limitan a considerar si han trabajado en una plataforma en el mes o la semana anterior. Con respecto a las diferencias metodológicas, algunas encuestas aplican un enfoque basado en los ingresos y otras se basan en el trabajo realizado.

⁵⁷ Ciudad de Panamá, Bogotá, Quito, Lima, San Paulo, La Paz, Montevideo, Santiago, Buenos Aires, Asunción y Ciudad de México.

Modelo de negocio y estrategias empresariales de las plataformas digitales de trabajo

Empleo interno



Empleo externo



De acuerdo con la Fundación FES (2020a), en las plataformas digitales de trabajo hay tres tipos de actores involucrados: los clientes (empresas o personas) que solicitan las tareas; las personas trabajadoras (personas o micro / pequeñas empresas) que realizan las tareas; y los propietarios de la plataforma, que median el trabajo o los servicios que las personas trabajadoras prestan a los clientes, que además pueden influir en el intercambio entre ambos en tiempo real vía el diseño de la interfaz. Asimismo, estas plataformas digitales de trabajo (independientemente si es en línea o localizado) cumplen tres funciones específicas: vincular a las personas trabajadoras con la demanda; proporcionar herramientas y servicios comunes para que se pueda realizar un trabajo a cambio de una remuneración; y establecer pautas de gobernanza para recompensar las buenas prácticas y disuadir las negativas.

Si bien existe una amplia gama de tareas que se pueden realizar a través de las plataformas digitales de trabajo en línea o localizado, hay características en los modelos de negocio y en las estrategias empresariales que son comunes a los diferentes tipos de plataforma:

- La introducción de una gestión algorítmica de los procesos de trabajo y del rendimiento.
- La organización del trabajo, que permite que las plataformas ofrezcan servicios sin tener que invertir en bienes de equipo o asumir los costos de funcionamiento. En otras palabras, transfieren los costos, al igual que los riesgos y responsabilidades, a las otras dos partes (clientela y quien trabaja), lo que les facilita crecer a escala a un costo marginal muy bajo.
- La creación de un mercado de trabajo dual muy segmentado, que se divide en dos categorías: una pequeña fuerza de trabajo principal, contratada por la plataforma de forma directa (empleo interno) y una amplia fuerza de trabajo subcontratada, en cuyo trabajo interviene la plataforma (empleo externo), considerados por las plataformas como «trabajadores por cuenta propia» o «independientes» en lugar de asalariados.

La OIT (2019a) ⁵⁸ señala que, en este tipo de empresas, la gestión mediante algoritmos va más allá de dirigir el trabajo y la planificación, llegando a controlar casi todos los aspectos del trabajo. Citando el estudio de Möhlmann y Zalmanson (2017), se identifican las siguientes características de esta gestión algorítmica:

- Seguimiento continuo de la conducta de las personas trabajadoras.

⁵⁸ OIT, *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, 2019.

- Constante evaluación de su desempeño mediante la aceptación o el rechazo del trabajo por parte de la clientela.
- Implementación automática de decisiones, sin que intervenga un ser humano.
- Interacción de las personas trabajadoras con un «sistema» en lugar de seres humanos, privándolos de cualquier oportunidad de conversación o la negociación con la supervisión.
- Poca transparencia, puesto que las empresas no suelen revelar los criterios que sustentan sus algoritmos.

En tanto, el BID (2019) ⁵⁹ sostiene que se ha pasado del control empresarial al control algorítmico, ya no existe un jefe que controle la forma de trabajar, pues el algoritmo es el que califica el desempeño laboral, utilizando los indicadores medidos automáticamente, como las evaluaciones de los clientes, la aceptación o rechazo de un pedido y los tiempos de entrega son algunos de los indicadores medidos automáticamente.

Por otro lado, en las relaciones laborales tradicionales, la persona trabajadora sabe quién es su empleador, en cambio en el trabajo en plataformas le resulta difícil saber quién la contrata.

Además, con el trabajo en plataformas se presenta un desafío en relación con las referencias laborales, ya que las evaluaciones de los clientes y los datos sobre el desempeño laboral son propiedad de las plataformas, es decir, no es posible que una persona trabajadora se lleve consigo esta «reputación digital» si desea cambiar de empresa.

Las estrategias empresariales que aplican las plataformas digitales de trabajo constan, según la OIT (2021b), de los siguientes elementos clave, que se van adaptando a los contextos nacionales o jurídicos:

- La estrategia para obtener ingresos: comisiones y planes de suscripción. Las plataformas ofrecen a su clientela múltiples planes de suscripción y servicios personalizados. Por otra parte, a quienes trabajan, diversos planes de suscripción con más ventajas y a un costo

adicional, que suelen resultar indispensables para poder acceder a más trabajo. Se suele cobrar una comisión a las personas trabajadoras y a las empresas. En las plataformas de trabajo localizado, se suele exigir comisiones cuando se trata de personas trabajadoras de servicios de VTC o taxi, mientras que en los servicios de reparto ese costo recae sobre las empresas y la clientela.

- La contratación y vinculación automática entre personas trabajadoras y clientes: las plataformas digitales utilizan algoritmos para la asignación de tareas o la vinculación automática entre clientes y personas trabajadoras. A partir de indicadores como las puntuaciones, las reseñas de la clientela, los índices de cancelación o aceptación de trabajos, los perfiles profesionales y la experiencia de las personas proveedoras de bienes o servicios.
- Los procesos de trabajo y la gestión del rendimiento: este tipo de empresa proporciona diversas aplicaciones y equipos informáticos para supervisar y evaluar a las personas trabajadoras y articular la comunicación entre la clientela y la persona trabajadora. Entre ellas se encuentra el sistema de posicionamiento global (GPS) para el seguimiento físico en tiempo real por parte de las empresas concentradas en trabajo localizado, así como las herramientas que registran automáticamente las capturas de pantalla o las pulsaciones del teclado en las plataformas de trabajo en línea, modalidades que pueden restringir la libertad y autonomía de quienes laboran.
- Reglas de gobernanza: las plataformas tienden a configurar unilateralmente la arquitectura de gobernanza a través de sus contratos de servicio, que deben ser previamente aceptados por las personas trabajadoras, clientela y empresas para poder acceder a sus servicios. Esta forma de gobernanza les permite ejercer control sobre la libertad de las personas trabajadoras a la hora de laborar y, en algunos casos, también restringe la capacidad de la clientela o de las empresas para relacionarse con las personas trabajadoras, por ejemplo, mediante cláusulas de exclusividad.

59 BID, *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿cómo garantizar los derechos de los trabajadores en la era digital?*, 2019.

Ventajas y desventajas de las plataformas de trabajo para las empresas, consumidores y para el mercado en general



Las empresas, según la OIT (2021b), utilizan las plataformas de trabajo en línea para: agilizar los procesos de contratación de las personas trabajadoras; reducir costos, tiempos de ejecución de los trabajos y mejorar la eficiencia; y utilizar el conocimiento y buscar la innovación. Las empresas y consumidores utilizan las plataformas de trabajo localizado, en el caso del sector de reparto, por las siguientes razones: mayor visibilidad, mejora en la productividad y aumento de la demanda y expansión de la clientela, mientras que en el sector de taxi debido a razones de seguridad, comodidad y precios competitivos.

Sin embargo, las empresas usuarias de las plataformas de trabajo en línea también experimentan dificultades: quienes las utilizan enfrentan el riesgo de perder capacidad interna en materia de recursos humanos dada la dependencia excesiva en personas proveedoras externas. En el caso de las empresas que dependen de las plataformas de reparto, pueden reducir su margen de beneficios debido a las elevadas comisiones que se le cobran a su clientela. Además, la falta de infraestructura digital, los fallos técnicos o los retrasos en el reparto pueden afectar el buen funcionamiento y reputación de la empresa.

En relación con sus efectos sobre los mercados en general, según la CEPAL (2020a), las plataformas digitales han provocado mayor accesibilidad y asequibilidad de los servicios, aunque la ausencia de regulaciones para la provisión de estos servicios supone un riesgo para la protección de sus consumidores, principalmente, por no saber quién es responsable cuando hay algún fallo en la provisión del servicio. Otro riesgo es que las plataformas interfieran con la dinámica competitiva de los mercados cuando pueden eludir ciertas regulaciones y recibir así un trato diferenciado en relación con las empresas tradicionales, provocando que estas las acusen de competencia desleal. A ello hay que añadir que a los Estados se les dificulta cobrar el impuesto al valor agregado, a las ventas y similares, cuando las personas trabajadoras de las plataformas actúan como proveedores informales.

► 3.2 Efectos de la pandemia de COVID-19 en las plataformas digitales de trabajo

La pandemia provocó un incremento en la demanda de los servicios que ofrecen las plataformas digitales de reparto, debido a que se consideró como un servicio esencial en medio de la cuarentena que determinaron los gobiernos. Cabe resaltar que este aumento no se observó en otras plataformas digitales como la de transporte, lo cual podría explicarse por las restricciones a la movilidad durante el confinamiento. Para el BID (2021a) ⁶⁰, la crisis es un contexto propicio para el crecimiento del uso de estas empresas. No solo porque las personas trabajadoras ven en las plataformas un recurso para encontrar trabajo, también porque, en un contexto de incertidumbre, las empresas buscan incorporar talento externo y no añadirlo de manera fija a la plantilla. Además, hay consumidores que han digitalizado muchas de sus interacciones laborales, sociales, así como también el consumo y las compras en línea.

En las plataformas de ejecución local de algunos países de América Latina y el Caribe, los servicios de compra y de reparto registraron marcados aumentos de demanda, debido al cierre de restaurantes y el autocuidado de muchas personas que evitaron salir de su casa para hacer compras. No obstante, según la CEPAL (2021a), este incremento de la demanda se dio a la par de un aumento de la oferta de personas trabajadoras (quienes habiendo perdido sus empleos en la pandemia consideraron esta modalidad de trabajo una opción de encontrar empleo). Una de las consecuencias de ello es que podrían disminuir los ingresos de las personas trabajadoras de estas plataformas digitales de reparto. Asimismo, el estudio de la CEPAL señala que, en las plataformas digitales de trabajo en línea, la demanda tiende a sobrepasar a la oferta en las tareas que requieren mayores niveles de cualificación, mientras que en las ocupaciones que abarcan tareas menos complejas la oferta es, en términos relativos, más elevada.

Por otro lado, la crisis provocada por la pandemia añadió mayor precariedad a la situación de quienes trabajan para estas empresas, sobre todo las de reparto, exacerbando los riesgos de contraer el virus debido a la naturaleza de su trabajo, caracterizada por tener contacto directo con terceros, tanto en espacios públicos como privados (autos, locales comerciales, restaurantes y hogares de los clientes).

No obstante, puso de relieve la importancia y la gran vulnerabilidad en la que se encuentran muchas de las personas trabajadoras de las plataformas de reparto, también puede ser una oportunidad para avanzar en la regulación de la actividad, que facilite el acceso efectivo a sus derechos laborales y permita progresar en la fiscalización del cumplimiento del respeto a los derechos laborales.

Un estudio del BID (2021b) ⁶¹ señala que se aceleraron tendencias en la economía digital que no se preveían alcanzar hasta dentro de cinco o diez años. En este contexto, uno de los sectores que ha recibido mayor impacto durante la pandemia, en lo económico y laboral, ha sido el de la economía de plataformas. El estudio se focalizó en tres sectores, uno de los cuales fue el de repartos, analizando lo sucedido en quince plataformas de dicho sector (diez de ellas en países de América Latina y el Caribe como: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y Uruguay).

En el sector de repartos, caracterizado por ser altamente masculinizado (90 por ciento repartidores hombres), altamente competitivo (gran cantidad de plataformas operativas), de una alta visibilidad (alta repercusión mediática) y en consolidación (en crecimiento desde 2010), las plataformas de reparto han experimentado, a partir de la pandemia, un incremento significativo de la demanda, al mismo tiempo que un cambio

60 BID, *¿Cómo la tecnología puede mejorar los empleos emergentes en América Latina y el Caribe?*, 2021.

61 BID, *Economía de plataformas y COVID-19: una mirada a las actividades de reparto, los cuidados y servicios virtuales en España y América Latina*, 2021.

en las necesidades de los comercios, sus usuarios y los repartidores. Otro efecto de la pandemia ha sido el aumento en el número de personas trabajadoras y en la diversidad de los perfiles de quienes trabajan en el reparto, con un crecimiento en el número de nacionales y un mayor número de mujeres, jóvenes, personas trabajadoras informales, personas desempleadas y otros perfiles especialmente impactados por la crisis laboral.

El estudio del BID también da cuenta de cambios, a partir de la pandemia, en los servicios y adaptación del negocio en el sector de repartos, en la relación entre plataformas y repartidores, así como en la reputación del sector.

En cuanto a los cambios en los servicios y adaptación del negocio, se destaca el fortalecimiento del rol de las plataformas como vectores de digitalización de comercios locales y tradicionales, así como el refuerzo de las relaciones estratégicas con cadenas de supermercados, mediante nuevos acuerdos y paquetes de acciones de las plataformas dirigidas a fidelizar a los comercios. Los principales cambios en la relación entre plataformas y repartidores fueron: el establecimiento de protocolos de actuación específicos para operar durante la pandemia, dirigidos a aumentar la seguridad del servicio, limitando el contacto entre repartidores y clientes, así como poner a disposición de las personas trabajadoras equipos de protección individual y brindarles capacitación sobre cómo operar en el nuevo contexto.

En cuanto a la reputación del sector, hasta antes de la pandemia, las plataformas digitales eran observadas con cierto recelo debido a su modelo laboral o a las acusaciones de fomentar la precariedad laboral. A partir de la pandemia existiría un cierto consenso en torno al relevante papel que muchas de estas plataformas han desempeñado durante su período más complicado.

Las medidas adoptadas para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 en el trabajo en plataformas digitales

Algunas sentencias judiciales han obligado, tanto a las empresas como a los gobiernos, a adoptar medidas de emergencia para proteger la salud y seguridad de las personas trabajadoras⁶². Asimismo, diversos países han establecido regulaciones específicas sobre seguridad y salud en el trabajo de las personas trabajadoras de plataformas⁶³.

En relación con las medidas adoptadas por las plataformas, destacan en Argentina, Chile y México algunas acciones de información y capacitación a las personas trabajadoras en las medidas de seguridad y prevención de riesgos, incluyendo las pautas necesarias para prevenir la propagación del virus. Aunque con menos frecuencia, algunas plataformas han establecido formas de cobertura por enfermedad para apoyar los ingresos de las personas trabajadoras que no pudiesen ejercer su actividad⁶⁴.

62 Por ejemplo, un tribunal del trabajo del Estado de Sao Paulo ordenó que las plataformas de reparto brindaran de manera inmediata las herramientas adecuadas para mantener el distanciamiento social y ordenó a las plataformas de reparto a brindar un salario mínimo a las personas trabajadoras, en caso de verse obligadas a aislarse por contagio de COVID-19.

63 En Colombia, el Ministerio del Trabajo emitió una normativa que obliga a los empleadores que utilizan la prestación del servicio de domicilios o compra y entrega de bienes o mercancías mediante plataformas, a proveer a sus personas trabajadoras con los mismos elementos de protección personal que exige la ley para las personas trabajadoras dependientes. En Perú, el Ministerio de Producción emitió una Resolución Ministerial que establece un protocolo con lineamientos generales para la vigilancia de salud de los repartidores independientes de las diferentes plataformas digitales o aplicativos de *delivery*.

64 Por ejemplo, en Chile las plataformas de reparto pusieron en marcha un «fondo de emergencia» para ayudar económicamente a las personas trabajadoras contagiadas o puestas en cuarentena por una autoridad de salud.

► 3.3 El perfil de las personas trabajadoras de las plataformas digitales de trabajo

La OIT (2021b) revela que la mayoría de estas personas trabajadoras son menores de 35 años (la edad promedio es 33.2 años) y con un alto nivel de estudios (37 por ciento con educación universitaria y 20 por ciento con postgrado).

Para la CEPAL (2020a), la popularización de los trabajos de plataforma ha sido resultado de las bajas barreras de entrada para este tipo de ocupaciones y de que muchas personas se hayan visto atraídas por estos trabajos en momentos en los que han necesitado compensar una caída en sus ingresos o requerido aumentar temporalmente sus gastos. Estas barreras de entrada varían en función de la plataforma intermediaria y suelen ser menores para las personas trabajadoras de convocatoria local (por lo general, bicicleta o motocicleta, teléfono móvil, acceso a Internet, documentos de identificación y prueba de no antecedentes criminales) que en las personas trabajadoras de convocatoria global (se requieren mayores habilidades digitales, competencias específicas en el área de trabajo a postular y a veces dominar más de un idioma).

Las diferencias en los requisitos para acceder al trabajo se reflejan en las características sociodemográficas de ambos grupos de personas trabajadoras: aquellas de plataformas en línea suelen ser, en promedio, más jóvenes y con mayor nivel educativo ⁶⁵. Sobre este último punto, la OIT (2021b) revela que, en las plataformas de trabajo en línea, la edad promedio es 31 años; las dos terceras partes cuentan con educación superior (61 por ciento en los países desarrollados y 73 por ciento en los países en desarrollo). En cambio, en las plataformas de trabajo localizado de VTC o taxi y de reparto, la edad promedio es de 36 y 29 años, respectivamente. Además, la proporción con educación superior es mucho menor entre las personas conductoras y repartidoras de

plataformas de trabajo localizado (24 por ciento y 21 por ciento, respectivamente).

En cuanto al sexo, según el estudio de la OIT (2021b), las mujeres representan cuatro de cada diez personas trabajadoras en las plataformas de trabajo en línea (dos de cada diez en los países en desarrollo) y una de cada diez personas trabajadoras en las de trabajo localizado. En tanto, según la CEPAL (2021a), en las plataformas de reparto y de transporte de personas la participación de las mujeres solo alcanza entre el 3 por ciento y 6 por ciento en Argentina, el 6 por ciento en Costa Rica y República Dominicana, y el 8 por ciento en Colombia.

Esta baja participación femenina en las plataformas de trabajo localizado, sobre todo en las de transporte, podría deberse, según la CEPAL (2020a), a un fenómeno de autoselección, pero también a una brecha de ingresos de género por circunstancias tales como seguridad de las rutas o preferencias en la velocidad de conducción. Además, la economía de plataformas en América Latina y el Caribe puede replicar las brechas de participación y la segregación ocupacional, tomando en cuenta que hay un patrón de segregación ocupacional del mercado laboral digital en la región, tanto en el tipo de empresas (las firmas unipersonales lideradas por mujeres tienen una mayor presencia en sectores de cuidado, comercio y servicios; las lideradas por hombres tienen una mayor presencia en sectores de comunicación, informática y financieros) como en el tipo de tareas tradicionales (las mujeres participan más en plataformas de servicios de limpieza y compra/entrega de artículos para el hogar, mientras que los hombres lo hacen más en servicios de entrega de comidas a domicilio y taxis).

⁶⁵ La CEPAL señala que estas reducidas barreras de entrada también explican que la participación laboral en este tipo de trabajos sea superior en segmentos poblacionales con alta volatilidad en sus ingresos, como los jóvenes, las personas desempleadas y subempleadas y aquellas económicamente vulnerables, que buscan de esta manera fuentes de ingresos alternativas. En el hecho de que los participantes de las plataformas de digitales sean más jóvenes que el promedio de la fuerza de trabajo también influye su mayor familiarización con el uso de celulares inteligentes para realizar actividades como registrarse en aplicaciones.

Según la OIT (2021c), es posible que en la baja participación del sexo femenino influyan factores propios de los sectores de reparto como: la seguridad, los patrones culturales y los requerimientos de esfuerzo físico, así como las horas en que los servicios de movilidad y mensajería tienen mayor demanda (como las horas de las comidas). Son precisamente aquellas en las cuales las mujeres laboran de forma no remunerada en las tareas domésticas, por lo que tienen menor disponibilidad.

Con respecto a la nacionalidad de las personas trabajadoras, de acuerdo con la OIT (2021b), el 17 por ciento de las personas que trabajan en estas plataformas son personas migrantes (38 por ciento en los países desarrollados y 7 por ciento en los países en desarrollo). Dicha proporción es el 15 por ciento entre quienes laboran en el sector reparto y apenas el 1 por ciento entre quienes lo hacen en el sector de VTC. Esta participación relativa casi nula de personas migrantes en el sector de VTC puede estar relacionada con las necesidades de inversión en capital (vehículos) y, por lo tanto, de crédito, así como las dificultades para obtener los documentos de conducción, cuando no se tiene el proceso migratorio adecuadamente certificado.

En algunos países, las aplicaciones de reparto son una importante fuente de oportunidades de trabajo para las personas migrantes, quienes encuentran menos restricciones para acceder a ellas respecto a otros trabajos. La CISS (2021b) ⁶⁶ señala que la población migrante se encuentra en una situación doblemente vulnerable, por la precarización laboral y su condición migratoria, por lo que es importante que las legislaciones y programas diseñados para garantizar los derechos laborales en las plataformas digitales no estén ligados a la posesión de ciudadanía o permiso de trabajo.

En tanto, la CEPAL (2021a) señala que en los países que presentan una migración laboral recientemente significativa se observa una elevada proporción de personas migrantes entre las personas trabajadoras de plataformas de ejecución local. Son los casos de Colombia, Costa Rica y República Dominicana, países que en los años recientes han registrado gran cantidad de personas inmigrantes. Las encuestas revelan que la proporción de personas trabajadoras en dichas plataformas son personas inmigrantes: 17 por ciento, 11 por ciento y 15 por ciento, respectivamente. Este porcentaje suele ser mucho mayor en los casos de plataformas con menores barreras de acceso, como las de reparto. Además, entre las personas migrantes, la proporción de personas trabajadoras de plataformas que realizan este trabajo como única opción disponible suele ser más alta que en el caso de los nacionales que ejercen la misma actividad.

 En algunos países, las aplicaciones de reparto son una importante fuente de oportunidades de trabajo para las personas migrantes, quienes encuentran menos restricciones para acceder a ellas respecto a otros trabajos.

⁶⁶ CISS, *Retos de la organización laboral en el trabajo en plataformas digitales*, 2021.

Un estudio de la OIT (2021g) ⁶⁷ sobre el aporte de las personas migrantes venezolanas en los servicios de reparto de alimentos y medicinas durante la pandemia en Argentina, Colombia y Perú reveló, con base en los resultados de 331 encuestas a personas trabajadoras venezolanas en estos servicios, que la pandemia redujo las posibilidades de inserción laboral para la población migrante, convirtiendo a las plataformas digitales en una de las pocas alternativas disponibles: así, una de cada tres personas encuestadas manifestaron haber empezado en esta ocupación a partir de la pandemia.

Principales motivaciones de las personas trabajadoras de las plataformas digitales de trabajo, ventajas y desventajas

Según la OIT (2021b), las principales motivaciones para incorporarse a esta línea de trabajo, en los países en desarrollo, son: la elección o la necesidad de trabajar en el hogar, la flexibilidad horaria (36 por ciento de las personas trabajadoras) y la posibilidad de complementar otras fuentes de ingreso (26 por ciento). Las dos primeras son motivaciones especialmente importantes para las mujeres, porque casi el 25 por ciento de ellas son madres con hijos menores de 6 años, a quienes las plataformas de trabajo en línea les ofrecen oportunidades para conciliar el trabajo con las responsabilidades de cuidado. Mientras que, entre las personas trabajadoras de las plataformas de trabajo localizado, la falta de oportunidades de empleo es el principal factor de motivación, especialmente entre quienes prestan servicios de VTC/taxi y de reparto mediante aplicaciones. De hecho, la proporción que mencionó dicho factor como principal fue 40 por ciento y 28 por ciento, respectivamente en ambos servicios.

Los documentos revisados de la OIT, la CEPAL, el BID y la CISS coinciden en que las plataformas digitales ofrecen oportunidades de salir del desempleo y generar ingresos, en particular, a las

mujeres, los jóvenes y las personas trabajadoras migrantes. Estos grupos también valoran la flexibilidad de horarios de las plataformas digitales, que hace su trabajo compatible con el estudio, el cuidado a familiares en situación de dependencia y/o con otros trabajos.

Pero al mismo tiempo, estos documentos y otros citados anteriormente dan cuenta de ciertas desventajas del trabajo en plataformas digitales, sobre todo del localizado, tales como: la inseguridad sobre la duración del vínculo laboral y la falta de protección legal ante un despido; la irregularidad de los ingresos; las jornadas excesivas; la desprotección social, la falta de seguro de salud y de cobertura por enfermedades o accidentes, acceso a la seguridad social; las deficientes condiciones de salud y seguridad en el trabajo; la falta de derecho a vacaciones, licencias por maternidad, compensación de servicios; libertad sindical y negociación colectiva. Tampoco suelen tener garantía de un salario mínimo, lo que se agrava si se toman en cuenta las horas de trabajo no remuneradas y los costos asumidos por las personas trabajadoras para ejecutar las tareas asignadas. Las desventajas explican principalmente por qué las actividades se realizan fuera del ámbito de aplicación de la legislación laboral.

Las consecuencias de esta falta de protección legal son particularmente negativas para las personas migrantes, considerando sus menores opciones, respecto a la población local, de acceder a otros trabajos o a programas de los gobiernos que les permita contar con ingresos, seguro de salud o seguridad social.

Esta situación se agudiza en aquellos casos en que la persona no cuenta con un estatus migratorio regular, ya que tener documentación de identidad y un estatus migratorio regular es indispensable para que las personas migrantes puedan tener mayor acceso a los servicios de salud, protección social, educación, movilidad social y otros derechos cuyo cumplimiento forma parte de la Agenda 2030 ⁶⁸. En este escenario, los programas y procesos de regularización son claves en la gobernanza migratoria de un país.

67 OIT, *El aporte de las personas refugiadas y migrantes venezolanas en los servicios esenciales de reparto de alimentos y medicina durante la pandemia de la COVID-19: Argentina, Colombia y Perú*, 2021.

68 OIM, *Estudio regional: programas y procesos de regularización migratoria: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana*, 2021.



De acuerdo con la CISS (2021a), el acelerado proceso de innovación tecnológica está modificando las relaciones laborales: se ha acelerado la automatización de actividades que hasta ahora desempeñaban personas; ha crecido el número de quienes trabajan desde el hogar; ha incrementado el número de personas que desempeñan su trabajo mediante plataformas digitales. La CISS señala que es necesario comprender estas nuevas dinámicas laborales pues, por su novedad no existen muchas legislaciones que las regulen, lo que influye en la posibilidad de que las personas trabajadoras accedan a sus derechos laborales.

En el mismo sentido, según el BID (2021a), las nuevas modalidades de trabajo incluyen el empleo a demanda, el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo autónomo económicamente dependiente, contrapuestas a modalidades tradicionales como el contrato con fecha indeterminada, jornada a tiempo completo y empleo formal registrado. Dentro de este elenco de nuevas modalidades se encuentran las personas trabajadoras de plataformas. Dado que en la mayoría de los países el diseño de los sistemas de protección social y los sistemas fiscales responden a un escenario de personas trabajadoras con un único empleador y contratos de larga duración, muchos gobiernos de América Latina y el Caribe se enfrentan al desafío de actualizar sus esquemas de protección para incluir a quienes se desempeñan en estas nuevas modalidades de trabajo.

► 3.4 Las plataformas digitales en Costa Rica

Generalidades sobre las plataformas digitales en Costa Rica

El estudio de la CEPAL (2020c) identifica ocho plataformas digitales como las más importantes que operan en el país:

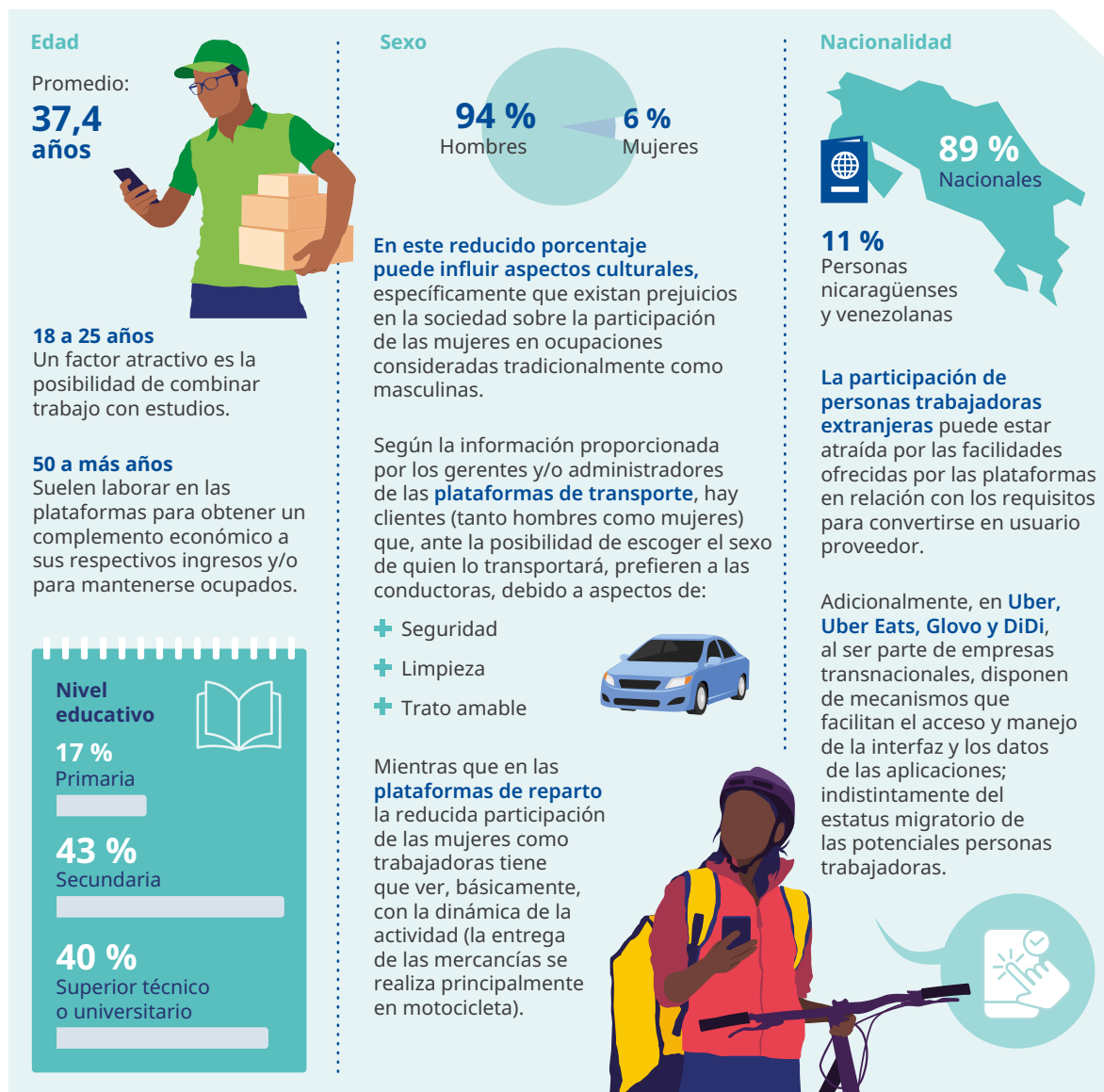
- Cinco brindan servicios de transporte de personas: *Uber*, *Beego*, *Indriver*, *Work Ride* y *Dame Ride*. De ellas, las dos últimas (que brindan servicio de transporte colaborativo) son de capital nacional. De las plataformas sobre las que se dispone información sobre cantidad de personal, *Uber* tiene 22 000 proveedores del servicio y *Beego* 3 800, aunque cabe destacar que un estudio posterior realizado por la Fundación FES (2020b) señaló que, a fines de 2020, serían 28 000 las proveedoras de servicio en *Uber*. El cobro de la comisión de las empresas por el uso de la plataforma oscila entre el 10 por ciento (*Indriver*) y 30 por ciento (*Uber*).
- Tres brindan servicios de entrega de productos: *Uber Eats*, *Glovo* y *Onux*. De ellas, este último (que también brinda el servicio de reparaciones *in situ*) es de capital nacional.

