



UNIVERSIDAD DE CHILE  
Facultad de Derecho  
Departamento de Derecho Económico

**¿REGULAR MUCHO, POCO O NADA? LA LEY UBER EN CHILE Y LA EXPERIENCIA  
COMPARADA EN REGULACIÓN DE APLICACIONES DE TRANSPORTE REMUNERADO  
DE PASAJEROS**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Javier Ignacio Cangas González

Profesor Guía: Simón Accorsi Opazo

Santiago de Chile

Septiembre, 2020



## **AGRADECIMIENTOS**

**A mis padres, que desde temprana edad me inculcaron el valor de la perseverancia y dedicación que me permitieron finalizar con éxito este desafío;**

**A mis abuelos maternos, en cuyo hogar siempre he encontrado la paz y el acogimiento preciso en momentos de alta tensión;**

**A Viviana, que ha sido un pilar fundamental durante los últimos años de mi vida y con quien he tenido un crecimiento personal que me invita a vislumbrar nuevos grandes desafíos;**

**Y, en general, a todos quienes me han acompañado en procesos personales profundos, que me han llevado a plantearme como desafío de vida el actuar siempre con ética y rectitud para lograr mis objetivos.**



## TABLA DE CONTENIDOS

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>3</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>5</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>9</b>

### **CAPÍTULO PRIMERO:**

<b>INTRODUCCIÓN. UN NUEVO PARADIGMA EN LA ERA DE LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL.....</b>	<b>11</b>
1.1.- Economía colaborativa: una aproximación al concepto y caracterización.....	12
1.2.- El impacto disruptivo de las economías colaborativas.....	13
1.3.- Economías colaborativas y transporte de pasajeros: irrupción de plataformas de ridesourcing.....	15
1.4.- Percepción de los usuarios y conductores de servicios de ridesourcing en Chile.....	17

### **CAPÍTULO SEGUNDO:**

<b>ASPECTOS ECONÓMICOS RELEVANTES DEL MERCADO DE TRANSPORTE TERRESTRE REMUNERADO DE PASAJEROS.....</b>	<b>21</b>
2.1.- Estructura y efectos de mercado: distinciones entre taxis y plataformas ridesourcing.....	21
2.2.- El mercado de taxis y sus fallas.....	23
2.3.- Mercado relevante de las plataformas ridesourcing.....	23
2.4.- Ganancias de eficiencia y externalidades positivas del ridesourcing.....	26
2.5.- Eventuales externalidades negativas generadas por la operación de plataformas ridesourcing.....	27

## **CAPÍTULO TERCERO:**

### **ANTECEDENTES REGULATORIOS EN CHILE.....31**

3.1.- Legislación nacional en materia de transporte privado remunerado de pasajeros: Decreto 80 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de 2004.....	32
3.2.- Legislación nacional en materia de transporte público remunerado de pasajeros: Decreto 212 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de 1992.....	33
3.3.- Leyes 19.593 de 1998 y 20.967 de 2015: Suspensión de la inscripción de taxis en Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros.....	35
3.4.- Necesidad de revisión de los marcos regulatorios actuales.....	36
3.5.- Percepción ciudadana sobre la regulación de plataformas de ridesourcing.....	37
3.6.- Aspectos que dificultan la revisión normativa.....	39
3.7.- Necesaria coherencia en la regulación sectorial del transporte de pasajeros.....	40
3.8.- Necesidad de regular las plataformas de ridesourcing: ¿regulación ex ante o autorregulación?.....	41

## **CAPÍTULO CUARTO:**

### **ANÁLISIS NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY QUE REGULA A LAS APLICACIONES DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PASAJEROS.....45**

4.1.- Historia del Proyecto de Ley: disputa Uber-Taxi .....	45
4.2.- Enfoque regulatorio y aspectos principales del Proyecto de Ley.....	47
4.3.- Principios de Buena Regulación: ¿se ajusta a ellos el Proyecto de Ley? .....	54
4.4.- ¿Regulación de la tecnología o tecnología de la regulación?.....	55
4.5.- El Proyecto de Ley a la luz de la Constitución Política de la República. Aspectos relevantes.....	57

**CAPÍTULO QUINTO:**

**EXPERIENCIA COMPARADA EN REGULACIÓN DE APLICACIONES DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PASAJEROS.....60**

5.1.- Introducción doctrinaria a la experiencia comparada en regulación de plataformas ridesourcing.....60

5.2.- Colombia y la guerra contra las plataformas de ridesourcing.....62

5.3.- Uber en Costa Rica: disyuntiva entre necesidad de regular y captura del regulador.....63

5.4.- Un accidentado aterrizaje de Uber en Europa: la experiencia regulatoria en Francia.....65

5.5.- La reforma del transporte en Finlandia y la victoria del ridesourcing: “hay espacio para todos”.....67

5.6.- Chile y el aprendizaje de la experiencia comparada.....69

**CONCLUSIONES.....71**

**BIBLIOGRAFÍA.....74**



## **RESUMEN:**

El presente trabajo investigativo tiene dos objetivos esenciales: primero, caracterizar el mercado de aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros, determinando su estructura y dando respuesta a la interrogante sobre si requiere o no una regulación específica, y en qué medida; y, segundo, realizar un análisis normativo del Proyecto de Ley que Regula a las Aplicaciones de Transporte Remunerado de Pasajeros, en cuanto instrumento útil para estos efectos, contrastándolo con el derecho comparado.

Para ello, se realiza una introducción al concepto de economías colaborativas en un contexto de disrupción tecnológica, materializadas en plataformas que conectan demandantes y oferentes en tiempo real, generando sistemas de confianza en línea bajo la estructura de economías de redes. Se intenta representar, de manera concisa, el impacto que estas plataformas han tenido en la economía y en el bienestar social.

Luego, se analiza el mercado del transporte remunerado de pasajeros y su normativa, intentando esclarecer el conflicto regulatorio que subyace al funcionamiento de las plataformas de ridesourcing en nuestro país. Para ello, se analiza la estructura de mercado de las aplicaciones tecnológicas que proveen estos servicios y su mercado relevante, se revisan los antecedentes regulatorios del mercado de transporte remunerado de pasajeros; y, con base en ello, se evalúa la conveniencia de utilizar diversas técnicas regulatorias -y en qué medida- para aplicarlas a las plataformas de ridesourcing, teniendo en cuenta las ventajas y desventajas de la propia regulación.

Por último, se realiza un análisis normativo del Proyecto de Ley ya referido y sus principales disposiciones, contrastándola con el derecho comparado, y finalizando con una breve propuesta de un enfoque regulatorio que fomente el desarrollo de nuevos mercados digitales; situando, de esta manera, a la regulación de las plataformas de ridesourcing a la vanguardia de la regulación de plataformas digitales en nuestro país.



## **CAPÍTULO PRIMERO: INTRODUCCIÓN. UN NUEVO PARADIGMA EN LA ERA DE LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL**

Desde los albores de la humanidad, las diversas sociedades han buscado formas de relacionarse entre sí, entendidas la comunicación y la colaboración como aspectos esenciales del ser humano. Las revoluciones industriales han jugado un papel relevante en este sentido, reestructurando las formas de organización de la propiedad y aportando nuevos modelos económicos y nuevos modelos de producción. Lo cierto es que la gran mayoría de los Estados modernos han adoptado sistemas capitalistas, por ser - en la teoría clásica- los más eficientes en términos productivos, teniendo como eje la iniciativa privada.

El capitalismo, definido por la RAE, consiste en un “*sistema económico basado en la propiedad privada de los medios de producción y en la libertad del mercado*” (Real Academia de la Lengua Española, 2020). La implantación y defensa de este sistema económico y político tiene como fuente directa al liberalismo económico y clásico, entre cuyos padres fundadores se cuenta a John Locke, Adam Smith y Benjamin Franklin, quienes sostienen que la intervención del Estado debe reducirse a su mínima expresión, debiendo encargarse, únicamente, del ordenamiento jurídico que garantice la propiedad privada, los derechos civiles y políticos, el control de la seguridad interna y externa y, eventualmente, el desarrollo de políticas que garanticen el libre mercado (Filosofía.net, 2020).

Sin desconocer sus sólidas bases teóricas, una crítica constante a este modelo dice relación con su inequitativa distribución de la riqueza, que en algunos casos se torna excesiva y, para muchos, inaceptable. En este sentido, hay un importante sector de la sociedad que queda marginado de la bonanza del sistema capitalista, puesto que este modelo no es capaz de responder por sí mismo -ni pretende hacerlo- a deficiencias estructurales en la distribución de los recursos.

En búsqueda de subsanar estas inequidades es que durante el presente siglo -bajo el alero de la naciente Cuarta Revolución Industrial- ha surgido un nuevo paradigma económico, que pone como centro al ciudadano común y entre cuyos fundamentos se cuenta el fomento al acceso a bienes y servicios por sobre la propiedad de los recursos; de este modo, una adecuada gestión de éstos permitiría aumentar el bienestar social (Cañigüeral, 2014). Bajo este paradigma, el ciudadano común comienza a participar directamente en la producción y gestión de recursos, bajo tres ideales igualmente relevantes: eficiencia, equidad y colaboración. Hablamos de la llamada “economía colaborativa” o “procomún social”.

La situación de que el PIB comience a disminuir paulatinamente no sería motivo de alarma para los propulsores de este nuevo modelo, en cuanto las nuevas formas de generar valor en la economía no estarían necesariamente ligadas al aumento de la producción. Se ha señalado al respecto que se vislumbra “*la lenta retirada del sistema capitalista frente al auge de un procomún colaborativo donde el bienestar*

*económico se mide más por el capital social que por el capital de mercado. La reducción constante del PIB en los próximos años será cada vez más atribuible al avance de un paradigma económico nuevo y vigoroso que mide el valor económico con unos parámetros totalmente diferentes” (Rifkin, 2014).*

### **1.1. Economía Colaborativa: una aproximación al concepto y caracterización**

La Real Academia Española de la Lengua define “economía” como *“administración eficaz y razonable de los bienes”*; también se refiere a “economía” como *“ciencia que estudia los métodos más eficaces para satisfacer las necesidades humanas materiales, mediante el empleo de bienes escasos”*. A su vez, define el adjetivo “colaborativo/a” como *“hecho en colaboración”*, donde “colaboración” significa *“acción o efecto de colaborar”*, entendiendo el “colaborar” como *“trabajar con una u otras personas en la realización de una obra”* (Real Academia Española de la Lengua, 2020).

Pese a la claridad de los conceptos individualmente considerados, no existe una acabada definición del concepto de “economías colaborativas”, sino meras aproximaciones doctrinales. Así, se les ha señalado como *“las prácticas y modelos económicos basados en estructuras horizontales y comunidades que transforman nuestra manera de vivir, trabajar y crear”* (Cañigüeral, 2016). Otra autora complementa: se trata de *“nuevos sistemas de producción y consumo de bienes y servicios surgidos a principios de este siglo gracias a las posibilidades ofrecidas por los avances de la tecnología de la información para intercambiar y compartir dichos bienes y/o servicios, que permiten reducir las asimetrías informativas y los costes de transacción que afectan a dichas actividades”* (Alfonso, 2016), resaltando el carácter fundamental de las tecnologías de la información, lo cual permite vislumbrar una esperanzadora proyección de este fenómeno a medida que disminuye la brecha tecnológica mundial.

La Comisión Europea también aporta una definición con ciertos elementos distintivos: *“modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares. (...) implica a tres categorías de agentes: i) prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias; ii) usuarios de dichos servicios; y iii) intermediarios que –a través de una plataforma en línea– conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos”* (Comisión Europea, 2016). Pese a la detallada conceptualización, la Comisión Europea reconoce en la economía colaborativa un fenómeno esencialmente disruptivo, cuya definición puede variar en el tiempo.

En el presente estudio se propone una definición abierta de economía colaborativa, entendida en el contexto de revolución tecnológica del presente siglo como *“un espacio virtual donde, haciendo uso*

*de las tecnologías de la información, es posible generar una conexión directa entre “prosumidores”<sup>1</sup>, usualmente mediante una plataforma tecnológica, reduciendo al mínimo los costos de transacción”. Esta definición permite extender su alcance a prácticamente cualquier ámbito de producción.*

Es posible distinguir ciertas características que definen la economía colaborativa: i) su sustento en bienes infra utilizados o con capacidad ociosa; ii) la participación de los ciudadanos como agentes-productores; iii) la utilización de plataformas tecnológicas disruptivas para conectar oferentes con demandantes; y iv) la significativa reducción de los costos de transacción involucrados. A raíz de ello, se comienza a hablar de un “crecimiento inteligente” (Cañigual, 2014, pág. 20), donde toma relevancia *poner en circulación lo que ya existe*, privilegiando el acceso a los bienes y servicios por sobre su propiedad; logrando entender el consumo como un medio para el bienestar y no como un fin en sí mismo.

Cerramos este apartado con una atingente cita: *“Si el mercado capitalista se basa en el interés personal y está impulsado por el beneficio material, el procomún social está motivado por el interés colaborativo y lo impulsa un deseo profundo de conectar y compartir con los demás”* (Rifkin, 2014).

## **1.2. El impacto disruptivo de las economías colaborativas**

El BID<sup>2</sup> reporta entre las principales áreas de impacto de la economía colaborativa: el transporte entre pares, alojamiento entre pares, finanzas colaborativas, servicios del hogar bajo demanda y servicios profesionales a demanda (Buenadicha *et al*, 2017). Las dos primeras son -por mucho- las de mayor peso económico: por ejemplo, Uber se valoraba a USD 120.000 millones a fines del 2018 (Economía Digital, 2018); en tanto AirBnb se valoraba en torno a los USD 60.000 millones a mediados de ese año, teniendo una capitalización bursátil mayor a cualquier hotelera en el mundo (TecnoHotel, 2018).

Para ilustrar el peso de dichas plataformas en Chile, a mayo de 2019, Uber tenía más de 2 millones de usuarios activos y 85.000 conductores, que realizaron más de 100 millones de viajes generando un volumen de negocio de US\$300 millones entre comisiones de la plataforma e ingresos de los conductores. Por su lado, al 2018, Airbnb contaba con 27.400 anfitriones que ofrecían 38.000 espacios, y que alojaron 550.000 huéspedes intermediando por un volumen de ventas de, al menos, US\$50 millones (Comisión Nacional de Productividad, 2019).

---

<sup>1</sup> Agentes que pueden actuar como productores y consumidores a la vez (Maudes, Sobrino, & Hinojo, 2017).

<sup>2</sup> Banco Interamericano de Desarrollo.

Relacionado con el exponencial aumento en volumen de operaciones, el impacto disruptivo de la economía colaborativa se percibe en diversos aspectos:

**Competencia:** Por un lado, se verifica una mayor competencia merced a un creciente número de oferentes, disminución de barreras a la entrada y menores costos en general. En contraposición a ello, la digitalización genera una ventaja comparativa para las plataformas colaborativas<sup>3</sup> que han logrado grandes efectos de red<sup>4</sup>, produciendo barreras de entrada para nuevas compañías entrantes a dichos mercados. Así, esta concentración de información tiene potencial de generar efectos anticompetitivos.

**Confianza:** Las plataformas colaborativas mejoran la confianza entre todos sus actores mediante mecanismos reputacionales en línea, que reducen las asimetrías de información entre ellos. Éstos certifican la experiencia tanto de usuarios como de proveedores, quienes se califican mutuamente tras la prestación del servicio. En plataformas con grandes efectos de red y presencia internacional, como Uber, estos sistemas impulsan, precisamente, su utilización indistinta alrededor del mundo.

**Empleo:** La tecnología facilita una distribución más eficiente de la fuerza laboral y mejor utilización de los recursos disponibles; a su vez, exige una reestructuración de los sistemas educativos y la formación de los trabajadores en nuevas áreas relacionadas con la tecnología, como la programación y la capacidad numérica, desafiando a los distintos gobiernos en estas áreas para afrontar el mundo laboral en este nuevo entorno digital.

**Equidad:** La tecnología tiene efectos en la distribución de ingresos y oportunidades. Para participar en la economía digital se requiere acceso a la tecnología, educación y, usualmente, medios de pago electrónicos; cumpliendo dichos requisitos, la posibilidad de discriminación por origen socio-económico, género u orientación sexual decae sustancialmente. A medida que los gobiernos reduzcan la brecha digital aún existente, estos beneficios alcanzarán cada vez a una mayor parte de la población.

**Gobierno:** La digitalización plasmada en plataformas colaborativas plantea oportunidades y desafíos para las agencias estatales y su interacción con la ciudadanía. La tecnología mejora de manera sustancial la calidad de los servicios entregados, simplificando la vida de los ciudadanos y mejorando, a su vez, la percepción de éstos respecto a sus gobiernos, mediante una mejor gestión de los recursos.

**Información:** Las plataformas colaborativas recolectan una gigantesca cantidad de datos, facilitando su análisis en tiempo real y teniendo una capacidad de mejora continua según la retroalimentación obtenida del mundo digital. Lo anterior permite, a su vez, una mejor fiscalización y

---

<sup>3</sup> Durante el estudio, se utilizarán las palabras plataformas o aplicaciones de transporte indistintamente.

<sup>4</sup> Se explicará con mayor detalle en el capítulo segundo.

eventual regulación fijada en criterios objetivos, sin desatender la privacidad y seguridad de los datos personales de sus actores (Comisión Nacional de Productividad, 2019).

Resumiendo estas ideas, los modelos de negocio digitales y colaborativos generan oportunidades de inclusión social y económica; ellos promueven la creación de redes de pequeñas empresas y la transformación de comunidades mediante el desarrollo de capacidades relacionadas con Internet y las tecnologías móviles, permitiendo que casi cualquier ciudadano pueda convertirse en oferente de bienes y servicios, con pocas barreras de entrada, a cambio de una remuneración (Buenadicha *et al*, 2017).

### **1.3.- Economías colaborativas y transporte de pasajeros: irrupción de plataformas de ridesourcing**

Una de las áreas en que las economías colaborativas han impactado más profundamente en los últimos años es el transporte de pasajeros. Los antecedentes de esta situación son diversos: el aumento de la densidad poblacional en las grandes ciudades, la escasa oferta de transporte en determinados sectores alejados de los principales focos urbanos y/o en horarios críticos y el alto costo de poseer un vehículo particular -mantenciones, estacionamientos, seguros, entre otros- considerando su baja tasa de utilización (Cañigual, 2014), han provocado en la población una creciente demanda por nuevas formas de movilidad, lo que ha posibilitado el surgimiento de modalidades como el carpooling, carsharing y ridesourcing -también conocido como ridehailing-. Nos interesa esta última como objeto de estudio.

El ridesourcing es una modalidad de transporte en que las plataformas actúan de intermediarias entre un proveedor y un pasajero, que acuerdan realizar un viaje con origen y destino predeterminado a cambio de un pago fijado con anterioridad por la plataforma y aceptado por las partes<sup>5</sup>, donde aquélla obtiene un porcentaje de la tarifa cobrada por cada viaje<sup>6</sup>. El proveedor, en tanto, puede ser un profesional del rubro del transporte o un conductor privado.

La principal característica de las plataformas de ridesourcing es la utilización de la tecnología Global Positioning System (GPS) y un algoritmo desarrollado por cada plataforma para conectar al conductor y al pasajero en tiempo real, asignando la mejor ruta en función de las condiciones imperantes del tráfico. Dichas tecnologías logran reducir los costos de transacción en tres sentidos: a) disminuyendo

---

<sup>5</sup> Esta tarifa se determina por un monto base fijo y una suma por la cantidad de minutos y kilómetros recorridos, según la ruta óptima estimada por la aplicación al momento de solicitar el servicio.

<sup>6</sup> La comisión obtenida por la plataforma oscila entre el 15 y el 25%. El caso de Uber es distinto, puesto que independientemente de la tarifa cobrada al pasajero, ésta paga un monto al conductor que considera una tarifa base, kilómetros recorridos y tiempo efectivo de duración del viaje.

los costos de búsqueda entre conductores y usuarios; b) reasignando conductores en tiempo real; y c) reduciendo asimetrías de información entre las partes (Comisión Nacional de Productividad, 2019).

En Chile, las plataformas pioneras de ridesourcing son Uber y Cabify, llegadas en 2014 y 2012, respectivamente. La facilidad de acceso (escasos requisitos para prestar el servicio, determinados por cada plataforma<sup>7</sup>) ha permitido que muchos conductores privados puedan trabajar con ellas; de hecho, la mayoría de ellos posee estudios superiores y mantiene, paralelamente, otra actividad laboral<sup>8</sup>. A su vez, la alta disponibilidad del servicio, fortalecida por un notable aumento de la competencia en el sector<sup>9</sup> - traducido en precios muy competitivos-, ha conllevado a que los usuarios opten por su utilización cada vez con mayor frecuencia. A lo anterior se agregan diversas características que mejoran la experiencia del usuario a bordo, como la posibilidad de compartir el seguimiento de cada viaje y los sistemas de reputación en línea, que operan como incentivos al conductor para prestar un buen servicio.

A continuación, se presenta una tabla con el desglose de tarifas del servicio básico de cada aplicación de ridesourcing operativa en la ciudad de Santiago de Chile<sup>12</sup>

	UBER	CABIFY	BEAT <sup>10</sup>	DIDI
Tarifa Base	\$393	\$380	No informado	\$350
Tarifa por Km	\$193	\$190	No informado	\$155
Tarifa por Minuto	\$70	\$67	No informado	\$63
Tasa de Servicio <sup>11</sup>	6,5%	6%	5%	6,14%
Tarifa Mínima	\$1225	\$1000	\$1100	\$1050

**Tabla 1. Fuente: Elaboración propia<sup>13</sup>.**

<sup>7</sup> Los requisitos exigidos por Uber al conductor son: la posesión de licencia de conducir chilena (profesional o no profesional), tener 21 años, entregar un certificado de antecedentes actualizado y la hoja de vida del conductor. En cuanto al vehículo, los requisitos son: menos de 10 años de antigüedad, doble airbag, cuatro puertas, aire acondicionado, patente blanca, permiso de circulación y revisión técnica al día (Uber Chile, 2020). El resto de las plataformas dispone, en general, requisitos similares a sus conductores.

<sup>8</sup> Un 65% de los conductores de Uber en Chile declaran poseer estudios superiores, y un 62% de ellos mantiene, paralelamente, otra actividad laboral -un 28% tiene, de hecho, otro empleo a tiempo completo, mientras que un 34% está empleado a tiempo parcial- (Comisión Nacional de Productividad, 2019)

<sup>9</sup> Por el ingreso al mercado chileno de la aplicación Beat a fines del 2017, y la aplicación Didi a mediados de 2019.

<sup>10</sup> Contactados por canales oficiales, desde la aplicación Beat explicaron que “las tarifas son calculadas en base al tiempo de recorrido y la distancia”; sin embargo, al ser consultados por el desglose de las tarifas, se limitaron a señalar que “el cálculo es del sistema, por lo que no podemos compartir esa información”.

