

Carta N° 259-2021/GG/COMEXPERU

Miraflores, 6 de setiembre de 2021

Congresista

**ISABEL CORTEZ AGUIRRE**

Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 00018/2021-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento los principales comentarios y preocupaciones de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone reconocer la existencia de una relación laboral con dependencia y los beneficios laborales derivados de ésta a los domiciliarios que realizan el servicio de reparto de manera independiente y autónoma así como a los conductores prestadores del servicio de movilidad por medio de plataformas digitales.

Al respecto, si bien no dudamos de la buena intención del Proyecto y compartimos la preocupación por mejorar el sistema de protección social en nuestro país, sobre todo para las personas que realizan actividades de forma independiente, manifestamos nuestra profunda preocupación por tanto el Proyecto carece de un adecuado análisis de impacto regulatorio y confunde la naturaleza del servicio de reparto, movilidad y/o mensajería con el servicio de intermediación que habilitan estos servicios a través de plataformas digitales, y plantea establecer obligaciones laborales dentro del marco de una relación de dependencia y exclusividad desconociendo las particularidades y diferencias de estos modelos que habilitan la prestación de servicios por parte de personas de diversos grupos socioeconómicos.

De aprobarse el Proyecto tal como está, terminará afectando negativamente a quienes busca beneficiar, es decir, a los socios conductores y repartidores independientes que encuentran en estas plataformas digitales opciones de generación de ingresos efectivas y reales en un marco de flexibilidad, poniendo en riesgo en muchos casos incluso su

sustento económico más teniendo en cuenta los retos que ha traído consigo la difícil coyuntura de la pandemia por la COVID-19 en el mundo, la región y el país<sup>1</sup>.

Y lo anterior en tanto, al desnaturalizar el modelo de prestación de servicios de las plataformas digitales, tal como plantea el Proyecto, muchas de estas podrían dejar de operar, como efectivamente está ocurriendo en España con ocasión de la Ley Rider (único país con una norma que presume la laboralidad entorno a la prestación de servicio a través de plataformas), reduciendo las oportunidades de generación de ingresos de quienes actualmente se valen de este sistema para prestar sus servicios en calidad de independientes, con el consiguiente efecto negativo que ello acarrearía respecto de los consumidores finales (como reducción de oferta de servicios, demoras y aumento de precios), los establecimientos comerciales que también se han visto significativamente beneficiados de estos modelos innovadores para impulsar sus ventas (como restaurantes, mercados, farmacias y tiendas especialmente mypes) y al ecosistema digital emprendedor, al desincentivar proyectos nacionales en dichos rubros<sup>2</sup>.

A continuación, manifestamos las siguientes consideraciones:

1. La economía digital y las plataformas de economía colaborativa.

El desarrollo de la economía digital y las plataformas de economía colaborativa en el país ha permitido que surjan innovadoras y modernas modalidades de creación de modelos de negocio y diversas alternativas de ingresos para satisfacer las necesidades de un amplio sector de la sociedad y de la economía local potenciando las oportunidades para comercios locales (principalmente mypes), emprendedores independientes y consumidores. Estos modelos conectan personas y servicios habilitando el surgimiento de nuevas oportunidades para el uso y aprovechamiento de bienes personales, tiempo y capital; así como la creación de mercados múltiples en donde se encuentra la oferta (comercios, conductores y repartidores independientes) y demanda (usuarios consumidores). Un claro ejemplo es el de movilidad de personas y reparto de productos (*delivery*), materia del Proyecto.

En este caso en particular, las plataformas digitales actúan como intermediarios del servicio de reparto y de movilidad entre diversos actores involucrados. Así, la función de las plataformas es la de habilitar transacciones como punto de contacto, y brindar el servicio de intermediación entre los consumidores y aquellos socios conductores y repartidores independientes que utilizan la tecnología como herramienta efectiva y eficiente para llegar a mayor número de usuarios y potenciar la prestación de su servicio como independientes determinando autónomamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto de este. Son los mismos socios conductores y repartidores independientes quienes establecen sus tiempos, frecuencia y regularidad, así como los lugares y espacios en donde prestan su servicio, de manera absolutamente autónoma. Adicionalmente, tanto socios conductores como repartidores no tienen ningún tipo de exclusividad respecto de