Desde la entrada de *Uber/Uber Eats* a Costa Rica, en 2015, el mercado de las plataformas digitales de movilidad ha mostrado un mayor dinamismo. En 2018, las empresas *Beego*, *InDriver* y *Glovo* inician sus operaciones en el país y, en 2019, llega la empresa china *DiDi Chuxing Technology* (la principal competidora de *Uber* en el mercado de plataformas de transporte en el plano global). De esta manera, según Sáenz (2021)⁶⁹, se ha transformado el mercado de un monopolio a un oligopolio, con *Uber/Uber Eats* como la empresa que ha logrado un mayor posicionamiento en el mercado nacional. Además, las empresas extranjeras han terminado por desplazar a las de origen nacional (como *Go Pato*) o regional (como la centroamericana *Hugo*).

⁶⁹ Leandro Sáenz, «De la disrupción tecnológica a la movilización política: una aproximación a la protesta social frente a las plataformas austeras», en Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad, Universidad de Guadalajara, Año 11, número 21, setiembre 2021-febrero 2022.

Caracterización de las personas trabajadoras de las plataformas digitales

Como parte del estudio de la CEPAL (2020c), se llevaron a cabo 123 entrevistas a personas trabajadoras de las plataformas digitales ⁷⁰, encontrándose el siguiente perfil según sus características socio ocupacionales:



Para laborar en las plataformas, según la información proporcionada por las gerencias y/o administraciones de las plataformas, en el caso de *Uber/Uber Eats*, los requisitos son los siguientes:

- El vehículo a inscribir debe ser un modelo que no pase de los 10 años.
- El proveedor debe tener una edad mínima de 18 años y contar con licencia.
- Se debe presentar título de propiedad o permiso para conducir el vehículo.

⁷⁰ 31 de *Uber*, 19 de *InDrive*, 21 de *BeeGo*, 14 de *Uber Eats*, 19 de *Glovo* y 12 de *DiDi*.

En *BeeGo* e *InDriver* se exige que el conductor tenga vehículo propio de hasta 20 años de antigüedad y cuente con sus documentos de circulación al día, incluida la licencia de conducir. *Onux* da mucha importancia a la experiencia de las personas trabajadoras con otras plataformas similares. Finalmente, *Glovo* solicita facturas electrónicas y que estén inscritas ante el Ministerio de Hacienda en calidad de prestatario de servicios.

Según las fuentes anteriormente citadas, Costa Rica es un mercado atractivo para el desarrollo de las plataformas digitales, no solo por la alta demanda de los servicios, sino también por las condiciones de seguridad del país. Sin embargo, las plataformas se encuentran funcionando sin un marco institucional que las respalde o en el límite de la legalidad ⁷¹, dado el vacío en definir si los usuarios-proveedores son o no empleados de las empresas de plataforma digital. Por lo tanto, el futuro de las plataformas digitales, sobre todo las de movilidad y transporte de personas, estaría determinado por el establecimiento de una regulación en materia de condiciones de tributación y operaciones, que permita una supervisión pública de la actividad y también un mejor seguimiento de las condiciones laborales de quienes proveen el servicio.

Las narrativas del discurso de *Uber* en Costa Rica y los tipos de vulnerabilidades de sus trabajadores

En el estudio también se llevaron a cabo entrevistas a 15 conductores de *Uber* para recoger sus percepciones respecto de su relación laboral con la plataforma y profundizar en las condiciones de trabajo. A partir de ello, el estudio señala que dicho vínculo puede definirse como una forma de trabajo transitorio que les permite obtener dinero en momentos específicos, hasta que se consiga otro trabajo que les depare más ganancias económicas. También se identifica que existen determinadas condiciones de vulnerabilidad:

- Ante *Uber* los problemas son diversos: el porcentaje que la empresa se adjudica por cada viaje realizado es excesivo; los conductores no tienen forma de verificar si recibieron las propinas de las personas pasajeras mediante la aplicación; la intervención de la compañía para lidiar con las condiciones de trabajo es insuficiente y despersonalizada.
- Ante el estatus legal de *Uber*: se manifiesta sobre todo en los encuentros con policías de tránsito quienes, dada la situación legal de la empresa en el país, tienen la potestad de retirar las placas de sus vehículos.
- Ante la clientela: los problemas principales son que *Uber* acepta siempre las quejas de quienes utilizan el transporte, sin conocer la versión de ambas partes. Las calificaciones como mecanismo de control por parte de la empresa son, por lo tanto, arbitrarias.
- Ante situaciones del día a día: referido a los asaltos que pueden sufrir, la ausencia de seguridad social y medios económicos para hacer frente a los percances que surgen como resultado de su trabajo para *Uber*. Igualmente, deben pagar con sus propios recursos cualquier gasto derivado de su trabajo al conducir (combustible, mantenimiento de su vehículo, permisos de circulación).

Ante la vulnerabilidad y la imposibilidad de negociar directamente con la compañía, los conductores de *Uber* recurren a diversas estrategias para enfrentarlas, tales como: la relación con las personas pasajeras, la forma de manejar los riesgos de ser detenido por un policía de tránsito, los vínculos con otros conductores, y la relación con la plataforma tecnológica. Sobre este último punto, el estudio señala que, cuando las personas entrevistadas tuvieron que valorar el funcionamiento de *Uber* como tecnología fue cuando expresaron su visión más positiva de la compañía, sobre todo por sus diversas innovaciones que permiten ajustar los viajes realizados en una dirección específica y porque los mecanismos de vigilancia que emplea la plataforma durante cada viaje también les brinda un sentimiento de mayor seguridad.

⁷¹ La legislación costarricense no le ha conferido a ninguna de las empresas de transporte de personas (*Uber*, *InDriver*, *BeeGo* o *DiDi*), el estatus de ser una actividad comercial formalmente legal.

Finalmente, el estudio destaca que no son frecuentes las acciones colectivas orientadas a cambiar el estado de las cosas, dos razones de ello son: la naturaleza transitoria de su trabajo, que limita el interés y las posibilidades de participar en estos espacios y que, al comparar el funcionamiento de *Uber* en relación con otras compañías similares, los conductores evaluaron a *Uber* de manera positiva.

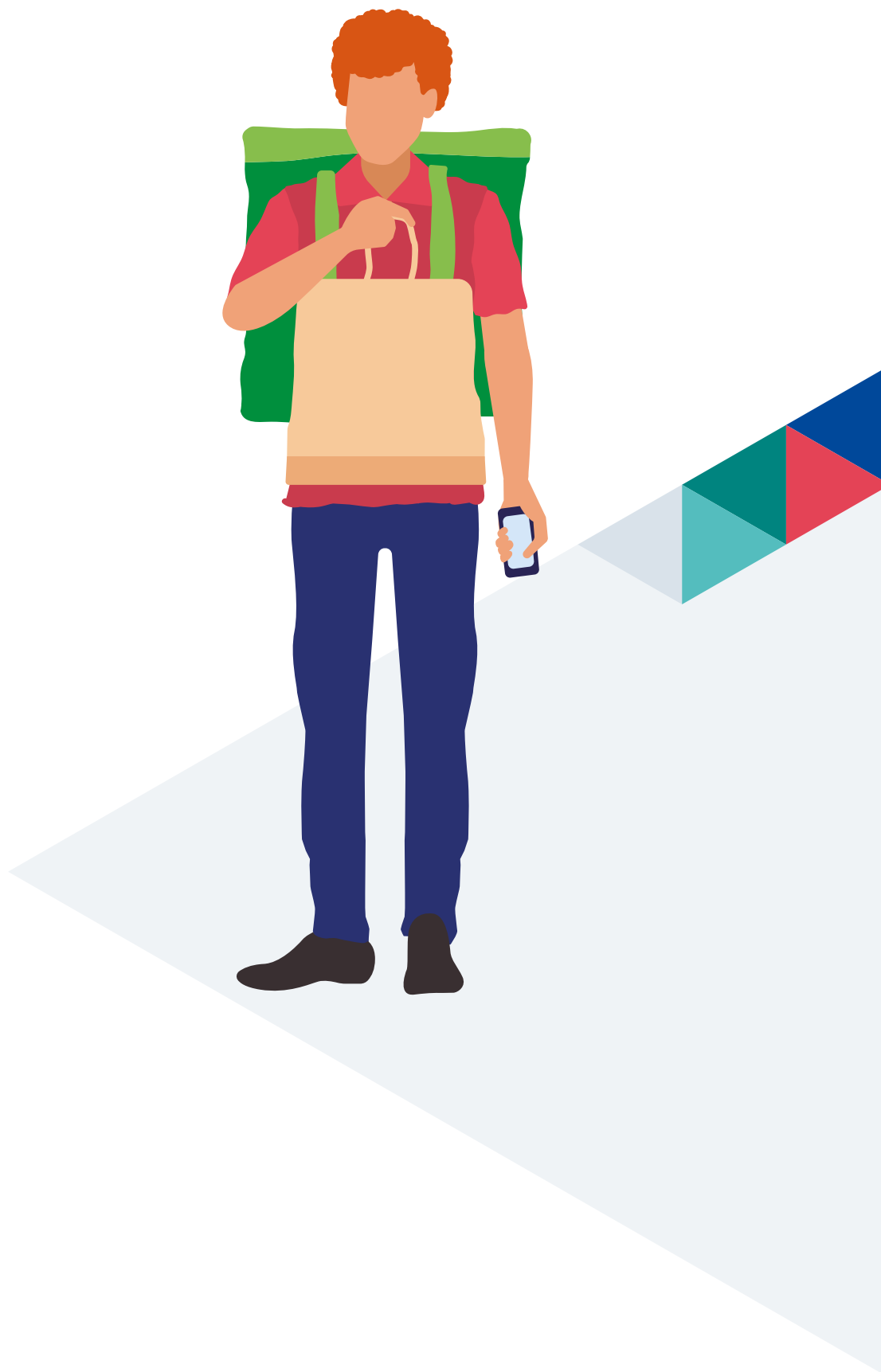
► 3.5 Las plataformas digitales en Honduras

Este segmento se basa en un estudio de la Fundación FES (2020a) que explora las condiciones de trabajo en las plataformas digitales de *delivery* en Honduras, específicamente las ofrecidas por *Hugo* y *Glovo*, así como los posibles efectos de las economías de plataformas digitales en Honduras, a partir de un análisis documental y de la aplicación de cuestionarios a 14 personas trabajadoras de ambas plataformas.

En la plataforma *Hugo* hay «términos y condiciones del servicio» y en *Glovo* se presentan «condiciones generales de uso y contratación» como un paso previo y obligatorio para el acceso a las mismas. Por lo tanto, sirven para regular muchos aspectos de las condiciones laborales del trabajador. A través de ellos, las plataformas solicitan que el repartidor acceda a catalogarse como «contratista independiente» o «trabajador por cuenta propia» (autónomo) y, por lo tanto, no exista relación de dependencia entre ambas partes. Ninguna de las personas encuestadas de *Hugo* y *Glovo* manifestó que había podido negociar colectivamente con la empresa para modificar las estipulaciones.

Si bien para estos individuos la característica principal de este tipo de contratación es «trabajar cuando quiera, las horas que quiera y para quien quiera», sus respuestas con respecto a la materialización, en el día a día, de esta aparente libertad y autonomía dista mucho del discurso. Así, la mayoría expresó que, durante la pandemia, la empresa podía hacer ajustes a los horarios que elegían, para quitarle o ponerle un turno y que, alguna vez, habían dejado de realizar un turno porque (aun teniendo Internet), aparecían desconectados en la plataforma. En relación con estas dificultades, la gran mayoría mencionó haber experimentado algún problema técnico que les impedía acceder a la aplicación (y, por lo tanto, a los pedidos disponibles). También son frecuentes, según las personas trabajadoras, los errores de cálculo en el tiempo de espera o los kilómetros realizados.

La principal motivación de las personas trabajadoras era que necesitaban un empleo y; en segundo lugar, la flexibilidad de horarios y la posibilidad de obtener ingresos extras. No obstante, en las plataformas digitales de trabajo en Honduras se elude una relación de dependencia empleado-empleador entre el repartidor y la plataforma. En consecuencia, se limitan o anulan los derechos y obligaciones que se derivan de una relación contractual formal como estabilidad en los ingresos, acceso a seguridad social, protección ante enfermedades laborales, pago de indemnización o preaviso en caso de despido, entre otros.



4

- **Marco regulatorio de las plataformas digitales de trabajo y desafíos de la regulación laboral**



Los conceptos e instituciones del derecho laboral son quienes deben permitir la identificación de si la relación con las plataformas digitales constituye un trabajo que debe ser protegido por el derecho laboral, y garantizar a la persona trabajadora el acceso y tutela de los derechos que prevé la legislación. Uno de los obstáculos más frecuentes en las instancias judiciales es el de identificar indicios de laboralidad o subordinación para determinar si el servicio estuvo regido o no por un contrato de trabajo, a fin de establecer los grados de protección que le corresponden a la persona trabajadora.

Al respecto, la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) propone indicios de una relación de trabajo relacionados con la ejecución del trabajo y su remuneración. Adicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia han hecho desarrollos específicos para el trabajo a través de plataformas, con el fin de precisar otros indicios que sirvan para establecer si las personas trabajadoras que prestan servicios bajo demanda son subordinados o si son independientes. Algunos de estos indicios de laboralidad identificados por la doctrina son: la entrega de información por parte de la plataforma, información para mejorar desempeño, precio y forma de pago del servicio, controles sobre manejo de clientes, evaluaciones, exclusividad, controles y ejercicio de poder disciplinario, la aplicación puede informar a clientes y proveedores en todo momento dónde se encuentra el repartidor y existe la facilidad de sustituir al proveedor.

Las acciones y políticas que tratan de regular las consecuencias económicas, jurídicas y sociales derivadas de la presencia de las empresas que administran empresas de plataforma virtuales (EPV) provienen de los servicios de la inspección del Estado, los tribunales laborales, el poder legislativo y las propias partes sociales.

En relación con la labor fiscalizadora de los organismos de inspección del Estado, estos se han pronunciado sobre la naturaleza jurídica del vínculo contractual entre la EPV y quienes le prestan sus servicios.

Respecto a la judicialización de los conflictos ante los tribunales de justicia, existen diferentes enfoques que utilizan los países para constatar la relación de trabajo: el primero tiende a clasificarlo como subordinado y hace hincapié en el control práctico que la plataforma tiene sobre las transacciones que se realizan a través de ella. El segundo se observa en los países que tienen una categoría intermedia entre el trabajo por cuenta ajena y el trabajo por cuenta propia. El tercero es aquel en que los órganos judiciales ponderan el propósito de la situación en el empleo en cada litigio. Por último, un cuarto enfoque tiende a clasificar el trabajo como cuenta propia y pone énfasis en las formas en que las plataformas no ejercen el control y en

el concepto de que las personas trabajadoras pueden serlo por cuenta propia, aunque no tengan actividad empresarial sustancial.

En cuanto al ejercicio del poder normativo del Estado, la Recomendación núm. 198 también sugiere que los Estados miembros formulen una política nacional encaminada a examinar, clarificar y adaptar el ámbito de aplicación de la legislación que garantice una protección efectiva a las personas trabajadoras que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo. Las regulaciones aprobadas en países como Argentina, Brasil, España, México y Uruguay buscan exigir que la EPV cumpla con determinados requerimientos legales y técnicos para que pueda seguir prestando el servicio, en condiciones menos ventajosas que las actuales. Sin embargo, no se refieren a los derechos sociales de los prestadores del servicio y tampoco se revisa la calificación jurídica de su vínculo contractual con estas empresas.

Respecto a las iniciativas impulsadas por las mismas partes para que las reivindicaciones sobre la precariedad de las condiciones de trabajo encuentren un espacio donde se pueda promover un debate al respecto, existen algunas experiencias promovidas por los prestadores de servicio, las EPV y/o las organizaciones sindicales.

No existe una solución única y óptima para la regulación del trabajo en plataformas de tareas de ejecución local, entre otras razones, porque existen diferencias en el derecho laboral de los países. Sin embargo, es indispensable que se desarrolle, en cada uno de ellos, una regulación de estas modalidades de trabajo que cumpla con el objetivo de establecer y proteger los derechos sociales y laborales de las personas trabajadoras.

Desde la perspectiva del trabajo decente, quienes trabajan para las plataformas deberían poder ejercer (independientemente de si son consideradas asalariadas o trabajadoras por cuenta propia) los derechos fundamentales laborales de la OIT (libertad sindical y reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, prohibición de discriminación e igualdad de remuneración, eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil), los derechos contenidos en otras normas de trabajo fundamentales (seguridad y salud en el trabajo, seguridad social, inspección del trabajo) y en otras normas que también constituyen importantes elementos de unas condiciones de trabajo óptimas (sistema de pago, terminación justa, acceso a los datos y derecho a la intimidad, condiciones contractuales claras, movilidad laboral, examen de las reclamaciones y resolución de conflictos).

En general, los hacedores de políticas pueden adoptar algunos de los siguientes enfoques para proteger a las personas trabajadoras de plataformas digitales:

- Aplicar las normativas vigentes para regular la situación de estas personas.
- Adaptar las normativas existentes para categorizarlas dentro de esquemas que les provean protección social.
- Diseñar regulaciones específicas para el trabajo de plataformas.
- Universalizar los derechos y deberes de las personas trabajadoras, definiendo un bloque de derechos y garantías, otorgar un piso mínimo de derechos y garantías, con independencia de la calificación, así como coberturas específicas adicionales para quienes se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad.

► 4.1 La naturaleza de las relaciones de empleo en las plataformas digitales de trabajo

Gracias a las nuevas TIC, las formas de trabajar se han transformado significativamente en los últimos 20 años: el trabajo remoto, la automatización, la rotación de funciones, el trabajo a tiempo parcial y las plataformas digitales de trabajo. Sobre esta última forma de trabajo, según la OIT (2021c), los conceptos e instituciones del derecho laboral deben identificar si en la realidad se está ante un trabajo que debe ser protegido por el derecho laboral y, en consecuencia, garantizar a la persona trabajadora el acceso y tutela de los derechos que prevé la legislación.

Las plataformas de entregas a domicilio son la modalidad que más concentra las discusiones sobre la laboralidad o no de quienes trabajan en el *delivery*. Entre los argumentos que se han dado para que no se haya establecido un contrato laboral en este ámbito figuran:

- Su funcionamiento, pues no corresponde al escenario tradicional de un trabajo ubicado en un sitio determinado, estable, con jornadas y horarios preestablecidos, sin la posibilidad de trabajar para varias plataformas y con un solo poder disciplinario.
- El que las plataformas cuentan con un alto número de colaboradores (por lo tanto, siempre habrá alguien disponible para atender el servicio que requiere el cliente, por lo que no necesitan personas trabajadoras propias con un horario o una jornada asignada).
- Las plataformas no son responsables por la forma en que se ejecuta el servicio ni por los daños causados durante el mismo.

Sobre este último punto, las plataformas se autodefinen como empresas tecnológicas cuya función es desarrollar una aplicación o una página web para que se encuentren quienes requieren un servicio y quienes lo prestan, limitándose así a proporcionar un servicio de intermediación por el cual cobran un valor.

En la mayoría de las plataformas digitales de trabajo, según la OIT (2021b), los contratos de servicios suelen adoptar la forma de contratos de adhesión, por lo que su contenido es determinado unilateralmente por la plataforma, la otra parte solo puede aceptarlo o rechazarlo y, por lo tanto, la negociación es escasa o inexistente.

La redacción de las condiciones de los contratos de servicios suele responder a una lógica empresarial subyacente caracterizada por los siguientes elementos: i) la relación contractual entre la plataforma y la persona trabajadora se caracteriza como una relación no laboral, ii) las condiciones impuestas a las personas trabajadoras implican restricciones a la autonomía y la flexibilidad de estas personas (como las cláusulas de exclusividad que vinculan a las personas trabajadoras y a sus clientes con

la plataforma durante un determinado período o las disposiciones sobre la aceptación y el rechazo del trabajo), iii) los contratos inhiben la capacidad de las personas trabajadoras para impugnar las decisiones de las plataformas, iv) los contratos estipulan que las plataformas se reservan el derecho de modificar las cláusulas en cualquier momento, y v) en los contratos, los métodos de resolución de conflictos son, en la medida en que la legislación lo permita, elegidos por las plataformas. A todo lo anterior se le debe sumar que los contratos no siempre son plena o fácilmente comprensibles para quienes se adhieren, lo que significa que pueden no ser conscientes de sus derechos y obligaciones.

Esta supuesta independencia del repartidor tiene varios límites que impone unilateralmente la plataforma: las tarifas, la modalidad de cobro del servicio, las instrucciones y el cumplimiento de protocolos que establece la aplicación, el peso de las valoraciones de los clientes sobre las clasificaciones de las personas trabajadoras en la plataforma, el seguimiento al número de horas de conexión y de pedidos rechazados. Estos son indicios de una dependencia frente a la principal herramienta de trabajo (el *software* desarrollado por la plataforma) para cumplir la labor.

En todo caso, uno de los problemas más frecuentes en las instancias judiciales es el de identificar indicios de laboralidad o subordinación para determinar si el servicio estuvo regido o no por un

contrato de trabajo, a fin de establecer los niveles de protección que le corresponden a la persona trabajadora. Al respecto, la Recomendación núm. 198 propone indicios de una relación de trabajo relacionados con la ejecución del trabajo y la remuneración de la persona trabajadora ⁷². Con base en ello, la doctrina establece que hay tres grados de indicios aplicables a cualquier forma de trabajo, incluyendo el de las plataformas digitales:

- Fuertes: resultan en la existencia de una relación laboral y su ausencia sugiere lo contrario. Por ejemplo: integración de la persona trabajadora a la organización de una empresa, sometimiento a un control de parte del empresario, ausencia de elección de la persona trabajadora sobre dónde y cuándo laborar, trabajar para esa única empresa, no asumir riesgos ni pérdidas por parte del empleador, mínima continuidad y estabilidad en el trabajo, ausencia de decisiones sobre cuestiones importantes de la organización empresarial.
- Medios: apuntan a la existencia de un contrato de trabajo, pero su ausencia no da certeza absoluta de lo contrario. Por ejemplo: control directo y permanente, derecho a vacaciones o descanso semanal, cláusula de no competencia.
- Débiles: su ausencia puede orientar la inexistencia de un contrato y su existencia no es excluyente de lo opuesto. Por ejemplo: cierta continuidad en el trabajo, cierta continuidad en la remuneración.

72 Estos indicios son: i) el hecho de que el trabajo: se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador, que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo, y ii) el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador.

Adicionalmente, según la OIT (2021b), la doctrina y la jurisprudencia han hecho desarrollos específicos para el trabajo a través de plataformas, con el fin de precisar otros indicios que sirvan para establecer si quienes prestan servicios bajo demanda son subordinados o si son independientes (autónomos). Algunos de estos indicios de laboralidad, identificados por la doctrina y aplicables a este caso, son:

- Entrega de información por parte de la plataforma: instructivos, tutoriales, videos, blogs y demás medios que recibe el repartidor de la plataforma para aprender a usarla, sobre comportamiento adecuado o acciones a tomar ante imprevistos.
- Información para mejorar desempeño: la plataforma, con base en los datos de los servicios que ha hecho el repartidor, le avisa cómo va para que mejore su trabajo.
- Precio y forma de pago del servicio: la plataforma determina el precio o le fija el límite que puede recibir el repartidor por el servicio, y el pago se hace a través de la plataforma que existe para tal efecto en la aplicación.
- Controles sobre manejo de clientes: la plataforma limita que los repartidores elijan clientes, en la medida en que establece consecuencias negativas si rechazan o no aceptan un pedido.
- Evaluaciones: la plataforma valora a los prestadores, pero su reputación no les pertenece a ellos, al punto de que no pueden compartirla con otras plataformas.
- Exclusividad: la empresa la exige por la forma en que está programada; el repartidor debe tener exclusividad para evitar rechazar pedidos y ser sancionado o para mejorar sus ingresos.
- Controles y ejercicio de poder disciplinario: la compañía exige un número de horas de conexión o de no rechazo de pedidos, bajo pena de desactivar a quienes incumplan alguna de estas condiciones que ha establecido.
- La aplicación puede informar a clientes y proveedores en todo momento dónde se encuentra el proveedor, a través de los sistemas de geolocalización y control digital que utilizan las plataformas digitales, los cuales permiten extraer una significativa cantidad de datos sobre las personas trabajadoras.
- Facilidad en la sustitución de la persona trabajadora, lo que revela carencia de poder de negociación.



La CEPAL (2019c) ⁷³ señala que estas nuevas modalidades no estándares de empleo comparten un elemento que permea todas las dimensiones de análisis y la mejora de políticas públicas: la duda en torno a la existencia de una relación de trabajo dependiente, debido a que combinan elementos asociados a un trabajo de este tipo, con otros asociados a uno independiente. También identifica características de los empleos generados por las plataformas digitales que indicarían autonomía: i) no se trabaja una jornada completa o parcial habitual, sino que el tiempo trabajado depende de la jornada laboral que la persona trabajadora elija por resultarle más conveniente, ii) este trabajo no es de carácter exclusivo, teniendo la persona trabajadora la posibilidad de laborar en más de una plataforma, iii) el proveedor dispone de un capital de trabajo en su computadora, en su teléfono celular o en su bicicleta, motocicleta o automóvil, que utiliza para ponerse en contacto con la plataforma y proporcionar su servicio al cliente, es decir, realiza una inversión para poder prestar el servicio.

La CEPAL también identifica otras características que indicarían la existencia de una relación de dependencia entre la persona trabajadora y la plataforma:

- Algunas empresas realizan procesos de selección de colaboradores similares a los de compañías más tradicionales.
- Entregan a sus proveedores materiales que identifican a la empresa y los obligan a utilizarlos durante la prestación de los servicios.
- Pueden decidir de forma unilateral despedir o desvincular a sus trabajadores sin necesidad de preaviso y sin tener que justificar la decisión ni brindar una compensación económica.
- Llevan a cabo una supervisión minuciosa de todo el servicio.
- Cuentan con un sistema de incentivos, premios y castigos, que determina, por ejemplo, la posibilidad de la persona trabajadora de obtener distintos tipos de pedidos; por el contrario, una baja calificación puede llevar consigo una suspensión del uso de la aplicación.

- Establecen unilateralmente el precio del servicio para el cliente final y el pago que corresponde a la persona trabajadora.

Además de estas características, puede haber otras encubiertas en el algoritmo incorporado a la aplicación:

- Se mencionó, como argumento en favor de la autonomía de la persona trabajadora, que esta elige en qué momento y por cuánto tiempo está disponible para laborar. No obstante, quien ponga sus servicios a disposición de la empresa en los momentos de baja demanda o durante cortos períodos de tiempo será penalizado por el algoritmo frente a otra que ofrezca sus servicios en los momentos de más alta demanda y durante largos períodos de tiempo.
- Otro argumento en favor de la autonomía es que la persona trabajadora puede rechazar un pedido que le resulte poco rentable, pero si lo hace será penalizado por el algoritmo, que lo postergará con relación a otras personas que acepten siempre cualquier pedido.

En tanto, el BID (2019) planteó los siguientes indicios de subordinación de las personas trabajadoras asalariadas (respecto a los autónomos). El trabajador:

- Recibe órdenes e instrucciones.
- No asume los riesgos del negocio.
- Recibe beneficios laborales.
- No puede rechazar tareas.
- Tiene un vínculo de cierta duración.
- Es evaluado por su desempeño.
- Está integrado a la estructura de la empresa.
- Labora en exclusividad.
- Tiene un horario de su trabajo que no es flexible.
- No es propietario de las herramientas que usa para trabajar.
- Puede negociar colectivamente y formar sindicatos.

⁷³ CEPAL, *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral*, 2019.

Los elementos que complejizan la clasificación del tipo de relación laboral son que el trabajo en plataformas combina indicios de trabajo asalariado y autónomo, y que el universo de personas trabajadoras de plataformas es muy heterogéneo, con grados de calificación distintos, prestan servicios diferentes para plataformas que intermedian en distintos sectores de actividad, con distinto nivel de complejidad de las tareas.

Otros autores como Canessa (2021) ⁷⁴ señalan que en la tradición laboral latinoamericana se identifican tres elementos esenciales del contrato de trabajo: la prestación personal, la remuneración y la subordinación jurídica ⁷⁵. De estos elementos, la doctrina y la jurisprudencia nacional se enfocan primordialmente en el análisis de la subordinación, siendo el más difícil de probar en una presunta relación laboral ⁷⁶. El autor también señala que el principio de la primacía de la realidad cumple un rol fundamental para valorar la existencia de la relación laboral en estos casos, porque establece la prevalencia de los hechos o la práctica sobre los documentos o los acuerdos.

En síntesis, hay bastante similitud entre lo que plantean diversas instituciones o autores sobre los argumentos en favor de que existe autonomía entre quienes laboran para las plataformas digitales y sobre los argumentos a favor de que existe relación de dependencia con el empleador (indicios de laboralidad). La relevancia de saber si el trabajo que realizan los repartidores es subordinado o es independiente radica en que, en el primer caso, la legislación prevé una serie de protecciones de carácter individual y colectivo para quien presta el servicio (salario mínimo, aguinaldo, vacaciones, licencia por maternidad, equipos de protección personal, seguro contra accidentes, seguridad social, derecho a la negociación colectiva y a la sindicalización, protección / indemnizaciones ante despidos), mientras que en una relación autónoma, se deja en manos de las partes la posibilidad de definir libremente el alcance de los deberes y obligaciones del servicio.

 Hay bastante similitud entre lo que plantean diversas instituciones o autores sobre los argumentos en favor de que existe autonomía entre quienes laboran para las plataformas digitales y sobre los argumentos a favor de que existe relación de dependencia con el empleador.

⁷⁴ Miguel Canessa, «El mundo del trabajo en las plataformas digitales: una aproximación desde el derecho laboral», en Revista Laborem 24-2021, 2021.

⁷⁵ La prestación personal significa que la persona del trabajador es insustituible en la prestación del servicio; la remuneración es el pago al trabajador en contraprestación de su labor efectuada; y la subordinación jurídica es el vínculo jurídico que somete al trabajador a recibir las instrucciones del empleador y cumplirlas para ejecutar la prestación del servicio, y que sustenta los poderes de dirección, control y disciplina del empleador sobre el trabajador.

⁷⁶ Disponible en <https://www.elpais.cr/2021/03/21/repartidores-de-plataformas-digitales-existe-relacion-obrero-patronal/>

► 4.2 Acciones y políticas en el contexto internacional vinculadas a la regulación de las plataformas digitales de trabajo

De acuerdo con la CEPAL (2020d) ⁷⁷, en el contexto internacional, las acciones y políticas que tratan de regular las consecuencias económicas, jurídicas y sociales derivadas de la presencia de las empresas que administran EPV provienen de: i) los servicios de la inspección del Estado, ii) los tribunales laborales, iii) el poder legislativo, y iv) las propias partes sociales.

En relación con la labor fiscalizadora de los organismos de inspección del Estado, estos se han pronunciado sobre la naturaleza jurídica del vínculo contractual entre la EPV y quienes en ella prestan sus servicios. Por ejemplo, en España las Inspecciones de Trabajo de Catalunya, Valencia y Madrid concluyeron que los conductores eran empleados por cuenta ajena, tomando en cuenta los elementos de dependencia y ajenidad ⁷⁸.

Respecto a la judicialización de los conflictos ante los tribunales de justicia, en muchos países, por la falta de una respuesta legal clara al dilema, si las personas trabajadoras de plataformas son trabajo asalariado o por cuenta propia, se observa un alto grado de judicialización, es decir, que los tribunales deben decidir si un caso específico corresponde a una de estas alternativas ⁷⁹.

La OIT (2021b) menciona que, dada la naturaleza porosa de los indicios de laboralidad y su sensibilidad a las distintas situaciones de hecho, casos similares puedan dar lugar a que en un ordenamiento jurídico se decida que la relación

es laboral y a que en otro se decida lo contrario, o inclusive que ello ocurra dentro de un mismo ordenamiento jurídico. Además, al existir una gran variedad de modalidades de trabajo, a través de plataformas, con diferentes condiciones de servicios, es difícil determinar hasta qué punto una decisión respecto a una modalidad (por ejemplo, conductores) será aplicable a otra (por ejemplo, personas trabajadoras autónomas). Aun así, la OIT identifica diferentes enfoques que utilizan los países para constatar la relación de trabajo.