<sup>11</sup> Porcentaje del valor del viaje cobrado por cada plataforma para cubrir gastos operativos.

<sup>12</sup> Algunos valores varían entre las regiones en que se encuentran operativos los servicios de ridesourcing.

<sup>13</sup> Datos obtenidos de la información al pasajero que ofrece cada plataforma de transporte -con la excepción ya reseñada-.

Otro aspecto que fomentó la masificación de los servicios de ridesourcing fue la habilitación del método de pago en efectivo; Uber fue la primera plataforma en aplicar esta política en el 2016, lo que permitió reducir notablemente la discriminación en la prestación del servicio por estratos socioeconómicos. Posteriormente las demás plataformas sumaron dicho mecanismo, con lo cual hoy en día es posible pagar el servicio ya sea con medios electrónicos o con dinero en efectivo.

Los aspectos descritos han implicado una reducción en la demanda del servicio de taxis y en las rentas de sus operadores, generando una tensión creciente en dicho gremio<sup>14</sup>. Algunos taxistas se han reinventado, mejorando ostensiblemente la calidad de su servicio para conservar su clientela; otros, en cambio, se han resistido a la innovación tecnológica en el sector, acusando a las plataformas ridesourcing de incurrir en ilegalidad por prestar un servicio regulado sin las licencias o permisos correspondientes.

#### **1.4.- Percepción de los usuarios y conductores de servicios de ridesourcing en Chile.**

Múltiples son las razones por las cuales, durante los últimos años, los usuarios se han inclinado por la utilización de las plataformas de ridesourcing, en lugar de los taxis tradicionales o, incluso, del transporte público tradicional -micro y metro-. En este sentido, para el regulador es de suma importancia identificar los motivos por los cuales muchos usuarios prefieren utilizar un servicio no regulado y que, a priori, podría carecer de oportuna respuesta ante determinados eventos en el marco de la prestación del servicio de transporte.

Una encuesta de percepción ciudadana realizada en 2018<sup>15</sup> reveló que las tres principales razones que motivan la utilización de plataformas de ridesourcing por parte de los usuarios son: 1) la comodidad y seguridad (28,9%); 2) que son más económicas que los taxis (14,4%); y 3) la rapidez del traslado (9%). Lo anterior rompe con el mito que los usuarios prefieren las plataformas de ridesourcing únicamente porque son más baratas; el valor agregado lo encontramos, por cierto, en muchos otros aspectos del servicio. Otras menciones de preferencia son: el bajo tiempo de espera (8,1%); el método fácil de pago (6,9%); la claridad en la tarifa (6,8%); el consumo actual o potencial de alcohol (6,1%); la facilidad en la reserva (6,1%); la respuesta rápida (5,9%); no necesita estacionamiento (2,7%); transporte de familiares (1,2%); no sabe manejar (1%); variedad de vehículos (0,6%); imposibilidad de obtener un taxi (0,6%); otra/ninguna razón específica (1,9%) (Tirachini & Del Río, 2018).

---

<sup>14</sup> Al comienzo del Capítulo Cuarto se tratará el denominado conflicto “Uber-Taxi”.

<sup>15</sup> Según revelan los autores, la muestra objetiva fue de 1500 entrevistados residentes en la Región Metropolitana.

El mismo estudio reveló que el propósito de los viajes en plataformas de ridesourcing son, principalmente, ocio y visitas (55,4%), seguido de lejos por: trabajo (17,4%); trámites/compras (17,4%); salud (5,6%); estudio (1,9%); acercamiento al aeropuerto/terminal (1,2%); y otros (1%). Dicha situación sugiere la amplia utilización de estos servicios con motivo de salidas nocturnas, particularmente si consideramos que el 63% del grupo etéreo entre 18 y 29 años reporta “ocio y visitas” como el principal motivo de su utilización. La constatación en la práctica de fuertes aumentos en los precios del servicio<sup>16</sup> en horarios nocturnos/fines de semana sostiene lo anteriormente expuesto.

Por otro lado, el regulador también requiere saber las razones que motivan a los conductores de las plataformas para prestar el servicio bajo dicha modalidad. En este sentido, es importante conocer sus preferencias y motivaciones para ingresar en un terreno no regulado y que no les ofrece protección social ni los beneficios propios de los trabajadores asalariados.

Otro estudio también realizado en 2018 ahondó en estos aspectos, basado en una encuesta difundida de manera online entre conductores de las diversas plataformas de ridesourcing en suelo nacional<sup>17</sup>. La encuesta arrojó resultados interesantes, donde se aprecia cierta inconsistencia entre las razones esgrimidas por los conductores para conducir con las plataformas de ridesourcing versus el nivel de satisfacción con dicha labor.

Respecto a lo primero, entre las razones más frecuentemente esgrimidas para trabajar como conductor de una plataforma -evaluadas con nota de 1 a 7-, se encuentran: i) la flexibilidad para decidir cuándo trabajar (promedio 6,1); ii) disfrutar el trabajo (promedio 5,3); y iii) el nivel del salario<sup>18</sup> (promedio 4,9) (Fielbaum & Tirachini, 2019). La CNP, por su parte y en relación con las razones para ser conductor de Uber, obtuvo las siguientes mayorías: i) aumentar los ingresos (53%); ii) su flexibilidad horaria (45%); y iii) generar ingresos mientras se busca un nuevo empleo (27%) (Comisión Nacional de Productividad, 2019)

Pese a lo anterior, en la práctica el estudio en comento no reporta índices de satisfacción demasiado altos; en efecto y a modo de referencia, en una escala de 1 a 7, los conductores de Uber

---

<sup>16</sup> Mecanismo de “tarifa dinámica”, que se explicará en el Capítulo Segundo.

<sup>17</sup> La muestra utilizada -de 458 conductores- no fue aleatoria, puesto que se utilizaron diversos medios digitales para contactar a conductores de plataformas de ridesourcing disponibles para responder la encuesta, focalizados en la ciudad de Santiago. Difícilmente podría haberse obtenido una muestra del todo aleatoria, ya que era imprescindible utilizar canales como las redes sociales para conectar con los conductores, lo que de lleno excluye de la muestra a los conductores que no hacen uso de ellas.

<sup>18</sup> Estimaciones de los autores del citado estudio señalan que un conductor de Uber, simulando una jornada completa (45 horas semanales) y considerando sus ingresos descontados los egresos, puede obtener una ganancia semanal de entre \$138.240 y \$178.830. Si se contempla que el sueldo base en Chile al mes de septiembre de 2020 es de \$320.500, las ganancias mensuales mínimas de los conductores de Uber prácticamente doblarían dicho monto.

calificaron, en promedio, con un 4,5 su trabajo en dicha plataforma, siendo 5 la nota más frecuente entre ellos (Fielbaum & Tirachini, 2019). Dicha situación se puede apreciar en el Gráfico 1, expuesto a continuación.

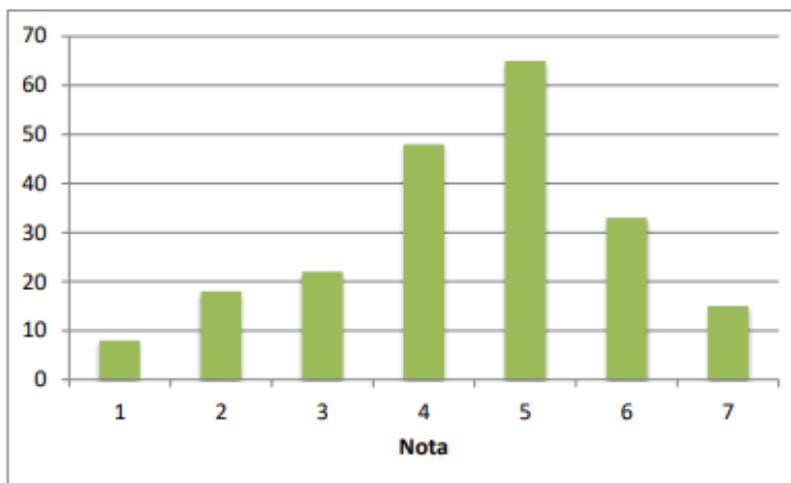


Figura 4: Respuestas de los conductores de Uber ante la pregunta "¿Cuál es su nivel de satisfacción general con su trabajo como conductor(a)?".

### Gráfico 1. Fuente: Fielbaum & Tirachini (2019)

Los motivos de descontento no fueron investigados en profundidad, pero de ciertos segmentos de la encuesta puede inferirse que los conductores perciben niveles de inseguridad en la prestación del servicio. Ello, pues muchos reportan haber conducido en lugares donde se han sentido inseguros (32%), haber recibido amenazas o ataques de parte de taxistas (20%), haber sido asaltado por pasajeros (10%), haber recibido amenazas o acoso de parte de un pasajero (10%), entre otras situaciones desafortunadas.

Para concluir se presenta un breve resumen de este capítulo: i) en contraste al capitalismo clásico comienza a surgir un nuevo paradigma -la economía colaborativa- que fomenta el acceso a los recursos en lugar de su propiedad; ii) dicho paradigma ha tenido impacto en diversas áreas económicas, siendo las más importantes en volumen el transporte entre pares y el alojamiento entre pares; iii) la modalidad de transporte colaborativo de más alto impacto en nuestro país es el ridesourcing, en que conductores privados o profesionales prestan un servicio similar al de un taxi, utilizando su vehículo para transportar pasajeros a cambio de una remuneración, aprovechando ciertas ventajas dadas por la tecnología; y iv) los usuarios refieren múltiples razones por las cuales utilizan las plataformas de ridesourcing en lugar de otros métodos de transporte; dichos motivos no se limitan a las tarifas más bajas que la competencia, sino que resaltan valor agregado en muchos otros aspectos del servicio, valorando positivamente la

presencia de dichas plataformas en Chile. Por su parte, los conductores refieren distintas razones para conducir utilizando las plataformas, valorando la independencia y flexibilidad que éstas les otorgan, un disfrute de la labor realizada e ingresos elevados en relación con el sueldo mínimo de las labores asalariadas; pese a ello, existe un índice no menor de descontento con las labores realizadas que conviene analizar detenidamente a efectos de mejorar, principalmente, la seguridad en la prestación del servicio.

## **CAPÍTULO SEGUNDO: ASPECTOS ECONÓMICOS RELEVANTES DEL MERCADO DE TRANSPORTE TERRESTRE REMUNERADO DE PASAJEROS**

El mercado de transporte terrestre remunerado de pasajeros tiene características particulares que deben ser analizadas para efectos del presente estudio. La idea matriz es que hablamos de un sector económico de carácter esencial, ya que las personas dependen de un buen sistema de transporte intermodal para realizar su vida en sociedad, cumpliendo éste una función integradora. Por lo tanto, es de suma importancia entender el funcionamiento de esta industria.

En el presente capítulo proponemos un análisis económico del mercado de taxis y de las plataformas de ridesourcing, donde determinamos aspectos como sus estructuras de mercado y efectos económicos, su mercado relevante, y las ganancias en eficiencia que introducen las plataformas en virtud del uso de la tecnología en contraste con las fallas que se producen en el mercado de los taxis. A su vez, se evalúan potenciales problemas asociados al uso de las mencionadas plataformas, que es necesario valorar para determinar su impacto dentro del mercado.

### **2.1.- Estructura y efectos de mercado: distinciones entre taxis y plataformas ridesourcing**

En referencia al mercado de taxis, si bien es cierto que éstos participan en el mercado del transporte público remunerado de pasajeros -junto a la red de metro, buses, entre otros-, apreciamos poca sustituibilidad del producto, dado que el valor cobrado es sustancialmente mayor al de sus alternativas; por tanto, se trata de un sub-mercado, que además posee características monopólicas derivadas de regulaciones estatales impuestas en períodos determinados. Lo anterior dice relación fundamentalmente con dos aspectos: i) tarifas fijadas por el regulador, que evitan guerras de precios entre taxistas; y ii) la licitación de cupos o licencias de taxi, que opera como una fuerte barrera a la entrada de este mercado<sup>19</sup>. Ello explica el poco interés de los taxistas por mejorar su rubro, tratándose, además, de un mercado de trato no recurrente<sup>20</sup>. Consecuencia directa de la falta de competencia en este mercado es la disminución en la calidad del servicio recibido por los pasajeros.

Un mercado de estructura monopólica es un mercado de competencia imperfecta, que se caracteriza por la existencia de un solo oferente -el gremio de taxistas- y múltiples demandantes, donde el primero tiene la habilidad de fijar los precios con la única limitación de la disposición a pagar del consumidor. En el caso del mercado de taxis, si bien es cierto la fijación de precios viene dada por el

---

<sup>19</sup> Estas materias serán profundizadas en el Capítulo Tercero.

<sup>20</sup> El conductor no tiene mayores incentivos para prestar un buen servicio, dada la escasa probabilidad que vuelva a coincidir con el mismo pasajero.

regulador, la homogenización del servicio les otorga un poder de mercado tal que naturalmente les permite extraer el excedente del consumidor (Policonomics, 2020), convirtiéndolo así en un verdadero “monopolio legal”.

En el caso de las plataformas ridesourcing, nos encontrábamos hace pocos años con características monopólicas derivadas de una posición dominante de Uber en el mercado. Con el tiempo eso se fue modificando y actualmente en nuestro país compiten las plataformas Uber, Cabify, Beat y Didi; estas dos últimas, de reciente ingreso, han iniciado sus operaciones con fuertes estrategias comerciales -consistentes en subvenciones para sus conductores y viajes gratuitos para sus usuarios- con lo que Uber paulatinamente ha ido perdiendo su posición inicialmente dominante. Hoy, sin embargo, vemos una estructura similar al oligopolio, puesto que si bien la competencia entre incumbentes es alta y se podría decir actualmente que las firmas son tomadoras de precios<sup>21</sup>, es precisamente la consolidación de estas cuatro plataformas en el mercado chileno lo que dificulta la entrada de nuevos incumbentes, al implicarles altos costos hundidos a efectos de capturar cierta cuota de mercado.

También respecto a dichas plataformas se constata la existencia de economías de escala; esto significa que los costes medios de producir un bien disminuyen según el crecimiento de la respectiva empresa y, por ende, la cantidad producida. Dicho de otro modo, los costes fijos del funcionamiento de estas plataformas son relativamente elevados -principalmente I+D<sup>22</sup>- mientras que los costes variables y los marginales de su expansión territorial suelen reducirse a medida que la empresa crece.

Otro aspecto que caracteriza a las plataformas de ridesourcing es la generación de efectos de red, consistentes en que por cada nuevo usuario que se integra en una plataforma de este tipo, esto produce un efecto beneficioso sobre los restantes, estimulando e incrementando la cantidad y variedad de la oferta. En otras palabras: mientras más densa es la red de usuarios y conductores de una aplicación que opera en una determinada ciudad, menores serán los tiempos de espera tanto para los pasajeros como para los conductores, que verán maximizadas sus ganancias (Montero & Domenech, 2017). Lo anterior ha fomentado la incorporación masiva de conductores no profesionales, atraídos por convenientes sistemas de bonificación que las plataformas entrantes ofrecen a sus nuevos conductores -usualmente consistentes en bonos por cantidad de viajes realizados en ciertos horarios- para ganar cuota de mercado y potenciar sus efectos de red.

---

<sup>21</sup> Ninguna de ellas puede influir en el precio de mercado; si una de ellas sube sus precios, es muy probable que los usuarios prefieran utilizar alguna de las otras.

<sup>22</sup> Investigación y desarrollo.

## **2.2.- El mercado de taxis y sus fallas.**

Una primera falla dentro del mercado de taxis -que justificaría a priori una intervención regulatoria- refiere a los elevados costes de negociación; si la tarifa fuera libre, tendríamos que negociar con cada taxista y si el precio no nos convence, esperar al siguiente -que podría ofrecer un valor aun mayor- (Esteve, 2015). Lógicamente lo anterior no es eficiente ni para el conductor ni para el pasajero, por lo que la regulación tarifaria del sector vendría a solucionar ese problema.

Particularmente, otra de las grandes fallas del mercado de taxis está muy ligada a sus características monopólicas: hablamos de las asimetrías de información entre proveedores y consumidores, pudiendo producir incluso un fenómeno de selección adversa en dicho mercado. Imaginemos una ciudad que contaba únicamente con taxistas honestos y, de repente, aparecen taxistas deshonestos. Pasado un tiempo, los usuarios percibirán cierta probabilidad de ser engañados y, consecuentemente, algunos de ellos dejarán de contratar dichos servicios. Esta contracción de la demanda obligará a algunos taxistas honestos a salir del mercado -ya que los deshonestos seguirán obteniendo rentas más altas producto de sus engaños-. Es posible también que algunos taxistas inicialmente honestos decidan convertirse en deshonestos, con el fin de permanecer en el mercado; por ende, con el tiempo, se incrementará la proporción de taxistas deshonestos y la probabilidad percibida por los usuarios de toparse con uno de ellos, lo que a su vez determinará la reducción de la demanda y la oferta de dichos servicios. Como vemos, es un círculo vicioso que puede llevar, incluso, al colapso de este mercado (Montero & Domenech, 2017).

## **2.3.- Discusión sobre el mercado relevante de plataformas de Ridesourcing**

La discusión sobre el mercado relevante de las plataformas de ridesourcing envuelve la siguiente pregunta: ¿los servicios prestados por ellas corresponden al ámbito del transporte privado remunerado de pasajeros, o al del transporte público remunerado de pasajeros? Resolver esta interrogante es una cuestión de tanta complejidad como relevancia a efectos de las políticas regulatorias que pudieran desarrollarse al respecto.

Por los servicios que las plataformas de ridesourcing ofrecen, es dable señalar que ellas se asemejan a los taxis y radiotaxis (Comisión Nacional de Productividad, 2019), modalidades bajo las cuales se ofrecen servicios de transporte público de pasajeros. La férrea oposición de dicho gremio al funcionamiento de plataformas de ridesourcing no es trivial; ellos señalan que su irrupción disminuyó la demanda por servicios de taxi tradicionales, repercutiendo negativamente en sus rentas.

Lo anterior nos permite establecer que las plataformas de ridesourcing entraron a competir directamente con los taxis tradicionales; sin embargo, dar por establecido lo anterior sin antes realizar un análisis doctrinal reviste ciertos reparos, dada, precisamente, la ausencia de regulación de dichas plataformas; así, por ejemplo, contrastan la obligación de prestación de servicio que tienen los taxis tradicionales como prestadores de un servicio de transporte público de pasajeros, en comparación con la mayor laxitud de que disponen los conductores de plataformas de ridesourcing para rechazar solicitudes de viaje sin expresión de causa.

Otra situación que complejiza la determinación del mercado relevante es la constante renuencia de las plataformas a ser calificadas como prestadoras de un servicio de transporte, considerándose a sí mismas como empresas que prestan servicios de intermediación tecnológica. Así lo establecen normalmente en sus términos y condiciones, confundiendo a los conductores que operan con ellas<sup>23</sup>. Lo anterior las exime -desde su punto de vista- de cumplir obligaciones diversas, principalmente en relación con aspectos tributarios y laborales.

La Comisión Europea ha establecido ciertas directrices para determinar cuándo una plataforma pasa de ofrecer meramente servicios de intermediación tecnológica a ofrecer también el servicio subyacente, como sería en este caso la prestación de un servicio de transporte. Dichos aspectos clave son: a) determinación del precio del servicio por las plataformas; b) otras condiciones contractuales clave, como instrucciones obligatorias a los conductores sobre la prestación del servicio; y c) propiedad de activos clave -los vehículos-<sup>24</sup>. Otros criterios que podrían considerarse son si la plataforma asume los riesgos relacionados con la prestación del servicio subyacente, o si existe una relación laboral entre la plataforma y el prestador respectivo<sup>25</sup>, aspectos que podrían indicar que la plataforma ejerce un gran nivel de control e influencia sobre la prestación y, por lo tanto, debiera considerarse también como prestadora del servicio subyacente (Comisión Europea, 2016), (Szpunar, 2017).

Al analizar las plataformas de ridesourcing bajo los criterios propuestos, se constata, en primer lugar, que cada plataforma fija la tarifa del servicio de forma unilateral; luego, es efectivo que las plataformas fijan condiciones contractuales clave, tales como los requisitos solicitados al conductor para

---

<sup>23</sup> A modo de ejemplo, el “contrato de servicios” que Uber ofrece a los conductores que aplican para operar con ellos los obliga a reconocer que “la Empresa es un comisionista que provee servicios tecnológicos de intermediación y que no ofrece servicios de transporte” (Rasier Operations B.V., 2018). Aceptar dicho contrato es la única forma de poder conducir mediante la plataforma.

<sup>24</sup> Actualmente los conductores prestan el servicio con vehículos particulares, aunque en Estados Unidos, Uber ya comenzó la prueba de vehículos autónomos, por lo que se espera que en el futuro dicha plataforma prescinda de sus conductores.

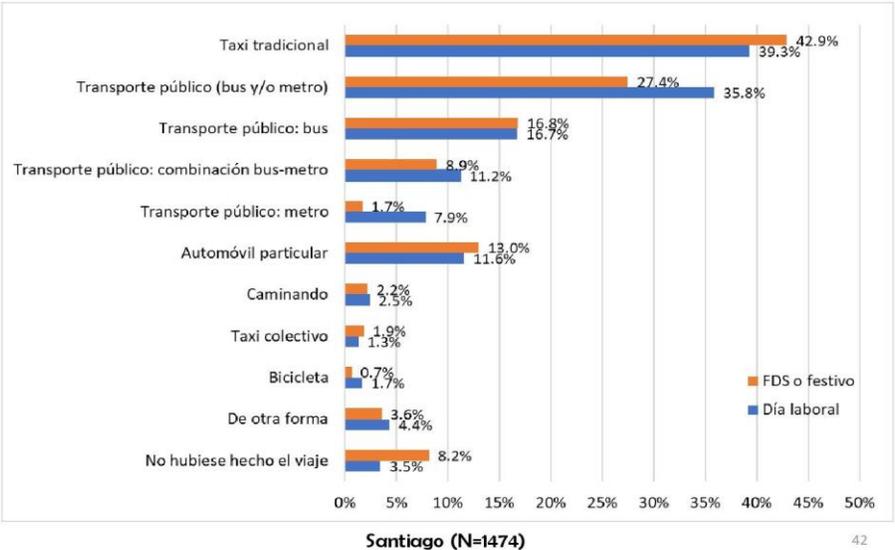
<sup>25</sup> Este es uno de los aspectos discutidos en torno a las plataformas de ridesourcing tanto en Chile como en otras latitudes. De momento no hay una regulación legal al respecto.

ser admitidos dentro de cada plataforma y las características de los vehículos aceptados. Otras condiciones contractuales clave dicen relación con que las plataformas fijan sus propios estándares de calidad del servicio; esto implica que, basadas en el sistema de reputación en línea, las plataformas pueden desvincular a conductores que estén por debajo de un umbral mínimo aceptable, el cual varía respecto a cada plataforma. A mayor abundamiento, las plataformas, conscientes que operan en una “zona regulatoria gris”, han asumido el pago de multas impuestas a sus conductores por prestar el servicio de transporte público remunerado de pasajeros sin contar con las autorizaciones correspondientes.

