

Informe ley Uber

Regulación de las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y servicios que a través de ellas se presten

Alfonso España Miranda

María Teresa Reszczyński

Índice

Glosario	2
Introducción	3
Empresas de Aplicaciones de Transporte	3
Experiencia Internacional	5
Estados Unidos, California, San Francisco	5
Europa	6
Finlandia	7
Suiza	7
México, DF	7
Proyecto de ley	9
Contenido del Proyecto de Ley	9
Empresas de Aplicación de Transporte y su registro	9
Requisitos para la prestación de servicios	9
Gestión y tratamiento de la información	10
Infracciones y sanciones	10
Otros	11
Comparación Proyectos de Ley Bachelet – Piñera	12
Espacios de mejora del actual proyecto de ley	15
Carpooling (viaje compartido)	15
Ventajas de la Medida 1	15
Distinción de servicios entre licencias	15
Ventajas de la Medida 2	17
Tarifa integrada entre metro tren y colectivos a través del pago con tarjeta BIP	17
Ventajas Medida 3	17
Bibliografía	19

Glosario

%	Porcentaje
\$	Peso chileno
Art.	Artículo
CNP	Comisión Nacional de Productividad
EAT	Empresa de Aplicaciones de Transporte
FMCSA	<i>Federal Motor Carrier Safety Administration</i>
MTT	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
PUC	<i>Public Utility Commission</i> (Estados Unidos)
SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SII	Servicio de Impuestos Internos
UTM	Unidad Tributaria Mensual

Introducción

En el siguiente documento se presenta un marco contextual respecto a la pertinencia de una ley que regule las denominadas “Empresas de Aplicaciones de Transporte” (EAT); se recaba la experiencia internacional sobre el tema; y se comparan los proyectos de la expresidenta Michelle Bachelet y del actual presidente Sebastián Piñera. En cuanto a las recomendaciones se propone no prohibir el *carpooling*¹, pero limitarlo a los conductores de EAT con licencia A-1, distinguir los servicios que pueden ofrecer los conductores según licencias sin prohibir necesariamente a los conductores con licencia B, e incluir una tarifa integrada y el mismo sistema de pago entre colectivos tradicionales y el transporte público como Transantiago y Metrotren.

Empresas de Aplicaciones de Transporte

A finales de julio del presente año, el gobierno ingresó un proyecto de ley (Boletín N° 11.934) para regular las plataformas digitales de transporte remunerado que operan sin un marco legal especial. La urgencia de esta materia se debe tanto a las presiones del gremio de taxistas, que acusan competencia desleal por parte de las empresas de aplicaciones de transporte, como al aumento significativo en los últimos años en el uso de estas aplicaciones. Por ejemplo, la plataforma “Uber” reportó 2,3 millones de usuarios activos en 2017 en las 20 ciudades que opera en Chile (SEGPRES, 2018). En este sentido, al ser un servicio carente de regulación, el año 2017 se cursaron 3.521 infracciones a conductores asociados a las EAT (Ídem, 2018). En consecuencia, es necesario avanzar en una regulación que potencie los efectos positivos de las plataformas y disminuya sus efectos negativos.

Las plataformas de transporte tienen el potencial de aportar nuevos servicios a los sistemas intermodales de las ciudades, complementando los medios de transporte tradicionales, más la capacidad de aportar un caudal de información que no existiría si no fuese por estas aplicaciones (CNP, 2018). A ello se suma que los servicios de estas plataformas elevan la competencia en el mercado, disminuyendo los costos para el usuario. Por lo tanto, aplicaciones como Uber, Cabify o Easy Taxi, han tenido un notorio éxito en Chile y son un modo de transporte alternativo que cuya preferencia ha afectado negativamente a los taxistas.

¹ Entendiendo éste como el transporte compartido de pasajeros.

Según una encuesta realizada por la Comisión Nacional de Productividad², la principal razón que motiva al uso de las plataformas es por la seguridad y comodidad que proveen. La mayor seguridad viene por el hecho de que las plataformas disminuyen las asimetrías de información al proveer a sus usuarios la evaluación del conductor y del pasajero, el seguimiento georeferenciado del viaje, la tarifa estimada previa al servicio y el uso de medios de pago electrónicos.

Los resultados de estos mecanismos han sido positivos: el sistema de evaluación induce mejor comportamiento tanto en pasajeros como conductores, pues un promedio de evaluación bajo arriesga la permanencia de ambos en la plataforma. Esta forma de evaluar es más simple que un reclamo formal a un taxi tradicional; la geolocalización permite al usuario y pasajero reconocer de antemano el destino y saber si la vía elegida es óptima.

