

Serie de Cuadernos y Documentos de Investigación

Cuaderno

No. CU01/2018

Entendiendo la Política de Regulación a las Empresas de Redes de Transporte por Aplicación

Sergio Humberto Chávez Arreola¹

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango

Octubre 2018

¹ Las opiniones expresadas en este cuaderno son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango o de alguno de sus otros integrantes.

Introducción

«La verdad es que la competencia económica es totalmente lo opuesto a la competencia en el reino animal. No se trata de la competencia de arrebatarse y recoger los recursos de la naturaleza como en el reino animal, sino de una competencia generadora de innovación y creación de nueva riqueza».

- George Reisman

Este cuaderno de trabajo fue motivado por la coyuntura y la discusión en la agenda pública de los actores de las políticas públicas. La intención de este cuaderno es ofrecer un panorama general sobre el tratamiento de la regulación que se sugiere a las Empresas de Redes de Transporte por Aplicación (ERT). Se recopiló la literatura al respecto en temas de mercado y regulación y de los últimos acontecimientos alrededor de la regulación de este tipo de plataformas.

La primera parte desarrolla los antecedentes conceptuales y el reconocimiento de que las ERT provienen de ejercicios novedosos y disruptivos de los mercados. Luego, se ofrece un panorama general acerca de la regulación de este tipo de iniciativas en otros países del mundo. Más adelante, se ofrece una revisión documental de lo que ha ocurrido en México para regular a las ERT, y los enfoques que se pueden abordar: el de mercado relevante del transporte público individual o el de reconocimiento pleno de las ERT como una red social. Adicionalmente, se ha incorporado en la discusión al mercado laboral de los operadores del transporte. En este sentido, se ofrece un análisis acerca de las condiciones laborales que prevalecen en operadores del transporte en la ciudad de Durango. Por último, se ofrecen recomendaciones de política pública en dos sentidos: que en ningún momento se limite a cualquier particular dedicarse a una actividad productiva, y que se discuta y se agoten los argumentos sobre cómo abordar la regulación de las ERT; es decir, si son parte de un mercado relevante más amplio, o son reconocidos como una plataforma informática que establece redes de contacto entre particulares. Con todo, se enfatiza que el consumidor y su bienestar deberán formar la piedra angular de la discusión y de las decisiones de política pública. Es deseable que este cuaderno fomente investigaciones posteriores acerca de las innovaciones en la regulación de mercados. Este cuaderno es apenas un indicio y provee un panorama general a partir de la recopilación de la literatura y de datos disponibles para informar la toma de decisiones.

Si eres el único jugador en el campo, mejorar se vuelve difícil. Si trabajas en un mercado con más competidores, no tendrás éxito si haces lo mismo que los demás. Entender que los esquemas tradicionales de intercambio de bienes y servicios han evolucionado en la era de la digitalización es toral para innovar en los mercados y desde los gobiernos. Iniciativas novedosas requieren también de respuestas innovadoras.

Antecedentes

De acuerdo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, Inevap, tiene por objeto la evaluación de las políticas públicas en el estado de Durango. Para ello, la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango faculta al Inevap para establecer los lineamientos y criterios para llevar a cabo los ejercicios de evaluación que generen información útil para tomar mejores decisiones, y con ello, mejorar las políticas y programas. También, la Ley en mención mandata al Inevap la promoción de estudios, foros, consultas y paneles con el objetivo de generar información de evidencia que mejore la toma de decisiones de política pública.

Verdad es que los gobiernos encaran grandes desafíos para llevar bienestar social a la población. En particular, las políticas públicas en materia de movilidad y transporte son de especial importancia para elevar la calidad de vida de las personas. De hecho, la cobertura, calidad, capacidad y conectividad de la red de transporte es un factor crítico para el crecimiento económico y el desarrollo social (BID, 2014). Como consecuencia de una mejor condición del transporte, la productividad y la competitividad de las empresas aumenta, al mismo tiempo que las personas ven incrementado el acceso a los servicios de salud, educación, centros de empleo y de actividad económica.

El servicio de transporte de personas provee movilidad para una amplia gama de actividades sociales y económicas. Este servicio puede dividirse en privado y público. A su vez, el último se divide en transporte público colectivo y transporte público individual. En el contexto duranguense, el transporte público colectivo incluye a los autobuses y microbuses. Por su parte, el transporte público individual se refiere a los taxis punto a punto, de ruta y sujetos a itinerario.

Los consumidores de taxis se enfrentan a dos desafíos relacionados con la prestación del servicio, los cuales pueden distorsionar el beneficio esperado del consumidor:

- 1) Asimetrías de información: los consumidores no cuentan con la información suficiente sobre la confiabilidad del conductor, las condiciones de seguridad y calidad del vehículo, el conocimiento de la ciudad y la predictibilidad del precio (Dulleck, Kerschbamer y Sutter, 2011).

Lo anterior puede generar incentivos por parte del prestador de servicios a elegir rutas más largas de las necesarias o cobros excesivos, y a no mejorar la calidad y seguridad del servicio en el supuesto que los prestadores de servicios aprovechan la posición cautiva del consumidor (Balafoutas, Beck, Kerschbamer y Sutter, 2011).

- 2) Problemas de coordinación: Los potenciales pasajeros desconocen donde podrían abordar un vehículo, mientras que los prestadores de servicio desconocen el lugar donde podrán recoger pasajeros. Esta situación provoca una suboferta en lugares de

alta demanda del servicio y una sobreoferta en lugares con poca demanda. Como consecuencia, se generan tiempos de espera altos y una subutilización de vehículos, es decir, un uso ineficiente de la flota de taxis (Zhan, Qian y Ukkusuri, 2011 & Yuan, Zheng, Zhang y Xie, 2013).