La opinión del abogado general del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es aun más severa: “Uber hace bastante más que intermediar entre oferta y demanda: ella misma ha creado la oferta. También regula sus características esenciales y organiza su funcionamiento” (Szpunar, 2017). Ello se replica en las demás plataformas de ridesourcing operativas en Chile.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que las plataformas de ridesourcing no se limitan a prestar servicios de intermediación, prestando también el servicio subyacente de transporte, cuyas características particulares permiten determinar que participa en el mercado del transporte público remunerado de pasajeros; sin embargo, su mercado relevante correspondería al sub-mercado de los taxis, por las similares características en la prestación de uno y otro servicio y por existir mayor sustituibilidad entre ellos que respecto a otros medios de la red del transporte público -y también respecto al transporte privado-, como se aprecia en el Gráfico 2.

**Si no existiese Uber ¿Cómo hubiese hecho el viaje?**



**Gráfico 2. Fuente: Tirachini (2017)**

## 2.4.- Ganancias de eficiencia y externalidades positivas del ridesourcing

La irrupción de plataformas de ridesourcing ha aumentado considerablemente la competencia en el mercado del transporte remunerado de pasajeros, compitiendo con buses, metro y especialmente con las diversas categorías de taxis. Mayor competencia en este sector implica reducción de precios y mejoramiento en calidad y variedad de servicios. El análisis de las plataformas respecto a los taxis tradicionales resulta provechoso para entender de mejor manera las ganancias en eficiencia que aquellas han producido.

En comparación con los taxis tradicionales, los vehículos de plataformas de ridesourcing tienen ciertas ventajas dadas por la innovación tecnológica, que permite aprovechar de mejor manera los recursos disponibles, alcanzando ahorros de costos en torno al 33% respecto a aquéllos (Comisión Nacional de Productividad, 2019). De este modo, normalmente logran una mayor tasa de ocupación, optimizan la eficiencia en los recorridos y entregan mayor seguridad a los usuarios, todos factores que influyen en: elevar la demanda, reducir el gasto de combustible, reducir el tiempo de espera para el pasajero y del auto vacío para el conductor.

Respecto a la determinación de tarifas, las plataformas incorporan un mecanismo llamado “tarifa dinámica” ( $x$ ), que consiste en un multiplicador calculado por el algoritmo de cada plataforma que permite ajustar la tarifa según la oferta y demanda temporal. Esto significa que un viaje con origen A y destino B, cuyo valor habitual es N, verá aumentado su costo mediante la aplicación de la tarifa dinámica a  $N(x)$ . Lo anterior es habitual en fechas de alta demanda -como Navidad o año nuevo- o a la salida de eventos específicos -conciertos o eventos deportivos de alta convocatoria, entre otros- en que la oferta de vehículos de plataformas no alcanza a cubrir la demanda estacional, por lo que la tarifa dinámica opera como incentivo para que nuevos conductores puedan cubrir este exceso de demanda, incrementando sus rentas y disminuyendo los tiempos de espera de los pasajeros.

Entre algunas de las externalidades positivas de las plataformas de ridesourcing podemos considerar: i) la reducción de las tasas de desempleo<sup>26</sup> -dada la facilidad para convertirse en conductor de cualquiera de ellas-; ii) el fomento a una mayor responsabilidad vial, evitando la conducción bajo la influencia del alcohol<sup>27</sup>; y iii) la disminución de la brecha digital -dado el aumento de la población con

---

<sup>26</sup> Aunque no existe una cifra oficial al respecto, al no estar regulado el funcionamiento de las plataformas de ridesourcing en nuestro país. Este aspecto se revisa en el Capítulo Tercero.

<sup>27</sup> Desde su llegada a Chile, tanto Uber como Cabify se han mostrado activos en campañas contra la conducción bajo la influencia del alcohol, realizando diversos convenios con Fundación Emilia y otorgando descuentos a sus usuarios focalizados en evitar esta práctica en contextos tales como fiestas patrias o partidos de la selección chilena de fútbol (Fundación Emilia, 2015), (La Nación, 2017).

acceso al soporte que permite utilizar las plataformas de ridesourcing, obligándola a educarse para aprovechar las ventajas de las tecnologías digitales-.

En relación con la prestación del servicio de transporte, las plataformas han ido incorporando servicios especiales, que -dados los límites regulatorios del sector- no pueden ser ofrecidos en el mercado de taxis básicos, y que en general elevan el bienestar y mejoran la asignación de recursos en el mercado. Entre ellos, contamos con que las plataformas ofrecen distintos tamaños de vehículo y niveles de servicio -lo que nos habla de la capacidad de las plataformas para discriminar entre consumidores según su disposición de pago-; además cubren necesidades especiales como: sillas de niños, asistencia a personas con movilidad reducida (Comisión Nacional de Productividad, 2019), y recientemente despacho de encomiendas<sup>28</sup>. A mayor densidad de las economías de red de cada plataforma, existirán mayores probabilidades de incorporar nuevos servicios que eleven el bienestar general.

## **2.5.- Eventuales externalidades negativas generadas por las plataformas ridesourcing**

Pese a los aspectos positivos ya señalados, se debe tener presente que las plataformas de ridesourcing no son modelos “neutros” en cuanto a su impacto, pudiendo generar externalidades negativas que justifiquen respuestas regulatorias de las autoridades. En este sentido, es claro que su irrupción reestructura la relación entre los prestadores de servicios y los consumidores, pudiendo dejar a unos y otros en posiciones desventajosas cuanto mayor es el poder de mercado de las plataformas; otro aspecto negativo tiene que ver con la fuga de capitales por la falta de tributación nacional en los servicios de transporte ofrecidos por las plataformas; también podrían existir problemas asociados al tratamiento de las enormes cantidades de datos personales acumulados y procesados por las plataformas, así como con la promoción y defensa de la libre competencia en el mercado que ellas vienen a desafiar.

Analizando la situación, por ejemplo, desde el punto de vista laboral, constatamos que en nuestro país los conductores de estas plataformas no estarían amparados por el sistema de protección social<sup>29</sup>, al operar las plataformas al margen de la legalidad vigente. Es más, las plataformas suelen utilizar eufemismos para denominar a sus conductores<sup>30</sup> y de ese modo burlar la legislación laboral, impidiéndoles la sindicalización, vacaciones pagadas, seguro de salud, entre otros derechos (Viollier,

---

<sup>28</sup> Servicios como Uber Flash, Cabify Envíos, Beat Envíos y Didi Entrega fueron incorporados por las plataformas de ridesourcing de manera excepcional, a raíz de la crisis sanitaria generada por el COVID-19 durante el año 2020.

<sup>29</sup> Podemos considerar a Cabify como una excepción, ya que dicha empresa emite boletas de honorarios por los servicios prestados por sus conductores y retiene mensualmente el 10.75% de sus ingresos, como dispone la Ley 21.133. Parte de ese monto se destina a la protección social de dichos prestadores del servicio.

<sup>30</sup> Desde su llegada, Uber ha denominado a sus conductores como “socios conductores”, pese a no tener participación alguna en la propiedad de la empresa.

2016). A su vez, otro aspecto que visibiliza la precariedad laboral en que se encontrarían los conductores de plataformas dice relación con una falta de control sobre la cantidad de horas que estarían trabajando, pudiendo llegar a completar largas jornadas laborales consecutivas sin ningún tipo de fiscalización<sup>31</sup>, lo que resulta riesgoso tanto para ellos mismos como para los pasajeros.

A su vez, la actividad desarrollada por plataformas de ridesourcing no se encuentra amparada por la Ley 19.496 de Protección de los Derechos de los Consumidores, aspecto ligado a estos efectos con la Ley 19.628 -de Protección de la Vida Privada-. Si bien hay un reconocimiento sobre el buen funcionamiento de los sistemas de reputación en línea y una aceptación general sobre los métodos de resolución de conflictos en viajes, se han reportado casos de cobros indebidos, duplicados e, inclusive, estafas cuyo origen se encuentra en un mal tratamiento de datos por las plataformas o en malas prácticas de los conductores (Teletrece, 2018) (BíoBíoChile, 2019). Ante ello, el usuario quedaría desprotegido legalmente, encontrándose sus derechos sujetos a la mera voluntad de la plataforma respectiva.

Los problemas desde el aspecto fiscal, en tanto, dicen relación con la recaudación de tributos por la actividad de las plataformas de ridesourcing<sup>32</sup>. A este respecto, es necesario distinguir dos aristas en su operación:

- a) El *servicio de intermediación tanto a transportistas como usuarios*, por el cual las empresas proveedoras disponen una plataforma digital para facilitar el encuentro entre transportistas y usuarios para contratar servicios de transporte;
- b) El *servicio de cobro o recaudación a transportistas*, por el cual las empresas proveedoras perciben directamente el precio de los servicios de transporte pagados por los usuarios, que son posteriormente distribuidos a los transportistas (Cavada, 2017).

Entendida así la estructura de negocio de las plataformas de ridesourcing, existe un inminente riesgo de erosión tributaria, por cuanto algunas de estas no están constituidas en Chile como empresas

---

<sup>31</sup> Este aspecto no se limita solamente a los vehículos de plataformas de ridesourcing; en efecto, uno de los problemas tradicionales del mercado de taxis es la incapacidad de las autoridades de entregar una adecuada respuesta fiscalizadora, lo que -desde luego- resta incentivos a los taxistas para cumplir con la normativa que los rige. Tampoco existe actualmente un sistema de verificación de horas trabajadas, lo que pone en riesgo tanto la seguridad del conductor como la de los pasajeros.

<sup>32</sup> En Chile, las personas naturales o jurídicas sin residencia o domicilio en Chile, pero que tienen rentas de fuente chilena, se encuentran afectas al Impuesto Adicional respecto a ellas. Al ser en la práctica poco probable que dichas personas jurídicas asistan a Chile únicamente a pagar sus impuestos, la ley contempla un sistema de retención, por el cual es la persona que envía la remesa al extranjero quien debe enterar el impuesto en arcas fiscales. De todos modos, siguen existiendo sofisticadas fórmulas para eludir dichas obligaciones tributarias, por lo que ante una empresa que tiene operaciones evidentemente establecidas en Chile desde hace años resulta conveniente exigir su constitución formal en el país para hacer exigible el pago de los impuestos correspondientes.

de transporte<sup>33</sup>, teniendo sus matrices en países con tratamiento fiscal favorable o, derechamente, regalías exentas de impuestos. De este modo, ciertas plataformas, y por lo general los conductores, no estarían tributando por los servicios prestados en Chile<sup>34</sup> (Comisión Nacional de Productividad, 2019), dejando de percibir el Fisco importantes montos por este concepto<sup>35</sup>.

Otro aspecto por considerar son los efectos de redes generados por las plataformas; si bien estos, en principio, las favorecen tanto a ellas como a los usuarios, pueden operar, a su vez, como fuertes barreras a la entrada, limitando seriamente la competencia en el mercado. De este modo se explican casos de plataformas como Maxim, Bogui o Go, que no fueron capaces de desafiar a los incumbentes, al no generar efectos de redes atractivos para sus usuarios. Tampoco lograron repercusión mediática alguna, desapareciendo finalmente del mercado chileno.

Por último, debemos estar atentos a un eventual aumento de la oferta que no se corresponda con la demanda estacional, lo cual reduciría la tasa de ocupación de los vehículos de plataforma, asimilándolos a la que poseen actualmente los taxis, aumentando consiguientemente la congestión vehicular. Esta materia debe ser analizada detenidamente, a efectos de conservar las ganancias de

---

<sup>33</sup> El caso icónico de elusión tributaria es Uber y se explica de la siguiente manera: en el país opera la filial Uber Chile SpA, cuyo accionista es Uber B.V, radicada en Países Bajos. La primera, al ser una sociedad por acciones, debiera pagar un Impuesto de Primera Categoría del 27%, adscrita al régimen semi integrado; sin embargo, lo que ocurre en la práctica es que por cada viaje que se realiza en Uber en el país, quien recibe los pagos es Uber B.V.. Es en realidad esta, y no Uber Chile SpA, quien devuelve un porcentaje de dicho monto percibido al conductor a través de empresas locales de gestión de pagos, reteniendo una comisión en torno al 30% por concepto de comisión de la compañía por intermediación. Tras el descuento de los gastos operativos, Uber B.V. retiene un 1% del dinero restante, traspasando el 99% restante a Uber International CV a título de regalías por propiedad intelectual. Esta última se encuentra registrada en Bermuda, y su dueño es Uber Technologies, situada en California EE.UU. De este modo, en Chile no se registra ingreso alguno; en Países Bajos las regalías por propiedad intelectual están exentas de impuestos; y Bermuda, en tanto, es paraíso fiscal, por lo que Uber tampoco tributa en dicho país (Comisión Nacional de Productividad, 2019).

<sup>34</sup> Es importante señalar que, bajo la modalidad de negocio propuesta, los conductores no tendrían un vínculo laboral con Uber, por lo que no se les aplicaría el Impuesto de Segunda Categoría correspondiente a sueldos y salarios. Ello implica que deberían emitir boletas de honorarios por prestación de servicios profesionales lo que, en la práctica, no ocurre. Cabify, por su lado, se encuentra constituida legalmente en Chile y con sus impuestos (IVA) y los de sus conductores (Renta) en orden, puesto que opera de agente retenedor; Beat, por su parte, se encuentra constituida en Chile y paga el IVA por sus servicios de intermediación, pero no así respecto a sus conductores, puesto que esta plataforma no exige boletas de honorarios ni realiza retención de impuestos alguna.

<sup>35</sup> Estimaciones de la CNP indican que, de haber tributado Uber en Chile el 2017 para un volumen de operaciones aproximado de US\$ 300 millones, su matriz holandesa Uber BV habría recaudado por concepto de comisiones unos US\$ 88 millones. Esto implica que habrían ingresado a las arcas fiscales al menos US\$ 29,5 millones por el Impuesto Adicional a las remuneraciones por servicios prestados en el extranjero -considerado en la Ley de Impuesto a la Renta-, y otros US\$ 4,5 millones si la firma cancelara el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por correduría. Asimismo, se estima que, de aplicarles a los 70 mil conductores de Uber operativos al final de ese año el criterio de tributar por renta presunta (como lo hacen actualmente los taxistas tradicionales -tomando como referencia un vehículo con un avalúo fiscal de \$6,3 millones-), se habrían recaudado otros US\$ 18 millones. En total, el fisco habría recibido en 2017 poco más de US\$ 50 millones por este tipo de tributación (Comisión Nacional de Productividad, 2019), (Derechotributario, 2018).

eficiencia que han posicionado a las plataformas de ridesourcing como una solución de transporte ampliamente aceptada en el país.

Algunas breves conclusiones del presente capítulo: i) existen diferencias sustantivas en el funcionamiento de los taxis tradicionales y los vehículos asociados a plataformas de ridesourcing, tanto en sus estructuras de mercado como respecto a las economías de escala y los efectos de redes producidos en estas últimas, derivadas del uso de la tecnología; ii) existen fallas dentro del mercado de los taxis que justifican su intervención regulatoria, como las asimetrías de información que pueden llegar a provocar un fenómeno de selección adversa; iii) el funcionamiento de las plataformas de ridesourcing se enmarca en el mercado relevante del transporte público de pasajeros y, específicamente, en el sub-mercado de los taxis, por prestar un servicio similar en cuanto al objeto de la prestación; iv) las plataformas de ridesourcing producen ganancias de eficiencia y externalidades positivas dentro del mercado de taxis, mejorando la competencia, disminuyendo los precios y mejorando la calidad del servicio en general; v) sin embargo, se debe poner atención a eventuales externalidades negativas que puedan producirse en ámbitos como el derecho laboral, el derecho del consumidor, la protección de datos personales, el derecho tributario y la protección de la libre competencia.

El desafío, al fin y al cabo, es maximizar el aporte de las plataformas, mientras se minimizan sus externalidades negativas y los riesgos que su operación representa. En los capítulos siguientes se analizan las mejores vías para lograr dicho objetivo.

### CAPÍTULO TERCERO: ANTECEDENTES REGULATORIOS EN CHILE

Una breve aproximación al término regulación económica nos permite definirla en sentido amplio como “*aquella técnica de intervención del Estado mediante la cual se dicta y/o establecen medidas de ordenación de las actividades económicas para conseguir objetivos de interés público*” (Danós, 2015). Esta intervención puede manifestarse mediante diversas formas jurídicas; ya sea tener carácter normativo, comprender funciones de supervisión y fiscalización, potestades de sanción e incluso la facultad de resolver controversias con los sujetos regulados.

Los motivos de un Estado para regular una actividad económica dicen relación, fundamentalmente, con “*cubrir necesidades básicas o de carácter esencial para la población, que en los países de Iberoamérica cuyos ordenamientos jurídicos se identifican con la vertiente de Derecho Administrativo Europeo se tiende a asignarles un régimen jurídico especial que denominan «servicios públicos»*” (Danós, 2015). O denominados *servicios de interés general*, según una apreciación más moderna (Ariño, 2016). A fin de cuentas, los fundamentos de la regulación económica dicen relación con la protección de intereses públicos muy amplios, como la preservación de la salud, el medio ambiente o la libre competencia, entre otros. Desde el punto de vista económico, la regulación económica tiene como finalidad intentar replicar las condiciones que tendría un mercado perfectamente competitivo.

Es menester enfatizar el carácter estratégico de las actividades reguladas; ya que, por su intermedio, se satisfacen necesidades básicas de las personas y sobre ellas pesa en gran medida la economía productiva -como la agricultura, el comercio o el transporte-. Por ello, existen algunas características técnicas y estructurales comunes a estas industrias (Ariño, 2016):

- a) Se prestan habitualmente sobre infraestructuras de red, donde ésta opera como “market place”, es decir, el mercado descansa en ella; aquí radica la necesidad de que sea de uso común cuando es única, con derecho de acceso a terceros<sup>36</sup>.
- b) Normalmente exigen grandes inversiones iniciales, con largos plazos de amortización; una vez realizada esta inversión inicial, el costo marginal de producir una unidad adicional es relativamente bajo. Por lo tanto, se dice que estas industrias ofrecen economías de escala y una tendencia natural al monopolio, u oligopolio concentrado en grandes empresas<sup>37</sup>.
- c) Su relevancia social exige garantía de prestación, universal en lo posible.

---

<sup>36</sup> El ejemplo típico nacional son las redes de transmisión de energía eléctrica.

<sup>37</sup> Un ejemplo típico de oligopolio concentrado nacional son las grandes compañías de buses, Tur Bus y Pullman Bus, en las rutas entre Santiago y el litoral central.

En la industria nacional del transporte remunerado de pasajeros<sup>38</sup>, y particularmente respecto al mercado de taxis, éste ha sido históricamente objeto de intensas regulaciones, que dicen relación con sus especiales condiciones, a la luz del marco propuesto en el párrafo anterior. Como aspectos particulares de esta industria que justificarían la intervención regulatoria estatal, cabe destacar: i) su desarrollo sobre una infraestructura limitada -las calles y autopistas-, lo que puede producir saturación de infraestructura en horas de punta (y eventual saturación ambiental por la emisión de gases contaminantes); ii) la posibilidad que los operadores acumulen poder de mercado que les permitan extraer rentas del pasajero; iii) la dificultad de éstos para juzgar aspectos claves de la calidad del servicio de un taxi previo a utilizarlo; y iv) la necesidad de maximizar la eficiencia del servicio, asegurar su disponibilidad y facilitar su fiscalización, por tratarse de aquellos esenciales que requieren garantía de prestación.

En este capítulo, se revisarán los antecedentes regulatorios de la industria del transporte en nuestro país, verificando qué aspectos específicos se regulan dentro del mercado de transporte remunerado de pasajeros. Además, mediante un somero análisis de dichas normativas, se cuestionará la actual justificación de algunas disposiciones para los fines previstos al momento de su implementación; y, a su vez, se revisarán los aspectos que eventualmente podrían dificultar una revisión de dichos preceptos legales, en consideración de los nuevos entrantes disruptivos al mercado.

### **3.1.- Legislación nacional en materia de transporte privado remunerado de pasajeros: Decreto 80 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de 2004**

La normativa que rige actualmente el transporte privado remunerado de pasajeros es el Decreto Supremo 80, del año 2004, que lo caracteriza -en su artículo 2º- como una actividad por la cual una persona contrata a otra para que ésta transporte exclusivamente a uno o más pasajeros, previamente individualizados, con un origen y destino preestablecidos. Su dictación tuvo como objetivo lograr un mejoramiento sustantivo de los servicios ante el crecimiento demográfico y el desarrollo urbano del país, con el fin de que éstos se presten en condiciones de seguridad, comodidad, eficiencia y racionalidad. Para ello, se establecen exigencias tales como la necesidad de que el interesado acredite el cumplimiento de ciertos requisitos, siendo el primero de ellos la presentación de solicitud de operación ante la SEREMITT<sup>39</sup> de la región donde se prestarán los servicios. A su vez, se establecen condiciones respecto a aspectos técnicos del vehículo -antigüedad, cilindrada y corridas de asiento (tres, al menos)-, así como

---

<sup>38</sup> Cada vez que hablemos del “mercado o industria del transporte”, lo haremos en referencia al transporte terrestre, excluyendo otras vías como la aérea y marítima, que poseen regulaciones diversas.

<sup>39</sup> Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones.

requisitos para el conductor, -exigencia de una licencia profesional clase A-2 o A-3, entre otros-. El servicio es prestado casi exclusivamente por vehículos tipo Station Wagon.

El servicio ofrecido por estos vehículos se diferencia del prestado por los taxis básicos (que se consideran transporte público), aunque tiene ciertas similitudes en cuanto a la prestación del servicio por taxis ejecutivos y por los de turismo (Comisión Nacional de Productividad, 2019). También se asemeja a los servicios prestados por plataformas de ridesourcing en cuanto a la predeterminación del destino del viaje; sin embargo, como ya fue señalado, el mercado relevante de las plataformas de ridesourcing se circunscribe en el mercado de taxis.

### **3.2.- Legislación nacional en materia de transporte público remunerado de pasajeros: Decreto 212 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de 1992**

El MTT<sup>40</sup> ha fijado una normativa específica para el mercado del transporte público de pasajeros: el Decreto 212, de 1992. En su artículo 20 señala que el servicio podrá prestarse con buses, trolebuses, minibuses y vehículos de alquiler, y dentro de los últimos podrán prestarse los servicios de taxi básico, ejecutivo y turismo.

