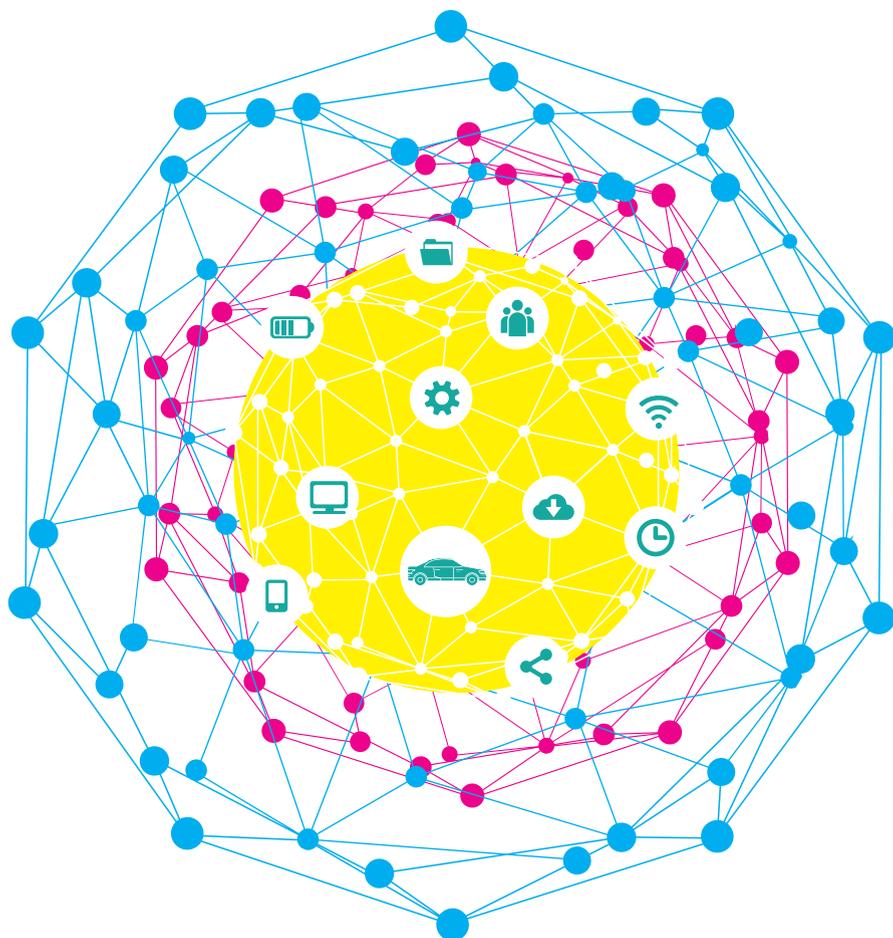


# Transporte Urbano en la Era de la Economía Colaborativa

Ciudades Colaborativas



# **Transporte Urbano en la Era de la Economía Colaborativa**

Ciudades Colaborativas



## **CIPPEC**

Jorge Mandelbaum | *Presidente*

Julia Pomares | *Directora ejecutiva*

### **Programa de Ciudades**

Gabriel Lanfranchi | *Director*

Javier Madariaga | *Coordinador*

Guadalupe Granero Realini | *Coordinadora*

Fernando Bercovich | *Coordinador*

Juan Duarte | *Investigador asociado*

Ana Carolina Herrero | *Investigadora asociada*

María Victoria Rezaval | *Analista*

Clara Popeo | *Consultora*

Pía Barreda | *Consultora*

Valentina Simone | *Consultora*

Melina Nacke | *Consultora*

Luisa Duggan | *Consultora*

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas  
y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

CIPPEC alienta el uso y la divulgación de  
sus producciones sin fines comerciales.

Para uso online agradecemos usar  
el hipervínculo al documento original  
en la web de CIPPEC.

### **Coordinación y edición general**

Guadalupe Granero Realini

### **Revisión editorial**

Fernando Bercovich

# ÍNDICE

5. **PRÓLOGO**
6. Ciudades colaborativas: la economía digital transformando el desarrollo urbano.  
*Gabriel Lanfranchi y Javier Madariaga, CIPPEC*
10. La investigación sobre economía colaborativa en el Sur Global.  
*Fernando Perini, IDRC*
12. La relevancia de la economía colaborativa como un instrumento para promover la inclusión, el emprendedorismo y la innovación.  
*César Buenadicha, BID-FOMIN*
15. **INTRODUCCIÓN**
16. Transporte Urbano y Economía Colaborativa.  
*Entrevista a Jeremy de Beer, Katherine Reilly, Dennys Antonialli and Helani Galpaya*
33. **ARTÍCULOS**
34. Un análisis de los viajes a demanda desde una mirada de género: perspectivas de El Cairo, Egipto.  
*Nagla Rizk, Nancy Salem and Nadine Weheba*
68. Políticas, política y gobierno de las regulaciones de viajes a demanda en San Pablo.  
*Marcela Alonso Ferreira, Fernando Túlio Salva Rocha Franco, Ariela Giuli, Fernando de Mello Franco*
100. Trabajo decente para los trabajadores de “Ride Hailing” (viajes a demanda) en la economía de plataformas en Cali, Colombia.  
*Luis Hernando Lozano Paredes, Katherine M. A. Reilly*
140. Las plataformas de economía colaborativa como facilitadoras del transporte urbano en el sur global: iniciativas digitales de viajes a demanda en Nueva Delhi, India.  
*Vigneshwara Ilavarasan, Ravinder Kumar Verma, and Arpan Kumar*
176. **PALABRAS FINALES**



# PRÓLOGO

# Ciudades colaborativas: la economía digital transformando el desarrollo urbano

**Gabriel Lanfranchi y Javier Madariaga, CIPPEC**

---

Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Esta tendencia se aceleró en las últimas tres décadas y se estima que continuará debido al crecimiento poblacional y la búsqueda de mejores condiciones de vida y oportunidades de trabajo. Con el 80% de su población viviendo en ciudades, América Latina es la segunda región más urbanizada del planeta y se estima que para 2050 aproximadamente el 90% de su población será urbana (ONU-Hábitat, 2012).

Este ritmo acelerado de urbanización crea enormes desafíos sociales y económicos que ponen en peligro la sostenibilidad económica y ambiental de las ciudades. El desarrollo de nuevas tecnologías que mejoren la gestión de las áreas metropolitanas y la calidad de vida de sus residentes es clave para mitigar estos desafíos. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), por ejemplo, reorganizan las cadenas de valor, mejoran la gestión organizativa y cambian la forma en que las personas trabajan. A su vez, tales avances promueven nuevas formas de habitar las ciudades.

En un mundo conectado digitalmente, los ciudadanos tienen la capaci-

dad de participar en el desarrollo del espacio urbano, cambiando así la forma en que se entiende y planifica el mismo. Según los principios clave de la economía colaborativa, intercambio y colaboración, una ciudad colaborativa conecta a los ciudadanos con el proceso de toma de decisiones en asuntos públicos, protege el derecho a contribuir y compartir, y facilita el intercambio de aprendizaje y transferencia de habilidades, y a su vez promueve una visión colectiva de la ciudad. Al avanzar hacia políticas públicas innovadoras que incorporan a los ciudadanos como impulsores y protagonistas del cambio en sus comunidades, las ciudades colaborativas también reducen la clásica brecha entre los ciudadanos y el gobierno.

Estudios recientes pueden predecir cómo está creciendo la economía colaborativa. Según la consultora PwC (2015), dentro de los primeros siete años, los principales sectores productivos que conforman la economía colaborativa se valoraron en 15 mil millones de dólares y se espera que alcancen un potencial aún mayor en 2025 con ingresos estimados de 335 mil millones de dólares. Es más que solo un sector, la economía colaborativa reestructura la interacción

humana. Abarca modelos de producción, consumo y financiación en base a la intermediación de la oferta y la demanda entre pares (P2P), profesionales (B2B) o ambos (P2B) a través de plataformas digitales. El objetivo de estos modelos es aprovechar los bienes y recursos subutilizados existentes, independientemente de si existe un intercambio directo entre los usuarios. Sus principales sectores de consumo incluyen transporte, alojamiento, préstamos, mercados de trabajo independientes y videos y música en línea.

El impulso por compartir, intercambiar, prestar y donar apareció por primera vez en las sociedades modernas buscando una respuesta innovadora para hacer frente a las crisis económicas. Sin embargo, gradualmente, el fenómeno se transfirió a nuevos modelos comerciales basados en la colaboración o el intercambio entre profesionales. En muchos casos, el fenómeno está asociado a la capitalización de empresas tecnológicas que brindan servicios intermedios y son responsables del desarrollo de mercados bilaterales digitales, como Uber, que conecta a pasajeros con conductores independientes dispuestos a prestar el servicio, con una valoración de 68 mil millones de dólares. Otro ejemplo es Airbnb, que a través de su plataforma conecta a huéspedes con anfitriones, con una valoración de 30 mil millones de dólares.

La economía colaborativa cambia el por qué y el cómo se mueven las personas. Por ejemplo, compartir vehículos, compartir el viaje en el mismo vehículo (*carpooling*) y trans-

portar mercancías de forma conveniente cuestionan la necesidad que tienen las personas de ser dueñas de un vehículo que pasa más tiempo estacionado y ocupando el espacio urbano. La economía colaborativa no solo tiende a optimizar los costos de transporte individual, sino que también mejora la movilidad urbana y reduce la contaminación ambiental, entre otros impactos positivos.

No hay duda de que la economía colaborativa ha sido una fuerza transformadora abrupta en todo el mundo. El Sur Global no es una excepción. El impacto de las plataformas digitales colaborativas ha ejercido presión sobre las instituciones para que regulen sectores importantes de la economía y fomente la entrada de nuevos actores.

### **Ciudades colaborativas**

En una ciudad colaborativa, los ciudadanos son quienes, a través de la colaboración y la contribución, fortalecen sus capacidades para abordar los desafíos que son difíciles de resolver individualmente. Hoy, tales ciudades establecen iniciativas públicas y privadas que otorgan más poder a los ciudadanos con el objetivo de reducir las desigualdades sociales, mejorar la calidad de vida y promover una visión holística de las redes urbanas para abordar los problemas relacionados con el cambio climático y la desigualdad socioespacial. Estas interacciones no solo promueven modelos comerciales basados en el intercambio, sino que también aprovechan el poder de la inteligencia colectiva y la colaboración para en-

contrar soluciones a los desafíos de la urbanización acelerada.

Siendo la sede principal de más de quinientas empresas en el sector de la tecnología, San Francisco nos brinda un buen ejemplo. Entre sus muchos proyectos, Urban Forest Map es una aplicación que monitorea el estado de las áreas verdes en la ciudad, permitiendo a los usuarios rastrear su crecimiento e impacto ambiental. Además, los usuarios pueden agregar a Google Maps los árboles que encuentran en sus barrios o cerca de su lugar de trabajo, contribuyendo y mejorando la información que otros pueden ver, incluidos los planificadores urbanos.

Los proyectos colaborativos también se han implementado en la ciudad inglesa de Bristol. La organización benéfica de transporte sostenible, *Sustrans*, trabaja con colegios, empleadores y autoridades locales para llevar la movilidad a los barrios más vulnerables, fomentando el transporte a pie, en bicicleta o en ciclomotor. Otro proyecto notable en Bristol es el Proyecto *Happy City*, que tiene como objetivo medir y mejorar la felicidad de los ciudadanos en las comunidades, colegios, lugares de trabajo, hospitales y prisiones promoviendo el bienestar en vez del consumo material. Quizás la más celebrada es la Libra de Bristol, una moneda que utilizan 750 empresas locales y que está respaldada por la Cámara de Comercio. La moneda ayuda a garantizar que los beneficios monetarios del crecimiento económico local permanezcan y continúen circulando en la ciudad.

En Corea del Sur, Seúl creó el Departamento de Innovación Social y el Comité para la Promoción de la Economía Colaborativa que, junto con proyectos que se centran en la capacitación, buscan promover políticas que incentiven a las empresas colaborativas. La ciudad también tiene un sistema de elementos compartidos, en el que los miembros o la población piden préstamos o intercambios de libros, herramientas y ropa.

En cada uno de los casos mencionados anteriormente, el uso inteligente de la tecnología coloca a los ciudadanos en el epicentro de las actividades colaborativas en la ciudad. De esta forma, la economía colaborativa también presenta oportunidades para desarrollar instrumentos efectivos para mitigar los desafíos de la desigualdad en el sur global.

Si las economías colaborativas van a mejorar la forma en que se planifican y gestionan las ciudades en América Latina, entonces aún quedan algunas cuestiones urgentes por resolver. ¿Qué papel deberían tener las políticas públicas? ¿Qué tipo de impactos tienen estas plataformas en el desarrollo urbano? ¿Cómo varían estos impactos en los distintos sectores? ¿Cómo se puede desarrollar un modelo para una economía colaborativa que beneficie a los sectores más vulnerables de la población? ¿Cómo puede la sociedad aprovechar las oportunidades que presentan estos modelos y a la vez mitigar sus efectos no deseados?

Al observar las experiencias de otras ciudades del mundo, se pueden extraer aprendizajes importantes que

permiten avanzar en las discusiones sobre políticas basadas en la prueba y en la toma de decisiones. Además, un estudio en profundidad acerca de cómo la tecnología y las plataformas digitales están evolucionando a lo largo de estas áreas urbanas podría ayudarnos a abordar los desafíos cla-

ve relacionados con la desigualdad, el cambio climático y la gobernanza metropolitana. La presente publicación, que incluye nuestra revisión de cuatro casos internacionales para estudiar la relación entre las ciudades y las economías colaborativas, es una contribución a este objetivo.



# La investigación sobre economía colaborativa en el Sur Global

**Fernando Perini, IDRC**

---

Las plataformas digitales de mercado, generalmente denominadas economía colaborativa (EC), se han convertido en una parte esencial de la economía digital en los últimos años. La EC está impulsada por aplicaciones y plataformas que permiten compartir elementos o servicios entre ellos, ya sea de forma gratuita o por una tarifa. Los defensores de la EC declaran su enorme potencial económico en sectores como el turismo, la vivienda, el transporte, la prestación de servicios y las finanzas. Price Waterhouse Coopers (PwC) estima que la EC valdrá 125 mil millones de dólares en la próxima década. Sus modelos tendrán un impacto creciente en los mercados laborales, la sostenibilidad ambiental y los hábitos de consumo en todo el mundo.

La EC se está expandiendo rápidamente en los países en vías de desarrollo debido a una serie de factores. La rápida urbanización se ha visto acompañada de un crecimiento en la “digitalización”, la incorporación de nuevas tecnologías y un aumento sostenido en el uso de las redes sociales. La mayoría de las aplicaciones de EC funcionan en teléfonos móviles, que continúan creciendo en uso en todo el mundo en vías de

desarrollo. Las regiones más urbanizadas en el Sur Global con desafíos sustanciales relacionados con el transporte, el cambio climático y la vivienda son vistas como mercados de frontera para las empresas que participan en la EC. Sin embargo, a pesar de su importancia para las economías emergentes, no se sabe mucho sobre su tamaño, composición o efectos más amplios, ya que la mayoría de los análisis han examinado a la EC en los contextos de América del Norte y Europa.

A medida que las tendencias del aumento de la conectividad, el hardware de bajo costo y los emprendimientos informales continúan avanzando en el Sur Global, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) se ha preocupado más por los desafíos regulatorios y de inclusión. La regulación de plataformas como Uber y Airbnb se ha convertido en un desafío importante en el mundo en vías de desarrollo. Como la informalidad económica ya es la norma en muchos lugares, aún no está claro si la regulación tradicional reprimirá el progreso en la normalización de la economía informal.

Al colaborar con socios de diferentes regiones, diseñamos esta investigación para generar evidencia imparcial y localmente fundamentada sobre el impacto de la EC en el mundo en desarrollo. Los análisis presentados en este libro fueron seleccionados a través de una convocatoria abierta y respaldados por una red de expertos mundiales. Además de establecer una red de investigadores del hemisferio Sur, el proyecto busca ayudar a los legisladores a regular este sector emergente, lo que requerirá combinar intereses económicos, preocupaciones de seguridad y compromisos para el desarrollo sostenible y justo para todos los ciudadanos.

Además de ser académicamente importante, esperamos que este proyecto contribuya a escalar las innovaciones que puedan traer un cambio positivo a gran escala, un objetivo muy deseado por el IDRC. Para regular y promover un cambio sostenible en nuestras economías, debemos comprender cómo estos conjuntos específicos de modelos de colaboración han sido disruptivos para las industrias tradicionales. Estos nuevos modelos están afectando los empleos, la distribución del bienestar y el acceso a los servicios para la población en general. Sin embargo, los responsables de la toma de decisiones carecen de evidencia sobre cómo diseñar políticas y programas para garantizar que estas innovaciones generen un impacto positivo a gran escala. La diversidad de la EC crea nuevos desafíos para la regulación y la práctica, que trascienden la política de competencia, la política de innovación, la regulación laboral, la propiedad intelectual y más.

La presente publicación nos ayuda a comprender mejor quién se beneficiará y quién se verá perjudicado por los modelos de EC, proporcionando una guía clave para los responsables de la formulación de políticas. Además, analiza el impacto en los países en vías de desarrollo, centrándose principalmente en los centros urbanos. Muchas plataformas de EC operan regional y globalmente y estas operaciones tienen consecuencias significativas para las grandes ciudades donde el fenómeno está creciendo. La presente publicación proporciona evidencia confiable e imparcial, que es fundamental para fortalecer la capacidad de las instituciones en el hemisferio Sur para adaptarse y aprovechar el potencial disruptivo de la EC.

Esperamos que esta publicación final sirva como referencia para los responsables de la toma de decisiones y los expertos en la economía colaborativa en todo el mundo, y que contribuya a una comunidad en crecimiento que le dará continuidad a este importante objetivo. El valor de la economía colaborativa para el Sur Global dependerá fundamentalmente del contexto y la acción local. Por lo tanto, debemos trabajar juntos para garantizar que realmente sea una contribución para quienes más lo necesitan.

# La relevancia de la economía colaborativa como un instrumento para promover la inclusión, el emprendedorismo y la innovación

**César Buenadicha, BID-FOMIN**

---

La economía colaborativa (EC) está entrando en una nueva fase de consolidación y desarrollo en la que surgen nuevas oportunidades. Pero también surgen nuevas preguntas a raíz del nacimiento de la economía de plataformas. La capacidad de la EC no solo para generar nuevos modelos de negocios digitales, sino especialmente para proporcionar una mejor entrega de bienes y servicios, específicamente a poblaciones menos conectadas y marginales, debería ser el centro del debate acerca del impacto de estas nuevas formas de producción y empleo en una determinada ciudad o país. Los modelos de EC no deberían ingresar a una ciudad solo para competir con los modelos tradicionales, sino que deberían ser un nuevo canal de distribución para mejorar el acceso de las poblaciones marginadas.

Durante sus más de 20 años de existencia, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), miembro del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, ha promovido la innovación y el desarrollo del sector privado a través de más de 1,500 proyectos realizados en América Latina y el Caribe. En este marco de trabajo de innovación y emprendimientos, el FOMIN cada vez más centra su trabajo en cómo las

plataformas digitales pueden apoyar modelos que empoderen a la sociedad de manera más efectiva y generen un desarrollo inclusivo en la región.

La EC no solo ofrece un marco de aprendizaje nuevo y prometedor para América Latina y el Caribe, sino también ofrece un espacio para que la región sea parte de la cuarta revolución industrial. Este nuevo paradigma ofrece oportunidades importantes para favorecer la inclusión social, promover el espíritu emprendedor y desatar una ola de innovación que puede contribuir a resolver algunos de los grandes problemas sociales, económicos y ambientales de los habitantes de la región.

Dicho esto, los modelos de EC deberían, en primer lugar, tener un papel dentro de una agenda más amplia de la ciudad, como parte de estrategias digitales y sectoriales concebidas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la generación de nuevas oportunidades de negocios, incentivando la inclusión social y mitigando los impactos negativos en el medio ambiente. La coherencia y la continuidad de esta agenda es clave para su éxito. Por lo tanto, los modelos de EC a potenciar deben

respetar los valores y objetivos del plan estratégico de la ciudad.

En segundo lugar, es fundamental apoyar el desarrollo de modelos de economía de intercambio local que estén conectados con las oportunidades de emprendimiento en las ciudades, de modo que las iniciativas de EC autóctonas complementen los modelos internacionales. La capacidad de generar modelos locales no solo proporcionaría un perfil diferente para la estrategia de economía colaborativa en la ciudad, sino que también podría servir como una herramienta para mejorar la competitividad y atraer talento.

En tercer lugar, los aspectos clave de las iniciativas de la economía colaborativa que pueden tener un impacto intersectorial, cuestiones tales como las condiciones de empleo y beneficios sociales, impuestos, licencias y otros, deben abordarse para no vulnerar los derechos de los trabajadores y las condiciones laborales, por un lado, y para mejorar la competencia entre los diferentes actores, por otro lado.

Los tres aspectos discutidos anteriormente requieren que las organizaciones internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, desempeñen un papel importante, particularmente en términos de generación de conocimiento sólido y espacios de convocatoria para tratar abiertamente estos temas con las diferentes partes interesadas.

Los estudios de casos aquí presentados se han desarrollado en relación con un proyecto del BID / FOMIN

denominado “Desarrollo de la economía colaborativa en las ciudades como herramienta para promover la inclusión social, las oportunidades de emprendimiento y la innovación”, aprobado en noviembre de 2016. El proyecto tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y generar oportunidades económicas para los residentes de las ciudades argentinas, utilizando las posibilidades de la economía colaborativa para potenciar un mayor acceso a servicios y oportunidades empresariales. Con un enfoque especial en las poblaciones más vulnerables, el proyecto vincula varias plataformas de economía colaborativa para el desarrollo integral de las ciudades al fortalecer las oportunidades de emprendimiento urbano asociado a las áreas estratégicas de desarrollo de las ciudades. El fin del proyecto es promover el crecimiento y el desarrollo económico inclusivo en las ciudades en base a la innovación y el espíritu emprendedor, y ayudar a alcanzar los objetivos de desarrollo urbano prioritarios.

Queremos agradecer al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC) y al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) de Argentina por su apoyo tanto en el desarrollo de este libro como con la ejecución del Programa BID / FOMIN. Creemos que la presentación de las mejores prácticas en todo el mundo y el trabajo en conjunto con el sector público y los emprendedores son elementos fundamentales para desarrollar modelos de economía colaborativa más inclusivos y orientados al impacto.



# INTRODUCCIÓN

## Transporte Urbano y Economía Colaborativa

**Entrevista a:**

*Jeremy de Beer*

*Katherine Reilly*

*Dennys Antonialli*

*Helani Galpaya*

*¿Pueden las plataformas de transporte digital contribuir a resolver los desafíos en el Sur Global?*

*¿Cuáles son las prioridades regulatorias para maximizar los beneficios y mitigar los riesgos?*

*¿Qué medidas deben implementar los gobiernos para enfrentar la disrupción digital?*

# Transporte Urbano y Economía Colaborativa

Entrevista a Jeremy de Beer<sup>1</sup>, Katherine Reilly<sup>2</sup>,  
Dennys Antonialli<sup>3</sup>, Helani Galpaya<sup>4</sup>

---

## *¿Pueden las plataformas de transporte digital contribuir a resolver los desafíos en el Sur Global?*

**Jeremy de Beer (JdB):** En el contexto social, las plataformas de transporte digital podrían proporcionar un modo de transporte más accesible y eficiente. El llamado *viaje compartido* satisface la demanda de servicios de transporte en vecindarios con suministro insuficiente, complementa el transporte público durante las últimas horas y los fines de semana, y crea accesibilidad al ofrecer precios que satisfacen la demanda fluctuante de transporte en cualquier momento.

El sur global tiene muchas ciudades que ejemplifican la necesidad de este tipo de eficiencias para mejorar la movilidad urbana. Ciudades como El Cairo y Alejandría en Egipto son ejemplos de ciudades muy densas donde el transporte y el tráfico agravan los desafíos urbanos. Sin un sistema completamente desarrollado de alternativas de transporte, existe una necesidad urgente de diferentes opciones. Aquí es donde las plataformas digitales de viaje compartido juegan un papel importante al ofrecer la oportunidad de satisfacer la

demanda de medios de transporte novedosos y seguros en las ciudades más grandes de Egipto. Otro ejemplo es México, donde Uber amplió sus servicios de transporte a las áreas suburbanas que incluyen las áreas más vulnerables e históricamente marginadas por el transporte. Esto está creando un mayor acceso a los sistemas de transporte. En Sudáfrica, el modelo de negocio que Uber presenta es reconocido por las importantes contribuciones a la seguridad y la protección, al no tener transacciones en efectivo, y por evitar que se conviertan en blancos de crímenes, ya que no hay ninguna sospecha de tener una cantidad significativa de dinero.

Otro beneficio social importante es que crea una fuerza de trabajo más inclusiva al aumentar el número de empleos para las mujeres. Uber se comprometió a crear 1 millón de puestos de trabajo para mujeres conductoras para 2020, y también se asoció con organizaciones no gubernamentales locales para implemen-

tar iCare Live, una empresa social que capacita a conductoras en India y las asesora en el proceso de licencias comerciales.

En el contexto económico, existen beneficios y riesgos potenciales que deben abordarse. La mayoría de los países del sur global se caracterizan por economías informales y altas tasas de desempleo formal. Empresas como Uber y Careem brindan oportunidades de empleo flexibles a personas en países con algunas de las tasas de desempleo más altas del mundo. En Egipto, por ejemplo, este modelo de negocio flexible ha ofrecido una alternativa sostenible e independiente al empleo informal y la oportunidad de tener una segunda fuente de ingresos realizando otros trabajos mientras se conduce en la plataforma Uber.

Si bien los efectos positivos en la economía están bien establecidos, también hay efectos negativos. En India, los críticos muestran que las plataformas de viaje compartido están deshaciéndose de riesgos y creando empleos precarios, y si bien no hay duda de que los conductores han encontrado nuevas formas de empleo, también se está provocando el fin de los taxis tradicionales y la reducción de sus negocios. En países de África, algunos argumentan que la economía colaborativa es una parte importante del desarrollo económico, mientras que a otros les preocupa que estos modelos comerciales exploten las desigualdades en el continente. Si bien no hay duda de que estas plataformas crean oportunidades de empleo, a algunos les preocupa que su

expansión amenace a las empresas africanas al formalizar las economías informales ya existentes en África y que esto genere un obstáculo para que los emprendedores locales generen sus empresas de raíz.

En el contexto ambiental, estas plataformas digitales permiten un uso más eficiente de los recursos. El modelo de movilidad compartida puede crear una mayor conciencia ambiental; reducir las emisiones de los vehículos; y generar enlaces entre modos alternativos, como caminar, andar en bicicleta y el transporte público. Para algunos, compartir el viaje podría reducir la congestión y el consumo de combustible relacionado y las emisiones durante los períodos pico de viaje. Por otro lado, estas empresas mantienen automóviles en las carreteras, lo que puede desplazar a los modos de transporte más amigables con el medio ambiente. Los efectos netos aún no se conocen en profundidad.

**Katherine Reilly (KR):** Las plataformas pueden ayudar con la movilidad urbana en un sinnúmero de formas. Recordemos que las plataformas son simplemente intermediarias que promueven las relaciones entre compradores y vendedores, y de esta manera, convocan a un mercado. Pueden ser comunitarias, estatales o privadas, y pueden ser entidades sin fines de lucro, con fines de lucro o cooperativas. Debido a que estos mercados dependen de sistemas digitales que utilizan muchos datos, ellos pueden reducir en gran medida los costos de transacción asociados con el intercambio o el préstamo, y

eso permite que sea mucho más fácil aprovechar el valor subutilizado de los bienes.

Normalmente asociamos la movilidad con la economía de plataformas *física*, ya que el servicio debe ocurrir en una ubicación en particular (a diferencia de la economía de plataformas virtual, que comercia en forma digital y es de alcance global). Los mercados de plataforma podrían aplicarse a cualquier fin relacionado con la movilidad. Un vehículo en sí mismo podría ser compartido y ese vehículo podría ser de cualquier índole: un automóvil, una bicicleta, un autobús, un camión de mudanzas. Los mercados pueden conectar a los conductores con los pasajeros y puede haber mercados especializados para realizar este tipo de trabajo: para personas discapacitadas, grupos de turistas, escolares, etc. Puede ser que se traslade un bien en lugar de una persona, por ejemplo su almuerzo, un paquete o una carga. Por último, los bienes relacionados con la movilidad podrían ser intermediados, como plazas de estacionamiento, créditos de millas e incluso compensaciones de carbono para gases de escape.

Otra cosa que puede ser intermediada son los datos. Las plataformas digitales también reducen los costos de transacción asociados con la recopilación y el aprovechamiento de datos. Ya no es necesario controlar el tráfico en el mundo físico, utilizando observadores pagos o máquinas, por ejemplo. Los datos se pueden recopilar a través de los dispositivos que llevan los conductores, automóviles, pasa-

jeros o bienes cuando se desplazan por una ciudad. Aunque puede haber costos para las personas en términos de anonimato y privacidad, los costos de transacción asociados con el intercambio / recopilación de datos son casi nulos, y una vez que se agregan los datos, su valor puede aprovecharse para identificar patrones de movilidad asociados con cualquiera de los tantos diferentes mercados mencionados anteriormente.

Los beneficios potenciales de los modelos de plataforma para la movilidad urbana son varios. Aquí me centraré en cómo la economía de plataformas interactúa con dos desafíos estructurales importantes que a menudo perjudican el desarrollo en el sur global.

En primer lugar, los mercados de plataformas a menudo disrumpen los mercados existentes más antiguos. En teoría, esto puede tener efectos democratizadores dependiendo de los acuerdos existentes. Por ejemplo, los regímenes de licencias de taxis tradicionales se han convertido en monopolios a lo largo del tiempo, ya que las empresas compraron todas las concesiones en una jurisdicción en particular. En algunos países, estos monopolios se incorporan en estructuras de poder político, y en algunos casos terminan siendo oligopolios locales o nacionales. La creación de las aplicaciones de *ride hailing* (viajes a pedido) ha eliminado estos monopolios, desafiando el poder oligopólico y abriendo espacios para que los conductores se conviertan en emprendedores que poseen y operan su propia flota de vehículos.

Sin embargo, es importante señalar que la disrupción no siempre es algo positivo. En algunas jurisdicciones, el desafío puede llegar a costa de la seguridad social. Por ejemplo, en algunos sistemas, los conductores pagan el costo de su concesión en el transcurso de 15 o 20 años y luego la venden cuando se jubilan. En el período intermedio, el valor de la concesión crece, por lo que sirve como un plan de ahorro para la jubilación. La creación de aplicaciones de *ride hailing* puede hacer que estos planes de ahorro para la jubilación no tengan ningún valor. Las ciudades deben preguntarse si la creación de un mayor espacio para el espíritu emprendedor justifica el costo de posibles pérdidas en la seguridad social. En algunos casos, la disrupción puede ayudar a abrir espacios para nuevas energías en el mercado, pero en otros casos, simplemente puede acabar con la seguridad laboral y reducir el estándar de trabajo decente.

En segundo lugar, las plataformas tienen el potencial de abordar los problemas de liquidez que son típicos en el sur global. Lo hacen aprovechando el stock de capital existente para generar un nuevo valor. Los gobiernos podrían, en teoría, aprovechar el capital invertido en infraestructura vial para generar nuevos ingresos para la programación social. En esencia, esta es la versión moderna de los peajes a los usuarios, sin embargo, con la posibilidad adicional de fijar precios y tarifas específicas. Es posible, por ejemplo, cobrar una tarifa a los taxistas por utilizar la infraestructura vial en el centro urbano durante las horas pico. Esto podría, a su vez, incentivar

a los pasajeros a usar el transporte público para salir del centro, antes de subir a un taxi. Para las personas o las empresas, mientras tanto, las plataformas permiten generar liquidez a partir del exceso de capacidad en sus bienes materiales, haciéndolos menos dependientes del sistema bancario para los préstamos o dándoles mayor capacidad para devolver los préstamos una vez que los tienen.

La otra cara de esta propuesta es que las plataformas son controladas por gigantes globales como Uber o Lyft, que extraen una comisión sobre cada viaje que negocian. Esto significa que la liquidez que proviene de las ganancias es gravada por un intermediario internacional. En otras palabras, los trabajadores están trabajando de manera más ardua y eficiente para producir ganancias, pero cuando lo hacen, benefician a los propietarios de la producción que se encuentran en otras partes del mundo, lo que reproduce las desigualdades estructurales del sistema financiero global.

**Dennys Antonialli (DA):** Una de las grandes virtudes de los modelos de plataforma digital es la capacidad de conectar la oferta y la demanda en tiempo real. Los recursos temporalmente vacantes, como un asiento en un automóvil, un taladro eléctrico o un sofá en un apartamento, pueden ser prestados, alquilados o utilizados por aquellos que lo necesitan pero que no son suyos. Esta es la esencia de la economía colaborativa, confiando en las plataformas digitales como verdaderos brokers de logística, que ofrecen alternativas más sostenibles

de consumo de bienes y servicios en una sociedad que está en red. Es un concepto prometedor y poderoso que desató tecnologías innovadoras y modelos de negocio disruptivos, que están llevando transformaciones innovadoras a las industrias consolidadas y a la sociedad en general. Basadas en el valor de lo colaborativo, estas transformaciones siguen tomando forma y sería apresurado afirmar que promoverán un cambio en la cultura y el comportamiento con respecto a la propiedad y la titularidad, y conducirán a una mayor inclusión e igualdad.

Al analizar específicamente la movilidad urbana, los modelos de plataforma digital son herramientas importantes para identificar las necesidades y permitir un uso más inteligente y eficiente de los modos de transporte, lo cual es particularmente importante en las ciudades del Sur Global, que tienden a caracterizarse por un crecimiento no coordinado y con altos niveles de desigualdad. La identificación de flujos de tránsito puede ayudar a aliviarlo y guiar a los responsables de las políticas a comprender qué tipo de transporte es más apropiado para cada región. La frecuencia y la capacidad se pueden ajustar en tiempo real según la demanda. El uso compartido del automóvil puede ser más rápido, más seguro y más accesible, ya que las plataformas actúan como intermediarios para facilitar el proceso. En las muchas ciudades donde se lanzaron las aplicaciones de viaje compartido, las empresas afirman que sus plataformas han brindado alternativas complementarias y eficientes al

transporte público y una importante fuente de ingreso adicional para los conductores.

El impacto de la llegada de estos disruptores a dichos mercados y ecosistemas aún no está del todo comprendido. En qué medida representan íconos reales de la economía colaborativa también es una pregunta abierta. La regulación puede tener un papel clave para mantenerlos cerca de este supuesto, proporcionando incentivos a los modelos que promueven el intercambio real, como el uso compartido del automóvil. La ciudad de San Pablo en Brasil fue pionera en ese sentido. Como explica uno de los artículos de este libro más en detalle, los legisladores tenían objetivos claros al redactar las regulaciones. Brindaron incentivos para el uso compartido del automóvil, para aumentar el número de mujeres conductoras y de vehículos ecológicos.

La generación de datos es otra característica importante de las plataformas digitales y una que puede conducir a una revolución en términos de una gobernanza inteligente de las ciudades. Los acuerdos de cooperación entre las plataformas y la Administración Pública pueden conducir a una mayor eficiencia en el diseño de las políticas públicas de movilidad, siempre que se cumplan las normas de protección de datos.

**Helani Galpaya:** Las plataformas de transporte que intermedian entre los pasajeros (aquellos que desean viajar del punto A al punto B) y los proveedores de transporte (vehículos que

cobran por trasladar a los pasajeros del punto A al punto B) podrían tener múltiples efectos en un entorno urbano. Las concentraciones urbanas en el Sur Global están creciendo rápidamente debido a la inmigración interna, a menudo a un ritmo que supera con creces el crecimiento de las instalaciones de transporte (y otras infraestructuras) para satisfacer sus necesidades. Las nuevas opciones de transporte a través de plataformas ofrecen un nuevo modo de transporte para el que no existe un sustituto comparable: brindar un modo de movilidad “más barato” y de mayor calidad (la calidad hace referencia a conveniencia, limpieza, seguridad, etc.). En la mayoría de los mercados, las plataformas digitales de transporte están mejorando el mercado al brindar servicios. Las aplicaciones pueden atraer nuevos usuarios al mercado (por ejemplo, aquellos que no viajaban anteriormente debido a inconvenientes o accesibilidad); también pueden hacer que los usuarios se trasladen de otros modos de transporte a este nuevo modo, que se ajusta mejor a su capacidad de pago (por ejemplo, los usuarios que viajaban incómodos en autobús, pero que están dispuestos a pagar más por un taxi compartido más cómodo, o los usuarios que conducían sus propios automóviles y tenían la obligación de encontrar estacionamiento pueden ahora preferir los taxis debido a que se elimina el costo del estacionamiento y el viaje puede ser más económico). Cuando esto sucede, en términos económicos, la pérdida de peso muerto se elimina debido a una mejor correspondencia de la oferta con la demanda. El mercado

en general se ve más beneficiado. Podría haber, además, factores externos positivos: menos vehículos en la carretera porque los vehículos en funcionamiento se utilizan más (por lo tanto, no todos necesitan tener un vehículo), una menor necesidad de estacionamientos, entre otros.

Sin embargo, también es posible que las nuevas opciones de transporte generen factores externos negativos, como una mayor congestión en las carreteras y una mayor contaminación ambiental debido a una mayor cantidad de millas recorridas por un mismo vehículo. Al igual que con todas las externalidades negativas, se pueden aplicar diversas cargas tributarias para limitar los daños. No necesitan aplicarse solo a los vehículos de transporte adquiridos vía plataformas, ya que un sistema tributario bien diseñado puede limitar las externalidades creadas por todos los vehículos.

Sin embargo, pensar solo en el impacto en el sector del transporte o el medio ambiente es limitarnos a los beneficios y desafíos importantes pero obvios. La prestación de servicios (cualquier servicio, no solo transporte) mediado por plataformas digitales deja un rastro digital. Algunos tipos de datos, como datos desglosados por género de conductores y pasajeros capturados por las plataformas podrían ser importantes para comprender qué tan inclusivas son estas opciones de transporte. Posiblemente lo más importante es que los usuarios y conductores de los vehículos basados en aplicaciones también pueden ser una impor-

tante fuente (y a menudo la única) de información sobre los epicentros de tránsito, tiempo de viaje, demanda de transporte, etc., por hora y ubicación. Estos datos pueden ser increíblemente valiosos en países en desarrollo que poseen malos sensores con datos limitados sobre tránsito y transporte, cuestión que muchos países desarrollados dan por hecho. Claro está que el valor de los datos de un único operador basado en la aplicación podría ser bajo, especialmente si el operador tiene poca participación de mercado, ya que es poco probable que los datos sean representativos de la población de usuarios. Pero si los datos pueden agruparse mientras se mantiene la confidencialidad comercial de los mismos (a través de diversos mecanismos de anonimización de datos), todos los operadores pueden beneficiarse. Los beneficios para el sector público son aún mayores. Los datos podrían indicar rutas de gran demanda y bien atendidas por operadores del sector privado, que a su vez pueden indicar dónde se pueden asignar mejor los escasos

recursos públicos (como los servicios de autobús subvencionados) para atender a las personas en áreas marginales. Combinado con otras fuentes de datos (como los datos del censo nacional, Google night lights, big data de redes móviles como Call Detail Records o Visitor Location Registry data, es posible obtener aún más información de una actividad urbana más amplia. Por ejemplo, los datos de CDR (Registro de detalles de llamadas) se han utilizado para diseñar servicios de autobuses nocturnos para el municipio de Seúl; también, varios países han estado probando servicios de transporte público a demanda basados en información de los CDR y otros datos de transporte, incluidas las plataformas de transporte. Los valiosos datos de movilidad de estas fuentes también pueden ayudar con la salud pública, especialmente mejorando los modelos utilizados para predecir la propagación espacial de enfermedades infecciosas, como se ha demostrado en Sri Lanka y demás lugares.

### ***¿Cuáles son las prioridades regulatorias para maximizar los beneficios y mitigar los riesgos?***

**JdB:** Las plataformas de transporte digital tienen el potencial de crear beneficios pero también presentan riesgos potenciales de crear desafíos e impactar negativamente a las comunidades. Se pueden crear reglamentos y pautas para aprovechar al máximo estos beneficios y mitigar los riesgos. Entre los impactos negativos de estas plataformas de viaje compartido está el riesgo de fraude,

falta de seguridad y pérdida de empleo debido a la competencia desleal. Algunas preocupaciones ya están siendo abordadas por las plataformas existentes, pero existen límites para la autorregulación y una clara necesidad de políticas y regulaciones gubernamentales efectivas.

Una de las principales preocupaciones es la seguridad del consumidor,

que requiere que estas plataformas de movilidad compartidas desarrollen políticas para garantizar que los consumidores estén protegidos de posibles daños, como robo o asalto y accidentes de tráfico, mientras usan el servicio. Sin las regulaciones apropiadas, la seguridad del consumidor es difícil de garantizar. El riesgo de asalto, robo o accidentes graves es real y preocupante. Aquí es donde los legisladores tienen un papel importante; necesitan establecer leyes para permitir que estas plataformas continúen teniendo éxito mientras se mantiene un alto estándar de seguridad para el consumidor. Sin embargo, los legisladores deben tener cuidado antes de tomar decisiones drásticas en esta área. La falta de familiaridad con los modelos de transporte digital puede afectar negativamente sus capacidades para reconocer los beneficios potenciales, como la innovación, el crecimiento económico y redes más eficientes para el transporte urbano y la logística. Las políticas futuras deberían apoyar a la economía colaborativa en cuanto a sus beneficios, mientras que desarrollan estrategias para abordar todos los desafíos. Los responsables de las políticas deben comprender el modelo comercial que ofrecen estas plataformas digitales para crear las regulaciones más efectivas sin dañar el modelo de economía colaborativa, pero al mismo tiempo mantener altos estándares de seguridad del cliente.

Si bien la creación de prohibiciones o la restricción de permisos pueden ser herramientas eficaces de regulación para proteger a los consumidores, también pueden tener consecuen-

cias devastadoras en los mercados de la economía colaborativa. Una prohibición total de estas plataformas pone fin a los beneficios económicos y ambientales potenciales del modelo de economía colaborativa. Crear un requisito de poseer una licencia aumenta los costos de puesta en marcha, creando una barrera para ingresar al mercado que podría tener un impacto en los beneficios económicos del modelo de economía colaborativa. Los servicios de viajes compartidos se suelen enfocar en la seguridad y han creado un medio de transporte más seguro y cómodo. Por ejemplo, el sistema de clasificación y seguimiento de estas plataformas hace que tanto los conductores como los usuarios se sientan más seguros; los usuarios también se sienten más seguros al conocer la información de su conductor con anticipación. Sin embargo, estas características no abordan todas las cuestiones de seguridad. Todavía existe la preocupación, por ejemplo, respecto a la capacitación del conductor, el mantenimiento del automóvil y la frecuencia de accidentes. Aunque no está claro en qué medida las preocupaciones de seguridad difieren de la industria de taxis tradicional, los legisladores deben crear regulaciones que alivien estas preocupaciones sin crear fuertes barreras para ingresar al mercado y sin aumentar los costos.

En cuanto al fraude, las plataformas actuales lo disuaden por medio de revisiones por pares y la transferencia de pagos a través de microempresas después de que se completa una transacción. Esta es un área donde los gobiernos locales pueden

no necesitar crear nuevas regulaciones a medida. Mientras que algunos comentaristas sugieren que las regulaciones serían útiles, las personas perjudicadas por el fraude están protegidas por responsabilidad extracontractual general, defensa del consumidor y esquemas regulatorios relacionados.

En cuanto a la competencia leal, los gobiernos locales deberían enfocarse en resolver la tensión creada por estas empresas que comparten viajes y otros proveedores de servicios de transporte. Los legisladores deberían intentar lograr un equilibrio y crear normas para cumplir con los objetivos sin comprometer los beneficios. Es necesario que los gobiernos nivelen el campo de juego entre las aplicaciones para compartir viajes y otras empresas de servicios de transporte. Esta nivelación implica abordar los problemas creados por la diferencia en las ventajas competitivas regulatorias y financieras entre estos dos proveedores de servicios.

**KR:** Comenzaré por exponer dos inquietudes regulatorias “macro” planteadas por la economía de plataformas, y luego abordaré tres cuestiones más específicas. El primero tiene que ver con la regulación en todas las jurisdicciones, que es un desafío que resulta de la incorporación de nuevos mercados basados en plataformas. Por ejemplo, las concesiones de taxis a menudo se establecían dentro de jurisdicciones particulares, e incluían reglas estrictas sobre dónde los taxis podían y no podían operar. Pero las aplicaciones de *ride hailing*

operan con total indiferencia de jurisdicciones, lo que dificulta que un solo municipio pueda enfrentar los problemas que surgen por estas aplicaciones. Se torna necesario que las municipalidades trabajen juntas entre sí, y también con los gobiernos a nivel estatal, para diseñar nuevas reglas para los viajes a pedido. Algunos sectores empresariales también se ven afectados por nuevos problemas jurisdiccionales. Por ejemplo, las empresas de seguros pueden necesitar ajustar sus planes para reflejar los nuevos patrones de movimiento causados por los mercados basados en plataformas.

Un segundo desafío regulatorio implica tomar decisiones sin evidencia suficiente. Muchos municipios y gobiernos a nivel nacional se han visto bajo presión para reaccionar ante las demandas de empresarios, innovadores, ciudadanos, clientes o trabajadores. Algunos gobiernos simplemente decidieron no intervenir y han permitido que el mercado se autorregule. En otros casos, los gobiernos han convocado mesas de trabajo o han celebrado consultas para obtener comentarios de las partes interesadas. Cuando los clientes tienen a su disposición una variedad de opciones de transporte público y el empleo es relativamente estable, los gobiernos sienten mucha menos presión para tomar decisiones inmediatas. Pero cuando los empleos son escasos, la mano de obra informal es precaria, o faltan opciones de transporte, los gobiernos sienten una enorme presión para ceder a las demandas de los grandes conglomerados de plataformas. Esto puede resultar en que

se habiliten actividades que no son óptimas para los consumidores, los trabajadores o el medio ambiente.

Más allá de estos desafíos funcionales inmediatos, los gobiernos del sur global se enfrentan a tres prioridades regulatorias principales. La primera implica regular los efectos del monopolio dentro de la economía digital y equilibrar esto con el potencial de innovación dentro del espacio de las plataformas. Éstas tienen una tendencia particularmente fuerte hacia el monopolio, ya que cada una debe generar una base de usuarios suficiente (tanto de proveedores como de clientes) para que el mercado funcione correctamente. En términos técnicos, esto se conoce como los “efectos de red” de una plataforma. El beneficio de una plataforma funcional es que permite a los trabajadores ser emprendedores dentro de ese espacio y ofrece a los consumidores un servicio eficiente. Pero se corre el riesgo de una enorme centralización del control en manos de un intermediario muy poderoso, que tiene acceso a una gran cantidad de datos sobre el funcionamiento de un mercado. Ese intermediario puede involucrarse en todo tipo de prácticas anticompetitivas, que van desde la fijación de precios hasta la dependencia del proveedor (lo que dificulta que los trabajadores o clientes cambien a un nuevo proveedor de plataforma). Los entes reguladores deben asegurarse de que existan políticas para proteger a los trabajadores y consumidores contra estas fuerzas.

Con esto en mente, una segunda prioridad regulatoria implica desa-

rollar flujos de inteligencia acerca de las actividades de los actores de la plataforma. Para regular las economías de manera efectiva, los gobiernos necesitan saber cómo están funcionando esas economías. Las estadísticas tradicionales del mercado simplemente no están a la altura para informar a los gobiernos sobre las actividades de los intermediarios de plataformas. Se ha establecido un diálogo extenso acerca de lo que las municipalidades podrían aprender de los datos que tienen las empresas como Uber. Uber, por supuesto, estuvo muy feliz de facilitar esos datos a través del Uber Movement. Esto puede ser una concesión al hecho de que las naciones de la OCDE están persiguiendo peces mucho más grandes. Quieren comprender cuánto están contribuyendo las plataformas al PIB, y también quieren comprender el valor de los almacenes de datos que tienen las empresas de plataforma, presumiblemente para modernizar el sistema impositivo según estas prácticas comerciales nuevas y emergentes. Mientras tanto, algunos gobiernos han experimentado con la creación de sus propias plataformas para el mercado de la movilidad, las cuales actúan como guardianes para el acceso a la infraestructura vial, y simultáneamente recopilan datos sobre la movilidad urbana. La dificultad aquí es que los gobiernos locales tienen muy poco poder para forzar el cumplimiento por parte de los gigantes de las plataformas globales, quienes muy improbablemente modificarán sus actividades para satisfacer las necesidades regulatorias locales. Actualmente se están realizando grandes esfuerzos en el

área de regulación y datos, lo cual es importante porque, en última instancia, los gobiernos necesitan una inteligencia sólida para informar no solo sobre la planificación urbana, sino también sobre las regulaciones de las plataformas.

Esto nos lleva a un tercer desafío regulatorio, que gira en torno a garantizar protecciones al consumidor y estándares de trabajo decente para los ciudadanos dentro del espacio de movilidad. Los entes reguladores necesitan mejor información sobre cómo operan las plataformas de movilidad, así como sobre los beneficios y las amenazas para los consumidores y los trabajadores, para que puedan diseñar sistemas de protección efectivos y relevantes a nivel local. Como se mencionó anteriormente, un desafío clave aquí gira en torno a mantener el dinamismo del mercado creado por las plataformas, y a la vez evitar la propagación del trabajo precario. Otro problema consiste en proteger a los ciudadanos de la vigilancia empresarial y el comportamiento anticompetitivo de los actores de las plataformas. En tercer lugar, los gobiernos deben empoderar a los trabajadores, incluso a través de regulaciones que hagan que los datos digitales sean más transparentes, y garantizar que su valor pueda extenderse a lo largo de toda la cadena de producción. Y, por último, los gobiernos locales necesitan estrategias para combatir el poder de los gigantes mundiales o incluso regionales, que a menudo no están dispuestos a atender las necesidades o demandas de los mercados locales.

**DA:** Con el fin de establecer las prioridades correctas, los legisladores y creadores de políticas deben guiarse por datos de investigación que les permitan identificar los problemas que deben abordar. Es verdad que generalmente no hay muchos datos cuando surgen tecnologías disruptivas, pero eso debería evitar que tomen medidas drásticas para responder a grupos de presión específicos o eventos de la misma índole. La acción requiere precaución y siempre debe ser en base a la evidencia y no a la presión. Si bien los datos no están disponibles, los legisladores deben promover debates públicos para crear conocimiento sobre los problemas. Invitar a expertos con diferentes antecedentes y experiencia puede ayudar a arrojar luz sobre cómo funcionan los diferentes ecosistemas para anticipar los impactos que las tecnologías disruptivas pueden acarrear. El aprendizaje es una parte importante de ese proceso.

Otro aspecto clave es comprender el contexto. Las reglamentaciones existentes se aprobaron para abordar las inquietudes en un momento y lugar determinados. Comprender la racionalidad regulatoria que hay detrás de cada regulación es importante para identificar sus objetivos y evaluar si se deben perseguir los mismos objetivos en diferentes contextos. Si se observa el historial de las regulaciones de conductores privados y taxis en la ciudad de San Pablo en Brasil, por ejemplo, se notará que la seguridad del pasajero siempre ha sido una preocupación. En la década de 1950, cuando era muy difícil para el pasajero decidir si podía confiar en el con-

ductor o no, las leyes establecían que solo se otorgarían licencias a personas sin antecedentes penales. Si bien la seguridad sigue siendo una gran preocupación para el transporte privado, el contexto cambió significativamente. Las plataformas digitales han reducido drásticamente la asimetría de la información: la mayoría brinda a los pasajeros abundante información y comentarios sobre quién los va a llevar. Puede ser que otorgar licencias a personas sin antecedentes penales ya no sea la forma más efectiva de garantizar la seguridad. Antes de adoptar una nueva regulación, los legisladores deben comprender cuál es el contexto y cuáles son sus preocupaciones reales.

La creatividad regulatoria debería ser bienvenida. La implementación de regulaciones experimentales, como las cláusulas de extinción, podría ser una alternativa efectiva. La regulación experimental podría posteriormente revisarse en función de las experiencias del período de prueba y de la evidencia de la investigación.

**HG:** Equilibrar el interés de los consumidores y productores (vendedores) es la esencia de las regulaciones. El incentivo para la plataforma digital es aumentar su participación en el mercado bajando los precios. Esto es algo positivo para los consumidores. Pero es posible que una plataforma con mucho dinero pueda sostener una caída de precios por debajo de cierto nivel a largo plazo, cosa que no resulta sostenible para otros competidores. Los precios sostenidos por debajo de cierto nivel para una pla-

taforma con mucho dinero pueden lograr que se elimine la competencia y pueden permitir que una empresa asuma una posición dominante en el mercado, lo que puede resultar en que luego eleven los precios a su antojo desde una posición dominante. Como mínimo, la fijación de precios abusivos por parte de un proveedor ya dominante debe ser regulada. El desafío, por supuesto, es definir el mercado relevante: ¿incluye otros proveedores de transporte basado en plataformas, o incluye también otros taxis tradicionales, o incluso todos los modos de transporte, como autobuses, trenes y vehículos privados? Los efectos de sustitución deben estar claros antes de que se pueda tomar tal acción regulatoria. Pero las instituciones reguladoras de baja capacidad en los países en desarrollo siempre encontrarán difícil realizar revisiones significativas del mercado.

Si bien la fijación de precios puede requerir atención regulatoria para garantizar que la estabilidad del mercado se mantenga a largo plazo a través de altos niveles de competencia, también podría ser necesario considerar la calidad. Afortunadamente, la mayoría de las plataformas ya son mejores en calidad que la mayoría de los mercados tradicionales. Muchas aplicaciones permiten que los compradores califiquen a los vendedores en función de un conjunto de criterios (por ejemplo, cortesía del conductor, limpieza del vehículo, etc.), y esta información está públicamente disponible para los usuarios de la aplicación. Sin embargo, debido a los incentivos del modelo comercial, podría haber aspectos de la calidad

que no resultan rentables ni de fácil supervisión para las plataformas, como los antecedentes penales de los conductores. Técnicamente, los proveedores tradicionales (no pertenecientes a la plataforma) aseguran que controlan estos asuntos (aunque hay suficientes noticias de pasajeros que sufren daños por parte de conductores de todo tipo, tradicionales y basados en plataformas).

Así como las condiciones de conducción (seguridad / calidad) del comprador son importantes, las condiciones de trabajo del vendedor (conductor) también son importantes. En los mercados donde la oferta de trabajo es alta, los trabajadores pueden estar dispuestos a aceptar condiciones de trabajo inseguras para obtener un ingreso suficiente. En los países desarrollados, los trabajadores de plataforma que se dedican a la economía

de trabajos temporarios pueden ser los que anteriormente estaban empleados con beneficios de salud y jubilación. Como tales, pueden estar aceptando condiciones de trabajo deterioradas en comparación con las opciones que tenían en el pasado. Sin embargo, en muchos países en vías de desarrollo, los trabajadores temporarios suelen ser aquellos que estaban empleados de manera informal y que ahora están ingresando en una economía parcialmente formalizada. Por lo tanto, es posible que estén mejor (por ejemplo, pueden tener un registro documental de sus ganancias, mejorando su capacidad para comprobar sus ingresos, accediendo así a los servicios financieros formales), incluso si las plataformas no ofrecen beneficios. La regulación de los mercados laborales, por lo tanto, debe hacerse de una manera específica al contexto.

### ***¿Qué medidas deben implementar los gobiernos para enfrentar la disrupción digital?***

**JdB:** Los gobiernos deberían invertir en investigación para obtener mejor comprensión de estos modelos y crear planes estratégicos a fin de desarrollar las reglamentaciones más eficientes y apropiadas. Para algunos, los gobiernos federales deberían invertir en estudios de planificación a nivel estatal y regional para ayudar a integrar todos los modelos y la tecnología, promoviendo la movilidad compartida, cero emisiones y vehículos de aire limpio, servicios equitativos y tarifas accesibles.

Las nuevas innovaciones tecnológicas, como estas plataformas digitales, pueden estar generando tanto beneficios como desafíos para los países en desarrollo. Algunos argumentan que los gobiernos locales dan la bienvenida a estos nuevos modelos de economía, mientras que otros son sumamente críticos. Los gobiernos deberían estar abiertos a encontrar formas de regularlos de una manera que maximice sus beneficios y trabajen en conjunto con estos negocios para crear una sinergia que pueda construir las condiciones que mejor

satisfagan a todos los miembros de la comunidad.

**KR:** El papel a desempeñar por los gobiernos diferirá dependiendo de la jurisdicción, las condiciones históricas afectadas por la incorporación de nuevos modelos de negocios de plataformas y los objetivos de los reguladores. El cambio en el pase de gestión directa a la intermediación de la prestación de servicios (conocida como “plataformización”) tendrá efectos en todos los sectores de la economía, con amplios impactos para los servicios relacionados con la movilidad. Las políticas públicas podrían enfocarse en una variedad de actividades diferentes, desde estimular la innovación local para el desarrollo de aplicaciones de movilidad localizada, crear reglas de localización de datos que protejan la privacidad de los consumidores, hasta ofrecer oportunidades de capacitación para los trabajadores en el espacio de la plataforma.

Estoy muy entusiasmada con la idea de que los gobiernos puedan desarrollar mercados de movilidad que los conviertan en guardianes de la infraestructura pública, ya sean caminos, estacionamientos o calidad del aire. Este modelo tiene el potencial de devolver el poder a los gobiernos, que ha ido disminuyendo progresivamente debido al neoliberalismo y el capitalismo de libre mercado. También crea la oportunidad de implementar tecnologías regulatorias que estén integradas en las transacciones del mercado. Estas tecnologías podrían gestionar todo tipo de activi-

dades regulatorias, desde cuestiones impositivas, a controles de movilidad, leyes laborales y emisiones de carbono. Este tipo de poder es particularmente relevante para los gobiernos en el sur global, que tienen pocas ventajas en las negociaciones con empresas globales.

**DA:** Muchas veces, la disrupción conduce al pánico. Las industrias de larga data, los lobbies poderosos y los grupos de partes interesadas ya establecidos en el mercado, ejercen presión sobre los gobiernos y los legisladores para que reaccionen y rechacen las tecnologías disruptivas y las plataformas digitales que pueden representar una amenaza para sus modelos comerciales tradicionales. Por agresivos que sean los recién llegados, enfrentarse a legisladores torpes no es una tarea fácil y puede representar un obstáculo insalvable para muchos de ellos, alejando a los innovadores y convirtiendo el mercado interno en un lugar hostil y poco atractivo para los disruptores.

A raíz de esto, el primer papel que los gobiernos pueden desempeñar es mediar en las tensiones y tender puentes entre las diferentes partes interesadas, promoviendo una agenda constructiva de debates públicos sobre los beneficios y los riesgos. Los gobiernos también deberían generar conciencia sobre los asuntos en juego, concientizando a los ciudadanos sobre lo que deberían considerar al momento de formar sus propias opiniones sobre los disruptores. La alfabetización digital y las campañas educativas pueden ser una estrategia

interesante para que los ciudadanos obtengan mayor conocimiento sobre lo que les compete, como la protección de datos, la libertad de expresión, la neutralidad de la red, etc.

Si se necesita una nueva regulación, los gobiernos deberían crear procesos transparentes y participativos para la formulación de políticas y leyes. Desde las audiencias públicas hasta los foros de participación en línea, todas las partes interesadas relevantes, particularmente la sociedad civil, deberían poder tener voz y tomar una postura. Eso debería conducir a leyes más equilibradas y legítimas.

Las nuevas políticas y regulaciones también deberían encontrar el equilibrio correcto entre seguridad jurídica y flexibilidad. Para eso, los legisladores deben evitar que la redacción sea realizada para una empresa específica o un modelo de negocio. Los disruptores no deben verse como un enemigo, sino como parte de ecosistemas complejos que están en constante cambio dinámico. La regulación que es demasiado específica puede quedar obsoleta muy rápidamente. Puede apagar el “incendio” momentáneamente pero probablemente no por mucho tiempo. Se la puede engañar fácilmente. La tecnología avanza más rápido que los legisladores. Los disruptores digitales son blancos en movimiento. Las políticas inteligentes analizan todo el ecosistema para establecer principios y brindar herramientas para evitar el abuso en lugar de simplemente prohibir los productos y servicios.

Por último, los gobiernos deberían invertir y promover la investigación

de políticas. Las tecnologías disruptivas introducen una serie de variables en el mercado. Pueden conducir a una mayor apertura e inclusión o pueden crear asimetrías y acentuar divisiones y desigualdades existentes. Observar el impacto real de tales interrupciones en la sociedad es la única forma de ser inteligente sobre lo que se debe corregir y lo que no. El Prof. Lawrence Friedman, de la Facultad de Derecho de Stanford, ha publicado un excelente libro sobre ese punto (“Impact: how law affects behavior”). Una de las principales conclusiones es que el impacto siempre es una pregunta empírica. Las respuestas deben informar y guiar a las políticas.

**HG:** La política pública se trata de administrar los recursos escasos. A diferencia del pasado, donde el gobierno era el único proveedor de la mayoría de los servicios de infraestructura, hoy en día el transporte, las TICs, la electricidad y muchos otros servicios son prestados por una combinación de los sectores público y privado. En este contexto, la función del gobierno es instar a los proveedores del sector privado a ingresar al mercado para ofrecer productos y servicios que satisfagan los requisitos de las personas a través de una combinación de paquetes de calidad de precio. Esto a su vez permite que el gobierno utilice sus escasos recursos en áreas donde la prestación de servicios por partes del sector privado aún no es posible, o donde la solución al problema principal no puede ser prestada por el sector privado porque la supervisión del gobierno es difícil o no es rentable para el sector privado.

En la era de los datos, con todos los datos que las plataformas están recopilando sobre los consumidores, los gobiernos también tienen la función de asegurar que los datos no sean utilizados de forma errónea. Siguiendo los pasos de la UE, varios países en desarrollo también están considerando varias leyes de protección de datos. Si bien los datos de identificación personal no deben ser utilizados de forma equivocada (y deberían estar protegidos), el compartir los datos para su utilización (con las protecciones apropiadas y / o datos anónimos) puede resultar ser algo muy valioso para resolver problemas sociales. La función del gobierno es brindar mecanismos que faciliten

el compartir los datos para su utilización; por ejemplo, garantizar que solo se compartan datos anónimos o seudónimos o que se creen almacenes de datos que actúen como intermediarios de confianza.

---

<sup>1</sup> **JEREMY DE BEER.** (Entrevista junto a Ursula Arce Salas) Profesor premiado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ottawa y director co-fundador de la Open African Innovation Research, Open AIR, que conecta docenas de investigadores multidisciplinarios de países africanos, Canadá y otros países para mejorar la innovación facilitando la relación entre la propiedad intelectual y el acceso al conocimiento.

<sup>2</sup> **KATHERINE REILLY.** Doctora en Ciencias Políticas, Desarrollo Comparativo y Políticas Públicas. Katherine trabaja sobre redes sociales globales, derechos de comunicación, justicia social, derechos humanos y ciudadanía, en el área de la comunicación internacional y el desarrollo, con un enfoque particular en América Latina.

<sup>3</sup> **DENNY'S ANTONIALLI.** Director ejecutivo de Internet Lab, un centro de investigación interdisciplinario e independiente que promueve el debate académico y la producción de conocimiento en las áreas de derecho y tecnología. Internet-Lab desarrolla proyectos que abordan los desafíos del diseño e implementación de políticas públicas sobre nuevas tecnologías, como la privacidad, la libertad de expresión y la neutralidad de la red.

<sup>4</sup> **HELANI GALPAYA.** CEO de LIRNEasia, un grupo de expertos que trabaja en países del Pacífico Asiático en temas de política y regulación de TICs. Investiga y trabaja sobre la neutralidad de la red, las barreras normativas y reglamentarias en el acceso a Internet, el gobierno electrónico y cómo las TICs pueden mejorar la inclusión.





ARTÍCULOS

# Un análisis de los viajes a demanda desde una mirada de género: perspectivas de El Cairo, Egipto

**Nagla Rizk, Nancy Salem and Nadine Weheba**

*Universidad Americana en El Cairo, Facultad de ciencias económicas y Centro de Acceso al Conocimiento para el Desarrollo (A2K4D).*

---

## **Extracto**

*Esta investigación ofrece un análisis de la economía colaborativa desde una perspectiva de género a través de la experiencia de las aplicaciones de viajes a demanda en El Cairo. Analiza dos aspectos clave de la economía colaborativa, los medios de subsistencia y la seguridad, centrándose en dos aplicaciones de ridesharing: Uber y Careem. A través de la experiencia vivida, la investigación analiza las percepciones de estas aplicaciones como nuevas oportunidades para las mujeres, cuya narrativa a menudo gira en torno a la seguridad en el contexto urbano de El Cairo. En esta ciudad, ésta es una de las mayores preocupaciones para las mujeres que deben lidiar con altos niveles de hostigamiento y desempleo. Esta perspectiva se complementará con un análisis de los medios de subsistencia que se le ofrecen a estas mujeres, y con la incógnita de si las cuestiones de seguridad y oportunidades afectan en la decisión de realizar o no este tipo de viajes. Los medios de subsistencia y la seguridad son preocupaciones estrechamente entrelazadas, y ambas se consideran derechos fundamentales de las personas que viven en las grandes áreas urbanas.*

**Palabras clave:** Egipto, Género, Viajes a demanda, Economía colaborativa

## **Reconocimientos**

*Los autores agradecen el apoyo del comité organizador del proyecto: el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN). Agradecemos especialmente a Reem Wael por administrar los grupos focales y proporcionar información valiosa durante todo el proceso de investigación. Los autores están en deuda con Youmna Hashem, Hussein Mahfouz, Dana El Bashbishy y Yara Sultan del Centro de Acceso al Conocimiento para el Desarrollo (A2K4D) por su contribución al proceso de investigación y edición a lo largo de esta investigación. También agradecemos los esfuerzos de Dalia Seif en las primeras etapas de esta investigación.*

## 1. Introducción

Esta investigación ofrece un análisis de la economía colaborativa desde una perspectiva de género a través de la experiencia de conductoras que utilizan las aplicaciones de viajes a demanda en El Cairo, Egipto. El Cairo es la capital del país y también la ciudad más grande. Comparativamente, la ciudad tiene alrededor de 10 millones de habitantes, mientras que la segunda ciudad más grande, Alejandría, tiene 5 millones de habitantes (CAPMAS). Esta investigación analiza dos facetas clave de la economía colaborativa: los medios de subsistencia y la seguridad. Los medios de subsistencia y la seguridad están estrechamente entrelazados, y ambos se consideran derechos fundamentales de las personas que viven en las grandes áreas urbanas. En el contexto de Egipto, estas cuestiones son especialmente preocupantes para las mujeres que deben lidiar con altos niveles de desempleo, hostigamiento generalizado, violencia y discriminación de género. Esto ocurre en espacios públicos, en el lugar de trabajo y en los desplazamientos urbanos. Una premisa de esta investigación es, por lo tanto, que la movilidad en contextos urbanos es especialmente desafiante para las mujeres, por lo que el uso de las aplicaciones de viajes a demanda por conductoras y pasajeras es un fenómeno importante para analizar.

Aunque no existen restricciones legales que impidan a las mujeres operar taxis o autobuses en Egipto, muy pocas mujeres, casi ninguna, son empleadas como conductoras, ya sea en el sector privado o público. A ni-

vel mundial, la cantidad de mujeres que tienden a conducir a nivel profesional es menor que la cantidad de hombres; en los Estados Unidos, las conductoras conforman alrededor del 16% del sector de conductores de taxis y chóferes (Data USA, 2016). En Egipto, los datos son escasos, pero un artículo afirma que solo hay un total de ocho mujeres taxistas en El Cairo (Abdelaziz, 2010).

Los hombres continúan dominando la profesión como choferes privados, taxistas, conductores de transporte público y en las más recientes aplicaciones de viajes a demanda. Esto se debe en parte al prejuicio social alrededor de que las mujeres conduzcan profesionalmente y las normas de género socialmente aceptadas que dificultan que las mujeres puedan acceder a esa profesión. Sin embargo, las conductoras están utilizando aplicaciones de *ridesharing* (viajes a demanda). Por lo tanto, nos centramos en estas mujeres, presentando un análisis, desde la perspectiva de género, de los medios de subsistencia y seguridad en el sector de viajes a demanda en Egipto.

Dos preguntas enmarcan nuestra investigación, cada una enraizada en el contexto de los medios de subsistencia y seguridad. La primera, ¿qué motiva a estas mujeres a conducir con Uber y Careem y cómo ha afectado esto sus medios de subsistencia? La segunda, ¿cómo perciben las conductoras la seguridad mientras trabajan en la economía colaborativa? Esta pregunta se analiza en vista de las normas específicas de género en el contexto egipcio.

A través de trabajo de campo que incluye grupos focales y entrevistas, la investigación analiza las percepciones de estas aplicaciones como nuevas oportunidades para las mujeres, cuya narrativa a menudo gira en torno a la seguridad en el contexto urbano de El Cairo. Esta perspectiva se complementará con un análisis de los medios de subsistencia que se le ofrecen a estas mujeres, y con la incógnita de si la cuestiones de seguridad y oportunidades afectan en la decisión de realizar o no este tipo de viajes. Investigamos los sistemas de calificación integrados en las aplicaciones como una dimensión de seguridad, recurriendo a bibliografía que desarrolla el término "economía de reputación". Esta doble perspectiva permitirá una visión general más completa de los asuntos en cuestión. A lo largo de este capítulo, hacemos hincapié en que el contexto local modela las narrativas únicas expresadas por las conductoras.

Este capítulo se divide en seis secciones. Seguida de esta introducción, la segunda sección ofrece una visión general del contexto socioeconómico de Egipto. Específicamente, investigamos los desafíos de la expansión urbana descontrolada y el desempleo que enmarcan el contexto en el que operan las aplicaciones de viajes a demanda. La tercera sección analiza las diferentes perspectivas de la economía colaborativa, la economía de reputación y el género en la economía colaborativa. La cuarta sección explica la metodología de esta investigación. Los resultados del trabajo de campo se detallan en la sección cinco, con hallazgos clave sintetizados en la sección final, la sexta.

## **2. Viajes a demanda en El Cairo: el contexto de expansión urbana y desempleo**

En esta sección, situamos al *ridesharing* dentro del contexto de expansión urbana en El Cairo y las difíciles condiciones económicas y de empleo. En un contexto de desempleo e informalidad, los viajes a demanda ofrecen una nueva forma de trabajo en la ciudad. El empleo es un problema crónico en El Cairo y para la población de Egipto en general. Aquí brindamos el panorama de desarrollo urbano en El Cairo, centrándonos en los desafíos de la movilidad y el transporte a medida que la ciudad continúa expandiéndose hacia las afueras. Con una red de transporte público que tiene grandes dificultades, los viajes a demanda ofrecen una opción de transporte viable para moverse por la ciudad. Específicamente para las mujeres, la movilidad restringida se suma a las preocupaciones de seguridad y hostigamiento. Las mujeres que ganan un sustento a través del *ridesharing* entran en este contexto específico.

### **2.1. Economía y empleo en Egipto: un pantallazo**

Egipto se enfrenta a desafíos socioeconómicos de larga data, magnificados por una recesión económica desde 2011. El crecimiento del PIB descendió desde un máximo de 8% anual en 2007, a cifras casi negativas en 2012-2013. Desde entonces, el crecimiento ha aumentado lentamente hasta el 5,4% en el segundo trimestre de 2018 (Trading Economics, 2018). Las desigualdades de ingresos con-

tinúan creciendo, con el 10% de los egipcios más ricos ganando 70 veces más que el 10% más pobre (El-Be-hary, 2017). A partir de 2016, el 25,2% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza nacional del país (PNUD, 2016). Los desafíos económicos se vieron agravados por la libre flotación de la libra egipcia desde el 3 de noviembre de 2016, lo que llevó a una depreciación del 48 por ciento en el valor de la moneda (Associated Press en El Cairo, 2016). Las cifras se traducen en dificultades significativas para generar medios de subsistencia adecuados y mantener la calidad de vida.

El índice de desempleo en Egipto es del 8.2% para los hombres y del 23.1% para las mujeres desde el 2017 (CAPMAS). Según un comunicado de prensa de la Agencia Central de Movilización Pública y Estadísticas (en adelante denominado CAPMAS), el desempleo juvenil (15 a 29 años) se situó en 31.8% en el 2016. Actualmente, un 24.9% de hombres y un 47.2% de mujeres, todos capacitados y pertenecientes a ese rango etario (15 a 19) se encuentran desempleados (CAPMAS, 2018). En 2017, alrededor del 25% de los empleados del sector gubernamental eran mujeres (CAPMAS, 2017). En 2017, el empleo en el sector público llegó a 826.950 personas, mientras que el empleo gubernamental fue de poco más de 5 mi-

llones de personas<sup>1</sup> (CAPMAS, 2018). Egipto tiene una economía informal considerable; aproximadamente L.E 1.6 billones<sup>2</sup>, se estima que constituye el 40%<sup>3</sup> del PIB total de Egipto (Al-Masry Al-Youm, 2017; Egipto Hoy, 2017). En la economía informal de Egipto también se registran índices de desempleo más elevados para las mujeres.

El empleo femenino registrado representa solo una pequeña fracción de las economías formales (entre 18-24%) e informales (12%) (El-Bakly, 2017; Mohamed, 2015; Banco Mundial, 2017). Esta estadística, sin embargo, puede ser engañosa dada la dificultad de registrar el trabajo informal, particularmente en hogares donde muchas mujeres pueden trabajar. La transición del empleo informal al empleo formal también se reserva principalmente para los trabajadores masculinos con altos niveles de formación (Wahba, 2009). La falta de oportunidades en el sector formal, combinado con el prejuicio de trabajar en un sector informal, explica la baja participación de las mujeres en el mercado laboral (Wahba, 2009).

El desequilibrio en los índices de empleo formal puede atribuirse a una brecha salarial en cuánto al género, pero también por el hecho de que los desplazamientos pueden ser más costosos para las mujeres, que deben

<sup>1</sup> Si bien es controversial en términos de eficiencia y desempleo camuflado, el sector público es una fuente importante de empleo en el contexto egipcio. El sector público y el empleo gubernamental combinados representan el 20% de la fuerza de trabajo, que se compone de 28,9 millones de personas (CAPMAS, 2018).

<sup>2</sup> Según un comunicado de prensa de 2017 del ex primer ministro, Sherif Ismail.

<sup>3</sup> Según Hala al-Saeed, el Ministro de Planificación y Desarrollo Administrativo.

tener en cuenta las preocupaciones de seguridad y las normas sociales en torno a la movilidad (Banco Mundial, 2014). A menudo se pone énfasis en la seguridad sexual y en la reputación de las mujeres, con muchos entornos laborales considerados socialmente inaceptables para las mujeres. Se suele considerar que las mujeres son las que deben realizar el trabajo doméstico, por lo que se evita cualquier ambiente de trabajo que comprometa la capacidad de las mujeres para realizar el mismo (Assaad, 2015).

Las mujeres también parecen tener mayor riesgo de pobreza en sus hogares. La bibliografía sobre feminización de la pobreza ha descubierto índices más altos de pobreza entre los hogares mantenidos por mujeres, particularmente cuando se los compara con los hogares mantenidos por hombres. Según un comunicado de prensa de CAPMAS, desde el 2017, 3,3 millones de hogares egipcios son mantenidos por mujeres, lo que representa aproximadamente el 14% de todos los hogares (CAPMAS, 2018). Una investigación de 2015 que analizó la feminización de la pobreza en Egipto encontró que la pobreza es más prevalente en los hogares mantenidos por mujeres que en los hogares mantenidos por hombres, pero ambos están detrás de los hogares maritales (AlAzzawi, 2015). Los datos utilizados en esta investigación no indicaban si los ingresos de los hogares maritales fueron generados por mujeres u hombres, lo que significa que las familias mantenidas por mujeres pueden estar camufladas en esta categoría.

Además, muchos han pedido una perspectiva más holística sobre la feminización de la pobreza, en lugar de un enfoque en la pobreza por ingresos (Chant, 2006). Chant destaca que las mujeres parecen tener menos opciones a la hora de asumir la carga de la pobreza, mientras que esta responsabilidad no se traduce automáticamente en más representación, poder de negociación o recompensa personal (Chant, 2006). La pobreza puede ser causada no por el ingreso, sino por las limitaciones a otros recursos y libertades. Esto es de particular importancia en esta investigación, como se desarrollará en las siguientes secciones, ya que las mujeres que ganan su sustento a través de los viajes a demanda también deben cumplir con sus obligaciones domésticas y además cargar con el prejuicio social de conducir profesionalmente.

## **2.2. Movilidad en la expansión urbana de El Cairo**

El Cairo es una de las ciudades más densamente pobladas del mundo, la región del Gran Cairo tiene alrededor de 20 millones de habitantes (CAPMAS) y ha sido clasificada como la novena mega ciudad mundial más grande en 2016 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2016). Es una de las capitales más congestionadas del mundo, con infraestructuras públicas y servicios privados gravemente afectados por la rápida urbanización y la inmigración al centro de la ciudad desde las zonas rurales. La últimas cifras disponibles muestran alrededor de 24,9 millones de viajes por

día en el Gran Cairo en el año 2011 (El-Araby, 2013). La gran mayoría de los viajes a demanda se produce en El Cairo, con alguna que otra actividad en otras ciudades. Todas las conductoras están predominantemente en El Cairo con actividad esporádica fuera de la capital.

La movilidad en esta mega ciudad es un desafío. En la década del 90, los desarrolladores inmobiliarios privados crearon nuevas ciudades en las afueras de El Cairo, con edificios cerrados que continúan atrayendo a egipcios de clase alta (Denis 1996). A medida que la población de El Cairo continuó creciendo, la expansión urbana no regulada en tierras agrícolas se hizo cada vez más común (Ibídem). Si las nuevas bases, oficinas y parques tecnológicos especializados se van expandiendo hacia las afueras, los empleados deberán viajar cada vez más lejos para asegurar el empleo en el sector privado. La expansión urbana de El Cairo provoca la congestión del tránsito, lo que redundará en tiempos de viaje más largos.

El aumento de la población en conjunción con la expansión urbana y los viajes más largos ha llevado a la congestión tránsito y una tensión en la infraestructura de transporte. Además, a medida que las políticas económicas en torno a las importaciones se relajaron en la década del 70, los automóviles se volvieron más accesibles y, al hacerlo, aumentaron significativamente el tránsito (El-Khateeb, 2017). La respuesta ha sido aumentar la capacidad vial mediante la construcción de carreteras, puentes y túneles, una política que favore-

ce predominantemente a los usuarios de vehículos particulares (Tadamun, 2016). El transporte público sigue sin suministro, y muchos optan por utilizar microbuses. El funcionamiento de estos microbuses no está planificado y es informal, pero compensa la falta de prestación de transporte público (Ramadán, 2014).

Las mujeres que viajan diariamente sienten una carga cuando las obligaciones familiares y las preocupaciones por la seguridad en el camino restringen su movilidad. Esto a menudo ha resultado en su exclusión de estas oportunidades económicas que están ubicadas lejos de áreas residenciales (Assaad, 2002). El acoso sexual es una preocupación entre las mujeres en los espacios públicos en Egipto, incluso en viajes largos y en el transporte público. En una encuesta a expertos, realizada por Thomson Reuters Foundation en 2017, El Cairo fue clasificada como N° 1 en la lista de las ciudades más peligrosas para las mujeres del mundo. El Cairo también ocupó el tercer lugar en la lista de riesgo de violencia sexual (Thomson Reuters, 2017).

Los desafíos de movilidad y transporte también se sienten de manera diferente según los grupos y los distintos antecedentes socioeconómicos. Algunos pasajeros pueden tener opciones de transporte privado, como un automóvil particular o un conductor, mientras que otros pueden optar por alguna de las diferentes opciones entre los diferentes tipos de transporte público y taxis. Los pasajeros que utilizan las aplicaciones de viajes a demanda tienen los medios

para buscar opciones privadas que pueden ser más cómodas. Al mismo tiempo, las presiones económicas que detallamos a continuación son factores que motivan a las mujeres a ingresar al sector del transporte dominado por los hombres. Los medios económicos y los incentivos son, por lo tanto, una parte importante del *ridesharing* en El Cairo.

### 2.3. Ridesharing: Soluciones de transporte y medios de subsistencia

Es debido a este retroceso económico y social que los viajes a demanda ganaron popularidad. Dos plataformas de *ridesharing* basadas en teléfonos móviles dominan el mercado en Egipto, Uber y Careem. Uber es una aplicación de viajes a demanda mundial, lanzada en Egipto en 2014. Careem es una aplicación regional con sede en Dubái, que se expandió a Egipto en 2014 y presta servicios predominantemente en Oriente Medio, África del Norte y el sur de Asia. Los conductores son “driver-partners” como los llama Uber o “capitanes” según Careem. Nosotros simplemente los llamamos conductores.

Su presencia en Egipto ha sido incierta en distintos momentos. En mayo de 2018, el gobierno egipcio aprobó una ley que obliga a las empresas a obtener una licencia renovable de cinco años, con un precio de 30 millones de libras egipcias, alrededor de 1,7 millones de dólares estadounidenses<sup>4</sup> (Fundación Thomson Reuters, 2018). La ley también exige que los conductores tengan licencias especiales, y

que las empresas conserven los datos de los usuarios durante 180 días y los compartan con las autoridades cuando así lo soliciten (Ibídem). No está claro si la ley tendrá repercusiones en los medios de sustento del conductor, en particular porque parece que la ley se centra en regular las empresas de viajes a demanda en lugar de los conductores en sí.

De todos modos, los viajes a demanda continúan creciendo en popularidad en Egipto. En el caso de Uber, más de 4 millones de viajes en 2017 fueron realizados por 150,000 conductores, lo que indica que el *ridesharing* es un fenómeno creciente en la ciudad. Como ya se ha detallado, los desafíos económicos junto con el prejuicio social que inhiben la movilidad de las mujeres también inhiben su capacidad de participar en la fuerza de trabajo. Por lo tanto, las mujeres que trabajan con viajes a demanda necesitan ganarse la vida mientras lidian con las normas de género que afectan su capacidad para hacerlo.

Las opciones de transporte local dirigidas únicamente a las mujeres también han surgido en este contexto. Pink Taxi, una aplicación egipcia de viajes a demanda fundada en 2015, está diseñada únicamente para conductoras y pasajeras (Pink Taxi, 2018). Una aplicación similar de *ridesharing* que se lanzará próximamente en Egipto es Fyonka, cuya traducción es ‘cinta’, un servicio de contratación de autos exclusivamente para mujeres. Estos servicios no están muy difundidos, pero responden a una deman-

<sup>4</sup> A fines aclaratorios cabe destacar que USD 1 es el equivalente a 17.86 libras egipcias.

da existente en el mercado de opciones exclusivas para mujeres.

### **3. Conceptualización de medios de subsistencia y seguridad en la economía colaborativa**

En esta sección, analizamos una muestra de perspectivas sobre la economía colaborativa en la bibliografía académica. En particular, analizamos a la economía colaborativa como una fuente de medios de subsistencia controversial y destacamos los debates sobre el modelo de negocio de las aplicaciones de viajes a demanda. Los sistemas de calificación y el concepto de una economía basada en la reputación se analizan en vista de las consecuencias de seguridad para los conductores y los pasajeros. Nos focalizamos especialmente en el género en la economía colaborativa, centrándonos en los medios de subsistencia y la seguridad para las mujeres que trabajan con las aplicaciones de viajes a demanda.

#### **3.1. La economía colaborativa: una fuente controversial de medios de subsistencia**

Un informe de 2014 realizado por Nesta y Collaborative Lab, con sede en el Reino Unido, describe la historia del término "economía colaborativa", comenzando por su predecesor, el "consumo colaborativo", acuñado por Marcus Felson y Joe Spaeth en 1978. Este término se utilizó para describir instancias en las que los bienes o servicios económicos se consumen en el proceso de actividades conjuntas (Felson y Spaeth, 1978). A partir

de ahí, el término economía colaborativa entró en uso común, definido como "un ecosistema socioeconómico (...) en torno al intercambio de activos humanos y físicos. Incluye la creación, producción, distribución, comercio y consumo de bienes y servicios compartidos por diferentes personas y organizaciones" (Stokes et al., 2014, 9). Términos similares incluyen la economía entre pares (P2P), la economía *gig* (de trabajo temporal) que consisten en plataformas que ofrecen trabajo a demanda, y la economía de acceso, término utilizado por el autor Jeremy Rifkin. Las aplicaciones de viajes a demanda son un ejemplo de esto.

El término "economía colaborativa" en sí mismo ha sido criticado. Existen preocupaciones acerca de la reciprocidad real en esta economía, como sugiere el uso de la palabra "colaborativa". A medida que los intermediarios se involucran, algunos argumentan que el proceso de colaboración está "arbitrado por el mercado" entre individuos que son extraños. La "colaboración" se reemplaza por un intercambio económico en el que se brinda un servicio o espacio por un período limitado de tiempo (Eckhardt y Bardhi, 2015). La definición de colaboración se enmarca en el contexto digital como una interacción altruista y recíproca, aunque muy mercantilizada. Si bien en esta investigación no hacemos una revisión completa de estos debates, usamos el término economía colaborativa reconociendo esta controversia.

Ya hubo un debate similar sobre la consecuencia de los modelos comer-

ciales de la economía colaborativa a nivel mundial. Se ha argumentado que el modelo aumenta la eficiencia mediante el uso de bienes inactivos, lo que alivia la tensión en las sociedades (Van Welsum, 2016). Se argumenta que esto tiene sentido económico y ambiental, lo que anuncia el inicio de una economía posterior a la propiedad (Belk, 2013). Un argumento opuesto es que los consumidores tienden a ver los bienes y servicios ofrecidos por la economía colaborativa como complementarios a su consumo normal. Esto, además del hecho de que los bienes y servicios también deben estar disponibles en todas partes y en todo momento, refuta el argumento de que el modelo comercial minimiza el consumo (Verboven y Vanherck, 2016).

El crecimiento de la economía colaborativa en los países del Sur Global puede explicarse, en parte, por la mala calidad y la falta de fiabilidad de los servicios públicos tradicionales. Los servicios tradicionales de transporte, como los autobuses formales, en los países en desarrollo a menudo se caracterizan como "poco confiables, incómodos, poco convenientes e incluso peligrosos" (Pojani y Stead, 2015, página 7789), lo que provoca un alejamiento del transporte público formal hacia alternativas como los servicios de viajes a demanda. Una encuesta de 2015 de usuarios de Internet realizada por Microsoft muestra que el 55% de las personas del sur global considera que los servicios de economía colaborativa que admiten tecnología son mejores para los trabajadores que los servicios tradicionales. La encuesta encontró que solo

el 31% de las personas del hemisferio norte compartían esa opinión. Un resultado similar se observa en la evaluación de los servicios habilitados por tecnología para los consumidores, con el 59% de las personas en países desarrollados y un 33% de las personas en países en vías de desarrollo que afirman que estos servicios son mejores para los consumidores (Penn, 2015).

Una preocupación común es que las empresas de la economía colaborativa normalmente no otorgan beneficios, seguro médico, licencia por enfermedad o planes de jubilación, una desventaja a largo plazo (Van Welsum, 2016). Como veremos en este artículo, es importante contextualizar este argumento en vista de las estructuras locales de empleo. La calidad de los empleos en el sector privado es cuestionada en Egipto cuando "la mayoría de los empleos ocupados por jóvenes empleados por el sector privado no ofrecen contratos de trabajo, seguro social ni seguro de salud" (Barsoum, 2014, p.2).

Al no estar contempladas estas condiciones de empleo, señalamos el hecho de que el *ridesharing* como una forma de trabajo no es muy distinta a las otras oportunidades de trabajo actuales para los conductores en Egipto. En una investigación anterior de Uber en Egipto realizada por Rizk (2017), se descubrió que los viajes a demanda eran una oportunidad para hombres jóvenes y formados para enfrentar los desafíos económicos y el desempleo. También se encontró como una alternativa más favorable en comparación con el empleo infor-

mal (Rizk, 2017). Por lo tanto, es importante que la bibliografía y la evidencia que refleja las realidades del Sur Global se incluyan para completar los debates actuales, objetivo del presente análisis.

### **3.2. Seguridad y reputación en la economía colaborativa**

La economía de la reputación es un término utilizado para describir el uso de datos de "reputación", como calificaciones y revisiones, para determinar la posición y las percepciones de un servicio o persona. Hace referencia a un mercado en el que nuestros datos, que provienen de nuestra presencia virtual y nuestras interacciones con el mundo digital, están disponibles para que otros los vean y se utilizan para decidir qué tan confiables somos (Schawbel, 2011). En la economía colaborativa, los datos de reputación se ponen a disposición de los consumidores "a través de puntuaciones de numéricas de clientes experimentados que han interactuado con el vendedor" (Ert, Fleischer y Magen, 2016, página 64). Uber o Careem usan un sistema donde los conductores tienen una calificación de cinco estrellas.

Dentro del contexto de la economía colaborativa, la economía de la reputación desempeña un papel integral en "la confianza entre los cuasi-extraños" (Nica, Potcovaru, Mircă, 2017, página 64). A diferencia de las generaciones anteriores de mercados P2P que principalmente involucraban el intercambio de productos, las plataformas de economía colaborativa implican la transacción de servicios

entre individuos, cuya calidad "no se puede verificar antes de consumirse" (Ert et al., 2016, p.63). La bibliografía sobre la confianza en la economía de la reputación considera importante proporcionar a los consumidores y proveedores de servicios una sensación de seguridad (Glöss, McGregor y Brown, 2016).

Investigando la satisfacción de las personas con las plataformas de economía colaborativa y su probabilidad de utilización, Mareike Möhlmann considera que la confianza es un "factor determinante" que tuvo un efecto positivo en la satisfacción del usuario con la opción de compartir su nivel de satisfacción (Möhlmann, 2015, p.200). El surgimiento y la implementación de mecanismos de reputación, entonces, son críticos para fomentar una economía de consumo colaborativa en la que haya confianza tanto en el individuo como en el servicio prestado (Ert et al., 2016).

En una serie de entrevistas llevadas a cabo con conductores y usuarios de Uber en los Estados Unidos, Glöss et al. concluyó que, de la misma manera que los pasajeros encontraron comodidad y seguridad sabiendo que su conductor está registrado en un sistema y tiene calificaciones, los conductores se sintieron de manera similar en cuánto a sus pasajeros, creando una "conexión más fuerte entre el conductor y el cliente" (Glöss et al., 2016, p.1638).

También se ha argumentado que a través de los sistemas de calificación, los grupos marginados, incluidas las mujeres, pueden ser más vulnerables

a los "sesgos raciales o socioeconómicos", lo que puede llevarlos a un "bajo desempeño en las plataformas colaborativas" (Rauch y Schleicher, 2015, p.956). Los grupos minoritarios de conductores, como las mujeres, por ejemplo, pueden tener "una carga adicional para superar los prejuicios discriminatorios" para lograr alcanzar la calificación requerida para seguir siendo participantes en la economía (Glöss et al., 2016, p 1638). )

### 3.3. La economía colaborativa en relación con el género

Se han realizado varias investigaciones para analizar las formas en que la economía colaborativa ha contribuido a la creación de nuevas oportunidades económicas y cómo ha cambiado el comportamiento y el compromiso de los consumidores. No hay abundancia de bibliografía que ofrezca un análisis desde la perspectiva del género de las formas en que los hombres y las mujeres participan en la economía colaborativa. Analizamos esta bibliografía en la siguiente sección.

Un profundo análisis realizado por la Corporación Financiera Internacional (CFI) y Accenture<sup>5</sup>, en colaboración con Uber, investiga tanto a hombres como a mujeres que usan Uber. La investigación realizada abarcó seis mercados<sup>6</sup>, tanto del Sur Global como del Norte. Se descubrió que las mujeres representaban una parte importante de la base de usuarios existente a nivel mundial, y que las

mujeres manifestaron un mayor sentido de independencia y movilidad desde que las plataformas de viajes a demanda ingresaron al mercado (CFI, Accenture, Uber, 2018).

Antes de la existencia de aplicaciones de viajes a demanda, las mujeres tenían menos probabilidades de acceder a ciertas áreas debido a la falta o la poca frecuencia de transporte público hacia esas áreas. Además, la investigación indicó que las pasajeras manifestaron que la transparencia de los costos y la seguridad mejorada son los principales factores determinantes para el uso de las plataformas de ridesharing, en comparación con los hombres que manifestaron la facilidad en el uso de la aplicación. Las pasajeras valoran las funciones de seguridad proporcionadas por aplicaciones como Uber, como "datos de rutas" que contienen información sobre sus conductores, así como su ruta de viaje y ubicación actual (CFI et al., 2018).

A pesar de que las pasajeras expresaron una mayor sensación de seguridad al utilizar las aplicaciones de viajes a demanda, las conductoras encuestadas manifestaron sentimientos similares a los de los conductores masculinos con respecto a la falta de seguridad. Las pasajeras pueden sentirse seguras al tener información sobre sus conductores y el hecho de que su recorrido puede ser rastreado, pero las conductoras no creen que esto sea suficiente para garantizar su seguridad. Las muje-

<sup>5</sup> Accenture es una empresa internacional de servicios profesionales que brinda una amplia gama de servicios y soluciones.

<sup>6</sup> Los mercados analizados son: Egipto, India, Indonesia, Sudáfrica, el Reino Unido y México.

res también hablaron sobre el sesgo de género que experimentan como conductoras en los mercados y que no hay una tendencia a aceptar a las conductoras (CIF et al., 2018). La investigación demostró que las mujeres tienden a ser menos propensas a tener una cuenta bancaria y, posteriormente, a controlar sus propios activos. En India, por ejemplo, la falta de recursos financieros y las barreras administrativas dificultan la capacidad y la voluntad de las mujeres de participar en este tipo de economía (CFI et al., 2018).

Dicho esto, la investigación demuestra que tener acceso a este tipo de empleo ha ayudado a apoyar las actividades empresariales de las mujeres. Éstas manifestaron que conducir con Uber es un medio para generar ingresos adicionales para ayudar a lanzar su negocio o para facilitar las operaciones financieras de sus negocios existentes. Además, aunque se han citado una serie de razones por las cuáles las mujeres eligen conducir usando aplicaciones de *ridesharing*, la flexibilidad se citó como un factor determinante. Las conductoras expresaron su satisfacción con la flexibilidad que las aplicaciones les ofrecían para compatibilizar otros compromisos, como la administración y la responsabilidad del hogar, así como la capacidad de ser selectivas con su nivel de participación en este tipo de trabajo (CIF et al., 2018).

#### **4. Metodología de análisis**

Para abordar las preguntas de investigación esbozadas anteriormente

en este análisis, llevamos a cabo un trabajo de campo con mujeres conductoras. Tanto para Uber como para Careem, las mujeres que conducen representan solo un pequeño porcentaje del total de conductores. En el caso de Uber, se trata de alrededor de 100 mujeres en 150,000 conductores, es decir, alrededor del 0.06%. Careem tiene una proporción similar de conductoras, aunque la cifra total de todos los conductores no fue revelada. Los grupos focales fueron de 19 conductoras. Como la mayoría de las mujeres manejaban para ambas empresas, no pudimos aislar las experiencias entre Uber y Careem y las conductoras tendieron a reflexionar sobre su experiencia en conjunto. El estudio de caso adopta un enfoque integrado de métodos mixtos, que emplea métodos cualitativos combinados con muestras de datos (no numéricos) y herramientas de validación de datos. El estudio de caso se basa en una combinación de grupos focales y entrevistas semiestructuradas.

En situaciones donde hay escasez de investigación y datos, los métodos cualitativos proporcionan información sobre situaciones complejas. La investigación etnográfica es un método establecido de investigación cualitativa. Descrito por Willis (2007), como un "término general para el trabajo de campo", la investigación etnográfica incluye diferentes medios de recopilar datos de una manera detallada y auténtica. Dada la naturaleza de la profesión de las conductoras, "observar" a las participantes en su entorno natural probablemente habría sido disruptivo para su trabajo. Este estudio de caso adopta una me-

metodología de "experiencia vivida" que se ajusta mejor a las condiciones de la investigación y la naturaleza del fenómeno en cuestión (Manen, 1990).

La investigación de experiencias vividas utiliza las experiencias como una forma de investigar el mundo, basándose en la comprensión de que las experiencias de vida individuales responden a las condiciones sociales (Manen, 1990). Esta metodología reconoce que las experiencias están modeladas por políticas de identidad que incluyen la etnia, la clase social, el género y las asociaciones religiosas y políticas. La investigación de experiencia vivida está diseñada para ser menos estructurada y más abierta, por lo que depende del uso de herramientas tales como grupos focales y entrevistas.

Para el propósito específico de este análisis, la investigación de la experiencia vivida se basó en las respuestas de una gama de conductoras, muchas de las cuales provenían de diferentes entornos socioeconómicos, la principal condición social a analizar. Como las preguntas de investigación se diseñaron para permitir una explicación detallada de los antecedentes de la clase social de cada mujer, así como los desafíos relacionados con ella, la investigación de experiencias vividas permitió analizar las respuestas de las conductoras en vista de las realidades socioeconómicas de cada una. Las preguntas abiertas también permitieron que salieran a la luz otras disposiciones sociales o culturales, lo que permitió una comprensión más completa de la percepción de la mu-

jer de sus empleos y su ubicación en el mercado. No hubo variaciones en términos de género o etnia y las preguntas de investigación no abarcaron afiliaciones religiosas o políticas.

Con el fin de garantizar la precisión y validez de las respuestas recopiladas, el equipo de investigación optó por lo que se conoce como triangulación. La triangulación es una técnica utilizada por los investigadores que implica el uso de múltiples fuentes de datos para investigar el mismo fenómeno. En este caso, la metodología se centró en dos tipos de triangulación. La triangulación de las fuentes implica verificar la congruencia de diferentes fuentes de datos, utilizando más o menos el mismo método de recopilación de datos. Otro método, la triangulación de analistas, que implica el uso de múltiples analistas o investigadores para revisar los hallazgos, que se consideró apropiado para este estudio. De manera similar a la idea de la investigación de métodos mixtos, la triangulación no se trata solo de validar los resultados sino también de profundizar la comprensión del fenómeno en cuestión al producir múltiples perspectivas del mismo fenómeno. La investigación en forma de triangulación también ayuda a minimizar el sesgo de medición, que resulta de la forma en que se recopilan los datos.

#### 4.1. Grupos Focales

Se llevaron a cabo dos grupos focales en la primavera de 2018 en la Universidad Americana en el campus del centro de El Cairo, enfocándose en las experiencias de las conductoras

con las dos empresas de ridesharing. La división entre los grupos focales fue resultado directo de la forma en que el equipo de investigación convocó a las conductoras, a través de Uber primero, y luego a través de Careem. Aunque Uber y Careem enviaron un comunicado para lograr la participación de sus conductoras, ellos no contribuyeron a desarrollar preguntas de investigación ni compensaron a los conductores. Los grupos focales se diseñaron con preguntas abiertas y, como tales, los participantes pudieron responder de manera informal. Sus respuestas fueron grabadas y anotadas por los miembros del equipo de investigación. Se emitieron acuerdos que garantizan la confidencialidad y el anonimato de las participantes antes de la conducción de los grupos focales.

Las conductoras que se presentaron en una fecha, hora y lugar predeterminados especificados en la convocatoria para grupos focales se consideraron como participantes y no se realizó ninguna otra medida de revisión. Los investigadores no tuvieron contacto previo con las conductoras ni tampoco ningún tipo de información, a excepción de que eran mujeres, las preguntas se diseñaron como preguntas abiertas, pero específicas para los objetivos de la investigación. Las participantes pudieron responder de manera libre y sus respuestas fueron grabadas y anotadas por los miembros del equipo de investigación. Se firmaron acuerdos que garantizan la confidencialidad y el anonimato de las participantes.

#### 4.2. Entrevistas

Las entrevistas se llevaron a cabo con conductoras, pasajeras y representantes de Uber y Careem. Se utilizó la máxima variación para garantizar la diversidad. Para lograr la máxima variación en los grupos focales, se encuestó a un grupo pequeño de conductoras. Por lo tanto, este método se utiliza a propósito para seleccionar a las encuestadas para las entrevistas semiestructuradas, de las cuales solo se realizaron diez. A través de la inclusión de las perspectivas de los representantes de la empresa, los pasajeros y las conductoras, los patrones compartidos, así como las principales diferencias que atraviesan sus experiencias pudieron ser fácilmente señalados. Es decir, el valor de este método radica en su revelación de las diferencias, así como en los puntos en común que conectan las diferentes perspectivas de un pequeño grupo de personas. Dado el pequeño tamaño de la muestra, se evitó el uso de respuestas que conducirían a información identificable tanto en las entrevistas como en los grupos focales.