- El primer enfoque tiende a clasificar el trabajo como subordinado y hace hincapié en el control práctico que la plataforma tiene sobre las transacciones que se realizan a través de ella, así como en el concepto de si las personas trabajadoras no tienen empresa propia, probablemente sean personas trabajadoras por cuenta ajena. Algunas sentencias en Francia y España que acreditaron la existencia de subordinación de conductores de *Uber* y repartidores de *Glovo*, respectivamente, formarían parte de este primer enfoque.
- El segundo enfoque se observa en los países que tienen una categoría intermedia entre el trabajo por cuenta ajena y el trabajo por cuenta propia. Un ejemplo es un caso en el Reino Unido en el que la mayoría del Tribunal de Apelación sostuvo que, aunque los conductores demandantes no eran personas trabajadoras asalariadas, sí eran personas trabajadoras, categoría que

⁷⁷ CEPAL, *La regulación del trabajo en las empresas de la plataforma virtual de Costa Rica*, 2020.

⁷⁸ Estos elementos son: el carácter personal de la prestación, que conlleva incluso un proceso de selección previa; la EPV organiza en su totalidad la prestación del servicio; el prestador del servicio no tiene injerencia alguna en el usuario que debe atender, el lugar de prestación del servicio, el horario y la fecha de la prestación del mismo; la fijación de precios con los usuarios la determina exclusivamente la EPV; las personas trabajadoras no disponen de infraestructura productiva propia y de oportunidades reales de negocio por sí mismas, ni beneficios del negocio con independencia de las retribuciones percibidas y tampoco toman decisiones respecto a las relaciones con el mercado o con los usuarios.

⁷⁹ Las resoluciones judiciales que se han dictado con motivo de las reclamaciones que han interpuesto los prestadores de servicios contra las EPV, se refieren a empresas que, por su naturaleza, prestan servicios geolocalizados: de transporte de personas, como *Uber Technologies, Inc.* (Estados Unidos); de pedido y entrega de alimentos para llevar de restaurantes como *Deliveroo* (Reino Unido), *Foodora GmbH* (Alemania), *GrubHub, Inc.* (Estados Unidos), *RepartosYA* (Uruguay) o *Take Eat Easy* (Bélgica); de entrega de paquetería como *Dynamex, Inc.* (Estados Unidos); de compra, recogida y entrega de pedidos como *GlovoApp* 23, SL (España); de mensajería y logística como *CitySprint* (Reino Unido); servicios diversos a domicilio como *Rappi* (Colombia); o servicios de fontanería como *Pimlico Plumbers* (Reino Unido).

les daba derecho al salario mínimo y a las vacaciones pagadas.

- El tercer enfoque es aquel en el que los órganos judiciales ponderan el propósito de la situación en el empleo en cada litigio. Es decir, una persona trabajadora de una plataforma podría, al menos en principio, ser considerada como asalariada en los litigios de indemnización por accidente, pero no en los relativos a otras normas laborales. Algunas decisiones judiciales de China y la República de Corea son ejemplos de aplicación de este enfoque.
- Un cuarto y último enfoque tiende a clasificar el trabajo como cuenta propia y consiste en poner énfasis en las formas en que las plataformas no ejercen el control y en el concepto de que las personas trabajadoras pueden ser por cuenta

propia, aunque no tengan actividad empresarial sustancial. Por ejemplo, los juzgados y tribunales de países como Australia han observado que los conductores realizan trabajo por cuenta propia, ya que deciden si realizan el trabajo, cuándo y durante cuánto tiempo; no están sujetos a ninguna obligación formal u operativa de realizar el trabajo. Además, el hecho de que una persona trabajadora no tenga una empresa propia y trabaje únicamente para la plataforma no es determinante.

En el Anexo 2, se explica con mayor detalle algunas sentencias judiciales en distintos países que han dado luces acerca de la existencia o no de una relación laboral en las plataformas digitales de trabajo.



En cuanto al ejercicio del poder normativo del Estado, la Recomendación núm. 198 también sugiere que los Estados miembros deben formular una política nacional encaminada a examinar, clarificar y adaptar el ámbito de aplicación de la legislación que garantice una protección efectiva a las personas trabajadoras que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo. Entonces, ante el caso de una plataforma que no reconoce la existencia de un contrato de trabajo con las personas que prestan un determinado servicio, el Estado podría incluir en la normativa y/o en políticas públicas relacionadas, varios de los aspectos a los que alude la Recomendación, para proporcionar orientación suficiente que determine eficazmente si se está ante una relación de trabajo subordinada.

De acuerdo con la CEPAL (2020d), entre regular o esperar la decisión judicial, la mejor opción sigue siendo la primera, ya que la resolución judicial solo se referirá a una modalidad concreta de trabajo en plataformas y, aun si su decisión reconoce la existencia de un trabajo subordinado, ello no soluciona las condiciones de precariedad con la que un contingente mayor presta sus servicios en la economía de plataformas. La mayoría de los intentos legislativos por regular la actividad se han centrado en las EPV de servicios geolocalizados, especialmente dedicadas a la actividad de transporte y en reacción a la intervención de EPV como *Uber*. En todos los casos, estas regulaciones responden a las reclamaciones de empresas de servicios de transportes regularizadas, con las cuales compiten las EPV.

Las regulaciones aprobadas en países como Argentina, Brasil, España, México y Uruguay buscan exigir que la EPV cumpla con determinados requerimientos legales y técnicos, para que pueda seguir prestando el servicio en condiciones menos ventajosas que como actualmente lo hacen. Sin embargo, no se refieren a los derechos sociales de los prestadores del servicio y tampoco se revisa la calificación jurídica de su vínculo contractual

con estas empresas. En el mejor de los casos, se reafirma su condición de trabajador autónomo, exigiendo su inscripción como tal en el sistema de Seguridad Social y/o también su registro como contribuyente ante la autoridad fiscal.

En cambio, en países como Francia, Estados Unidos (estado de California) e Italia sí se han aprobado iniciativas legislativas orientadas a asegurar un mínimo de protección y de beneficios sociales a los prestadores de servicio en EPV, y que además no se circunscriben solo a los servicios geolocalizados ⁸⁰.

La CEPAL (2021a) señala que en vista del carácter mixto del trabajo en plataformas, este generalmente no cumple con todos los criterios que se suelen utilizar para identificar el trabajo asalariado o con los que se suelen utilizar para identificar el trabajo por cuenta propia, por lo que se han desarrollado tres alternativas: i) definir, a partir de la legislación existente, algunos criterios clave cuyo cumplimiento determine la identificación como trabajo asalariado o por cuenta propia, ii) fijar los derechos de las personas trabajadoras de plataformas a partir de una legislación en que se establezca una categoría especial, diferenciada del trabajo asalariado y del trabajo por cuenta propia, iii) crear un estatuto diferenciado automático para las personas trabajadoras de plataformas que establezca ciertos derechos, pero con la posibilidad de que puedan tratar de conseguir el reconocimiento como persona trabajadora asalariada y el acceso a los derechos correspondientes.

Respecto a iniciativas impulsadas por las mismas partes para que las reivindicaciones sobre la precariedad de las condiciones de trabajo encuentren un espacio donde se pueda promover un debate, existen algunas experiencias promovidas por los prestadores de servicio, las EPV y/o las organizaciones sindicales. Según la CEPAL (2020d), en cuanto a los prestadores de servicio, hay plataformas específicas como *coworker.org* para apoyar campañas reivindicativas en defensa

⁸⁰ En Francia, en 2016, se dispuso una serie de obligaciones justificadas en la responsabilidad social de las EPV en tanto actúen no como simples intermediarias, sino que determinen las características del servicio prestado y fijen su precio. En Estados Unidos e Italia, las opciones legislativas empleadas en 2019 determinan que, al ser cada vez mayor la probabilidad de que el prestador de servicios sea calificado bajo la categoría de trabajador subordinado, de lograrlo, adquiere el mismo conjunto de derechos sociales que todo trabajador por cuenta ajena tiene. En Italia, las personas trabajadoras están cubiertas por el seguro obligatorio contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, asumiendo la EPV, las obligaciones que corresponden al empleador; mientras que en Estados Unidos las EPV efectúan las contribuciones que con respecto al seguro de desempleo y al seguro de invalidez fijan las normas aplicables, según los salarios pagados a sus empleados.

de mejores condiciones de trabajo y también se hace uso de aplicaciones como WhatsApp o de redes sociales para promover foros de discusión. Respecto a iniciativas promovidas por las EPV, se han redactado Códigos de Conducta, que tratan de establecer compromisos voluntarios para mejorar las condiciones de trabajo de los prestadores de servicio.

Las organizaciones sindicales apoyan que las personas trabajadoras de las EPV organicen sus propios sindicatos, así como crear plataformas y

medios de comunicación para que los prestadores de servicios consulten sus derechos y puedan compartir la información que estimen pertinente para la defensa de sus derechos. Hay algunas centrales sindicales que han modificado sus estatutos para darle cabida a las personas trabajadoras por cuenta propia, facilitando la afiliación de quienes trabajan por medio de la EPV, mientras que otras han optado por crear nuevas organizaciones especializadas en este ámbito del mercado de trabajo.



► 4.3 Los desafíos de la regulación sociolaboral en las plataformas digitales de trabajo

La CEPAL (2021a) plantea que hay que diferenciar el trabajo en plataformas de tareas de ejecución global y local: en el primero se requiere una regulación internacional, dado que el mercado laboral en el cual las personas trabajadoras actúan es global, mientras que en el segundo la regulación debe diseñarse en el plano nacional. Asimismo, plantea que, si bien las modalidades de trabajo en plataformas retoman características de otros tipos de relaciones laborales «atípicas», este tipo de empresas, como instrumento clave de intermediación y control, las constituye en tipos de relación laboral que requieren una respuesta regulatoria. A ello se le suma que la expansión del trabajo en plataformas tiende a debilitar instrumentos clave de la regulación del mercado de trabajo como la organización sindical, la negociación colectiva y el salario mínimo.

No existe una solución única y óptima para la regulación del trabajo en plataformas de tareas de ejecución local, entre otras razones porque existen diferencias en el derecho laboral de los países. Sin embargo, es indispensable que se desarrollen, en cada país, medidas para estas modalidades de trabajo que cumplan con el objetivo de establecer y proteger los derechos sociales y laborales de quienes trabajan en ellas.

Desde la perspectiva del trabajo decente, estos proveedores deberían poder ejercer (independientemente de su situación contractual, de si son consideradas personas trabajadoras asalariadas o personas trabajadoras por cuenta propia) los derechos fundamentales laborales de la OIT (libertad sindical y reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, prohibición de discriminación e igualdad de remuneración, eliminación del trabajo forzoso, eliminación del trabajo infantil), los derechos contenidos en otras normas de trabajo fundamentales (seguridad y salud en el trabajo, seguridad social, política de empleo y creación de puestos de trabajo, inspección del trabajo) y en otras normas que también constituyen importantes elementos de unas condiciones de trabajo justas (sistema de pago,

terminación justa, acceso a los datos y derecho a la intimidad, condiciones contractuales claras, movilidad laboral, examen de las reclamaciones y resolución de conflictos).

Para fomentar el debate y diálogo social sobre la regulación adecuada del trabajo en estas nuevas modalidades, la OIT (2021b) ha propuesto, con base en las normas internacionales del trabajo existentes, las siguientes orientaciones:

- Asegurar una competencia leal y generar un entorno propicio para las empresas sostenibles.
- Exigir y promover la utilización de cláusulas y modalidades contractuales claras y transparentes para personas trabajadoras y empresas, compatibles con la legislación laboral y de protección al consumidor.
- Asegurar que la situación laboral de las personas trabajadoras esté correctamente clasificada de acuerdo con los sistemas nacionales de clasificación.
- Fomentar la transparencia de los sistemas de calificación o clasificación de las personas trabajadoras y las empresas que utilizan las plataformas basadas en la web, las basadas en la ubicación o las de comercio electrónico.
- Promover la transparencia y la rendición de cuentas en materia de programación de algoritmos para las personas trabajadoras y las empresas.
- Proteger los datos personales y laborales de las personas trabajadoras, así como los de las empresas y sus actividades en las plataformas.
- Procurar que las personas trabajadoras autónomas asociadas a las plataformas puedan ejercer el derecho a la negociación colectiva, por ejemplo, armonizando la legislación en materia de competencia con la legislación laboral.
- Reafirmar que las leyes contra la discriminación y de seguridad y salud en el trabajo se apliquen a las plataformas laborales digitales y a sus personas trabajadoras.

- Conceder prestaciones de seguridad social adecuadas a todas las personas trabajadoras, incluidas las de las plataformas, ampliando y adaptando los marcos políticos y jurídicos cuando sea necesario.
- Establecer procesos de despido justos para las personas trabajadoras de las plataformas.
- Facilitar el acceso a mecanismos independientes de resolución de conflictos.
- Cerciorarse de que las personas trabajadoras de las plataformas puedan acceder a los tribunales de la jurisdicción en que se encuentran.
- Ofrecer protección salarial, remuneraciones justas y regulaciones sobre el tiempo de trabajo.
- Permitir que las personas trabajadoras de las plataformas se muevan libremente entre ellas, incluso facilitando la portabilidad de sus datos, por ejemplo, en lo relativo a las calificaciones.
- Procurar gravar la economía digital, incluidas las plataformas, los clientes y las personas trabajadoras, así como las transacciones entre ambos.
- El tercer enfoque es diseñar regulaciones específicas para el trabajo de plataformas. Al respecto, el BID (2019) identifica como un riesgo crear regulaciones diferentes, con costos laborales y beneficios distintos: puede replicar un problema ya existente en América Latina y el Caribe, y es que un grupo de personas trabajadoras (asalariadas formales) cuente con protección laboral y acceso a seguridad social; en tanto el grupo de personas trabajadoras (autónomas) no tenga acceso a beneficios laborales ni cobertura de seguridad social. Además, puede generar incentivos para que las plataformas busquen el modo de pertenecer a la categoría con menos regulación o costos laborales.
- El cuarto enfoque es universalizar los derechos y deberes de las personas trabajadoras, indistintamente del tipo de trabajo que realicen o de su estatus laboral. Por ejemplo, la regulación de salarios mínimos para todas las personas trabajadoras, incluyendo cuentapropistas, a través del acuerdo de tarifas mínimas y la obligación de afiliarse a los sistemas de seguridad social.

La CEPAL (2020a) cita a Garben y sus cuatro enfoques que los hacedores de política han adoptado para proteger a las personas en este sector laboral:

- El primer enfoque es aplicar las normativas vigentes para regular la situación de quienes trabajan. Consiste en apoyarse en normativas existentes para regular el estatus laboral de las personas trabajadoras de plataforma, procurando su cumplimiento a través del sistema judicial o creando guías que faciliten su aplicación. En América Latina y el Caribe, Colombia ha sido uno de los países que ha probado este enfoque.
- El segundo enfoque es adaptar las normativas existentes para categorizar a las personas trabajadoras de la plataforma dentro de esquemas que les provean protección social. Consiste en revisar la definición de empleado dependiente, sea para ampliarla o para crear nuevos términos intermedios y, así, reducir el número de personas desprotegidas. En Argentina se ha buscado la convergencia hacia una solución intermedia, proponiendo la creación de nuevas categorías de trabajos a partir de las existentes.

Sobre este último, el BID (2019) plantea otorgar un piso mínimo de derechos y garantías para todas las personas trabajadoras de plataformas, con independencia de su calificación: la protección frente al despido, la seguridad y salud en el trabajo, el derecho a organizarse y formar sindicatos, la protección de datos personales y la prohibición de discriminación. Asimismo, coberturas específicas adicionales para aquellos que se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad.

En el mismo sentido, la CISS (2021a) señala que el mejor punto de partida es la garantía laboral universal; es decir, asegurar a todas las personas trabajadoras un conjunto mínimo de derechos: a la libertad sindical, negociación colectiva, salario vital adecuado, límites a los horarios de trabajo y seguridad, higiene en el lugar de trabajo, derechos a no ser sometido a trabajo forzoso, trabajo infantil o discriminación; los cuales pueden complementarse con otras garantías según el tipo de trabajo. La protección de las personas que trabajan en plataformas digitales ha avanzado más en los países europeos y Estados Unidos, mientras que en América Latina y el Caribe se han emprendido esfuerzos por proteger a las

personas trabajadoras mediante la aplicación de la legislación vigente, pero no se han aprobado legislaciones nacionales o reformas a las existentes para atender de manera explícita la precarización laboral ocasionada. No obstante, hay varias propuestas legislativas que se discuten en las asambleas de Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay. Algunas iniciativas tienden a considerar que el trabajo de plataformas es por cuenta propia y otorgan un conjunto limitado de derechos y prestaciones; otras otorgan beneficios, pero sin pronunciarse sobre el tipo de relación entre las plataformas y las personas trabajadoras; y unas terceras buscan asimilar el trabajo de plataformas a la figura de trabajo subordinado ⁸¹.

En tanto, la OIT (2021b) sostiene que las respuestas normativas de muchos países han empezado a abordar algunas de las cuestiones relacionadas con la protección laboral en este sector como: la seguridad y salud en el trabajo, la seguridad social, la duración del tiempo de trabajo y remuneración, y la disponibilidad de datos y confiabilidad ⁸². En tanto, los gobiernos y los interlocutores sociales han emprendido una serie de iniciativas como los códigos de conducta, elaborados por organismos públicos en colaboración con los sindicatos y las propias plataformas, mientras que los sindicatos también han ayudado a las asociaciones de trabajadores de plataformas en los sectores del VTC o taxi y del reparto a solucionar controversias jurídicas.

► 4.4 El caso de Costa Rica y las empresas de servicio de transporte y de reparto a través de plataformas digitales



Servicios de transporte

Entre las plataformas tecnológicas de transporte remunerado de pasajeros, *Uber* es la más popular junto con su homóloga china, *DiDi* y, a pesar de que dicho servicio carece de un marco regulatorio, la cantidad de personas que lo utilizan como un ingreso secundario e incluso primario ha crecido en los últimos años, correspondido por una mayor cantidad de usuarios dispuestos a utilizar las plataformas.

A diferencia del servicio de transporte que brindan las plataformas tecnológicas, en Costa Rica los taxis son un servicio público, cuyo titular es el Estado y, por tanto, están supeditados a una serie de regulaciones por parte del Consejo de Transporte Público (CTP) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Además, la ARESEP fija las tarifas que deben cobrar los taxis, siendo estas de carácter obligatorio para los prestadores del servicio. En este contexto, el gremio de taxistas ha

manifestado en diversas ocasiones que el servicio de transporte ofrecido por los taxistas y el de las plataformas tecnológicas son dos modalidades que compiten en condiciones desiguales.

El Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible – CINPE (2021) ⁸³, señala que Costa Rica requiere crear leyes que impongan parámetros de regulación a estas plataformas y que la intervención gubernamental puede regular diversos aspectos como precios, capacidad, calidad y el mercado laboral. Además, el CINPE plantea diferentes consideraciones y/o desafíos respecto al precio, a la regulación de las condiciones laborales y al gobierno de Costa Rica en general.

En cuanto al precio, ante la presencia de un nuevo competidor, aunque sea ilegal, ARESEP debería replantear la modificación de su metodología tarifaria a través de una nueva fijación ordinaria

81 En el Anexo 3a se presentan mayores detalles de estas iniciativas.

82 En el Anexo 3b se presentan mayores detalles de estas respuestas normativas.

83 Yessica Espinoza y Sebastián Matarrita, «Retos de la regulación del transporte remunerado de personas por medio de las plataformas digitales en Costa Rica», en Revista de Política Económica y Desarrollo Sostenible (Vol. 7), julio-diciembre 2021.

pues, aunque el precio no es el único factor que hace que un usuario utilice un servicio, las bajas tarifas que ofrecen las plataformas tecnológicas han sido factor clave para el traslado de muchos usuarios hacia el uso de las aplicaciones. En relación con la regulación de las condiciones laborales, propone la soberanía sobre el tiempo; aplicar límites máximos al tiempo trabajado y medidas para mejorar la productividad; establecer un sistema de gobernanza internacional de las plataformas digitales del trabajo, que les exija respetar determinados derechos y protecciones mínimas.

Respecto a los retos para el gobierno de Costa Rica, plantea los siguientes:

- Conciliar con los grupos de presión, principalmente los taxistas.
- Modernizar la regulación de tarifas de taxis existentes en el transporte público (por ejemplo, el uso de aplicaciones digitales e instrumentos de pago electrónicos como plataformas digitales análogas para los taxis).
- Regular aspectos de calidad y operación del servicio ofrecido por las plataformas tecnológicas (aspectos técnicos sobre el vehículo, requisitos mínimos y pertinentes con la prestación de servicio, capacitar y certificar a los conductores en la prestación del servicio).
- Asegurar las condiciones dignas de las personas trabajadoras de estas plataformas (velar por los máximos de horas trabajadas semanalmente admitidos por Ley).

Las iniciativas legislativas

Según la CEPAL (2020d), en Costa Rica las iniciativas de ley vinculadas a las EPV tramitadas en la Asamblea Legislativa han estado más orientadas a resolver la ilegalidad de la prestación del servicio remunerado de personas y mucho menos a los temas sociales vinculados a las condiciones de trabajo de quienes prestan el servicio. Se han orientado a darle el tratamiento independiente o autónomo al trabajador, sin un análisis a profundidad de la naturaleza de la prestación del servicio. Los Tribunales de Trabajo han establecido que, con fundamento en lo que establece el Código del Trabajo, los elementos que caracterizan la relación laboral son: la prestación personal de servicios; la subordinación jurídica; y el pago de salario.

Además, las iniciativas legislativas han estado muy centradas en los servicios geolocalizados de transporte ⁸⁴, a pesar de la creciente presencia de otras EPV de trabajo en línea o localizado (como servicios de limpieza, lavado y planchado, entrega de alimentos, entre otros), las cuales no son tan visibles para la ciudadanía y no cuentan con el mismo apoyo político para impulsar iniciativas legislativas similares. Al respecto, de acuerdo con Sáenz (2021), ninguna de las iniciativas de ley presentadas desde 2016 cuenta con una verdadera participación ciudadana en su elaboración y, más bien, se encuentran atascadas en una asamblea legislativa saturada por el contexto de la crisis social, económica y política causado por la pandemia, que ha dado prioridad a asuntos vinculados a la salud y empleo. De esta forma, Costa Rica no cuenta con una regulación aprobada para el sector de plataformas digitales.

84 En el Anexo 3c se presentan mayores detalles de estas iniciativas.

En cuanto a la intervención de las autoridades administrativas y judiciales encargadas de definir el régimen jurídico aplicable, son pocas las oportunidades en que las instituciones gubernamentales del Poder Ejecutivo, con competencias en materia de trabajo y seguridad social o fiscal, se han pronunciado sobre la naturaleza del vínculo contractual entre las EPV y quienes colaboran en ellas, excepto en las audiencias conferidas por las Comisiones Legislativas durante el dictamen de un proyecto de ley.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) advirtió de la presencia de «indicios» de una relación de trabajo cubierta por el Código de Trabajo y listó aquellos que permitirían analizar si el vínculo es o no de naturaleza laboral: la propiedad del vehículo que conduce, pago de las reparaciones del automotor, pago de los derechos de circulación y pólizas, titularidad de quien asume el riesgo de la actividad, instrucciones de cómo ejercer la actividad, supervisión superior, sanciones, libertad de escoger el horario, exclusividad, uso de logotipos de la empresa, control sobre su ámbito de acción, forma de trabajar y existencia de lineamientos operacionales. No obstante, el MTSS no ha terminado de dar una calificación jurídica al caso concreto de quienes prestan el servicio por medio de las EPV como *Uber*, mientras que la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo tampoco ha programado acciones para fiscalizar las condiciones de trabajo de los prestadores de servicios en las EPV.

En tanto, no hay resoluciones judiciales que hayan tenido que decidir la naturaleza jurídica del vínculo contractual entre las EPV y los prestadores de servicio. Sin embargo, a mediados de 2019 se presentó la primera demanda judicial ante el Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José, en el que el demandante es un trabajador de *Uber* que solicita la nulidad del despido con reinstalación y pago de salarios, los derechos de aguinaldo y vacaciones y las horas extras laboradas de toda la relación. La sentencia final, que será el primer precedente judicial sobre la naturaleza jurídica del vínculo entre las EPV y el reclamante, se dictaría en 2022.

Servicios de reparto

De acuerdo con ECIIA Abogados ⁸⁵, en Costa Rica, pese a que no existe un caso en donde se haya resuelto el tema por parte de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, hay jurisprudencia nacional donde se ha discutido la diferencia entre una relación mercantil y una laboral. Se considera que no existe subordinación cuando: i) existe la posibilidad de sustituirse en un trabajo encomendado, ii) no se recibieron beneficios laborales durante la relación, iii) no existe un horario de trabajo, iv) no existe exclusividad en la prestación de las labores, v) se permite rechazar el trabajo encomendado, vi) el contratista provee sus herramientas y materiales para desarrollar la actividad.

A partir del impulso que la pandemia dio a las operaciones de las plataformas digitales de entregas de comidas, se ha incrementado el debate sobre la naturaleza de la relación entre estas y sus repartidores. Existe un sindicato Unión Nacional de Trabajadores de Plataformas, cuyo objetivo es demostrar que existen relaciones obrero-patronales entre las personas trabajadoras y las empresas, argumentando que los repartidores deben comunicar el horario en el que trabajarán y las zonas en las que se moverán, estar conectados con anticipación y pueden ser suspendidos en determinadas circunstancias. En 2021, el Consejo de Salud Ocupacional aplicó una encuesta a repartidores para perfilar su situación de salud y seguridad y, a partir de dicha información, se espera que el MTSS realice un análisis para definir si existe o no una relación laboral ⁸⁶.

El debate sobre la naturaleza de la relación entre las plataformas digitales de reparto y las personas trabajadoras también ha generado acciones en la Asamblea Legislativa. Bajo el expediente 21657 se tramita el proyecto denominado «Ley de Protección de la Persona Trabajadora de Plataformas Digitales de Servicios de Reparto», que busca brindarles seguridad laboral a los repartidores de plataformas como *Uber Eats*, *Rappi* y *PedidosYa*.

Las movilizaciones sociales

De acuerdo con la CEPAL (2020d), han sido los choferes de *Uber* los únicos que se han manifestado colectivamente entre los prestadores de servicios de las EPV, habiendo adoptado diversas modalidades para organizarse por sí mismos, como acciones colectivas reivindicativas frente al gobierno o frente a la propia empresa, pero también se han organizado con el fin de distribuir información y hasta procurarse seguridad para sí mismos y los vehículos que conducen. La herramienta más utilizada es la de formar grupos de *WhatsApp*, que son muy valorados por ellos mismos sobre todo cuando la propia empresa procura solo interactuar con ellos de manera virtual y reducir al máximo el contacto físico.

En cambio, según Sáenz (2021), a partir de la construcción de una base de datos para Costa Rica bajo la metodología del análisis de eventos de protesta y el análisis de demandas políticas, se observa que la dinámica contenciosa ha pasado de estar totalmente dominada por el sector tradicional de taxistas a involucrar nuevos actores, como las personas trabajadoras de plataformas y grupos de la sociedad civil. Por lo tanto, a incorporar nuevas demandas dentro del campo político-social. Con sustento en la Base de Datos de acciones colectivas «Protestas», del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica ⁸⁷ y, luego de delimitar el universo de la protesta social a aquella vinculada a las plataformas

⁸⁵ ECIIA Costa Rica, «Los riders y las empresas de reparto, ¿son o no trabajadores?». ECIIA es la cuarta firma *full service* en España en el ámbito legal y fiscal. Cuenta con oficinas en España, Portugal, Colombia, Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Puerto Rico, Ecuador, Brasil, Argentina y México.

⁸⁶ El Financiero, «Empleados o socios colaboradores?: la condición de repartidores de apps se estanca en la incertidumbre», 14 de agosto de 2021.

⁸⁷ «Protestas» es una base de datos sobre la protesta social en Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, producida con base en el seguimiento de acciones colectivas reportadas en medios de comunicación escrita. Disponible en <https://protestas.iis.ucr.ac.cr/>.

digitales entre julio de 2015 y diciembre de 2020, el autor analiza las características principales de los 164 eventos de protesta ocurridos en el lapso mencionado. Los principales hallazgos fueron:

- La tendencia de los eventos de protesta muestra que el pico en las manifestaciones del gremio de taxistas sucedió en 2015 (representaron el 100 por ciento de las protestas). Luego la cantidad se redujo, sobre todo en el último año (las manifestaciones de este gremio pasaron de representar más del 80 por ciento del total de protestas en 2019 a menos del 50 por ciento en 2020), en lo cual puede influir que con el paso del tiempo ha ido disminuyendo la intensidad del conflicto «taxi-Uber» a partir de la presentación y discusión de varios proyectos de ley. En el sector de plataformas ocurrió lo contrario, las protestas se han incrementado, sobre todo en 2020 (pasaron de representar menos del 20 por ciento del total de protestas a más del 50 por ciento en dicho año), ya que durante la pandemia las plataformas de reparto se convirtieron en sectores esenciales.
- Los actores colectivos pertenecientes a plataformas digitales no tienen una larga trayectoria de lucha o conocimiento de las dinámicas institucionales de protesta, a diferencia del gremio de taxistas que ha protagonizado las coyunturas más álgidas en la historia política reciente de Costa Rica. Así, en las manifestaciones de los grupos vinculados a las plataformas digitales predominan repertorios «de calle», como marchas y concentraciones, que representan el 63 por ciento de la movilización de este sector. En cambio, entre los taxistas, además de las acciones callejeras, son recurrentes las asambleas, las declaraciones públicas, las denuncias ante entidades y las reuniones con autoridades.
- En relación con los motivos de las demandas, en la esfera de plataformas se observa una tendencia a estar estrictamente ligadas a sus condiciones económicas del momento, a la defensa del trabajo y las condiciones laborales (representan el 59 por ciento de los casos), quizás porque la fuerza laboral de plataformas se considera como una fuerza de tránsito, en la que no necesariamente se ve su labor a largo plazo, a diferencia del sector taxista, en donde se ha institucionalizado su labor como un oficio más. Precisamente, sus reclamos dirigidos al plano institucional van más allá de las condiciones laborales, sobre todo las demandas de posicionamiento a favor o en contra de leyes, reglamentos, planes o decretos.

► 4.5 El caso de Panamá y la Ley de regulación tributaria y laboral para empresas que operan mediante plataformas digitales



Según el Anteproyecto de Ley 282, que crea la Ley de regulación tributaria y laboral para empresas que operen mediante plataformas digitales (octubre 2019), los marcos de regulación existentes en la legislación laboral no se ajustan a las relaciones jurídicas establecidas a partir del uso de una plataforma móvil. Esta propuesta pretende que la prestación de comercio y servicios mediante plataformas digitales sea una actividad que se fundamente en las leyes fiscales y tributarias del país. Además, sostiene que se deben regular los transportes privados que funcionan mediante plataforma digital, cumplir con la Ley 42 de 2007 que regula el transporte público en Panamá, y establece que el traslado terrestre de pasajeros es un servicio público, cuya prestación estará a cargo de personas naturales y jurídicas mediante concesiones que el Estado otorgará.

Un tema de debate ha sido el pago de impuestos de estas aplicaciones. Es importante cómo se van a regular, desde el punto de vista tributario, para que no se produzcan deterioros en la recaudación fiscal ni situaciones de inequidad impositiva. En tal sentido, con el Anteproyecto se busca establecer la obligatoriedad del gravamen del impuesto sobre la renta, sobre la ganancia neta a todas las empresas que operen mediante plataforma digital.

Uno de sus principales puntos es la aplicación del Impuesto de transferencia de bienes corporales, muebles y servicios a todas las actividades digitales comerciales y que generen valor agregado: adquisición o arrendamiento de contenido digital, ventas de artículos (incluidos los virtuales), ingresos publicitarios y por manejo de plataformas digitales, que básicamente son los modelos de negocios como *Uber*. Panamá respeta la territorialidad fiscal, así como las normas internacionales que promueven el rechazo a la doble tributación, por lo que se deben establecer leyes fiscales que beneficien al país y, a su vez, no limiten el desarrollo de nuevos emprendimientos. También se debe tener en cuenta si estas empresas se encuentran en algún régimen fiscal especial, en cuyo caso podrían estar exentas de ciertas obligaciones tributarias. Otro punto para analizar es si el uso de la plataforma como intermediador promueve un desequilibrio de condiciones entre los comerciantes y transportistas convencionales, quienes tienen una estricta regulación.