La normativa en general establece diversos requisitos para prestar el servicio de taxi, distinguiendo entre requisitos del conductor y requisitos del vehículo. Los más relevantes son:

- a) Requisitos del conductor: i) debe contar con una licencia profesional Clase A, que requiere edad mínima de 20 años y al menos dos años transcurridos desde la obtención de la respectiva licencia Clase B; ii) realización de un curso de conductor profesional; iii) examen teórico específico que contempla aspectos relativos a técnicas de conducción, normativa legal atinente al rubro y calidad de servicio a usuarios, cuya renovación es cada 4 años<sup>41</sup> (Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito, 2018).
- b) Requisitos del vehículo: i) dos revisiones técnicas anuales; ii) motor de cilindrada mínima de 1,5 litros (1.6 litros para taxis ejecutivos y de turismo); iii) aire acondicionado, cierre centralizado y alza vidrios eléctricos; iv) cuatro puertas y dos hileras de asientos; v) disponer de taxímetro en las comunas donde su uso es obligatorio (sólo aplicable para taxis básicos); vi) antigüedad menor a un año al momento de solicitar su incorporación al Registro Nacional de Servicios de

---

<sup>40</sup> Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

<sup>41</sup> A diferencia de la licencia Clase B que se renueva cada 6 años.

Transporte de Pasajeros<sup>42</sup> -no obstante lo cual, las licencias expiran a los 12 años en la Región Metropolitana y a los 15 años en otras regiones-; vii) ser modelos de fabricación estándar sin estar modificados ni adaptados; y viii) modelo de pintura estandarizado (sólo para los taxis básicos) para facilitar su identificación y fiscalización -carrocería negra con techo amarillo-. Se debe mencionar que la normativa excluye a los vehículos tipo City Car, Hatchback y Station Wagon, reduciéndose la oferta solo a vehículos tipo Sedan.

No menos importante es señalar que los taxis básicos están autorizados para recoger pasajeros en la calle, en paraderos designados o previa reserva telefónica. En alrededor de 50 comunas del país la tarifa del viaje será determinada por un taxímetro<sup>43</sup> que deberá ser visible al pasajero en todo momento, mientras que en el resto del país la tarifa está fijada por zonas.

Los taxis ejecutivos, en tanto, funcionan con precios libres -a excepción de la Región Metropolitana- y, a diferencia de los taxis básicos, no están obligados a publicar sus precios ni a pintar el vehículo de una determinada manera, ofreciendo normalmente sus servicios a hoteles y empresas. La normativa les prohíbe recoger pasajeros en la calle, limitándose a prestar sus servicios previa reserva remota.

Por otro lado, los taxis de turismo están orientados principalmente a turistas y funcionan normalmente entre hoteles -u otros destinos turísticos- y aeropuertos. Tienen libertad tarifaria y no se les exige estandarizado de pintura, pero operan exclusivamente previa reserva.

Existe una modalidad adicional de prestación de servicios de transporte remunerado: los taxis colectivos que, como su nombre indica, son un servicio compartido entre pasajeros que siguen un mismo recorrido y pagan una tarifa preestablecida por cada tramo. Estos vehículos operan en determinadas líneas de recorrido y deben estar asociados a una empresa de transporte, cuyo representante legal es el encargado de inscribir o cancelar los vehículos. Los distingue de las modalidades de taxi básico y ejecutivo el que son considerados transporte público urbano y no vehículo de alquiler (Comisión Nacional de Productividad, 2019).

Por último, cada SEREMITT regional es encargada de la fiscalización y cumplimiento de la presente normativa; sin embargo, constantes infracciones y malas prácticas de los taxistas -como taxímetros adulterados, conducción imprudente, vehículos en mal estado o discriminación en la

---

<sup>42</sup> Registro cuya base legal la encontramos en el artículo 3° de la Ley 18.696 de 1988 y en el artículo 10° de la Ley 19.040 de 1991.

<sup>43</sup> Actualmente en la Región Metropolitana se cobra \$300 por los primeros 200 metros de recorrido, y \$130/\$140 cada 200 metros o cada 60 segundos adicionales, lo que ocurra primero.

prestación del servicio- han puesto de manifiesto que la capacidad de fiscalización de dicho organismo es escasa, minando así la confianza de los consumidores, que tienen, de este modo, una razón adicional para migrar a las plataformas de ridesourcing.

### **3.3.- Leyes 19.593 de 1998 y 20.967 de 2015: Suspensión de la inscripción de taxis en Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros**

Como consecuencia principalmente de la liberalización de la economía y reducciones arancelarias, el parque de taxis y vehículos particulares creció significativamente durante la década de 1990. Esto fue antecedente y motivo para que el MTT promoviera la Ley 19.593 en 1998, cuyo artículo único señaló que se fijaba una cuota y se suspendían por dos años -1998 a 2000- la inscripción de taxis, en cualquiera de sus modalidades, en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros.

Con el pasar de los años, dicha restricción resultó permanente, siendo reforzada por la Ley 20.967 de 2015 que suspendió por un plazo de cinco años adicionales la inscripción de taxis en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros, restricción que en principio debería regir hasta el presente año. Lo anterior ha impedido aumentos de oferta según demanda estacional, generando una estructura de baja competencia que reduce la calidad del servicio. De este modo, encontrándose congelado el parque de taxis, actualmente solo se permite el reemplazo de automóviles mediante el traspaso de patentes (Subsecretaría de Transportes, 2020), lo que ha generado un “mercado negro” de las mismas, con valores oscilantes entre los 7 y los 10 millones de pesos (Autofact, 2018).

Además, como consecuencia del congelamiento del parque de taxis y de la baja competencia en dicho mercado, se han producido -durante décadas- rentas extraordinarias para los poseedores de licencias de taxi, situación que no es razonable dentro de un mercado competitivo donde se opera al costo marginal. La entrada disruptiva de las plataformas de ridesourcing no solo ha venido a poner en evidencia lo anterior, sino que ha detenido las sucesivas alzas que se venían produciendo en las tarifas de los taxis durante los últimos años<sup>44</sup>, otorgando -por cierto- una alternativa más accesible económicamente a los usuarios.

---

<sup>44</sup> La última oportunidad en que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones decretó un alza fue en enero de 2019, estableciendo un cobro variable máximo de \$140 por cada 200 metros recorridos y cada 60 segundos a bordo; sin embargo, tomando en cuenta la competencia con las plataformas de ridesourcing, parte del gremio de taxistas rechazó esta medida, manteniendo la mayoría de ellos el valor previo de \$130 (BioBioChile, 2019).

### **3.4.- Necesidad de revisión de los marcos regulatorios actuales**

El problema regulatorio que subyace a la preservación de las normativas descritas queda de manifiesto si uno se cuestiona, al menos, la utilidad y conveniencia actual de algunos de sus preceptos. Dicho ejercicio intelectual lo podemos dejar a reflexión del lector, pero lo que es indesmentible es que las regulaciones al mercado de transporte remunerado de pasajeros siguen operando con lógicas del siglo pasado y no responden a las problemáticas actuales del sector ni al crecimiento demográfico experimentado por las ciudades de nuestro país. A mayor abundamiento, las dificultades en la fiscalización del cumplimiento de la normativa y engorrosos mecanismos de reclamo respecto al servicio prestado ponen de manifiesto la necesidad de examinar los marcos regulatorios actuales.

Los aspectos normativos cuya revisión se propone dicen relación con: i) la fijación de precios según taxímetro, que restringen la posibilidad de ajustar oferta y demanda mediante flexibilidad en los precios; ii) algunos estándares de servicio -como la cilindrada del vehículo- que homogenizan la oferta; y iii) la fijación legal de cuota, que otorga artificialmente poder de mercado a sus operadores, reduciendo ostensiblemente los incentivos para que éstos mejoren la calidad del servicio ofrecido (Comisión Nacional de Productividad, 2019).

Atendido que existe similitud entre las regulaciones del taxi entre distintas jurisdicciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos plantea sin rodeos que, al mismo tiempo que se discute la regulación de las plataformas de ridesourcing, se deben desregularizar los tres aspectos mencionados en el párrafo anterior respecto a los taxis, pues constituyen una enorme desventaja competitiva que les impide reaccionar estratégicamente ante sus competidores disruptivos, perjudicando, en última instancia, el interés general de los consumidores (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018).

Volviendo a las plataformas de ridesourcing y a la importancia de la revisión normativa, debe señalarse que en el presente dichas plataformas -cuyas ganancias de eficiencia han sido explicadas en detalle- operan en una “zona regulatoria gris”, cuestión que no es baladí. Desde el punto de vista legal, una de las principales objeciones a su funcionamiento se relaciona con materias de libre competencia y radica en que el servicio de transporte que prestan los particulares mediante aplicaciones de ridesourcing sería constitutivo de un ilícito de competencia desleal, cuando existe aprovechamiento de una ventaja producida por prestar este servicio regulado sin las autorizaciones o licencias correspondientes. Cabe señalar que esta situación no es exclusiva de nuestro país, sino que se repite en diversas jurisdicciones<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Se profundiza en el Capítulo Quinto.

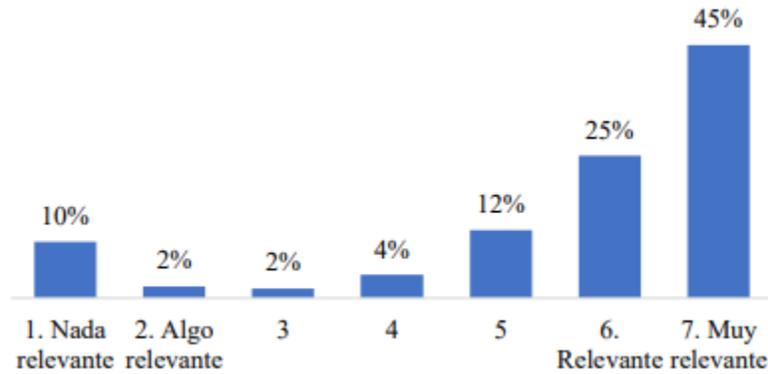
La eventual aplicabilidad de las normativas existentes a las plataformas de ridesourcing tiene, principalmente, dos reparos que son imposibles de soslayar:

- a) La normativa considera la actividad del transporte remunerado de pasajeros meramente en el aspecto profesional, resultando sumamente restrictiva para los conductores de plataformas, en cuanto no reconoce que un porcentaje importante de ellos realiza esta actividad a tiempo parcial y como segunda ocupación (Comisión Nacional de Productividad, 2019). Bajo la normativa existente, estos operadores quedan automáticamente excluidos de la industria de prestación de servicios de transporte remunerado en la modalidad de plataformas de ridesourcing.
- b) La licitación de cupos imperante en el mercado de taxis obligaría a reducir drásticamente la oferta de vehículos asociados a plataformas de ridesourcing, lo que implicaría mayores tiempos de espera y un aumento en los valores del servicio.

Considerando que los reparos mencionados no tienen soluciones unívocas, el diálogo entre los diversos actores involucrados deviene en imprescindible para la revisión de los marcos normativos actuales y, especialmente, para encaminar las eventuales propuestas regulatorias de las plataformas de ridesourcing, de manera tal que se puedan abarcar los objetivos de política pública que se pretenden alcanzar en este ámbito.

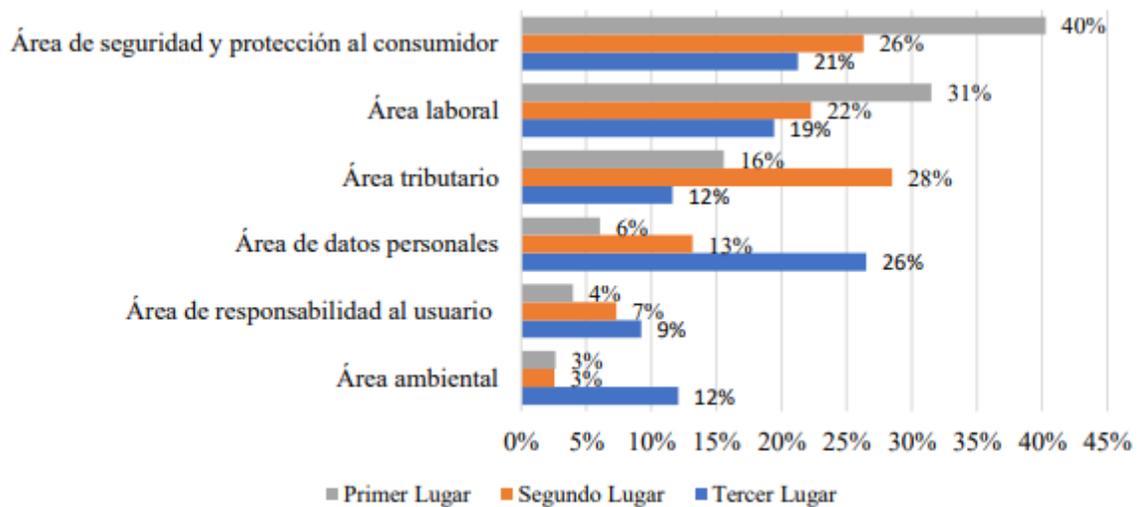
### **3.5.- Percepción ciudadana sobre la regulación de plataformas de ridesourcing**

El ya referido estudio de Tirachini & Del Río para la Comisión Nacional de Productividad también indagó sobre cuán relevante consideran los usuarios de servicios de ridesourcing la regulación oficial de esta modalidad de transporte en Chile, aplicando una encuesta con una escala de 1 -nada relevante- a 7 -muy relevante-. A este respecto, es importante señalar que más de 2/3 de los usuarios consideran relevante (6) o muy relevante (7) que las plataformas de ridesourcing sean reguladas formalmente, lo que permite suponer que, en general, la ciudadanía otorga un alto valor a este aspecto, como se demuestra en el gráfico a continuación.



**Gráfico 3. Fuente: Tirachini & Del Río (2018)**

A su vez, consultados los usuarios sobre los aspectos que consideran importantes de regular, y permitiéndoles señalar tres prioridades dentro de seis posibilidades, las mayores preocupaciones estuvieron enfocadas en las áreas de seguridad/protección al consumidor y en el área laboral. Los resultados fueron los siguientes:



**Gráfico 4. Fuente: Tirachini & Del Río (2018)**

Los resultados expuestos permiten afirmar que, dado el impacto que las plataformas de ridesourcing han tenido en la movilidad urbana y en la calidad y estilo de vida de la población, sus usuarios se encuentran interesados y consideran relevante el otorgamiento de un marco jurídico claro para que éstas puedan operar en el país sin duda alguna respecto a su legalidad. Particularmente relevante resulta el hecho que han identificado perfectamente ciertos inconvenientes derivados de su operación dentro de una “zona regulatoria gris”, que -asumen- pueden mermarlos en el ejercicio de sus derechos,

por lo que valoran el hecho que mediante una regulación adecuada pueda garantizarse la seguridad del servicio y el pleno ejercicio de sus derechos como trabajadores por un lado y consumidores por otro lado.

Por último, el estudio de Tirachini y Fielbaum ya reseñado en el Capítulo Primero del presente trabajo, refiere que el 56% de los conductores de plataformas de ridesourcing manifiesta su aprobación a la regulación del sistema -en cuanto les asegure contractualmente derechos como seguro de salud, previsión, vacaciones y transparencia en el salario-, aun cuando ello les exija obtener licencia profesional y pagar impuestos. Replota, de este modo, el complejo dilema de la calificación laboral de los conductores de plataformas ridesourcing, junto a la pregunta de si la calificación de los conductores como empleados asalariados podría llevar al fin del sistema o, por el contrario, lo democratiza.

### **3.6.- Aspectos que dificultan la revisión normativa**

Establecida la necesidad de una revisión crítica de los marcos regulatorios que rigen actualmente al mercado de los taxis, la dificultad de su aplicabilidad a las plataformas de ridesourcing por sus particulares características y la percepción ciudadana sobre la necesidad de la regulación de diversos aspectos dentro del marco de operación de estas últimas, nos encontramos con ciertos obstáculos a dicha tarea revisora. Algunos de ellos son:

a) Incertidumbre sobre nueva regulación: existe aún una considerable incertidumbre acerca de los efectos positivos y negativos que las plataformas de ridesourcing pueden tener sobre el bienestar social; dicha vacilación se extiende, por lo tanto, a la forma en que se puedan regular logrando un justo equilibrio entre todos los legítimos intereses implicados.

b) Intereses de operadores establecidos: la revisión y modificación de la normativa existente puede perjudicar seriamente los intereses actuales de los taxistas establecidos. Las barreras legales de entrada les han permitido cobrar precios óptimos a los que cobrarían en un mercado desregulado, maximizando sus excedentes; en tanto que, aquellos que recientemente han obtenido una licencia de taxi desembolsando una considerable suma de dinero, no podrán amortizar dicho gasto, puesto que un eventual cambio que tienda a la desregularización y apertura de dicho mercado les hará perder su valor. Ello explica, en gran medida, la fuerte oposición de los taxistas a cambios normativos en el sector.

c) Captura de los reguladores: este aspecto merece especial atención, ya que constituye una de las más comunes y nocivas fallas de la regulación económica. En relación con el mercado de taxis, es posible presumir fundadamente que, de la misma manera que el gremio de taxistas ha logrado que el regulador establezca normativas en buena medida ineficientes, dicho gremio está logrando que los

organismos reguladores preserven dicha situación para conservar las ventajas de mantener dicho sector fuertemente regulado, extrayendo de este modo, durante décadas, las rentas de los consumidores y eventuales competidores. La ley 20.967 de 2015 -dictada previamente a la irrupción masiva de plataformas de ridesourcing en nuestro país- resulta un buen ejemplo de ello.

Entre los mecanismos con que grupos de presión, en especial el gremio de taxistas, pueden presionar -o derechamente capturar- a los reguladores, encontramos los siguientes: i) la información que las autoridades requieren para regular adecuadamente el sector está, en gran medida, en manos de los taxistas, por lo que éstos tienen incentivos para suministrarla de manera parcial o sesgada en beneficio de sus intereses particulares; y ii) los intensos efectos sociales de una paralización de los taxistas desincentiva al regulador a tomar medidas en su perjuicio, convirtiendo a las huelgas en un poderoso instrumento de presión para dicho gremio.

Particularmente, los indicios que nos permiten presumir que el regulador ha estado capturado durante décadas por el gremio de taxistas son: i) que el número de licencias se haya mantenido constante durante más de dos décadas, en un contexto en que la población ha aumentado en dicho período alrededor de un 25% (Instituto Nacional de Estadísticas, 2020); ii) el elevado precio de las licencias de taxi en el mercado secundario o “negro” -ver ítem 3.3-, que se traslada a los usuarios en las tarifas del servicio; y iii) la manifiesta falta de justificación de muchas de las regulaciones vigentes, más bien destinadas a proteger intereses de los taxistas, ya que no responden a las necesidades actuales del mercado (Montero & Domenech, 2017).

Para combatir las dificultades señaladas, tiene un rol primordial el fortalecimiento de la institucionalidad regulatoria, de manera tal que el rol de los grupos de interés permita ampliar el debate y no apoderarse del mismo. Lo anterior, aplicado a una eventual regulación de las plataformas de ridesourcing es especialmente relevante, dado el poder económico de empresas multinacionales como Uber y Didi que, en contraposición a presiones de los taxistas, podría influir negativamente en la implantación de una regulación para el sector.

### **3.7.- Necesaria coherencia en la regulación sectorial del transporte de pasajeros**

La gestión del transporte terrestre es un aspecto esencial que se debe tener en cuenta en cualquier planificación urbana de largo plazo. Es por ello que, ya sea optemos por unas u otras técnicas regulatorias, la coherencia entre políticas es un aspecto clave para el mejoramiento del transporte en general y la calidad de vida de los ciudadanos. La interrogante sobre si debemos o no -y de qué forma- regular las plataformas de ridesourcing debe ser analizada y respondida mirando al sistema de transporte

de manera global, propendiendo a la integración de los distintos sistemas; es decir, el regulador debiera considerar los mecanismos ofrecidos por las plataformas de ridesourcing para actualizar las normativas de transporte en general, incorporando nuevas tecnologías en la industria. Bien se ha dicho a este respecto que *“una política de transporte diseñada específicamente para mejorar la movilidad de una ciudad será coherente en la medida en la que el logro de los objetivos de cada política contribuya, de manera diferenciada, a la solución de un mismo problema público”* (Cejudo y Michel, 2016).

Consideradas las necesidades del sector y la percepción de los usuarios del transporte en general -entendiéndose incluida la de conductores y usuarios de plataformas ridesourcing-, el principal desafío en este sentido es que los encargados de política pública asimilen el impacto de las nuevas tecnologías en la economía y en la sociedad y, con base en ello, puedan desplegar su capacidad regulatoria de manera coherente, eficiente y oportuna. El que ello irroque perjuicios a ciertos actores no puede ser obstáculo en la permanente búsqueda por mejorar el bienestar general, aspecto que debe ser el objetivo principal de cualquier política pública.

### **3.8.- La necesidad de regular las plataformas de ridesourcing: ¿regulación ex ante o autorregulación?**

La irrupción disruptiva de las plataformas de ridesourcing en nuestro país nos obliga a repensar el marco regulatorio para dar cabida a estas nuevas modalidades de transporte. Debemos vislumbrar un futuro donde las plataformas digitales seguirán expandiéndose en un mundo cada vez más tendiente a la digitalización y, desde ese prisma, parece imperativo explorar las alternativas regulatorias posibles para el buen funcionamiento de los mercados.

Una de las razones del incuestionable éxito de las plataformas de ridesourcing está dado porque ellas vienen a ofrecer mecanismos diversos que permiten resolver, precisamente, parte de las fallas que se generan tradicionalmente en el mercado de taxis, como las fallas de información, precio y calidad del servicio, internalizando costos regulatorios y de fiscalización. Los mecanismos referidos son: i) un taxímetro digital integrado que garantiza transparencia en los cobros; ii) identificación del proveedor del servicio e información relativa al vehículo previo a abordarlo; iii) la georreferenciación en tiempo real, que permite verificar la llegada del vehículo al punto de origen y compartir la ruta del viaje en tiempo real; y iv) el sistema de calificación digital mutua, que incentiva a ambas partes a guardar el decoro durante el servicio. Respecto a esto último, las plataformas se reservan el derecho de desvincular, temporal o permanentemente, a conductores y pasajeros con promedios bajos de puntuación.

Como vemos, la estructura de las plataformas de ridesourcing podría inducir a pensar que una regulación estatal es innecesaria e, incluso, dañina para la competencia y para la calidad del servicio. Se ha señalado a este respecto que *“las plataformas constituyen propuestas normativas en sí mismas y su éxito evidencia que los requisitos que supuestamente estarían incumpliendo muy probablemente resulten innecesarios o desproporcionados, aunque se encuentren recogidos en la normativa vigente”* (Autoridad Catalana de Competencia, 2016).