---

<sup>1</sup> En abril del año 2021, las plataformas digitales de intermediación de servicios de *delivery* y de movilidad beneficiaron 58 mil socios (conductores y repartidores independientes)

<sup>2</sup> Asimismo, en abril de 2021, las plataformas digitales de intermediación de servicios de *delivery* y de movilidad beneficiaron a 4.6 mil aliados (negocios que se valen de las Plataformas Digitales para realizar sus ventas, como por ejemplo los restaurantes)

una u otra plataforma, sino que por el contrario prestan sus servicios a través de varias de ellas de manera concomitante (efecto multiplataforma) eligiendo la que mejor se acomode y responda a sus circunstancias particulares. Incluso, en un gran número de casos se ha encontrado que los prestadores de servicios ven en estas plataformas una clara alternativa para complementar sus ingresos regulares derivados de otras actividades, incluso actividades regidas por un contrato laboral con dependencia caso en el que aprovechan estas plataformas para generar ingresos en tiempos disponibles fuera de la relación contractual en dependencia.

Con el objeto de entender cuál es el impacto de las plataformas digitales en el país, adjuntamos en anexo un documento de nuestra elaboración que resume un estudio encargado al Instituto Peruano de Economía este año, en el cual se encuestó a más de siete mil (7,000) socios, usuarios y aliados de las principales plataformas de movilidad y *delivery* que operaron en el Perú entre febrero y mayo de 2021. Como parte de este estudio se evidencia el rol que han jugado las plataformas digitales en términos de generación de empleo independiente, ingresos, productividad y reactivación económica en el Perú, así como quiénes se valen de las referidas plataformas y en cuanto valoran los servicios provistos.

## 2. Mejora regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible evitando efectos negativos previsibles, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.

En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N.º 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio recientemente, mediante la Resolución Legislativa del Congreso N.º 023-2020-2021-CR, que dispone la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75 del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia técnica y fáctica, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

En el caso del Proyecto, es preciso afirmar que esto no se ha cumplido. A efectos de un correcto AIR, no basta con solo “afirmar” algo para sustentar la necesidad de una propuesta de modificación normativa. El proceso de calidad regulatoria se inicia con la correcta identificación y dimensionamiento de un problema de política pública, con sustento en evidencia, para después analizar cuál sería la mejor respuesta y solución para atender esa problemática, sea o no regulatoria o normativa.

En este caso en particular, por ejemplo, la exposición de motivos del Proyecto parte por determinar que el problema de política pública que debe atenderse es “la problemática que enfrentan las personas que realizan el servicio de reparto, mensajería y movilidad a través de las diversas plataformas digitales presentes en nuestro país”.

A continuación, se afirma que el Proyecto “plantea respuesta a los lamentables hechos difundidos -por los diversos medios de comunicación- de accidentes mortales, robo agravado y otros lamentables incidentes que en los últimos años vienen afectando a miles de personas que realizan las tareas mencionadas en condiciones de precariedad y semi informalidad laboral. También responde a la necesidad de contar con una propuesta concreta ante las denuncias de diversas/os usuarias/os por violencia, agresiones verbales y físicas, así como robos cometidos por conductores que realizan la tarea de movilidad. Sus reclamos se basan en la poca o nula disposición de las plataformas digitales en cooperar con la pronta identificación del agresor.”

Así pues, las afirmaciones propias que sustentan la identificación del problema que se buscaría resolver con el Proyecto no cuentan con evidencia que las soporte, y es justamente esta carencia regulatoria la que vicia el Proyecto desde su génesis, ya que parte de una concepción ideológica que no tiene correlato en la evidencia y que termina desvirtuando la solución propuesta, que es la imposición de un vínculo laboral que, contrariamente a lo afirmado, terminará perjudicando a quien busca proteger, es decir, a los prestadores de servicios independientes.