Frente a los desafíos, los avances tecnológicos en los sistemas de posicionamiento global y en los teléfonos inteligentes han permitido el surgimiento de opciones de transportación de personas. Estas opciones configuraron empresas dedicadas a mediar el acuerdo entre usuarios de servicios de transporte a través de aplicaciones en los teléfonos móviles inteligentes. Dichas opciones se diferencian del esquema tradicional del servicio de taxi:

- a) Taxis: sujetos a regulación específica del transporte de pasajeros e implican una prestación del servicio público de transporte individual a cambio de un precio regulado.
- b) Empresas de Redes de Transporte (ERT): uso de plataformas digitales para comunicar a pasajeros con choferes independientes y privados, y con vehículo propio.

Las Empresas de Redes de Transporte (ERT)

Las ERT han adoptado dos modalidades:

- 1) Plataforma complementaria: aquellas que conectan a consumidores de servicios de transporte punto a punto con operadores de taxi registrados ante la autoridad como servicio público. Este ecosistema ya opera en la ciudad de Durango como Taxify (COFECE, 2015).
- 2) Plataforma independiente: aquellas que conectan a pasajeros con operadores de servicios particulares a consumidores. Este ecosistema no opera aún en Durango, pero en otras ciudades del país se identifican a Uber, Cabify, y Citi Drive (COFECE, 2015).

Este último caso ha sido de utilidad para abordar los problemas de información asimétrica y de coordinación entre los prestadores de servicio y los consumidores. En general, el uso de plataformas independientes ha contribuido a resolver algunas dificultades de seguridad y eficiencia del servicio. Ahora, las plataformas independientes se apoyan de la tecnología para conocer la identidad del conductor y los datos del vehículo antes de que el pasajero aborde. La ruta se planifica con aplicaciones móviles especializadas para evitar desvíos y rutas largas innecesarias. La tarifa se ajusta en tiempo real de acuerdo con las condiciones de oferta y demanda de viajes. El servicio se puede facturar en términos de las leyes fiscales vigentes. Los consumidores tienen la oportunidad de evaluar a los operadores del servicio, lo cual disminuye la incertidumbre sobre los estándares de calidad que los conductores ofrecen. Finalmente, la disponibilidad y los tiempos de espera se conocen en tiempo real (COFECE, 2015).

Luego, el uso de esta plataforma genera redes de externalidades, las cuales aumentan el excedente de los agentes, pues a mayor cantidad de usuarios conectados, mayor será la disposición de los conductores a estar conectados, y viceversa (Page y Lopatka, 1999).

Las ERT en el mundo

Las ERT han sido objeto de intensos debates alrededor del mundo. Los grupos de interés involucrados han manifestado sus opiniones respecto de la regulación a estas plataformas de prestación de servicio de transporte público individual. Por un lado, los taxistas han expresado un descontento puesto que las ERT, de inicio, operaban sin las regulaciones y los costos a la entrada. Por el otro, los consumidores defienden su derecho de contar con una gama de opciones de transporte público que atienda sus necesidades de manera efectiva.

De acuerdo con la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE, 2015), la regulación en la mayoría de los países no ha evolucionado a la par de las innovaciones y cambios tecnológicos ya mencionados. De regularse bajo una óptica tradicional y reduccionista, se corre el riesgo de desincentivar las bondades que ofrece la innovación, en detrimento del bienestar social.

La ciudad de Frankfurt, Alemania, prohibió el uso de las aplicaciones de Uber y UberPop y estableció una multa coercitiva en caso de incumplimiento². En Francia, la Corte de Apelaciones de Paris resolvió en contra de una ERT que impugnó la constitucionalidad de la Ley de Thevenoud, la cual restringe el uso de plataformas tecnológicas y la prestación del servicio sin las licencias exigidas por la autoridad³. Luego, en Madrid, España, un juez emitió la orden de suprimir y prohibir las actividades de una ERT en España con el argumento de que la intermediación entre operadores sin licencia y consumidores ocasionaba un daño a los taxistas consolidados⁴.

En contraste, otras autoridades han optado por regular a las ERT mediante la adaptación de la legislación local a las nuevas tecnologías y a las nuevas realidades de decisión de los consumidores. En Colombia, el Ministerio de Transporte envió una carta a los representantes de las empresas de transporte especial por la cual solicita que sus empresas y vehículos se habiliten ante la autoridad para prestar los servicios de transporte público terrestre

² En la resolución del Landgericht de Frankfurt am Main del 25 de agosto de 2014, Aktenzeichen 2-03 O 329/14 disponible en http://docs.dpaq.de/7814-beschluss-landgericht-ffm_uber-taxi-deutschland_2014-09-01.pdf

³ En la resolución de la Cour d' Appel de Paris del 31 de marzo de 2015 RG 15:00403 joint au 15/0371 disponible en: <http://observatoire-taxi-vtc.com/wp-content/uploads/2015/04/Arr%C3%AAt-31-03-2015.pdf>

⁴ En la resolución del Juzgado de lo Mercantil N° 2 de Madrid del 9 de diciembre de 2014 con N° de recurso 707/2014 disponible en [http://www.poderjudicial.es/stfls/.../JM%202%20Madrid%2009.12.14%20\(707-14\).pdf](http://www.poderjudicial.es/stfls/.../JM%202%20Madrid%2009.12.14%20(707-14).pdf)

automotor⁵. Por su parte, en los Estados Unidos de América se ha observado una tendencia regulatoria que busca reconocer las nuevas figuras de transporte basadas en tecnologías sin obviar los derechos públicos. De hecho, la Federal Trade Commission (FTC), que tiene entre sus atribuciones la de tutelar los asuntos de competencia económica en el país, estableció los principios de regulación de las industrias en proceso de innovación:

- 1) La pregunta inicial para los legisladores es si existen elementos y justificación de política pública para regular los servicios de transporte por medio de plataformas digitales, ya sea por mecanismos totalmente nuevos o por la ampliación de mecanismos existentes para regular estos servicios. La no regulación fomenta innovadoras formas de competencia mientras que la regulación tradicional desincentiva la innovación.
- 2) Los marcos regulatorios deberían ser lo suficientemente flexibles para permitir innovadoras formas de competencia. En particular, si la regulación no se justifica en términos del legítimo interés público, los mercados deberían dejarse sin regulaciones para fomentar la competencia en beneficio de los consumidores. A mayor competencia y opciones de compra, mayor es el beneficio social.
- 3) Cualquier regulación dirigida a las ERT debe enfocarse principalmente en asegurar la seguridad de los consumidores y operadores de servicio. La regulación debe abstenerse de prácticas engañosas relacionadas con las tarifas, rutas y otros términos de uso (FTC, 2015).

La FTC (2015) recomienda que cualquier regulación a las ERT debe incluir, a lo sumo, temas relacionados con las cualificaciones de los conductores, la seguridad y limpieza de los vehículos, el suficiente seguro de responsabilidad ante terceros y la transparencia en la información de tarifas. La regulación no deberá favorecer o imponer cargas innecesarias a conductores y aplicaciones digitales que impidan sus habilidades de competir sin ninguna justificación que favorezca el interés público.

Para lo anterior, las ciudades de Houston, San Antonio, Seattle, Washington, D.C., y el estado de California han incorporado nuevas definiciones acerca de los servicios de redes de transporte, los conductores de redes de transporte, y en general, de las ERT.

Las ERT en México

Las ERT iniciaron operaciones en México en 2013. Para finales de 2016, Uber operaba en Aguascalientes, Campeche, Cancún, Ciudad Juárez, Ciudad de México, Cuernavaca, Culiacán, Guadalajara, Guanajuato, Hermosillo, Irapuato, León, Los Mochis, Mazatlán, Mérida, Mexicali,

⁵ En el oficio circular Prestación de servicios no autorizados a través de la plataforma Uber del Ministerio de Transporte con fecha del 2 de octubre de 2014 disponible en <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?idFile=11701>

Monterrey, Puebla, Querétaro, Saltillo, San Luis Potosí, San Miguel de Allende, Tijuana, Toluca, Torreón y Zacatecas.

Una de las razones para el incremento de la oferta de las ERT obedece a la externalidad de la red mencionada anteriormente. Esta externalidad origina un aumento de valor en el uso de una plataforma a medida que existen más usuarios inscritos, es decir, más pasajeros y más conductores (Page et al., 1999).

La expansión del servicio provocó reacciones adversas por parte de los sectores tradicionales de transporte público: los concesionarios del servicio público de taxis. Esta discusión se integró a la agenda pública, por lo que los gobiernos de las distintas entidades federativas anunciaron medidas para analizar y formular el marco regulatorio correspondiente.

La entonces administración pública del Distrito Federal emitió, en 2015, un acuerdo por el que se crea el registro de personas morales que operen, utilicen y/o administren aplicaciones para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles para contratar el servicio de taxi y el servicio privado de transporte con chofer. Este acuerdo establece los mecanismos de registro de los operadores del servicio público de transporte.

Análisis de política pública en materia de bienestar, competencia y transporte

Bienestar con mayor competencia

En mercados competitivos, el bienestar social se maximiza cuando las empresas compiten para ofrecer mejores productos a los menores precios posibles. Las empresas que ofrecen el mismo producto buscarán atraer la mayor cantidad de clientes mediante la producción del servicio a la mayor calidad y menor precio posible. Por otro lado, cuando una empresa o grupo de empresas ofrecen un producto y se organizan para no competir, estas tienen el poder de mercado para determinar el precio que les convenga, para aumentar sus ganancias⁶, sin mejorar la calidad. Este ambiente de poca competencia afecta a los consumidores porque no cuentan con otra opción para satisfacer sus necesidades; en consecuencia, pagarán más por un servicio de baja calidad o dejarán de consumirlo simplemente.

En el caso del servicio de transporte, la tecnología facilita la operación en el transporte de pasajeros, pues permite abordar eficientemente las fallas de mercado mencionadas previamente (asimetrías de información y problemas de coordinación). El modelo que representan las ERT es eficiente y transparente a la hora de generar beneficios socialmente relevantes para los consumidores y los operadores de transporte público, ya que en un

⁶ El objetivo último de toda empresa es generar ganancias, por lo que socialmente esto no es negativo. Pero aprovecharse de las condiciones para ofrecer precios altos (para obtener mayores ganancias) a costa de los consumidores puede generar ineficiencias en los mercados y un daño para los consumidores.

modelo no regulado que funciona bajo un sistema autorregulado, la confiabilidad y el prestigio son esenciales para que las ERT puedan competir en el mercado (COFECE, 2015).

Dada la externalidad de la red, las ERT tienen incentivos para consolidarse y crecer. Se generan transacciones eficientes, a bajo costo y con tiempos de espera bajos para los conductores y pasajeros. Los consumidores se benefician con la existencia de varias ERT, pues con la gama de opciones, los usuarios pueden cambiar de proveedor de servicios con costos nulos. Los beneficios que goza el consumidor ante un aumento de la oferta de ERT son positivos⁷ (Rochet y Tirole, 2004).