Sin embargo, pese a las ventajas que podría aportar la autorregulación de las plataformas desde un punto de vista económico y práctico, se debe tener en cuenta que existen riesgos asociados a ésta:

- a) Dificulta una correcta delimitación de las responsabilidades asociadas a cada plataforma ante el acontecimiento de contingencias tales como accidentes de tránsito con terceros involucrados.
- b) Podría generar una desprotección laboral en los conductores asociados a ellas si no se determina legalmente su calidad, ya sea como trabajadores dependientes, independientes u otra denominación<sup>46</sup>.
- c) Dificulta la protección de los consumidores, considerando que, bajo un sistema de autorregulación, la plataforma respectiva sería “juez y parte” en la resolución de un eventual conflicto respecto a materias que en un Estado democrático estarían protegidas por leyes especiales.
- d) Es dable que se produzcan efectos anticompetitivos, considerando que las plataformas participan en el mismo mercado relevante que los taxis.
- e) En última instancia, la autorregulación abre la puerta a prácticas discriminatorias de las plataformas con sus usuarios, tanto conductores como pasajeros<sup>47</sup>.

Considerando ventajas y desventajas de la autorregulación, debiera evaluarse la desregulación de ciertos aspectos funcionales tanto de las plataformas de ridesourcing como de los taxis, como son la determinación de la tarifa del servicio y algunas características específicas -no indispensables- consideradas prestaciones opcionales. El propio mercado puede cumplir dicho rol regulador, excluyendo

---

<sup>46</sup> El director ejecutivo de Uber ha propuesto recientemente una “tercera opción” para los conductores de las plataformas de ridesourcing, que les permita mantener su flexibilidad como trabajadores independientes, y, a su vez, los proteja ante contingencias laborales. Ella consiste en el *“establecimiento de fondos de prestaciones que den a los trabajadores dinero en efectivo que puedan usar para el beneficio que deseen, como seguro de gastos médicos o tiempo libre pagado. Los trabajadores independientes (...) podrían tomar dinero por cada hora laborada que aporten”*. Para ello, señala expresamente que *“más que ideas nuevas, necesitamos leyes nuevas”*, reconociendo la necesidad de una regulación que proteja a los conductores (Khosrowshahi, 2020).

<sup>47</sup> Dicha situación podría entrar en conflicto con la Ley 20.609 -Ley de No Discriminación-, sin que el afectado pudiera hacer valer sus derechos ante la judicatura competente.

a los prestadores ineficientes -aquellos que cobran excesivamente caro o que no prestan un buen servicio- y permitiendo que los usuarios puedan optar a prestaciones adicionales, pagando dicho valor agregado. En esta línea han opinado organismos multilaterales como la OCDE el BID y organismos consultivos y técnicos como la CNP, abriendo espacios donde la autorregulación pareciera dar una respuesta óptima, determinada por las ventajas de la tecnología.

Sin embargo, según esos mismos organismos y en atención a nivelar desde un punto de vista competitivo las condiciones de operación de plataformas de ridesourcing con las de los operadores tradicionales, junto con proteger bienes jurídicos como la vida, la seguridad y la transparencia, resulta necesaria la delimitación normativa ex ante de ciertos aspectos dentro del mercado de taxis, indistintamente a los taxis básicos o a los vehículos asociados a plataformas de ridesourcing y a sus respectivos conductores.

Los aspectos por considerar dicen relación con regulaciones de servicio y de seguridad, como la exigencia de contratación de seguros específicos por parte de las empresas de ridesourcing, garantías de accesibilidad al servicio, equipamientos mínimos de los vehículos, inspecciones periódicas de éstos, exigencia de licencia profesional a los conductores, test anual de drogas y verificación periódica de sus antecedentes. Además, se ha recomendado la constitución formal de las empresas de ridesourcing en cada uno de los países donde operan, con tal de cumplir las obligaciones fiscales respectivas (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018).

A modo de resumen del presente capítulo, se puede establecer que la industria del transporte remunerado de pasajeros ha sido históricamente regulada por la Administración, dado su carácter de sector de interés público. En este sentido Chile no escapa a ello, teniendo diversas normativas que regulan las actividades desarrolladas en el sector.

Sin embargo, la experiencia ha permitido constatar que muchas de estas regulaciones se encuentran obsoletas y deben ser replanteadas a la luz del crecimiento de las ciudades y, especialmente, de la digitalización del sector. Lo anterior quedó particularmente en evidencia en el mercado de los taxis con la irrupción de las plataformas de ridesourcing que rápidamente ganaron cuota de mercado, incorporando nuevas funcionalidades basadas en innovaciones tecnológicas y contando actualmente con una amplia aprobación ciudadana.

Ahora bien, dadas las eventuales externalidades negativas que la operación de plataformas de ridesourcing puede producir y pese a que en muchos aspectos dichas plataformas pueden autorregularse -y conviene que lo hagan-, la ciudadanía e incluso los propios conductores concuerdan, en general, en la importancia de regular, al menos, aquellos aspectos relacionados con la seguridad del servicio, la

protección de los consumidores y de sus datos personales, la protección laboral de los conductores y el pago de impuestos en el marco de la operación de dichas plataformas.

No obstante lo anterior, dicho proceso de revisión normativa del sector de los taxis en general y del ridesourcing en particular no se encuentra exento de dificultades, suscitadas principalmente por la incertidumbre de una nueva regulación, los intereses de los operadores establecidos y la captura del regulador, en especial cuando ciertos sectores son grandes lobistas, como ocurre tradicionalmente en el gremio de los taxis. En este sentido, una robusta institucionalidad regulatoria y un diálogo franco entre los distintos actores involucrados devienen en aspectos fundamentales para el éxito de los procesos de revisión normativa del sector del taxi y generación de un marco legal para las plataformas de ridesourcing, poniendo el foco en los aspectos esenciales a regular y dejando que la tecnología y el mercado se encarguen del resto.

## **CAPÍTULO CUARTO: ANÁLISIS NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY QUE REGULA A LAS APLICACIONES DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PASAJEROS**

En el presente capítulo se analiza, en primer lugar, el conflicto suscitado entre los taxistas y los conductores de las plataformas de ridesourcing como consecuencia de la irrupción disruptiva de estas últimas en el mercado relevante de los taxis, pugna creciente que alcanzó gran repercusión mediática hace algunos años. Tras ello, se aborda la reacción de las autoridades nacionales ante dicha situación, que se vio materializada en la presentación de un Proyecto de Ley que regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros -coloquialmente llamada “Ley Uber”-, actualmente en tramitación legislativa, siendo recientemente despachado por el Senado<sup>48</sup> para ser discutido en sala.

En la segunda parte del capítulo se describe el enfoque regulatorio adoptado, se abordan sus características principales y se recogen ciertas opiniones de organismos técnicos tales como la Comisión Nacional de Productividad, cuyo Informe sobre la regulación de las plataformas en cuestión ha sido considerado para la presentación de ciertas indicaciones al Proyecto.

Tras ello, se analiza el Proyecto de Ley a la luz de ciertos principios internacionales de buena regulación, proponiendo la implementación de la tecnología de la regulación a efectos de establecer un marco jurídico que abarque la posibilidad que tanto los conductores con vehículos particulares como los taxistas tradicionales puedan operar mediante las plataformas de ridesourcing, otorgando la flexibilidad suficiente para adaptar la normativa de forma óptima cuando las exigencias de la industria lo requieran.

Por último, se analiza la constitucionalidad del Proyecto de Ley, a la luz de ciertos cuestionamientos que surgen tanto desde el sector del taxi como del propio sector del ridesourcing.

Una breve cita resulta pertinente antes de comenzar el desarrollo del capítulo: *“La regulación es como un aparato de precisión, como uno de aquellos antiguos relojes suizos que daban siempre la hora exacta y exigían comprobaciones y limpiezas periódicas; y un buen relojero (un buen regulador) debe comprobar la hora, de vez en cuando, con el meridiano correspondiente”* (Ariño, 2016).

### **4.1.- Historia del Proyecto de Ley: disputa Uber-Taxi**

Como ya hemos visto en los capítulos anteriores, la irrupción de las plataformas de ridesourcing causó una revolución en la industria nacional del transporte, donde sus competidores directos -los

---

<sup>48</sup> Esto corresponde al segundo trámite constitucional dentro del proceso de formación de la ley (Biblioteca del Congreso Nacional, 2020). El proyecto fue despachado el 29 de enero de 2020 para ser discutido en sala.

taxistas- vieron disminuidas sus rentas como consecuencia de ello. La popularidad que dichas plataformas alcanzaron y la falta de pronunciamiento de las autoridades nacionales marcaron un hito a principios del 2016, cuando Uber superó en número a los taxis en Santiago<sup>49</sup> (CNN Chile, 2016). Dicha situación provocó que el gremio de taxistas convocara a sucesivas marchas y paralizaciones (ElDía, 2016), expresando su malestar con el funcionamiento desregulado de dicha plataforma y, en menor medida, de Cabify<sup>50</sup>.

Por otro lado, creciente fue la hostilidad entre taxistas y “Ubers” en la calle, reportándose diversos actos de violencia contra conductores de dicha aplicación (El Mercurio, 2016). Tal situación obligó a las autoridades de transporte a pronunciarse sobre el funcionamiento de las plataformas de ridesourcing, calificándolas de ilegales y oponiéndose a su funcionamiento. Para ello, comenzaron una serie de fiscalizaciones tendientes a multar a quienes condujeran utilizando estas plataformas<sup>51</sup>.

No obstante lo anterior, con el pasar del tiempo y ante el evidente asentamiento de plataformas como Uber y Cabify en nuestro país, las autoridades regulatorias flexibilizaron su posición inicial; es así como, a fines del 2016, el MTT propuso un Proyecto de Ley que modernizaba la legislación sobre transporte remunerado de pasajeros, que tuvo por objetivo establecer un marco jurídico para las plataformas de ridesourcing y para quienes trabajaban en ellas, ingresando al Congreso para su discusión en octubre de ese mismo año (24 Horas, 2016). La orientación de dicho Proyecto fue intentar homologar las exigencias de las plataformas de ridesourcing con las que se han exigido tradicionalmente dentro del sector del taxi, intentando zanjar, de ese modo, un conflicto que a todas luces era creciente en el sector.

Las críticas no tardaron en llegar. Se dijo que el Proyecto de Ley no abordaba los principales desafíos que propone esta nueva modalidad de transporte, siendo carencias evidentes del texto la no determinación del estatus laboral de los conductores, las escasas exigencias de información a los pasajeros sobre aspectos relevantes del servicio y deficiencias relativas al tratamiento de datos y al deber de información a la autoridad. A su vez, contenía una propuesta sobre el pago de un tributo por cada kilómetro recorrido por vehículos asociados a plataformas de ridesourcing, cuyo fin era la creación de un fondo para la Innovación del Transporte Remunerado de Pasajeros; disposición cuya constitucionalidad fue severamente cuestionada<sup>52</sup> (Viollier, 2016). Parecía, más bien, que el Proyecto

---

<sup>49</sup> 24.500 taxis autorizados para circular por las calles de la capital.

<sup>50</sup> Plataformas operativas en Chile en dicho momento.

<sup>51</sup> Ya en el primer semestre de 2016 Matías Salazar -entonces subsecretario de transportes- señalaba que *“aplicaciones como Uber o Cabify operan ilegalmente, y quienes ofrezcan transporte público de manera particular, de ser fiscalizados, se exponen a una multa de 15 UTM”* (CNN Chile, 2016).

<sup>52</sup> La explicación a ello es que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico chileno, los tributos que se recauden -cualquiera sea su naturaleza- ingresarán al patrimonio de la nación sin estar afectos a un fin específico.

había sido redactado pensando en “aquietar las aguas” con los taxistas en lugar de buscar una solución real para que las plataformas de ridesourcing pudieran funcionar bajo un marco legal coherente.

Tomando en cuenta dichas consideraciones, en julio de 2018 el Presidente de la República envió un nuevo Proyecto de Ley a la Cámara de Diputados -Mensaje N° 077-366-, denominado “Proyecto de Ley que regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellas se presten” -también conocido como “Ley Uber”- para regular de una buena vez el funcionamiento de las plataformas de ridesourcing en suelo nacional. Dicho proyecto se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional, estando pendiente aún en agosto de 2020 ser revisado por la Comisión de Hacienda del Senado y luego por la Sala, para posteriormente pasar a su tercer trámite constitucional.

#### **4.2.- Enfoque regulatorio y aspectos principales del Proyecto de Ley**

Según se desprende de los antecedentes y fundamentos del Proyecto, se reconoce que los marcos normativos vigentes no resultan adecuados para regular las plataformas ridesourcing, en atención a que la tecnología que éstas incorporan puede corregir o contrarrestar determinadas fallas tradicionalmente reguladas, como las asimetrías de información. Señala a su vez, citando a la Comisión Europea, que “*en los casos que sea necesario otorgar autorizaciones para su funcionamiento, éstas deben ser proporcionadas, claras, transparentes y objetivas*” (Comisión Europea, 2016), entendiendo como una regulación prudente aquella que establece “*reglas claras, neutrales, sencillas, exigibles y que puedan ser implementadas en la práctica*”.

El legislador, en este caso, entiende que la presente intervención en la industria regulada del transporte puede producir “*alteraciones importantes en su forma de funcionamiento (...) que puede implicar impactos en el transporte público mayor (...) como también posibles sustituciones de viajes o bien la generación de nuevos viajes*”. Para minimizar este impacto, el Proyecto se basa en “*fórmulas simples, que permitan regular los avances tecnológicos que ocurran en la industria y fijar exigencias comparables a aquellas que deben cumplir los modos de transporte tradicionales*”, reconociendo, además, la misión del Estado de “*facilitar el desarrollo de nuevas tecnologías con el fin de beneficiar al sistema de transporte y a las personas en su conjunto*”.

A su vez, el Proyecto también reconoce ciertos desafíos regulatorios, determinados principalmente por la experiencia comparada cambiante, la necesidad de obtener información fiable para regular ciertos aspectos del servicio, la promoción de nuevas tecnologías en los servicios prestados por taxis tradicionales y el foco en el usuario y la seguridad.

Con todo ello a la vista, a continuación se exponen las disposiciones del Proyecto, tanto respecto a las obligaciones impuestas a las Empresas de Aplicaciones de Transporte (EAT) como a los conductores y pasajeros de dichas plataformas:

i) En primer lugar, el Proyecto define a la Empresa de Aplicación de Transportes (EAT) como *“toda persona jurídica que preste o ponga a disposición de los usuarios 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, para ser transportado desde un origen a un destino determinado, pagando una tarifa por el servicio recibido”*, calificándolas, además, como empresas de transporte remunerado de pasajeros.

ii) Se establece la creación de un Registro de Empresas de Aplicación de Transportes a cargo del MTT, donde las EAT tendrán la obligación de inscribirse como condición habilitante para prestar servicios de transporte. En dicho Registro, las EAT deberán consignar información acerca de su constitución en el país, identificación de los vehículos y un correo electrónico para efectos de notificaciones, entre otra información.

iii) Se establecen exigencias de operación relativas a la obligación de las EAT de proveer información al usuario acerca de características de la aplicación, el recorrido y tarifa para cada viaje, información del vehículo y del conductor, entre otros. Además, entre los requisitos para la prestación del servicio, las EAT deberán ser personas jurídicas constituidas en Chile con giro de transporte remunerado de pasajeros, contar con seguros de responsabilidad civil a determinar por un reglamento dictado en conjunto a la promulgación del Proyecto, mantener medios de comunicación permanentes para consultas, reclamos o denuncias y las demás que señale el antedicho reglamento.

iv) Del mismo modo, se dispone la obligación de las EAT de informar periódicamente al MTT sobre zonas y horarios de operación frecuente, kilómetros recorridos y otros datos relevantes, en forma estadística e innominada, para la aplicación y fiscalización de esta ley. Además, el MTT deberá comunicar anualmente al Servicio de Impuestos Internos información correspondiente a la identificación de conductores y vehículos adscritos a las EAT.

v) Se exige a los conductores la posesión de licencia profesional A-1 para prestar servicios asociados a EAT, y de vehículos con ciertas especificaciones técnicas de antigüedad, seguridad y capacidad que se entregarán al reglamento. A su vez, se plantea la posibilidad que los taxis, en cualquiera de sus modalidades, puedan adscribirse a una EAT y utilizarla como mecanismo de determinación de tarifa distinto al taxímetro. Estas medidas van en dirección de equiparar las condiciones exigidas dentro

del mercado de taxis, potenciando la utilización de las nuevas tecnologías y, de este modo, evitar cualquier atisbo de competencia desleal.

vi) Se propone la imposición de sanciones pecuniarias a las EAT por incumplimientos a la normativa, siendo la sanción más grave propuesta la cancelación de dichas empresas del Registro ya mencionado en caso de reiteración de faltas graves. Del mismo modo, se plantean también sanciones pecuniarias a los pasajeros que -a sabiendas- acepten servicios irregulares de transporte, o que colaboren o impidan su fiscalización y control.

vii) Los actos y contratos celebrados por los pasajeros mediante las plataformas EAT se registrarán por lo dispuesto en la Ley 19.496 (Ley de Protección a los Consumidores).

Resumiendo estas disposiciones, la gran innovación del Proyecto es que establece que aquellas empresas que dispongan de una plataforma o aplicación cuyo elemento principal sea proveer de servicios de transportes, serán consideradas como empresas de transporte remunerado de pasajeros (Poblete & Rodríguez, 2020). En este sentido, el Proyecto considera que, como condición habilitante de operación, las plataformas de ridesourcing se deban constituir en Chile con dicho giro, por formar parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio de transporte (se les considera “empresas en el ámbito del transporte”), pasando de la mera intermediación.

Evaluando las intenciones contenidas en el Proyecto, mediante la regulación de las plataformas tecnológicas de transporte se persiguen principalmente cuatro objetivos:

- a) Establecer las condiciones de operación que deben reunir las plataformas;
- b) Velar por la seguridad de los pasajeros y la protección de sus derechos como consumidores;
- c) Promover el uso de tecnologías en los taxis; y
- d) Obtener información adecuada para una regulación dinámica del sector y el desarrollo de políticas públicas afines.

Entre las indicaciones<sup>53</sup> que recibió el Proyecto por la Comisión de Transportes del Senado en el segundo trámite constitucional, se ratificó la exigencia de licencia profesional para los conductores de aplicaciones y se agregó la exigencia de una doble revisión técnica anual. También se estableció que las EAT deberán disponer de una “tarifa sustentable” respecto a los costos operativos del servicio, que permita generar un margen de utilidades razonable a los conductores. Además, se descartó establecer la obligatoriedad de que los vehículos asociados a EAT deban contar con una placa distintiva, bastando un logo para dichos efectos. Por último, se rechazó limitar el número de vehículos inscritos, aunque se

---

<sup>53</sup> 97 indicaciones en total. Por razones de extensión sólo se refieren las más importantes.

estableció que, promulgada la Ley, habrá un plazo de tres meses para la inscripción de los autos y sus conductores, el cual será revisado tras un año y medio por el MTT a efectos de abrir un nuevo plazo de inscripción o mantener el establecido, según las condiciones atmosféricas, el tráfico vehicular y otras consideraciones de política pública (Senado, 2020).

Un análisis de fondo del Proyecto nos permite reconocer que existen mejoras sustanciales respecto a su antecesor, eliminando el polémico impuesto por kilómetro recorrido y estableciendo de manera fehaciente los deberes de información de las EAT, tanto para con sus usuarios como respecto a las autoridades reguladoras. A su vez, el Proyecto homologa ciertos requisitos de seguridad a los regulados en el sector del taxi, como son la exigencia de licencia profesional A-1 y la revisión técnica cada seis meses de los vehículos asociados a EAT, medidas proporcionadas respecto al bien jurídico que se busca proteger y que denotan una madurez en la técnica legislativa aplicada en esta oportunidad. Por otro lado, respecto a los consumidores, el Proyecto establece que las operaciones que celebren mediante plataformas EAT quedarán regidas por la Ley 19.496, lo que constituye un avance sustancial en la defensa de sus derechos como usuarios de plataformas de ridesourcing.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que expone las similitudes y diferencias entre el Proyecto original de 2016 y la versión que actualmente se tramita en el Congreso, que data de 2018:

	<b>Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación sobre Transporte Remunerado de Pasajeros (2016)</b>	<b>Proyecto de Ley que Regula las Aplicaciones de Transporte Remunerado de Pasajeros (2018)</b>
DEFINICIÓN	Define a los operadores de plataformas tecnológicas y a los vehículos aptos para su servicio, calificando a aquellas como intermediadoras entre oferta y demanda de servicios de transporte	Define a las Empresas de Aplicaciones de Transporte (EAT), calificándolas como Empresas de Transporte Remunerado de Pasajeros
EXIGENCIAS PARA PLATAFORMAS DE RIDESOURCING	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligación de inscribirse en un Registro de Plataformas Tecnológicas a cargo del MTT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligación de inscribirse en un Registro de EAT, a cargo de la Subsecretaría de Transportes.</li> <li>- Contratar seguros de responsabilidad civil para</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pago de un tributo por cada kilómetro efectivamente recorrido por los vehículos asociados a plataformas</li> </ul>	los vehículos, conforme las condiciones, coberturas y plazos determinadas por un Reglamento
EXIGENCIAS PARA VEHÍCULOS	Plataformas que no operen con taxis sólo podrán hacerlo con vehículos que reúnan elevados estándares de confort y tecnología, que defina el MTT en un Reglamento (no explica a qué se refiere con “elevados estándares de confort y tecnología”)	Se entrega a un Reglamento la delimitación de las especificaciones técnicas de antigüedad, seguridad y capacidad, sin limitarlos de antemano
EXIGENCIAS PARA CONDUCTORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Licencia profesional A-1, A-2 o A-3</li> <li>- No haber sido condenado por delitos de secuestro, robo con violencia o intimidación, ni por conducción bajo la influencia del alcohol o sustancias estupefacientes</li> <li>- Prohibición de recibir pagos en efectivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Licencia profesional A-1</li> <li>- No haber sido condenado por delitos sexuales, ni por ley de drogas ni por conducción bajo la influencia del alcohol o sustancias estupefacientes</li> </ul>
EXIGENCIAS DE INFORMACIÓN AL PASAJERO	Solo informar el posible recorrido y costo aproximado del viaje antes de abordar el vehículo, sin referencia a otras exigencias que debieran entenderse incorporadas como la identificación del vehículo y del conductor que recogerá al pasajero en cada servicio	Características de la aplicación, recorrido propuesto en cada requerimiento y tiempo del traslado, además de informar la tarifa en forma previa al viaje, que no podrá variar salvo que exista un desvío de la ruta inicialmente propuesta. Por último, se debe informar sobre la marca, modelo y año del vehículo, y sobre la identificación del conductor -nombre y calificaciones previas-

<p>EXIGENCIAS DE INFORMACIÓN A LA AUTORIDAD (MTT)</p>	<p>Los operadores de plataformas deben entregar información relativa a lugares de recogida y bajada de pasajeros, hora y duración de los viajes y evaluación del viaje</p>	<p>Las EAT deben otorgar información sobre zonas y horarios de operación y kilómetros recorridos por los vehículos con y sin pasajeros. Información que debe ser entregada de forma consolidada e innominada</p>
<p>PAGO POR KILÓMETRO RECORRIDO</p>	<p>Exigencia del pago de un valor a determinar por un Panel de Expertos que internalice las externalidades negativas producidas en función de la cantidad de kilómetros recorridos. Monto destinado a un Fondo para la Innovación del Transporte Remunerado de Pasajeros</p>	<p>No se establece la exigencia de un pago por kilómetro recorrido</p>
<p>SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Multas entre 100 y 10.000 UTM (plataformas) para diversas infracciones</li> <li>- Cancelación de la plataforma del Registro en caso de incumplimientos graves, ordenando el bloqueo del DNS de la plataforma infractora</li> <li>- Suspensión de entre 90 y 180 días de la licencia de conducir del conductor que preste servicios sin estar inscrito en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros</li> <li>- Cancelación del Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros del vehículo cuyo conductor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Multas entre 3 y 20 UTM (EAT) y entre 1 y 3 UTM (conductores) para infracciones leves</li> <li>- Multas entre 10 y 100 UTM (EAT) y entre 3 y 10 UTM (conductores) en caso de infracciones graves. En caso de reincidencia anual, multa entre 20 y 200 UTM para EAT</li> <li>- Multa de 5 UTM a los pasajeros que, a sabiendas, acepten la prestación irregular de un servicio o entorpezca la fiscalización</li> <li>- La sanción más grave es la cancelación de las EAT del Registro respectivo, para</li> </ul>

	registre antecedentes penales por ciertos delitos	casos específicos reiteración de faltas graves
COMPETENCIA TRIBUNAL	Juzgado de Policía Local de la comuna donde se cometa la infracción	Juzgado de Policía Local de la comuna donde se cometa la infracción
PERMITE INCORPORACIÓN DE TAXIS	Si, con ciertas limitaciones del MTT en cuanto a la determinación de la tarifa del viaje	Sí, en cualquiera de sus modalidades, pudiendo utilizar las EAT como mecanismo para determinar la tarifa

**Tabla 2. Fuente: elaboración propia**

La CNP destacó recientemente que el Proyecto contiene diversos aspectos positivos, valorando principalmente la inclusión de los servicios de ridesourcing en el marco legal nacional y su tratamiento como parte de los sistemas de transporte urbanos, facilitando de este modo la aplicación de la legislación tributaria, de protección al consumidor y de protección de datos personales de los usuarios. A su vez, planteó que la paridad de ciertas condiciones entre los servicios prestados por plataformas digitales con los de la modalidad tradicional de taxi, generará una competencia más justa en dicho mercado.

Sin embargo, advirtió que debiera considerarse la posibilidad de permitir viajes compartidos, por su potencial de disminuir la congestión vehicular y aumentar la eficiencia en la industria. Dicha modalidad se encuentra expresamente prohibida por el Proyecto de Ley, pero conviene reanalizarla por motivos de eficiencia y racionalidad económica. Del mismo modo, se advierte que la existencia de una “tarifa mínima sustentable” podría ser contraproducente en la industria, aumentando el flujo vehicular (Comisión Nacional de Productividad, 2020).

Este estudio sugiere, además, la creación de una Unidad temporal de atención a incidencias relativas a la operación de plataformas de ridesourcing, encargada de velar por el correcto funcionamiento del sistema y resolver incidencias entre conductores y plataformas -puesto que los conflictos entre consumidores y plataformas quedan amparados por la Ley 19.496-. Dicha Unidad podría ser un buen canalizador de inquietudes de los conductores durante los primeros seis meses de vigencia de la Ley, sirviendo, a su vez, para que la autoridad conociera de primera fuente las condiciones en que operan los conductores de las plataformas y su relación con las EAT. Además, el establecimiento de facultades mediadoras podría ser de suma utilidad para -ante una discordancia o conflicto- mantener la armonía entre quienes prestan el servicio de transporte y aquellos que se encargan del soporte técnico.

Una última reflexión respecto al contenido del Proyecto es que extraña sobremanera que este no haga referencia alguna sobre la determinación del estatuto o calidad laboral de los conductores de plataformas, considerado uno de los temas usualmente debatidos en distintas legislaciones. Se podría subentender de ello que la intención del legislador es mantener la independencia laboral de los conductores, debiendo emitir boletas de honorarios y cotizar como trabajadores independientes basado en lo dispuesto por las Leyes 20.255<sup>54</sup> y 20.894<sup>55</sup>, lo cual sería del todo razonable considerando ciertas ventajas del trabajo independiente y que los propios conductores han reportado como una de las razones que los motivan a conducir para las plataformas la flexibilidad que éstas les otorgan para prestar el servicio (Fielbaum & Tirachini, 2019); sin embargo, de ser el caso, resulta inexplicable que un Proyecto que -según sus propios antecedentes y fundamentos- fue redactado bajo principios de transparencia y objetividad, no transparente este aspecto de suma relevancia para miles de conductores, quedando éstos, al final del día, en una nebulosa jurídica que podría afectar gravemente sus derechos laborales.

#### **4.3.- Principios de Buena Regulación: ¿se ajusta a ellos el Proyecto de Ley?**

Existe consenso doctrinario en que cualquier intervención regulatoria debe considerar los principios de buena regulación, entendiéndose por este concepto, aquellas consideraciones indispensables que se deben aplicar en la implementación de toda regulación con el fin de maximizar su eficiencia y minimizar sus efectos indeseados. Dichas consideraciones se erigen, fundamentalmente, sobre los principios económicos y jurídicos de necesidad y proporcionalidad (Maudes, Sobrino, & Hinojo, 2017).

El Foro Internacional de Transporte de la OCDE ha enumerado diez principios generales que deberían guiar la regulación de cualquier sector económico (OECD/ITF, 2016). Estos son:

- i) La regulación debe limitarse a corregir las fallas de mercado.
- ii) La regulación debe utilizar las herramientas más eficientes para cumplir su misión.
- iii) La regulación debe ser tecnológicamente neutra y no debe discriminar entre distintos operadores de un mercado.
- iv) El impacto de la regulación y su relevancia debe ser monitoreado y reevaluado.
- v) La regulación debe ser adaptable.
- vi) Debe haber una adecuada división de la responsabilidad regulatoria.
- vii) La regulación debe ser clara y fácil de aplicar.
- viii) La regulación debe estar enfocada en la falla a resolver.

---

<sup>54</sup> Ley de Reforma Previsional (2008).

<sup>55</sup> Prorroga la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes y adecúa normativa previsional (2016).

- ix) La regulación debe estar basada en principios económicos sólidos.
- x) La regulación debe ser inclusiva de todos los grupos sociales.

Una regulación alineada con los principios enumerados permite evitar el efecto de “crowding-out” de innovación<sup>56</sup> por regulación extrema, poniendo, de este modo, su centro en las personas y en la mejora de su calidad de vida. Además, permite evitar las zonas grises que favorecen el litigio, teniendo los incumbentes mayor claridad acerca del real alcance e impacto de dicha regulación. Por último, una regulación de este tipo permite a todos los actores involucrarse en las discusiones y participar activamente en el cumplimiento de la normativa, generándose la externalidad positiva de hacer partícipe a la ciudadanía del proceso regulatorio.

Analizando el Proyecto de Ley que regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros, se constata que está adecuada, en general, a los antedichos principios; especialmente en lo relativo a los puntos i), ii), iii), iv), v), viii) y ix), por cuanto se trata de una normativa que pone énfasis en los datos presentes para corregir las fallas de mercado actuales, y establece obligaciones de información a las plataformas de ridesourcing para corregir eventuales fallas futuras. Ello de por sí nos habla que se trata de un instrumento adaptable a los nuevos cambios que se avecinan en el sector. Además, toma como base recomendaciones internacionales de organismos expertos y un estudio de impacto regulatorio encargado a la Comisión Nacional de Productividad<sup>57</sup>, por lo que cuenta con sólidos fundamentos económicos.

Sin embargo -y como ya fue criticado en el sub-ítem anterior- se lamenta la falta de especificidad en lo relativo a la calidad laboral de los conductores de plataformas ridesourcing. Del mismo modo, queda en entredicho el cumplimiento del punto x) por cuanto la regulación, en los términos actuales en lo referido a la “tarifa mínima sustentable”, puede resultar exclusoria respecto a determinados grupos socioeconómicos, lo que motivaría a los conductores a circular mayoritariamente en los sectores de mayor poder adquisitivo. En este sentido, precisamente, es que la incorporación de los viajes compartidos podría ayudar a resolver dicho problema, garantizando la democratización del acceso al servicio.

#### **4.4.- ¿Regulación de la tecnología o tecnología de la regulación?**

Se ha hablado, en el capítulo tercero, de las dificultades que entraña introducir cambios en sectores históricamente regulados, por factores como la incertidumbre sobre la nueva regulación, los

---

<sup>56</sup> Efecto “expulsión”, que alude al privado que decide salir del mercado por la excesiva regulación.

<sup>57</sup> Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales (2019). Ver bibliografía.

intereses de los operadores establecidos y los casos en que el regulador es capturado por éstos; sin embargo, la inminencia del cambio tecnológico obliga a los reguladores a reaccionar, debiendo compatibilizar la seguridad jurídica propia de un Estado de Derecho con la adaptación de las regulaciones a nuevas realidades económicas y sociales.

Para lograr dicho objetivo, y teniendo presente la necesidad de regular adecuadamente los nuevos servicios vinculados a la tecnología, en lugar de la regulación de la tecnología se ha acuñado el concepto “tecnología de la regulación”, que alude a las técnicas regulatorias que un Estado pudiera implementar para que determinadas normativas respondan exitosamente a los cambios en las condiciones del mercado, incentivando, de este modo, la innovación y el desarrollo tecnológico.

La tecnología de la regulación sugiere aprovechar y potenciar los efectos positivos de las plataformas, minimizando, a su vez, los efectos negativos. Esto implica que la regulación del ridesourcing considere el potencial de las plataformas de aportar nuevos servicios a los sistemas intermodales de transporte, complementando los medios de transporte actual de manera flexible y eficiente, y aprovechando -por cierto- la gran cantidad de datos que recolectan las plataformas para desarrollar nuevas políticas públicas dentro del sector del transporte de pasajeros.

Es menester señalar que la tecnología de la regulación considera tanto una buena regulación como su correcta implementación. Lo anterior se facilita si la regulación es diseñada con un enfoque amplio, proactivo y centrado en las personas, de modo que no coarte la innovación; sino que, al contrario, invite a los ciudadanos a participar en ella, bajo reglas claras que otorguen protección a todos sus agentes.

Por último, la tecnología de la regulación en el sector transporte dice relación, en gran medida, con la incorporación de algunas de las tecnologías del ridesourcing al sector tradicional, superando de este modo tradicionales fallas dentro del mercado de taxis y mejorando sustancialmente su eficiencia. En este sentido, bien hace el Proyecto chileno en considerar este aspecto como fundamental en la modernización del sector del transporte remunerado de pasajeros, otorgando la posibilidad a los taxistas de utilizar las plataformas de ridesourcing como mecanismo para determinar la tarifa del servicio. Lo anterior es un avance gigantesco en aras de la modernización y la transparencia del sector.

Una última cita es pertinente para cerrar la comprensión del concepto: “(...) *en buena teoría la regulación tiene que aportar claridad y previsibilidad a la evolución de estos sectores; tiene que facilitar la realización de planes de negocio y promover la inversión en ellos; tiene que definir el “tablero de juego” de una manera clara y estable, de modo que los operadores puedan confiar. Pero al mismo tiempo la regulación tiene que adaptarse a una realidad cambiante*” (Ariño, 2016).

#### **4.5.- El Proyecto de Ley a la luz de la Constitución Política de la República. Aspectos relevantes**

Analizados los preceptos del Proyecto de Ley que Regula a las Aplicaciones Tecnológicas de Transporte, uno de los hallazgos es que existen algunos aspectos de este que dejarían en una posición desfavorable a los taxistas. A mayor abundamiento, una interpretación extensiva podría plantear la inconstitucionalidad de algunos preceptos, en atención a que afectarían, precisamente, la libertad económica de los taxistas al amparo de lo dispuesto en el artículo 19 número 21 de la Constitución Política de la República, que garantiza la libertad para desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional. ¿Cómo se configuraría lo anterior?

Para entender dicho planteamiento, se debe comprender el mercado de taxis como un mercado relevante en sí mismo, bajo sus propias regulaciones. Son, precisamente, dichas regulaciones -estimadas necesarias por el regulador al tratarse de un servicio de interés público- las que permiten el libre ejercicio del oficio de taxista. A este respecto, el ingreso de entrantes disruptivos al mismo mercado relevante pero regulados con ciertas características diferentes -por ejemplo, el que no deban pagar una licencia o patente para operar-, si bien es cierto no impide en sentido estricto el ejercicio de su actividad económica, sí devalúa sus activos (licencias de taxi) y tiende a disminuir -por cierto- sus rentas (al existir mayor cantidad de oferentes dentro de un mismo mercado relevante), por lo que, en un sentido amplio, sí se vería severamente limitado el ejercicio de su derecho constitucionalmente garantizado.

Ahora bien, del mismo modo que el sector del taxi podría pretender impugnar la constitucionalidad del Proyecto en base a lo comentado, también podría darse dicha situación desde el propio sector que se intenta regular; lo anterior, puesto que cualquier disposición que establezca una barrera a la entrada cuyo fundamento sea cuestionable -como este autor sostiene respecto a la prohibición de la modalidad del carpooling o viajes compartidos-, puede devenir inconstitucional a la luz de lo señalado en el numeral 21 del artículo 19 de la Constitución. A su vez, podría entrar en conflicto con el numeral 22 del mismo artículo, en atención a que podría constituir una discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

En línea con el argumento anterior, otros preceptos que pueden constituir barreras a la entrada para nuevos operadores son la exigencia establecida en el Proyecto de licencia profesional A-1 para los conductores de plataformas ridesourcing, y la exigencia de inscribirse en el Registro en un período determinado, tras lo cual se cerrará por un año y medio. Sin embargo, a juicio de quien escribe, se desprende claramente de la primera disposición la intención de garantizar la idoneidad técnica del conductor para realizar transporte remunerado de pasajeros, mejorando así la calidad y seguridad del

servicio y no constituyendo, en caso alguno, una discriminación arbitraria; y, respecto al cierre del Registro por el período mencionado, el regulador lo estima necesario para una evaluación sostenida de la política pública en cuestión y tampoco constituye una discriminación arbitraria, puesto que la disposición implica que todos los conductores estarán informados, previamente, de la fecha de cierre del Registro, pudiendo inscribirse a tiempo en el mismo.

Si bien es claro que existen preceptos del Proyecto que se estiman mejorables -y en efecto, lamentamos que no se haga cargo de ciertas problemáticas previamente mencionadas en el presente capítulo-, este trabajo sostiene la plena constitucionalidad del mismo, en atención a que no se afectan, en sentido estricto, las garantías constitucionales de ninguna de las partes; más bien lo que ocurre es que el regulador, para dar cabida a un modelo de negocio disruptivo, toma decisiones de política pública que, inevitablemente, afectarán de algún modo al incumbente ya establecido y/o pueden afectar las pretensiones de un eventual entrante. Lo anterior lo realiza mediante un ejercicio de racionalidad económica, analizando el sector del transporte en su conjunto, cuyo foco es aumentar la competencia en dicho mercado y, en última instancia, mejorar el bienestar general. En otras palabras, son, simplemente, los costos de la modernización. *Contrario sensu*, inconstitucional sería una articulación legal configurada con el objeto de impedir el desarrollo de una actividad económica para, de ese modo, cuidar las rentas de los operadores establecidos; pues bien, estimamos que dicha afirmación no se corresponde con el caso discutido.

Llegados al final del presente capítulo, cabe destacar como aspectos principales: i) la entrada de las plataformas de ridesourcing causó impacto en el mercado del transporte remunerado y en las rentas de los taxistas, generando una creciente molestia de dicho sector; ii) el gobierno reaccionó mediante la dictación de un Proyecto de Ley en 2016 que, modificado en forma y fondo en 2018 dadas sus severas deficiencias, hoy se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional; iii) dicho proyecto tiene como objetivo regular a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros, y cuenta con diversas exigencias para la operación de las plataformas de ridesourcing en suelo nacional; iv) las exigencias del Proyecto se ajustan, en general, a principios internacionales de buena regulación, aunque hay aspectos que convendría modificar para una mayor adaptación a ellos; v) mediante el Proyecto no solo se está regulando una tecnología disruptiva, sino que se está aplicando “tecnología de la regulación” mediante una normativa moderna y flexible que, en principio, permitirá hacer frente a los cambios que a futuro acontezcan en el sector. Sin embargo, existen desafíos pendientes a abordar, idealmente, previo a la promulgación de la Ley -tales como la inclusión y promoción de viajes compartidos-, para que esta recoja cabalmente los desafíos que las plataformas de ridesourcing introducen en el sector del transporte; y vi) analizada la constitucionalidad del Proyecto en su conjunto y pese a la afectación que pudiera causar este

a los incumbentes establecidos o el establecimiento de ciertas barreras de entrada a un grupo de nuevos entrantes, se encuentra un texto coherente con la Carta Fundamental, con lo cual dicha inquietud queda despejada en aras de su aprobación.

## **CAPÍTULO QUINTO: EXPERIENCIA COMPARADA EN REGULACIÓN DE APLICACIONES DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PASAJEROS**

Las problemáticas que han enfrentado las plataformas de ridesourcing no se limitan a nuestro país. En efecto, desde hace años se ha discutido internacionalmente sobre el impacto de estas plataformas en el mercado del transporte y del taxi en particular, y la necesidad de establecer un marco jurídico que las regule en los países donde operan, acorde a cada realidad social y cultural.

El presente capítulo constata que existen distintas experiencias regulatorias internacionales, aplicando técnicas diversas y permitiendo o restringiendo aspectos funcionales de las plataformas en distinta medida. En las siguientes páginas se realiza una breve introducción doctrinaria al respecto, recopilando opiniones de organismos multilaterales especializados y autoridades de competencia, para proceder a la exposición de algunas experiencias internacionales, recopilando las mejores prácticas internacionales a efectos de compararlas con las disposiciones del Proyecto de Ley que actualmente se tramita en Chile.

### **5.1.- Introducción doctrinaria a la experiencia comparada en regulación de plataformas ridesourcing**

La experiencia comparada se muestra disímil en cuanto a la regulación de las plataformas de ridesourcing. A *grosso modo*, el BID reconoce que ha habido dos grandes líneas de respuesta regulatoria por parte de las autoridades ante la irrupción de las plataformas de ridesourcing: i) limitar, restringir y prohibir la actividad de éstas, amparándose en que estarían operando dentro del mercado de taxis, industria sujeta a un monopolio legal a favor de los taxistas ya establecidos; y ii) una posición más cautelosa, que intenta, en primer lugar, entender el fenómeno a regular para luego modificar la normativa y adaptarla a la nueva realidad -o, derechamente, crear una nueva normativa adaptada a este nuevo modelo de negocio-. El BID sugiere la adopción de esta última posición, toda vez que el arribo de las plataformas de ridesourcing es una realidad de la que los distintos ordenamientos jurídicos deben hacerse cargo, a fin de proteger intereses jurídicos tan diversos como la protección de los consumidores, la protección laboral de los conductores, la reserva de los datos personales de los usuarios, el cumplimiento tributario tanto de las plataformas como de los conductores y la defensa de la competencia en los mercados (Banco Interamericano del Desarrollo, 2017). Lo anterior implicaría no solamente “emparejar la cancha”, pues la operación de las plataformas de ridesourcing también genera externalidades positivas para el sector del taxi y presenta una gran oportunidad para incubar mejoras estructurales en dicho sector. Hablaríamos más bien, entonces, de “subir la cancha”.

Dentro de este último grupo, para determinar la conveniencia de establecer una regulación, su intensidad y los aspectos a regular, organismos multilaterales como la Unión Europea han dictado ciertas directrices para aunar criterios regulatorios entre sus Estados miembros, constituyendo un hito en este sentido la dictación de una Agenda Europea para la Economía Colaborativa, que aborda -entre otros aspectos- la regulación de las plataformas de ridesourcing. Respecto a éstas, la Comisión Europea reconoce un crecimiento exponencial, e incluso plantea que los sectores tradicionales deben recoger aspectos de ellas para un mejor funcionamiento y con la intención de mejorar la competitividad y la calidad de los servicios ofrecidos. Lo explica de este modo: *“la economía colaborativa crea nuevas oportunidades para consumidores y emprendedores (...) puede, por lo tanto, contribuir de manera importante al empleo y el crecimiento (...) si se fomenta y desarrolla de manera responsable. Impulsados por la innovación, los nuevos modelos empresariales pueden contribuir significativamente a la competitividad y el crecimiento”* (Comisión Europea, 2016).

En base a lo expuesto, tanto el BID como la Comisión Europea reconocen la necesidad de una regulación que establezca un marco jurídico claro para todas las partes involucradas. De este modo, se enfatiza en ciertos aspectos clave, como determinar la naturaleza de los conductores (trabajadores dependientes / independientes; por cuenta propia / por cuenta ajena); y determinar requisitos que las plataformas deberían cumplir para acceder a los distintos mercados y no incurrir en competencia desleal respecto a los sectores tradicionales

Desde la perspectiva del BIAC<sup>58</sup>, en tanto, los encargados de política pública deberían centrarse en el desarrollo de estrategias de transición para permitir que los taxis tradicionales utilicen las nuevas tecnologías disponibles, aliviando, además, su carga regulatoria para mejorar su capacidad de competir; para este organismo, este sería el punto de partida para la inclusión del ridesourcing en los diversos sistemas de transporte en los países miembros de la OECD. Luego, la regulación de dicha modalidad debe limitarse únicamente a los aspectos esenciales del servicio, garantizando de este modo la idoneidad del conductor y la seguridad de los usuarios (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018).

Autoridades de competencia nacionales también se han pronunciado al respecto. La Autoridad Catalana de la Competencia en conjunto con la Generalitat de Catalunya, por ejemplo, han planteado *“revisar la normativa de transportes (...) con la finalidad de incorporar las mejoras que propician las plataformas tecnológicas al servicio público de transporte”*, *“incluir mecanismos de taxi compartido, un mecanismo tarifario más sencillo y transparente y hacer extensivo el uso de las aplicaciones*

---

<sup>58</sup> The Business and Industry Advisory Comitee to the OECD. Organismo consultivo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

*tecnológicas basadas en la geolocalización”, e “impulsar líneas de ayudas para modernizar y digitalizar el sector del taxi”.* De frentón, se plantea no solo dar cabida, sino que impulsar estos nuevos modelos de movilidad (Generalitat de Catalunya, 2017).

