



DOCUMENTO DE TRABAJO N°3:

Desafíos actuales al Seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, la integración de nuevos segmentos de trabajadores.

Diciembre 2021

Subdepartamento de Estudios

Departamento de Estudios y Gestión Estratégica

Instituto de Seguridad Laboral



Este documento de Trabajo ha sido elaborado por los profesionales del Departamento de Estudios y Gestión Estratégica: Andrea Quintrilef, Juan Pablo Dussert y Félix Arredondo.

La serie Documentos de Trabajo del Subdepartamento de Estudios tiene como propósito promover el conocimiento acerca de las temáticas o problemas en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo, que son parte de los lineamientos estratégicos de investigación del Instituto de Seguridad Laboral.



Tabla de contenido

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 4 |
| I. ¿Qué es estar protegido? | 5 |
| II. Descripción general del Seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales..... | 6 |
| III. Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo..... | 8 |
| IV. Rol del Instituto de Seguridad Laboral en la administración del Seguro. | 8 |
| a. Ley N° 21.054 Eliminación de la distinción entre obreros y empleados..... | 9 |
| b. Ley N° 21.133 Cotización obligatoria de trabajadores y trabajadoras que emiten boleta de honorarios..... | 9 |
| V. El desafío de otorgar protección a trabajadores/as incorporados recientemente: el caso de los trabajadores/as independientes | 10 |
| Trabajadores y trabajadoras a honorarios. Caracterización socio laboral de quienes trabajan emitiendo boleta a honorarios cubiertos por el ISL. | 11 |
| VI. Nuevos y persistentes desafíos para la protección social en materia de salud laboral. | 12 |
| Trabajo desprotegido en Chile. Una aproximación exploratoria a la población trabajadora no cubierta por el seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales contemplado en la Ley 16.744..... | 13 |
| Trabajadores y trabajadoras de plataformas digitales, trabajadores de reparto y transporte de pasajeros, antecedentes para su caracterización en materia de SST. | 16 |
| VII. Conclusiones y elementos para la discusión | 19 |
| Bibliografía..... | 22 |



Introducción

El presente documento se ha redactado con el propósito de promover el conocimiento acerca de la adaptación de la institucionalidad del seguro contra riesgos de accidentes y enfermedades profesionales (en adelante el Seguro), frente a ciertos segmentos emergentes o relevantes de trabajadores en el mercado del trabajo actual, y el rol que en esa adaptación tiene el Instituto de Seguridad Laboral (ISL).

Se destacan las investigaciones desarrolladas con financiamiento del ISL, que responden a sus lineamientos estratégicos de investigación¹, precisamente acerca de aquel segmento que sido objeto de legislación reciente para su incorporación al seguro, como son los *trabajadores y trabajadoras que emiten boleta a honorarios*, y sobre aquellos grupos que siguen sin estar integrados a la institucionalidad laboral, como son los *trabajadores y trabajadoras no protegidos por el Seguro (informales)*, y en particular *los trabajadores y trabajadoras de plataformas digitales* (que son objeto de un estudio en desarrollo acerca de sus condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo).

La relevancia de este propósito se funda en la consideración de la institucionalidad del seguro como un sistema que ha sido objeto de modificaciones en su historia, como parte del sistema de seguridad social, y en relación a los cambios en el ámbito del mercado del trabajo, pero que mantiene una estructura que la hace ser la institución del sistema de seguridad social de más larga permanencia en la historia de Chile, desde su origen en 1968. En efecto, entre los hitos más significativos de esos cambios está la creación del ISL el año 2009, como continuador del Instituto de Normalización Previsional (INP, surgido a su vez con la reforma previsional de la década de los 80) y la promulgación de la Política Nacional De Seguridad y Salud en el Trabajo (PNSST) el año 2016.

La pregunta que guía el desarrollo de este documento es *¿De qué forma los segmentos de trabajadores y trabajadoras a honorarios, no protegidos y de plataformas digitales, ponen en cuestión los principios y la estructura del Seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales?; o ¿De qué forma el modelo del seguro se ve cuestionado por la realidad de estas formas de trabajo y empleo?*

A modo de objetivo general se plantea:

Analizar los principales desafíos que tiene la institucionalidad del Seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales frente a formas de trabajo y empleo diferentes a las del empleo asalariado formal tradicional, en particular por aquellas que han sido objeto de investigación por parte del ISL.

Como objetivos específicos se plantea:

- Describir el modelo del Seguro y el rol que le cabe al Instituto de Seguridad Laboral.
- Presentar una caracterización general de los trabajadores y trabajadoras considerados dentro de los segmentos de trabajadores a honorarios, no protegidos y de plataformas digitales.

¹ Investigaciones que se enmarcan en lo dispuesto en el Título III, Estudios en Investigación e Innovación, del libro IV, Prestaciones Preventivas; del Compendio de normas del Seguro Social Contra accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (Suseso, 2021a). Ver página web del ISL, sección Estudios y estadísticas y/o Portal Gestiona DEGE:

<https://sites.google.com/isl.gob.cl/estudiosyestadsticas/p%C3%A1gina-principal>



- Presentar recomendaciones para la integración al uso del seguro de estos grupos de trabajadores y trabajadoras.

El documento se estructura a partir de la presentación de una definición general sobre la orientación que tienen los sistemas de seguridad social, luego se especifican los principales hitos y características fundamentales del Seguro contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales en Chile, en particular acerca del rol que en este sistema le cabe al ISL, considerando al respecto sus más recientes adaptaciones que han quedado definidas en la legislación nacional. A continuación, se presenta la información acerca de los segmentos de trabajadores de interés, que es abordada en base al conocimiento generado en investigaciones financiadas y dirigidas por el ISL y de sus antecedentes, las que corresponden a sus lineamientos estratégicos de investigación establecidos para generar un mayor grado de especificidad y eficiencia en la gestión del seguro en particular en el área de prevención. El documento finaliza con las principales conclusiones respecto a los objetivos y elementos para la discusión.

I. ¿Qué es estar protegido?

En primer lugar, para el análisis del Seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales cabe considerar una reflexión más amplia acerca del ámbito de los sistemas de seguridad social y de la protección social, en el que este se enmarca.

Desde el punto de vista del análisis institucional (Castel, R. 2003), se puede considerar que las protecciones sociales cubren contra aquellos riesgos que son capaces de degradar la vida o la situación social de las personas, como por ejemplo la enfermedad, el accidente o la vejez empobrecida; que son hechos o situaciones que, en primer lugar, afectan a los individuos, pero que en términos generales o agregados pueden significar la decadencia de la sociedad en su conjunto; en este sentido es que la inseguridad social es asumida por la sociedad y la manifestación de esa responsabilidad son las protecciones sociales. En términos institucionales “estar protegido” significa entonces “vivir rodeado de sistemas que dan seguridad, que son construcciones complejas y frágiles, las cuales conllevan en sí mismas el riesgo de fallar en su objetivo y de frustrar las expectativas que generan” (pág. 13), en otras palabras, estar protegido es también estar amenazado, puesto que entre protección e inseguridad habría una relación o tensión constante, tal como la hay entre seguros y riesgos, donde cabe considerar que incluso estos sistemas, destinados a brindar protección, también pueden fallar.

En este sentido, la seguridad social es reconocida como un derecho humano fundamental², la Organización Internacional de Trabajo (OIT, s.f.) define que “la seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad de ingresos en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”.

La protección en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es una rama particular de la protección social y es justamente lo que define la Ley N°16.744, que establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

² Definida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OIT, 2011)



Desde un inicio esta legislación estableció la obligatoriedad y generalidad de la cobertura del seguro, lo que ha sido ratificado y profundizado en la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (PNSST).

II. Descripción general del Seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

La Ley N°16.744, promulgada en 1968, establece un seguro específico contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, donde las cotizaciones son de cargo del empleador, y van a un régimen común, de tipo solidario, sin fines de lucro, que establece prestaciones, de distinto tipo (Miranda, G. 2019).