En cuanto a la seguridad social y la protección social de las personas trabajadoras digitales, el Anteproyecto de Ley 282 señala que deberán estar afiliadas como cotizantes al Sistema de seguridad social en pensiones, salud y riesgos laborales. También propone que los aportes del trabajador digital al Sistema integral de seguridad social serán asumidos de forma equivalente entre la empresa y la persona trabajadora y ambas partes deberán tomar, de manera conjunta, las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual del caso ⁸⁸.

⁸⁸ Hasta 2022, la Ley de regulación tributaria y laboral para empresas que operen mediante plataformas digitales no había sido aprobada.

5

- Condiciones laborales en las plataformas digitales de trabajo



La OIT (2021b) muestra que la proporción de aquellas personas cuyas actividades en las plataformas representan su principal fuente de ingresos es casi el 90 por ciento entre quienes laboran en plataformas de trabajo localizado, y el 30 por ciento entre quienes lo hacen en plataformas de trabajo en línea.

Entre las personas trabajadoras de las plataformas en línea los ingresos promedio por hora son 3,4 dólares de los Estados Unidos (4,5 en países desarrollados y 2,8 en países en desarrollo). Respecto a las plataformas de trabajo localizado, en los países en desarrollo los ingresos registrados en los sectores del VTC o taxi y de reparto, a través de aplicaciones, tienden a ser mayores que en los sectores tradicionales; aunque el 44 por ciento de los conductores de VTC o taxi y el 38 por ciento de los repartidores consideran que la remuneración recibida no es justa.

En cuanto a las horas trabajadas, las personas trabajadoras de las plataformas en línea laboran un promedio de 27 horas semanales (aunque la mitad de ellos le dedica en promedio otras 28 horas semanales a otros trabajos remunerados), mientras que los conductores VTC o taxi y repartidores de las plataformas de trabajo localizado trabajan en promedio 65 y 59 horas semanales, respectivamente.

Respecto a la seguridad y salud en el trabajo, el 79 por ciento y 74 por ciento de quienes trabajan en plataformas digitales de VTC o taxi y reparto, respectivamente, sentían estrés por el trabajo y las condiciones laborales, sobre todo el tráfico, el riesgo de lesionarse en el servicio y la presión por conducir más rápido, así como la baja remuneración, la excesiva duración de las jornadas y los períodos de espera prolongados. Además, el 83 por ciento y 89 por ciento expresaron preocupación por su seguridad en el trabajo, en su mayoría relacionadas con la seguridad vial y, en segundo lugar, con los robos, las agresiones físicas y las condiciones climáticas.

En cuanto al acceso a la protección social, el 41 por ciento de quienes trabajan en las plataformas en línea tienen seguro médico y una proporción menor están cubiertos por prestaciones en caso de accidentes de trabajo (15 por ciento), desempleo (12 por ciento) o aportan a planes de jubilación o pensión de vejez (20 por ciento); en todos los casos, estos porcentajes son mayores en los hombres que en las mujeres y en los países desarrollados más que en los países en desarrollo. Entre quienes trabajan en sectores de VTC/taxi y reparto, el 51 por ciento y 53 por ciento, respectivamente, cuentan con seguro de salud, el 27 por ciento y 31 por ciento con seguro contra accidentes de trabajo, el 5 por ciento y 7 por ciento con seguro de desempleo, y el 18 por ciento y 17 por ciento aportan a planes de jubilación o pensión.

En general, las personas trabajadoras de las plataformas no tienen derecho a participar en las negociaciones colectivas. Entre los principales obstáculos destacan el aislamiento de los mercados laborales digitales, las elevadas tasas de rotación laboral, así como los errores al categorizar a las personas trabajadoras, pues al clasificarlas como independientes las priva del ejercicio de derechos laborales como los de formar sindicatos. Sin embargo, en varios países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú) han surgido iniciativas de autoorganización en estos grupos, hay sindicatos que empiezan a tomarlos en cuenta, y se están llevando a cabo acciones colectivas para defender los derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo.

El 19 por ciento de las personas trabajadoras de plataformas autónomas declararon haber sido discriminadas, lo cual se asocia tanto a la exclusión respecto de oportunidades de empleo como a la baja remuneración por razón de la nacionalidad y el género de las personas trabajadoras. En tanto, el 20 por ciento y el 29 por ciento de los conductores de servicios de VTC y repartidores declararon haber sufrido discriminación o acoso mientras prestaban sus servicios, ya sean ellos o un colega.

En Costa Rica, un estudio de la CEPAL (2020c), en el que se entrevistaron a personas de transporte y de servicios a domicilio por medio de aplicaciones, mostró los siguientes resultados:



94 %
tiene la **plataforma digital** como su **único trabajo**.



48 %
trabaja más de **50 horas semanales**.



62 %
cuenta con un **seguro** (el 57 por ciento paga las cuotas como personas trabajadoras independientes).



El promedio de los **ingresos mensuales** es **700 dólares de los Estados Unidos**.

Los **riesgos principales** a los que están expuestos son los accidentes de tránsito y los asaltos en carretera.



66 %
está **satisfecho** con su trabajo en la plataforma.

Pese a lo anterior, el 68 % quiere tener otra ocupación porque **buscan mejores condiciones** en cuanto a derechos laborales y seguridad social, la necesidad de generar ingresos fijos, así como una oportunidad laboral relacionada con la preparación profesional o técnica que tienen.

En tanto, un estudio similar del MTSS (2021)⁸⁴ reveló los siguientes resultados:



76 %
realiza la actividad entre **6 y 7 días a la semana**.



71 %
desconoce el **monto exacto de compensación** que recibirán por cada pedido realizado.



60 %
ha recibido **insultos** y; el 54 %, comentarios que les **desacreditan, discriminan y humillan**.

En caso el pedido no llegue al destinatario o se dañe por alguna contingencia, en el **57 % de los casos** es quien debe asumir el costo del pedido.

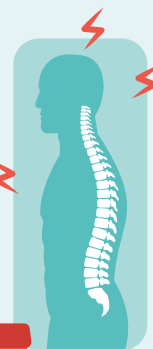
Entre quienes realizan el servicio en bicicleta, el **29 % refiere que no hay límite de distancia** y el **41 %** mencionó que no existe, por parte de la plataforma digital, un **límite de peso máximo** permitido a transportar en bicicleta.



52 %

ha experimentado **accidentes relacionados con la actividad de reparto** y, en estos casos, el pago por la atención, producto del accidente, ha sido asumido por ellos mismos.

A causa del trabajo, la mayoría ha tenido **molestias asociadas al sistema osteomuscular**, que se manifiestan principalmente en dolores de espalda, contracturas musculares, dolor de cuello y dolor de piernas.



89 Consejo de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, «Seguridad y salud de personas repartidoras asociadas a plataformas digitales», en Estudio 6-2021, 2021.

Un tercer estudio, de la Fundación FES (2020b), con base en respuestas de choferes y repartidores de diferentes aplicaciones arrojó los siguientes resultados:

Choferes de Uber

Salario promedio
1,76 dólares de los Estados Unidos

72 %
no cotiza para una futura **pensión**.

Tiempo promedio de trabajo
9 horas diarias / 6 días a la semana

87 %
de los choferes de Uber **no tienen cobertura de seguro** derivado de su empleo.



Repartidores

Salario promedio
2 dólares de los Estados Unidos

Tiempo promedio de trabajo
7,3 horas diarias / 5,3 días a la semana



En Honduras, un estudio de la Fundación FES (2020a), obtuvo que:

La mayoría trabaja **más de 36 horas** a la semana y tiene **ingresos brutos mensuales inferiores al salario mínimo** (405 dólares de los Estados Unidos).

Las actividades no son continuas y, por lo tanto, el monto de la remuneración varía de mes a mes, lo cual provoca **inseguridad económica** y expone a las personas trabajadoras a la autoexplotación (incrementar la intensidad del trabajo como medio para aumentar los ingresos).



Las personas trabajadoras **no tienen seguridad social**.



Las personas trabajadoras deben poner **los medios de producción** (vehículo, bicicleta, moto, teléfono) y, al no tener acceso a pólizas de seguro, asumen con sus propios recursos los daños y/o desgaste de su patrimonio.



Quienes trabajan en espacios públicos corren el riesgo de contraer la **COVID-19** y, en caso de contagio, deben asumir los gastos médicos (ya que no cuentan con seguro por enfermedad).



Las personas trabajadoras pueden ser **despedidas casi de manera instantánea**, al imposibilitarles el acceso a tareas dentro de la plataforma, a veces de manera injustificada o sin explicaciones ni instancias para alegatos.



Cabe destacar que los estudios de Costa Rica u Honduras no desagregan los resultados según nacionalidad de la persona encuestada (solo en un estudio mencionan que son extranjeras).

► 5.1 Ingresos, duración de la jornada, seguridad y salud en el trabajo y protección social

De acuerdo con la OIT (2021b), casi el 90 por ciento de las personas trabajadoras de las plataformas de trabajo localizado indican que esas actividades eran su principal fuente de ingresos mientras que, en el caso de quienes trabajan en las aplicaciones en línea, esta proporción se redujo al 30 por ciento (29 por ciento en hombres y 32 por ciento en mujeres; 29 por ciento en países desarrollados y 44 por ciento en países en desarrollo).

Para quienes trabajan en las plataformas en línea, los ingresos promedio por hora (tiempo remunerado y tiempo no remunerado) son 3,4 dólares de los Estados Unidos (3,5 dólares en hombres y 3,4 dólares en mujeres; 4,5 dólares en países desarrollados y 2,8 dólares en países en desarrollo). Respecto a las plataformas de trabajo localizado, en los países en desarrollo los ingresos registrados en los sectores del VTC o taxi y de reparto tienden a ser mayores que en los sectores tradicionales, siendo una de las explicaciones, en el caso del sector VTC o taxi, que las plataformas prestan servicios a los clientes a bajo costo, lo que amplía el margen de negocio. No obstante, el 44 por ciento de los conductores de VTC o taxi y el 38 por ciento de los repartidores consideran que la remuneración recibida no es justa.

En cuanto a los ingresos, la CEPAL (2021a) pone énfasis en que las personas trabajadoras de las plataformas aportan tiempo no remunerado para acceder a las tareas pagadas: en las plataformas de tareas de ejecución local se trata de tiempo de espera hasta la asignación de una tarea o iniciar actividades que son canceladas después, mientras que las aplicaciones de ejecución global requieren la preparación de una propuesta sobre la forma de enfocar una tarea ⁹⁰ y no obtienen ningún beneficio monetario, más allá de su remuneración de base. Además, deben hacer inversiones para poder acceder a este trabajo (principalmente vehículo, motocicleta o bicicleta) y, al estar afiliándose más proveedores, se ejerce una presión hacia la baja en los salarios. Al ser los ingresos insuficientes o inestables, muchas personas trabajadoras (sobre todo en plataformas de ejecución local) incrementan sus horas de trabajo hasta que hayan ganado el monto que establecieron como meta y/o se inscriben en varias plataformas. Por ejemplo, entre las personas trabajadoras de plataformas de ejecución local encuestadas en Costa Rica, el 34 por ciento declaró trabajar con varias plataformas.

Siguiendo con el documento de la OIT (2021b), en cuanto a las horas trabajadas (incluyendo tareas remuneradas y no remuneradas), las personas enfocadas en el trabajo localizado laboran muchas más horas que los de las plataformas en línea. Estos últimos trabajan un promedio de 27 horas semanales (aunque la mitad de ellos le dedican, en promedio, otras 28 horas semanales a otros trabajos remunerados), mientras que los conductores VTC o taxi y repartidores de las plataformas de trabajo localizado trabajan en promedio 65 y 59 horas semanales, respectivamente. Asimismo, el 41 por ciento y el 38 por ciento de los conductores y repartidores, respectivamente, trabajan los siete días de la semana.

Sobre la duración de las jornadas laborales, Gines y Fabrellas (2021) señalan que el trabajo en plataformas es mayoritariamente realizado fuera de horas típicas de trabajo, fines de semana y/o en horario nocturno. Una forma de desprotección adicional es la ausencia de jornada mínima y, a cambio, la utilización de la contratación a demanda, lo que significa que las personas trabajadoras asumen el riesgo de ausencia de demanda. Adicionalmente, el tiempo de trabajo es imprevisible e inseguro, como consecuencia de la utilización de estrategias y formas de dirección y control algorítmico por parte de la plataforma.

⁹⁰ El citado estudio menciona, a manera de ejemplo, que en Colombia estas personas ganan por hora de trabajo efectiva, en promedio, una suma equivalente al 105 por ciento del promedio de los ocupados en su conjunto. Sin embargo, si se consideran además las horas de conexión no remuneradas, este porcentaje baja a un 71 por ciento.

A ello se le debe sumar los riesgos en materia de seguridad y salud en el trabajo asociados con la pandemia. Si bien algunas plataformas de trabajo localizado adoptaron medidas concretas para mitigar los riesgos (como la distribución de equipos de protección personal y la formación sobre seguridad), cerca de la mitad de las personas trabajadoras que recibieron un equipo de protección personal manifestaron que la cantidad o la calidad de los artículos suministrados eran insuficientes e inadecuadas, y alrededor del 80 por ciento incurrieron en gastos adicionales para comprar el equipo de protección personal.

Sobre los riesgos específicos del trabajo en plataforma a la seguridad y salud en el trabajo, el Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales (2020)⁹¹ identifica los siguientes:

- La tecnología usada en el trabajo en plataformas obliga a incrementar la velocidad del trabajo, lo que provoca estrés y puede derivar en problemas musculares y lesiones por esfuerzos repetitivos, problemas de visión, cefaleas, adicciones, aislamiento social, cansancio permanente, depresión.
- Las personas trabajadoras deben permanecer conectadas a la espera de que llegue un encargo, lo que no les permite deslindar entre el tiempo de trabajo y el descanso; a su vez, ello puede provocar problemas de conciliación con la vida familiar y personal y un incremento del estrés laboral.
- La velocidad, el poco descanso del conductor, las distracciones al volante y las malas condiciones del vehículo son factores que incrementan el riesgo de accidentes durante la conducción.
- La virtualización del trabajo en plataformas impide establecer vías de comunicación directas, físicas y eficaces con otras personas, eso las hace más vulnerables en caso de sufrir un accidente o enfermarse durante el trabajo (no tiene posibilidad de recibir ayuda inmediata) y también puede provocar estrés, angustia y fatiga.

- En las mujeres, las condiciones en las que se realiza el trabajo físico en plataformas — muchas veces en el propio domicilio del cliente y en aislamiento de otros compañeros— incrementan la posibilidad de sufrir acoso sexual en el trabajo.
- En el trabajo en plataformas habitualmente se usa un algoritmo para la toma de decisiones de gestión de las personas trabajadoras, por lo que la imposibilidad de participar en la toma de decisiones puede provocar frustración y ansiedad.
- El sometimiento a evaluaciones por parte del cliente y su uso para tomar decisiones disciplinarias pone a la persona trabajadora en la necesidad de estar siempre sonriente, amable y servicial, lo que implica un gran esfuerzo emocional que puede derivar en agotamiento social. Además, puede acabar sufriendo exigencias indeseadas o humillantes por parte de los clientes sin posibilidad de negarse por miedo a una mala evaluación.

En cuanto al acceso a la protección social, según el estudio de la OIT (2021b), el 41 por ciento de las personas trabajadoras de las plataformas en línea tiene seguro médico (42 por ciento en hombres y 39 por ciento en mujeres; 61 por ciento en países desarrollados y 43 por ciento en países en desarrollo) y una proporción menor está cubierta por prestaciones en caso de accidentes de trabajo (15 por ciento), desempleo (12 por ciento), incapacidad (12 por ciento) o aportan a planes de jubilación o pensión de vejez (20 por ciento). En todos los casos, estos porcentajes son mayores en los hombres que en las mujeres, y en los países desarrollados más que en los países en desarrollo. Entre quienes trabajan en sectores de VTC o taxi y reparto mediante aplicaciones, el 51 por ciento y 53 por ciento, respectivamente, cuentan con seguro de salud, el 27 por ciento y 31 por ciento con seguro contra accidentes de trabajo, el 5 por ciento y 7 por ciento con seguro de desempleo, el 4 por ciento y 6 por ciento con seguro de discapacidad, y el 18 por ciento y 17 por ciento aportan a planes de jubilación o pensión.

⁹¹ Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales, *Riesgos laborales específicos del trabajo en plataformas digitales*, 2020.

► 5.2 Libertad sindical, negociación colectiva, derecho a la no discriminación y a la conciliación del trabajo y la vida familiar, y satisfacción de las personas trabajadoras

Según la OIT (2021b), en general, las personas trabajadoras de las plataformas no tienen derecho a participar en las negociaciones colectivas, siendo uno de los principales obstáculos para la organización colectiva su dispersión geográfica. Sin embargo, algunas personas trabajadoras de distintas regiones han conseguido organizarse, sobre todo a través de medios digitales, y las personas trabajadoras de las plataformas de trabajo localizado han realizado huelgas, entablado litigios y promovido la sindicación.

La CISS (2021b) señala que las personas trabajadoras de las plataformas digitales enfrentan los siguientes desafíos cuando intentan asociarse: i) el aislamiento característico de los mercados laborales digitales, que no permite tener un espacio de construcción de lo sindical y afecta la coordinación entre personas trabajadoras, ii) las plataformas en línea parecen diseñadas para fomentar la competencia, en lugar de la solidaridad entre las personas trabajadoras, iii) las elevadas tasas de rotación laboral, iv) los vacíos en las legislaciones nacionales y/o los errores de clasificación de las personas trabajadoras, ya que al clasificarlas como autónomas o independientes, las priva del ejercicio de derechos laborales como los de formar sindicatos y participar en negociaciones colectivas, y v) el control de las plataformas digitales sobre las personas trabajadoras puede ayudar a los empleadores a descubrir y desalentar las iniciativas de organización.

Dicha organización también identifica algunas estrategias de constitución de las personas trabajadoras de plataformas digitales: i) estrategia jurídica, orientada a que se les reconozca como personas trabajadoras, ii) renovación sindical, que incluya a las personas trabajadoras de las plataformas digitales con el propósito de expandir su poder de representación, iii) foros en línea, como espacios para definir intereses comunes, fomentar el espíritu comunitario, compartir experiencias y formas organizativas alternativas, y iv) conformación de centros de trabajo y cooperativas de plataforma para compartir información y establecer estándares mínimos, y para actuar como un medio para la prestación de servicios.

Sobre este punto, y sobre el diálogo social y la representación, la CEPAL (2021a) señala que, por lo general, se identifica el trabajo en las plataformas digitales con la individualización y con el aislamiento de las personas trabajadoras, aunque existen iniciativas para superar este aislamiento. Por ejemplo, en el caso de las personas trabajadoras de plataformas de ejecución global a través de foros digitales, mientras que en el caso de quienes ejecutan tareas a nivel local, se establecen vínculos sociales en los lugares de espera de nuevos encargos de las personas trabajadoras de reparto. También destaca que en varios países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú) han surgido iniciativas de autoorganización y hay sindicatos que empiezan a tomarlos en cuenta y que, en este contexto, se han llevado a cabo acciones colectivas para defender los derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo de estas personas trabajadoras.

Respecto al derecho a la no discriminación, de acuerdo con la OIT (2021b), el 19 por ciento de las personas trabajadoras de plataformas autónomas declararon haber sido discriminadas (17 por ciento en hombres y 21 por ciento en mujeres; 12 por ciento en los países desarrollados y 22 por ciento en los países en desarrollo). La discriminación está asociada tanto a la exclusión respecto de ciertas oportunidades de empleo como a la baja remuneración por razón de la nacionalidad y el género de las personas trabajadoras. En tanto, el 20 por ciento y el 29 por ciento de los conductores de servicios de VTC y repartidores declararon que habían sufrido discriminación o acoso mientras prestaban sus servicios o sabían de compañeros que habían sufrido este tipo de situaciones: en el caso de los conductores, esta discriminación o acoso viene sobre todo de parte de los clientes, taxistas del sector convencional y agentes de policía; mientras que en el caso de los repartidores, principalmente por parte de clientes, dueños de restaurantes y la policía.

La CEPAL (2021a) también plantea, al analizar las condiciones laborales de las personas trabajadoras de las plataformas digitales, lo concerniente a la conciliación del trabajo y la vida familiar. Los trabajos en plataformas de ejecución global se caracterizan por la necesidad de coordinarlos con las tareas del hogar y la vida familiar y, en consecuencia, es frecuente que se realicen en horarios nocturnos, lo que puede comprometer la salud física y mental de las personas trabajadoras. En tanto, en las plataformas de trabajo de ejecución local la flexibilidad en el manejo de horas de trabajo es más limitada, dado que muchas plataformas tienen un sistema de incentivos y castigos para fomentar la disponibilidad de las personas trabajadoras en horarios específicos.

Según la OIT (2021b), el 68 por ciento de las personas trabajadoras de las plataformas de trabajo en línea están satisfechas o muy satisfechas con su trabajo (69 por ciento en hombres y 66 por ciento en mujeres; 80 por ciento en países en desarrollo y 71 por ciento en países desarrollados), siendo este porcentaje 60 por ciento y 80 por ciento en las personas trabajadoras de los sectores del VTC o taxi y de reparto por medio de aplicaciones, respectivamente. Este resultado revelaría que, sobre todo en países en desarrollo que no ofrecen suficientes oportunidades de empleo convencional, el hecho de que las aplicaciones sean una fuente de ingreso para las personas trabajadoras influye en sus niveles de satisfacción más que aspectos negativos como la excesiva duración o la elevada intensidad de las jornadas, los riesgos en seguridad y salud en el trabajo o la falta de protección social ⁹².

Sobre este punto, la CEPAL (2021a) añade tres reflexiones. La primera es que el grado de satisfacción con un trabajo depende, en parte, de las expectativas formadas previamente, y dado que estos individuos suelen estar informados de las características de estos trabajos, también suelen tener expectativas realistas. En segundo lugar, en los países de América Latina y el Caribe el trabajo precario es más o menos común, sobre todo si se tienen niveles de educación formal bajos, por lo que la mayoría de las alternativas potenciales por las que pueden optar las personas trabajadoras de las plataformas de tareas de ejecución local, no necesariamente tendrían características menos precarias que su trabajo en las plataformas. Finalmente, entre las personas trabajadoras de tareas de ejecución local hay una mayoría que suele estar interesada en cambiarse a otro trabajo, indica que dicha satisfacción no es permanente y el puesto no es atractivo a más largo plazo.

⁹² Por otro lado, desde el punto de vista metodológico, el estudio reconoce que este indicador de satisfacción laboral puede generar ciertas dudas sobre su fiabilidad al haberse observado que las encuestas que incluyen una pregunta única sobre satisfacción laboral sobrestiman los niveles de satisfacción en comparación con las que incluyen varias preguntas, ya que las respuestas están más determinadas por características intrínsecas (como la flexibilidad) que extrínsecas (como el salario).

Finalmente, la CISS (2021b) añade los siguientes elementos vinculados a las condiciones laborales de quienes trabajan en plataformas digitales de distribución de alimentos (repartidores):

- No se les reconoce el derecho a días de descanso pagados y vacaciones.
- No cuentan con mecanismos para resolver conflictos con sus entidades empleadoras.
- En caso de robo o descompostura del vehículo de reparto, la empresa no apoya su restitución o reparación.

Además, las mujeres repartidoras experimentan mayores riesgos como:

- Exposición permanente al acoso callejero, más amenazador durante las noches.
- Acoso laboral por parte de clientes y locatarios, pues sus datos personales no están protegidos y ellos tienen acceso a su información de contacto.
- Ante la omisión del derecho a guarderías, muchas llevan a sus hijas e hijos en el vehículo de reparto, lo que les expone a accidentes viales.

► 5.3 El caso de Costa Rica

Un estudio de la CEPAL (2020c) mostró los siguientes resultados en cuanto a condiciones laborales ⁹³ (el 11 por ciento de las personas entrevistadas son extranjeras, sin embargo, el estudio no desagrega los resultados según nacionalidad de la persona entrevistada):

- Las cuatro razones más frecuentes para trabajar en una plataforma digital son: la falta de empleo (30 por ciento de las personas trabajadoras la mencionó), la obtención de ingreso extra para complementar los ingresos percibidos en su actividad principal (27 por ciento), la obtención de mejores ingresos que en otras ocupaciones (18 por ciento) y la flexibilidad de horario (15 por ciento).
- En el 64 por ciento de los casos la plataforma digital es su único trabajo y en el 36 por ciento es una fuente complementaria de ingresos.
- El 66 por ciento trabaja solamente con la plataforma por la que fue consultado/a y el 34 por ciento lo hace con varias plataformas

de manera simultánea para proveer diferentes servicios.

- El 48 por ciento trabaja más de 50 horas semanales, el 20 por ciento entre 41 y 50 horas a la semana, y el 32 por ciento menos de 40 horas ⁹⁴.
- El 36 por ciento establece jornadas fijas de trabajo y el 64 por ciento prefiere trabajar en un horario variable.
- La flexibilidad ofrecida por las plataformas digitales también permite que establezcan la zona en la que prefieren brindar el servicio: el 41 por ciento prefiere trabajar en una zona fija y el 58 por ciento varía la zona de cobertura en la que brinda el servicio cada cierto tiempo.
- El 17 por ciento obtiene ingresos mensuales inferiores a 200 mil colones ⁹⁵, el 36 por ciento entre 200 y 400 mil colones, el 28 por ciento entre 400 y 600 mil colones, y el 20 por ciento más de 600 mil colones. El promedio de ingresos mensuales de las personas trabajadoras encuestadas es 400 mil colones.

⁹³ Si bien el estudio se publicó en 2020, las entrevistas se realizaron antes de la pandemia, por lo que no reflejan el impacto de esta.

⁹⁴ De acuerdo con la información brindada por los gerentes y administradores de las plataformas digitales, los trabajadores que proveen servicios de movilidad y entrega mediante plataformas digitales trabajan jornadas extensas, que incluso superan las 10 horas diarias durante 6 o 7 días a la semana. En el Anexo 4a se presenta mayores detalles vinculados a los ingresos y duración de las jornadas laborales de las personas trabajadoras de diferentes plataformas, a partir de lo mencionado por los gerentes y administradores de estas plataformas.

⁹⁵ En el período de tiempo en el que se realizaron las entrevistas, un dólar de los Estados Unidos equivalía en promedio a unos 570 colones, lo que significa que el promedio de ingresos de las personas trabajadoras encuestadas es aproximadamente 700 dólares de los Estados Unidos mensuales.

- El 62 por ciento cuenta con un seguro; de ellos, el 57 por ciento paga las cuotas como personas trabajadoras independientes, el 13 por ciento son asegurados por la plataforma digital y el 30 por ciento por otra empresa aseguradora. Esta proporción significativa de quienes cuentan con seguro de salud y cotizan al sistema de pensiones puede explicarse porque cada vez son más las plataformas que determinan como parte de sus condiciones de uso el disponer de un seguro. Además, algunas plataformas como *Uber* disponen de pólizas de seguro en caso de accidentes de tránsito como una forma de cobertura para los clientes.
- Los riesgos principales a los que están expuestos las personas trabajadoras son los accidentes de tránsito (mencionado por el 46 por ciento de quienes fueron encuestadas) y los asaltos en carretera (35 por ciento). Otros riesgos mencionados con menor frecuencia son la relación con clientes hostiles e irresponsables, las multas por ilegalidad y la realización de viajes a zonas de alto riesgo.
- El 50 por ciento tiene menos de 6 meses de trabajar con la plataforma digital a través de la cual brindan servicio, el 19 por ciento entre 7 y 12 meses, y el 31 por ciento más de 12 meses, lo que es un indicio de alta movilidad de usuarios proveedores. A su vez, se puede explicar por la relativa facilidad con la que una persona ingresa o sale del uso de la aplicación y porque una gran cantidad de los proveedores consideran que la provisión de servicios que realizan es temporal y se encuentran a la espera de una oportunidad laboral más estable.
- El 66 por ciento está satisfecho con su trabajo en la plataforma, el 16 por ciento no lo está y el 18 por ciento señaló ambas respuestas. Las principales razones que argumentan quienes están satisfechos son la estructura de soporte técnico de las aplicaciones, el apoyo de los colaboradores para ayudar a entender las nuevas tecnologías y la facilidad para acceder al pago. En tanto, quienes no están satisfechos señalan como razones el aumento de las comisiones por tarifa y una contracción del mercado debido a una mayor oferta de aplicaciones que brinda el mismo tipo de servicio.
- No obstante, el 68 por ciento quiere tener otra ocupación y el 32 por ciento señala que no. Los primeros argumentan que buscan mejores condiciones en cuanto a derechos laborales y seguridad social, la necesidad de generar ingresos fijos, así como una oportunidad laboral relacionada con la formación que tienen. Entre quienes no quieren otra ocupación, la razón es que están conformes con las actuales condiciones de trabajo y que, si se administran bien las jornadas, pueden incluso ganar más que en otros trabajos que exigen los mismos requisitos.

Por su parte, un estudio del MTSS de Costa Rica (2021), con base en la aplicación de encuestas a 233 personas que reparten pedidos por plataformas digitales⁹⁶, identificó las siguientes condiciones de trabajo asociadas principalmente a su seguridad y salud:

- El 76 por ciento realiza la actividad entre 6 y 7 días a la semana. Asimismo, el 35 por ciento le dedica más de 48 horas semanales y el 75 por ciento realiza la actividad en franjas horarias que incluyen la diurna y nocturna.
- El 71 por ciento desconoce el monto exacto de compensación que recibirán por cada pedido realizado.
- El celular es uno de los instrumentos básicos en la actividad, ya que permite interconectar la solicitud y el destino del pedido, aunque puede generar una desatención en el camino y ocasionar pérdida del control, caídas o colisiones con otros vehículos o personas. El 45 por ciento lo utiliza mediante un soporte en el manubrio, el 33 por ciento utiliza el dispositivo «manos libres» y el 15 por ciento lo lleva en la mano.
- El 14 por ciento no portaba artículos de protección y prevención frente a la pandemia (mascarilla, alcohol, gel, jabón).
- El 47 por ciento realiza sus necesidades fisiológicas y aseo de manos en los establecimientos comerciales o restaurantes donde brindan el servicio, el 21 por ciento en centros comerciales y gasolineras, el 18 por ciento en su casa y el 8 por ciento al aire libre.

⁹⁶ 119 en *Uber Eats*, 99 en *PedidosYa*, 12 en *Rappi* y 3 en otras plataformas. El estudio no presenta información sobre la nacionalidad de las personas encuestadas.

- El 52 por ciento ha experimentado accidentes relacionados con la actividad de reparto y el 48 por ciento no. El pago por la atención producto del accidente ha sido asumido por ellos mismos.
- El 56 por ciento percibe sensación de agotamiento, el 45 por ciento presenta frecuentes dolores de cabeza y el 39 por ciento percibe cambios frecuentes en el estado de ánimo (sensación de ansiedad, irritabilidad, soledad, aburrimiento y tristeza). También son relativamente frecuentes las afecciones en la piel por exposición al sol; sobre este último punto, el 73 por ciento no utiliza lentes protectores de sol y el 67 por ciento no utiliza protección solar.
- Las principales manifestaciones de violencia externa que perciben las personas repartidoras de pedidos son, además de las citadas anteriormente: gritos (39 por ciento), robos (28 por ciento) y agresión o daño al medio de transporte (22 por ciento).
- Las personas repartidoras de plataformas digitales se exponen a diversos factores de riesgo durante la ejecución de su trabajo, asociados a condiciones de exigencias físicas, químicas, del ambiente físico, biológicas, de seguridad y psicosociales. Si bien estos factores son comunes a todo repartidor, existen algunos que afectan más a las personas que utilizan bicicleta como la mayor probabilidad de sufrir lesiones por sobreesfuerzos ante la exigencia del sistema músculo esquelético ⁹⁷.

