

ANÁLISIS DE OPINIÓN

LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PERSONAS POR MEDIO DE PLATAFORMAS MÓVILES

Uno de los principales retos de todo gobierno es adoptar acciones que se traduzcan en bienestar social. En este sentido, las políticas públicas relacionadas con la movilidad juegan un papel prioritario para elevar la calidad de vida de las personas.

En México, la rápida expansión de las zonas metropolitanas ha provocado una mayor intensidad en el uso del automóvil particular,¹ al volverse cada vez más difícil satisfacer las necesidades de traslado de las personas mediante los servicios de transporte público.² Esta situación genera dos importantes efectos negativos: contaminación y congestión vial.

1. A finales de 2015, en las tres principales ciudades del país -Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey-, existían 26,279,084 automóviles, de los cuales, 25,678,411 eran particulares y 600,673 públicos. En el rubro de camiones para pasajeros, se reportaron un total de 351,550; de éstos, 197,021 fueron particulares, mientras que 154,529 públicos. Fuente: Transporte urbano de pasajeros, vehículos de motor registrados en circulación 2015/11, INEGI.

2. El transporte público se divide en colectivo (metro, autobús, metrobús) e individual (taxis de ruta o sujeto a itinerario).





Frente a esta insuficiencia, han surgido nuevas opciones de transporte de personas basadas en tecnologías innovadoras. Este es el caso de las denominadas Empresas de Redes de Transporte (ERT), las cuales permiten conectar a conductores con pasajeros mediante el uso de plataformas digitales móviles. Este modelo de negocio ha generado una oferta de servicio atractiva para el consumidor, pues ofrece atributos tales como: certeza en cuanto a la disponibilidad y tiempos de espera, trazabilidad de ruta, transparencia tarifaria y mayores estándares de seguridad y confort. Sin embargo, el servicio no necesariamente está reconocido por las legislaciones locales, que suelen quedar rezagadas frente a los avances de la tecnología.

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión), está facultada para emitir opiniones no vinculantes sobre el impacto que tienen los ordenamientos jurídicos en el proceso de competencia y libre concurrencia, así como para formular recomendaciones que generen eficiencia en los mercados y bienestar en los consumidores.³

Ante la expectativa de que la Ciudad de México regularía las ERT, la COFECE emitió una opinión en junio de 2015, dirigida al Jefe de Gobierno de dicha ciudad, así como a todos los gobernadores y legislaturas locales del país.

Las ERT y el debate internacional

A nivel mundial, las ERT han sido objeto de un intenso debate. Por una parte, los grupos de interés (principalmente los taxistas) han manifestado que mientras ellos están sujetos a regulaciones y costos de entrada (en algunos países muy elevados), las ERT operan sin esa carga gubernamental y, en algunos casos, en contravención a las leyes aplicables. Por otra parte, un segmento importante de los consumidores defiende su derecho a contar con una opción diferenciada de servicio que atiende de manera efectiva a sus necesidades.

La experiencia es diversa. Mientras que en algunas ciudades del mundo el servicio opera sin mayor problema, otras lo han

3. Artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

prohibido; algunas lo regulan de forma pro competitiva, otras lo hacen poniendo trabas para “nivelar” el campo de juego frente a los taxis. Los tribunales han respondido igualmente en formas opuestas dependiendo de las leyes que rigen en cada lugar. Por su parte, prácticamente todas las autoridades de competencia que se han pronunciado sobre esta nueva modalidad de servicio de transporte de pasajeros, han resaltado el impacto favorable de los servicios prestados por las ERT.

Las ERT en México

Las ERT (Uber y Cabify, en particular) iniciaron operaciones en el país en 2013 y comenzaron a crecer de manera acelerada,⁴

una de las razones obedece a la llamada externalidad de red, es decir, al uso de una plataforma que crece de valor en la medida que existen más usuarios inscritos (en este caso, conductores y pasajeros).

El servicio resultó muy atractivo para cierto tipo de consumidores que tenían necesidades de movilidad no satisfechas, pero además, contaban con acceso a una tarjeta de crédito y a un teléfono móvil con ciertas características. Este modelo brinda, como se explicó anteriormente, una oferta diferente e innovadora con respecto a la que ofrecen los taxis tradicionales, basada en el uso de la tecnología. Lo anterior, cobra especial relevancia al considerar las deficiencias, problemas y riesgos asociados al transporte público de las grandes ciudades.

Como toda tecnología disruptiva, a su llegada a la Ciudad de México, las ERT generaron reacciones adversas por parte de los sectores tradicionales, es decir, los concesionarios del servicio público tradicional de taxis. Esta discusión formó parte de la agenda pública del Gobierno de la capital del país, el cual anunció que analizaría el tema y formularía un marco regulatorio al respecto, en un sentido u otro. Ante esto, el Pleno de la COFECE decidió emitir una opinión para incidir en este proceso desde la óptica de la competencia.

Opinión en materia de competencia

La COFECE analizó las características de las ERT y determinó que éstas resuelven de manera efectiva problemas de coordinación y asimetrías de información propias del servicio de transporte individual de personas, además de atender una serie de problemáticas que enfrentan las autoridades en su objetivo de garantizar un servicio eficiente, seguro y de calidad. Lo anterior, porque éstas permiten, entre otras cosas:



4. Actualmente, Uber ofrece servicio en 14 ciudades de México: Aguascalientes, Ciudad de México, Cuernavaca, Guadalajara, Hermosillo, León, Mérida, Mexicali, Monterrey, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tijuana y Toluca. Cabify, en 5: Ciudad de México, Monterrey, Puebla, Toluca y Querétaro.

- Conocer la identidad del conductor y los datos del vehículo previo al abordaje,
- Planificar y trazar las rutas, eliminando la posibilidad de cobros indebidos,
- Desglosar y transparentar la tarifa,
- Evaluar a choferes y pasajeros,
- Arrojar tarifas dinámicas, y
- Conocer, en tiempo real, la disponibilidad del servicio y los tiempos de espera para iniciar el viaje.

De acuerdo con la opinión emitida por la COFECE, este servicio corrige fallas de mercado, está ligado al proceso innovador, contribuye al bienestar del consumidor mediante ofertas de servicio adicionales a las existentes y a cubrir necesidades previamente no satisfechas; además incentiva que otros sectores también aprovechen la tecnología en beneficio de los clientes.

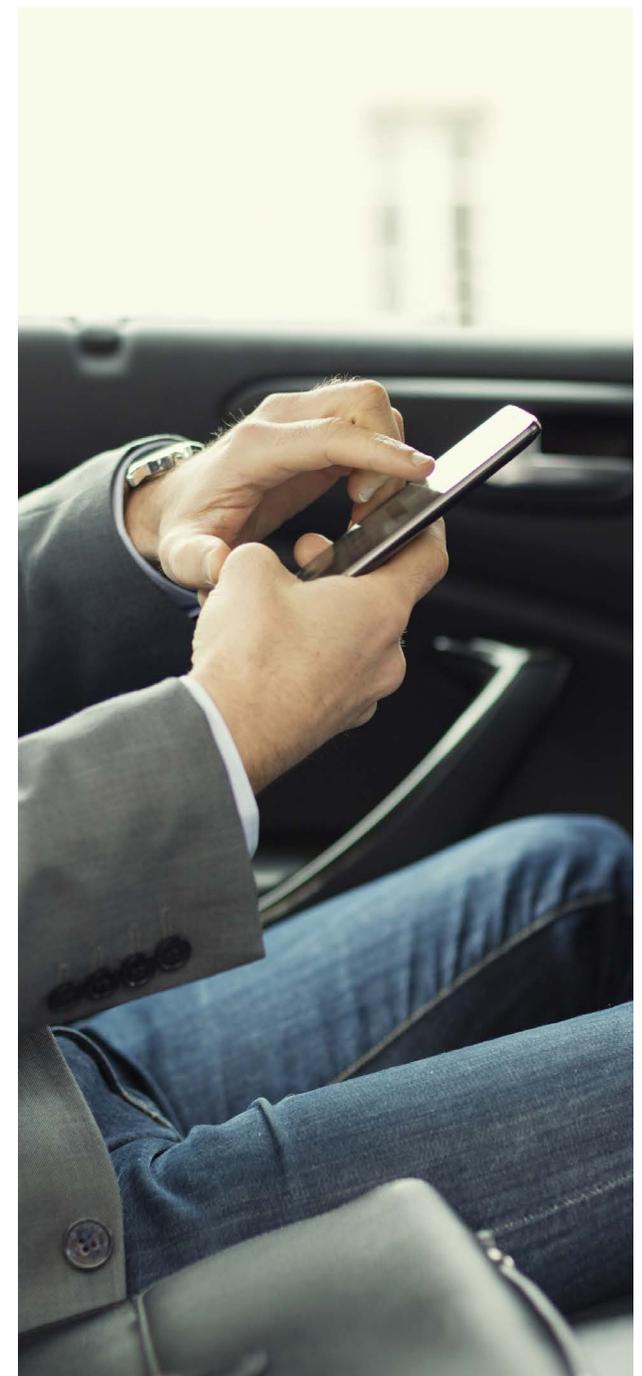
En este sentido, una conclusión central del análisis fue que la actividad, así como cualquier regulación jurídica que pretendiera establecerse, tendría que ser analizada en sus propios méritos. Cabe señalar, que toda regulación gubernamental debe atender un problema o riesgo, ser idónea para lograr el objetivo y no generar barreras o requisitos mayores a los estrictamente necesarios.

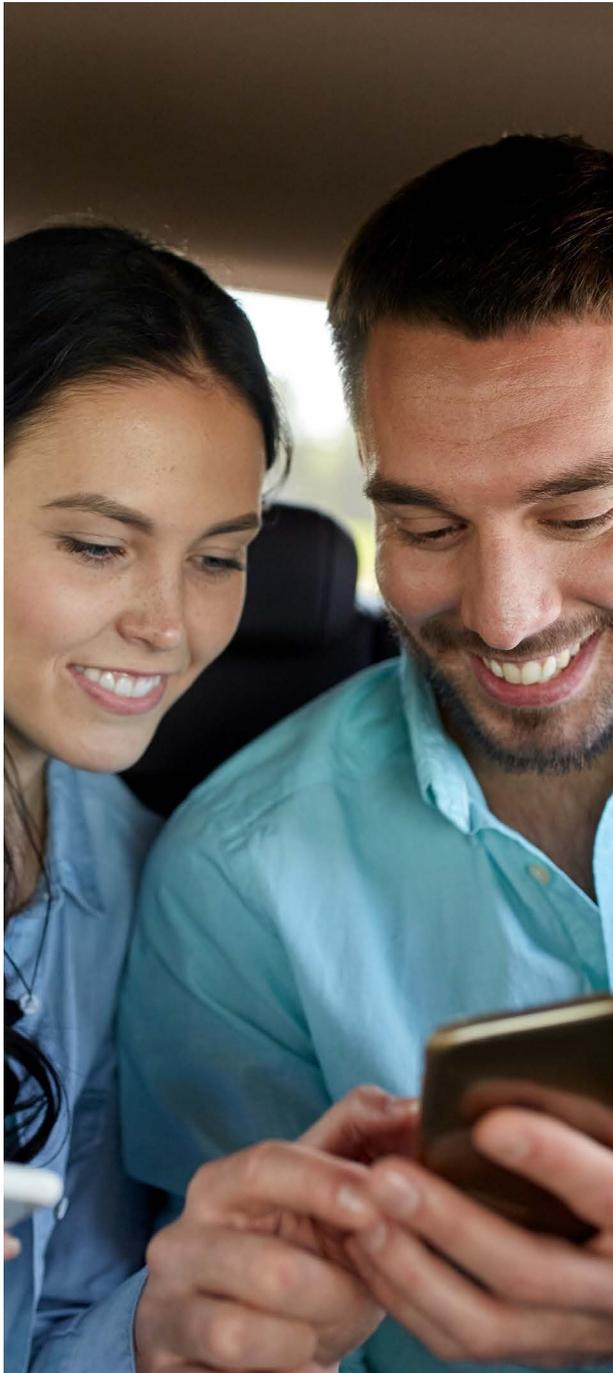
Conforme a su análisis, la COFECE recomendó a todas las autoridades estatales (ejecutivos y legislaturas), reconocer el servicio de ERT de manera formal en el marco jurídico como una categoría especial y diferente al servicio público de taxi. La regulación aplicada al servicio tradicional de taxi no estaría justificada, simplemente, porque los motivos que la generaron no aplicaban en este caso. De llegarse a emitir regulación, ésta debería limitarse a tutelar objetivos públicos elementales en materia de seguridad y protección del usuario, por ejemplo, exigiendo contar con seguros de cobertura amplia o previendo filtros para los conductores en función del perfil y antecedentes.

Para la COFECE, la regulación en ningún caso debería contener disposiciones que limitaran la competencia, tales como imponer un tope al número de vehículos para la prestación del servicio, establecer requisitos adicionales como placas especiales o cromática, o intervenir en la regulación de los esquemas tarifarios dinámicos.

Reacción por parte de las autoridades locales

La capital del país se convirtió en la primera ciudad de América Latina en regular los servicios prestados por las ERT. En julio





de 2015, el gobierno capitalino publicó en su Gaceta Oficial dos acuerdos⁵ que están basados en las principales recomendaciones emitidas por la COFECE. Así, mediante dicha regulación, las ERT fueron reconocidas como una nueva categoría de transporte privado, sin que se establecieran restricciones a la oferta o al sistema tarifario, aunque sujeto a ciertos requisitos.⁶

La reacción regulatoria de la Ciudad de México fue seguida por otras entidades federativas. En el Estado de México, por ejemplo, la Ley de Movilidad reformada el 12 de agosto de 2015 regula el transporte de pasajeros individual asociado a plataformas centralizadas electrónicas, sitios virtuales y/o aplicaciones móviles, el cual

puede prestarse sin límite de unidades, matrículas especiales o elementos de identificación.⁷

Por su parte, derivado de las reformas a la Ley de Transporte del Estado de Puebla, publicadas a finales de agosto de 2015, el Gobierno de esa entidad reguló la operación de las ERT bajo la figura de Servicio Ejecutivo.⁸ Cabe señalar que dicha iniciativa hacía referencia explícita a la opinión de la COFECE. En Jalisco, el 26 de abril de 2016, el Congreso local aprobó las reformas a la Ley de Movilidad y Transporte del Estado y a su Ley de Ingresos. En estas incluyó diversas propuestas presentadas por el Gobierno del Estado. De esta forma, se crea el servicio público de transporte de pasajeros bajo

5. (1) El Acuerdo por el que se crea el Registro de personas morales que operen, utilicen y/o administren aplicaciones para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, a través de las cuales los particulares pueden contratar el servicio público de taxi en el Distrito Federal, es el que regula las ERT de plataforma complementaria. (2) El Acuerdo por el que se crea el Registro de personas morales que operen y/o administren aplicaciones y plataformas informáticas para el control, programación y/o geolocalización en dispositivos fijos o móviles, a través de las cuales los particulares pueden contratar el servicio privado de transporte con chofer en el Distrito Federal, es el que regula las ERT de plataforma independiente.

6. Los permisos tienen una vigencia anual. La regulación prevé requisitos específicos que deben observar los automóviles para que puedan ser susceptibles de prestar el servicio privado, tales como tener cuatro puertas, radio, aire acondicionado, así como un valor de factura mínimo del vehículo (\$200,000). Se restringen las formas de pago y existe sujeción al proceso de revista vehicular anual, en los términos que publique la Secretaría de Movilidad. Destaca también que las ERT independientes deben aportar el 1.5% por cada viaje realizado al «Fondo para el Taxi, la Movilidad y el Peatón del Distrito Federal».

7. El conductor debe tramitar una licencia de operación estatal emitida por la Secretaría de Finanzas. Se establece que los vehículos deberán tener una capacidad máxima de cinco personas. Otro tipo de reglas y/o requisitos podrán ser establecidos en el Código Administrativo del Estado de México.

8. Los interesados deben registrarse ante la Secretaría de Infraestructura y Transportes de esa entidad (el registro tiene vigencia por 10 años renovables). Además: demostrar ser propietarias, subsidiarias o licenciatarias de aplicaciones que les permitan operar como ERT; cubrir las aportaciones y contribuciones que correspondan; e inscribir los vehículos en el Registro Estatal Vehicular, los cuales no podrán tener una antigüedad superior a los 5 años. Por su parte, los conductores deberán portar placas y tarjeta de circulación, el documento que acredite su registro ante la ERT y la copia de la póliza de seguro con cobertura amplia; asimismo, no deberán presentar antecedentes penales y aprobar los exámenes toxicológicos, psicométricos, psicológicos y de conocimientos que aplique la ERT.

demanda mediante aplicaciones de teléfonos móviles.⁹

Finalmente, el 17 de marzo de 2016, el Congreso de Guanajuato aprobó la Ley de Movilidad del Estado y sus Municipios, la cual prevé el servicio “especial” de transporte ejecutivo, el cual puede prestarse mediante permiso otorgado por el Instituto de Movilidad del estado. No obstante, en adición a ciertos requisitos,¹⁰ la normativa estableció restricciones importantes a la oferta, pues cada persona física sólo podrá tener un permiso y las personas jurídicas hasta diez (cada permiso ampara un vehículo); pero sobre todo, porque el número total de unidades podría ser limitado mediante disposiciones administrativas. Cabe señalar también, que los titulares de los permisos quedan obligados a brindar a la autoridad local, acceso a la información técnica de la plataforma, así como a los datos recabados.

Contingencia ambiental y aumento de precios

El 6 de abril de 2016, la Comisión Ambiental de la Megalópolis decretó Contingencia Ambiental Fase 1, por lo que el 40% del parque vehicular dejó de circular por las

calles de la Ciudad de México. Esta disminución de oferta, aunada a la existencia de cuellos de botella en el sistema de transporte público y a un aumento importante en la demanda de viajes, propició que las tarifas de las ERT aumentaran de forma significativa en ciertas horas pico. Situación que desató una oleada de críticas de los usuarios, así como reacciones diversas por parte de la autoridad local.

Al respecto, es importante hacer notar que la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), no sanciona precios altos. Asimismo, que el control tarifario procede y hace sentido económico sólo en casos extraordinarios, por ejemplo, ante la presencia de un monopolio natural o de un servicio público que opera sin condiciones de competencia; en cualquier caso, la regulación de tarifas debería estar encaminada a remediar problemas estructurales, no temporales o intermitentes.

Es fundamental que el usuario siempre tenga opciones de movilidad de distintos tipos y se eviten barreras que puedan impedir o limitar la entrada de nuevos proveedores de distintas modalidades. Para el caso de las ERT, es deseable la existencia de

varias plataformas, que no haya costos de ingreso o cobros para el cambio entre unas y otras. De cualquier forma, un abuso de posición dominante que tenga por objeto impedir la entrada de potenciales competidores o desplazar a los que ya existen, puede ser sancionado en términos de la LFCE.

“La presente nota no debe entenderse como una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFEC) respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, ni podrá ser utilizada para vincular a la COFEC por motivo alguno.

La COFEC invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento”.

9. Las empresas deberán registrarse ante la Secretaría de Movilidad y cumplir diversos requisitos, entre ellos, entregar a la autoridad el 1.5% de sus ingresos, que se destinarán a un “fondo verde”, podrán recibir pagos por vía electrónica y en efectivo. Además dio facultades al Ejecutivo para poner límites en la tarifa dinámica en casos de contingencias.

10. Deberán contar con póliza de seguro, un diseño y rótulo específicos fijados por las autoridades, número económico, entre otros requisitos, por ejemplo, no ofrecer el servicio de manera directa en la vía pública. Los vehículos deberán tener una antigüedad no mayor de cinco años, no prorrogables.