Esta norma es parte de la regulación de las relaciones laborales regidas por el Código del Trabajo, que le atribuye la responsabilidad al empleador acerca de la seguridad y salud en el trabajo. En efecto, en el título II, sobre la protección de los trabajadores establece que:

“El empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales. Deberá asimismo prestar o garantizar los elementos necesarios para que los trabajadores en caso de accidente o emergencia puedan acceder a una oportuna y adecuada atención médica, hospitalaria y farmacéutica” (Art. N°184, incisos 1 y 2)³.

Esa responsabilidad también se asume en caso de los empleados de la administración pública, tal como queda manifestado, por ejemplo, en los recientes dictámenes de la Contraloría general de la república (CGR) acerca de nuevas modalidades de teletrabajo en periodo de pandemia (dictamen N° E142955 del 30/09/2021 y el N° 3610 del 17/03/2021), la responsabilidad es atribuida a los Jefes de Servicios Públicos en relación a los empleados que trabajan bajo su dependencia, toda vez que la normativa deposita en ellos las facultades de organización, junto con el deber que establecen las garantías constitucionales del derecho a la vida y a la salud que también aplican a los empleados públicos.

La Ley del Seguro se funda en un sistema de “responsabilidad objetiva”, estableciendo que en base a las cotizaciones de cargo del empleador se garantiza el otorgamiento de prestaciones independientemente de la situación económica de la empresa, solo por la ocurrencia de un accidente o enfermedad a causa o con ocasión del trabajo, independientemente de la culpa del propio trabajador o de su empleador. Culpabilidad, que, si bien pueden dar lugar a otras sanciones

³ La Ley 16.744 en su Art. N° 69, en su letra b. define incluso responsabilidades civiles del empleador en caso de accidente y enfermedad de origen laboral, estableciendo que: “La víctima y las demás personas a quienes el accidente o enfermedad cause daño podrán reclamar al empleador o terceros responsables del accidente, también las otras indemnizaciones a que tengan derecho, con arreglo a las prescripciones del derecho común, incluso el daño moral”. También, acerca del régimen de subcontratación se refuerza en la Ley la responsabilidad del empleador directo y en particular de la empresa principal acerca de la protección de la vida y la salud de los trabajadores que laboren en su obra, empresa o faena (Art. N° 183-E). Se declara la responsabilidad subsidiaria del dueño de la empresa, obra o faena respecto en materias de afiliación y cotización que afecten a trabajadores de empresas contratistas (Ley N° 16744. Art. N° 4).



establecidas en el derecho laboral civil y penal, no condicionan el otorgamiento de las prestaciones (Fuenzalida, P. 2016).

Acerca de la cobertura y administración, en su origen la Ley definió la cobertura para todos los trabajadores por cuenta ajena del sector privado y los funcionarios públicos de la administración del Estado, municipalidades y de instituciones administrativas descentralizadas. Por otra parte, los organismos administradores eran, el Servicio de Seguro Social, el Servicio Nacional de Salud y las cajas de previsión, además de las mutuales de empleadores, sin fines de lucro. La cobertura se encontraba definida de acuerdo al registro del trabajador en el Servicio del Seguro Social (otorgando las prestaciones médicas y subsidios por incapacidad el Servicio Nacional de Salud) o a una Caja de Previsión, salvo que la entidad empleadora se encontrara adherida a alguna mutualidad.⁴

En 1980 se crea el Instituto de Normalización Previsional (INP) (Decreto Ley N°3.502), como parte del nuevo sistema de pensiones, donde se terminaron fusionando las ex Cajas de Previsión; instituciones que fueron reemplazadas ante la obligatoriedad de cotizar en una AFP a partir de 1983. En materia de administración del Seguro, permanece como administrador público de este hasta el año 2009, cuando se crea el Instituto de Seguridad Laboral (Ley N°20.255), que mantiene sus funciones específicamente en esta materia.

Actualmente la ley N°16.744 contempla que todos los empleadores están afiliados al ISL, salvo que se encuentren afiliados a una mutualidad de empleadores (Ley N°16.744; Art. N°4). El ISL permanece entonces como el administrador público del Seguro, aparte de los administradores privados, las mutualidades de empleadores. Estos Organismos Administradores (en adelante OA), público y privados, se encuentran bajo fiscalización de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO).⁵

En cuanto al financiamiento del Seguro, se logra con las cotizaciones pagadas por los empleadores, que corresponden al 0,90% de las remuneraciones o rentas imponibles de cada trabajador; a lo que se suma la cotización adicional diferenciada, definida en función del riesgo de su actividad principal y del riesgo efectivo de la empresa o entidad empleadora; con el producto de las multas que cada OA aplique; con las utilidades o rentas que produzca la inversión en fondos de reserva y por las cantidades que le correspondan por el ejercicio del derecho de repetir en caso de incumplimiento de la obligación de afiliación o de accidentes o enfermedades debidos a culpa o dolo de ésta o de un tercero (Suseso, s.f.).

El Seguro contempla tres tipos de prestaciones: Prestaciones pecuniarias: es decir pensiones, indemnizaciones y subsidios de incapacidad temporal asociado a licencias médicas, sus montos son calculadas en base al promedio de la remuneración de los últimos seis meses anteriores al accidente o al diagnóstico por enfermedad, según estas tengan por efectos incapacidad temporal, invalidez parcial, invalidez total, gran invalidez y muerte (Art. N°26 y N°27); Prestaciones médicas: atención médica, quirúrgica y dental en establecimientos externos o a domicilio; hospitalización; medicamentos y productos farmacéuticos; prótesis y aparatos ortopédicos y su reparación; rehabilitación física y reeducación profesional; gastos de traslado y cualquier otro que sea necesario para el otorgamiento de las prestaciones (Art. N° 29). Además, contempla las prestaciones

⁴ Ley 16.744, texto original de 1968. Art. N°8 al N°11.

⁵ La ley contempla además la administración en forma de “administración delegada” por parte de algunas empresas respecto a sus propios trabajadores, que entre otros requisitos cuenten con servicios médicos propios y con personal especializado en rehabilitación (Ley N° 16.744. Art. N°72).



preventivas, entendidas como la realización de actividades permanentes de prevención en las empresas afiliadas (de acuerdo a la Ley del seguro y al D.S., N°40).

III. Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (PNSST) se constituye como un reciente marco general para el fortalecimiento y la promoción a nivel institucional de la salud laboral.

La generación de la PNSST fue una de las trece propuestas elaboradas por la Comisión Asesora Presidencial, que fue organizada como reacción a los déficit en materia de seguridad laboral que evidenció con gran repercusión mediática el accidente de la mina San José el año 2010, esa Comisión también incluyó la recomendación de ratificar el Convenio N° 187 de la OIT (adoptado por la Conferencia Internacional del trabajo en el año 2006) sobre el marco promocional de la Seguridad y Salud en el Trabajo, que fue ratificado por Chile el año 2011.

Fue el año 2016 que, luego de un largo proceso de formulación iniciado el año 2014 (que entre otras actividades implicó un proceso de consulta a nivel regional, de carácter tripartito y con asesoría de la OIT y la creación de un Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo, como órgano asesor permanente en esta materia) que se aprobó la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (Decreto N°47. Mintrab, 2016) (Bueno, C. 2019)

La PNSST se define en función de una serie de principios, objetivos, ámbitos de acción, responsabilidades, beneficiarios y compromisos. Entre sus principios cabe destacar el de universalidad e inclusión, ello implica que la política y las acciones derivadas de ésta, considerará a todos/as los/as trabajadores/as, ya sea, dependientes o independientes, del sector público o privado, sin discriminación.

Sus objetivos están orientados a la promoción y desarrollo de una cultura preventiva, fortalecer la institucionalidad que regula y fiscaliza, garantizar calidad y oportunidad de prestaciones del Seguro, promover la perspectiva de género en la prevención, disminuir la ocurrencia de accidentes y enfermedades laborales, e incorporar a los trabajadores informales a la seguridad social.

IV. Rol del Instituto de Seguridad Laboral en la administración del Seguro.

El rol del Instituto de Seguridad Laboral, en tanto continuador legal del Ex INP (habiendo sido este a su vez continuador de las Cajas de Previsión Social), está orientado justamente al principio de universalidad y no discriminación, que es reforzado como parte de la PNSST. En efecto, tal como está inscrito en la Ley del Seguro, el ISL asume por defecto como afiliados a todos los empleadores que no estén adheridos a alguna mutualidad. Esto significa que cualquier trabajador que preste servicios como dependiente, se encuentra bajo la cobertura del ISL y que, por lo tanto, puede acceder a las prestaciones que el seguro determina.

El rol del Instituto ha sido objeto de adaptaciones recientes orientadas a modernizar su gestión y ampliar su cobertura a poblaciones de trabajadores que hasta ahora no estaban cubiertos directamente. Dos son las reformas que, a menos de 10 años de su creación han impactado al ISL en el ámbito de la gestión y participación en la administración del seguro. Una es la Ley N°21.054, que ha significado la eliminación de la distinción entre obreros y empleados; y la segunda es la Ley



N°21.133, que define la obligatoriedad de cotizaciones en el sistema de seguridad social a los trabajadores y trabajadores que trabajan emitiendo boleta de honorarios:

a. Ley N° 21.054 Eliminación de la distinción entre obreros y empleados.

Esta Ley promulgada el año 2017 e implementada el año 2019, estableció la eliminación de la distinción entre obreros y empleados que perduraba en la Ley N°16.744⁶. La distinción se expresaba en la diferencia en la administración del seguro y en otorgamiento de prestaciones. Para trabajadores obreros (antiguamente protegidos por el Servicio del Seguro Social) el ISL pagaba pensiones e indemnizaciones; pero eran los Servicios de Salud los encargados de otorgar directamente las prestaciones médicas; las Seremis de Salud eran las encargadas del otorgamiento y pagos de subsidios por incapacidad temporal además de estar a cargo de actividades de prevención; por otro lado, para los trabajadores empleados el Seguro era administrado en su totalidad por el ISL, es decir en sus prestaciones preventivas, monetarias y médicas, incluyendo respecto a estas últimas el acceso a prestaciones en convenios con otros administradores del seguro y con servicios de salud tanto públicos como privados (Mintrab, 2017).

El término de tal distinción implicó la administración del seguro por parte del ISL de forma homogénea para todos los trabajadores en términos de las prestaciones otorgadas y un manejo de la información completa acerca de todos sus protegidos respecto a denuncias y prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

La implementación de la Ley significó que a partir del año 2019 alrededor de 450 mil trabajadores que antes eran catalogados como obreros, entraran a la completa cobertura y gestión del seguro por parte del ISL (Mintrab - ISL, 2020).

b. Ley N° 21.133 Cotización obligatoria de trabajadores y trabajadoras que emiten boleta de honorarios.

Promulgada el año 2019, esta Ley implementa la obligatoriedad de la cotización en los sistemas de seguridad social de los trabajadores que emiten boletas de honorarios en razón de las retenciones monetarias declaradas a través de este instrumento tributario⁷, considerando como renta imponible el 80% del total de remuneraciones anuales. Se aplica a quienes han emitido boletas de honorarios por un ingreso bruto anual igual o superior a cinco ingresos mínimos mensuales y que tengan menos de 55 años, en el caso de los hombres y 50 años en el caso de las mujeres, al 1 de enero del 2018 (Subsecretaría de Previsión Social, 2020)

⁶ Es una distinción que quedó inscrita en la normativa laboral desde el Código del Trabajo de 1931, eliminada en su reforma del año 1978, pero que perduró en el ámbito de la Ley 16.744 (Mintrab, 2017).

⁷ La boleta de honorarios es un documento tributario que es emitido por el contribuyente con inicio de actividades de segunda categoría en el Servicio de Impuestos Internos (SII) por el pago de impuestos a la renta, por los ingresos percibidos por "actividad ejercida en forma independiente por personas naturales y en la cual predomine el trabajo personal basado en el conocimiento de una ciencia, arte, oficio o técnica por sobre el empleo de maquinarias, herramientas, equipos u otros bienes de capital" (Ley Sobre Impuesto a la Renta, Art. 42, N° 2)



Establece que el 10% de los pagos percibidos por los trabajadores, retenidos y declarados ante el Servicio de Impuestos Internos (SII), se destinará al pago de cotizaciones en los sistemas de salud, de previsión y al seguro contra riesgos de accidentes y enfermedades profesionales (Ley N° 16.744). Este pago de cotizaciones es de carácter diferido y gradual en el tiempo. Es decir, es diferido porque las cotizaciones son pagadas en base a las retenciones del año anterior, a partir de la declaración de ingresos en SII (posterior a la operación renta); y gradual, porque la Ley contempla un incremento periódico del nivel de cotización, que implica aumentar año a año el nivel de retenciones, hasta equiparar hacia el año 2028 la contribución proporcional de los ingresos de los trabajadores que emiten boleta de honorarios con aquella de los trabajadores dependientes, es decir equivalente al 17 por ciento de sus ingresos para la cotización respectiva en el conjunto del sistema de seguridad social. Esta Ley no se aplica a quienes son a la vez trabajadores dependientes y que en dicha calidad han cotizado por el tope imponible.⁸

La puesta en marcha de esta normativa significó para el año 2019 incorporar a 520 mil trabajadores y trabajadoras a la cobertura del seguro bajo administración del ISL, por defecto, como sujetos de prestaciones médicas, económicas y preventivas (Mintrab, ISL, 2020), los que significó un aumento de los trabajadores protegidos por ISL en alrededor de un 50%, esto a pesar de que los/as trabajadores/as se pueden afiliar a otros OA.

Ambas leyes representan adaptaciones del Seguro que tienen una orientación modernizadora. Trabajadores hasta ahora no protegidos, o con una cobertura discriminatoria del seguro, se ven incorporados en plenitud a las prestaciones del seguro a través de la gestión del ISL. Es precisamente el rol del ISL el que se lleva a la práctica cumpliendo el principio de universalidad y no discriminación.

En particular la población de trabajadores a honorarios ha sido objeto de indagación por parte del ISL con el objetivo de caracterizarlo en términos sociodemográficos y de sus condiciones de trabajo, empleo, salud y seguridad en el trabajo. Otros grupos de interés han sido objeto de indagación para en base a la generación de conocimiento cumplir de forma más eficiente las obligaciones del seguro, es decir de la provisión de las prestaciones que este contempla.

V. El desafío de otorgar protección a trabajadores/as incorporados recientemente: el caso de los trabajadores/as independientes

Tal como ha sido expuesto, la agenda legislativa reciente sobre SST ha abordado dos cambios relevantes para el ISL, que refieren a terminar con la discriminación arbitraria entre obreros y empleados, y la incorporación de trabajadores/as independientes que emiten boletas de honorarios a la cobertura obligatoria del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Esta incorporación desafía a la institucionalidad a otorgar protección, para lo cual resulta necesario conocer la realidad del empleo y del trabajo que desarrollan estos grupos y sus implicancias en materia de salud.

⁸ Están excluidos también de esta Ley los trabajadores y trabajadoras independientes que cotizan en instituciones de previsión administradas por el IPS y aquellos que estén afiliados a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) o a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) (BCN, 2019).



A continuación, se exponen algunos resultados del estudio realizado entre diciembre de 2019 y marzo del 2021, que indaga acerca de sus condiciones laborales, de seguridad y de salud.

Trabajadores y trabajadoras a honorarios. Caracterización socio laboral de quienes trabajan emitiendo boleta a honorarios cubiertos por el ISL.

Esta investigación tuvo por objetivo caracterizar a esta población acerca de sus condiciones de empleo y trabajo, de sus necesidades en materia de prevención de riesgos en seguridad y salud laboral, además de proponer innovaciones para la aplicación del seguro en esta población.

Metodología

El diseño de investigación mixto (cuantitativo y cualitativo), contempló la revisión de fuentes secundarias, la realización de una encuesta digital autoaplicada a una muestra representativa de los trabajadores/as que fueron incluidos en la cobertura del Instituto de Seguridad Laboral, además del desarrollo de un estudio cualitativo con trabajadores y trabajadoras a honorarios, así como con expertos y expertas en materias relacionadas a la administración del seguro.