Un tercer estudio sobre las condiciones laborales de las personas trabajadoras de plataformas de trabajo localizado es el de la Fundación FES (2020b), el cual, con base en la aplicación de encuestas dirigidas a 103 choferes de *Uber* y a 34 repartidores de diferentes aplicaciones, arrojó los siguientes resultados ⁹⁸:

- Antes de la pandemia, la mayoría de personas trabajadoras de plataformas de reparto y de los choferes de *Uber* consideraban que podrían realizar esta actividad laboral durante mucho tiempo. Sin embargo, tras la pandemia la mayoría cambió de parecer.
- En relación con los salarios, el promedio de los choferes de *Uber* por hora es 1 041 colones, monto que está por debajo de lo establecido como mínimo para este tipo de personas trabajadoras (1 440 colones); con el agravante de que el 88 por ciento indica que este trabajo es su principal fuente de ingreso. En relación con las personas repartidoras, obtienen un salario promedio por hora de 1 186 colones, también por debajo del mínimo establecido (1 328 colones) ⁹⁹.
- En cuanto a la jornada laboral, los repartidores trabajan en promedio 7,3 horas diarias durante 5,3 días a la semana, mientras que los choferes de *Uber* lo hacen en promedio 9 horas diarias durante 6 días a la semana. La mayoría desearía trabajar más horas, sobre todo en temporadas de alta demanda.
- En cuanto a la protección social, el 87 por ciento de los choferes de *Uber* no tiene cobertura de seguro derivado de su empleo y se encuentra al margen de las cotizaciones a la Caja Costarricense de Seguro Social. En tanto, el 72 por ciento no cotiza para una futura pensión, lo cual agrava por un lado la desprotección y, por el otro, los problemas de sostenibilidad que enfrenta el sistema de pensiones de Costa Rica.
- Respecto a la cobertura ante robos o accidentes, las plataformas digitales en el país no ofrecen un aporte con respecto al aseguramiento de aquellas personas que laboran a través de sus plataformas, lo que recarga al sistema de salud con población que no está aportando al régimen.

⁹⁷ En el Anexo 4a se presentan mayores detalles de estos diversos factores de riesgo.

⁹⁸ Este estudio no presenta información sobre la nacionalidad de las personas encuestadas.

⁹⁹ En el período de tiempo en el que se realizaron las entrevistas (julio-setiembre 2020), un dólar de los Estados Unidos equivalía en promedio a unos 590 colones, lo que significa que el promedio de ingresos de las personas trabajadoras encuestadas es 1,76 dólares por hora para choferes de *Uber* y 2 dólares para las personas repartidoras.

► 5.4 El caso de Honduras

El estudio de la Fundación FES (2020a) revela lo siguiente sobre sus condiciones laborales ¹⁰⁰:

- Los repartidores son altamente dependientes de los ingresos de la plataforma, ya que en casi todos los casos la tienen como principal fuente de ingresos.
- La mayoría trabaja más de 36 horas a la semana y tiene ingresos inferiores a 10 000 lempiras (aproximadamente 405 dólares de los Estados Unidos), es decir, por debajo del salario mínimo.
- Las actividades para las personas trabajadoras de la plataforma no son continuas y, por lo tanto, el monto de la remuneración varía de mes a mes. Esta variabilidad se debe sobre todo a que no todo el trabajo es compensado: al pagarse por pieza o a destajo, muchas de las actividades relacionadas al trabajo (las que no derivan directamente en la entrega de un producto) no son remuneradas. Esta fluctuación de ingresos provoca inseguridad económica.
- Las plataformas realizan deducciones por concepto de fianza o cobro por el material (como contenedores), por el uso de la plataforma, por adelanto de efectivo y también por realizar la transferencia de sus ganancias a su cuenta bancaria.
- Respecto al horario de trabajo, aunque la publicidad de ambas aplicaciones afirma que se puede elegir el horario en el cual repartir, en la práctica la elección está condicionada por las calificaciones o el puntaje que ha recibido el repartidor y por otros factores como su antigüedad.
- Las personas trabajadoras no tienen seguridad social y la mayoría mencionó no recibir ningún tipo de beneficio laboral como seguros por enfermedad, invalidez, vejez, muerte ni vacaciones pagadas.
- En relación con la desprotección ante enfermedades laborales y riesgos epidemiológicos, quienes trabajaban en espacios públicos estaban expuestos al riesgo de contraer la COVID-19. Si bien la mayoría de personas trabajadoras encuestadas mencionaron que las plataformas cubrían los gastos de prevención (mascarillas y gel), en caso de contagio, las personas repartidoras debían asumir los gastos médicos, ya que no tenían acceso a seguro por enfermedad.
- Debido a las evaluaciones de desempeño, las plataformas digitales pueden incidir en el comportamiento del empleado por medio de un sistema de calificación basado en algoritmos para evaluar los servicios prestados por los repartidores.

100 Este estudio no presenta información sobre la nacionalidad de las personas encuestadas.

6

► El teletrabajo



► 6.1 Incidencia y tendencias del teletrabajo

En 2019, según la OIT (2020a), había en el mundo unos 260 millones de personas trabajadoras establecidas en el domicilio, de las cuales aproximadamente 147 millones eran mujeres (el 57 por ciento) y 113 millones eran hombres (el 43 por ciento). En relación con el empleo total, la proporción de quienes trabajaban desde su domicilio era 7,9 por ciento, siendo esta proporción más del doble entre las mujeres (11,5 por ciento) que entre los hombres (5,6 por ciento). Así, el trabajo a domicilio es una modalidad de producción con una marcada dimensión de género: las mujeres siguen soportando la carga del trabajo de cuidados no remunerado y algunas recurren al trabajo a domicilio como forma de combinar las responsabilidades de cuidados con las oportunidades de obtener ingresos remunerados, aunque usualmente ello se traduce en una prolongación de la jornada laboral.

Otro estudio de la OIT (2020b), señala que ya desde antes de la pandemia el extenso uso de Internet, el aumento en la velocidad de transmisión de datos y el acceso a computadoras portátiles y teléfonos inteligentes cada vez más potentes y livianos, habían abierto la posibilidad de trabajar desde el propio hogar o desde cualquier sitio para una serie de ocupaciones. Esta transformación generó el concepto de «teletrabajo», cuyo elemento fundamental es el uso de las TIC para trabajar fuera de la empresa.

A partir de la pandemia, las medidas de confinamiento generaron la necesidad de adaptar rápidamente la organización del proceso de producción y trabajo, lo que derivó en aumentos significativos de funciones realizadas desde los hogares y, en particular, del teletrabajo para que las empresas e instituciones pudieran continuar con sus operaciones y las personas trabajadoras puedan mantener su relación laboral. Sobre este punto, el BID (2021a) señala que entre enero y marzo de 2020 en América Latina y el Caribe, las descargas mensuales de aplicaciones de teletrabajo (*Zoom, Skype, Microsoft Teams*) pasaron de 750 mil a 15 millones (es decir, se incrementaron 20 veces más) para llevar a cabo reuniones en línea, trabajar documentos compartidos y realizar otras operaciones en remoto como ventas, asistencia al cliente, entre otras ¹⁰¹.

Dentro del tipo de medidas que los países han aplicado para mitigar los efectos negativos de la pandemia en la economía y mercado laboral, el teletrabajo está considerado como una de protección a las personas trabajadoras, porque así los gobiernos les han garantizado la posibilidad de continuar sus labores a distancia, sin afectar la productividad ni su desempeño.

¹⁰¹ Disponible en <https://destinopanama.com.pa/2020/09/18/la-covid-19-catapulto-las-plataformas-digitales-de-trabajo/>; <https://www.martesfinanciero.com/relieve/tecnologia-tabla-de-salvacion-del-empleo-en-la-region/>

En pandemia, señala la OIT (2020b), el teletrabajo asumió algunas características diferentes a lo que había sido su modo habitual de implementación:

- Pasó de ser un arreglo voluntario entre las partes a ser uno de arreglo obligatorio.
- Pasó de ser a tiempo parcial u ocasional a tiempo completo.
- Si bien inicialmente se pensó que era un arreglo de corto plazo, la situación sanitaria en muchos países motivó a que este arreglo se prolongara en el tiempo y se convirtiera en uno de duración incierta.
- No se trató de un proceso planificado que permitiera la adquisición de equipos, servicios y materiales necesarios para desarrollar el trabajo desde el hogar, sino que se fue haciendo con los recursos disponibles.
- El confinamiento de las familias en sus hogares llevó a que el teletrabajo se diera con una mayor carga de responsabilidades familiares, la cual recayó sobre todo en las mujeres.

Diferentes estudios en el mundo han tratado de estimar la factibilidad del trabajo remoto en diversos países, lo que se ha llamado teletrabajo potencial, siendo dos de los más conocidos el de Dingel y Neiman y el de Saltiel, ambos publicados en 2020. Para los países que son parte del objeto de estudio, el porcentaje de trabajos que podían ser realizados desde el hogar fueron los siguientes:

► **Cuadro 11. Estimaciones del teletrabajo potencial en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y El Salvador, según diferentes metodologías**

	Metodología Dingel y Neiman (2020)	Metodología de Saltiel (2020)
Costa Rica	33 %	16 %
El Salvador	16 %	8 %
Guatemala	14 %	7 %
Honduras	16 %	7 %
Panamá	26 %	14 %

Fuente: OIT. Panorama Laboral. América Latina y el Caribe, 2020.

En relación con las cifras sobre el teletrabajo efectivo en América Latina y el Caribe, la OIT (2020b) señala que hay dificultades para disponer de información estadística que sea estrictamente comparable, principalmente porque no existe una definición aceptada universalmente que permita su medición a partir de una serie de preguntas en las encuestas de hogares ¹⁰².

Pese a ello, la OIT (2021d) da cuenta de la evolución durante el período 2019-2021 del trabajo desde el domicilio y del teletrabajo para un conjunto de países de la región ¹⁰³, mostrando que antes de la pandemia entre el 5 por ciento y 8 por ciento de las personas trabajadoras ocupadas (y alrededor del 3 por ciento de los asalariados) laboraban en estas modalidades, mientras que en el segundo/tercer trimestre de 2020 esta proporción llegó a ser entre 20 por ciento y 25 por ciento. En Costa Rica, el aumento del trabajo desde el domicilio ha sido fundamentalmente en la modalidad de teletrabajo y además se observa casi exclusivamente entre los asalariados ¹⁰⁴.

Luego de los valores máximos registrados en el segundo y tercer trimestre de 2020, se observa una tendencia decreciente asociada con la flexibilización parcial de las medidas de confinamiento y las mayores posibilidades de retornar al trabajo presencial. Mientras que en el segundo trimestre de 2021 se produjo un repunte en la incidencia de esta modalidad, reflejando las nuevas olas de contagio en la región y las medidas adoptadas para su contención. Finalmente, a partir del tercer trimestre de 2021 se observa una reducción en la incidencia de la modalidad de teletrabajo, nuevamente asociada a la relajación de las medidas de restricción a la movilidad.

Sin embargo, no todas las empresas ni las personas trabajadoras pudieron transitar hacia el trabajo remoto, sino que esta posibilidad ha dependido, entre otros factores, de la naturaleza de la ocupación, las tareas y el acceso efectivo a las tecnologías necesarias para el trabajo a distancia ¹⁰⁵.

Sobre el primer punto, según la Fundación FES (2021) ¹⁰⁶, las principales actividades económicas que tuvieron probabilidades reales de implementar el teletrabajo en América Latina y el Caribe fueron:

- Los servicios profesionales, científicos y técnicos (84 por ciento de probabilidad)
- El sector educación (82 por ciento)
- Las actividades financieras y de seguros (80 por ciento)
- Bienes raíces (60 por ciento)
- Información y medios de comunicación (55 por ciento)
- Actividades en la esfera gubernamental (51 por ciento)

En cambio, las actividades con baja probabilidad de implementación del teletrabajo fueron salud y asistencia social (16 por ciento de probabilidad); transporte y almacenamiento (16 por ciento); comercio al por mayor y al por menor (15 por ciento); minería (12 por ciento); industria manufacturera (8 por ciento); construcción (5 por ciento); alojamiento y comida (3 por ciento); y agricultura, ganadería y pesca (1 por ciento).

¹⁰² Son temas controversiales: si se utiliza únicamente al hogar como lugar para desarrollar el teletrabajo o si se utiliza un criterio más amplio de trabajo fuera de los locales de la empresa; si solo se toma en cuenta a quienes realizan teletrabajo en forma regular o también a quienes lo hacen en forma ocasional; si se debe diferenciar según la cantidad de días que se trabajen desde el hogar y los que se trabajan en la empresa; y en qué medida se utilizan tecnologías de la información en el desarrollo del trabajo, para diferenciarlo de formas tradicionales de trabajo desde el hogar.

¹⁰³ Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Costa Rica.

¹⁰⁴ En Panorama Laboral 2020 se había mostrado que en Costa Rica la Encuesta Continua de Empleo del segundo trimestre de 2020 preguntó a los ocupados si realizaban sus tareas por teletrabajo o Internet: 14 por ciento de ellos respondió positivamente, y de ellos solo el 7 por ciento manifestó haber teletrabajado el mismo trimestre de 2019. Además, de acuerdo con el registro del MTSS sobre funcionarios públicos que se encuentran realizando teletrabajo, al iniciar la pandemia 16 764 empleados públicos estaban teletrabajando y cinco meses después esta cifra se incrementó a 63 303.

¹⁰⁵ En el estudio «Transformación digital: reactivación económica y empleo en América Latina y el Caribe post COVID-19», de José Manuel Salazar-Xirinachs, elaborado en 2021, se menciona que la posibilidad de hacer teletrabajo se limita por cuatro causas principales: i) la falta de legislación adecuada que contemple esta nueva modalidad laboral, ii) las características de las ocupaciones, iii) la falta de conectividad confiable y de ancho de banda suficiente, y iv) la falta de las herramientas necesarias para realizar teletrabajo.

¹⁰⁶ Ana E. Patiño, *Una mirada al teletrabajo en Panamá. Desafíos para el trabajo decente*, 2021.

Sobre el segundo punto, la OIT (2020b) señala que mientras el acceso a los equipos personales es algo relativamente fácil de alcanzar, el acceso a Internet y banda ancha requiere de infraestructura que, si no está disponible, toma mucho tiempo y recursos desarrollar. En el siguiente cuadro se observa el porcentaje de hogares con acceso a Internet y con banda ancha en los países que son parte del objeto de estudio.

► **Cuadro 12. Porcentaje de hogares con acceso a Internet y con banda ancha, 2017**

	Internet	Banda ancha
Costa Rica	68,5 %	52,6 %
El Salvador	18,0 %	26,6 %
Guatemala	23,6 %	13,4 %
Honduras	26,5 %	12,1 %
Panamá	60,7 %	46,8 %

Fuente: OIT. Panorama Laboral. América Latina y el Caribe, 2020.

► 6.2 Legislación sobre teletrabajo

Argentina es el único país de América Latina y el Caribe que ha ratificado el Convenio núm. 177 que, si bien no es un instrumento específico sobre teletrabajo, se le utiliza junto con la Recomendación núm. 184 como fuente normativa. Según San Juan (2021) ¹⁰⁷ hay otros países de la región que realizaron las sumisiones del Convenio a las autoridades competentes, entre ellos Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá. Sin embargo, en América Latina y el Caribe no existe un instrumento regional o supranacional con normativa clara sobre el teletrabajo, como sí lo hay en el caso europeo, que en 2002 celebró un acuerdo tripartito al respecto.

Con anterioridad a la pandemia, algunos países de la región ya contaban con legislación sobre el teletrabajo: según la OIT (2021d), estos países son Colombia desde 2008, Perú desde 2013, Brasil desde 2017 y Costa Rica desde 2019. Durante 2020 se sumaron México, Panamá, El Salvador, Chile y Argentina y, en 2021, Uruguay. Mientras que, en países como Bolivia, Ecuador y Honduras, en los que existía regulación sobre teletrabajo previo a la pandemia, se hicieron modificaciones o se establecieron disposiciones especiales para considerar las circunstancias específicas en las que esta modalidad estaba siendo implementada.

¹⁰⁷ Claudio San Juan, *Estudio comparado de la legislación sobre teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe*, 2021.

Hay aspectos comunes a estas legislaciones:

- Proporcionan una definición legal del teletrabajo y el teletrabajador.
- Establecen ciertas condiciones de la modalidad como la duración de la misma.
- Se detallan los costos que deben ser asumidos por las partes.
- Se incluye una referencia explícita sobre la naturaleza voluntaria del teletrabajo.
- La regulación en seguridad y salud en el trabajo.
- La regulación sobre la organización del trabajo (medidas de desempeño, monitoreo y evaluación).

En cambio, las condiciones sobre la privacidad y protección de datos solo están detalladas en pocos países y menos frecuente aún es la regulación sobre el derecho a la desconexión o sobre la ejecución efectiva del teletrabajo. Asimismo, las denominaciones no son las mismas, en algunos países se utiliza la categoría de «trabajo a domicilio» (México), en otros la de «trabajo a distancia» (Chile) y en unos terceros la de «teletrabajo» (Colombia y Perú).

San Juan (2021) coincide en que los principios básicos del teletrabajo están previstos en estas normas legales: carácter voluntario de la modalidad; la revocación o reversibilidad del contrato de teletrabajo; la igualdad de trato en las condiciones de empleo; la protección en materia de higiene y seguridad; los derechos colectivos de los teletrabajadores.

Respecto de la responsabilidad por la adquisición, mantenimiento o suministro de los equipos tecnológicos y de la infraestructura necesaria y adecuada para la prestación del servicio, estos deben ser provistos por el empleador y también se prevé la compensación o reembolso de los gastos incurridos por la persona trabajadora.

En cuanto a la seguridad y salud en el trabajo, todas las normas legales establecen la responsabilidad del empleador; la mayoría hace hincapié en las

medidas de prevención y disponen la cobertura de prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Todas las regulaciones establecen límites para no exceder la jornada establecida en la normativa vigente y que se respete la jornada máxima. Los países también han previsto un dispositivo para la inspección del teletrabajo o para la fiscalización y control de los aspectos contractuales ¹⁰⁸.

La OIT (2020b) identificó los siguientes temas a considerar para la implementación del teletrabajo y futuras regulaciones a partir de las buenas prácticas en América Latina y el Caribe:

- **Retomar el principio de voluntariedad y acuerdo entre las partes.** En la medida que mejora el control de la propagación del virus y las empresas van retomando progresivamente el trabajo presencial, resulta pertinente regresar al principio de voluntariedad de las partes para trabajar en forma remota.
- **Tiempo de trabajo y su organización.** Un atractivo del teletrabajo es contar con mayor flexibilidad durante la jornada para poder atender algunas responsabilidades puntuales en el hogar que se presentan en distintos momentos del día. Si bien esta flexibilidad ayuda a un mejor equilibrio entre las necesidades personales y la vida laboral, es importante que no resulte en una extensión de la jornada de trabajo.
- **Equipamiento, capacitación, productividad y protección del derecho de privacidad de las personas trabajadoras.** Para alcanzar un nivel similar de productividad al que las personas trabajadoras tienen cuando se desempeñan desde la empresa, es necesario que cuenten con equipos y tecnología de similares características, capacitarlos en el uso de aplicaciones y plataformas que facilitan el acceso remoto, y que cuenten con el apoyo técnico de personal especializado cuando se encuentran con dificultades.

¹⁰⁸ San Juan (2021) también identifica particularidades en las legislaciones, por ejemplo, solo la ley de Argentina dispone el derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado; o que la ley de Costa Rica y el proyecto de ley de Uruguay contemplan un lugar de teletrabajo distinto al domicilio del teletrabajador. En tanto, el BID (2019) señala que Colombia es el país más avanzado en legislación y también en monitoreo y generación de información sobre su aceptación y uso en el país; y que la región tiene pocos avances en reformas laborales que incorporen aspectos para equilibrar la vida personal y el trabajo.

- **Seguridad y salud en el trabajo.** Si bien el teletrabajo puede evitar o reducir riesgos laborales tradicionales, como los accidentes de trayecto, también puede dar origen a las siguientes situaciones vinculadas a la seguridad y salud de la persona trabajadora: i) las largas jornadas laborales y la percepción de tener que estar disponible en todo momento, puede conducir al estrés laboral, ansiedad o depresión, ii) una postura de trabajo inadecuada o la repetición de movimientos pueden producir trastornos músculo-esqueléticos como cervicalgia y tendinitis, iii) los sostenidos esfuerzos de acomodación visual durante largas jornadas y una luminosidad inadecuada pueden repercutir en problemas visuales, iv) el mayor aislamiento, sedentarismo y problemas de conciliación entre trabajo y familia. Se debe reconocer la existencia de estos riesgos laborales y adoptar las medidas preventivas del caso.
- **Dimensión de género y teletrabajo a partir de la pandemia de COVID-19.** Con la pandemia en sociedades donde las responsabilidades en el hogar no están distribuidas en forma equitativa, el teletrabajo resultó desventajoso para las mujeres, quienes al trabajar desde el hogar terminaron haciéndose cargo de las tareas domésticas y de cuidado ¹⁰⁹. Ante ello, se requiere promover políticas que alienten una distribución equitativa de las responsabilidades domésticas entre hombres y mujeres, así como cuidar que haya una equilibrada participación de las mujeres en las promociones que tengan lugar, incluyendo a teletrabajadores.
- **Cultura organizacional y diálogo.** Los equipos que trabajan en forma remota enfrentan mayores desafíos en materia de comunicación respecto a equipos que trabajan en forma presencial y tienen encuentros cara a cara, ya que la comunicación por medios electrónicos puede llevar a compartir menos información o provocar problemas de interpretación de los mensajes. Por lo tanto, se requiere recrear espacios de diálogo entre las partes en los que se pueda intercambiar sobre los desafíos que se deberán enfrentar.

¹⁰⁹ Al respecto, la Fundación FES (2021) señala que la extensión de las jornadas laborales en las mujeres se explica porque tradicionalmente asumen tareas como trabajadoras del hogar. En los hogares que cuentan con conexión a Internet también asumieron el reto del acompañamiento de hijos e hijas en el proceso educativo virtual durante la emergencia sanitaria.

► 6.3 El teletrabajo en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá



Costa Rica

La Ley 9738 para Regular el Teletrabajo (setiembre 2019) tiene por objeto promover, regular e implementar el teletrabajo como un instrumento para la generación de empleo y modernización de las organizaciones públicas y privadas, a través de la utilización de las TIC, siendo voluntaria su observancia, tanto para el patrono como para la persona trabajadora.

La Ley define el teletrabajo como una modalidad de trabajo que se realiza fuera de las instalaciones tradicionales de la parte empleadora, sea en la casa, en un telecentro o de manera móvil. La Ley también regula para las empresas un reconocimiento no económico, siempre que empiecen a aplicar el teletrabajo como mecanismo de mejora de movilidad urbana, de la modernización y el desarrollo sostenible.

El Decreto 42083/2019 reglamenta la Ley 9738 para la aplicación del teletrabajo (diciembre 2019). Según Briones (2021) ¹¹⁰ es importante que, desde el inicio mismo, el Reglamento deja claro a las partes sus obligaciones. En cuanto a la revocatoria, se le da esta posibilidad a la persona empleadora, no debiendo implicar ruptura de la relación laboral ni obedecer a prácticas discriminatorias o represalias.

Otros documentos de interés son la Guía para implementar el teletrabajo en las empresas y la Guía de salud ocupacional y prevención de los riesgos en el teletrabajo ¹¹¹, en donde se da una conceptualización de la figura, junto con sus posibles modalidades.

En Costa Rica, en julio y agosto de 2020 entraron en vigor el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) y la Ley 9862, para conciliar la vida familiar y laboral, respectivamente. Dicho Convenio regula a las personas trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, con el fin de que no limiten sus posibilidades de ingresar, participar y progresar en una actividad económica. Es aquí donde entra la figura del teletrabajo, ya que dentro de sus ventajas destaca precisamente la inclusión de toda la población en resguardo de la conveniencia personal y familiar de la persona trabajadora.

Pensando en un escenario postpandemia, Briones (2021) señala que, por un lado, tanto las personas trabajadoras como los empleadores valoran las ventajas del teletrabajo en cuanto a la reducción de la exposición a peligros (sufrir accidentes externos, robos); a no tener que viajar grandes distancias, con la consecuente pérdida de energía y perjuicio en el estado de ánimo y la salud física; sin tener que gastar gasolina o pasajes, con el perjuicio para el medio ambiente, ni en gastos empresariales (seguridad, servicios de agua y luz, Internet, infraestructura, parqueo). Además, con mayores oportunidades de inclusión ante limitaciones territoriales y físicas.

Pero al mismo tiempo, algunas personas trabajadoras identifican desventajas del teletrabajo: laborar junto a sus hijos y cónyuges, mayor sedentarismo, no contar con el apoyo de sus compañeros y líderes de manera presencial y/o física, la falta de arraigo con los compañeros; todas cuestiones vinculadas a un desarraigo sociolaboral que puede provocar en las personas trabajadoras estrés, soledad, depresión, así como riesgos por falta de equipo ergonómico.

¹¹⁰ Eric Briones, *El teletrabajo en Costa Rica de cara al 200 aniversario de independencia*, 2021.

¹¹¹ Guía técnica para la implementación del teletrabajo en las empresas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Guía de salud ocupacional y prevención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Consejo de Salud Ocupacional.



Panamá

La Ley 126 de febrero de 2020 introduce al teletrabajo como nueva modalidad de prestación de servicios, subordinado, sin presencia física en el centro de trabajo, a través de medios informáticos, celular o teléfono fijo, mediante los cuales también se supervisan las labores. La Ley incluye aspectos como la obligación del empleador de cubrir los costos adicionales de banda ancha cuando se requiera una velocidad superior a la velocidad básica, así como la seguridad y salud en el trabajo y la protección de los datos de la persona trabajadora.

El teletrabajo facilitó la continuidad de ciertas actividades económicas en Panamá, aunque, de acuerdo con la Fundación FES (2021), no fue homogéneo. Solo el 25 por ciento de la población trabajadora tiene probabilidad de aprovechar las oportunidades y continuar con sus actividades desde sus hogares: básicamente las personas asalariadas formales, con mayor nivel educativo, que realizan tareas profesionales, técnicas, gerenciales y administrativas y que mostraban, previo a la pandemia, ingresos laborales promedio más elevados que el resto de personas trabajadoras.

En Panamá, con el motivo de la pandemia, se aprobaron otras normativas para facilitar la continuidad de ciertas actividades económicas y de relaciones laborales, entre ellas el Decreto Ejecutivo 133, que reglamenta la Ley de Teletrabajo (setiembre 2020). Este decreto dispone, entre otros aspectos, que la modalidad de teletrabajo es voluntaria; el derecho de desconexión de la persona trabajadora en tiempo de descanso; el lugar de trabajo del teletrabajo para casos de tiempo completo y tiempo parcial; las jornadas extraordinarias de teletrabajo regidas por el Código de Trabajo; el derecho del empleador de mantener un registro de las horas laboradas por el trabajo; las modalidades para que el empleador imparta las órdenes; los riesgos profesionales en el lugar o lugares de prestación de teletrabajo; la obligación por parte del empleador de brindar los útiles, instrumentos, materiales, equipo y programas informáticos y la responsabilidad de la persona trabajadora de su conservación en buen estado; y la prohibición de la instalación de cualquier tipo de programa informático que vulnere la privacidad de la persona trabajadora o de su familia.

No obstante, también existen criterios (entre los señalados por la OIT a ser contemplados en los marcos regulatorios del teletrabajo en la región) que no han sido considerados en Panamá. Según la Fundación FES (2021) estos son:

- La regulación sobre el equipamiento y compensaciones de costos, en caso de que la persona trabajadora tenga que proporcionar equipos y tecnologías propios.
- La obligatoriedad de que supervisores y personas trabajadoras reciban capacitación sobre teletrabajo.
- La determinación de mecanismos de consulta con los actores sociales, particularmente la representación colectiva de los teletrabajadores.
- La determinación de los procedimientos para la implementación del teletrabajo, incluidas formalidades tales como la notificación de accidentes o cuestiones relativas a seguros.

En cuanto al trabajo y teletrabajo efectivo en pandemia, la Fundación FES (2021) señala que si se toman en cuenta solo los contratos del sector privado registrados de setiembre de 2020 a mayo de 2021 en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), serían 20 332 las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo en Panamá. Es decir, el 1,25 por ciento de la PEA ocupada para 2020 y el 7 por ciento del total de los contratos registrados en el MITRADEL. Muchos menos de los que tenían la posibilidad de hacerlo (entre 14 por ciento y 26 por ciento, como se mostró en un cuadro anterior). Lo que explica esta diferencia es que no todas las empresas registraron sus nuevas modalidades de trabajo en el MITRADEL y la cifra oficial no incluye al sector público.



El Salvador

El Decreto 600/2020 Ley de Regulación del Teletrabajo (marzo de 2020) tiene como objeto promover, armonizar, regular e implementar el teletrabajo como instrumento para la generación de empleo y modernización de las instituciones públicas, privadas y autónomas, a través de la utilización de las TIC.

La Ley establece que las condiciones del teletrabajo serán voluntarias. En cuanto a las modalidades del teletrabajo se fijaron las siguientes: i) teletrabajadores autónomos, quienes utilizan su propio domicilio o un lugar determinado para desarrollar sus actividades laborales, ii) teletrabajadores móviles, quienes no tienen un lugar de trabajo determinado, iii) teletrabajadores suplementarios, quienes desarrollan sus actividades laborales ciertos días de la semana de manera autónoma o móvil y el resto de los días de manera presencial.

Se establecieron dos horarios en la modalidad de teletrabajo: i) teletrabajo conectado, cuando el empleado se encuentra permanentemente conectado y sujeto a cualquier forma de control del empleador, y ii) teletrabajo desconectado, cuando el empleado presta sus servicios conectándose en los sistemas tecnológicos del empleador, pero su comunicación no es permanente ni constante, no obstante, sí se encuentra sujeto a remitir un informe de actividades con base en resultados previamente acordados con el empleador.

Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo–CLAD (2021) ¹¹² esta Ley tiene un impacto directo en las relaciones laborales, pues habilita la posibilidad a los empleados de ejecutar sus funciones desde casa bajo ciertas condiciones particulares; también es bastante flexible en cuanto a los acuerdos y las diferentes adaptaciones que las partes pueden realizar a los Contratos de Trabajo, lo que representaría significativas mejoras y ahorro de recursos.

¹¹² Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Disposiciones normativas sobre el teletrabajo en los países CLAD como consecuencia de la pandemia*, 2021.



Guatemala

En marzo de 2020, se decreta la Ley de Orden Público y Decreto Gubernativo 5/2020, que en uno de sus artículos establece permitir y propiciar el teletrabajo o trabajo desde casa, tanto en el sector público y privado. A través de esta normativa, la Presidencia de la República decreta la suspensión de labores en el sector gobierno con excepciones y hace un llamado al sector público y privado para permitir y propiciar el teletrabajo.

En tanto, en setiembre de 2020, la iniciativa 5764 del proyecto de Ley de Teletrabajo obtuvo dictamen favorable con modificaciones. Al igual que en El Salvador, este proyecto de ley tiene como objeto promover, regular e implementar el teletrabajo como una modalidad laboral que estimule la generación de empleo y modernización de los sectores público y privado a través de la innovación al utilizar las TIC. Plantea que el teletrabajo tenga carácter voluntario y lo define como todo servicio que presta el trabajador —material o intelectual— a un patrono en virtud de un contrato o relación de trabajo que le permite realizar dicha actividad fuera del centro laboral, a través de las TIC como herramientas principales para su ejecución.