Por el tratamiento jurídico, la normativa vigente en el estado de Durango no contempla esta modalidad del servicio. Ahora bien, durante la entonces sexagésima legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, se presentó una iniciativa con proyecto de decreto que reformaba el artículo 95 de la Ley de Transportes para el Estado de Durango, para quedar como sigue:

Texto vigente	Proyecto de reforma
Artículo 95.- Se requiere autorización que otorgará el Estado a través de la Dirección para prestar el servicio de transporte público de pasajeros en su modalidad de especializado de personal, escolar y turístico, así como el servicio público de carga en todas sus modalidades.	Artículo 95.- Se requiere autorización que otorgará el Estado a través de la Dirección para prestar el servicio de transporte público de pasajeros en su modalidad de especializado de personal, escolar y turístico; el servicio público de carga en todas sus modalidades; así como el servicio de transporte privado de pasajeros. Se consideran vehículos del servicio de transporte privado de pasajeros, aquellas unidades particulares utilizadas y aptas para brindar dicho servicio, cuya contratación se efectúe a través de medios tecnológicos, a través de los cuales los particulares puedan contratar el servicio privado de transporte con chofer en el Estado de Durango.

Esta reforma menciona en sus considerandos que tiene el objetivo de sentar la base legal para hacer posible que la operación de las ERT se contemple en la ley dentro del esquema de autorización y separada totalmente de los esquemas de concesiones y permisos previstos en la Ley de Transportes mencionada. Además, el primer párrafo del artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

⁷ Para abundar en el tema, ver el concepto de mercado bilateral y los apuntes de Jean-Charles Rochet y Jean Tirole (2005) *Two-Sided Markets: A Progress Report* del Institut D' Economie Industrielle y del Massachusetts Institute of Technology.

Artículo 5°. *A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.*

Ofrecer el servicio de transporte terrestre es una actividad lícita, y la prestación de este es el resultado de un contrato entre particulares, es decir, de la decisión del oferente de prestar el servicio a cambio de un pago, y de la decisión del demandante de realizar el pago a cambio del servicio. La Constitución reconoce plenamente y garantiza jurídicamente este derecho, respetando a la libertad individual para trabajar y la propiedad privada sobre los medios de producción del servicio. Luego, de manera similar, el primer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango menciona:

Artículo 17°. *Toda persona tiene el derecho al trabajo y a su libre elección, siendo lícito, a condiciones equitativas y satisfactorias del mismo, y a la protección contra el desempleo.*

De manera análoga a este último caso, supongamos que un individuo A posee un vehículo de propiedad privada, y en estos términos, puede disponer de este bien cómo mejor convenga. Bajo esta consideración, un individuo B presenta una necesidad constante de desplazarse de un punto geográfico a otro. También, supongamos que ambos individuos se conocen mediante una relación social. Luego, el individuo A aprovecha su relación social para ofrecer a B la satisfacción de la necesidad por el desplazamiento geográfico (o pudo haber ocurrido de manera contraria si B hubiera pedido al individuo A el favor del desplazamiento). El individuo B acepta y de manera informal A y B convienen entre particulares una satisfacción de necesidades: la persona A recibirá una compensación para apropiarse, en todo lo posible, el costo del traslado (gasolina, tiempo usado por A, costo normal de uso de llantas, etc.) y B recibirá una satisfacción por haberse trasladado de manera segura de un punto a otro. Este contrato social entre dos personas no es del interés de nadie más, salvo por el supuesto de que el convenio privado haya originado una afectación a la propiedad privada o al derecho de la libertad de ambas personas o de terceros, y como consecuencia, no debería estar regulado. Ahora supongamos: el individuo B comunica por sus relaciones sociales con otros individuos (amigos y familiares) que su necesidad de traslado se satisface convenientemente. Los conocidos de la persona B piden hacer contacto con el proveedor de la satisfacción (individuo A). La persona A ahora puede destinar su propiedad privada (su vehículo) a satisfacer la necesidad de otros, a través de una contraprestación. ¿Debería ser esta relación entre particulares del interés de la autoridad, fuera del pago de impuestos? ¿Se sustenta que la autoridad conozca y regule este contrato

particular entre dos individuos, de la misma manera en el que una persona enajena un bien sin el consentimiento y/o conocimiento de la autoridad, más allá de la declaración de ingresos para el pago de impuestos?

Una de las preguntas más desafiantes y provocadoras en este tema es cómo considerar a servicios innovadores y disruptivos como Uber: ¿es parte de un sector más grande como el del transporte público individual?, o ¿es parte de un mercado distinto como el del servicio de la sociedad de información? Este último se refiere a que se provee una plataforma para que los usuarios puedan conectarse con otro, en forma de emparejamiento o *matching* (un individuo tiene la necesidad de desplazarse y otro individuo puede ofrecer la satisfacción de esa necesidad). En estricto sentido, Uber no ofrece movilidad sino un medio para que conductores y usuarios se contacten para formalizar un convenio entre particulares: trasladar a una persona mediante el uso de un vehículo, el cual es propiedad privada de alguien más.

Este dilema provoca una discusión entre el tratamiento de regulación que se debe abordar, y sin duda no es tarea fácil⁸. En general, los países del mundo que se han enfrentado a esta situación han tomado diversas estrategias y enfoques de regulación, con resultados e implicaciones también distintos.

Enfoque del mercado relevante

El mercado relevante se refiere a la composición de todos los productos que son razonablemente intercambiables o sustituibles, según los fines para los que fueron hechos, considerando las características de precio, uso y calidad. En forma más simple, el mercado relevante es el espacio geográfico en el que se ofrecen o demandan productos o servicios similares, lo que le otorga una doble dimensión: de productos o servicios y geográfica o territorial. Para que exista mercado relevante es necesario que un conjunto de bienes o servicios iguales o similares estén al alcance del consumidor en un territorio lo suficientemente extenso como para que el consumidor esté dispuesto a obtener la mercancía o servicio en algún punto de ese espacio geográfico, en el tiempo en que aquél esté dispuesto a esperar para satisfacer su necesidad (Ruiz, 2000).