En todo caso, si analizamos detenidamente la problemática planteada en el Proyecto, encontramos tres grandes temas que constituyen los motivos de preocupación: el tema “laboral”, protección del consumidor y aspectos de seguridad. Como el aspecto laboral lo desarrollaremos en el punto siguiente, a continuación, quisiéramos profundizar sobre los otros dos aspectos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre este punto también es preciso resaltar la disposición del gremio para explorar alternativas de regulación que estén dirigidas a promover beneficios para todos los actores involucrados en el ecosistema de intermediación que habilitan con sus aplicaciones tecnológicas, esto es, frente a los usuarios consumidores, prestadores de servicio (domiciliarios y socios conductores) así como aliados comerciales, en su inmensa mayoría mypes (en el caso del modelo de *delivery*). Así, de acuerdo con estudios nacionales y regionales, uno de los elementos más valorados por parte de los prestadores de servicio es precisamente la capacidad que otorgan estas plataformas para ingresar y salir del ecosistema sin barreras ni dificultades,

a) Protección del consumidor. -

Desde el punto de vista del consumidor, encontramos que este tipo de servicio justamente ha generado atender una demanda insatisfecha de los consumidores, quienes encuentran en este tipo de servicio una alternativa más cómoda y económica al servicio de transporte o reparto convencional. Razón que explica la adopción acelerada de estos servicios a nivel mundial, regional y nacional.

A la par, ello ha permitido formalizar a un sector importante de la población, debido a la alta bancarización de la operación, teniendo trazabilidad de las transacciones realizadas, con las implicancias tributarias de cumplimiento y fiscalización que ello conlleva.

Adicionalmente, y no menos importante, resulta el hecho que las plataformas han cumplido un rol fundamental para habilitar un canal de abastecimiento seguro en el entorno de la compleja situación que vive el mundo y el Perú con ocasión de la pandemia de la COVID-19. Estas soluciones han sido determinantes para lograr que cientos de miles de hogares haya un logrado abastecimiento seguro, evitando la concurrencia de consumidores en los centros de abastecimiento presenciales. Para lograrlo, se han desarrollado estrictos protocolos de bioseguridad para dar mayores niveles de protección a usuarios consumidores, domiciliarios y personal de los aliados comerciales que venden sus productos a través de estos mecanismos. De igual manera y como consecuencia de ello, cientos de miles de comercios locales, especialmente mypes, han logrado hacerle frente a la compleja situación de inactividad comercial, permitiendo su supervivencia y la reactivación de su dinámica comercial. En ese sentido, incorporar barreras como las planteadas en el Proyecto pondría en riesgo claro y contundente la continuidad de estos beneficios e impactos positivos en la sociedad y en la economía nacional.

b) Seguridad. -

En cuanto a la seguridad, independientemente de los controles que las mismas plataformas digitales imponen a quienes quieran hacer uso de sus sistemas, el hecho de que las mismas generen mayor transparencia y visibilidad, además de los servicios de geolocalización brindados, hace que este tipo de servicios sea más seguro que los convencionales, en la medida que las plataformas cuentan con la capacidad de brindar información precisa en caso de ser solicitada por la autoridad en caso de un incidente en virtud de la trazabilidad. Así, en caso esta fuere la raíz del problema, una mejor alternativa sería extender el uso de las herramientas digitales a los servicios convencionales,

---

así como la autodeterminación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en relación con la prestación del servicio. Ello permite que puedan atender otras actividades tanto familiares como profesionales con flexibilidad adaptándose a sus necesidades y particularidades en cada caso en concreto. Limitar el ejercicio de la prestación de su servicio en un ámbito de dependencia eliminaría este beneficio demostrado y valorado, dejando por fuera a cientos de miles de personas que no ven una respuesta efectiva en el marco de una relación de dependencia en donde deban cumplir con un horario, metas específicas, así como la restricción de la prestación del servicio a un ámbito territorial específico.

para así poder detectar más fácilmente los problemas de inseguridad que se generan<sup>4</sup>.

Finalmente, a pesar de la reciente modificación del Reglamento, el análisis costo beneficio del Proyecto reitera la gran falencia que se arrastra desde hace un tiempo. Así, dispone lo siguiente:

*“La presente ley no afecta el presupuesto del Estado en tanto no crea ningún procedimiento nuevo ni especial para la autoridad estatal, por lo que no irroga ningún gasto distinto a los presupuestados.*

*Tampoco se requiere de la contratación de nuevo personal empleando recursos del Tesoro Público, ni tampoco se crean fondos ni se dispone de transferencias de recursos adicionales con los que ya cuentan las entidades públicas.”*

Al respecto, no es exacto que se afirme que el Proyecto no generará gasto, sobre todo una propuesta con impacto laboral de esta magnitud. Como dijimos previamente, el vigente artículo 75° del Reglamento exige que las propuestas deben contener un análisis costo beneficio que incluya la identificación de los sectores que se benefician o perjudican con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental. Nada de eso se encuentra en el Proyecto ni en su motivación.