Honduras

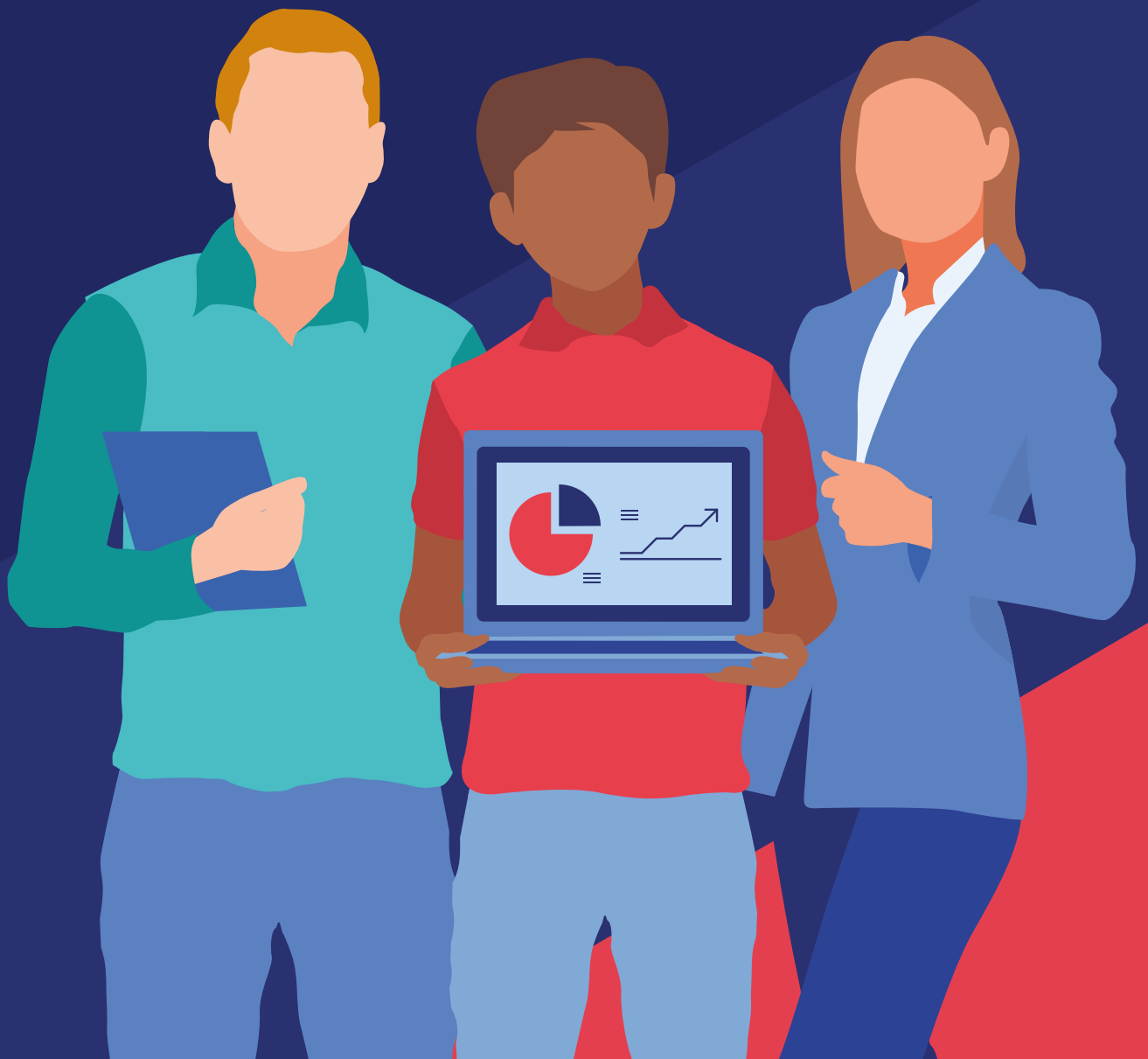
En este país, el Decreto Ejecutivo PCM-021-2020 dispone excepciones específicas relacionadas con el comercio e industria, todas aquellas actividades que se realicen a través de las TIC, tales como el teletrabajo, telemedicina, teleducación y otras actividades productivas realizadas en el hogar.

Asimismo, el Decreto 31/2020 de la Ley de aceleración económica y protección social frente a los efectos del coronavirus incluye el artículo «Autorización para la implementación del teletrabajo», que señala que los empleados de cualquier entidad pública o privada pueden desarrollar sus labores total o parcialmente a distancia de su local de trabajo empleando las TIC, y que los empleados sujetos a este régimen no requieren tener un horario de trabajo, pero deben laborar la cantidad de horas o desarrollar la actividad que negocien con su empleador respetando la cantidad máxima de horas señaladas en la legislación laboral.

En el Anexo 5a se presenta el cuadro comparativo elaborado por la OIT (2020b) sobre las legislaciones referentes al teletrabajo en aquellos países que son parte del objeto de estudio y que cuentan con esta legislación: Costa Rica, El Salvador y Panamá. Y en el Anexo 5b se presenta un cuadro comparativo, con base en la información del estudio de San Juan (2021) también sobre las legislaciones de estos tres países en lo que respecta a las condiciones de salud y seguridad, inspección del teletrabajo, jornada laboral y medidas vinculadas al teletrabajo en ocasión de la pandemia de COVID-19.

7

► El comercio electrónico y los servicios digitales



► 7.1 El comercio electrónico

De la definición de comercio electrónico adoptada por la OMC en 1998 («la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos»), se desprende que el comercio electrónico incluye tanto la adquisición de bienes físicos utilizando medios digitales (comercio electrónico indirecto), como el comercio de servicios digitales (comercio electrónico directo). Las plataformas digitales vinculadas con el comercio electrónico más conocidas son las que conectan a oferentes y compradores de bienes finales en distintos países (*Amazon*, *eBay* y *Ali Express*). Respecto a los servicios digitales, pueden ser de información y telecomunicaciones (servicios TIC) y distribuidos remotamente vía redes de Internet y telecomunicaciones (servicios distribuidos digitalmente).

Otra clasificación del comercio electrónico está en función de quiénes son los que venden y compran: i) B2C, cuando quien vende es una empresa y quien compra es un consumidor, ii) B2B, cuando la parte vendedora y la compradora son empresas, iii) cuando ambas son consumidoras (consumidor a consumidor-C2C), y iv) cuando el consumidor le vende a una empresa (consumidor a empresa-C2B).

Las características principales del comercio electrónico son:

- Las operaciones son realizadas por vía electrónica o digital (no es necesario el contacto físico entre las partes que realizan la transacción).
- Hay una tendencia a la desaparición de los intermediarios.
- Involucra productos, servicios, información y pagos utilizando líneas telefónicas y redes computacionales.
- Utiliza la tecnología para la automatización del negocio y del flujo de transacciones.
- El uso de la tecnología permite al negocio reducir sus costos de operaciones e incrementar sus ingresos creando nuevos mercados para sus productos, nuevos productos basados en la información y nuevos canales de comunicación para interactuar con sus clientes ¹¹³.

¹¹³ Consortium Legal, firma legal de negocios en la región Centroamérica.

La cuantificación del comercio electrónico plantea grandes desafíos metodológicos, ya que pocos países lo miden (principalmente países desarrollados) y sus estadísticas suelen no ser comparables. Aun así, las estimaciones disponibles sugieren que su tamaño es sustancial y que está aumentando a tasas muy elevadas, entre otras razones por el aumento de la capacidad de procesamiento de las computadoras, la capacidad de transmisión de las redes de telecomunicaciones y por la popularización de los teléfonos móviles inteligentes. La CEPAL (2019a) señala que en 2016 las ventas del comercio electrónico mundial (interno y transfronterizo) fueron equivalentes al 37 por ciento del PBI global en ese año, que el 86 por ciento de ese monto correspondía a transacciones B2B y el resto a transacciones B2C, que el comercio electrónico transfronterizo representaba el 15 por ciento de las ventas totales de comercio electrónico en el mundo, y que más del 80 por ciento de las ventas del comercio electrónico transfronterizo se concentraban en China, Estados Unidos y países de Europa, mientras que solo el 1 por ciento en América Latina y el Caribe.

El comercio electrónico transfronterizo está sujeto a un mayor grado de incertidumbre que las transacciones locales y, por lo tanto, los factores institucionales son cruciales para generar la necesaria confianza entre las personas y las empresas. América Latina y el Caribe muestra, según la CEPAL (2019a), grados disímiles de avance en las distintas dimensiones normativas relevantes. Así, el porcentaje de países que poseen leyes vigentes sobre transacciones electrónicas es mayor en América Latina y el Caribe que en el resto del mundo (88 por ciento vs. 79 por ciento), y lo mismo sobre la protección del consumidor en línea (64 por ciento vs. 52 por ciento). En cambio, es similar en cuanto a las leyes sobre el cibercrimen (73 por ciento vs. 72 por ciento) e inferior en protección de la información personal (48 por ciento vs. 58 por ciento).

Ventajas, barreras y riesgos del comercio electrónico

La CEPAL (2019a) señala que una de las principales ventajas del comercio electrónico es que permite superar algunos de los costos de transacción o fallas de mercado asociados con la naturaleza dispersa de la información; por ejemplo, las plataformas reúnen en un mismo «mercado virtual» a un gran número de compradores y vendedores. Además, reducen la desconfianza entre actores que no se conocen al publicar las evaluaciones que los compradores hacen de los vendedores y viceversa. Pero al mismo tiempo identifica diferentes tipos de barreras al comercio electrónico:

- Fricciones en el entorno habilitante del comercio electrónico: bloqueo de sitios de Internet, restricciones a los servicios de computación en la nube, a las adquisiciones o a la publicidad en línea, no aplica el principio de neutralidad de la red.
- Restricciones técnicas: inexistencia de una política de «puerto seguro» para los proveedores de servicios de Internet respecto del contenido subido por sus usuarios, requisitos gravosos de certificación y testeado de equipos TIC, requisitos gravosos sobre firma electrónica, ciberseguridad o cifrado.
- Restricciones relacionadas con la tecnología: requisitos de divulgar o transferir patentes, códigos fuente, algoritmos o secretos comerciales para poder operar en un mercado.
- Requisitos de localización de datos: almacenar ciertos datos en servidores locales y/o de desarrollar infraestructura local para ese fin, prohibición de transferir datos al exterior.
- Derechos de propiedad intelectual: insuficiente protección de derechos de autor y derechos conexos, patentes, secretos comerciales en el entorno digital, elusión de las medidas tecnológicas de protección.

- Restricciones al establecimiento: requisito de aprobación previa de inversiones extranjeras en el sector digital, requisitos de contenido nacional, requisitos de formar empresas conjuntas con socios locales.
- Restricciones fiscales: aranceles y medidas de defensa comercial aplicados a los productos TIC, aplicación de aranceles a las transmisiones electrónicas, discriminación tributaria contra los productos digitales y los servicios en línea.
- Empresas estatales y contratación pública: límites a la participación de empresas extranjeras en la contratación pública de equipos de telecomunicaciones, TIC, preferencia a proveedores nacionales, incluidas empresas estatales.

Los principales riesgos en el comercio electrónico son, según Castrillón y Restrepo (2021) ¹¹⁴, aquellos relacionados con los nombres de dominio, con la falsificación y la infracción de marcas en Internet y con los documentos electrónicos. Respecto a los primeros, se incluyen los secuestros de nombres de dominio (cuando terceros redirigen a los visitantes de un sitio web de una empresa hacia sitios web falsos), secuestro inverso de nombres de dominio (cuando el propietario de una empresa busca volverse propietario de un dominio realizando falsas demandas de ciberocupación contra el legítimo dueño del dominio) y ciberocupación (cuando se registra un nombre de dominio con la intención de aprovecharse del potencial y prestigio de una marca que pertenece a otra persona o empresa). En cuanto a la infracción de marca, es el uso no autorizado de una marca comercial, de servicio o en conexión con bienes y/o servicios. En cuanto a los riesgos asociados con los documentos electrónicos, son principalmente el fraude electrónico y la usurpación de identidad en documentos electrónicos.

¹¹⁴ Valentina Castrillón y Manuela Restrepo, *El panorama legal del comercio electrónico y algunos de sus riesgos*, Trabajo para optar al título de abogadas, Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT Medellín, 2021.

La importancia del comercio electrónico y su expansión durante la pandemia de COVID-19

El comercio es uno de los sectores de mayor peso en América Latina y el Caribe, ya que representa, según la OIT (2021d), alrededor del 25 por ciento del empleo en la región (antes y durante la pandemia). Si bien se caracteriza por una baja productividad, en los últimos años ha sido transformado a partir de la irrupción del comercio electrónico (*e-commerce*). Un número creciente de empresas de distintas actividades ofrecen la posibilidad de comprar sus productos a través de la web, y a la vez han emergido plataformas especializadas (mercados electrónicos en línea o *marketplaces*) que permiten conectar a compradores y vendedores, como por ejemplo las globales *Amazon*, *eBay* y *AliExpress*.

Estas plataformas han contribuido a democratizar el acceso de pequeños y medianos productores a mercados más amplios, nacionales y extranjeros, ya que a través de ellas incrementan su visibilidad. También les permite contar con servicios de análisis de datos y predecir los patrones de consumo de su público objetivo, basados en la información generada a partir de sus propias operaciones, así como la de sus competidores, con el fin de mejorar sus estrategias de comercialización.

La expansión del comercio electrónico es evidente. Por ejemplo, en la Unión Europea, según la OIT (2021d), el porcentaje de firmas que venden por esa vía pasó de 17 por ciento a más de 20 por ciento entre 2013 y 2019 y las ventas *online* en empresas de más de 10 personas subieron de 14 por ciento a 18,5 por ciento del total de su facturación.

En América Latina y el Caribe, la tasa de adopción de canales de venta digitales por parte de las empresas es 10 por ciento o menos en países como Chile, Ecuador, México y Perú, mientras que solo en Colombia y Uruguay esta cifra supera el 30 por ciento. Sin embargo, la región ha sido origen de algunas empresas de comercio electrónico que han logrado internacionalizarse exitosamente ¹¹⁵.

Si el comercio electrónico ya mostraba una tendencia ascendente antes de la pandemia, con esta adquirió nueva escala: consumidores, productores y comerciantes encontraron en esta modalidad una solución relativamente accesible para concretar transacciones y sostener operaciones que, de otra manera, se hubiesen visto impedidas frente a las restricciones para acceder a los canales comerciales tradicionales.

Durante la primera mitad de 2020, el tráfico de Internet en páginas de comercio electrónico aumentó 157 por ciento en América Latina y el Caribe, mientras que el número de páginas web de los propios comercios se incrementó 800 por ciento en Colombia y México, y 360 por ciento en Brasil y Chile. De esta manera, la pandemia y, sobre todo, las medidas de contención que impidieron el funcionamiento normal de la economía pusieron de manifiesto el papel del comercio electrónico como habilitador de la actividad y factor de resiliencia; también como un importante medio de transición digital para las micro y pequeñas empresas, incluso del sector informal.

En la misma línea, Salazar-Xirinachs (2021) ¹¹⁶ señala que antes de la pandemia el uso del comercio electrónico estaba circunscrito a un relativamente limitado número de bienes y ahora se extendió a nuevos productos y servicios que cubren necesidades cotidianas (comida, medicinas), así como a nuevos segmentos de mercado (por ejemplo, las personas adultas mayores). También menciona que todos los países de América Latina y el Caribe tomaron medidas para sostener el crecimiento del comercio electrónico: el 60 por ciento establecieron programas de entrenamiento y sitios web para fortalecer la presencia en línea de las empresas, en particular pequeñas y medianas; el 50 por ciento tomaron medidas para facilitar la liberación de paquetes en aduanas y mantener la operación de los servicios logísticos; el 20 por ciento hicieron cambios en los marcos regulatorios o legales para el comercio electrónico.

¹¹⁵ Por ejemplo, *Mercado Libre* (Argentina), con presencia en casi toda América Latina, *PedidosYa* (Uruguay), *Rappi* (Colombia) y *B2W Digital* (Brasil).

¹¹⁶ José Manuel Salazar-Xirinachs, *Transformación digital: reactivación económica y empleo en América Latina y el Caribe post COVID-19*, 2021.

Muchos países de la región mantienen regulaciones que impiden o dificultan a las empresas involucrarse en comercio electrónico, como por ejemplo las que hacen distinciones artificiales entre el comercio en línea y el comercio físico; reglas de planificación urbana que impiden el reacondicionamiento de los establecimientos físicos para actividades relacionadas con el comercio electrónico; regulaciones que obstaculizan o prohíben métodos innovadores de entrega, tales como drones; o regulaciones que encarecen o impiden los pagos electrónicos.

Un ambiente regulatorio propicio para el comercio electrónico también debe crear buenas condiciones para las transacciones electrónicas en áreas de conectividad, logística internacional y comercio. Salazar-Xirinachs (2021) señala que el aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento vía comercio electrónico depende no solo del acceso a Internet, sino del desarrollo de nuevas propuestas de valor para los consumidores, mejor conocimiento de la clientela y mejoras en cómo relacionarse con ella.



Regulación internacional para el comercio electrónico ¹¹⁷

Existe una regulación multilateral para el comercio electrónico, así como acuerdos comerciales preferenciales (ACP). La OMC administra acuerdos multilaterales que abarcan distintos aspectos del comercio de bienes y servicios, siendo los más relevantes para el comercio electrónico el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Otro instrumento relevante es el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, por medio del cual 80 miembros de la OMC se comprometen a no aplicar aranceles aduaneros a los productos del sector de las TIC.

También existen otros instrumentos multilaterales relevantes para el comercio electrónico, principalmente la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico (LMCE), en la que se basan las leyes sobre la materia de muchos países que forman parte de la OMC. La LMCE trata los aspectos fundamentales de las transacciones de comercio electrónico como la equivalencia de datos, documentos y de formalidad, así como la paridad contractual. Además, contiene disposiciones de gran relevancia para el comercio electrónico transfronterizo, como el reconocimiento jurídico de los mensajes de datos y la validez de la firma electrónica. Algunos países de América Latina y el Caribe como El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá han promulgado una legislación doméstica basada en la LMCE.

Respecto a los ACP, en ausencia de avances significativos multilaterales en la segunda década del siglo XXI, han proliferado estos acuerdos que contienen disposiciones sobre comercio electrónico, lo que refleja las distintas visiones de los principales actores de la economía digital sobre cómo regular dicho comercio. Los ACP contienen disposiciones vinculadas con las tecnologías digitales: acceso a los mercados, reglamentación de las telecomunicaciones, propiedad intelectual del entorno digital, gobierno electrónico, cooperación y asistencia técnica y marco de la reglamentación nacional del comercio electrónico.

En cuanto a la regulación internacional del comercio electrónico transfronterizo en América Latina y el Caribe, la región muestra una alta heterogeneidad en términos de su participación en acuerdos que contengan disposiciones sustantivas sobre comercio electrónico. Por un lado, los países miembros de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), así como los países centroamericanos (incluido Panamá) y República Dominicana han suscrito varios acuerdos que contienen capítulos sobre comercio electrónico. En tanto, en otro grupo de países integrado por los cuatro miembros originales del Mercado Común del Sur-MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Bolivia, Cuba, Ecuador, Venezuela y los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la mayoría no ha participado en ningún acuerdo comercial o de integración económica que aborde el comercio electrónico o solamente lo ha hecho en uno. En tanto, los países de América Latina y el Caribe patrocinantes de las negociaciones plurilaterales sobre comercio electrónico, lanzadas en enero en 2019 en la OMC, son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Los acuerdos con socios extrarregionales que contienen disposiciones sobre comercio electrónico se han firmado con Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y con países de Asia y el Pacífico (Australia, China, la República de Corea y Singapur). En relación con los acuerdos intrarregionales, el mecanismo de integración económica regional de mayor desarrollo normativo del comercio electrónico es la Alianza del Pacífico (AP). El Mercado Común Centroamericano también dispone de un marco normativo básico para el comercio electrónico, establecido en el capítulo respectivo del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. Algunos miembros de la AP y el Mercado Común Centroamericano han suscrito acuerdos que contienen capítulos sobre comercio electrónico, por ejemplo, los acuerdos de Colombia con Costa Rica y los países del Triángulo del Norte, y los de México con Centroamérica y Panamá.

¹¹⁷ La información contenida en este acápite ha sido tomada del documento *La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe*, de la CEPAL, Comercio internacional, Serie 142, 2019.

En relación con los acuerdos comerciales de los países de América Latina y el Caribe, y al modelo regulatorio que se podría aplicar en la región, si bien un número creciente de países de la región participa en acuerdos comerciales que contienen capítulos sobre comercio electrónico, el contenido de estos refleja fundamentalmente los modelos desarrollados por los socios extrarregionales con los que se han suscrito esos acuerdos y parece ajustarse principalmente a las prioridades de la respectiva contraparte, no a una definición *ex ante* de los objetivos perseguidos por los países latinoamericanos. Asimismo, de los tres grandes modelos regulatorios (Estados Unidos, China y la Unión Europea), este último sería una mejor referencia para avanzar en una línea similar en América Latina y el Caribe (es decir, el desarrollo de un mercado digital regional), no solo porque tiene por definición una visión regional, sino porque combina un grado importante de apertura (necesario para el desarrollo del comercio electrónico) y un énfasis marcado en regular los efectos disruptivos de la digitalización. También porque la Unión Europea es quien tiene acuerdos comerciales vigentes con el mayor número de países de la región.



Los acuerdos con socios extrarregionales que contienen disposiciones sobre comercio electrónico se han firmado con Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y con países de Asia y el Pacífico (Australia, China, la República de Corea y Singapur).

Regulación nacional del comercio electrónico en países de Centroamérica ¹¹⁸

Costa Rica

En Costa Rica no existe una ley marco de comercio electrónico que regule los principales aspectos de este tipo de transacciones. Pero hace años, con el crecimiento de la era tecnológica se dieron ciertas reformas como la Ley 8454 de certificados, firmas digitales y documentos electrónicos, la Ley 8968 de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos, y el Reglamento a la Ley 7472 de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, que ha venido a establecer de manera general temas regulatorios relacionados con la protección al consumidor, protección de datos y propiedad intelectual en el contexto del comercio electrónico.

Adicionalmente, en mayo de 2021 el país concluyó oficialmente su proceso de adhesión a la OCDE y se convirtió en miembro oficial de la organización. Como consecuencia, Costa Rica se comprometió a presentar informes posteriores a la adhesión para que los comités de la OCDE den seguimiento formal a la realización de los compromisos asumidos por los países o de las recomendaciones realizadas durante el proceso de adhesión.

Al respecto, según el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (2021) ¹¹⁹, las áreas en que el país deberá rendir estos informes formales a la organización son las de químicos, competencia, gobierno corporativo de empresas del Estado, pesca, ambiente y gobernanza pública. Adicionalmente, el país deberá presentar reportes regulares de avance en otras áreas evaluadas durante el proceso de adhesión: mercados financieros, inversión, ciencia y tecnología, asuntos fiscales, salud, política educativa, empleo, trabajo y asuntos sociales, política regulatoria, política de consumidor, seguros y pensiones privadas, y estadísticas. Costa Rica también participará en evaluaciones periódicas permanentes en dos áreas en que la OCDE aplica mecanismos específicos de evaluación: Comité de Análisis Económico y del Desarrollo y el Grupo de Trabajo de Cohecho.

El Salvador

La Ley de Protección al Consumidor ha sido objeto de reformas complementarias orientadas al comercio electrónico, para dar cobertura a los otros tipos de comercio electrónico (ya que solo se encargaba de salvaguardar transacciones B2C) y prevaleciendo la transparencia en la información de los agentes involucrados.

La Ley de firma electrónica entró en vigencia en abril de 2016 y su relación con el comercio electrónico es que proporciona seguridad jurídica a las transacciones que se realizan. Desde la aprobación de esta ley, y su correspondiente reglamentación, se ha realizado un esfuerzo por emitir normativa que garantice no sólo el uso de las TIC, sino las buenas prácticas internacionales de comercio electrónico, a fin de identificar los posibles obstáculos o barreras que deben superarse mediante la emisión de una ley marco que establezca los principios o bases sobre las que se va a desarrollar dicha materia. En octubre de 2019 se aprobó la Ley de comercio electrónico, que establece un marco legal de las relaciones electrónicas de índole comercial, contractual, realizadas por medios digitales, electrónicos o tecnológicamente equivalentes.

¹¹⁸ La información contenida en este acápite ha sido tomada del *Análisis de la regulación nacional de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras*, realizado por Consortium Legal.

¹¹⁹ Ministerio de Comercio Exterior, *Hoja de ruta de compromisos de Costa Rica como miembro de la OCDE*, 2021.

Dicha Ley contempla aspectos vinculados a la propiedad intelectual y a la protección de datos en relación con la propiedad intelectual, pues los elementos valiosos que se comercian por Internet deben protegerse utilizando sistemas tecnológicos de seguridad y normas de propiedad intelectual.

En cuanto a la protección de datos, se establece que los proveedores de bienes y servicios por vía electrónica deberán utilizar estándares especializados o cualquier herramienta tecnológica disponible para brindar seguridad y confidencialidad a la información personal y crediticia proporcionada en las plataformas utilizadas para el comercio electrónico.

Guatemala

Además de su regulación en las normas generales vigentes, el comercio electrónico en Guatemala se encuentra expreso y especialmente regulado en la Ley para el reconocimiento de las comunicaciones y firmas electrónicas de 2008, la cual establece que la promoción del comercio electrónico, en todos sus aspectos, requiere de una legislación cuyo fundamento sea la facilitación del comercio electrónico, la validación, fomento y estímulo de las operaciones efectuadas por medio de las nuevas tecnologías de la información y el apoyo a las nuevas prácticas comerciales.

De acuerdo con la Ley, el comercio electrónico abarca las cuestiones suscitadas por toda relación de índole comercial, sea o no contractual, estructurada a partir de la utilización de una o más comunicaciones electrónicas o de cualquier otro medio similar.

También regula lo relativo a cómo se cumple el requisito de que un contrato deba constar por escrito, cómo se deben firmar los contratos, cómo se proporcionan o conservan los originales y la admisibilidad y fuerza probatoria de las comunicaciones electrónicas. Además, reconoce expresamente efectos jurídicos a las manifestaciones de voluntad u otras declaraciones por medio de comunicaciones electrónicas de las partes y regula todos los supuestos sobre el trato e interpretación de dichas comunicaciones.

Honduras

Este país cuenta con una Ley de comercio electrónico, de 2014. También tiene una Ley sobre firmas electrónicas desde 2013, siendo autorizada la primera Prestadora de servicios de certificación privada a finales de 2018, la cual tiene la facultad de autorizar la figura de Firmas electrónicas avanzadas.

Adicionalmente, en el contexto de pandemia y, para aumentar la claridad en el reconocimiento del uso de la tecnología, se aprobó la Ley de auxilio al sector productivo y a los trabajadores ante los efectos de la pandemia y la reforma de Ley sobre firmas electrónicas, estableciendo también medidas para la implementación de mecanismos de comercio electrónico.

► 7.2 Servicios digitales

Según la CEPAL (2020e) ¹²⁰, los servicios digitales son aquellos basados en las TIC y constituyen una parte vital de la economía digital y del comercio global, porque facilitan la prestación de servicios de valor añadido y el comercio de productos digitales y no digitales. También permiten que muchos otros servicios puedan ser suministrados de manera remota, a través de redes de Internet y telecomunicaciones. Se incluyen servicios de información y telecomunicaciones (servicios TIC) y los servicios distribuidos remotamente a través de redes de Internet y telecomunicaciones (servicios distribuidos digitalmente).

Los TIC permiten la captura, almacenamiento, recuperación, transferencia, comunicación o difusión de información mediante el uso de medios electrónicos. Entre estos destacan la configuración de redes, computación en la nube y servicios relacionados con la instalación de programas o aplicaciones (*software*) y su uso a través de Internet; servicios de búsqueda, gestión y almacenamiento de la información; juegos en línea; servicios de almacenaje (*hosting*) y la operación de sitios de Internet (*websites*), así como los portales noticiosos en Internet, los servicios de producción y transmisión de contenidos, y los servicios de datos.

Los servicios distribuidos digitalmente incluyen las tareas y actividades que pueden diseñarse, producirse y distribuirse de forma remota, a través de redes de voz o datos, que son consumidas electrónicamente: servicios técnicos de computación y telecomunicaciones; servicios de administración, contabilidad y servicios de apoyo empresarial o *back office*; de recuperación de información; investigación y desarrollo; diseño, consultoría y asesoría de negocios; recursos humanos y reclutamiento. También se incluye la economía creativa: servicios audiovisuales y afines; publicidad; estudios de mercado y encuestas de opinión. Un segmento creciente en términos

de valor, en esta categoría, son los servicios financieros digitales, incluyendo los de seguros.

Con base en las cifras de la *United Nations Conference on Trade and Development*, la CEPAL (2020e) señala que el valor del comercio internacional de los servicios de TIC, entre 2014 y 2018 en Costa Rica, subió de 800,5 millones a 1 175,9 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que en Panamá se redujo de 307,5 millones a 290,7 millones ¹²¹. Según la misma fuente, respecto al valor del comercio de servicios suministrados digitalmente (servicios de seguros y pensiones, servicios financieros, servicios personales, culturales y comerciales), entre 2014 y 2018 en Costa Rica, se incrementó de 3 189,2 millones a 4 493,5 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que en Panamá de 2 120,8 millones a 2 226,4 millones ¹²².

Para que los países puedan participar plenamente en el comercio de servicios digitales se requiere que tengan el suficiente nivel de preparación digital. Según la CEPAL (2020e), este puede definirse como el grado en que la economía ha desarrollado las capacidades para participar en el intercambio de valor económico que se genera a través de las redes electrónicas. Se basa en los siguientes elementos: infraestructura y conectividad; sistemas de pagos; transacciones electrónicas; defensa de los derechos de propiedad intelectual e inversión extranjera directa. Tomando en cuenta estos elementos, Costa Rica es el país de Centroamérica con las mejores condiciones y mejor preparación para aprovechar la economía digital, seguido de Panamá.

En relación con la infraestructura y conectividad, el acceso a servicios de Internet fiables y la penetración generalizada de la telefonía móvil, son la base de la participación de la economía digital en un país. En cuanto a penetración de Internet, Costa Rica es el país de Centroamérica con mayor proporción de usuarios respecto a su población total

¹²⁰ CEPAL, *Hacia un mercado regional de servicios digitales en Centroamérica*, 2021.

¹²¹ Esto significa que en el mencionado período el valor del comercio internacional de los servicios de tecnologías de comunicación e información osciló entre el 11 por ciento y 13 por ciento del valor de las exportaciones en Costa Rica, y entre el 2 por ciento y 3 por ciento en Panamá.

¹²² Estas cifras representan entre el 45 por ciento y 50 por ciento del valor de las exportaciones en Costa Rica.

(74,1 por ciento en 2019), mientras que en los otros cuatro países estos porcentajes son: 65 por ciento en Guatemala, 57,9 por ciento en Panamá, 33,8 por ciento en El Salvador y 31,7 por ciento en Honduras.

Respecto a la adopción de telefonía celular, Costa Rica también ocupa el primer lugar en Centroamérica, con 169 suscriptores por cada 100 habitantes, seguido (entre los países que son parte del presente análisis) por El Salvador y Panamá, mientras que Honduras tiene un indicador de adopción de telefonía celular más bajo (79 suscriptores por cada 100 habitantes). Del mismo modo, Costa Rica es el país de Centroamérica con mayor número de suscriptores de banda ancha por cada 100 habitantes en la región (16,6 en el caso de la banda fija y 97,2 en el caso de banda móvil 2G y 3G) seguido de Panamá (10,8 y 70,3, respectivamente).

No obstante, para el desarrollo de los servicios digitales no es suficiente la conexión a Internet, también la calidad y la velocidad de la conexión son claves para determinar el tipo y la variedad de los servicios que pueden producirse y exportarse. Específicamente, para soportar las transmisiones de datos que caracterizan a los

servicios digitales se requiere que los países dispongan de las tecnologías 4G a través de líneas fijas conectadas a casas y oficinas, o a través de teléfonos celulares. Al respecto, Centroamérica (incluyendo a Costa Rica) está muy rezagada en materia de conexiones 4G, incluso en relación con América del Sur (las conexiones 4G en los países de América del Sur representan el 30 por ciento de todas las conexiones y la cobertura de la población es aproximadamente del 70 por ciento, en tanto que en Centroamérica estas cifras son apenas el 5 por ciento y 35 por ciento, respectivamente).

El acceso a medios de pago, los indicadores de pagos electrónicos y en línea, a través de teléfonos celulares u otros dispositivos móviles, son bastante bajos en los países de Centroamérica. Costa Rica y Panamá han desarrollado un marco normativo que se ajusta a estándares internacionales para las transacciones electrónicas, que acepta la firma y los contratos digitales y hace posible perseguir los delitos a través de Internet, aunque hace falta un desarrollo más adecuado para proteger al consumidor en línea.