El argumento de tratar a Uber como parte de un mercado relevante ocurre a partir del objetivo del producto final: satisfacer la necesidad de traslado. En consecuencia, tanto taxis tradicionales operados por conductores empleados, como vehículos particulares operados por conductores autoempleados e inscritos en la plataforma Uber, se consideran

⁸ De la misma manera que Uber es una plataforma que ofrece un medio de movilidad, y si se considera como una empresa de taxis, resulta que Uber no posee ningún taxi; Airbnb es el principal medio digital del mundo para encontrar alojamiento y no posee ninguna propiedad, hotel, edificio o vivienda. Luego, Facebook es el principal medio de contenidos digitales del mundo y sus oficinas centrales no crean ninguno de ellos. Alibaba es el principal medio digital de compraventa de mercancías del mundo y no posee inventarios.

intercambiables o sustituibles para fines de traslado: si camina como pato, grazna como pato, muy probablemente es un pato.

Como consecuencia al uso de este enfoque, se obliga a plataformas como Uber a ser reconocidas como proveedores de transporte. De esta manera, se sujetarán a las mismas reglas y condiciones de entrada para operar de manera legal en el área de influencia. Este ha sido uno de los argumentos por los grupos de interés legítimos que poseen, antes de la entrada de Uber, el poder del mercado. Como los taxis tradicionales se enfrentan a requisitos de entrada impuestos por la autoridad, la exigencia a que los conductores de Uber se ajusten a los mismos requerimientos es comprensible, con el objetivo de disminuir la competencia desleal y bajo el supuesto de que a Uber se le considere como parte de un mercado relevante. Por tanto, las ERT migrarían de una característica de plataforma independiente a una complementaria por la obligación de que estén registradas ante la autoridad.

Enfoque del reconocimiento de las ERT

Este enfoque ha sido promovido por la COFECCE (2015) en sus opiniones. Si a Uber se le reconoce como una plataforma independiente, es que los beneficios documentados como externalidad de la red son visibles⁹. Este último concepto forma parte de la noción que la digitalización y la economía de la información genera productos y servicios innovadores, y que, en la medida en que más usuarios la utilicen, más atractivo es para otras personas utilizar la plataforma. La idea de que una ERT no sea reconocida como prestador de servicios de transporte y sí como una herramienta de emparejamiento social que conecta a demandantes (usuarios con necesidad de traslado) y ofertantes (conductores dispuestos a trasladar a una persona) es la principal característica de este enfoque. Como consecuencia de abordar este enfoque, no se justificaría ningún tipo de regulación. Por lo anterior, no debería limitarse la oferta de ERT, ni imponer tarifas salvo la que determine el propio mercado por la interacción de la oferta y demanda del servicio.

Preocupaciones por el mercado laboral en el transporte y sus condiciones en Durango

El debate sobre las ERT ha incluido discusiones alrededor de la situación del mercado laboral en la actividad del transporte público. El estudio de Berger, Chen & Frey (2017), sobre el efecto de las ERT en el mercado laboral del transporte público individual en diferentes ciudades de los Estados Unidos, demuestra que el número de horas trabajadas aumentó entre conductores de taxi (por salario y autoempleados por igual) tras la entrada de Uber. No obstante, el estudio hace notar que los conductores de taxi por salario experimentaron una caída en sus ingresos por hora, después de la entrada de la plataforma Uber, pero fue contrarrestada por un aumento en los ingresos por hora de los conductores de taxi

⁹ Para más información sobre externalidades de red *network externalities* ver Tirole, J., (2015). *Théorie de l'organisation industrielle*, Economica. Francia: París.

autoempleados. Lo anterior refuerza la idea de que los conductores autoempleados exhiben mayores ganancias por hora que sus contrapartes. Se concluye que los conductores de Uber se benefician por una mayor capacidad de utilización, en la medida en que las asimetrías de información y los problemas de coordinación antes mencionados se redujeron; caso contrario, para los conductores por salario, estos redujeron sus ganancias por hora debido a una menor capacidad de utilización como respuesta al incremento de la competencia por Uber. La investigación de Angrist, Caldwell & Hall (2017) refuerza esta conclusión.

Condiciones del mercado laboral en los operadores de transporte

En la ciudad de Durango, aproximadamente el 5.73% de la población ocupada trabaja como operadores del transporte. Dada la clasificación y naturaleza de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, no es posible identificar a los operadores de transporte público individual (conductores de taxi).

Tabla 1. Distribución de la población ocupada en la ciudad de Durango según clasificación y sexo 1/

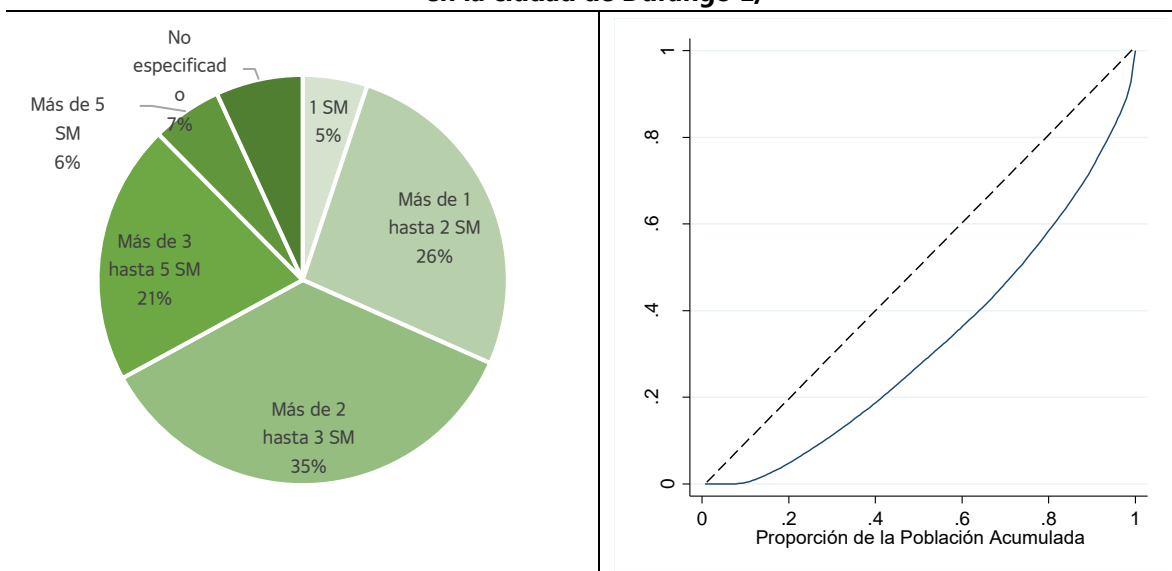
Clasificación	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje
Profesionales, técnicos y trabajadores del arte	15,999	14,956	30,955	12.01%
Trabajadores de la educación	5,183	8,788	13,971	5.42%
Funcionarios y directivos	4,383	1,894	6,277	2.44%
Oficinistas	13,442	19,160	32,602	12.65%
Trabajadores industriales y artesanos	48,537	18,124	66,661	25.87%
Comerciantes	21,309	26,746	48,055	18.65%
Operadores de transporte	14,679	73	14,752	5.73%
Trabajadores en servicios personales	13,859	25,641	39,500	15.33%
Trabajadores en protección y vigilancia	2,361	498	2,859	1.11%
Trabajadores agropecuarios	1,811	109	1,920	0.75%
No especificado	0	88	88	0.03%

Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

1/ Incluye a personas de 15 y más años que en la semana de referencia realizaron alguna actividad económica durante al menos una hora. Incluye a los ocupados que tenían trabajo, pero no lo desempeñaron temporalmente por alguna razón, sin que por ello perdieran el vínculo laboral con este; así como quienes ayudaron en alguna actividad económica sin recibir un sueldo.

A partir del análisis, es posible identificar las condiciones por ingresos diarios recibidos y las horas trabajadas de los operadores del transporte. Existe una desigualdad en la distribución del ingreso en este grupo. El 35% de los operadores de transporte gana entre 2 y 3 salarios mínimos. O visto de otra manera, 1 de cada 4 operadores de transporte percibe entre 1 y 2 salarios mínimos. La precariedad de las condiciones de trabajo es más visible si se considera que el 51.57% de los operadores del transporte trabajan más de 56 horas a la semana. Más revelador, el 90% de los operadores del transporte trabajan más de 40 horas a la semana. En el mismo sentido, el 49% de los operadores de transporte no cuenta con ningún tipo de prestación de servicios de salud o de seguridad social.

Figura 1. Distribución del personal ocupado como operadores de transporte según nivel de ingreso y distribución del ingreso según porcentaje acumulado de operadores de transporte en la ciudad de Durango 1/

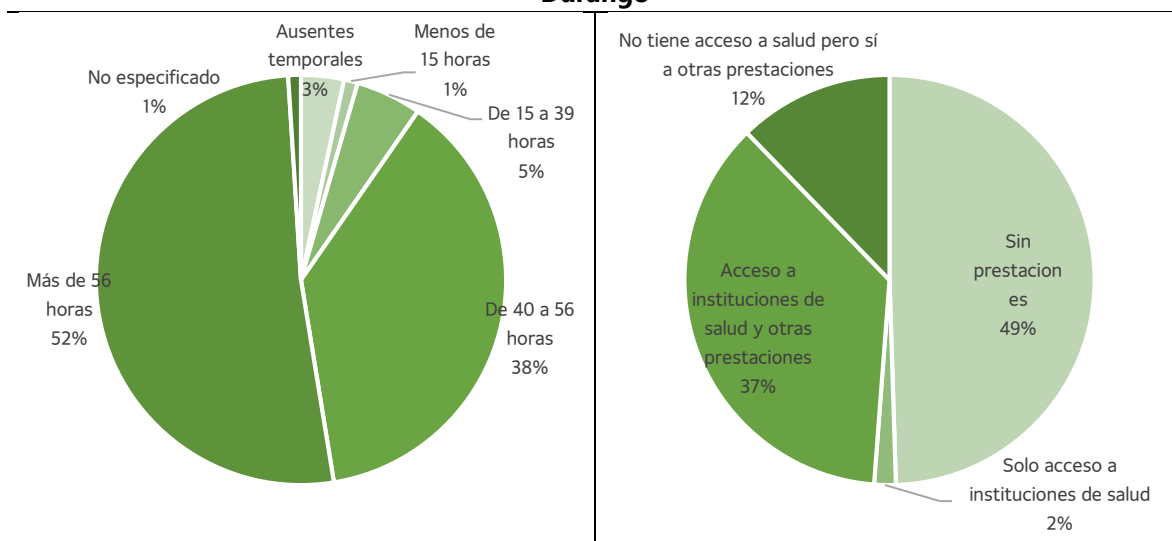


Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

1/ Curva de Lorenz: línea punteada de 45 grados representa el ingreso distribuido de manera perfectamente equitativa.

*/ Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

Figura 2. Distribución del personal ocupado como operadores de transporte según clasificación de horas trabajadas y según tipo de prestación de salud en la ciudad de Durango



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

De manera contraintuitiva, de los aproximadamente 7,370 operadores que trabajan más de 56 horas a la semana, solo el 21.18% recibe entre 3 y 5 salarios mínimos; solo el 8.10% gana más de 5 salarios mínimos. Los operadores del transporte trabajan mucho, pero ganan muy poco: aproximadamente 1 de cada 4 (23.85%) de los operadores que trabajan 56 horas gana entre 1 y 2 salarios mínimos.