Qué duda cabe, una norma que establezca la existencia de una relación de dependencia laboral entre conductores y repartidores independientes y las plataformas digitales definitivamente tendría diversos impactos, como los que aprecian a continuación:

Efectos	Impactos directos	Impactos indirectos
<b>Sobre los socios conductores y repartidores independientes</b>	✓ Mayores costos y menor flexibilidad laboral por pasar a ser trabajadores dependientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Incapacidad de generar ingresos con horarios flexibles.</li> <li>✓ Menor probabilidad de contar con una segunda fuente de ingresos.</li> <li>✓ Pérdida de empleo directo e indirecto.</li> </ul>
<b>Sobre los consumidores finales</b>	✓ Riesgo de perder alternativas de consumo en condiciones seguras y eficientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mayores tarifas por los servicios.</li> <li>✓ Menor capacidad de la industria para satisfacer su demanda.</li> </ul>
<b>Sobre los comercios</b>	✓ Afectación de sus ventas poniendo en riesgo su	✓ Menor demanda por sus servicios.

<sup>4</sup> En este punto, cabe destacar algunas iniciativas pasadas del Ejecutivo, como el desarrollo de la aplicación “Wachitaxi” o la iniciativa que en su momento impulsó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para enfrentar el acoso sexual, juntamente con las mismas plataformas digitales, a través de la protección de los datos personales de los usuarios.

	dinámica comercial y reactivación económica	✓ Tendrán que asumir parte de los costos del servicio de reparto a domicilio ( <i>delivery</i> )
<b>Sobre las plataformas digitales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Inseguridad jurídica.</li> <li>✓ Inseguridad en relación con la inversión (nacional y extranjera)</li> <li>✓ Mayores costos por tener que incluir en planilla a los socios conductores y repartidores independientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se pondría en riesgo la viabilidad actual del modelo de negocio.</li> <li>✓ Menores recursos para invertir o expandir sus servicios a otras localidades.</li> </ul>

Un análisis costo beneficio riguroso tendría que cuantificar todos estos impactos para finalmente poder determinar si la solución que se plantea resulta la más conveniente.

Finalmente, teniendo en cuenta la relevancia del tema y con la finalidad de que prevalezca un profundo estudio y debate de la temática en el Congreso, sugerimos que el Proyecto sea también derivado a una segunda comisión ordinaria, conforme a lo establecido al artículo 77° del Reglamento del Congreso y bajo el criterio de especialización que acompaña a cada iniciativa legislativa, ya que la propuesta abarca diversas temáticas que no solo competen a la Comisión de Trabajo y seguridad social que usted preside. Por tanto, sugerimos que el Proyecto sea también analizado y dictaminado por la comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia financiera, pues es competente para aportar y analizar en base a un sustento técnico aquellas disposiciones que impliquen cambios en materia económica, y sobre las perspectivas de crecimiento económico sostenido que brinda la economía de plataformas en un contexto de recuperación económica y financiera sin generar mayores cargas, promover la inversión privada, incrementar la productividad y la competitividad de los actores económicos involucrados.

### 3. Vínculo laboral.

Como bien advierte el Proyecto, según nuestra legislación laboral, para configurar una relación laboral se tiene que comprobar la existencia de tres factores: (1) prestación personal de un servicio, (2) percepción de una remuneración y (3) subordinación, entendida esta como el poder de dirección, fiscalización y sanción de un empleador sobre el trabajador.

Así, como bien se ha dicho previamente, y el Proyecto reconoce, las plataformas digitales solo cumplen una función de intermediación, ya sea entre establecimientos comerciales (restaurantes, tiendas, bodegas, supermercados, entre otros), consumidores y repartidores independientes, en el caso de los servicios de *delivery*, o entre socios conductores independientes y pasajeros, en el caso de los servicios de movilidad. La característica del modelo es el uso de la tecnología como herramienta para llegar a mayor número de usuarios consumidores que demandan dichos servicios. Son los mismos repartidores y socios conductores independientes quienes establecen sus tiempos, frecuencia y regularidad, así como los lugares y espacios en donde prestan su servicio, de manera absolutamente autónoma.