En cuanto a los derechos de propiedad intelectual (DPI), tanto Costa Rica como Panamá, introdujeron reformas importantes al régimen de propiedad intelectual después de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos. No obstante, Costa Rica se encuentra mejor preparada que Panamá: de acuerdo con la Alianza por los Derechos de Propiedad, Costa Rica ocupa la posición 34 entre 131 países de los que se ha recopilado información sobre el marco legal para la protección de DPI, el régimen de patentes y la efectividad en el control de la piratería de programas, mientras que Panamá ocupa la posición 65. Finalmente, respecto a la inversión extranjera directa y otras medidas, tanto en Costa Rica como en Panamá el régimen de inversión extranjera es bastante abierto y se aplica de manera horizontal, no solo al sector de tecnología y de servicios.

Otro estudio revisado, el de la CAF (2020) ¹²³, señala que América Latina y el Caribe está posicionada en un nivel de desarrollo intermedio respecto a otras regiones en términos de desarrollo de su ecosistema digital: con un índice CAF de 49,9 (en una escala de 0 a 100), la región está en una posición más avanzada que África (35,1) y Asia Pacífico (49,2), pero todavía muestra un rezago respecto a Europa Occidental (71,1), América del Norte (80,9), Europa del Este (52,9) y los Estados Árabes (55,6).

Este estudio considera tres niveles de resiliencia para afrontar los efectos negativos de la pandemia: infraestructura digital, hogares digitales y de producción. En cuanto a la primera, la pandemia provocó el aumento significativo del teletrabajo, lo que generó impacto no solo en las redes de telecomunicaciones sino en aplicaciones de videoconferencia (para facilitar la comunicación laboral) y el tráfico de datos dentro del hogar con base a la tecnología de *wi-fi*. A su vez, este incremento en el número de dispositivos conectados en el hogar utilizando estas aplicaciones y trabajo en la nube creó dificultades en los enrutadores *wi-fi* que operaban sobre espectro no licenciado.

En relación con la resiliencia de hogares digitales, la penetración de Internet fue el elemento fundamental para poder afrontar la pandemia porque permitió a la población continuar realizando una cantidad de tareas cotidianas que anteriormente requerían el contacto físico. Al respecto, al año 2019 la penetración de Internet (proporción de usuarios respecto a la población) en la región fue de 68,7 por ciento; esto significa que casi la tercera parte de la población no está preparada para utilizar tecnologías digitales y, por lo tanto, para acceder a servicios que pueden reemplazar algunas actividades que requieren habitualmente el contacto físico. Otros elementos relevantes son el número de dispositivos de acceso en el hogar, así como el tipo de utilización. En términos generales, la banda ancha es usada en la región como medio de comunicación y de vinculación social y, en cambio, es limitada la capacidad para adoptar servicios que permitan virtualizar actividades físicas.

Un tercer estudio, también de la CAF (2021) ¹²⁴, al referirse a la brecha digital en América Latina y el Caribe, reporta un índice de digitalización de los hogares con un valor de 50,7 para la región (sobre un máximo de 100), mientras que en los países que son parte del objeto de estudio, los valores más altos los tienen Costa Rica (63,5) y Panamá (47,5).

Con respecto a los efectos de la pandemia en la aceleración de la digitalización, las tecnologías digitales fueron fundamentales para contrarrestar los efectos del aislamiento y facilitar el funcionamiento de sistemas económicos, con la particularidad de que los avances se aplicaron en pocos meses y en diferentes sectores como salud, trabajo, educación, entretenimiento, comunicación audiovisual e infraestructura, a través de innovaciones o del perfeccionamiento de desarrollos existentes.

Sin embargo, no toda la población se ha apropiado necesariamente de los beneficios de la digitalización, a juzgar por la presencia de brechas digitales absolutas (de acceso físico o capacidad de pago de estas tecnologías, calidad, capacidad

¹²³ CAF, *El estado de la digitalización de América Latina y el Caribe frente a la pandemia*, 2020.

¹²⁴ CAF, «El impacto de la digitalización para reducir brechas y mejorar los servicios de infraestructura en el desarrollo de América Latina», en IDEAL, 2021.

de reconversión, uso de las innovaciones) y relativas (mayores deficiencias en hogares de bajos ingresos, áreas rurales, usuarios específicos, como niños o personas mayores de edad, o personas trabajadoras en actividades económicas con poca probabilidad de teletrabajo).

Un cuarto estudio, de la CEPAL y de la CAF (2020) ¹²⁵, da cuenta de que las aplicaciones digitales que habilitan el teletrabajo, la educación a distancia, la realización de trámites, la interacción social y el esparcimiento, aparecieron como una solución para lidiar con los requerimientos que impuso el contexto de pandemia, y en todos los casos, el factor habilitante para su uso fue la conectividad. Lamentablemente, en los países de América Latina y el Caribe, la brecha digital dejó de manifiesto un nuevo elemento de inequidad: la desigualdad digital.

Finalmente, un estudio de Salazar-Xirinachs (2021) señala que, si bien la revolución tecnológica ya estaba penetrando todos los sectores de actividad económica y humana de manera acelerada antes de la pandemia, esta última ha acelerado aún más la penetración de tecnologías, en particular

la transformación digital, creando nuevas oportunidades en un amplio rango de temas y áreas: innovaciones en los modelos de negocios y de consumo, transformación de los sistemas productivos y las cadenas de valor, generación de nuevas dinámicas de empleo en los mercados de trabajo, avance hacia políticas sociales de precisión, mejoramiento y modernización de los sistemas educativos y de salud, profundización financiera y bancarización, instituciones públicas más eficientes e innovadoras.

Sin embargo, los países de América Latina y el Caribe están muy lejos de aprovechar todos los beneficios potenciales del mayor acceso logrado, los cuales no se traducen aún en usos generalizados y productivos por parte de los agentes económicos. Para ello, se requiere mejorar en todas las dimensiones para una transformación digital profunda: infraestructura de conectividad, marcos regulatorios adecuados (ciberseguridad, protección de datos, compras públicas de tecnología, políticas de competencia), capacitación y cultura digital del recurso humano, marcos institucionales y de gobernanza adecuados para la transformación digital.

125 CEPAL y CAF, *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19*, 2020.

► Anexos

► Anexo 1. Gobernanza de la migración en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá

Costa Rica

Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de las personas migrantes

Convenciones internacionales ratificadas (entre paréntesis año de la ratificación):

- Convención sobre el estatuto de los refugiados (1978)
- Convención sobre el estatuto de los apátridas (1977)
- Convención sobre los derechos del niño (1990)
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2002)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2003)
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2003)

Ejemplos de áreas bien desarrolladas:

- Todas las personas inmigrantes tienen las mismas oportunidades que los nacionales para acceder a la educación pública. La Política Migratoria Integral para Costa Rica (2013-2023) tiene como objetivo mejorar y facilitar las condiciones de acceso de los inmigrantes a todos los niveles educativos.
- Las y los inmigrantes en situación regular tienen acceso al sistema de seguridad social, pueden afiliarse a la seguridad social por cuenta del Estado. El marco legal para la migración tiene como objetivo proporcionar igualdad de acceso al empleo para todas las categorías migratorias de permanencia en el territorio nacional.

Ejemplos de áreas con potencial para un desarrollo adicional:

- No existe un acuerdo de transferibilidad de contribuciones de seguridad social a nivel institucional con otros países, con excepción del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social con Uruguay.
- Costa Rica no es parte de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todas las personas trabajadoras migratorias y de sus familiares ni de los Convenios de la OIT sobre las/los trabajadoras(as) migrantes.

Fuente: OIM. Indicadores de gobernanza de la migración en Costa Rica, 2020.

El Salvador

Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de las personas migrantes

Convenciones internacionales ratificadas (entre paréntesis año de la ratificación):

- Convención sobre el estatuto de los refugiados (1983)
- Convención sobre el estatuto de los apátridas (2015)
- Convención sobre los derechos del niño (1990)
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2003)

Ejemplos de áreas bien desarrolladas:

- El Ministerio de Salud garantiza el acceso a los servicios de salud. Este derecho está además reflejado en la Política Nacional de Participación Social en Salud de 2012.
- Una vez obtenida la residencia permanente se puede emprender con los trámites de naturalización.

Ejemplos de áreas con potencial para un desarrollo adicional:

- Los migrantes no acceden de inmediato al mercado de trabajo formal. Para solicitar un visado de trabajo se debe tener una oferta laboral en el país y evidenciar que no desplazan a personas trabajadoras locales. Asimismo, según el Código del Trabajo, las empresas tienen una cuota de extranjeros contratados que no puede exceder el 10 por ciento del total de la planilla.
- El Salvador no es parte del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) ni del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).

Políticas migratorias y normas internacionales

Estrategia de migración y marco normativo:

- El Salvador cuenta con la Ley Especial de Migración y de Extranjería y la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.
- La Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Salvadoreña Migrante y su Familia contiene ejes estratégicos para la garantía de derechos a personas salvadoreñas migrantes.
- El Consejo Consultivo de Migración y Extranjería es el órgano interministerial con la función de crear y ejecutar políticas públicas a favor de la población migrante nacional y extranjera.

No discriminación:

- La Constitución de la República de El Salvador y la Ley Especial de Migración y de Extranjería reconocen el principio de no discriminación.
 - La Ley de Migración y Extranjería indica que las autoridades deberán respetar y garantizar los derechos de las personas extranjeras, sin discriminación.
-

Migración laboral

El país cuenta con la Política Nacional de Empleo Decente 2015-2030 que propone en su meta 8.8 proteger los derechos laborales, seguridad y salud de todas las personas, incluso personas trabajadoras migrantes, y especialmente, mujeres migrantes, a quienes identifica con condiciones de empleo precaria.

Las bases jurídicas de la gestión de la migración laboral se encuentran en la Constitución de la República de El Salvador, la cual define el trabajo como una función social que goza de la protección del Estado. La Ley Especial de Migración y de Extranjería establece que las personas extranjeras pueden trabajar por cuenta propia, previa autorización de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).

Las personas extranjeras de origen centroamericano cuentan con los mismos derechos laborales que las personas nacionales:

- Las personas migrantes regulares pueden acceder a un empleo en el sector privado, en relación de dependencia y con un permiso del Ministerio de Trabajo.
- La Ley Especial de Migración y de Extranjería establece que las personas extranjeras pueden trabajar por cuenta propia, previa autorización emitida de la Dirección General de Migración y Extranjería.
- Las personas extranjeras pueden acceder a trabajar en el sector público, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la legislación nacional, incluida la Ley de Servicio Civil.

En cuanto al acceso a garantías sociales de las personas migrantes trabajadoras, la seguridad social en El Salvador constituye un servicio público de carácter obligatorio. El marco normativo que regula al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) establece que las personas extranjeras con permiso laboral o residencia a largo plazo pueden cotizar y ser beneficiarias del régimen del seguro social en país. Sin embargo, no pueden acceder a servicios de salud sin ser cotizantes.

Acuerdos laborales:

- Memorándum de Entendimiento entre la República de El Salvador y la República de Nicaragua, firmado en 2004 para la protección y regularización de personas trabajadoras en condición irregular entre ambos países.
- Programa de Migración Laboral con los Estados Unidos de América en 2020, para la gestión de visas H2A y H2B.

Fuente: OIM. Perfil de la gobernanza de la migración en El Salvador, 2018 y OIM. Análisis de necesidades sobre gobernanza de las migraciones en El Salvador, 2021.

Guatemala

Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de las personas migrantes

- Convenio sobre los trabajadores migrantes (1952)
- Convención sobre el estatuto de los refugiados (1983)
- Convención sobre el estatuto de los apátridas (2000)
- Convención para reducir los casos de apatridia (2001)
- Convención sobre los derechos del niño (1990)
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2003)

Ejemplos de áreas bien desarrolladas:

El Gobierno ha emitido legislación para garantizar el acceso a los servicios públicos básicos como la educación, los servicios de salud y la seguridad en igualdad de condiciones que los nacionales.

En 2016, el Congreso de la República de Guatemala aprobó el Código de Migración, cuyo artículo 2 garantiza el acceso de los inmigrantes a la seguridad, los servicios de salud, la educación, el trabajo y la vivienda.

Los derechos de los inmigrantes también están amparados por la Constitución. El artículo 71 establece que es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes, sin discriminación alguna; el artículo 100 garantiza el derecho a los servicios y beneficios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Áreas con potencial para un desarrollo adicional:

Solo hay dos tipos de permisos de residencia que permiten acceder al mercado laboral: en los casos especiales de matrimonio con un nacional guatemalteco o si se tiene un hijo guatemalteco.

El artículo 13 del Código de Trabajo prohíbe a las empresas emplear a más de un 10 por ciento de inmigrantes y pagar a estos menos del 15 por ciento del total de los salarios que en sus respectivas empresas se devenguen, salvo lo que a este respecto se establezca en leyes especiales.

El Código de Migración contiene la figura de la reunificación familiar, sin embargo, actualmente los casos se manejan de forma *ad hoc*, es decir que se analiza caso por caso.

Políticas migratorias y normas internacionales

Estrategia de migración:

- El Instituto Guatemalteco de Migración ejecuta la política migratoria del país y las disposiciones estatales para la gestión migratoria.
- El Código de Migración establece que las personas migrantes deben ser tratadas igualitariamente y no podrán ser discriminadas por ningún motivo.
- El Instituto Guatemalteco de Migración ejecuta la política migratoria del país y las disposiciones estatales para la gestión migratoria.

No discriminación:

- El Código de Migración establece que las personas migrantes deben ser tratadas igualitariamente y no podrán ser discriminadas por ningún motivo.
-

Migración laboral

La Constitución Política de la República de Guatemala define al trabajo como un derecho y una obligación social, pero establece también la prioridad de personas nacionales sobre personas trabajadoras migrantes. Por su parte, el Código de Migración indica que toda persona extranjera tiene derecho al trabajo, conforme lo establecido en la legislación nacional.

En cuanto al acceso al mercado laboral, en el caso del sector público, la Ley de Servicio Civil indica que los servidores públicos deben ser ciudadanos guatemaltecos y solamente podrán ser contratadas personas extranjeras si el país no cuenta con profesionales guatemaltecos que puedan desempeñar el cargo.

El empleo en el sector privado, según el Acuerdo Ministerial 528-2003 del MINTRAB, es posible para personas extranjeras que ingresen al país de forma regular y obtengan una autorización previa de este Ministerio para trabajar en relación de dependencia con un empleador.

La Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 del MINTRAB, establece entre sus principios rectores lograr la igualdad de oportunidades de empleo para todas las personas, priorizando entre otros a personas migrantes. Así también, la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, a través de su Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, contempla en su eje de equidad laboral, garantizar el acceso a la información, capacitación y asesoría de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas trabajadoras migrantes.

Sin embargo, el país no cuenta con una política nacional de migración laboral ni tampoco, según funcionarios, con mecanismos para evaluar las capacidades de personas migrantes en el exterior o personas retornadas, o para potenciar su contribución en el mercado nacional.

Con respecto al acceso a garantías laborales, el Código de Migración establece que las personas trabajadoras migrantes y sus familiares tienen derecho a obtener los servicios y beneficios del régimen de seguridad social en el país. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social debe emitir las disposiciones administrativas para el registro de personas migrantes trabajadoras y los beneficiarios de estas.

Acuerdos laborales:

- El Acuerdo entre la República de Guatemala y Belice sobre un Programa de Trabajadores de Temporada
- El Acuerdo de cooperación para una migración ordenada, segura y regular con México (2018)
- El Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala relativo a la Cooperación respecto al Examen de Solicitudes de Protección (2019)

Fuente: OIM. Perfil de la gobernanza de la migración en Guatemala, 2018 y OIM. Análisis de necesidades sobre gobernanza de las migraciones en Guatemala, 2021.

Honduras

Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de las personas migrantes

- Convención sobre el estatuto de los refugiados (1992)
- Convención sobre el estatuto de los apátridas (2012)
- Convención para reducir los casos de apatridia (2012)
- Convención sobre los derechos del niño (1990)
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (2005)

Ejemplos de áreas bien desarrolladas:

La Ley Fundamental de Educación de 2012 garantiza el acceso a la educación hasta el nivel secundario (educación media) a toda la población joven en el país. El programa Todos Podemos Avanzar (TPA) de la Secretaría de Educación facilita a las personas migrantes que retornan su reintegración en el sistema educativo nacional.

El Gobierno de Honduras tiene acuerdos con otros países sobre la portabilidad de la seguridad social y es parte del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS) celebrado en el marco de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). El Convenio permite que, en el momento de su jubilación, la población trabajadora de la región iberoamericana se beneficie de todas las cotizaciones aportadas a lo largo de su vida laboral, sin importar si se pagaron en diferentes países miembros de ese Convenio.

La Ley Marco de Protección Social de Honduras reconoce que los migrantes que retornan están en condiciones de vulnerabilidad y tienen necesidades particulares que exigen una atención especial.

Áreas con potencial para un desarrollo adicional:

Los familiares declarados como dependientes económicos de los migrantes residentes en Honduras no pueden acceder de inmediato a un permiso de trabajo. Para conseguirlo, deben solicitar su permiso de residencia ante el Instituto Nacional de Migración bajo una figura diferente a la de dependiente económico.

Además, las empresas tienen un límite para la contratación de inmigrantes. Según el artículo 11 del Código del Trabajo esta población no debe exceder el 10 por ciento de la plantilla de la empresa.

Políticas migratorias y normas internacionales

Estrategias de migración y marco normativo:

- El marco jurídico sobre migración se fundamenta en la Ley de Migración y Extranjería y en su Reglamento.
- Otros lineamientos importantes son la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares y su Reglamento, así como el Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre.
- El Instituto Nacional de Migración es la máxima autoridad en materia migratoria, velando por el control y la regulación de movimientos migratorios.

No discriminación:

- La Constitución Política de Honduras y el Código Penal prohíben la discriminación por motivo de sexo, raza, edad, clase, religión, discapacidad y cualquier otra lesiva a la dignidad humana.

Migración laboral

La Constitución Política de la República de Honduras establece que las personas hondureñas tendrán prioridad por sobre las personas extranjeras y que la contratación de personas extranjeras por parte de empresas no debe exceder el 10 por ciento de la planilla.

El Código de Trabajo regula el tema laboral y reafirma los porcentajes de participación laboral mencionados anteriormente. También establece las funciones de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social como ente encargado de regular, supervisar y controlar el reclutamiento para la contratación de personas trabajadoras hondureñas en el extranjero.

Honduras, al ser un país con una tendencia histórica a la emigración y tránsito de migrantes, ha orientado la mayoría de sus estrategias migratorias hacia esta población, por lo que no existe un documento programático que incluya una política migratoria laboral integral.

En relación con el tipo de acceso al mercado laboral hondureño, que poseen las personas migrantes, la Ley de Migración y Extranjería y su Reglamento indica que las personas extranjeras tienen acceso al mercado laboral tanto en el sector privado como público, considerando las excepciones incluidas en el Código de Trabajo. Estas pueden ingresar al mercado laboral por medio de las figuras de residencia y permiso especial de permanencia hasta por cinco años, clasificados en diferentes categorías migratorias establecidas en la Ley.

En lo referente al acceso a la seguridad social, la Ley Marco del Sistema de Protección Social establece los lineamientos de acceso, cotización y pago en el Instituto Hondureño de Seguridad Social, como trabajador en dependencia o por cuenta propia. El acceso para extranjeros en condición regular es permitido y se delimita en el Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería.

Acuerdos laborales:

- Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Honduras para el establecimiento de una zona de libre comercio entre ambos países
- Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de Honduras y la Asociación de Líneas de cruceros Florida-Caribe (FCCA)
- Acuerdo concerniente a los Programas de Trabajadores Agrícolas y No Agrícolas entre el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Honduras

Fuente: OIM. Perfil de la gobernanza de la migración en Honduras, 2018 y OIM. Análisis de necesidades sobre gobernanza de las migraciones en Honduras, 2021.

Panamá

Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de las personas migrantes

Convenciones internacionales ratificadas (entre paréntesis año de la ratificación):

- Convención sobre el estatuto de los refugiados (1978)
- Convención sobre el estatuto de los apátridas (2011)
- Convención sobre los derechos del niño (1990)
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2004)

Ejemplos de áreas bien desarrolladas:

- Todos los inmigrantes tienen derecho a acceder a los servicios públicos de salud sin importar su situación migratoria. El derecho a la salud se garantiza en la Constitución, en el Código de la Familia y en La Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, que contempla que las personas trabajadoras extranjeras tienen derecho a la afiliación y deben pagar sus cuotas al régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social (CSS).
- La Constitución Política de 1972 en su artículo 91 contempla que todas las personas que viven en Panamá tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. No obstante, no todos los niños inmigrantes tienen acceso a todas las ayudas del Estado. Por ejemplo, para acceder a la Beca Universal, los estudiantes extranjeros deben presentar constancia de más de diez años de residencia en el país.

Ejemplos de áreas con potencial para un desarrollo adicional:

- Los extranjeros que tengan permisos de trabajo vigentes pueden acceder a empleo en igualdad de condiciones. No obstante, existe un extenso listado de profesiones protegidas y reservadas para panameños de nacimiento. Entre ellas se incluyen: enfermería, odontología, arquitectura, medicina, psicología, contabilidad, economía, derecho, ingeniería, trabajo social.
 - En Panamá, los inmigrantes cuentan con la posibilidad de acceder a la residencia permanente. Transcurrido seis años de residencia en el país los interesados podrán solicitar la residencia permanente de acuerdo con los requisitos de la ley. Sin embargo, esto no aplica a todas las categorías. Por ejemplo, se excluye a aquellos migrantes que tienen permiso de estudiante y permisos otorgados por otras leyes especiales.
-

Políticas migratorias y normas internacionales	Estrategias de migración y marco normativo: • La principal legislación migratoria es la ley que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria. • El país ha implementado una estrategia para la regularización migratoria a través del Decreto Ejecutivo 167-2016 Procedimiento de Regularización Migratoria General del año 2016. No discriminación: • Se incluyen provisiones generales de no discriminación en la Constitución Política de la República de Panamá y la ley que adopta medidas para prevenir, prohibir, y sancionar actos discriminatorios, pero no incluyen de manera explícita a la población migrante.
Migración laboral	El principal marco normativo para la gestión de la migración se encuentra en la Ley No. 3 que establece el Servicio Nacional de Migración (SNM) y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) como entes rectores en la temática y delimita las visas para personas trabajadoras migrantes. El Código del Trabajo estipula las condiciones según las cuales una persona migrante puede ser contratada; los requisitos para contratantes; la duración en la que puede estar contratada una persona migrante; y los requisitos de una persona panameña para laborar en el exterior. El Código incluye también algunas restricciones como medida de protección hacia la población panameña, por ejemplo, se establece que quien contrata solo puede contar con un 10 por ciento de personas extranjeras en su fuerza laboral y si estas personas son especialistas, se aumenta a un 15 por ciento. Según el Decreto Ejecutivo No. 320 de 2008, una persona trabajadora extranjera puede solicitar un permiso temporal por razones laborales, dentro de la categoría de residente temporal, para la prestación de servicios como personal contratado por el gobierno nacional o por entidades autónomas o semi autónomas. Con respecto al acceso a la seguridad social, la CSS establece el aseguramiento obligatorio de todas las personas trabajadoras nacionales o extranjeras que brinden servicios en el país. Asimismo, Panamá cuenta con un acuerdo para la transferibilidad de prestaciones de seguridad social con Costa Rica (Acuerdo Bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Caja de Seguro Social de Panamá). Panamá también ha firmado y ratificado el Convenio Multilateral Centroamericano. No obstante, no ha firmado ni ratificado el Convenio Multilateral Iberoamericano de la Seguridad Social. Este convenio es el primer instrumento internacional iberoamericano que protege los derechos de las personas trabajadoras migrantes, sus familias y personas trabajadoras de multinacionales en el ámbito de prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones. Acuerdos laborales: • Se cuenta con un acuerdo bilateral con Costa Rica para la atención de la gestión migratoria y la regulación de condiciones laborales para personas trabajadoras migrantes indígenas. • Existe un acuerdo para la movilidad de trabajadores entre Panamá e Italia.

Fuente: OIM. Indicadores de gobernanza de la migración en Panamá, 2020 y OIM. Análisis de necesidades sobre gobernanza de las migraciones en Panamá, 2021.

► Anexo 2. Sentencias judiciales sobre la existencia o no de una relación laboral en las plataformas digitales de trabajo

Según la OIT (2021g), existen muchas sentencias judiciales en distintos países que dan luz acerca de la existencia o no de una relación laboral. En Australia se reconoció la relación laboral en el caso de *Foodora*; en Brasil, Estados Unidos, Reino Unido y en la Unión Europea sucedió lo mismo con *Uber*; y en España se concluyó que los conductores de *Uber* eran trabajadores. Además, se señaló como falsos autónomos a los empleados de *Roofoods (Deliveroo)* y *Take Eat Easy Spain*. En relación con las plataformas de reparto a domicilio, la justicia ha emitido fallos contradictorios en el Reino Unido, Francia, Italia y España, ya que en algunas sentencias se reconoce a los trabajadores como auto empleados y; en otras, como trabajadores dependientes de la empresa. Asimismo, en 48 de los 50 estados de los Estados Unidos de América ya hay regulaciones específicas; en Ciudad de México, La Paz y Mendoza hay normas vigentes que crearon nuevas categorías de movilidad y aceptaron las diferencias con los modelos tradicionales de transporte. También hay leyes en Panamá, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras que están en discusión proyectos de ley en Chile, Perú, Ecuador y Costa Rica ¹²⁶.

El tema principal que deben abordar las resoluciones judiciales es definir si existe entre la EPV y el prestador de servicios, un vínculo contractual por cuenta ajena (trabajador subordinado) o por cuenta propia (autónomo o independiente). Si bien la respuesta dependerá principalmente de las definiciones normativas presentes en cada país, han existido intentos supranacionales como el de la Unión Europea que pueden resultar útiles a un conjunto de estados.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió en diciembre de 2017 que el servicio prestado por *Uber* forma parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio de transporte y, por lo tanto, no responde a la calificación de servicio de la sociedad de la información, de allí que deba someterse a las políticas nacionales de transportes. Es decir, el Tribunal establece que *Uber* no actúa como intermediaria, sino que ejerce una actividad empresarial, pues influye decisivamente en la determinación de las condiciones en las que se presta el servicio. Por lo tanto, existe una alta probabilidad de que sean consideradas como empleadoras de quienes prestan el servicio por medio de ellas.

Específicamente, para el caso de los trabajos realizados por medio de la plataforma, a criterio de la Comisión Europea:

- Existirá subordinación (dirección y supervisión) cuando el prestador del servicio debe actuar bajo la dirección de la plataforma colaborativa, que determina la elección de la actividad, la remuneración y las condiciones laborales. Es decir, el prestador del servicio no es libre de elegir qué servicios prestará ni cómo los prestará.
- Existirá una actividad real y efectiva cuando el prestador del servicio lleve a cabo una actividad de valor económico y no se trate de actividades marginales y accesorias o más que ocasionales.
- Existirá remuneración cuando lo percibido no tiene la finalidad simplemente de constituirse en una compensación por los costes realizados para sus actividades.

¹²⁶ La CEPAL (2020d) coincide en que las resoluciones judiciales de tribunales de diversos países y tradiciones jurídicas, aunque con resultados inicialmente dispares, paulatinamente han dado paso a una doctrina cada vez más uniforme que se inclinan por recalificar los contratos celebrados, de trabajo autónomo a trabajo subordinado.

De acuerdo con la CEPAL (2020d), el uso de estos criterios con algunas precisiones se puede constatar en las resoluciones de los tribunales nacionales de justicia, dentro y fuera de la Unión Europea, al pronunciarse sobre si la relación entre las EPV y los prestadores de servicios es de naturaleza laboral o no, es decir, si estos últimos son trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia. En estos casos la utilización de un listado de indicios, con frecuencia facilita al juez determinar si se trata de un trabajador asalariado o un contratista independiente. La utilización de listados de indicios también ha sido sugerida y promovida por la misma OIT, específicamente en el Informe de la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 2003 ¹²⁷, y en la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) se presentan una serie de criterios o parámetros utilizados en distintos ordenamientos jurídicos, que podrían ayudar a diferenciar entre un trabajador dependiente y uno autónomo. Sin embargo, no suele haber en los casos, a examen judicial, la presencia de la totalidad de estos indicios, sino que se utilizan solamente algunos según las circunstancias del caso. Además, se debe considerar que los listados de indicios a los que se hizo alusión en el párrafo precedente han sido elaborados más de una década antes del auge de estas plataformas, por lo que no han tenido en cuenta las características del trabajo en estas plataformas digitales.

Por lo tanto, en las primeras sentencias judiciales dictadas tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos, los jueces acudieron a otra técnica, la prueba de presunciones, en la que se presume la existencia del contrato de trabajo entre el prestador del servicio y la EPV, aunque en un caso (Reino Unido), para presumir la existencia de una relación laboral solo luego de que se descartaran otras posibles modalidades contractuales y; en el otro (Estados Unidos), para presumir de inicio la existencia del contrato de trabajo, salvo que se demostrara la presencia de ciertos elementos propios de un trabajo independiente o autónomo.

En el primer caso (noviembre 2017) se llegó a la convicción de que, en ausencia de otras posibles explicaciones, lo sensato era presumir que la relación debía ser asalariada. En el segundo caso (abril 2018), la premisa era que la persona contratada será trabajadora independiente solo si se cumplen tres criterios: está libre de control y dirección en el desempeño del trabajo o la empresa no ha mantenido el control necesario; el trabajo encomendado está fuera del curso habitual del negocio de la entidad contratante y no es parte de su operación comercial habitual; y la persona trabajadora se dedica habitualmente a ese trabajo. Al haberse descartado la presencia de estos dos últimos criterios, se descartó el carácter de independiente del trabajador. Específicamente, se verificó que las condiciones en que se prestaba el servicio de transporte implicaban que los transportadores usaban sus propios vehículos y asumían los costos del servicio; que la EPV era la encargada de conseguir los clientes y negociar con ellos el precio del servicio, así como de determinar el valor pagado a los conductores por el mismo concepto; que los conductores debían utilizar logos y signos distintivos de la empresa; y que los conductores podían fijar libremente su horario, pero debían avisar a la empresa con suficiente antelación los días en que estarían disponibles.

En el Reino Unido hubo otra sentencia de la Alta Corte de Justicia (diciembre 2018) que dictaminó que los repartidores no son trabajadores en el sentido previsto en la Ley sobre Sindicatos y Relaciones Laborales de 1992 y que, por tanto, no podían iniciar un proceso de negociación colectiva con *Deliveroo*, tal como lo solicitaba el Sindicato de Trabajadores Independientes de Gran Bretaña. El argumento central fue que la legislación considera trabajador, con una relación laboral subordinada, a quien presta personalmente un servicio, mientras que en el caso de los repartidores de *Deliveroo*, pueden ser sustituidos libremente, por decisión de la empresa, incluso cuando ya se ha aceptado el servicio. La facultad de sustitución implica que se desdibuja el elemento de prestación personal del servicio y, por lo tanto, la calidad de trabajador.

¹²⁷ De acuerdo con el mencionado informe, las siguientes características son propias de los trabajadores independientes o por cuenta propia: a) es propietario de su propio negocio, b) está expuesto a riesgos financieros por el hecho de que debe soportar el costo de rehacer todo el trabajo mal hecho o de inferior calidad, c) asume la responsabilidad por las inversiones y la gestión de la empresa, d) se beneficia pecuniariamente de la bondad de la gestión, programación y correcta realización de los trabajos encomendados, e) ejerce el control sobre los trabajos que hay que realizar y sobre cuándo y cómo se llevan a cabo y determina si debe o no intervenir personalmente en el cometido, f) tiene la libertad de contratar personal, con arreglo a sus condiciones, para realizar las labores a las que se ha comprometido, g) puede ejecutar trabajos o servicios para más de una persona simultáneamente, h) proporciona los materiales necesarios para realizar el trabajo, i) proporciona el equipo y las máquinas necesarios para desarrollar el trabajo, j) dispone de locales fijos donde funciona su razón social, k) calcula el costo del trabajo y fija el precio, l) dispone de sus propios contratos de seguro, y m) ejerce control sobre las horas de trabajo realizadas para llevar a cabo el cometido.