Tabla 2. Distribución del personal ocupado como operadores de transporte según horas trabajadas y distribución de ingresos por salario mínimo 1/ en la ciudad de Durango

Horas trabajadas / Ingresos	Hasta 1 SM	De 1 a 2 SM	De 2 a 3 SM	De 3 a 5 SM	Más de 5 SM	No especificado	Total
Ausentes temporales	73	73	159	194	0	0	499
Menos de 15 hrs.	160	0	0	0	0	0	160
De 15 a 39 hrs.	0	377	0	310	78	0	765
De 40 a 56 hrs.	159	1,643	2,310	878	143	377	5,510
Más de 56 hrs.	63	1,758	2,756	1,561	597	635	7,370
No especificado	300	62	0	86	0	0	448
Total	755	3,913	5,225	3,029	818	1,012	14,752

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del II trimestre del 2018 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

1/ Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

Recomendaciones de política pública

De la misma manera que la innovación disruptiva provoca cambios de paradigma, la política de competencia puede asegurar que bienes y servicios innovadores y diferenciados se ofrezcan a consumidores a mejores precios. En México, esto significa que las soluciones de política pública tradicionales deberían ser también innovadoras y que se exploren nuevas formas de regulación y competencia.

Es deseable que este cuaderno fomente investigaciones posteriores y más profundas acerca de las innovaciones en la regulación de mercados. Este análisis es apenas un indicio y provee un panorama general. A partir de la recopilación de la literatura y de datos disponibles se sugiere la discusión de lo siguiente:

- Por la política de movilidad, el desarrollo urbano debe acompañarse de estrategias que incentiven el uso de otras alternativas de medios de transporte. Se sugiere que la discusión alrededor de la política de movilidad y transporte incorpore prácticas innovadoras orientadas a usar otras fuentes sustentables de transporte de personas. Debe entenderse que el transporte público individual es solo una de las alternativas a disposición de la comunidad.
- Como el desarrollo de aplicaciones móviles para el transporte de pasajeros resuelve el problema de las asimetrías de información y de coordinación entre conductores y pasajeros; contribuye a la movilidad urbana; fomenta la innovación; y ofrece opciones eficientes de consumo que aumentan el bienestar social, se recomienda el

reconocimiento a las ERT como un servicio innovador que tiene un impacto en la dinámica social. En el mejor de los casos, la competencia adicional al mercado de transporte individual que generan las ERT provocaría innovaciones del servicio a los taxis tradicionales para usar plataformas electrónicas similares, administradas por los propios concesionarios.

- Por otro lado, el mercado laboral en su conjunto puede beneficiarse en su conjunto (Meza, 2017): Este tipo de plataformas facilita el autoempleo, lo que reduce las prestaciones laborales y traslada los riesgos empresariales a los trabajadores, que se convierten en «socios»¹⁰. Provoca mayor flexibilidad en el mercado de trabajo vía la disminución en los costos de contratación y de despido¹¹, y mayores opciones de empleo para grupos minoritarios como estudiantes, mujeres y personas con discapacidad¹². Y dado que los medios de pago asociados a estas plataformas son electrónicos, tienen el potencial de reducir la informalidad.
- Es importante que la regulación se limite a observar los objetivos públicos elementales en materia de seguridad y protección del usuario. Esos elementos deben tratar aspectos sobre la acreditación de responsabilidad ante terceros mediante seguros de cobertura amplia, y la revisión de las capacidades de conducción, de conocimiento de vialidades y de los reglamentos de tránsito, y antecedentes de los conductores. En general, el marco normativo, a lo sumo, debe regular a las ERT para privilegiar la competencia y la libre concurrencia con seguridad para operadores y usuarios.
- Es ineludible el hecho de que el aumento de competencia en los mercados aumenta el bienestar social en su conjunto; aunque pueden discutirse resultados óptimos o subóptimos. Para el consumidor, su excedente aumenta al tener mayores opciones de traslado, con calidad y tarifas exhibidas mediante innovaciones que eliminan las asimetrías de información. Para la oferta, está documentada que la redistribución de los ingresos es real hacia los operadores de transporte autoempleados, lo que provocará un movimiento de ajuste de trabajadores asalariados del volante hacia el esquema de autoempleo, o en algunos casos, una salida de la industria y destinar sus talentos y recursos a otras actividades en dónde puedan ser más productivos. En algunos de los casos, los operadores asalariados podrían permanecer, lo cual provocaría un deterioro en la calidad del servicio ofrecido y una sobre oferta

¹⁰ Se advierte en el cuaderno sobre las condiciones de prestaciones sobre acceso a instituciones de salud y otras de seguridad social en la ciudad de Durango.

¹¹ La reducción en los costos asociados a la contratación implica que no hay lugar para políticas de seguridad social, seguridad y salud en el trabajo y representación colectiva.

¹² La digitalización de los servicios permite la entrada al mercado laboral de grupos de trabajadores que en otras circunstancias se dificultarían, como mujeres con hijos pequeños, estudiantes y personas con discapacidad.

identificada¹³. En general, es deseable que el consumidor sea el centro de la política pública, y que se eviten las restricciones a las ERT:

- 1) Limitar la oferta de ERT.
 - 2) Regular las tarifas, las cuales están determinadas por las ERT en función de la oferta y la demanda del mercado.
 - 3) Limitar las opciones de pago, las cuales están determinadas por las ERT¹⁴¹⁵.
- En todo caso, las ERT deberán garantizar la máxima publicidad de las reglas tarifarias y de la identidad de los operadores y usuarios, y las opciones de pago para que el consumidor tenga la mayor información posible de sus opciones de movilidad. Y la regulación podría observar la seguridad tanto física como cibernética para evitar que se cometan ilícitos en las unidades del transporte y garantizar la protección de datos personales de los usuarios.