En este contexto, los repartidores y socios conductores no tienen ningún tipo de exclusividad respecto de una u otra plataforma digital, sino que por el contrario mantienen la libertad para brindar sus servicios a través de varias de ellas eligiendo la que mejor se acomode y responda a sus circunstancias particulares. Incluso, en un gran número de casos se ha encontrado que los repartidores y socios conductores ven en estas plataformas una clara alternativa para complementar sus ingresos regulares derivados de otras actividades.

El mismo Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través del Grupo de Trabajo conformado en 2019 para analizar este sector, que el Proyecto cita, emitió un informe en el que, luego de un análisis comparado y nacional, concluye en no reconocer una relación laboral *per se* entre todas las plataformas digitales y los repartidores y conductores independientes. El informe, que adjuntamos a la presente carta, desarrolla en su análisis que, por las particularidades de los distintos modelos de negocio de la economía colaborativa existentes en el mercado, no se podría reconocer el vínculo laboral tal como es entendido en la normativa vigente, y señala que el factor fundamental para determinar la existencia de una relación laboral es la presencia de una subordinación jurídica.

De prosperar el Proyecto se desnaturalizaría el modelo de operación de las plataformas digitales, poniendo en riesgo la actividad económica de miles de repartidores y socios conductores independientes (muchos de ellos extranjeros), así como de los establecimientos comerciales (la mayoría *mypes*) que han visto en esta modalidad una forma de seguir operando, sobre todo durante la pandemia. Nada de esto ha sido ponderado en el Proyecto<sup>5</sup>.

Si se diera, lo más probable es que muchas plataformas dejen de operar en el territorio nacional, como actualmente está ocurriendo en España. Incluir en la planilla a los miles de repartidores y socios conductores independientes sería insostenible, más allá de la improcedencia por no existir vínculo laboral. Y ello justamente significaría la pérdida de esas oportunidades para quienes "se busca proteger".

Y no solo eso, la pandemia ha demostrado para los establecimientos comerciales que las plataformas digitales han sido el aliado perfecto para mantenerse operando, y sin duda serán un componente esencial para la etapa de reactivación. Sin plataformas, muchas no podrán seguir operando, afectando incluso la generación de otras industrias y modelos de negocios como las *dark kitchens* y *dark stores*, por mencionar algunos, que han venido generando empleo directo e indirecto en las principales ciudades del país en donde mayor necesidad de oportunidades de generación de ingreso hay en la actualidad.

Y finalmente, los consumidores. Sin duda alguna, la menor competencia impactará en opciones y precios.

---

<sup>5</sup> Tal como ha sido señalado, en abril del año 2021, las plataformas digitales de intermediación de servicios de *delivery* y de movilidad beneficiaron 58 mil socios (conductores y repartidores independientes), los cuales podrían verse afectados al perder su empleo y 4.6 mil aliados (negocios que se valen de las Plataformas Digitales para realizar sus ventas, como por ejemplo los restaurantes), por lo que ello cuanto menos debe ser considerado en el análisis costo beneficio del Proyecto.



#### 4. Libertades económicas en la Constitución Política del Perú

Otro aspecto relevante es el análisis de constitucionalidad que debería realizarse sobre el hecho de obligar a ciertas industrias o empresas a establecer una forma determinada de contratación sin tomar en consideración las características del negocio. Algo similar ocurriría si se dispusiera a obligar a un sector a adoptar determinados tipos de contratación que hagan inviable su capacidad de hacer empresa, lo que podría impactar en la libertad de hacer empresa, el libre mercado y la libre competencia entre privados, derechos reconocidos en los artículos 58°, 59° y 61° de la Constitución Política del Perú.

Más aun, desde la perspectiva de quien presta sus servicios, el Proyecto podría ser percibido por los socios conductores y repartidores como el hecho de estar siendo forzados a una contratación con condiciones que no les resultan favorables, trasgrediendo de ese modo, las libertades del grupo de personas que precisamente se pretender beneficiar con la norma. Ello, en tanto conforme ha sido explicado, impacta directamente en su economía.