En suma, dentro de los beneficios que traen las plataformas de transporte, comparado con los taxis tradicionales, es que los vehículos de las plataformas logran una mayor tasa de ocupación, recorridos más eficientes y velocidades promedio más altas que reducen gastos de combustibles, permiten menores tiempos de espera en promedio, y el incremento en la demanda gracias a los mecanismos de seguridad y pago (CNP, 2018). También, gracias a la inversión de estas empresas de aplicación de transportes en el desarrollo de algoritmos, disminuyen sus costos de búsqueda de conductores y pasajeros, reasignan conductores en tiempo real, y reducen las asimetrías de información (Cramer y Krueger, 2016). La eficacia de la asignación y reasignación de conductores para recoger a los pasajeros más cercanos y llevarlos a su destino en tiempo real, y los ajustes dinámicos a la tarifa según oferta y demanda, son difíciles de hacer en una plataforma sin economías de red como sucede con los taxis tradicionales.

Este tipo de aplicaciones tienen el potencial de beneficiar a sectores marginados por la industria tradicional de transporte o donde las personas no pueden costear un vehículo propio. Un estudio realizado en Estados Unidos (Brown, 2018) demuestra que las aplicaciones como Uber entregan una opción de transporte confiable a pasajeros y barrios antes marginados por los taxis, atendiendo a prácticamente la totalidad de la ciudad de Los Ángeles. En muchos de esos casos, se trata de vecindarios en que gran parte de la población no tiene vehículo propio.

Pese a todos los beneficios que reportan estas plataformas de transporte, lo hacen al precio de desafiar las leyes que regulan la industria, en particular, los reglamentos sobre el transporte

² Esta encuesta fue aplicada en noviembre 2017 y estuvo enfocada en las aplicaciones Easy Taxi, Safer Taxi, Uber y Cabify y en usuarios que habían usado alguna plataforma en el último mes. Se encuestaron a 1.552 usuarios, a través de un muestreo aleatorio espacial lo que entrega a la encuesta representatividad en la Región Metropolitana (CNP; 2018).

privado remunerado de pasajeros, tales como los taxis. Por este motivo, quienes se someten a las normas actuales ven en las aplicaciones de transporte una competencia desleal.

El desafío de la regulación está en que esta pueda maximizar el aporte de estas plataformas y a la vez minimizar las externalidades negativas que generan en contaminación y congestión, además de proveer mecanismos efectivos y eficientes de fiscalizarlas. Para ello, es necesario contar con los datos masivos que estas tecnologías son capaces de recolectar en tiempo real. El acceso a la información es esencial porque ello permitirá comprender de mejor manera estas nuevas formas de transporte y usos que a ellos se le dan. De ahí la necesidad de una norma que promueva que las EAT faciliten la información que recopilan para el diseño de políticas públicas por parte del Ministerio de Transportes.

El proyecto de ley apunta en la dirección correcta al promover una mayor seguridad para los pasajeros, intentar igualar las reglas del juego para conductores privados y promover el desarrollo de aplicaciones de transportes para taxistas tradicionales. Sin embargo, hay aspectos perfectibles vinculados a la prohibición del *carpooling*, requisitos de licencias A-1, y la posibilidad de pagar estos servicios con tarifa integrada entre colectivos y el pago de medios de transporte públicos como el Metro de Santiago y el Transantiago.

Experiencia Internacional

Estados Unidos, California, San Francisco

En San Francisco, próximamente las tecnologías de Uber deberán ser clasificadas como el mismo tipo de transporte que las limusinas y buses de tour (Reuters, 2018)³. La categoría en la que se clasifican es como una *charter-party carrier*, también conocida como TCP o "Transportation Charter Permit", cuyos certificados son emitidos por la Comisión de Servicios Públicos de California a las empresas de transporte terrestre que cumplen con los criterios de los requisitos de seguros actualizados. Además, los transportistas deben participar en el programa de prueba de drogas y alcohol de la PUC⁴. Por último, distingue entre tres tipos de certificados:

- Clase A: permite que una compañía de transporte terrestre opere en cualquier lugar del estado. Esto permite servicios de turismo de ida y vuelta, como por ejemplo, desde San

³ Reuters. California regulator proposes regulating Uber like tour buses, limos. San Francisco, 19 de Marzo de 2018.

⁴ PUC: Public Utility Commission. Organismo que regula los servicios de transporte de pasajeros en Estados Unidos.

Diego a San Francisco. Este permiso hace posibles viajes de larga distancia y viajes de ida y vuelta.

- Clase B: permite que un servicio de automóviles opere dentro de un radio de 125 millas desde el terminal de origen del transportista a cualquier otro punto dentro del estado de California.
- Clase C: permite servicios de transporte terrestre específicos para operaciones de rafting comercial, esquí, y otras actividades específicas.

Actualmente, la licencia requerida para ser conductor de Uber es una CDL (Comercial Driver's Licence), que es otorgada la *Federal Motor Carrier Safety Administration* (FMCSA) del Departamento de Transportes de Estados Unidos. Para obtenerla se deben superar dos pruebas, una de habilidad y otra de conocimiento. Estas licencias comerciales se obtienen por Estado y es ilegal tener una licencia en más de un Estado. Con todo, en San Francisco se permiten conductores sin licencia profesional como conductores de Uber, siempre y cuando sean servicios económicos.