España es el país en el que existe un mayor número de sentencias dictadas donde se analiza el trabajo en plataforma, en algunos casos resoluciones contradictorias, lo que ha originado mucha discusión sobre los indicios en pro o en contra de la naturaleza asalariada de los prestadores de servicio. En este país, los pronunciamientos judiciales se han originado no solo por las reclamaciones de los trabajadores alegando el carácter subordinado del servicio prestado, sino también de la Tesorería General de la Seguridad Social respecto al pago de los aportes a seguridad social.

Las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (noviembre y diciembre 2019) afirman que los prestadores de servicio de *Glovo*, son personas trabajadoras sometidas a un vínculo contractual de naturaleza jurídica laboral ordinaria o común. Para llegar a tal conclusión, no recurrió a la prueba de presunciones, sino que optó por adaptar o reinterpretar los requisitos legales que definen la categoría tradicional de trabajador (aunque hay quienes visualizan en ello, la presencia de «nuevos indicios»). Los argumentos del Tribunal para justificar que estas personas trabajadoras realizan trabajos dependientes son que la prestación de servicios es de carácter personal, que existe ajenidad en los medios de producción (al ser la plataforma informática la base del negocio), ajenidad en el uso de la fuerza del trabajo (al ser la plataforma quien fija las condiciones en que debe prestarse su servicio e incorporarse a la estructura organizativa de la empresa), ajenidad en el mercado (al ser parte de una marca), ajenidad en el riesgo (al asumir la empresa los riesgos derivados de la actividad, como es el pago de las indemnizaciones por daños ocasionados en la prestación del servicio a los usuarios), y finalmente que el trabajador ejecutó sus actividades dentro del ámbito de organización y dirección de la empresa.

En tanto, la sentencia del Tribunal Superior de Catalunya (febrero 2020) sostiene que el hecho de que «no hay obligación del repartidor de estar disponible y el repartidor puede elegir los servicios a realizar y los itinerarios», que «la retribución es por pedido realizado, que el demandante no lleva ropa con la marca de la empresa, que no hay horario, ni jornada, ni régimen de permisos, ni vacaciones, ni régimen disciplinario», no son determinantes a la hora de establecer si la relación entre las partes es o no laboral. Asimismo, el Tribunal señala que es muy significativo que los usuarios (clientes) no pueden acceder a la aplicación de los repartidores y que estos repartidores no pueden acceder a la aplicación de los usuarios, por lo que se está en presencia de una típica relación triangular, que considera como propia de las relaciones laborales, «en la que la empresa actúa en las dos esferas, el mercado de bienes y servicios y el mercado laboral, el usuario solamente en el mercado de bienes y servicios y el trabajador solamente en el mercado de trabajo, de modo tal que no hay ningún tipo de relación contractual entre el usuario y el trabajador».

En Francia, en 2018, hubo una sentencia de un tribunal laboral que estableció que la relación entre un repartidor de una EPV estaba regida por un contrato de trabajo debido a la existencia de un instrumento de geolocalización con el que contaba la aplicación y que permitía a la empresa monitorear en tiempo real la ubicación del trabajador y a la posibilidad que tenía la empresa de imponer sanciones al trabajador en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales. Otra sentencia (en el año 2020) acreditó la existencia de subordinación de un conductor de *Uber* considerando que el trabajador se integró a una organización que determinaba la forma de prestación del servicio (la clientela y las condiciones del transporte); que las tarifas del servicio eran fijadas por la plataforma mediante un algoritmo que, además, imponía la ruta al conductor, quien debía sujetarse a ella bajo pena de que se variara la tarifa por haber seguido; y que el trabajador no tenía libertad para escoger los viajes que le convienen, ya que después de tres viajes rechazados, la empresa podía desconectar al trabajador de la plataforma a consecuencia de este hecho.

Más recientemente, en abril de 2020, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ante una consulta del Tribunal de Trabajo de *Watford* (Reino Unido), no encontró que existieran elementos propios de una relación laboral y emitió un estándar para determinar la diferencia, dependiendo de la discreción que se tiene al dar servicios a través de la aplicación, específicamente la posibilidad de: subcontratar o sustituirse para otorgar el servicio que proveerá; aceptar o rechazar las diversas tareas ofrecidas por la aplicación o establecer unilateralmente el número máximo de esas tareas; otorgar el servicio a terceros o utilizando aplicaciones similares, incluyendo competidores directos del supuesto empleador; determinar los tiempos y las horas

en las que dará el servicio dentro de ciertos parámetros y administrar el tiempo a conveniencia personal en vez de que sea gobernado por el interés único de su supuesto empleador. Si una aplicación permite un rango extendido de libertad en los puntos mencionados, habría más claridad de determinar que lo que las rige es una relación comercial y no una relación laboral ¹²⁸.

En cuanto a América Latina y el Caribe, de acuerdo con la CEPAL (2020d), si bien se han presentado diferentes proyectos de ley, no hay avances significativos con respecto a la legislación laboral y el debate suele concentrarse en temas de regulación tributaria más que en temas laborales. En México, por ejemplo, se han introducido regulaciones complementarias para incrementar las recaudaciones impositivas derivadas del trabajo de plataformas. Durante diciembre de 2021, el gobierno de la Ciudad de México propuso una serie de adiciones al Código Fiscal de la capital mexicana, en donde se plantea cobrar un impuesto del 2 por ciento a las plataformas de reparto de alimentos y paquetería, lo que generó manifestaciones de protesta por parte de los repartidores ¹²⁹.

Una de las pocas excepciones vinculadas a aspectos laborales se dio en Argentina, con la decisión del Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo No. 37 de Buenos Aires, en abril de 2019, en la cual se ordena una medida cautelar en contra de *Rappi* y a favor de los miembros del sindicato Asociación de Personal de Plataformas respecto a la solicitud del sindicato para que se ordenara a la empresa el cese de lo que consideraban una conducta antisindical y discriminatoria, que es bloquearlos en la aplicación a consecuencia de haber promovido y fundado el sindicato, luego de una reunión sostenida con representantes de la empresa, en la que manifestaron su disconformidad con las condiciones en que prestaban sus servicios los repartidores.

¹²⁸ ECIJA Costa Rica, «Los riders y las empresas de reparto, ¿son o no trabajadores?», 2020.

¹²⁹ Disponible en <https://forojuridico.mx/trabajadores-de-plataformas-digitales-lo-que-se-viene/>

► Anexo 3a. Iniciativas legislativas en América Latina y el Caribe sobre protección de las personas que trabajan en plataformas digitales

En cuanto a las iniciativas que clasifican el trabajo como autónomo, hay propuestas legislativas en Colombia y Argentina en las que se otorga seguridad social a las personas trabajadoras de plataformas digitales mediante mecanismos de incorporación para pequeños contribuyentes (monotributo en Argentina, o con cotización al régimen general o al subsidiado según el nivel de ingresos en Colombia). También postulan la necesidad de contar con un contrato que vincule a ambas partes. Asimismo, en algunas de las iniciativas se establece la obligación de que las personas trabajadoras cuenten con seguro contra accidentes, mientras que otra busca establecer el derecho de las personas trabajadoras a integrar organizaciones laborales y a reconocer la propiedad que tienen sobre la reputación o calificaciones que obtengan en las plataformas.

Respecto a las iniciativas que no se pronuncian sobre la existencia de una relación laboral entre plataformas y personas trabajadoras, también hay propuestas en Argentina y en Colombia, las cuales coinciden en el acceso a las prestaciones de la seguridad social, que supone la obligación de las plataformas a contribuir con el financiamiento de los beneficios. En las opciones argentinas se propone la creación de un régimen especial de cotización y el acceso a prestaciones de salud, por vejez, invalidez y muerte, así como prestaciones familiares, mientras que en la propuesta colombiana se establece la inclusión al régimen regular o subsidiado de seguridad social, denominado piso de protección social, según el nivel de ingresos.

Hay iniciativas que reconocen el trabajo de plataformas digitales como subordinado. México formula la creación de un capítulo especial sobre las plataformas digitales en la Ley Federal del Trabajo, para que esta ocupación quede regulada en los mismos términos que el resto de relaciones de trabajo subordinado. En Uruguay se mencionan algunos principios a seguir en la regulación de los servicios prestados mediante plataformas digitales, como que estos son equivalentes a los que brindan otros medios. Sin embargo, al igual que la de México, no incluye formulaciones en temas específicos como seguridad social, duración de la jornada laboral, vacaciones. En cambio, el proyecto de ley en Chile sí postula regulaciones en algunos de estos temas: la obligación de contar con un contrato que vincule a las partes, el establecimiento de la duración máxima de la jornada laboral al día y por semana, la regulación sobre el procedimiento para dar por concluida la relación laboral, el derecho de las personas trabajadoras a determinar libremente el horario de trabajo, a recibir un salario mínimo, a que se organicen para la procuración de sus derechos laborales y a contar con seguro contra accidentes laborales o enfermedades vinculadas al desempeño del trabajo.

► Anexo 3b. Respuestas normativas sobre cuestiones relacionadas con la protección laboral de los trabajadores de las plataformas

En cuanto a la seguridad y salud en el trabajo, Australia y Nueva Zelanda han adoptado una terminología más amplia en la legislación y han extendido la cobertura de los derechos en esta materia a todos los trabajadores. En Brasil, una resolución judicial ha extendido las normas jurídicas en materia de seguridad y salud a los trabajadores de las plataformas.

Respecto a la seguridad social, en India un nuevo código de seguridad social ha ampliado la protección a todos los trabajadores con independencia de su relación de trabajo, y en particular, a los trabajadores de plataformas. Varios países han adoptado medidas novedosas para hacer extensiva la cobertura de la seguridad social a los trabajadores de plataformas digitales, exigiendo a estas que asuman los costos del seguro de accidente de los trabajadores por cuenta propia (Francia); incluyendo a estos trabajadores en la seguridad social (Uruguay); y reconociendo prestaciones por accidente de trabajo y muerte a los trabajadores (Indonesia y Malasia). Asimismo, en respuesta a la pandemia, algunos países ampliaron las prestaciones por enfermedad a todos los trabajadores (Irlanda) y las prestaciones por desempleo a los trabajadores por cuenta propia no asegurados (Estados Unidos y Finlandia).

Asimismo, varios países han aprovechado la tecnología y la infraestructura informática para proporcionar mecanismos de protección social a los trabajadores de plataformas, entre ellos Uruguay y Brasil. En el primer caso, el gobierno ha introducido medidas específicas para ampliar la cobertura a los trabajadores de taxi por plataformas, de tal manera que, para obtener su licencia para operar, los conductores que usan aplicaciones de taxi deben estar registrados en la seguridad social; las aplicaciones permiten que los conductores se registren y automáticamente agreguen una contribución a la seguridad social al precio de cada viaje y es transferido a la institución de seguridad social uruguaya. Similarmente, en Brasil el gobierno planea extender la cobertura de su mecanismo simplificado de impuestos y contribuciones a los conductores que trabajan en plataformas digitales, otorgándoles acceso en caso de enfermedades, prestaciones por maternidad e invalidez, así como pensiones de vejez.

En relación con la duración del tiempo de trabajo y la remuneración, la normativa francesa establece que los códigos de conducta de cumplimiento voluntario por parte de las plataformas deben incluir el derecho a la desconexión y métodos que permitan a los trabajadores autónomos percibir una remuneración digna a cambio de su trabajo.

En cuanto a la disponibilidad de datos y la confidencialidad, en Brasil, India, Nigeria, la Unión Europea y el estado de California (Estados Unidos), se están estableciendo nuevas normas y medidas legislativas en materia de protección de datos y confidencialidad que también son relevantes para las plataformas digitales de trabajo y para sus trabajadores.

► Anexo 3c. Iniciativas legislativas en Costa Rica vinculadas a las EPV

Desde el mismo año que *Uber* inició operaciones en el país (2015), se declaró ilegal su actividad, siendo la primera autoridad pública en pronunciarse la Dirección Jurídica del Consejo de Transporte Público y la Procuraduría General de la República. Sin embargo, un año después (2016) el Ministerio de la Presidencia y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos señalaron que se carecía de facultades legales para ordenar la desconexión de la plataforma digital de *Uber* o bloquear el acceso a ella de los ciudadanos. Ese mismo año se presentó a trámite en la Asamblea Legislativa el primer intento por subsanar esta carencia legal, con el proyecto de Ley de Movilidad Colaborativa en Costa Rica (Expediente 20113), cuyo objetivo era aprobar un marco normativo que regulara y fomentara la movilidad colaborativa y así acabara con los conflictos sociales provocados por la presencia de *Uber* en el país.

En 2017, otra propuesta fue presentada a la Asamblea Legislativa, denominada Ley de Empresas de Redes de Transporte: objeto, principios y naturaleza del servicio privado de transporte (Expediente 20518). A diferencia del anterior proyecto presentado, exigía menos requerimientos a las empresas y a los prestadores del servicio para ofrecer y ejecutar transportes y, por lo tanto, estaba más cercano con los modelos de EPV que se limitan a la simple intermediación. Sin embargo, ninguna de las iniciativas mencionadas fue aprobada.

En el año 2019, reconociendo que es una fuente de empleo para muchas personas, los esfuerzos políticos se dirigieron a establecer una regulación que le permitiera a *Uber* operar legalmente en el país. Específicamente, se presentaron cuatro proyectos legislativos (Expedientes 21228, 21250 y 21587), que, según la CEPAL, fueron básicamente consecuencia de las acciones emprendidas por los colectivos afectados (sobre todo taxistas), que se quejan de lo que consideran una competencia desleal y es que, a diferencia de ellos, los conductores de *Uber* solo cubren el costo de una revisión técnica vehicular al año (y no dos), no pagan ni el canon exigido por el Consejo de Transporte Público ni el que cobra la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, no se les exige que paguen impuesto de renta ni los seguros obligatorios de responsabilidad civil para beneficio de los usuarios, tampoco se les obliga a demostrar que están afiliados a la Caja Costarricense de Seguro Social. Como producto de todo ello, la tarifa de *Uber* por kilómetro recorrido es muy inferior a la que cobran los taxistas.

El Expediente 21228 es el proyecto de Ley de Reforma del Sistema de Transporte Remunerado de Personas y Regulación de las Empresas de Plataformas Tecnológicas de Transporte, que buscaba crear el marco normativo que regulara la operación en el país de las EPT, para lo cual se les exigiría una serie de obligaciones, tanto a las propias empresas como a los conductores prestadores del servicio. De acuerdo con la CEPAL, este proyecto solo pretendía confirmar que era un trabajador autónomo, sin plantear las condiciones mínimas de bienestar social que aseguren para ellos un trabajo decente. Al respecto, para la Procuraduría General de la República, la calificación jurídica que debía recibir el vínculo entre las EPV y el prestador de servicio, se situaba dentro del ámbito de discrecionalidad del legislador.

El Expediente 21250 es el proyecto Ley Reguladora del Servicio de Transporte Privado Colaborativo, que es el primero que directamente califica la naturaleza jurídica del contrato de servicio entre la EPV y el conductor como trabajo independiente o autónomo, pero tampoco plantea los beneficios mínimos que requieren los prestadores del servicio para que les asegure un trabajo decente. El proyecto propone crear un régimen especial de aseguramiento, distinto al de personas trabajadoras independientes que ya administra la Caja Costarricense del Seguro Social, aunque no justifica por qué debe diferenciarse a este colectivo de los demás, a pesar de ser su trabajo de igual naturaleza.

El Expediente 21587 es el proyecto de Ley Reguladora de los Servicios de Transporte de Personas por Medio de Plataformas Tecnológicas, cuyo objetivo es crear el marco normativo que regule la operación en el país de los servicios de transporte de personas por medio de las EPV, declarada de inicio una actividad privada. Este proyecto sigue considerando que los prestadores del servicio son personas trabajadoras independientes, tanto así que se las remite al régimen que para ellos tiene la Seguridad Social.

En 2020 se presentó otro proyecto de ley, Expediente 22142, para avanzar hacia una mejor fiscalización del sector económico, ya que busca regular las comisiones que obtienen las plataformas digitales de reparto.

► Anexo 4a. Ingresos y duración de jornadas laborales de las personas trabajadoras que brindan servicios de movilidad y entrega mediante plataformas digitales

- *Glovo* argumenta que la movilidad es un aspecto característico en el uso de estas aplicaciones. Estiman que el 35 por ciento de los repartidores dedican hasta diez horas diarias a la actividad, lo cual puede representar un ingreso por hora de entre 2,000 a 2,500 colones.
- *Uber/Uber Eats* indica que el 60 por ciento de sus proveedores tienen a la plataforma como la principal fuente de ingreso, aunque no la única, mientras que el 34 por ciento considera que *Uber/Uber Eats* es un complemento a la fuente de ingresos principal, dedicando a la plataforma solamente su tiempo libre.
- En *Beego*, la cantidad de horas laborales al día que trabajan los proveedores de servicio es de 9 o 10 horas diarias en promedio. Según cálculos realizados por los administradores de la plataforma, el promedio de ingreso mensual es 600 mil colones sobre la base de 9 o 10 horas diarias laborales.
- *InDriver* argumenta que la carencia de algoritmos especializados no permite establecer cálculos sobre el promedio de ingresos mensuales de un proveedor de servicios. También señalaron que, según sus registros internos, el 80 por ciento de los proveedores que se muestran activos en la plataforma la utilizan diariamente.
- En *Onux* señalan que la movilidad de los proveedores es común y que una cantidad considerable se desvincula de la plataforma porque consiguen opciones laborales permanentes. Sus usuarios-proveedores laboran en promedio entre 8 y 10 horas al día.

► Anexo 4b. Factores de riesgo durante la ejecución del trabajo de las repartidoras asociadas a plataformas digitales en Costa Rica

- Exigencia física impuesta por las distancias a las que tiene que desplazarse, en diversas franjas horarias, en la que adopta posiciones estáticas forzadas, que demanda sobre esfuerzo muscular y puede agravarse con la manipulación del peso del pedido que transporta, la topografía del terreno y, a su vez, puede tener consecuencias de traumas osteomusculares, en la espalda y otras articulaciones importantes de funcionamiento fisiológico.
- Ambiente físico donde prevalecen agentes contaminantes como los climatológicos, radiación solar, lluvia, variación de temperaturas, humedad, que pueden conllevar a diversas afecciones por calor; acelerar el envejecimiento prematuro de la piel, la vista y diversos sistemas funcionales.
- Biológico por la interacción en el ambiente con variedad de microorganismos de naturaleza patógena, como gérmenes, virus, bacterias, que se agrava al carecer de instalaciones que le permitan realizar o mantener prácticas de aseo personal, el consumo de alimentos y realizar necesidades fisiológicas en lugares asépticos.
- Relacionado con la seguridad por interactuar en la intemperie, con fenómenos climatológicos como descargas atmosféricas, condicionado al estado de la infraestructura por donde transita (agua, piedras, huecos, aceite, entre otros); con otros medios de transporte en movimiento (vehículos, motocicletas, bicicletas, personas u otros), que les puede provocar accidentes graves y/o mortales.
- Psicosocial: la carga mental laboral de esta actividad se mide por la cantidad y variedad de estímulos que debe atender la persona repartidora desde el momento en que recibe una solicitud de pedido, por lo que debe mantener la atención en el teléfono, la conducción y vigilancia del medio de transporte, el estado de conservación de la carretera, el tránsito vehicular y peatonal. Todo lo cual incrementa la carga mental laboral. Otros factores de riesgo son la incertidumbre asociada al ingreso económico, así como la alerta permanente de la posibilidad de sufrir accidentes o actos delictivos.

► Anexo 5a. Contenidos de legislaciones sobre teletrabajo en Costa Rica, Panamá y El Salvador

	Costa Rica	Panamá	El Salvador
Proporciona una definición legal (de teletrabajo, teletrabajador).			
Hace referencia a las reglas y condiciones de empleo (derechos, aplicabilidad, duración o plazo máximo, regreso al lugar de trabajo, terminación, acceso al lugar de trabajo, rechazo).			
Establece las condiciones de protección de datos y cuestiones de privacidad.			
Hace referencias a la seguridad y salud en el trabajo (equipos, pantallas, estrés y salud mental, etc.).			
Incluye disposiciones específicas sobre los costos que asumen las partes, tales como transporte del equipo al domicilio del trabajador, o mantenimiento de dicho equipo.			
Incluye información sobre el equipo y la compensación de costos en caso de que el trabajador tenga que proporcionar equipos propios (herramientas, computador, etc.).			
Requiere un acuerdo escrito entre supervisor y trabajador, o una referencia al acuerdo colectivo aplicable, como condición para participar del teletrabajo.			

	Costa Rica	Panamá	El Salvador
Requiere que tanto supervisores como personas trabajadoras reciban capacitación sobre teletrabajo.			
Proporciona información sobre la organización del trabajo (jornada ordinaria y extraordinaria, frecuencia del teletrabajo, carga de trabajo, lugar de trabajo, evaluación y métrica del desempeño, informes, monitoreo, etc.).			
Su aplicación requiere alguna forma de consulta con los actores sociales; incluye una referencia particular a la representación colectiva de los teletrabajadores.			
Exige a las organizaciones designar a una persona dedicada específicamente al teletrabajo (supervisor de teletrabajo).			
Incluye referencia a la flexibilidad o el derecho a la desconexión.			
Incluye referencia a la naturaleza (voluntaria) del teletrabajo.			
Proporciona información sobre cómo debería Implementarse el teletrabajo (procedimientos de ejecución) incluyendo formalidades tales como la notificación de accidentes, o cuestiones relativas a seguros.			
Incluye referencias al rol de la inspección (inspectores del trabajo o representantes de las personas trabajadoras) en el lugar de trabajo del teletrabajador.			

Fuente: OIT. Panorama Laboral. América Latina y el Caribe, 2020.

Nota. En cada país, se ha sombreado en gris si la legislación contempla el elemento mencionado en la primera columna.

► **Anexo 5b. Salud y seguridad en el trabajo, inspección del teletrabajo, jornadas laborales en la legislación sobre teletrabajo en Costa Rica, Panamá y El Salvador**

	Costa Rica	Panamá	El Salvador
Legislación	Ley 9738	Ley 126/2020	Decreto 600/2020
Salud y seguridad en el trabajo	Art. 8 c) Salud ocupacional y prevención de los riesgos de trabajo. Art. 10. Riesgos de trabajo.	Art. 14. Protección de la salud y seguridad profesional del teletrabajador.	Art. 15 3° párrafo: Si las actividades se realizan en la casa de habitación del trabajador, este deberá acondicionar un espacio físico según la normativa de seguridad e higiene respectiva.
Inspección del teletrabajo	Art. 10. Requisitos para obtener el reconocimiento como Empleador. Art. 11. Caducidad.	Art. 5. El MITRADEL podrá revisar los contratos de trabajo.	Art. 15 2° párrafo: La institución deberá verificar las condiciones de salud y seguridad ocupacional.
Jornada laboral	Art. 6 b) Estipulado en la Ley No. 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, en lo que respecta a la jornada laboral (jornada máxima).	Art. 7. El teletrabajador no estará obligado a laborar jornadas extraordinarias, salvo que sean requeridas por el empleador y que así esté establecido en el contrato de trabajo individual. Las jornadas extraordinarias efectuadas por el teletrabajador se regirán por las disposiciones del Código de Trabajo.	Art. 17: La jornada de trabajo y los horarios se regirán por las leyes, reglamentos y contratos colectivos aplicables a cada institución pública.

Fuente: Claudio San Juan. Estudio comparado de la legislación sobre teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe, 2021.

► Referencias bibliográficas

Arbeláez, María Angélica, Cristina Fernández y Daniel Hernández. 2021. *Plataformas digitales y contribuciones a seguridad social: el caso de Colombia antes y después de la pandemia*.

Arias, Luz Marina y Yoryina Vásquez. 2021. *Uber: ¿existe relación laboral entre los conductores que brindan el servicio de Uber y la empresa Uber?* Tesis para optar por el grado de licenciatura, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2019. «Ley de protección de la persona trabajadora de plataformas digitales de servicios, mediante adición de un nuevo capítulo XII al título II del código de trabajo Ley 2, de 27 de agosto de 1943, y sus reformas».

Asamblea Nacional Panamá. 2019. «Anteproyecto que crea la Ley 282 de regulación tributaria y laboral para empresas que operen mediante plataformas digitales».

Banco de España. 2022. *El reto de la medición del trabajo en las plataformas digitales*. Artículos analíticos. Boletín Económico 1/2022.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2019. *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿cómo garantizar los derechos de los trabajadores en la era digital?*

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2021a. *Cómo la tecnología puede mejorar los empleos emergentes en América Latina y el Caribe*.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2021b. *Economías de plataformas y COVID-19: una mirada a las actividades de reparto, los cuidados y los servicios virtuales en España y América Latina*.

Briones. 2021. *El teletrabajo en Costa Rica de cara al 200 aniversario de independencia*.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe). 2019. *Encuesta de percepciones de los latinoamericanos sobre los sistemas de pensiones, salud y cuidados y el avance tecnológico en el mercado laboral*.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe). 2020. *El estado de la digitalización de América Latina y el Caribe frente a la pandemia*.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe). 2021. *El impacto de la digitalización para reducir brechas y mejorar los servicios de infraestructura. Infraestructura en el desarrollo de América Latina*.

Canessa, Miguel. 2021. *El mundo del trabajo en las plataformas digitales: una aproximación desde el derecho laboral*. Revista Laborem 24-2021.

Castrillón, Valentina y Manuela Restrepo. 2021. *El panorama legal del comercio electrónico y algunos de sus riesgos*. Trabajo para optar al título de abogadas. Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. Medellín, 2021.

Centro Centroamericano de Población, Costa Rica. <https://ccp.ucr.ac.cr/inicio>

Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible. 2021. *Retos de la regulación del transporte remunerado de personas por medio de las plataformas digitales en Costa Rica*. Revista de Política Económica y Desarrollo Sostenible. Vol. 1. Julio-diciembre de 2021.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019a. *La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe*. Comercio internacional, Serie 142.

CEPAL y FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2019b. *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*.

CEPAL y OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo). 2019c. *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral*. Coyuntura laboral de América Latina y el Caribe #20. Mayo de 2019.

CEPAL y CAF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe). 2020. *Las oportunidades de la digitalización en América Latina y el Caribe frente al COVID-19*.

CEPAL y Cooperación Alemana. 2020a. *Los trabajadores de plataformas digitales en la República Dominicana: caracterización y opciones para su protección social*.

CEPAL y Cooperación Alemana. 2020b y 2020. *La pandemia de COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*.

CEPAL y Cooperación Alemana. 2020c. *Cambio tecnológico y ocupaciones emergentes en Costa Rica*.

CEPAL y Cooperación Alemana. 2020d. *La regulación del trabajo en las empresas de plataforma virtual de Costa Rica*.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020e. *Hacia un mercado regional de servicios digitales en Centroamérica*. Sede subregional en México.

CEPAL y OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo). 2021a. *Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina*. Coyuntura laboral de América Latina y el Caribe #24. Junio de 2021.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). CEPALSTAT. *Base de datos y publicaciones estadísticas*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

CISS (Conferencia Interamericana de Seguridad Social). 2021a. *Hacia la protección de las personas trabajadoras de plataformas digitales*.

CISS (Conferencia Interamericana de Seguridad Social). 2021b. *Retos de la organización laboral en el trabajo en plataformas digitales*.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2021. *Disposiciones normativas sobre el teletrabajo en los países CLAD como consecuencia de la pandemia*.

Comisión Europea. 2021. *Propuesta de la Comisión Europea para mejorar las condiciones laborales de las personas que trabajan a través de plataformas digitales*.

Congreso de la República de Guatemala. 2020. *Ley de teletrabajo en Guatemala 5764*.

Consejo de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. 2021. *Seguridad y salud de personas repartidoras asociadas a plataformas digitales*. Estudio 6-2021.

Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador.

Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgme/officials>

ECIJA. 2020. *Los riders y las empresas de reparto, ¿son o no trabajadores?*

Friedrich-Ebert-Stiftung. 2020a. *Plataformas digitales y relaciones laborales en Honduras, una primera aproximación*.

Friedrich-Ebert-Stiftung. 2020b. *Plataformas digitales y precarización laboral en Costa Rica: el caso de Uber*.

Friedrich-Ebert-Stiftung. 2021. *Una mirada al teletrabajo en Panamá: desafíos para el trabajo decente*.

Fundación ANDI. 2021. *Inclusión laboral de migrantes, una apuesta del sector privado*.

Gines y Fabrellas. 2021. *El tiempo de trabajo en plataformas: ausencia de jornada mínima, gamificación e inseguridad algorítmica*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica. <https://www.inec.cr/>

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. <https://www.ine.gob.gt/ine/>

Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras. <https://www.ine.gob.hn/V3/>

Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales. 2020. *Riesgos laborales específicos del trabajo en plataformas digitales*.

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. 2021. *Hoja de ruta de compromisos de Costa Rica como miembro de la OCDE*.

Observatorio Consular y Migratorio de Honduras. <https://conmigho.hn/>

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2018. *Perfil de gobernanza de la migración: la República de El Salvador*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2018. *Perfil de gobernanza de la migración: la República de Guatemala*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2018. *Perfil de gobernanza de la migración: la República de Honduras*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2019a. *Glosario de la OIM sobre la migración*. Derecho Internacional sobre Migración, No. 34.

OIM y OIT (Organización Internacional para las Migraciones y Organización Internacional del Trabajo). 2019. *Sistemas de información sobre mercados laborales en México, Guatemala, El Salvador y Honduras: hacia una mayor integración de la migración laboral*. Informe Regional.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2019b. *Indicadores de gobernanza de la migración: Costa Rica*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2019c. *Indicadores de gobernanza de la migración: Panamá*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2021a. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2021b. *Estudio regional: programas y procesos de regularización migratoria: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2021c. *Análisis de necesidades sobre gobernanza de las migraciones en Guatemala*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2021d. *Análisis de necesidades sobre gobernanza de las migraciones en Honduras*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2021e. *Análisis de necesidades sobre gobernanza de las migraciones en El Salvador*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2021f. *Análisis de necesidades sobre gobernanza de las migraciones en Panamá*.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). «Portal de Datos sobre Migración». <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-centroamerica>

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1996. *Convenio sobre el trabajo a domicilio, núm. 177*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1996. *Recomendación 184 OIT sobre trabajo a domicilio*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2006. *Recomendación sobre la relación de trabajo, núm. 198*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2019a. *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020a. *El trabajo a domicilio: de la invisibilidad al trabajo decente*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020b. *Panorama laboral 2020 América Latina y el Caribe*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2021a. *Estimaciones mundiales de la OIT sobre trabajadores migrantes internacionales*, 3era edición.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2021b. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: el papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2021c. *El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Colombia: análisis y recomendaciones de política*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2021d. *Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2021e. *Migración laboral, movilidad en el mundo del trabajo ante la pandemia de la COVID-19 en América Latina y el Caribe. Nota técnica Panorama Laboral en los tiempos de la COVID-19*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2021f. *Evaluación preliminar sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en la migración laboral y las prácticas de contratación: corredor migratorio Guatemala-México*.

OIT y R4V (Organización Internacional del Trabajo y Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes). 2021g. *El aporte de las personas refugiadas y migrantes venezolanas en los servicios esenciales de reparto de alimentos y medicina durante la pandemia en Argentina, Colombia y Perú*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). ILOSTAT. <https://ilostat.ilo.org/topics/labour-migration/>

RV4 (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes). 2021. *La inclusión de personas refugiadas y migrantes en la respuesta al COVID-19: medidas socioeconómicas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México Panamá, Perú, República Dominicana en respuesta al COVID-19*.

RV4 (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes). 2022. *Plan de respuesta a refugiados y migrantes*.

Sáenz, Leandro. 2021. *De la disrupción tecnológica a la movilización política: una aproximación a la protesta social frente a las plataformas austeras*. Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad, Universidad de Guadalajara, Año 11, número 21, setiembre 2021-febrero 2022.

Salazar-Xirinachs, José Manuel. 2021. *Transformación digital: reactivación económica y empleo en América Latina y el Caribe post COVID-19*.

San Juan, Claudio. 2021. *Estudio comparado de la legislación sobre teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe*.

Servicio Nacional de Migración de Panamá. <https://www.migracion.gob.pa/>

Sistema Integral de Atención al Migrante Retornado, Honduras. <https://conmigho.hn/centro-de-atencion-al-migrante-retornado-sps/>



Organización
Internacional
del Trabajo

Con el apoyo de:



OIM
ONU MIGRACIÓN