Asimismo, el Proyecto podría impactar en la libre competencia en la medida que el número de plataformas que brindan los servicios de intermediación digital para movilidad y reparto es limitado y al convertirlos en “empleadores” eleva las barreras de entrada para nuevos actores debido a los altos costos de operación que el Proyecto genera, limitando las operaciones solo a los grandes actores.

Tal como ha sido señalado, este modelo de negocio tiene características especiales y distintas debido a su singular naturaleza, lo que haría que las contrataciones obligatorias contempladas en el Proyecto no solo limiten el desarrollo de las actividades económicas de quienes ya vienen operando en el mercado, si no que afectaría directamente la capacidad de emprender. Esto último afecta la creatividad y la innovación de emprendedores peruanos, impidiendo que nuevos modelos disruptivos puedan surgir a consecuencia de regulaciones que necesitan ser previamente sometidas a un adecuado análisis de calidad regulatoria a fin de no generar más perjuicios que beneficios para la sociedad.

#### 5. Acuerdo Nacional

Además de lo señalado, resulta conveniente agregar que el Acuerdo Nacional<sup>6</sup> establece en la política 35<sup>7</sup> sobre Sociedad de la información y sociedad del conocimiento, que constituye obligación para el Estado: f) promover las Tecnologías de la Información y la Comunicación - TIC como factor de generación de empleo digno y no de exclusión, debiendo establecer lineamientos para la reconversión

---

<sup>6</sup><https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/35-sociedad-de-la-informacion-y-sociedad-del-conocimiento/>

<sup>7</sup> Se trata de una política que cuenta con 4 años de vigencia.

laboral en casos que las TIC generen pérdidas de empleo. Asimismo, dicha política establece en el inciso g) que el Estado promoverá la productividad y competitividad del país mediante el uso de las TIC en los sectores productivos, e impulsará una industria de las TIC.

Al respecto, se advierte que el Acuerdo Nacional ha establecido la obligación para el Estado de promover la productividad y competitividad del país mediante el uso de las TIC, lo que precisamente se viene logrando gracias a las bondades de la economía colaborativa y la posibilidad de hacer uso de las plataformas digitales de intermediación de servicios de movilidad y reparto, tal y como se evidencia en los hallazgos del estudio encargado al Instituto Peruano de Economía<sup>8</sup>, en el cual se muestra una participación cada vez más alta de los socios conductores y repartidores en la PEA ocupada de Lima Metropolitana, así como el impacto de la utilización de las plataformas digitales en los ingresos y bienestar de quienes hacen uso de ellas. Asimismo, en lo que respecta al impacto en la economía del Perú, si se incluyen los efectos inducidos en esta a través de los socios y aliados, se tiene que las Plataformas Digitales tuvieron un impacto de 0.25% en el PBI del año 2020.

En ese sentido, constituye obligación para el Estado promover y facilitar el desarrollo de las TIC para impulsar la productividad y competitividad en el país, y no generar más barreras que impidan o dificulten el ejercicio de esta actividad que viene generando importantes beneficios sociales y económicos para la población.

## 6. Casuística internacional.

De la revisión de experiencias comparadas en el caso de Europa, por ejemplo, se advierte que España es el único país en el cual se ha hecho una reclasificación laboral normativa de los conductores que operan mediante la utilización de plataformas digitales, estableciendo contratos de entre 15 y 20 horas, con duración e ingresos determinados<sup>9</sup>. ¿Cuál ha sido el resultado? Se advierte que algunas plataformas ya han anunciado el cese de sus operaciones en ese el país, pues dada la incertidumbre e inseguridad jurídica generada por la nueva normatividad no permite inversiones para asegurar que una buena posición de mercado requeriría un nivel de inversión muy elevado con un potencial muy incierto a largo plazo, lo que podría afectar la viabilidad del proyecto<sup>10</sup>. Al respecto, desde el sector se advirtió que la nueva normativa es determinante en dicho país, pues eleva los costes de las plataformas, al tener que contratar directamente a los repartidores o subcontratar flotas de conductores a terceras empresas.

---

<sup>8</sup> Estudio sobre el Impacto de las plataformas digitales de intermediación de servicios de delivery y de movilidad en la economía peruana que se anexa a la presente comunicación.