Europa

El año 2017, la Corte de Justicia de la Unión Europea dictó una sentencia que estableció que Uber es una empresa que ofrece servicios de transporte y no sólo una aplicación o servicio digital. De este modo, la Corte dio la razón a la Asociación Profesional Élite Taxi, quien llevó a cabo una demanda contra Uber en un tribunal de Barcelona, manteniendo desde 2014 una batalla legal versus la aplicación. Dicha asociación de taxistas demandó a Uber por competencia desleal, asegurando que su falta de licencias, autorizaciones y credenciales vulneraba las normas reguladoras de la competencia en España. Al quedar establecida como una empresa que ofrece servicios de transporte, las diferentes administraciones de los países europeos pueden regular las condiciones de prestación del servicio, como en el caso de Barcelona, donde los taxistas deben disponer de licencias y autorizaciones para poder operar. En consecuencia, desde el fallo en adelante, la aplicación en territorio europeo debe estar sometida a los requisitos y exigencias de cualquier compañía de taxis, y queda excluido del ámbito de aplicación de la libre prestación de servicios (El Mundo, 2017).

A pesar de ello, la Unión Europea no tiene competencias en asuntos de transporte, pues esto es ámbito de cada Estado miembro, y correspondiéndole a las autoridades de cada país fijar los requisitos propios en lo que a las licencias y condiciones de servicio respecta.

Finlandia

Como se mencionó, en Europa la aplicación fue acusada de competencia desleal y de violar las reglas por las que se rigen las empresas de transporte remunerado de pasajero tradicionales. Así, en Finlandia, Uber se consideró legal siempre y cuando sus conductores tuvieran licencias de taxi válidas. El 1 de julio de este año entró en vigor una revisión de la legislación sobre transporte, y ésta eliminó el tope a la cantidad de licencias de taxis emitidas por el gobierno en un año y restricciones de tarifas, a la vez que creó un marco legal para aplicaciones como Uber.

En efecto, el primero de julio de 2018 entró en vigencia el Acta sobre Servicios de Transporte (320/2017) que liberaliza el mercado de los taxis. Así, las cuotas establecidas por las autoridades son removidas, posibilitando la libre entrada y removiendo los precios máximos, de modo que los conductores de taxi podrán operar en cualquier parte del país (OECD, 2018).

Sin embargo, para obtener licencia de taxi deben registrarse por los criterios del Taxi Transport Act, que establece el cumplimiento efectivo de las pruebas necesarias y no tener antecedentes criminales (OECD, 2018).

Suiza

En Suiza, la discusión se ha centrado en qué es el conductor de Uber, es decir, si es un trabajador independiente o un trabajador contratado. En este sentido, el Secreteriat for Economic Affairs (SECO) indicó que los conductores de Uber deben ser clasificados como empleados más que trabajadores independientes. Esto se debe a las huelgas de los cantones de Ginebra y Vaud en diciembre de 2017, donde varios conductores “subcontratados” de Uber se fueron a paro (Swissinfo, 2018).

En consecuencia, de acuerdo al SECO, el sistema de trabajo de Uber tal como se encuentra dejará de ser válido, avisando la regulación del empleo en esta materia, obligando a la compañía a necesitar una licencia para contratar a su personal, y también garantizar las contribuciones a la seguridad social. Por lo tanto, en la medida en que Uber evite ser contratante, dejará de ser válido.

México, DF

En México, el marco regulatorio aplicable a Uber se localiza principalmente en dos cuerpos normativos, la Ley de Movilidad (aprobada en 2014) y en el Reglamento de Transporte del

Distrito Federal. Ávalos y Sofía (2015) analizan la problemática que presenta Uber en este país, determinando por qué su desarrollo ha sido caótico.

En primer lugar, la definición de taxi como “vehículo destinado al servicio de transporte público individual de pasajeros” hace pensar que, si ha de entrar en alguna de las categorías existentes en la ley, el servicio que presta Uber tendría que entrar en ésta y, por tanto, estar sujeto a la regulación -trámites, licencias, tarjetones, permisos, especificaciones vehiculares- de los taxis de la ciudad.

Luego, los artículos 79 y 82 del Reglamento de Tránsito del DF establecen los exámenes de aptitud de los vehículos, los trámites de tarjetas de circulación y las inspecciones de vehículos por parte de la Secretaría. También, el artículo 90 de la ley establece la obligación de contar con una póliza de seguro vigente que cubra a usuarios, peatones y conductores. Actualmente, el tipo de póliza que tienen los automóviles que forman parte del servicio de Uber es de tipo particular, por lo que no se especifica la responsabilidad que deberá tener el prestador del servicio frente al usuario (que no es dueño del vehículo ni un pasajero cualquiera).

Asimismo, la regulación tipifica el delito de transporte ilegal de pasajeros como “quien preste servicio público, privado, mercantil o de transporte de pasajeros sin contar con la concesión o permiso correspondiente”. Incluso, se califica como delito “quien dirija, organice, incide, induzca, compela o patrocine a otros a prestar el servicio público de transporte de pasajeros o de carga sin la concesión correspondiente”. En este sentido, en México, de acuerdo a la legislación vigente, Uber sería un servicio que opera de forma ilegal y que, incluso, podría hacerse acreedor a las sanciones que establece la ley.

Proyecto de ley

Contenido del Proyecto de Ley

Empresas de Aplicación de Transporte y su registro

El proyecto define a una Empresa de Aplicación de Transporte 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. Además, califica las EAT como empresas de transporte remunerado de pasajeros, con el objeto de aplicarles la regulación propia del transporte de pasajeros.

Además, se establece la obligación de las EAT de inscribirse en un Registro de Empresas de Aplicación de Transportes (Registro de ahora en adelante), a cargo de la Subsecretaría de Transportes. Para la inscripción deben aportar antecedentes sobre su constitución en el país, la identificación de los vehículos y conductores adscritos, la descripción de los servicios y aplicaciones ofrecidas, entre otra información. El Registro será de consulta pública, donde el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones será el responsable de las bases de datos, y estará facultado para establecer cobros por la inscripción en el Registro y por la emisión de documentos.

Requisitos para la prestación de servicios

Para prestar servicios de transporte remunerado de pasajeros, las EAT deberán inscribirse en el Registro y cumplir con los siguientes requisitos: ser personas jurídicas constituidas en Chile; tener giro de transporte remunerado de pasajeros y haber iniciado actividades ante el SII; mantener de manera permanente a disposición de los usuarios medios de comunicación para consultas, reclamos o denuncias; contar con seguros de responsabilidad civil para los vehículos, conforme a las condiciones, coberturas y plazos que determine el reglamento; y las demás que señale el reglamento.

Las EAT inscritas en el Registro deberán cumplir con los siguientes requisitos de operación: proveer al usuario de información sobre las características de la aplicación, el recorrido propuesto de acuerdo con el requerimiento efectuado y el tiempo y costo estimado del traslado, así como la identificación del vehículo y del conductor; operar sólo con conductores y vehículos que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios aplicables; informar al usuario la tarifa en forma previa al inicio del viaje, la que no podrá variar una vez informada al pasajero, a

menos que se cambie la ruta. En el caso de que el recorrido incluya el pago de peajes, estos deberán estar incluidos en la tarifa informada y no podrán cobrarse separadamente; informar al pasajero la marca, patente, modelo y año del vehículo y la identificación del conductor con su nombre y calificación; y los demás requisitos de carácter técnico y operativo que fije el reglamento.

Por su parte, los conductores de los vehículos adscritos a una EAT, deberán poseer licencia profesional clase A-1 con su control vigente. Además, deben acreditar ante la EAT que no tienen anotaciones relativas a los delitos de violación, estupro y otros delitos sexuales; delitos establecidos en la Ley de Drogas (Ley N° 20.000), ni delitos graves contemplados en la Ley de Tránsito.

Por el lado de los vehículos, estos deberán cumplir con las exigencias de seguridad, antigüedad, capacidad, técnicas y tecnológicas que se definan en el reglamento y exhibir un distintivo que reúna las características que éste determine y cuyo uso será obligatorio.

Los taxis podrán adscribirse a una EAT y utilizarlas como mecanismo de determinación de la tarifa de cobro, distinto al taxímetro. Pero, los servicios de carácter compartido sólo podrán prestarse mediante taxis inscritos en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros, en la modalidad de taxi colectivo.

Gestión y tratamiento de la información

Las EAT deberán registrar y mantener a disposición del MTT información sobre zonas y horarios de operación y kilómetros recorridos por los vehículos con y sin pasajeros, y su finalidad será la aplicación, regulación, controles y fiscalización de esta ley. Esta información deberá entregarse de manera que no pueda asociarse en ningún caso a una persona determinada. Sin perjuicio de lo anterior, el MTT podrá también solicitar reportes de dicha información a las EAT.

Por último, se establece la obligación de que el MTT comunique anualmente al SII los antecedentes correspondientes a la identificación de los conductores y los vehículos adscritos a las EAT que disponga en el Registro.

Infracciones y sanciones

Las EAT serán responsables por las siguientes infracciones graves: operar sin encontrarse inscritas en el Registro; entregar al MTT información falsa, incompleta, incorrecta o no actualizada; adulterar la información que deba ser entregada al Ministerio, aun cuando no sea

requerida regularmente; operar en vehículos que no cumplan con las características de la presente ley y sus reglamentos, o cuyos conductores no posean licencia profesional o no cumplan los requisitos de la presente ley; y alterar cualquier forma de mecanismo de cobro o su funcionamiento de manera que arroje valores distintos de la tarifa informada. Se considerarán leves las demás infracciones a la presente ley.

Las EAT que incurran en alguna de las conductas señaladas como graves serán sancionadas con una multa a beneficio fiscal no inferior a 10 ni superior a 100 UTM. En caso de reincidencia en un año, las multas no podrán ser inferiores a 20 ni superiores a 200 UTM. La Subsecretaría de Transportes podrá revocar la autorización concedida y cancelar a la EAT del Registro por acumulación de sanciones por infracciones graves. Las EAT que incurran en alguna de las infracciones leves serán sancionadas con una multa a beneficio fiscal no inferior a 3 ni superior a 20 UTM y en el caso del conductor será de 1 a 3 UTM.

En el caso de que el conductor sea responsable de operar en vehículos que no cumplan con las características de la presente ley y sus reglamentos, o que no posea licencia profesional o altere el mecanismo de cobro de manera que arroje valores distintos a la tarifa informada, se le sancionará con multa de entre 3 y 10 unidades tributarias mensuales. Al conductor de un vehículo que realice servicios de transporte menor remunerado de pasajeros sin encontrarse debidamente inscrito en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros, o sin estar adscrito a una EAT registrada, se le aplicará las sanciones establecidas en el artículo 194 del D.F.L. N° 1 de 2007, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia. Las sanciones son presidio menor en su grado mínimo a media al que sin tener licencia de conducir requerida, maneje un vehículo para cuya conducción se requiera una licencia profesional determinada; o una multa de 5 a 10 UTM a quien explote un vehículo de transporte público de pasajeros, de taxi, de transporte remunerado de escolares o de carga y, contrate, autorice o permita en cualquier forma que dicho vehículo sea conducido por quien carezca de la licencia de conducir requerida o que, teniéndola, esté suspendida o cancelada. En estos casos se procederá al retiro del vehículo de circulación.

Por último, el pasajero que, a sabiendas, acepte la prestación irregular de estos servicios de transporte, o que colabore en impedir o entorpecer su fiscalización o control, será sancionado con una multa de 5 unidades tributarias mensuales.

Otros

Los actos y contratos que celebren los pasajeros mediante las plataformas de las EAT se registrarán por la ley de protección al consumidor.

Se faculta al MTT a establecer condiciones de operación para las EAT, esto basado en los datos objetivos que se logren recopilar de las mismas con tal de evitar impactos ambientales, congestión y otros. El Ministerio podrá establecer condiciones preferentes para vehículos que utilicen sistemas de propulsión de cero o bajas emisiones, que cuenten con características que permitan trasladar a pasajeros que presenten necesidades especiales, o que promuevan la integración con el transporte público o los medios de transporte no motorizados.

Frankena y Pautler (1984) sintetizan cuatro áreas que deberían ser consideradas por la regulación de servicios de transporte de pasajeros: i) restricción de precios (tarifa), ii) restricción de acceso (cuota), iii) restricción de servicios (requerimientos) y iv) regulación de calidad (estándares). Utilizando estas áreas, la regulación de las EAT en función del proyecto de ley discutido es:

Tabla 1: Regulación propuesta en el proyecto de ley

<i>Regulación</i>	<i>Proyecto de ley</i>
<i>Restricción de precios</i>	Los precios quedarán sujetos a las reglas de kilómetros recorridos, tiempo de viaje aproximado, horario y oferta y demanda vinculado a éste. A diferencia de los taxis, en las EAT el usuario podrá calcular el costo de su viaje de antemano, eliminando la necesidad del taxímetro para los servicios de transporte privado.
<i>Restricción de acceso</i>	El acceso quedará determinado por el reglamento. Actualmente, el Decreto 80 de la ley de transportes indica que, para prestar servicios de transporte remunerado de pasajeros, el interesado deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente reglamento y en la normativa aplicable, presentando la respectiva solicitud ante la Secretaría Regional que corresponda a la región en que se presentarán los servicios (Artículo 7º, Decreto 80).
<i>Restricción de servicios</i>	El número de vehículos que funcionen como EAT que se entregarán, aduciendo a congestión y nivel de demanda, quedará determinado por el Ministerio de Transportes y el reglamento en particular para esta ley.
<i>Regulación de calidad</i>	Conductor debe poseer licencia profesional A-1. No tener antecedentes de delitos sexuales; tráfico de drogas; ni delitos graves contemplados en la Ley de Tránsito.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados.

Comparación Proyectos de Ley Bachelet – Piñera

En octubre del año 2016, la ex presidenta Michelle Bachelet ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que buscaba modernizar la legislación sobre transporte remunerado de pasajeros. Dicho proyecto difiere del actual en el sentido que aquel proyecto limitaba el desarrollo de nuevas tecnologías, restringiéndolas.

Ambos proyectos son similares en aspectos como la protección al consumidor, donde ambos señalan que los pasajeros estarán protegidos por la ley de protección de los derechos del consumidor. También ambos señalan que el servicio de carácter compartido (*carpooling*) podrán prestarse sólo a través de la modalidad de taxi colectivo, además que los taxis tradicionales podrán adscribirse a una EAT y utilizarlas como mecanismo de determinación de la tarifa de cobro, distinto al taxímetro. Por último, en ambos proyectos de ley se establece la obligación de las EAT de inscribirse en un Registro de Empresas de Aplicación de Transportes, en cual será de consulta pública, donde el Ministerio de Transportes y Comunicaciones será el responsable de los datos. Además, deben mantener a disposición del MTT información sobre zonas y horarios de operación y kilómetros recorridos por los vehículos con y sin pasajeros.

Hasta ahí las similitudes pues se observa que el actual proyecto busca fomentar las empresas de aplicaciones de transporte, mientras que el proyecto anterior no. Las principales diferencias entre ambos proyectos de ley quedan en evidencia en la Tabla 2.

Tabla 2: Diferencias proyectos de ley Bachelet - Piñera

	<i>Ley Piñera</i>	<i>Ley Bachelet</i>
<i>Requisitos para ser conductor</i>	Poseer licencia profesional A-1. No tener antecedentes de delitos sexuales; tráfico de drogas; ni delitos graves contemplados en la Ley de Tránsito.	Poseer licencia profesional clase A-1, A-2 o A-3, o licencia clase A-1 otorgada con anterioridad al 8 de marzo de 1997. No tener antecedentes de delitos sexuales; tráfico de drogas; ni delitos graves contemplados en la Ley de Tránsito. Tampoco antecedentes de delitos de secuestro, y robo con violencia o intimidación.
<i>Pago en efectivo</i>	No lo señala, pero no lo prohíbe.	No acepta que el conductor solicite o acepte el pago en efectivo.
<i>Multas</i>	Se multará tanto a las plataformas, como a los conductores o a los pasajeros en caso de ser necesario. Las multas van desde 10 a 200 UTM	Sólo se multa a las plataformas, y estas van desde 100 a 10.000 UTM.
<i>Impuestos</i>	Impuesto de primera categoría.	Impuestos de primera categoría. Además, las plataformas deben pagar un valor que internalice los costos por la producción de externalidades negativas que generen, en función de la cantidad de los kilómetros efectivamente recorridos.
<i>Mitigar congestión y contaminación</i>	Se faculta al MTT a establecer condiciones de operación para las EAT.	Un panel de expertos podrá establecer, con carácter intransferible, la cantidad máxima de kilómetros que dentro de un plazo determinado podrán recorrer los vehículos en caso de congestión vehicular o congestión ambiental.
<i>Vehículos permitidos</i>	Los vehículos deberán cumplir con las exigencias de seguridad, antigüedad, capacidad, técnicas y tecnológicas que se definan en el reglamento y exhibir un distintivo que reúna las	Los vehículos deben incluir elevados niveles de confort y tecnología, de conformidad con las características técnicas, de calidad y demás requisitos que determine, mediante reglamento, el MTT.

	características que éste determine y cuyo uso será obligatorio.	
<i>Exigencias a las plataformas tecnológicas</i>	Proveer al usuario de información sobre las características de la aplicación, el recorrido propuesto y costo estimado de traslado, la identificación del vehículo y del conductor, operar solo con conductores y vehículos que cumplan con los requisitos, informar al usuario la tarifa en forma previa al inicio del viaje, la que no podrá variar a menos que se cambie la ruta. Los peajes deben estar incluidos en la tarifa. Se debe informar al pasajero la marca, patente, modelo y año del vehículo y la identificación del conductor.	Permitir al pasajero conocer el posible recorrido y el costo aproximado del viaje antes de su inicio; contar con un mecanismo para determinar la tarifa; permitir una evaluación del viaje en línea; contar con tecnologías de geolocalización. En ningún caso estos vehículos podrán recoger pasajeros en la vía pública si éstos no han concertado una reserva previa. La reserva nunca podrá realizarse al abordar el vehículo o una vez iniciado el viaje.
<i>Requisitos para inscripción</i>	Ser personas jurídicas constituidas en Chile, tener giro de transporte remunerado de pasajeros y haber iniciado actividades ante el SII, mantener de manera permanente a disposición de los usuarios medios de comunicación para consultas, reclamos o denuncias, contar con seguros de responsabilidad civil para los vehículos.	No señala.

Fuente: Elaboración propia con datos de www.camara.cl

Espacios de mejora del actual proyecto de ley

Carpooling (viaje compartido)

Medida 1: Permitir el uso compartido de vehículos (*carpooling*).

El artículo 9 de este proyecto, prohíbe el uso compartido de vehículos:

“Los servicios de carácter compartido, esto es, aquellos en que exista una ruta o trazado preestablecido y que dentro de un mismo viaje se recoge a distintos pasajeros sin relación entre sí, sólo podrán presentarse mediante taxis inscritos en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros, en la modalidad de taxi colectivo”

Sin embargo, según Henao (2017), el aumento de opciones de transporte (*bikesharing*, *ridesourcing*, *ridesharing*, *carsharing*) reduce la dependencia del auto y la demanda de estacionamientos, de forma que las plataformas de *ridesourcing* tienen el potencial de reducir la tendencia de uso del auto particular (Li et al, 2016).

A pesar de ello, no podemos ignorar la razón por la que se incluye esta prohibición, que es el impacto que el *carpooling* podría tener en los ingresos del gremio de colectiveros. En este sentido, para que los conductores asociados a las EAT puedan ofrecer *carpooling* -y a la vez disminuir el impacto negativo que dicha medida podría tener en los taxis colectivos-, deberán cumplir necesariamente con el requisito de licencia A-1, de forma que aumenten las barreras de entradas a quienes no se dediquen al transporte remunerado privado de pasajeros.

Ventajas de la Medida 1

- Sustentabilidad de las ciudades.
- Reducir el tráfico al reducir la cantidad de vehículos de viajes particulares.
- Disminuir el tiempo y distancia de búsqueda de estacionamiento para viajes en automóvil particular en horarios de alto tráfico.
- Aumentar tasa de ocupación de los vehículos por viaje.
- Incentivar la profesionalización del oficio y la obtención de licencias A-1.
- Aumentar la libertad de los usuarios para optar por servicios distintos.

Distinción de servicios entre licencias

Medida 2: Licencia A-1 no obligatoria para trabajar en EAT, pero si excluyente para algunos

servicios profesionales, que incluyan más de un pasajero o usuarios con capacidades diferentes

El proyecto de ley busca anular la competencia desleal entre conductores de taxis tradicionales y conductores de *ridesourcing* no solamente regulando su servicio, sino también exigiéndoles el mismo tipo de licencia para poder operar, ya que a los taxis se les exige una licencia especial para operar según el reglamento (Decreto 80).

Sin embargo, una de las principales características de las plataformas de *ridesourcing* radica en la tecnología que permite parear conductores y pasajeros en tiempo real, buscando minimizar los tiempos de espera. Estos efectos requieren de un piso mínimo de usuarios (conductores y pasajeros) y crecen en eficiencia al aumentar la cantidad (economía de redes): el éxito de las plataformas de transporte está intrínsecamente relacionado a la densidad de su red de conductores, por lo que en general, parte de su gracia consiste en la presencia de conductores no profesionales y autos sin licencia de taxi para lograr un mayor número de conductores y así reducir los tiempos de espera y tarifas.

Por lo tanto, dicho éxito podría verse limitado por la obligación a los conductores de obtener licencia profesional A-1, ya que:

- Según datos de la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito, la obtención de la licencia A-1 requiere de un curso de 150 horas cronológicas, el cual sólo es impartido por Escuelas de Conductores Profesionales que tengan aprobado el programa de enseñanza en la Subsecretaría de Transportes.
- Este curso tiene un costo aproximado de \$220.000.
- Las escuelas que las otorgan son muy pocas y se concentran principalmente en las grandes ciudades, e incluso en algunas regiones como Tarapacá y la Araucanía están ausentes.

Dado lo anterior, potencialmente se perderán muchos conductores de las plataformas de *ridesourcing*, impactando negativamente en los usuarios, ya que al haber menos conductores aumentará los tiempos de espera y costos del servicio.

En línea con lo planteado en la Medida 1 para disminuir los efectos negativos en los colectiveros, sostenemos que:

- Una buena medida sería la obligación de obtener la licencia profesional A-1 para aquellos conductores asociados a una EAT que quieran ofrecer servicios distintos al transporte de más de un pasajero, como *carpooling*, o viajes sofisticados, como UberBLACK⁵ y viajes para personas con capacidades diferentes (como UberWAV).

⁵ Servicio de Uber que ofrece un viaje premium con un conductor profesional y autos especiales.

- Además, es importante que la aplicación informe el tipo de licencia que posee el conductor, para que así los usuarios puedan elegir si optar por un conductor profesional o no.

Ventajas de la Medida 2

- No excluir a aquellos conductores que por tiempo o ingreso no puedan pagar un curso para licencia A-1, conservando una amplia flota para el servicio principal.
- Reducir los tiempos de espera de los usuarios.
- Mantener un precio económico dada la cantidad de conductores.
- Aumentar el alcance del servicio de transporte para usuarios de menores ingresos.
- **Incentivar la obtención de licencia para quienes quieren obtener los beneficios que provee el ampliar la cantidad de servicios.**
- Ampliar la capacidad de decisión al usuario según sus preferencias y capacidades.

Tarifa integrada entre metro tren y EAT a través del pago con tarjeta BIP

Medida 3: Integrar tarifa entre metro tren con las EAT
--

Según Shared Use Mobility Center (2016) los servicios de *ridesourcing* se usan con mayor frecuencia entre las 22:00 y 4:00 horas y con un fin de recreación, cuando la frecuencia del transporte público es menor o no está disponible. Esto sugiere que en ciertos horarios y lugares las plataformas complementan el transporte público (Feigon et al., 2016). Esta evidencia es corroborada en el caso de Chile por el informe de la CNP (2018), demostrando que las aplicaciones de transporte son más utilizadas en la madrugada y los días viernes y sábado.

Dado lo anterior, algunos viajes realizados a través de plataformas podrían complementar el transporte público permitiendo el recorrido conocido como “la última milla” entre la ubicación del pasajero y el paradero de buses o línea de metro más cercano, lo que en su conjunto implica mayor eficiencia. Esto se debe a que el *ridesourcing* es un sustituto del transporte público en áreas urbanas y a la vez un complemento en viajes suburbanos, sirviendo la “última milla” desde/hacia estaciones de tren (CNP, 2018).

Es por esto que proponemos integrar la tarifa entre metro tren a través del pago con tarjeta BIP, y de esta medida fomentar que los servicios de las EAT sean un complemento del transporte público.

Ventajas Medida 3

- Disminuye el tiempo de espera y acercamiento de los usuarios de metro tren.
- Amplía el abanico de opciones de transporte de los usuarios, pues se sienten obligados a tomar la micro para tomar el metro.
- Descongestiona la cantidad de usuarios en microbuses.

Tabla 3: Resumen de medidas

<i>Medida</i>	<i>Resumen</i>
<i>Carpooling</i>	Permitir los viajes compartidos en las EAT para conductores licencia A-1
<i>Distinción de servicios entre licencias</i>	Conservar transporte privado remunerado de pasajeros con licencia B, pero excluirlos de otros servicios como <i>carpooling</i> y otros
<i>Tarifa integrada</i>	Integrar tarifa entre metro tren y EAT a través del pago con tarjeta BIP

Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

- Ávalos, M., & Sofía, P. (January-February de 2015). Baby, you can('t) drive my car. El caso de Ûber en México. *Economía Informa*, 104-112. Recuperado el 1 de Agosto de 2018, de [https://doi.org/10.1016/S0185-0849\(15\)30007-4](https://doi.org/10.1016/S0185-0849(15)30007-4)
- Badger, E. (16 de Octubre de 2017). Is Uber Helping or Hurting Mass Transit? *The New York Times*, pág. B4.
- Brown, A. E. (2018). *Ridehail Revolution: Ridehail Travel and Equity in Los Angeles* (Doctoral dissertation, UCLA).
- Comisión Nacional de Productividad (2018). *Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales*. Capítulo 3 – Plataformas de Transporte.
- Cramer, J., & Alan, K. B. (2016). *Disruptive change in the taxi business: the case of Uber*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Dutzik, T., Madsen, T., & Phineas, B. (2013). *A New Way to Go the Transportation Apps and Vehicle-sharing Tools that Are Giving More Americans the Freedom to Drive Less*. Boston: U.S. PIRG Education Fund Frontier Group.
- El Mundo. (20 de Diciembre de 2017). La justicia europea falla contra Uber: de transportes. Bruselas.
- FMCSA. (3 de Agosto de 2018). Federal Motor Carrier Safety Administration. Recuperado el 3 de Agosto de 2018, de <https://www.fmcsa.dot.gov/registration/commercial-drivers-license>.
- Henao, A. (2017). *Impacts of Ridesourcing-Lyft and Uber-on Transportation Including VMT, Mode Replacement, Parking, and Travel Behavior* (Doctoral dissertation, University of Colorado at Denver).
- Li, Z., Hong, Y., & Zhang, Z. (2016). Do on-demand Ride-Sharing Services Affect Traffic Congestion? Evidence from Uber Entry. Working paper, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2838043>.
- OECD (2018). *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Note by Finland*. Directorate for financial and enterprise affairs competition committee. Recuperado el 17 de agosto de 2018, de [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD\(2018\)5/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2018)5/en/pdf)
- Reuters. (19 de Marzo de 2018). California regulator proposes regulating Uber like tour buses, limos. San Francisco.
- SEGPRES (2018). *Observatorio Semanal. Ley de Plataformas: Regulación a las empresas de aplicaciones de transporte*.

Swissinfo. (19 de marzo de 2018). swissinfo.ch. Recuperado el jueves de Agosto de 2018, de https://www.swissinfo.ch/eng/business/wage-dumping-_swiss-authorities-say-uber-drivers-should-be-treated-as--employees-/43984356.