Todos los días, los consumidores disfrutan de ideas novedosas y servicios no convencionales. Estos servicios son el producto de la continua innovación y evolución natural de los mercados. El papel de la regulación es proveer y asegurar un ecosistema alineado a fomentar la competencia y la innovación de los actores. En tanto no exista modificaciones al marco jurídico, se recomienda que toda interpretación sobre las ERT se resuelva en términos del interés público, y siempre, en beneficio del consumidor. La libre competencia y competencia y los derechos de los consumidores son conceptos jurídicamente tutelados por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunque se advierten los

¹³ Rahel, S. (2016). Economics of the Taxi Industry: An Uber Shake-up. Honors Theses AY 15/16. Paper 28. University of Wyoming.

¹⁴ La Acción de Inconstitucionalidad 63/2016 promovida por diputados del Congreso de Yucatán incluye la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán. La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó la invalidez del texto normativo que regulaba los medios de pago, porque no se alcanzó la mayoría calificada.

¹⁵ La Acción de Inconstitucionalidad 13/2017 promovida por diputados del Congreso de Colima incluye la invalidez de algunas disposiciones de la Ley de Movilidad Sustentable para este estado. La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce y declara la invalidez de la porción normativa de la mencionada ley «... realizando el pago de los servicios exclusivamente mediante el uso de la aplicación tecnológica...», que se refiere a que no es válido que el estado regule las opciones y medios de pago en el uso de las ERT; ocurrido en sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 16 de octubre de 2018. Los argumentos de algunos de los ministros incorporan una cuestión competencial porque la regulación estatal no puede limitar el uso de la moneda o billetes de curso legal para las obligaciones de pago que se generan en actos de comercio o de prestación de servicios; a lo sumo, la determinación de las condiciones de pago es de competencia federal.

efectos en el mercado de trabajo asociado al transporte, el consumidor debe ser el centro de la regulación y de la política pública.

Referencias

Angrist, J., Caldwell, S. & Hall, J. (2017). Uber vs. Taxi: A Driver's Eye View. The National Bureau of Economic Research. NBER. EE. UU.: Cambridge, Massachusetts.

Balafoutas, L., Beck, A., Kerschbamer, R., y Sutter, M. (2011). What Drives Taxi Drivers? A Field Experiment on Fraud in a Market for Credence Goods. Institute for the Study of Labor, IZA. Alemania: Bonn.

Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Documento de Marco Sectorial de Transporte. BID. Washington, D.C.

Berger, T., Chen, C., & Frey, C. (2017) Drivers of Disruption? Estimating the Uber Effect. Oxford Martin School, University of Oxford. Reino Unido: Oxford.

Comisión Federal de Competencia Económica (2015a). Opinión OPN-008-2015 sobre el impacto de los servicios de transporte de personas por medio de plataformas móviles. COFECE. México, D.F.

_____ (2015b). Análisis de Opinión. La prestación del servicio de transporte de personas por medio de plataformas móviles. COFECE. México, D.F.

Cour D' Appel de Paris (2015). Arrêt du 31 de mars de 2015. RG 15:00403 joint au 15/00371.

Dulleck, U., Kerschbamer, R., & Sutter, M. (2011). The Economics of Credence Goods: An Experiment on the Role of Liability, Verifiability, Reputation and Competition. American Economic Review 101.

Federal Trade Commission (2014). Staff Comment to the Honorable Brendan Reilly Concerning the Chicago Proposed Ordinance O2014-1367 Regarding Transportation Network Providers. EE. UU.: Washington, D.C.

Juzgado de lo Mercantil Nº 2 Madrid. (2014). Nº de Recurso 707/2014 del 09/12/2014.

Landgericht Frankfurt am Main 3. Zivilkammer (2014). Taxi Deutschland Servicegesellschaft für Taxizentralen eG, vertr. d.d. Vorstandsmitglieder Dieter Shclenker und Fred Buchholz. Aktenzeichen: 2-03 O 329/14.

Meza, L. (2017). Digitalización y mercados de trabajo. Presentación seminal en la Universidad Iberoamericana. México: Ciudad de México.

- Ministerio de Transporte. (2014). Oficio circular del 02/10/2014 Prestación de servicios no autorizados a través de la plataforma Uber. Colombia: Bogotá.
- Page, W. y Lopatka, J. (1999). Network Externalities. Mississippi College, School of Law y University of South Carolina, School of Law.
- Rahel, S. (2016). Economics of the Taxi Industry: An Uber Shake-up. Honors Theses AY 15/16. Paper 28. University of Wyoming.
- Rochet, J. & Tirole, J. (2004). Two-Sided Markets: An Overview. Institute D' Economie Industrielle, Toulouse y Massachusetts Institute of Technology.
- _____ (2005) Two-Sided Markets: A Progress Report. Institute D' Economie Industrielle, Toulouse y Massachusetts Institute of Technology.
- Ruiz, G. (2000) Definición de mercado relevante y políticas de competencia. Themis – Revista de Derecho. Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú: Lima.
- Yuan, N., Zheng, Y., Zhang, L. & Xie, X. (2013). T-Finder: A Recommender System for Finding Passengers and Vacant Taxis. Microsoft Resarch Asia y Institute of Computing Technology, Chinese Academy of Sciences.
- Zhan, X., Qian, X. & Ukkusuri, S. (2014). Measuring the Efficiency of Urban Taxi Service System. Purdue University. EE. UU.: Indiana.