<sup>9</sup> Con contratos de entre 15 y 20 horas, con la aportación del medio de transporte por parte del trabajador, duración de un mes e ingresos que rondan aproximadamente los 500 euros, a julio de este año, están habiendo muchos despidos de trabajadores porque no hay demanda. Así, las plataformas en España están recurriendo a contratación directa a través de un sistema de flotas, en el cual pueden ceder sus datos a las diferentes contratas que están manejando para que estas contacten con los asociados que ya tienen en cartera.

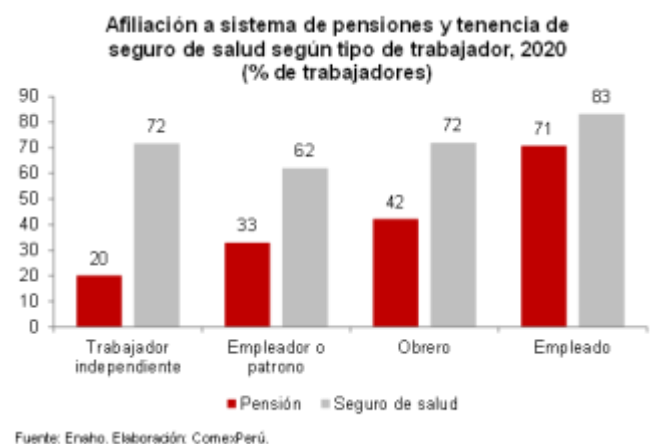
<sup>10</sup> [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/07/30/companias/1627633668\\_891613.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/07/30/companias/1627633668_891613.html)

Por el contrario, en el Reino Unido no hay ninguna regulación específica sobre esta temática; en Bélgica y Holanda existe un debate, pero de momento no se ha legislado; en Francia hay una consulta abierta para dar más protección a los repartidores, pero no se contempla su reclasificación, y en Italia hay un tipo de regulación que reconoce a los conductores como autónomos<sup>11</sup>.

## 7. Conclusiones.

Por todas las cuestiones expuestas en la presente carta, consideramos que el Proyecto no cumple con un adecuado AIR, no posee sustento basado en evidencia que lo justifique, y lejos de cumplir con el objetivo de proteger a los socios conductores y repartidores independientes, puede ocasionarles un mayor daño. Por ello, consideramos que no debería ser aprobado y enviado al archivo.

Sin perjuicio de lo anterior, sin duda reconocemos la necesidad de implementar mecanismos de protección social para los repartidores y socios conductores independientes (salud y seguridad social), lo que se viene debatiendo internacionalmente. No debemos perder de perspectiva que los independientes son quienes más necesidades tienen de adecuados sistemas de protección social. Pero también es cierto que los socios conductores y repartidores independientes son una porción muy pequeña del público objetivo.



En ese sentido, consideramos que lo que se requiere es generar una discusión sobre la protección social de los trabajadores independientes en general, ya que no sería adecuado imponer un vínculo laboral que no existe, con las repercusiones negativas que ello acarrearía, sobre todo a quienes supuestamente se busca proteger, ya que conllevarían a una elevación exponencial de los costos internos y del servicio ofrecido a los usuarios, lo que a su vez desincentiva la continuidad de este tipo de negocios y la innovación del sector.

<sup>11</sup> [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/07/30/companias/1627633668\\_891613.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/07/30/companias/1627633668_891613.html)

Finalmente, nos ponemos a su disposición en caso requieran la ampliación de los argumentos y/o de la información proporcionada, así como para explorar alternativas de regulación que estén dirigidas a promover beneficios para todos los actores involucrados en el ecosistema de intermediación que habilitan con sus aplicaciones tecnológicas, esto es, frente a los usuarios consumidores, prestadores de servicio (domiciliarios y socios conductores) así como aliados comerciales. En caso lo estimen conveniente, por favor le agradeceré comunicarse con Jaime Dupuy, Gerente de asuntos legales y regulatorios de ComexPerú, al correo [jdupuy@comexperu.org.pe](mailto:jdupuy@comexperu.org.pe)

Sin otro particular, quedamos de usted.

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**  
Gerente General

Adj.

- Documento sobre el impacto de las plataformas digitales en el Perú
- Informe del Grupo de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo