

ENFOQUE LABORAL N°36

Reglamento Ley EAT y desempleo

Diciembre 2023

Juan Bravo



Observatorio del Contexto Económico

Enfoque Laboral N°36

Reglamento Ley EAT y desempleo

Juan Bravo¹

Resumen

- El borrador del reglamento de la Ley 21.553, publicado en septiembre de 2023, estipula una serie de requisitos técnicos y operativos para la prestación de servicios a través de empresas de aplicaciones de transporte (EAT), que podrían tener un impacto negativo sobre el mercado laboral, ya que un grupo muy relevante de conductores de aplicaciones de transporte no podría seguir realizando esta actividad. La mayoría de ellos verán mermas en sus ingresos del trabajo, algunos cambiarán de ocupación y otros podrían pasar al desempleo. Este informe se concentra en estimar el impacto potencial en la tasa de desempleo en caso de implementarse el reglamento tal como está en el borrador dado a conocer a fines de septiembre de 2023.
- Las cifras muestran que al trimestre agosto-octubre 2023 el 27,3% de quienes realizan su ocupación principal a través de aplicaciones de transportes reguladas por la Ley 21.553 se encontraba activamente buscando otro empleo, lo que implica un fuerte incremento respecto al 19,1% registrado en el trimestre móvil inmediatamente anterior (julio-septiembre 2023). La prevalencia de ocupados que buscan activamente otro empleo entre quienes ejercen su ocupación principal a través de aplicaciones de transporte se mantuvo muy estable a lo largo del año 2023, registrándose una aceleración sólo en el mes de octubre, justo después de darse a conocer el borrador del reglamento de la Ley 21.553.
- Usando datos al trimestre agosto-octubre 2023 de la Encuesta Nacional de Empleo del INE se estima el impacto en la tasa de desempleo en caso de implementarse el reglamento en su versión actual. La estimación se realiza a nivel agregado y diferenciada, en el segmento de población chilena y el de población extranjera.
- Se estima que el total de conductores de aplicaciones de transporte que podrían potencialmente quedar desempleados por la implementación del reglamento de la Ley 21.553 es de 35.922. De ellos, 18.787 son de nacionalidad chilena y 17.135, extranjeros. Con ello, la tasa de desempleo agregada subiría en 0,4 puntos porcentuales (pp). Sin embargo, al desglosar por nacionalidad se observa un impacto muy diferente entre la población chilena y la extranjera. Mientras que la tasa de desempleo en el segmento de personas de nacionalidad chilena subiría 0,2 pp, en el segmento de población extranjera podría subir en 1,6 pp.
- Es necesario avanzar en requisitos para mejorar la seguridad y la calidad del servicio de aplicaciones de transporte, pero estableciendo medidas con una clara justificación técnica y cuya implementación se realice a través de un diseño que minimice los impactos negativos sobre el bienestar social.

¹ Director del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

I. Reglamento de la Ley 21.553 y sus potenciales impactos en el mercado laboral

La Ley 21.553, publicada en abril de 2023 define como empresa de aplicación de transportes (EAT) “a toda persona jurídica que preste o ponga a disposición de las personas un servicio de plataforma digital, sistema informático o tecnología de cualquier tipo, que permita a un pasajero contactarse con el propietario, administrador o conductor de un vehículo de transporte menor de pasajeros, para ser transportado desde un origen a un destino determinado, mediante el pago de una tarifa por el servicio recibido. Éstas serán consideradas para todos los efectos como empresas de transporte remunerado de pasajeros y, asimismo, sus servicios serán calificados como servicios de transporte remunerado de pasajeros”.

Sin embargo, la ley comenzará a regir treinta días después de la publicación de su reglamento en el Diario Oficial. Dicho reglamento debe estipular los requisitos técnicos y operativos para la prestación de servicios a través de EAT.

Un primer borrador de dicho reglamento fue publicado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en septiembre de 2023. Algunos de los requisitos estipulados en dicho borrador implican una serie de exigencias tanto a los vehículos como a los conductores, las cuales, de ser exigibles en este momento dejarían sin la posibilidad de seguir operando a una porción relevante de los actuales conductores que prestan sus servicios a través de aplicaciones de transporte.

En concreto, el estudio de de Grange y Pezoa (2023) identifica varios requerimientos que podrían generar un impacto negativo en el mercado laboral. En el caso de las exigencias a los vehículos los autores mencionan 3: 1) contar con una cilindrada mínima de 1,4 litros para los vehículos con motor de combustión interna, 2) durante los primeros 6 meses de entrada en vigencia del reglamento se podrán inscribir sólo aquellos vehículos con una antigüedad máxima de 7 años y 3) posterior a los primeros 6 meses de entrada en vigencia del reglamento sólo podrán ser inscritos vehículos nuevos. Respecto a las exigencias a los conductores los autores relevan el requisito de contar con licencia clase A. De acuerdo al estudio de de Grange y Pezoa, al considerar en forma conjunta las exigencias de licencia clase A y las exigencias

asociadas al vehículo el 88,9% de los conductores de aplicaciones de transporte no podrían seguir trabajando en ellas².

La implementación del reglamento tal como está en el borrador implicaría por tanto que el 88,9% de los conductores de aplicaciones de transporte no podrían seguir trabajando en ellas. No necesariamente todos aquellos conductores pasarían al desempleo, ya que hay varios posibles efectos laborales.

En primer lugar, hay una porción de trabajadores que ejercen en las aplicaciones de transporte como un empleo secundario, pero tienen otra actividad principal. En estos casos el no poder seguir trabajando en aplicaciones de transporte podría implicar una reducción de sus ingresos del trabajo, pero no serían desempleados, sino que seguirían siendo ocupados, puesto que la implementación del reglamento en nada impide que sigan realizando su ocupación principal. De igual manera, quienes ejercen su actividad principal a través de aplicaciones de transporte pero tienen una ocupación secundaria que no es realizada a través de ellas tendrán una merma relevante en sus ingresos laborales, pero seguirían siendo ocupados, ya que dicha ocupación secundaria pasaría a ser la principal.

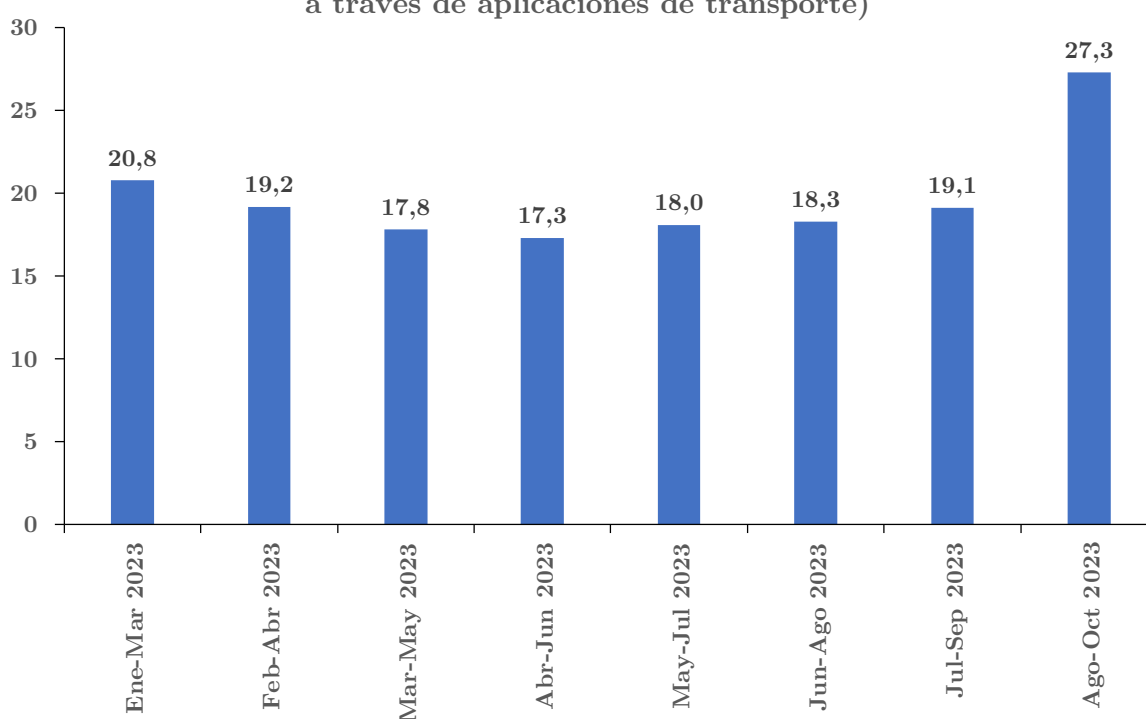
En el caso de los conductores que no tienen otra ocupación adicional y que debido al reglamento no puedan seguir trabajando en aplicaciones de transporte, existen varias posibilidades. Si no consiguen realizar ningún tipo de trabajo remunerado y se abocan a buscar activamente empleo, esto llevaría, efectivamente, a un aumento en el desempleo. Sin embargo, también existe la posibilidad de que se trasladen a otra ocupación. Algunos de los conductores podrían optar por trabajar de manera independiente en otra ocupación que no requiera ser realizada a través de aplicaciones de transporte. Otros podrían estar buscando activamente un empleo desde ya, por lo que al momento de implementarse el reglamento podrían eventualmente ya estar en otro trabajo. En efecto, las cifras de la Figura 1 muestran que al trimestre agosto-octubre 2023 el 27,3% de quienes realizan su ocupación principal a través de aplicaciones de transportes reguladas por la Ley 21.553 se encontraba activamente buscando otro empleo, lo que implica un fuerte incremento respecto al 19,1% registrado en el trimestre móvil inmediatamente anterior (julio-septiembre 2023). La

² De Grange y Pezoa (2023). “Impactos de la Ley EAT en conductores, usuarios y nivel de emisiones”. Escuela de Ingeniería Industrial UDP. Disponible en <https://eii.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2023/12/INFORME-UDP-LEY-EAT.pdf>

Figura 1 da cuenta de que la prevalencia de ocupados que buscan activamente otro empleo entre los ocupados que ejercen su ocupación principal a través de aplicaciones de transporte se mantuvo muy estable a lo largo del año 2023, registrándose una aceleración sólo en el mes de octubre, justo después de darse a conocer el borrador del reglamento de la ley 21.553.

Figura 1

Ocupados que están activamente buscando otro empleo
(porcentaje de los ocupados que ejercen su ocupación principal
a través de aplicaciones de transporte)



Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Así, si las personas se trasladan de ocupación habría un cambio en la composición del empleo, pero no pasarían al desempleo.

También cabe la posibilidad de que algunos no realicen ninguna otra ocupación pero tampoco busquen activamente empleo. Este segmento no pasaría al desempleo sino que a la inactividad laboral.

Así, el desempleo es sólo uno de los posibles efectos para los conductores que no puedan seguir trabajando en las aplicaciones de transporte, pero no el único, por lo que no es correcto suponer que la totalidad pasará a un estatus de desocupado.

II. Estimación del impacto de la implementación del reglamento de la Ley 21.553 en la tasa de desempleo: grandes diferencias entre la población chilena y extranjera

En esta sección se estima el impacto de la implementación del reglamento de la Ley 21.553 sobre la tasa de desempleo en caso de implementarse tal cual como está en el borrador dado a conocer en septiembre de 2023. La estimación se realiza tanto a nivel agregado como diferenciada entre población chilena y extranjera, considerando la elevada inserción de estos últimos en ocupaciones realizadas a través de aplicaciones de transporte.

Para ello, se utilizan los datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INE. En ella se define al trabajo a través de plataformas digitales como “una ocupación que es realizada mediante una aplicación móvil o plataforma web para ofrecer bienes y/o servicios utilizando exclusiva o predominantemente algún medio que implique el contacto remoto con los clientes, ya sea a través de Internet (plataforma web) o desde un celular (aplicación móvil o app)”³. Dentro del total de ocupados que realiza su ocupación a través de plataformas digitales es posible extraer información acerca de quienes ejercen su ocupación, ya sea la principal o la secundaria, a través de las aplicaciones de transporte reguladas por la Ley 21.553.

Las cifras al trimestre agosto-octubre 2023 revelan que 42.975 personas realizan su ocupación principal a través de aplicaciones de transporte, mientras que 4.051 utilizan aplicaciones de transporte como ocupación secundaria, totalizando así 47.026.

Al respecto es importante señalar que la cifra de ocupados en aplicaciones de transporte a través de la ENE es menor a la obtenida por otras fuentes. Las diferencias radican fundamentalmente en la definición de ocupado de la ENE, la cual se base en los estándares internacionales y las principales recomendaciones de la OIT. En la ENE se clasifica como ocupados a las personas de 15 años y más, que durante la semana de referencia dedicaron al menos una hora a alguna actividad para producir bienes o servicios a cambio de una remuneración o beneficios. La semana de referencia

³ Separata Técnica N°4: Nuevas Dimensiones de Análisis Encuesta Nacional de Empleo (28 de julio 2022). Disponible en www.ine.cl

corresponde a la semana inmediatamente anterior a la semana que se realiza la entrevista⁴.

La semana de referencia es un elemento esencial de la definición para explicar las diferencias de la ENE con otras cifras entregadas a la opinión pública, especialmente considerando el carácter esporádico que caracteriza a una parte de quienes realizan actividades de conducción a través de aplicaciones de transporte.

De esta manera, el criterio para clasificar a alguien como ocupado en la ENE es más exigente que criterios más laxos, como simplemente contabilizar el total de conductores registrados en una aplicación de transporte, pues no todos los conductores registrados ejercen efectivamente esa ocupación. Asimismo, el total de ocupados en aplicaciones de transporte obtenido a través de la ENE será menor a cualquier cálculo que considere el total de conductores que realizaron al menos un viaje en un periodo de referencia mayor a la semana previa -ya sea el mes anterior, en el último año, etc-, ya que el criterio de la ENE corresponde a una ventana de tiempo más restringida, al exigir haber realizado la ocupación en la semana anterior y no en cualquier momento del mes u otro periodo de tiempo más amplio.

Estimar el impacto en la tasa de desempleo producto de la implementación del reglamento de la Ley 21.553 no es sencillo debido a que, como se indicó previamente, no necesariamente todos los conductores que no puedan seguir trabajando en aplicaciones de transporte pasarán necesariamente al desempleo. Por ello, los cálculos realizados en este documento deben considerarse como el efecto máximo en la tasa de desempleo.

Para realizar el ejercicio, que se presenta en la Tabla 1, se consideran sólo aquellos ocupados que realizan su ocupación principal a través de aplicaciones de transporte. Como se mencionó previamente, quienes usan las aplicaciones de transporte para realizar su ocupación secundaria, seguirían contando con su ocupación principal al implementarse el reglamento por lo que este segmento no pasaría a la desocupación.

⁴ Si la persona no trabajó en la semana de referencia, podría ser clasificada como ocupada ausente, pero para ello se requiere que esté en uno de estos 3 casos: 1) que mantenga un vínculo efectivo, es decir, que la razón de su ausencia sea por vacaciones o permisos, licencia médica, horario o jornada variable o flexible, huelga, conflicto laboral, asistencia a cursos de capacitación, 2) pronto retorno, es decir, que volverá al trabajo en menos de cuatro semanas, o 3) durante su ausencia siguen percibiendo ingresos por su trabajo.

Además, al total de 42.975 ocupados que ejercen su ocupación principal mediante aplicaciones de transporte se debe descontar aquellos que tienen un segundo empleo y que no es realizado mediante aplicaciones de transporte, ya que si bien al implementarse el reglamento podrían perder su ocupación principal, continuarían realizando su segunda ocupación (que pasaría a ser la principal), lo cual, si bien les generaría probablemente una merma relevante en sus ingresos del trabajo, no pasarían al desempleo. Esto arroja un total de 40.407 ocupados que ejercen su ocupación principal a través de aplicaciones de transporte y que no realizan una ocupación secundaria. Sobre este segmento se debe calcular el potencial de personas que podrían quedar desempleadas producto de la implementación del reglamento de la Ley 21.553.

De acuerdo al estudio de de Grange y Pezoa (2023) al considerar en forma conjunta las exigencias de licencia clase A y las exigencias asociadas al vehículo el 88,9% de los conductores de aplicaciones de transporte no podrían seguir trabajando en ellas. Se utiliza este porcentaje para obtener el total de conductores de aplicaciones de transporte que podrían potencialmente quedar desempleados por la implementación del reglamento de la Ley 21.553, arrojando un total de 35.922 potenciales desocupados. De ellos, 18.787 son de nacionalidad chilena y 17.135, extranjeros. Con ello, la tasa de desempleo agregada subiría en 0,4 puntos porcentuales (pp). Sin embargo, al desglosar por nacionalidad se observa un impacto muy diferente entre la población chilena y la extranjera. Mientras que la tasa de desempleo en el segmento de personas de nacionalidad chilena subiría 0,2 pp, en el segmento de población extranjera subiría en 1,6 pp.

Tabla 1

Aumento estimado en la tasa de desempleo en caso de implementarse el reglamento de la Ley 21.553 al trimestre agosto-otubre 2023

	Total	Chilena	Extranjera
Ocupados que ejercen su ocupación principal en AT reguladas por Ley 21.553	42.975	21.480	21.495
Ocupados que ejercen su ocupación principal en AT reguladas por Ley 21.553 y realizan una ocupación secundaria distinta a AT	2.568	347	2.221
Ocupados que ejercen su ocupación principal en AT reguladas por Ley 21.553 que no ejercen una ocupación secundaria (distinta a AT)	40.407	21.133	19.274
Conductores de AT potencialmente desempleados por implementación reglamento Ley 21.553	35.922	18.787	17.135
Fuerza de trabajo	9.935.943	8.845.086	1.090.857
Efecto en tasa de desempleo	0,4	0,2	1,6

Fuente: Cálculos propios en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

III. Conclusiones

Los cálculos de este trabajo indican que existe un potencial efecto al alza en la tasa de desempleo en caso de implementarse el reglamento de la Ley 21.553 tal cual como está en el borrador dado a conocer a fines de septiembre de 2023.

En este sentido es crucial reconsiderar aquellas medidas que no presentan una justificación técnica clara como es la exigencia de cilindrada mínima, toda vez que existen criterios mejores si lo que se busca es garantizar seguridad. Además, los vehículos con mayor cilindrada se asocian a mayores emisiones de gases contaminantes, mientras que motores más pequeños se asocian a menor consumo de combustible.

Con todo, los efectos de una regulación inadecuada no se agotan en el eventual impacto en la tasa de desempleo, sino que puede llevar a efectos perniciosos en el bienestar a través reducir el acceso a los usuarios de estos servicios. Esto puede llevar a aumentar los tiempos de desplazamiento, dejar sin opciones de traslado a usuarios, etc.

En definitiva, es necesario avanzar en requisitos para mejorar la seguridad y la calidad del servicio de aplicaciones de transporte, pero estableciendo medidas con

una clara justificación técnica y cuya implementación se realice a través de un diseño que minimice los impactos negativos sobre el bienestar social.



 **CEC** **udp**
Observatorio del Contexto Económico