Principales Resultados

De la revisión de las fuentes de información secundaria se puede destacar que la estimación poblacional que entregan las encuestas analizadas resultan coherentes con los datos aportados por el SII, mientras la CASEN entrega una estimación de 463.885 trabajadores y trabajadoras a honorarios, la ENE cifra a este conjunto en 419.279 personas, mientras el SII entregó una base de datos al ISL el año 2019 con 528.759 cotizantes vía retención de impuestos. Las diferencias se deben a metodologías aplicadas por cada encuesta que no están destinadas a lograr mayor precisión con esta población específicamente.

Condiciones de empleo

De los resultados de la indagación cuantitativa en base al desarrollo de la encuesta aplicada en el marco de esta investigación, es destacable la evidencia que pone en cuestión el carácter independiente de esta población. En efecto, un alto porcentaje se reconoce o autodefine como empleado, es decir con algún nivel de dependencia en su actividad laboral o empleo, tanto en el sector público (administración o empresas) como en el privado, en suma, la estimación registrada es de un 52 por ciento. Mientras aquellos trabajadores y trabajadoras que se definen como genuinamente independientes alcanzaron un 39 por ciento del total de la población que emite boleta de honorarios y que se encuentra cubierta por el Instituto.

Corroborando el dato anterior, se observa una relación entre el número de trabajadores del negocio, empresa o institución en la que realizan sus actividades quienes emiten boletas de honorarios, y su carácter dependiente o independiente. Una proporción relevante de trabajadores y trabajadoras que declaran dependencia en su relación laboral se concentran en empresas que superan las doscientas personas (30,4 por ciento), siendo la siguiente concentración relevante la de empresas pequeñas de menos de diez personas (24,1 por ciento). Mientras trabajadores y trabajadoras que declaran trabajar efectivamente de forma independiente afirman en su gran mayoría hacerlo de forma individual (82,2 por ciento).

Desagregado por género, la distribución de la clasificación de empleo se observa que es en el conjunto de mujeres donde es más pronunciado el carácter dependiente de sus actividades, como empleadas del sector público o privado, en un 59,7 por ciento (mientras trabajadores por cuenta propia lo haría un 32,7 y como patrón o empleador en un 6,8 por ciento). Por su parte, los hombres se concentran en una proporción menor, pero igualmente significativa, en actividades dependientes, en un 47,4 por ciento (elevando su participación en actividades como trabajador por cuenta propia 45,4 por ciento y como patrón o empleador en un 7 por ciento).



La condición de trabajador dependiente, como empleado del sector público o privado es coherente también con la definición del lugar donde realizan su actividad laboral y el impacto que tuvo la pandemia durante el año de aplicación del estudio. Antes de la pandemia, es decir hasta el 2019, para el caso de trabajadores dependientes del sector público, declaran en un 84,6 por ciento que su lugar de trabajo son instalaciones u oficinas del empleador o cliente, para el caso de empleados del sector privado lo harían en un 72,4 por ciento. Esta es una situación que cambia con las medidas de prevención en el marco de la pandemia por covid-19, donde una gran proporción de esos trabajadores declara que su lugar de trabajo es su propia casa en modalidad de teletrabajo (44,9 por ciento de empleados del sector público y un 50,3 por ciento de empleados del sector privado).

Entre otros resultados relevantes, se observa que existe continuidad en el trabajo a honorarios, en otras palabras, quienes se encuentran trabajando emitiendo boleta a honorarios se mantienen en esta condición de un año a otro, siendo entonces una modalidad de trabajo que en la mayoría de los casos registrados resulta no ocasional. En efecto, más del 70 por ciento de los trabajadores y trabajadoras cotizantes del ISL que trabajaron a honorarios durante el 2019, lo continuó haciendo durante el 2020.

Por otra parte, cabe destacar que el trabajo de honorarios se concentra principalmente en tres ramas de actividad, actividades profesionales, científicas y técnicas; enseñanza; y actividades de atención de la salud humana y de la asistencia social; presentando una distribución inversa entre hombres y mujeres: mientras para los trabajadores la principal rama de actividad económica es la de actividades profesionales científicas y técnicas con un 22,7%. Para las trabajadoras ocurre lo opuesto, la principal rama, con un 34,1% de los casos, es la de actividades de atención de la salud humana y de asistencia social.

Acerca de los riesgos a los que están expuestos, la mayor exposición se refiere a riesgos de salud física, como trabajar con herramientas electrónicas (91,6 por ciento) mantener la vista fija y concentrada (80,3 por ciento) y con exigencias cognitivas como aprender cosas nuevas (72,1 por ciento), resolver problemas difíciles (62,4 por ciento) y emocionales como tener que “guardar sus emociones” que afectaría a poco menos de la mitad de los trabajadores y trabajadoras (44,5%).

Acerca del uso y conocimiento del seguro, resulta pertinente destacar que una gran proporción declara no haber sido contactados por el ISL (un 66 por ciento), mientras un tercio de los encuestados declara haber tenido contacto a través de medios digitales. Este déficit de contacto o conocimiento con el Instituto se puede relacionar también con el escaso uso que los trabajadores que emiten boleta de honorarios harían del Seguro, de quienes declaran haber sufrido un accidente del trabajo y haber recibido atención médica, solo 25,7 por ciento declara haber sido atendido en recinto médico asociado al seguro del trabajo, mientras en caso de enfermedades laborales solo un 1,8 por ciento de quienes declaran haber recibido atención médica lo ha hecho en una institución médica asociada al seguro.

VI. Nuevos y persistentes desafíos para la protección social en materia de salud laboral.

Como se pudo observar en los resultados expuestos en la sección anterior, la incorporación de los trabajadores a honorarios supone desafíos de hacer efectiva la protección que otorga el seguro, siendo una de las principales barreras la asimetría de información, el desconocimiento del seguro y de las prestaciones que otorga. Sin embargo, el diseño e implementación de campañas comunicacionales podrían ayudar a abordar y resolver este problema.



A pesar del significativo avance, cabe señalar que la inclusión de segmentos de trabajadores/as que trabajan emitiendo boletas de honorarios, esta legislación no ha cerrado la brecha de cobertura que aún muestra el Seguro.

Por una parte, persisten grupos de trabajadores/as no cubiertos por el seguro que no emiten boletas de honorarios, y que fueron estudiados durante el año 2017 y 2019. Por otra, fenómenos como la masificación del uso de plataformas digitales en diversos rubros, y en particular en el rubro de transporte y reparto, muestran la emergencia de una “nueva economía digital” que se articula con la informalidad, pero que también modifica los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores/as. Reseñamos a continuación algunos resultados de estudios y antecedentes de ambas temáticas.

Trabajo desprotegido en Chile. Una aproximación exploratoria a la población trabajadora no cubierta por el seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales contemplado en la Ley 16.744.

La investigación se fundamentó en la constatación de que el año 2017 un poco más de dos millones de trabajadores y trabajadoras en Chile se encontraban realizando sus actividades laborales sin la protección que brinda el seguro; condición de desprotección que es una realidad persistente en Chile, incluso a pesar de la incorporación de trabajadores honorarios a la seguridad social, según el último boletín del Instituto Nacional de Estadísticas, la tasa de ocupación informal⁹ corresponde a un 27,7% del total de ocupados, considerando un 17,8% de ocupados en el sector informal¹⁰ (INE, 2021).

El estudio se orientó a responder la pregunta acerca de *¿Cuáles son las características en materia sociodemográfica, ocupacional, de cultura laboral y respecto a sus riesgos en materia de salud y seguridad en el trabajo de los trabajadores no cubiertos por el seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales contemplado en la Ley 16.744?*

Metodología

El estudio contó con dos componentes. Uno de tipo cuantitativo, en la cual se analizaron los datos de tres encuestas nacionales con focalización en los ámbitos laborales: Encuesta de Caracterización Socio Económica (Casen 2017), Encuesta Nacional de Empleo (ENE 2016-2017) y Encuesta Nacional de Empleo, Trabajo, Salud y Calidad de Vida (ENETS 2009-2010), con las cuales se utilizó el indicador de no cotización en AFP como indicador de no cotización en el Seguro de la Ley

⁹ Definido en el marco de la medición estadística a nivel internacional en el trabajo (Ciet-OIT), cabe distinguir entre los conceptos de *empleo en el sector informal* y *empleo informal*; mientras el primero se refiere a las características o condiciones de las unidades productivas (sin registro conforme a la legislación nacional, sin personalidad jurídica y sin contabilidad auditable), el empleo informal corresponde a aquellas relaciones laborales que no se encuentran cubiertas por las normas de protección social o laboral (Gontero, S. Y Weller, J., 2017). Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) “se considera que tienen una ocupación informal aquellos dependientes que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador. Para el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, negocio o actividad que desarrollan pertenece al sector informal. En el caso de familiar no remunerado (del hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dada las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeña” (INE, 2019)

“Tasa de ocupación en el sector informal (TOSI): número de ocupados en unidades económicas informales expresado como porcentaje del total de ocupados” (INE, 2019); “Tasa de ocupación informal (TOI): número de personas con ocupaciones informales expresado como porcentaje del total de ocupados (INE, 2019)

¹⁰ Dato correspondiente al trimestre móvil julio-septiembre del 2021.



N°16.744. Con la información secundaria que proveen estas encuestas se caracterizó en general esta población. Además, utilizando en particular los datos de la ENE de cuatro trimestres móviles del año 2016 y 2017, se realizó un análisis multivariado (Análisis de Clase Latente)¹¹ para obtener una clasificación mediante la cual se logró clasificar cinco tipos de inseguridad, a los que se les agregó un grupo de trabajadores por cuenta propia (TCP) como un grupo aparte, acerca de los cuales se desarrolló también su caracterización específica de acuerdo a ciertas variables de caracterización sociodemográfica y ocupacional.

En la estrategia de indagación cualitativa se utilizaron los grupos definidos con la metodología de análisis de clase latente, más el grupo de TCP, para la definición de una muestra cualitativa estructurada, para profundizar en la experiencias, percepciones y actitudes de cada grupo. Para la definición de la muestra, se desarrollaron un total de 48 entrevistas semiestructuradas, resguardando la consideración de hombres y mujeres en cada grupo, a las que se aplicó análisis de contenido.

La integración de ambas metodologías permitió construir una caracterización general de esta población, considerando información agregada que da cuenta de la identificación sociodemográfica, acerca de salud laboral en general y acerca de los distintos grupos identificados; con la información sobre la cultura económica y laboral, y actitudes y experiencias acerca de la seguridad y salud en el trabajo.

Resultados

Considerando las encuestas utilizadas, es la CASEN la que presenta una estimación más próxima a la población que se encuentra cubierta por las cotizaciones en el seguro, comparando con los datos de registros administrativos de los distintos OAL que maneja la SUSESO; según estos datos el seguro cubriría a un 78,8 por ciento de la población ocupada, de lo cual 73,7 por ciento corresponde a asalariados y un 5,1 por ciento a trabajadores por cuenta propia, mientras la población no cubierta se estimaría en un 21,2 por ciento, de los cuales 9 por ciento sería asalariado y 12,2 por ciento trabajadores por cuenta propia.

Distinguiendo por sexo, la población desprotegida de mujeres fue levemente mayor que la población de desprotegidos hombres (21,6 por ciento frente a un 20,9 por ciento, respectivamente), mientras, considerando la distinción entre asalariados y cuenta propia, se estimó que hay mayor proporción de mujeres asalariadas no cubiertas que hombres asalariados no cubiertos (10,1 por ciento frente a 8,2 por ciento entre los hombres), por el contrario se evidencia una menor proporción de mujeres trabajadoras por cuenta propia no cubiertas (11,5 por ciento, frente a 12,7 por ciento en el caso de los hombres).

Por otro lado, acerca de trayectorias laborales y cobertura del seguro, se concluye que existirían trayectorias laborales que, desde el trabajo asalariado, derivan en trabajo por cuenta propia TCP no cubiertos por el seguro; además que las mujeres demoran más en alcanzar situaciones laborales bajo cobertura del seguro en trabajo asalariado y que salen más pronto de este producto de la edad de jubilación más temprana que en el caso de los hombres. De todas maneras, es relevante la permanencia de una población de personas que aun cuando han sobrepasado la edad de jubilar continúan en actividades laborales sin la protección del seguro.

¹¹ Análisis estadístico multivariado Análisis de Clase Latente para variables latente nominales (Hagenaars, J. A., y McCutcheon, A. L., 2002) mediante este procedimiento se establece una nueva variable dentro de la cual la distribución de casos se logra distinguir los cinco grupos homogéneos internamiento y diferenciados entre sí.



Acerca de accidentes y enfermedades laborales, se observó que es la ENETS la que establece estimaciones más próximas a lo observado a través de registros administrativos, mientras la CASEN entrega estimaciones superiores en morbilidad e inferiores en accidentabilidad. A pesar de las diferencias, las encuestas analizadas coinciden en presentar niveles superiores de morbilidad y accidentes entre trabajadores protegidos por sobre los no protegidos, aunque registran una menor tasa de accidentabilidad de trayecto.

Las principales diferencias entre la población cubierta y no cubierta se producen en lo que ocurre luego del accidente o enfermedad mientras a nivel de tasas se observan estimaciones más o menos similares, por una parte la población cubierta manifiesta en una mayor proporción que accede a consulta y tratamiento médico, reposo y hace uso de licencias médicas, por otra parte, la población no cubierta encuentra restringida estas opciones, declarando que las razones de esta restricción son fundamentalmente de carácter económica.

Grupos de no protegidos, condiciones de empleo

Acerca de los cinco tipos o clases de inseguridad que fue posible detectar o definir mediante la metodología de Análisis de Clase Latente, más el grupo de TCP: El tipo de inseguridad 1, agrupa ocupaciones no calificadas urbanas, en unidades productivas pequeñas, con acuerdos laborales de palabra, trabajo en recintos del empleador con jornada de tipo completa para hombres y de jornada parcial para cerca de la mitad de las mujeres, en efecto, es el grupo con más concentración de mujeres, con actividades de cuidado; el tipo de inseguridad 2, agrupa ocupaciones no calificadas del campo y de la micro y pequeña empresa industrial urbana, con jornada completa y altamente masculinizada, en trabajos de faena determinados por la estacionalidad; el tipo de inseguridad 3, identifica a aquellas ocupaciones calificadas, ligadas al sector de la educación, salud, administración y ciencias, dentro de unidades productivas de mayor tamaño, grandes empresas, con jornada mayoritariamente completa y emitiendo boleta de honorarios¹²; por su parte el tipo de inseguridad 4, define a aquellas ocupaciones no calificadas urbanas y rurales principalmente transportistas en unidades de cinco o menos trabajadores, caracterizado por la estacionalidad de las actividades económica, como la venta y el transporte; el tipo de inseguridad 5, identifica a ocupaciones urbanas de poca calificación, como vigilancia, servicios de aseo, ventas, atención a clientes y cocina, con labores desempeñadas en recintos del empleador, aunque tienen un contrato formal, escrito y con liquidación de sueldo, la no protección es por el no pago de cotizaciones por parte del empleador; por último, el tipo de inseguridad 6, identifica ocupaciones de tipo autónomas en actividades de ventas, transporte, trabajo agropecuario o venta ambulante en unidades productivas micro.

¹² Este segmento se corresponde en gran medida con aquellos/as trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios. Los resultados de la investigación entregan otra importante conclusión acerca del manejo de datos sobre trabajo, empleo, seguridad y salud en el trabajo. Las encuestas revisadas, encuestas poblacionales, no presentan un componente determinado que permita una asociación directa entre estos elementos o dimensiones. Si bien es la ENETS el instrumento más pertinente, no ha sido replicado y sus resultados van perdiendo precisión respecto a la situación actual del ámbito laboral. Por otra parte, si bien la ENE es la herramienta más relevante para observar el mercado del trabajo, se focaliza más en trabajadores asalariados, perdiendo precisión acerca de trabajadores por cuenta propia y no considera aspectos de la salud de los trabajadores y trabajadoras. A su vez, la CASEN, es una buena herramienta para caracterizar socio demográficamente a población cubierta y no cubierta, no cuenta con una buena focalización en variables de empleo, de accidentabilidad y morbilidad laboral¹².

Incorporados a la protección obligatoria por medio de la Ley N°21.133.

Grupos de no protegidos: experiencia y actitudes ante la desprotección

Sobre la cultura laboral vinculada a la condición de desprotección. En algunos de los grupos definidos la cotización o integración dentro de los regímenes de protección es un elemento ausente dentro de su visión del trabajo y el empleo, en estos casos, tipos de inseguridad 1 y 2, se asume como natural una actividad que no está asociada a factores de protección externos a los autónomamente gestionados, se desconocen marcos regulatorios y el trabajo es definido como una constante a lo largo de la vida, sin contemplar límites o edad de jubilación. En el caso del grupo de inseguridad 3, la desprotección, o no inclusión en el régimen de seguridad social, o no cotización, es considerado en asociación a una mayor liquidez de sus ingresos, toda vez que el empleo actual en población joven es visto como una etapa de su trayectoria laboral que arribaría a empleos formal con protección y estabilidad en el futuro. En el caso del tipo de inseguridad 4, se identifican discurso que matizan el perjuicio de la desprotección valorando la relación de confianza con sus empleadores, accediendo a ciertas prerrogativas o ventajas producto del trato directo, como flexibilidad de horarios o jornadas. Por su parte en el tipo de inseguridad 5, se observa que la no cotización en los regímenes de protección social es considerada como una situación transitoria. En el tipo de inseguridad 6, la no cotización es consecuencia de una decisión propia en la gestión de sus ingresos percibidos como trabajador por cuenta propia, balanceando ingresos o liquidez contra seguridad personal. En todos los casos se evidencia un alto grado de desconocimiento de la norma o regulación acerca del marco de seguridad en el trabajo y en particular acerca del seguro contra riesgos de accidentes y enfermedades profesionales, lo que resulta más marcado en ocupaciones de tipo rural con una cultura laboral de tipo tradicional.

Trabajadores y trabajadoras de plataformas digitales, trabajadores de reparto y transporte de pasajeros, antecedentes para su caracterización en materia de SST.

En esta sección se presentan algunos antecedentes acerca de la relevancia y características de este segmento de trabajadores y trabajadoras, definidos por el uso de plataformas digitales para trabajos de intermediación de tareas de ejecución local¹³, y en particular aquellas tareas asociadas al transporte de pasajeros y reparto (conocido popularmente como *delibery*), que han fundamentado su definición como parte de los lineamientos estratégicos de investigación del ISL del año 2020 (investigación que se encuentra en curso).

En general este resulta ser un segmento de interés en cuanto se ha generado como consecuencia del uso de nuevas tecnologías de información en el mercado del trabajo, que son definidas muchas veces como “nuevas formas de trabajo” o “formas no estándares de trabajo”, y que a su vez han significado condiciones de empleo y trabajo que ponen en cuestión los marcos regulatorios actuales.¹⁴

¹³ El trabajo de plataformas digitales de intermediación de tareas de ejecución local se distingue del trabajo de plataformas digitales definidas por la intermediación de trabajadores en red, por ejemplo, para la ejecución colaborativa de microtareas o aquellas propias de trabajadores autónomos. En cuanto a las tareas de ejecución local, además de las de reparto y transporte de pasajeros, se encuentran, por ejemplo, servicios para el hogar, alojamientos y microtareas locales (CEPAL y OIT, 2019).

¹⁴ Este aspecto conduce a poner en cuestión el carácter novedoso de estos trabajos. Efectivamente la dificultad de la distinción entre dependencia o independencia ha sido observada en otras épocas y que también han significado una interpelación al marco del derecho laboral, ejemplo de esto es el trabajo a domicilio y el trabajo de jornaleros (principalmente en el sector agrícola) (CEPAL y OIT, 2019)



El principal cuestionamiento es acerca de la definición del carácter dependiente o de la actividad, o por la aplicación de los criterios de dependencia y subordinación, que son los utilizados para la definición de una relación como efectivamente laboral y por lo tanto enmarcada en el código del trabajo, con las consecuentes responsabilidades del empleador acerca de obligaciones laborales y previsionales, entre ellas las de responsabilidad en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El cuestionamiento o la controversia se funda por la constatación de una serie de características de este tipo de trabajo que hacen que la distinción entre dependencia y subordinación no sea tan evidente. Por ejemplo, trabajadores y trabajadoras de plataformas digitales pueden organizar autónomamente su jornada de trabajo, no tienen necesariamente una dedicación exclusiva y son ellos quienes deciden cuál es su aporte de capital, es decir qué elementos o cuántos recursos invierten en la realización de sus tareas; sin embargo, algunas empresas de plataformas digitales realizan procesos de selección de estos trabajadores o “colaboradores”, los capacitan, y muchas empresas les entregan materiales de uso obligatorio que identifican a la empresa, también puede decidir desvincularlo sin previo aviso; además, es la empresa de plataforma digital la que organiza el proceso de coordinación y trabajo, el trabajador solo se vincula con el cliente a través de la plataforma, mientras a través de ésta se efectúa una supervisión minuciosa, generando registros o datos que sirven a una evaluación constantemente del desempeño y disponibilidad del trabajador, con consecuencias en la determinación de la magnitud o cantidad de tareas asignadas y por lo tanto de sus remuneraciones, además es la empresa de plataforma la que determina el precio del servicio y el pago al trabajador (CEPAL y OIT, 2019).

Cabe destacar como aspecto problemático acerca del trabajo de plataformas digitales la generación y uso de datos de los trabajadores y la administración del trabajo o de las tareas a través del uso de algoritmos. Se cuestiona la falta de transparencia acerca de qué datos se están registrando, y acerca de las formas de control a la que están sujetos los trabajadores, las empresas hasta ahora no entregan esta información a la cual podrían tener acceso los propios trabajadores (OIT, 2019).

Acerca de la caracterización de esta población de trabajadores en Chile, se presenta a continuación algunos resultados relevantes de la investigación “Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile” publicada como informe técnico de la OIT (Asenjo, A. y Coddou, A. 2021), los resultados de esta indagación dan cuenta principalmente de experiencias, dificultades, expectativas y motivaciones de estos trabajadores y trabajadoras respecto a sus condiciones de empleo y trabajo.¹⁵

Condiciones de empleo y trabajo

Acerca de la autonomía y flexibilidad en el trabajo, si bien la posibilidad de elección es un aspecto bien evaluado por trabajadores y trabajadoras, el análisis de estos elementos permite dilucidar aquellos mecanismos novedosos o formas novedosas de control o dirección de las tareas o condiciones para el trabajo. Se ponen en práctica sistemas de clasificación a través del monitoreo exacto del desempeño de los repartidores, por ejemplo, evaluando la tasa de aceptación de

¹⁵ La metodología consistió en el diseño y aplicación de una encuesta a 259 trabajadores de reparto de plataformas digitales y 50 trabajadores que realizan esa tarea por otras vías, además de una encuesta de seguimiento realizada durante la pandemia (vía telefónica donde se obtuvo información de tipo cualitativa). El diseño muestral responde a las dificultades para acceder o tomar contacto con esta población, de la cual no se cuenta con registros abiertos (si bien, como se ha mencionado, las empresas de plataformas digitales manejan información acerca de los trabajadores o “colaboradores”, no son compartidos o expuestos públicamente), desarrollando un muestreo del tipo “tiempo-lugar”, estableciendo un muestreo por cuotas, respecto a la escasa información pública obtenida acerca de la distribución demográfica de los y las repartidoras, se aplicaron las encuestas de manera presencial. La encuesta consideró 12 módulos con preguntas cerradas y abiertas.



demanda, tiempos de entrega, o segundos que demoran en encontrar un producto en una tienda, además de la evaluación de los clientes. Estos datos se utilizan para la clasificación de los repartidores, en formas que varía según la empresa, mientras los trabajadores no tienen certeza acerca de la construcción o ponderaciones con que se utilizan esos datos ni las consecuencias específicas que tienen en la puesta a disposición de nuevos encargos o tareas (más o menos pesado o arduo, por ejemplo, “un trayecto corto con buenas tarifas”, mayor cantidad de productos, distancias más cortas o pago en efectivo, o turnos con un pago garantizado aun sin recibir un pedido). Además, las empresas de plataformas tienen la posibilidad de sancionar a los repartidores a través de la desactivación temporal o permanente de sus cuentas, la desactivación es automática y para los trabajadores no existe un mecanismo para la apelación o resolución de conflictos; de los encuestados un 22 por ciento declara haber sido objeto de la desactivación de sus cuentas.

Acerca de las razones para trabajar mediante plataformas, se presenta una diferencia entre trabajadores nacionales y migrantes. Mientras la autonomía en la organización de la jornada y no tener un jefe se presentan como las razones predominantes entre trabajadores nacionales, trabajadores extranjeros declaran la imposibilidad de acceder a otro tipo de empleos por su situación migratoria, también las relativas mejores condiciones de remuneración que obtienen en comparación con otros empleos disponibles. Por otro lado, distinguiendo por género, se observa que las mujeres valoran también la flexibilidad y autonomía en la definición del horario y la imposibilidad de encontrar otro empleo.

Acerca de la clasificación como trabajadores independientes, un 83 por ciento declara estar de acuerdo con la definición de “trabajador por cuenta propia”, que se expresa en la declaración de términos y condiciones al aceptar trabajar mediante la aplicación, sin embargo, esto no significa que no reivindiquen ciertas protecciones y beneficios.

Entre los principales riesgos que identifican los trabajadores y trabajadoras se encuentran aquellos asociados a la seguridad vial, robo y asaltos; donde un 85,7 por ciento declara que la empresa no realiza acciones de prevención ante los riesgos del trabajo. Entre los principales factores de estrés a los que están sometidos los repartidores, se encuentra la falta de demanda o pedidos (38,9 por ciento), contar con periodos largos de espera entre órdenes o pedidos (35,4 por ciento), la presión de tiempo por entregar rápidamente (31,9 por ciento), la congestión de tráfico (31 por ciento), el riesgo de delitos –robos y asaltos- (15,5 por ciento) y el riesgo de lesiones y accidentes relacionados al trabajo (14,2 por ciento) (pág. 42)

Respecto a la inclusión de los trabajadores en regímenes de protección social, podemos observar en qué nivel son incluidos en el marco de la Ley N°21.133. Casi la totalidad de los repartidores de plataformas Cornershop y Pedidosya declararon emitir boletas de honorarios por sus servicios, al contrario de lo que se evidencia para plataformas Rappi y UberEats. Por otro lado, los repartidores no tienen certeza acerca de la existencia o no de seguros privados y coberturas que las empresas tendrían para cubrir a los repartidores. Los incidentes a los que están expuestos son choques, atropellos o caídas de la moto o bicicleta. Entre quienes han sufrido un accidente con consecuencias inhabilitantes para el trabajo, un 76 por ciento tuvo que incurrir en gastos personales para pagar medicina, atención hospitalaria y reparación del medio de transporte.

Acerca de la jornada de trabajo, el 80 por ciento declara trabajar más de 45 horas a la semana, siendo el promedio de horas trabajadas en el conjunto de repartidores de plataforma de 62 horas (aunque el mismo informe señala que el estudio sobre representa a trabajadores que se dedican a tiempo completo a esta actividad). Distinguiendo por género, los hombres dedican más horas de trabajo a la semana a esta actividad, en un alto porcentaje dedicándose los 7 días de la semana (63



por ciento, y mujeres en un 25%), diariamente esto significa responder a alrededor de diez pedidos diarios.

Respecto a los ingresos, se observa un nivel promedio de \$140.000 semanales, aunque la mayoría de los repartidores declaran ganar menos que eso. En el caso de los repartidores cabe considerar que los costos del capital propio, no están incluidos en sus remuneraciones, es decir deben incurrir de manera autónoma en gastos de mantención de sus medios de trabajo. Acerca de la valoración de este nivel de remuneración, mientras un 49 por ciento las califica de justas, principalmente por evaluar positivamente la relación entre autonomía, esfuerzo y retribución; el otro 51 por ciento las califica de injustas, principalmente asociado a la evaluación del alto riesgo que implica esta labor en cuanto a las largas distancias que deben recorrer y el tiempo destinado a la espera de pedidos, que parece no estar considerado como parte de los recursos que ponen a disposición los trabajadores.

Acerca de las iniciativas de regulación de la situación laboral de estos trabajadores, se pueden definir en tres los enfoques jurídicos que caracterizan las propuestas (Coddou, A., 2021); estos van desde la definición del trabajo como de tipo independiente correspondiendo la emisión de boletas de honorarios y por lo tanto contribuyendo de forma autónoma a su régimen de seguridad social, además de la contratación de seguros por parte de la empresa de plataformas para conductores y pasajeros ("Ley Uber" y presente también en el proyecto de reforma de la legislación laboral: "Plan de modernización laboral"); un segundo enfoque reconoce la existencia de rasgos tanto del trabajo independiente como dependiente en el trabajo de plataformas digitales, lo que en sus propuestas de legislación establecen ciertas garantías básicas y derechos, más o menos extendidas dependiendo de la propuesta, entre las que se observan el derecho a la negociación colectiva, pago por horas trabajadas, licencias médicas y seguros por accidentes; la discusión de los proyectos enmarcados en este enfoque han derivado al reconocimiento de la relación laboral, al mismo tiempo que se admite la relación a través de un contrato de prestación de servicios cuando no concurren los vínculos de subordinación y dependencia. Un tercer enfoque reconoce la dependencia en la relación, estableciendo al mismo tiempo que se requeriría una actualización de los indicadores de subordinación, adaptadas a los medios digitales de plataforma; además incluye el reconocimiento del derecho de constituir sindicatos, además de la protección de datos personales y el respeto de la igualdad y no discriminación en la gestión del trabajo a través de algoritmos.

VII. Conclusiones y elementos para la discusión

La institucionalidad del Seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales materializa los requerimientos de protección frente a los riesgos del trabajo que pueden degradar la vida y la situación social de las personas, se inscribe en ese sentido en el marco de la seguridad social que es reconocida como un derecho humano fundamental.

En particular, esta institucionalidad se basa en la definición de la responsabilidad objetiva del empleador respecto a la seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras, establecida formalmente en el Código del Trabajo; aparte de la responsabilidad que en cualquier caso se puede perseguir también en el marco del derecho civil o penal.

La institucionalidad del Seguro le atribuye un rol particular al ISL. Es a través de éste que se expresa el carácter universal del seguro, es decir el reconocimiento que todos los empleadores se encuentran afiliados al seguro, estableciendo con esto la cobertura a todos los trabajadores dependientes, aunque no sean sujetos de cotizaciones, pudiendo ser sujetos eventualmente a las prestaciones que este define.



Por su parte la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, refuerza el principio de universalidad e inclusión, teniendo como antecedente la ratificación del Convenio N° 187 de la OIT, refuerza una orientación normativa que se ha manifestado en la modernización del seguro con la eliminación de la distinción entre obreros y empleados (Ley N°21.054), y con la incorporación obligatoria de los trabajadores y trabajadoras que emiten boleta a honorarios en base a sus propias cotizaciones como trabajadores independientes (Ley. N°21.133).

En este marco el programa o agenda de investigación del ISL se ha orientado a indagar, entre otros ámbitos, acerca del segmento de trabajadores a honorarios por su reciente incorporación a su cobertura a través de la cotización obligatoria, al segmento de no protegidos en general, y al grupo de trabajadores y trabajadoras de plataformas digitales de reparto y transporte de pasajeros, como trabajo con alto grado de desregulación; investigaciones que se han diseñado con el propósito de aportar información que permita mejorar eficiencia de la administración del seguro en particular acerca de los requerimientos de prevención de estos segmentos.

Podemos destacar al menos cuatro temas relevantes. En primer lugar, la definición de los trabajadores que emiten boleta de honorarios como trabajadores independientes. Si bien este instrumento tributario es emitido por trabajadores que formalmente se desempeñan como persona natural de manera independiente, habiendo iniciado actividades de segunda categoría en el SII, más de la mitad de este grupo declara encontrarse en relaciones de dependencia laboral, tanto en el sector privado como público, y que esta condición es más característica entre las mujeres, que alcanzan casi el 60 por ciento en esta condición.

Este dato pone en cuestión la responsabilidad acerca de la seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras, la que no podría asumirse de forma autónoma cuando se encuentra en relaciones de dependencia y subordinación en el trabajo, que se desarrolla en recintos del empleador, en empleos que además son continuos en el tiempo, es decir que es una situación de empleo que se mantiene de un año a otro y en un gran porcentaje, casi un tercio, que se desempeñan en empresas de 200 o más trabajadores. El no reconocimiento de una relación de dependencia significa desconocer la responsabilidad objetiva del empleador que está a la base de la institucionalidad del seguro.

Este ámbito acerca de dependencia e independencia en el trabajo atañe también al trabajo de plataformas digitales, enmarcándose hasta ahora en una relación desregulada en términos laborales, aunque hayan aceptado los términos y condiciones de uso de la plataforma para iniciar sus actividades, se encuentran sometidos a una serie de condiciones de trabajo y empleo que ponen en cuestión el carácter de trabajo independiente. Si bien los trabajadores encuentran cierta satisfacción en la autonomía y flexibilidad en este tipo de trabajo, manifiestan alta exposición a riesgos que hasta ahora son asumidos de forma individual, mientras se encuentran bajo condiciones de dirección, supervisión y de remuneración que son manejadas por las empresas, a través de la gestión del trabajo por algoritmos.

En segundo lugar, la evidencia presentada en este documento da cuenta de un persistente segmento de trabajadores informales, es decir que desarrollan sus actividades productivas al margen de los sistemas de protección social, y que por lo tanto se encuentran desprotegidos. Si bien la incorporación de los trabajadores y trabajadoras que emiten boletas de honorarios a través de la cotización obligatoria habría reducido este número, perdura en torno al 27% de los ocupados, según el Instituto Nacional de Estadísticas.

La evidencia registrada en la investigación desarrollada según los lineamientos del ISL da cuenta de que incluso dentro de este segmento se puede encontrar diversidad de tipos de inseguridad, según la tipificación de grupos configurados en función de las características del empleo, el carácter rural o urbano del trabajo, la continuidad o estacionalidad de las actividades, los niveles de formación,



rubros, además de los trabajadores por cuenta propia que es posible considerarlo como un grupo en sí mismo.

La investigación nos demuestra aquellos rasgos o características del empleo que mezclan condiciones objetivas con percepciones, visiones y actitudes acerca de su situación laboral, caracterizada por una parte por la naturalización del riesgo, en actividades no calificadas ya sean urbanas y rurales, con relaciones laborales más bien tradicionales marcadas por la confianza personal con el empleador; diferencias respecto a los grupos jóvenes de mayor cualificación que identifican su situación laboral de desprotección como parte de un período transitorio dentro de su trayectoria laboral, o de aquel grupo que en vistas de la falta de sus empleadores por el no pago de sus cotizaciones esperan mejorar sus condiciones laborales en un futuro encontrando un mejor empleo; además de los trabajadores por cuenta propia que venían el riesgo, en general, ligado o relacionado a las características propias del emprendimiento.

En tercer lugar, acerca de la evidencia analizada se puede definir que el desconocimiento acerca del Seguro es generalizado. Tanto los trabajadores a honorarios como los que continúan en la informalidad dan cuenta de su falta información respecto al Seguro, lo que se condice evidentemente con su uso efectivo. Este es un ámbito a mejorar tanto acerca de los que ya se encuentran cotizando como de aquellos informales y en particular de plataformas digitales que eventualmente pueden perseguir responsabilidades en caso de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales en caso de encontrarse en relaciones de dependencia laboral.

En este ámbito sería necesario promover el conocimiento y uso del Seguro por parte de trabajadores y trabajadoras de forma pertinente a sus propias realidades o condiciones particulares de trabajo y empleo. Para esto el uso de la información generada en investigaciones como las aquí expuestas sería un fundamento relevante para propaganda focalizada en segmentos determinados de trabajadores y trabajadoras.

En cuarto lugar, los análisis de género en las investigaciones revisadas llaman la atención sobre las brechas respecto a la situación de las mujeres en el trabajo, por ejemplo, respecto al trabajo a honorarios son las que más declaran encontrarse en situaciones de dependencia laboral (considerando alta participación el rubro de cuidados médicos); también se encuentran más mujeres que hombres en el segmento de no protegidos, en mayor medida en relaciones de trabajo asalariado y por cuenta propia.



Bibliografía.

Asenjo, Antonia y Coddou, Alberto (2021) Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile, Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°17. Santiago.

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) (2019) Guía legal sobre: Incorporación de trabajadores y trabajadoras independientes al sistema de previsión y protección social. Rescatado de: <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/incorporacion-de-trabajadores-y-trabajadoras-independientes-al-sistema-de-prevision-y-proteccion-social>

Bueno, C. (2019) La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: El caso de Chile. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°12. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2019) 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 en América Latina y el Caribe, N° 20 (LC/TS.2019/31), Santiago.

Castel, R. (2003) La inseguridad social: ¿qué es estar protegido? Ed. Manantial. Buenos Aires.

Coddou, Alberto (2021) El trabajo en plataformas durante la pandemia por COVID-19: Los derechos fundamentales y el caso chileno. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°19 (Santiago, OIT).

Fuenzalida, Patricia (2016) Sistema de protección frente a los riesgos laborales en el derecho chileno. En revista chilena de derecho del trabajo y de la seguridad social, Vol. 7, N° 13, pp. 127-147

Gontero, S. Y Weller, J. (2017) Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina. CEPAL Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 189. Santiago.

Hagenaars, J. A., & McCutcheon, A. L. (2002). Applied Latent Class Analysis. Cambridge University Press.

Instituto nacional de Estadísticas. (2021a) Boletín Estadístico: Informalidad Laboral, Ed. N° 16/4 noviembre 2021. Rescatado de: https://www.ine.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/boletines/2021/boletin-informalidad-laboral-trimestre-julio-septiembre-2021.pdf?sfvrsn=5b990f23_4

Instituto Nacional de Estadísticas (2019). Glosario de Informalidad Laboral. Rescatado de: https://www.ine.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/metodologia/antecedentes-metodologicos/glosario-de-informalidad-laboral-2019.pdf?sfvrsn=17390fa5_3

Instituto de Seguridad Laboral y Universidad de Valparaíso (2019). Trabajo desprotegido en Chile. Una aproximación exploratoria a la población trabajadora no cubierta por el seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales contemplado en la Ley 16.744. Santiago.

Instituto de Seguridad Laboral y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile (2021). Caracterización del trabajo independiente en Chile. Elementos para la prevención, orientados a quienes trabajan emitiendo boleta de honorarios. Santiago.

Miranda, G. (2019) El seguro chileno contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales: lecciones y desafíos a 50 años de su creación. Salud de los Trabajadores, Vol. 27, N°. 1, 2019, págs. 15-26.



Organización Internacional del Trabajo (s.f.) Hechos concretos sobre la Seguridad Social. Suiza. Rescatado de:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2011). Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo (2019) Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial Sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2017) Informe de productividad, proyecto de ley que modifica la Ley N° 16.744, que establece el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, para poner término a la distinción entre obreros y empleados en la administración que efectúa el ISL.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (1968) Ley N°16.744 Establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. 23.01.1968. Rescatado de:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28650>

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (1969) Decreto Supremo N°40. Aprueba reglamento sobre prevención de riesgos profesionales. Rescatado de:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041130>

Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Instituto de Seguridad Laboral (2020) Balance de Gestión Institucional 2019.

Superintendencia de Seguridad Social (s.f.) Financiamiento del Seguro. Rescatado de: <https://www.suseso.cl/606/w3-article-18613.html>

Superintendencia de Seguridad Social (2021a). Rescatado de: <https://www.suseso.cl/613/w3-propertyvalue-137116.html>

Superintendencia de Seguridad Social (2021b). Rescatado de: <https://www.suseso.cl/606/w3-article-18613.html>