Así las cosas, en el resto del capítulo se procede a exponer diversas experiencias internacionales ante una irrupción de las plataformas de ridesourcing bastante similar en unos y otros casos. La diferencia está en el modo en que las autoridades respectivas abordaron el asunto.

## **5.2.- Colombia y la guerra contra las plataformas de ridesourcing**

La irrupción de plataformas de ridesourcing ha sido particularmente problemática en Colombia, puesto que ha sido, probablemente, el país latinoamericano que más trabas ha puesto a su operación. Desde el arribo de Uber, en 2013, sucesivos gobiernos han declarado la ilegalidad de estas plataformas, basados en que compiten deslealmente con los taxis.

La plataforma estadounidense, sin embargo, siguió funcionando en el país, pese a que en 2014 fue la propia Ministra de Transportes quien fijó una postura oficial de rechazo, señalando que solo las empresas de transporte reconocidas por su Ministerio podían usar plataformas tecnológicas para operar. En el intertanto, se generaron posiciones cruzadas entre dicho ministerio y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que abogaba por el principio de neutralidad en la red para evitar que Uber fuera bloqueada dentro del país (El Tiempo, 2018). Esta falta de consenso y la masiva utilización de la aplicación permitió que, en lo sucesivo, nuevas plataformas arremetieran en el mercado colombiano; ya en 2018, Cabify, Beat e InDriver operaban en el país.

A fines de 2019, a raíz de una demanda interpuesta por la empresa de telecomunicaciones COTECH S.A. contra Uber BV, Uber Technologies INC y Uber Colombia S.A.S, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) determinó que estas últimas incurrieron en actos de competencia desleal por violación de normas y desviación de clientela al prestar irregularmente el servicio de transporte público individual remunerado de pasajeros, ordenando a las demandadas el cese inmediato de dichos actos y disponiendo el cese inmediato de la utilización de contenido, acceso y prestación del servicio de transporte individual de pasajeros mediante la plataforma Uber en el territorio Colombiano (SIC, 2019). Con ello, en febrero de 2020 y tras siete años de operación, la plataforma se vio obligada a cesar sus operaciones en el país, siendo éste el primero en cerrar formalmente las puertas a Uber en Latinoamérica ante la incredulidad tanto de los organismos de competencia como de los propios usuarios.

Sin embargo, en fallo del 19 de junio de 2020, el Tribunal Superior de Bogotá revocó la sentencia dictada en contra de Uber, acogiendo la excepción de prescripción extintiva propuesta por la demandada y dando por terminado el proceso (Comunicaciones Tech y Transportes S.A. con Uber Colombia S.A.S., Uber Technologies INC. y Uber B.V., 2020), tras lo cual Uber ha reiniciado sus operaciones en el país.

De todos modos, la continuidad de Uber y el resto de las plataformas en Colombia deviene compleja, puesto que el Gobierno ha fijado una posición oficial de rechazo a su operación, los taxistas han anunciado nuevas acciones judiciales y no existe consenso en el Congreso en torno a la posibilidad de regular las plataformas. En efecto, disputas políticas varias han entrampado un proyecto de ley promovido en dicho órgano legislativo para regular las plataformas, levantando críticas de la ciudadanía que ve un regulador absolutamente capturado por el gremio de taxistas. De este modo, el futuro de las plataformas de ridesourcing en ese país está en entredicho y una posible regulación no se vislumbra cercana en el tiempo (Semana, 2020).

### **5.3.- Uber en Costa Rica: disyuntiva entre necesidad de regular y captura del regulador**

La llegada de Uber a Costa Rica se produjo en 2015, generando una disrupción en el mercado de taxis de dicho país. Esto provocó varias manifestaciones de oposición por parte de los taxistas, argumentando que el servicio prestado por dicha plataforma es transporte remunerado de pasajeros operando al margen de la normativa vigente, colocando de este modo a Uber en una situación de ilegalidad y competencia desleal. En efecto, el Consejo de Transporte Público (CTP), entidad adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), y la Autoridad de Regulación de Servicios Públicos (ASEREP) se encuentran contestes en cuanto a la ilegalidad del servicio prestado por dicha plataforma.

Desde entonces, a instancias de los taxistas, el Gobierno ha realizado infructuosos esfuerzos para detener la operación de Uber en el país (El Universal, 2018); paralelo a ello, la Coprocom<sup>59</sup> inició una investigación sobre el transporte remunerado de pasajeros a fines de 2017, con la finalidad de profundizar en el análisis de la normativa del sector y sus implicancias desde una perspectiva competitiva, evaluando la viabilidad de la operación de Uber en el país.

Finalmente, en enero de 2019 el Gobierno presentó un Proyecto de Ley para regular las plataformas de ridesourcing, entendiendo dicho servicio como transporte público. Este proyecto, denominado “Reforma del sistema de transporte remunerado de personas y regulación de las empresas de plataformas tecnológicas de transporte”, impone barreras de acceso para nuevos competidores, dado

---

<sup>59</sup> Comisión de Promoción de la Competencia en Costa Rica.

que establece altas tarifas para poder prestar el servicio<sup>60</sup>. Además, las plataformas deben aportar mensualmente al Consejo de Transporte Público el 3% de la tarifa final de cada servicio, monto destinado al Fondo Nacional de Movilidad que servirá para renovar la flota de vehículos de los taxistas: vale decir, se les cobrará un porcentaje a las plataformas para subsidiar de manera directa a su competencia. Situación llamativa, por decir lo menos, y que podría dar cuenta de un regulador -Ejecutivo, en este caso- capturado por dicho gremio<sup>61</sup>.

Sin embargo, ocho meses después, el Legislativo presentó una nueva propuesta -sin que la anterior haya sido previamente retirada- denominada “Ley reguladora de los servicios de transporte de personas por medio de plataformas tecnológicas” con un enfoque totalmente diferente, basado en el bienestar del consumidor. Dicha propuesta establece, en primer lugar, un registro voluntario de las empresas de servicios de transporte de personas por medio de plataformas tecnológicas (ESTP), sin estar sujetas al otorgamiento de concesiones ni permisos gubernamentales; luego, establece diversas obligaciones para las ESTP, como mantener actualizado su registro de conductores; otorgar un comprobante del servicio prestado; remitir trimestralmente al MOPT un listado de los vehículos acreditados; emitir una identificación digital para los conductores; vigilar la vigencia de las pólizas de seguro de los vehículos de la plataforma; establecer un sistema de protección al usuario y establecer políticas y procedimientos claros contra el acoso y la discriminación. Por último, respecto a los socios conductores, los obliga a que se registren como trabajadores independientes ante Hacienda, reconociéndolos como tales en cuanto a su calidad laboral (LexLatin, 2020).

Es menester considerar que, recientemente, la Coprocom señaló que cualquier regulación que intenta ser parte del marco legal costarricense, necesariamente debe atender y responder a principios y postulados de competencia y libre entrada al mercado; debiendo dicha situación ser considerada por el gobierno para el caso que éste decida regular las plataformas. Lo primordial, según este organismo, es que el gobierno identifique las fallas de mercado que resuelven dichas plataformas, a efectos de centrarse en la regulación de otros aspectos como los estándares mínimos de seguridad para usuarios y garantías para los consumidores, evitando imponer requisitos sobre las fallas de mercado ya resueltas (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018).

La existencia de dos Proyectos de Ley diversos -uno propuesto por el Ejecutivo y el otro por el Legislativo, que encarnan rigidez regulatoria versus flexibilidad y entendimiento del contexto

---

<sup>60</sup> Se establece un valor de 35 dólares para la acreditación del conductor, 200 dólares por inscripción del vehículo y 70.000 dólares para la inscripción de la plataforma respectiva.

<sup>61</sup> Esta propuesta recuerda a la que se planteó en el primer Proyecto de Ley para regular las plataformas de ridesourcing en Chile (2016), que incluía el cobro de un tributo por kilómetro recorrido a las plataformas para la creación de un Fondo para la Innovación del Transporte remunerado de Pasajeros.

tecnológico disruptivo, respectivamente-, además de reflejar una posible captura del regulador, da cuenta de una falta de diálogo entre los distintos actores que permita alcanzar consensos regulatorios y, más grave aun, la ignorancia gubernamental de las directrices técnicas señaladas por el organismo de competencia de dicha nación. La dilación del proceso regulatorio tiene serias implicancias en los conductores de las plataformas y en los consumidores, afectando en forma directa el bienestar general en dicho mercado; actuando como desincentivo -dicho sea de paso- a la entrada de nuevos competidores, e incluso de nuevas disrupciones en mercados diversos.

#### **5.4.- Un accidentado aterrizaje de Uber en Europa: la experiencia regulatoria en Francia**

La plataforma Uber inició sus operaciones en Europa específicamente en la ciudad de París, Francia, en 2014, entrando -tal como en otros países- a un mercado tradicionalmente regulado, particularmente en lo relativo a las condiciones de operación de los taxis, la limitación de su parque y exigencias a sus conductores. El modo de ingreso fue el habitual; una entrada disruptiva, sin consulta previa a autoridad alguna y una veloz ganancia de cuota de mercado a base de subvenciones a conductores y pasajeros. Pese a la rápida aceptación social, el empleo de conductores sin su respectivo registro y el transporte de pasajeros sin las licencias pertinentes, provocaron la rápida oposición de las autoridades locales<sup>62</sup>. En efecto, considerando que Francia es la cuna de la jornada laboral de 35 horas, los principales cuestionamientos devinieron desde el ámbito laboral, pues el trabajo de plataformas no podía garantizar el respeto por dicha jornada.

A fines de ese año y pese a la expansión del servicio a otras ciudades francesas más pequeñas, la situación se complicó para Uber como consecuencia de la aprobación de la llamada Ley Thévenoud<sup>63</sup>, que declaró ilícitas las actividades de UberPop (filial de Uber cuyo servicio es prestado, a todo evento, por conductores sin licencia de taxi) y requirió para el funcionamiento de Uber el cumplimiento de la mayoría de las regulaciones impuestas a los conductores de taxi (Martini, 2017). Lo anterior, sumado a violentas protestas del sector del taxi y fuertes multas a la empresa por el incumplimiento de la normativa, provocaron el término de operaciones de UberPop en Francia en julio de 2015 (Portafolio, 2015)<sup>64</sup>. Es

---

<sup>62</sup> En 2014 el Director Ejecutivo de Uber en Francia, Thibaud Simphal, señalaba que “Francia lamentablemente ha sido el más resistente a Uber”, comparando esta experiencia con la estadounidense, donde los mercados están por lo general más abiertos al cambio.

<sup>63</sup> Las sanciones impuestas por esta ley fueron draconianas: impuso sanciones de dos años de cárcel y multas de 300.000 euros por organizar un sistema que conecte a clientes con particulares que, sin pertenecer a ninguna empresa de transportes, realicen servicios ocasionales a título oneroso (El País, 2015).

<sup>64</sup> La gota que rebalsó el vaso fue la detención, en junio de dicho año, del director general de Uber para Europa occidental, Pierre-Dimitri Gore-Coty y del director general de Uber en Francia, Thibaud Simphal, siendo imputados por cargos como práctica comercial engañosa, organización de una plataforma ilícita de transporte y tratamiento

más, en septiembre de ese mismo año, el Consejo Constitucional francés dictaminó la plena legalidad de la Ley Thevenoud y ratificó la consecuente ilicitud de las operaciones de UberPop, que a esas alturas había cesado sus operaciones (El País, 2015). Lo anterior se tomó como una declaración de guerra a Uber y, en general, a la modalidad del ridesourcing tal como la conocemos; no obstante ello, el tenor de la normativa sí permitió la continuidad de operaciones de la plataforma bajo las modalidades UberX y UberBlack, empleando conductores licenciados para dichos efectos, siendo la empresa regulada bajo la modalidad VTC<sup>65</sup>, que implica la necesidad de adquirir una licencia administrativa cuyo valor alcanza los 200 Euros -en contraposición con los 100.000 Euros que, en promedio, cuesta una licencia de taxi en dicho país-. Licencias administrativas que -por cierto- no están reguladas en cuanto a su número, dejando este aspecto a las naturales fluctuaciones del mercado (Confilegal, 2019).

Como en pocos países hasta entonces, Francia abordó de manera rápida y tenaz la problemática regulatoria en torno a las plataformas de ridesourcing, estableciendo una estricta normativa que -es cierto- limitó en gran medida la operación de plataformas como Uber en dicho país bajo la modalidad de ridesourcing en sentido estricto, pero permitió el funcionamiento de otras modalidades con conductores licenciados. Dicha normativa se refirió específicamente a las condiciones de operación para la prestación del servicio de transporte de pasajeros mediante plataformas tecnológicas, sin pronunciarse sobre otros aspectos de fondo, como el estatuto laboral de sus conductores. Tras algunos años, los tribunales tendrían algo que decir al respecto.

En febrero de 2018, la Justicia Francesa dio la razón a Uber ante la demanda interpuesta por un antiguo conductor de la plataforma que pretendía ser considerado asalariado (Florian Menard vs SAS Uber France, Uber B V, 2018). El demandante solicitaba que el acuerdo comercial con la compañía fuera considerado un contrato de trabajo, a efectos de reclamar prestaciones tales como indemnizaciones por vacaciones, despido y reembolso de gastos profesionales (France24, 2018). De este modo, el Conseil de Prud'hommes de París denegó la solicitud del conductor, al considerar que los conductores de Uber tenían libertad para rechazar un trayecto y trabajar las horas que estimaran pertinentes. El Tribunal estimó así que Uber solo prestaba servicios de intermediación y la calidad de los conductores correspondía a trabajadores independientes.

Un notable cambio jurisprudencial ocurrió en marzo de 2020, cuando la Corte de Casación francesa dictaminó que los conductores de Uber deberían ser clasificados como empleados de dicha

---

ilegal de datos personales por la operación ilícita de Uberpop. Lo anterior fue una clara señal de cuán grave consideró el Gobierno francés la violación de la Ley Thevenoud.

<sup>65</sup> Vehículo de Transporte con Conductor, categoría especial de transporte también presente en otros países miembros de la Unión Europea y en algunos Estados dentro de los EE.UU.

empresa, asentando un nuevo golpe a Uber que ahora tendría que hacerse cargo de otorgar ciertas prestaciones laborales a sus conductores. Esta nueva calificación se fundamenta, a juicio de dicha Corte, en que existe un vínculo efectivo de subordinación entre el conductor y la empresa, puesto que aquellos no pueden elegir su propia clientela, no pueden establecer sus propias tarifas ni pueden decidir la forma en que realizarán el servicio de transporte (por ejemplo, elegir la ruta del viaje); a estos efectos, Uber tiene autoridad para instruir a los conductores, garantizar la correcta ejecución del servicio y sancionar eventuales incumplimientos<sup>66</sup>. En otras palabras, el fallo establece que Uber es considerada una empresa de transporte y no una mera empresa de intermediación tecnológica, siendo sus conductores empleados de esta (In House Legal, 2020).

Resumiendo la experiencia francesa, se aprecia una autoridad que actuó rápidamente -aunque de forma bastante restrictiva- intentando homologar las condiciones de operación de los conductores de plataformas con los taxistas tradicionales. Lo anterior, en búsqueda de evidentes señales como otorgar seguridad jurídica a todos los operadores dentro de dicho mercado, además de una eventual señal política ante las protestas de los sectores regulados afectados por la operación desregularizada de Uber<sup>67</sup>. Por último, el comportamiento de la autoridad también puede interpretarse como una medida para disciplinar a futuros entrantes (“no somos Estados Unidos: acá nos tomamos en serio la regulación y quien quiera operar, debe hacerlo con los permisos correspondientes”). Sin embargo, las estrictas regulaciones para las plataformas y la jurisprudencia reciente que califica a los conductores como empleados a secas, han desincentivado el ingreso de nuevos entrantes, limitando la competencia en el mercado; esto además, considerando que no se liberalizó el sector del taxi como consecuencia de la entrada disruptiva de Uber, desaprovechando así el gobierno francés una oportunidad de fomentar la innovación “nivelando hacia arriba”. La tendencia al *statu quo* fue más fuerte en esta ocasión.

### **5.5.- La reforma del transporte en Finlandia y la victoria del ridesourcing: “hay espacio para todos”**

El caso finlandés es particular, puesto que se trata de un país en que el mercado de taxis estuvo, hasta 2017, estrictamente regulado, delimitando aspectos como las tarifas máximas de los taxis y el

---

<sup>66</sup> Entre las sanciones habituales a los conductores es recurrente la suspensión temporal o permanente de sus cuentas, ante la cancelación de un número específico de viajes programados en un plazo determinado.

<sup>67</sup> Se debe entender a este respecto un factor potente: la cultura de Francia tiende a tolerar las protestas y desórdenes como manifestación de descontento, y los reguladores actuaron en consecuencia ante dichas expresiones de descontento por parte de los taxistas.

número de éstos en cada municipio. En este escenario, la irrupción de la plataforma Uber fue rápidamente repelida por la Justicia de dicho país, siendo prohibido su funcionamiento en 2016.

Sin embargo, el problema de fondo persistía: las estrictas regulaciones al sector del taxi generaban severas ineficiencias económicas y una estructura de baja competitividad en el sector. Las autoridades regulatorias tomaron nota de aquello y a instancias de la FCCA<sup>68</sup> anunciaron, en 2017, una radical decisión: una inédita reforma a la regulación del transporte que liberalizaría la industria, mediante el Acta de Servicios de Transporte adoptada en 2017, entrando ésta en vigor en julio de 2018 (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018).

Los cambios más relevantes que introdujo la reforma se enumeran a continuación:

- i) Se introdujo una licencia profesional única para todos los conductores de servicios de transporte profesionales, incluidos los de ridesourcing.
- ii) Definió a un taxi como un vehículo utilizado por un conductor con la licencia profesional correspondiente, lo que conlleva que los vehículos que no son, estrictamente, “vehículos de pasajeros”, pueden operar también como taxis bajo la modalidad del ridesourcing.
- iii) Se eliminó el límite de licencias de taxi permitidas, lo que allanó el camino al regreso de las plataformas de ridesourcing al país.
- iv) Se eliminaron las restricciones geográficas en el ámbito del servicio de taxis.
- v) Se abolió la regulación de precios, otorgando plena libertad tarifaria en la industria. No obstante, se estableció para los operadores la obligación de informar previamente al pasajero la tarifa del servicio o, al menos, los criterios para su determinación.
- vi) Permanecen las regulaciones de seguridad y de protección al consumidor, alineadas con las recomendaciones internacionales en la materia. Ello incluye estrictos controles de antecedentes para obtener la licencia de conductor profesional.

La reforma tuvo un trasfondo mucho más allá de la mera desregulación del taxi tradicional. El gran objetivo fue crear un ambiente propicio para el desarrollo de servicios digitales y nuevos modelos de negocios en este ámbito -donde entran las aplicaciones de ridesourcing, pero también otros modelos que puedan surgir a futuro-, esperando, como resultado, un aumento en la competitividad en el mercado del transporte de pasajeros, con un evidente foco en el bienestar del consumidor. Objetivo que -gracias a una política pública seria, basada en criterios económicos y jurídicos comprobables y alineada con recomendaciones internacionales- ha sido ampliamente logrado, con la posibilidad que hoy en día tanto los taxis tradicionales como los conductores asociados a plataformas de ridesourcing puedan operar bajo

---

<sup>68</sup> Finish Competition and Consumer Authority (Autoridad Finlandesa de la Competencia y del Consumidor).

condiciones claras y justas, eliminando restricciones innecesarias. En definitiva, había espacio para todos en este mercado y los consumidores han sido los grandes beneficiados por ello (Confilegal, 2019).

### **5.6.- Chile y el aprendizaje de la experiencia comparada**

La experiencia chilena ante el arribo disruptivo de las plataformas de ridesourcing no dista de lo acontecido en los casos expuestos, puesto que la reacción inicial de las autoridades ante su aparición y desarrollo ha sido muy similar. Una explicación convincente para ello es otorgada por la economía conductual; en particular, se aprecia con claridad el sesgo cognitivo del *status quo*, que implica que “*ante una elección que implique variaciones (...) hará ver más claramente los beneficios de mantener la situación tal y como está en ese momento*” (En Naranja, 2018).

Tras la reacción inicial de resistencia al cambio en todos estos países, se aprecia una actitud distinta en cada uno de ellos: i) por un lado, desde el arribo de las empresas de ridesourcing, Colombia ha manifestado en reiteradas ocasiones que rechaza su operación en el país, existiendo, de este modo, un regulador capturado por el gremio de taxistas y decisiones contradictorias entre organismos resolutores, por lo que no se aprecia una real voluntad de regular su operación; ii) Costa Rica, en tanto, ha comenzado a flexibilizar su postura inicial, existiendo actualmente la voluntad de regular a las plataformas, pero severos desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo en las técnicas regulatorias a aplicar, cuestión que deben resolver mediante el diálogo y la consideración de las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones de organismos multilaterales enfocadas en el bienestar general; iii) en el caso francés existió una rápida reacción de las autoridades regulatorias, tendiente a delimitar de manera muy estricta las condiciones de operación de las plataformas de ridesourcing sin replantearse la desregulación del sector del taxi en general, lo que si bien otorgó sin dilaciones seguridad jurídica a todos sus agentes, también limitó severamente dicho modelo de negocio; y iv) por último, el caso de Finlandia merece especial atención puesto que, si bien sus autoridades mostraron resistencia inicial a la operación de plataformas de ridesourcing, fueron precisamente estas plataformas las que revelaron profundas fallas en el sistema regulatorio de los taxis en dicho país, por lo que adoptaron la decisión de actualizar la normativa desregularizando la industria en su conjunto, y estableciendo únicamente la regulación de aspectos fundamentales de seguridad y buen servicio indistintamente para taxistas o conductores de plataformas ridesourcing.

En el caso de Chile, sus autoridades han logrado vencer el *status quo* y, en definitiva, han optado por una regulación ex ante de las plataformas de ridesourcing en un Proyecto de Ley en una etapa legislativa avanzada y cuya promulgación se vislumbra pronta. Se reconoce en él una buena técnica

legislativa, basada en consensos y regulando, principalmente, aspectos fundamentales del servicio de transportes. Sin duda ello es una buena noticia, tras la cual se proyecta la finalización del conflicto entre los conductores de plataformas y los taxistas tradicionales. Pese a lo anterior, será prudente y conveniente considerar la experiencia exitosa de países como Finlandia, reevaluando la posibilidad de aligerar la carga normativa a los taxistas para que -demostrado que el éxito de las plataformas se debe a la utilización de la tecnología y no a la falta de regulación- (Comisión Nacional de Productividad, 2019) sean éstos los que puedan competir de forma más equitativa y eficiente con las plataformas, y no al revés.

## **CAPÍTULO SEXTO: CONCLUSIONES**

El presente trabajo ha expuesto inicialmente la aparición de un nuevo paradigma económico -la economía colaborativa-, que ha causado una revolución en diversos mercados. El sector donde más ha impactado este nuevo modelo es el transporte de pasajeros, mediante la introducción de plataformas tecnológicas disruptivas como Uber y Cabify que permiten conectar, a través de una aplicación móvil, conductores no profesionales y pasajeros en tiempo real, aprovechando múltiples ventajas derivadas de la tecnología que ellas incorporan.

Este modelo de negocios -denominado ridesourcing- se asentó en el mercado relevante de los taxis, introduciendo múltiples externalidades positivas y combatiendo fallas de mercado tradicionalmente ocurridas en dicho sector. No obstante ello, el transporte remunerado de pasajeros y el mercado de taxis es considerado por el regulador como un sector de marcado interés público, por lo que se trata de un sector tradicionalmente sujeto a intensas regulaciones, que no consideran modelos de negocio como el ridesourcing. De este modo, la operación de dichas plataformas se encontraría en una zona regulatoria gris, planteando además múltiples interrogantes y desafíos desde diversas áreas del derecho, como la protección de los derechos de los consumidores, la protección laboral de los conductores, un adecuado trato a los datos personales de los usuarios, el pago de tributos por la operación de las plataformas en los respectivos países y la determinación sobre si su operación afecta o no la libre competencia dentro del mercado de taxis.

Respecto a la regulación sectorial en el caso chileno, la disrupción generada por las plataformas de ridesourcing obligó a revisar la normativa del transporte remunerado de pasajeros, dando cuenta que muchas de las regulaciones del sector se encuentran obsoletas y no responden a las necesidades actuales del transporte en ciudades cada vez más desarrolladas y tecnologizadas; en este sentido, las plataformas pueden ser consideradas, más que un peligro, una oportunidad para reevaluar la legislación aplicada al mercado de taxis, con el potencial objetivo de actualizarla y adaptarla a las nuevas tecnologías y a los nuevos tiempos.

Teniendo en cuenta lo anterior, y que la irrupción de estas plataformas en Chile generó fuertes enfrentamientos entre taxistas y los nuevos incumbentes, las autoridades de transporte comenzaron a trabajar en 2016 en un Proyecto de Ley para otorgar un marco jurídico claro a su operación y a todos quienes se involucran en ella. Tras su divulgación, organismos técnicos como la CNP dieron cuenta de ciertas falencias en dicho Proyecto y plantearon recomendaciones para su reformulación, por lo que en 2018 ingresó un nuevo Proyecto para ser discutido, denominado “Proyecto de Ley que regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros”, el cual se encuentra actualmente en segundo

trámite constitucional. Dicho cuerpo legal da cuenta de la necesidad de regular ciertos aspectos esenciales relacionados con la calidad y seguridad del servicio -como la obligación de los conductores de obtener licencia profesional A-1 para prestar el servicio, el amparo de los usuarios bajo la Ley 19.496 (Ley del Consumidor) al utilizarlas, y la obligación de las Empresas de Aplicaciones de Transporte de contratar seguros de responsabilidad civil para todos los vehículos asociados a ellas-, y considera la posibilidad que los taxistas tradicionales puedan utilizar las plataformas como medio para determinar la tarifa, incorporando dicha tecnología en el sector tradicional.

Por lo demás, si bien se realizan ciertos reparos al Proyecto, se valoran principalmente dos aspectos: primero, reconoce explícitamente la incorporación de principios de buena regulación internacionalmente validados, desprendiéndose éstos de muchas de sus disposiciones que tienden a mejorar el bienestar general; y segundo, se utiliza la “tecnología de la regulación” a efectos de crear un cuerpo normativo moderno y flexible que permita hacer frente a los eventuales cambios futuros en el sector, sin la necesidad de reestructurar toda la normativa. A su vez, de las disposiciones contenidas en el Proyecto que obligan a las EAT a informar periódicamente al MTT sobre zonas y horarios de operación frecuente, kilómetros recorridos y otros datos relevantes, en forma estadística e innominada, se reconoce la intención del legislador de aprovechar la ingente cantidad de datos generados por las plataformas para la realización de una constante evaluación de la política pública asociada a la implementación de este Proyecto cuando se convierta en Ley y, a la vez, desarrollar nuevas políticas públicas en el sector del transporte de pasajeros.

La experiencia comparada, en tanto, refleja múltiples formas de abordar el problema, desde la prohibición de la operación de las plataformas por incurrir en supuestos de competencia desleal, pasando por una experiencia de regulación oportuna pero muy restrictiva, hasta la desregulación del sector del taxi y la inclusión del trabajo bajo plataformas en este sector. Países como Colombia y, en menor medida, Costa Rica no han logrado dar una adecuada respuesta a la irrupción de estas plataformas, debatiéndose entre la necesidad de una estricta regulación ex ante o, derechamente, la prohibición de funcionamiento; por otro lado, Francia reaccionó rápido permitiendo la operación de las plataformas de ridesharing, pero bajo una regulación muy estricta que desincentiva la proliferación de la competencia en el sector; y por último, como ejemplo de éxito se presenta a Finlandia, que encontró en la liberalización del sector del taxi una adecuada respuesta para incorporar a las plataformas de ridesourcing en el sistema de transporte de pasajeros de dicho país, regulando de manera homogénea únicamente los aspectos esenciales para la prestación del servicio de transporte y, efectivamente, “subiendo la cancha” tanto para plataformas de ridesourcing como para el sector del taxi tradicional.

En comparación con los dos primeros casos propuestos, Chile se encuentra bien encaminado en la regulación de plataformas de ridesourcing, puesto que la última versión del Proyecto se ajusta a recomendaciones de organismos multilaterales como el BID y la OCDE, y toma en cuenta recomendaciones planteadas por la CNP para la realidad nacional. A estos efectos, el legislador ha comprendido que la tecnología presente en plataformas de ridesourcing ha demostrado introducir eficiencia y dinamismo en un mercado tradicionalmente estático; por lo tanto, una mayor proactividad en la inclusión de estas tecnologías en el mercado de taxis y un replanteamiento serio de la desregularización o flexibilización de aspectos como la determinación de la tarifa y el congelamiento del parque es altamente recomendable a la luz de la inminente digitalización del sector, y en ese sentido las señales emitidas desde del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones serán claves para el éxito del proceso de modernización.

Por último, es menester concluir señalando que la versión final del Proyecto debe considerar un enfoque amplio, proactivo y centrado en las personas, de modo que no coarte la innovación; en este sentido, se realiza una invitación a repensar ciertas disposiciones del Proyecto o a considerar algunas nuevas. A este respecto, las propuestas son: a) introducir la posibilidad de solicitar viajes compartidos que permitan democratizar aun más esta modalidad de transporte; b) determinar de manera clara la calidad laboral de los conductores de plataformas de ridesourcing en territorio nacional, y c) generar una Unidad temporal de atención a incidencias relativas a la operación de las plataformas de ridesourcing en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones mientras el sector asimila las nuevas condiciones de operación. De este modo, Chile se encaminaría a ser uno de los países pioneros en regular las plataformas de ridesourcing en Latinoamérica, no solo nivelando la cancha con los taxistas, sino que propendiendo a mejorar en general la calidad de dicho mercado “subiendo la cancha” y pudiendo servir de modelo a muchos otros países que hoy se debaten entre la regulación y la prohibición.

## BIBLIOGRAFÍA

- 24 Horas. (25 de octubre de 2016). *Proyecto de ley que regula servicios como Uber y Cabify ingresa al Congreso*. Obtenido de 24horas.cl:  
<http://www.24horas.cl/nacional/proyecto-de-ley-que-regula-servicios-como-uber-y-cabify-ingresa-al-congreso-2173370>
- Alfonso, R. (2016). *Economía Colaborativa: un nuevo mercado para la economía social*. CIRIEC-España, 235.
- Ariño, G. (2016). *Veinticinco años de regulación económica: enseñanzas y conclusiones*. Madrid: Documento inédito.
- Autofact. (01 de agosto de 2018). *Cómo obtener patente de taxi*. Obtenido de autofact.cl:  
<https://www.autofact.cl/blog/mi-auto/actividades/valor-patente-taxi>
- Banco Interamericano del Desarrollo. (2017). *Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano del Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/retos-y-posibilidades-de-la-economia-colaborativa-en-america-latina-y-el-caribe>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (16 de agosto de 2020). *Guía de Formación Cívica - El Poder Legislativo*. Obtenido de bcn.cl:  
[https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle\\_guia?h=10221.3/45763](https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45763)
- BioBioChile. (11 de enero de 2019). *Ministerio de Transportes decretó alza de tarifa en taxis básicos y ejecutivos de la capital*. Obtenido de biobiochile.cl:  
<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/01/11/ministerio-de-transportes-decreto-alza-de-tarifa-en-taxis-basicos-y-ejecutivos-de-la-capital.shtml#:~:text=La%20Seremi%20de%20Transporte%20inform%C3%B3,ta%C3%ADmetro%20a%20los%2>
- BíoBíoChile. (16 de enero de 2019). *Uber cobra más de 500 mil pesos a pasajera en Santiago tras falsa acusación de conductor*. Obtenido de biobiochile.cl:  
<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/01/16/uber-cobra-mas-de-500-mil-pesos-a-pasajera-en-santiago-tras-falsa-acusacion-de-conductor.shtml>
- Camara. (25 de octubre de 2016). *Proyecto de Ley: Moderniza la legislación sobre transporte remunerado de pasajeros*. Obtenido de camara.cl:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11449>
- Camara. (20 de julio de 2018). *Proyecto de Ley: Regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellas se presten*. Obtenido de:

<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12456&prmBOLETIN=11934-15>

Cañigueral, A. (2014). *Vivir Mejor con Menos*. Barcelona: Conecta.

Cañigueral, A. (2016). Hacia una economía colaborativa "responsable". *Oikonomics*, 17.

Cavada, J. (2017). *Aspectos generales de tributación de plataformas como Uber y otras en Chile y el extranjero*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

CNN Chile. (30 de marzo de 2016). *Uber superó en número a los taxis en Santiago*. Obtenido de [cnnchile.com](https://www.cnnchile.com/pais/uber-supero-en-numero-a-los-taxis-en-santiago_20160330/): [https://www.cnnchile.com/pais/uber-supero-en-numero-a-los-taxis-en-santiago\\_20160330/](https://www.cnnchile.com/pais/uber-supero-en-numero-a-los-taxis-en-santiago_20160330/)

Comisión Europea. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea para la economía colaborativa*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Nacional de Productividad. (2019). *Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales*. Santiago de Chile: Comisión Nacional de Productividad.

Comisión Nacional de Productividad. (10 de julio de 2020). *Comisión de Productividad advierte que "Ley Uber" debe permitir modalidades de viaje compartido y que existencia de tarifa mínima sería contraproducente*. Obtenido de [comisiondeproductividad.cl](https://www.comisiondeproductividad.cl): <https://www.comisiondeproductividad.cl/2020/07/10/comision-de-productividad-advierte-que-ley-uber-debe-permitir-modalidades-de-viaje-compartido-y-que-existencia-de-tarifa-minima-seria-contraproducente/>

Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito. (2018). *Libro del Nuevo Conductor Profesional*. Santiago de Chile: CONASET.

Comunicaciones Tech y Transportes S.A. con Uber Colombia S.A.S., Uber Technologies INC. y Uber B.V., 110013199001201602106 (Tribunal Superior del Distrito Judicial. Sala Civil 18 de junio de 2020).

Confilegal. (25 de enero de 2019). *¿Cómo se ha afrontado en el resto de los países de Europa el conflicto entre el taxi y los VTC?* Obtenido de [confilegal.com](https://confilegal.com): <https://confilegal.com/20190125-como-se-ha-afrontados-en-el-resto-de-los-paises-de-europa-el-conflicto-entre-el-taxi-y-los-vtc/>

Danós, J. (2015). *La Regulación Económica*. Obtenido de [libros-revistas-derecho.vlex.es](https://libros-revistas-derecho.vlex.es): <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/regulacion-economica-594201730>

Derechotributario. (16 de abril de 2018). *Uber no paga impuestos en Chile*. Obtenido de [derechotributario.cl](http://www.derechotributario.cl): <http://www.derechotributario.cl/2018/04/uber-no-paga-impuestos-en-chile/>

- Economía Digital. (17 de octubre de 2018). *Uber dobla su valor en menos de un año*. Obtenido de economiadigital.es: [https://www.economiadigital.es/directivos-y-empresas/la-banca-dice-a-uber-que-vale-mas-de-100-000-millones\\_583649\\_102.html](https://www.economiadigital.es/directivos-y-empresas/la-banca-dice-a-uber-que-vale-mas-de-100-000-millones_583649_102.html)
- El Mercurio. (20 de julio de 2016). *Uber manifiesta su "profundo rechazo" a los actos de violencia contra sus conductores*. Obtenido de emol.com: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/07/20/813460/Uber-rechaza-actos-violentos-a-los-que-se-han-enfrentado-sus-conductores.html>
- El País. (22 de septiembre de 2015). *Uber sufre una importante derrota judicial en Francia*. Obtenido de elpais.com: [https://elpais.com/economia/2015/09/22/actualidad/1442940341\\_840077.html](https://elpais.com/economia/2015/09/22/actualidad/1442940341_840077.html)
- El Tiempo. (26 de octubre de 2018). *Uber cumple cinco años en el limbo de la ilegalidad*. Obtenido de eltiempo.com: <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/uber-cumple-cinco-anos-en-colombia-sin-ser-legal-285774>
- El Universal. (05 de septiembre de 2018). *Gobierno de Costa Rica reitera a Uber detener operaciones*. Obtenido de eluniversal.com.mx: <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/gobierno-de-costa-rica-reitera-uber-detener-operaciones>
- El Día. (20 de julio de 2016). *Taxistas protestan en Chile contra Uber*. Obtenido de diarioeldia.cl: <http://www.diarioeldia.cl/pais/taxistas-protestan-en-chile-contra-uber>
- En Naranja. (15 de enero de 2018). *No somos tan listos como creemos y, por suerte, la economía conductual ha venido para explicárnoslo*. Obtenido de ennaranja.com: <https://www.ennaranja.com/economia-facil/no-somos-tan-listos-creemos-suerte-la-economia-conductual-ha-venido-explicarnoslo/>
- Esteve, E. (17 de agosto de 2015). *Uber y el monopolio de los taxis*. Obtenido de blog.uchceu.es: <https://blog.uchceu.es/direccion-de-empresas/uber-y-el-monopolio-de-los-taxis/>
- Europea, C. (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas.
- Fielbaum, A., & Tirachini, A. (2019). *Características del trabajo de conducción en plataformas ride-hailing (Tipo Uber y Cabify) en Chile*. Santiago: ResearchGate.
- Filosofía.net. (08 de agosto de 2020). <http://www.filosofia.net>. Obtenido de <http://www.filosofia.net>: [http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/fyc/fyc\\_4\\_13.html](http://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/fyc/fyc_4_13.html)
- Florian Menard vs SAS Uber France, Uber B V, F 16/11460 (Conseil de Prud'Hommes de Paris 01 de Febrero de 2018).
- France24. (08 de febrero de 2018). *La justicia francesa da la razón a Uber frente a un conductor que pedía ser considerado asalariado*. Obtenido de france24.com:

<https://www.france24.com/es/20180208-la-justicia-francesa-da-la-razon-uber-frente-un-conductor-que-pedia-ser-considerado-asalariado>

Fundación Emilia. (11 de junio de 2015). *¡Pasa las llaves y vive la fiesta del fútbol con Uber y Fundación Emilia!* Obtenido de fundacionemilia.cl:

<http://www.fundacionemilia.cl/pasa-las-llaves-y-vive-la-fiesta-del-futbol-con-uber-y-fundacion-emilia/>

Generalitat de Catalunya. (2017). *Informe de la Comisión Departamental de la Economía Colaborativa: propuestas para un buen encaje de la economía colaborativa y de plataformas en Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Guillermo Cejudo, C. M. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 15.

In House Legal. (06 de marzo de 2020). *Uber drivers considered as employees in France, Court rules*. Obtenido de inhouse-legal.eu: <https://inhouse-legal.eu/public-policy-regulations/uber-france/>

Instituto Nacional de Estadísticas. (24 de junio de 2020). *www.ine.cl*. Obtenido de [www.ine.cl](http://www.ine.cl): <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda>

Khosrowshahi, D. (14 de agosto de 2020). *Soy el director ejecutivo de Uber. Los trabajadores de la economía colaborativa merecen más*. Obtenido de [nytimes.com/es](https://www.nytimes.com/es): <https://www.nytimes.com/es/2020/08/14/espanol/opinion/ceo-uber-trabajadores.html>

La Nación. (17 de septiembre de 2017). *"Celebra Seguro": Cabify y Fundación Emilia lanzan campaña para fiestas patrias*. Obtenido de [lanacion.cl](http://lanacion.cl): <http://lanacion.cl/2017/09/17/celebra-seguro-cabify-y-fundacion-emilia-lanzan-campana-para-fiestas-patrias/>

LexLatin. (17 de enero de 2020). *El Ejecutivo y el Legislativo se disputan la regulación de Uber en Costa Rica*. Obtenido de [lexlatin.com](http://lexlatin.com): <https://lexlatin.com/reportajes/ejecutivo-legislativo-disputan-regulacion-uber-costarica>

Martini, D. (2017). International Regulatory Entrepreneurship: Uber's Battle with Regulators in France. *San Diego International Law Journal*, 146-160.

Maudes, A., Sobrino, M., & Hinojo, P. (15 de junio de 2017). *Economía Colaborativa, Eficiencia y Competencia*. Obtenido de [es.weforum.org](http://es.weforum.org): <https://es.weforum.org/agenda/2017/06/economia-colaborativa-eficiencia-y-competencia/>

Montero, J. J. & Domenech, J. (2017). *La Regulación de la Economía Colaborativa. AirBnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- OECD/ITF. (9 de mayo de 2016). *App-Based Rides and Taxi Services. Principles for Regulation*. Obtenido de itf-oecd.org: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/app-ride-taxi-regulation.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Summaries of Contributions*. Paris: OECD. Obtenido de <http://www.oecd.org/daf/competition/taxis-and-ride-sharing-services.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). *Working Party No. 2 on Competition and Regulation. Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Background Note by the Secretariat*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Obtenido de one.oecd.org: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2018\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2018)1/en/pdf)
- Poblete, A., & Rodríguez, D. (18 de agosto de 2020). *Proyecto de Ley: app de transportes en Chile*. Obtenido de cms.law/es: <https://cms.law/es/chl/publication/proyecto-de-ley>
- Policonomics. (14 de agosto de 2020). *Estructuras de mercado: monopolios*. Obtenido de policonomics.com: <https://policonomics.com/es/lp-estructuras-mercado-monopolio/>
- Portafolio. (04 de julio de 2015). *Uber dejó de operar en Francia. ¿Por qué?* Obtenido de portafolio.co: <https://www.portafolio.co/internacional/uber-dejo-operar-francia-36422>
- Rasier Operations B.V. (10 de septiembre de 2018). *Contrato de Servicios*. Obtenido de <https://uber-regulatory-documents.s3.amazonaws.com/reddog/country/Chile/p2p/Rasier%20Operations%20B.V.%20-%20Contrato%20De%20Servicios%20Sept%2010%2C%202018.pdf>
- Real Academia Española de la Lengua. (23 de junio de 2020). <https://dle.rae.es/>. Obtenido de <https://dle.rae.es/>: <https://dle.rae.es/>
- Rifkin, J. (2014). *La Sociedad de Coste Marginal Cero*. Barcelona: Paidós.
- Roldán, P. (s.f.). *Monopolio*. Obtenido de economipedia.com: <https://economipedia.com/definiciones/monopolio.html>
- Semana. (07 de abril de 2020). *El regreso de Uber a Colombia, la próxima pelea*. Obtenido de semana.com: <https://www.semana.com/tecnologia/articulo/regreso-de-uber-a-colombia-la-proxima-pelea/683938>
- Senado. (1 de febrero de 2020). *Aplicaciones de transporte de pasajeros: licencia profesional será requisito para los conductores*. Obtenido de senado.cl: <https://www.senado.cl/aplicaciones-de-transporte-de-pasajeros-licencia-profesional-sera/senado/2020-01-31/121306.html>
- SIC. (20 de diciembre de 2019). *Superintendencia ordena cese de la prestación del servicio de transporte a Uber*. Obtenido de sic.gov.co: <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-ordena-cese-de-la-prestaci%C3%B3n-del-servicio-de-transporte-uber>

- Subsecretaría de Transportes. (02 de enero de 2020). *Inscripción de servicios de taxi básico en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros*. Obtenido de chileatiende.gob.cl: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/24016-inscripcion-de-servicios-de-taxi-basico-en-el-registro-nacional-de-servicios-de-transporte-de-pasajeros>
- Szpunar, M. (11 de mayo de 2017). *Conclusiones del Abogado General Sr. Maciej Szpunar. Asunto C-434/15: Asociación Profesional Élite Taxi contra Uber Systems Spain, S.L., (Petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona)*. Obtenido de curia.europa.eu: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190593&doclang=ES>
- TecnoHotel. (20 de julio de 2018). *AirBnb podría tener más valor en bolsa que cualquier cadena hotelera*. Obtenido de tecnohotelnews.com: <https://tecnohotelnews.com/2018/07/20/airbnb-bolsa-mayor-cadena/>
- Teletrece. (05 de agosto de 2018). *Qué es el "fraude del vómito" con el que algunos pasajeros de Uber dicen haber sido estafados*. Obtenido de t13.cl: <https://www.t13.cl/noticia/tendencias/Que-es-fraude-del-vomito-pasajeros-de-Uber-estafa>
- Tirachini, A. (13 de julio de 2017). *Plataformas ridesourcing en Chile: impactos en movilidad y recomendaciones para su regulación*. Obtenido de researchgate.net: [https://www.researchgate.net/publication/318429681\\_Plataformas\\_ridesourcing\\_tipo\\_Uber\\_y\\_Cabify\\_en\\_Chile\\_impactos\\_en\\_movilidad\\_y\\_recomendaciones\\_para\\_su\\_regulacion](https://www.researchgate.net/publication/318429681_Plataformas_ridesourcing_tipo_Uber_y_Cabify_en_Chile_impactos_en_movilidad_y_recomendaciones_para_su_regulacion)
- Tirachini, A., & Del Río, M. (2018). *Plataformas ridesourcing en Santiago: caracterización de usuarios y efectos en la movilidad urbana*. Santiago: Documento de trabajo, Comisión Nacional de Productividad, Chile.
- Uber Chile. (20 de agosto de 2020). *Requisitos para manejar con Uber*. Obtenido de uber.com/cl: <https://www.uber.com/cl/es/drive/requirements/>
- Viollier, P. (03 de noviembre de 2016). *Uber en Chile: regular de la peor manera posible*. Obtenido de derechosdigitales.org: <https://www.derechosdigitales.org/10574/uber-en-chile-regular-de-la-peor-manera-posible/>