Las conductoras de las entrevistas semiestructuradas fueron seleccionadas en base a dos variables. La primera fue su disposición a compartir información y contestar cómodamente preguntas abiertas durante los grupos focales. La segunda variable fue la disponibilidad de la conductora para una entrevista de seguimiento. El método de muestreo de intensidad fue utilizado en la selección de conductoras para las entrevistas de seguimiento. El método

se basa en captar la información en profundidad y resaltar los contrastes entre los casos seleccionados que se ajustan al fenómeno, pero no son casos extremos (Palinkas et al, 2016). Se realizaron dos entrevistas de seguimiento con conductoras, con el objetivo de captar aún más las diferencias matizadas en sus respuestas. Tras la recopilación de datos, así como las reflexiones y notas de los investigadores, se explicaron los hallazgos analíticos de la investigación.

Para las entrevistas con los pasajeros, se utilizó un muestreo estratificado y útil, que permite la comparación de una variedad de experiencias, al seleccionar a seis pasajeros para las entrevistas. Se entrevistó a tres hombres y tres mujeres de entre 24 y 28 años que tenían un título de educación superior. Todos los pasajeros seleccionados fueron casos "de información enriquecedora" (Palinkas et al, 2013), compartiendo el elemento común de haber experimentado uno o más viajes con conductoras. Los casos ricos en información se consideran aquellos en los que se puede aprender mucho sobre cuestiones centrales que son importantes para el propósito de la investigación (Paton, 1990) y se seleccionan a lo largo de la investigación para todas las entrevistas semiestructuradas. Sin embargo, fueron seleccionados teniendo en cuenta su variabilidad de género, la variable que probablemente afectará sus experiencias individuales. Todos usan tanto Uber como Careem en diferentes grados. La mayoría fueron respuestas generales según la experiencia general del uso de Uber y Careem. A menos que

sea relevante para una de las experiencias, la investigación se refiere a ambos servicios. Finalmente, los representantes de Uber y Careem fueron enviados por las empresas y no elegidos por los investigadores.

## 5. Las experiencias de conductoras con plataformas de viajes a demanda en Egipto

En la siguiente sección, detallamos las respuestas del trabajo de campo realizado con las conductoras, así como las respuestas de los pasajeros y representantes de Uber y Careem. Tomamos nota de las experiencias o posiciones más comunes, las que eran contradictorias o las que eran atípicas para el consenso general, cuando las había. Aunque las identidades de los encuestados son confidenciales, esta sección trabaja para garantizar la continuidad entre las respuestas, las motivaciones coincidentes y las experiencias con los conductores anónimos siempre que sea posible.

### 5.1. Viajes a demanda: conductoras en Egipto

Las conductoras conforman un pequeño porcentaje de los conductores tanto en Uber como en Careem. Dado el tamaño pequeño de la muestra, las preguntas buscan proporcionar información sobre algunas mujeres que conducen y explorar los sentimientos expresados por las mujeres que participaron en esta investigación.

Las mujeres encuestadas para esta investigación provienen de diferentes

antecedentes socioeconómicos, educativos y de empleo. Algunas mujeres solo trabajan en sus propias casas o estaban desempleadas anteriormente. Otras mujeres anteriormente, o concurrentemente, ocupaban cargos en el sector del turismo, trabajaban en centros de llamadas, recursos humanos o en el sector público.

El boca en boca, ya sea el estímulo directo de otros conductores o el consejo de amigos o familiares, fue la forma en que la mayoría de las mujeres consideraron el *ridesharing*. El proceso de solicitud para incorporarse es el mismo para hombres y mujeres. En el caso de Uber, los conductores pueden realizar la solicitud por internet o visitar la oficina de la empresa, se les pide que presenten un conjunto de documentos que incluyen: licencia de conducir, registro de vehículos, antecedentes penales, control de estupefacientes y hoja de inspección del vehículo. Luego se les pide que se unan a una sesión de incorporación, una conferencia de dos horas no presencial, sino a través de la aplicación. La conferencia cubre temas como el uso del sistema GPS y cómo tratar con los clientes. También tienen la oportunidad de hacer preguntas.

La capacidad de conducir con Uber o Careem depende de ser dueño de un automóvil o alquilar uno. La mayoría de las mujeres conducen sus propios vehículos, familiares, compartidos o heredados, y al menos una alquila un automóvil. Las mujeres veían su automóvil como un activo del que estaban tratando de obtener beneficios, y la opción de los viajes a demanda les

permitía hacerlo. Para la mayoría de aquellas que poseen sus autos, éstos fueron en sí mismos una inversión que hicieron con el propósito de obtener un rendimiento. Inicialmente, no necesariamente se planeó hacerlo a través de *ridesharing*.

Todas las participantes que inicialmente habían comprado automóviles para tratar de alquilarlos a empresas de chóferes privados o para contratar a un miembro individual o familiar, para conducir para Uber y Careem, encontraron que esa experiencia no era favorable. En consecuencia, las mujeres decidieron conducir ellas mismas a través de las aplicaciones de viajes a demanda. Una preocupación expresada con respecto a poseer un automóvil es el alto costo de mantenimiento y combustible. En general, parecía que poseer un automóvil era aún más favorable que alquilar un automóvil que es más costoso.

Aunque los perfiles de las conductoras difieren, como lo analizamos en la siguiente sección, la mayoría, sin embargo, se sintieron motivadas por el deseo o la necesidad de ganarse la vida. Esto se debe en parte al empeoramiento de las condiciones económicas que afectan a una gran variedad de mujeres, pero también a los desafíos comunes que enfrentan las mujeres cuando buscan trabajo en Egipto. Si bien los diferentes medios y recursos disponibles para las mujeres, como poseer un automóvil, afectaron sus experiencias, ellas manifestaron aspiraciones, desafíos y resultados similares al conducir con Uber y Careem.

## 5.2. Medios de subsistencia: Factores de motivación

Se preguntó explícitamente a las conductoras cuáles eran sus motivaciones para buscar trabajo con Uber y Careem, y qué efecto tuvo esto en sus ingresos y gastos individuales y familiares. Si bien la pregunta no especificó comparaciones con otros empleos, este fue un punto de referencia común para las respuestas. Las motivaciones variaron entre las mujeres, siendo la motivación más común la obligación financiera y los incentivos, y la naturaleza flexible de conducir con Uber y Careem como una motivación secundaria. Cuando se les pidió que reflexionasen sobre sus experiencias de conducir con aplicaciones de *ridesharing*, muchas mencionaron logros personales como: independencia financiera u otro tipo, mejores medios de subsistencia en tiempos de recesión económica y flexibilidad.

### 5.2.1. Obligaciones Financieras e Incentivos

Varias, si no todas, las mujeres señalaron el empeoramiento de la situación económica en Egipto después de 2011 como una motivación para seguir trabajando con Uber o Careem. Recurrieron al *ridesharing* debido a que perdieron sus trabajos o para complementar el ingreso existente. Una mujer explicó que trabajó en ventas hasta que la despidieron después del levantamiento de 2011. Otras también perdieron sus trabajos en turismo y servicios. Para las participantes anteriormente desempleadas o aquellas que trabajaban en el hogar,

el empeoramiento de las condiciones económicas significaba que necesitaban trabajar para obtener un ingreso adicional al del marido para mantenerse al día con los gastos.

Para algunas, la pérdida de un esposo y principal fuente de ingresos para el hogar significaba que tenían que encontrar fuentes alternativas de ingresos. Una motivación menos común fue el abuso doméstico en mujeres a cargo de un hogar, que recurrieron a los viajes a demanda para lograr su independencia financiera. Una participante tuvo que lidiar con su esposo abusivo que no quería que ella trabajara. La mayoría de las participantes descubrieron que ahora necesitaban contribuir (más) al ingreso individual o familiar. Para aquellas que perdieron su empleo anterior, un largo período de desempleo de alrededor de seis meses, las llevó a conducir con aplicaciones de viajes a demanda, viéndolas como una opción rápida y conveniente. La mayoría de las participantes tienen otros trabajos además de conducir, o señalaron que continúan con su educación en paralelo.

A nivel mundial, a menudo hay presión para que las mujeres abandonen el mercado laboral después de comenzar a tener hijos. En Egipto, la participación de las mujeres en el mercado laboral, incluso antes del matrimonio, está fuertemente regulada por las familias y las normas sociales. Esto deja a las mujeres en situaciones difíciles con poca o ninguna experiencia si luego quieren ser autodependientes o en caso de que surja la necesidad de que sean sos-

tenes en su hogar. Una conductora ejemplifica esto, uniéndose a Uber después de un divorcio cuando su esposo, con quien tuvo cinco hijos, se volvió a casar. El *ridesharing* no requería que ella tuviera habilidades o capacitaciones específicas, con la excepción de la capacidad de conducir.

Las necesidades financieras dictan patrones de trabajo para muchas de las participantes. Algunas trabajarán hasta alcanzar un objetivo auto determinado, dependiendo del objetivo financiero particular que tengan. Una participante, que trabaja alrededor de 14 horas al día, dice que trabaja largas horas porque tiene un objetivo financiero que necesita alcanzar y ha calculado cuánto necesita trabajar para lograrlo. Inicialmente se estaba preparando para el matrimonio, lo cual es costoso en Egipto. Cuando el compromiso terminó, comenzó a trabajar para comprar un automóvil; actualmente trabaja con uno alquilado.

Otras aprovechan las horas pico o las oportunidades de bonificación para conducir más. Un ejemplo de esto es el aumento en la demanda de viajes nocturnos durante el mes de Ramadán, donde las personas están afuera para *Sohour*, la última comida antes de que comience el ayuno, hasta las 3 a. m. De manera similar, en el verano, cuando la demanda de viajes a demanda aumenta exponencialmente tanto en El Cairo como en los centros turísticos de la costa norte de Egipto, la misma participante dijo que conducía aún más. A veces dormía en su automóvil hasta que recibía una solicitud después de la medianoche hasta alrededor de las 3 a.m., que es

común cuando los pasajeros se dirigen a su casa después de una larga noche fuera. Las conductoras de Careem indicaron que hacen uso de 'horas garantizadas', donde Careem garantiza una suma fija de dinero si conducen durante ciertas horas. Si no alcanzan esa cantidad de dinero por sí mismas, Careem iguala la diferencia.

Estos incentivos están vigentes para todos sus conductores, tanto hombres como mujeres, por igual, sin incentivos específicos de género por el momento. Las conductoras mencionan que van aprendiendo a hacer mejor uso de las horas pico. El representante de Uber entrevistado en este trabajo de campo también señaló cierta estacionalidad en los patrones de conducción, tanto para hombres como para mujeres, como antes de las vacaciones o antes de que se cobren las cuotas escolares. Agregaron que, en general, las conductoras tienden a preocuparse por el destino, si es tarde por la noche, a partir de las 3 a.m. y si está lejos de sus hogares.

Si bien las obligaciones y oportunidades financieras son importantes para las mujeres, cabe destacar una descripción de las circunstancias especiales o excepcionales que llevaron a las mujeres a buscar empleo en este sector. La prioridad para la mayoría de las conductoras sigue siendo la necesidad de equilibrar este trabajo con el trabajo doméstico. Las obligaciones domésticas dictan sus horarios de trabajo, necesitan garantizar el cuidado de sus propios hijos o nietos, o deben respetar el toque de queda impuesto por los maridos.

Esto no es para subestimar el efecto que puede lograr el conducir con *ridesharing* sobre la independencia financiera, sino más bien para denotar que está arbitrado. La mayoría de las conductoras organizan sus horas de trabajo para estar en casa a tiempo para cumplir con las responsabilidades familiares<sup>7</sup>, una flexibilidad que analizaremos más adelante en esta investigación.

Las obligaciones o preferencias se ven afectadas por el estado civil de las participantes, por lo que las horas de trabajo también se ven afectadas indirectamente por esto. Una participante trabajaba principalmente por la noche una vez que los niños estaban dormidos. Para la misma participante, las horas también dependían de la disponibilidad del automóvil, que comparte con su esposo. Algunas participantes eligen trabajar durante un número fijo de horas al día, que ellas mismas determinan. Esto generalmente varía entre 10 y 14 horas. Una participante, una directora de escuela secundaria jubilada, explicó que maneja en un horario similar a su empleo anterior, de 9 a. m. a 5 p. m. Ella prefiere esto ya que es una continuación de su rutina diaria anterior, y la mantiene ocupada y comprometida en lugar de tener excesivo tiempo libre.

Al reflexionar sobre sus expectativas financieras de conducir con Uber y Careem, las respuestas son mixtas. Algunas conductoras dicen que manejar con Uber y Careem superó sus

expectativas financieras. Otras dicen que su ganancia fue inferior a lo que esperaban, y que fueron engañadas por los anuncios de ganancias de hasta 15,000 L.E, alrededor de 840 dólares estadounidenses. A medida que van adquiriendo experiencia, se dan cuenta de que para ganar tal suma, que es más de lo que la mayoría de las personas gana en otras secciones, es posible que necesiten trabajar más horas. También señalaron los costos de mantenimiento y combustible como gastos generales costosos. Si bien no se les pidió a los conductores que brinden detalles sobre sus ingresos, el análisis de CFI et al. encontró que las mujeres que conducen en Uber en Egipto obtienen un 38% de ganancias, en comparación con el 49% de sus colegas masculinos. El estudio especula que esta discrepancia podría deberse al hecho de que las mujeres que conducen están inclinadas a manejar "más selectivamente" (CFI et al., 2018, página 65).

Nuestro trabajo de campo demostró un efecto general positivo en los medios de subsistencia de las mujeres. Las mujeres notaron que trabajar con Uber y Careem es financieramente gratificante, incluso si no cumplió con todas sus expectativas iniciales, especialmente en comparación con otras oportunidades de ingresos y en vista del empeoramiento de las condiciones económicas. Como se detalla a continuación, otros factores también contribuyen a su visión positiva sobre el modo de ganarse la vida a través del *ridesharing*.

---

<sup>7</sup> Los conductores de Uber y Careem no tienen 'horas de trabajo' ya que los conductores se consideran contratistas independientes. El término trabajo y su asociación a menudo es cuestionado en este contexto.

### 5.2.2. Flexibilidad con los viajes a demanda

El empoderamiento de las mujeres ha adquirido cada vez más una dimensión económica, particularmente en el discurso político (Kabeer, 2012). La relación entre los dos sin embargo, está lejos de ser lineal. Como describe Kabeer, las economistas feministas han argumentado que la desigualdad de género en el mercado no se puede explicar en términos de elecciones individuales y acciones de hombres y mujeres, sino más bien mediante estructuras y prácticas discriminatorias (Kabeer, 2012). Esto es debido a que los individuos tienen representaciones y cuando toman decisiones "lo hacen dentro de los límites impuestos por las reglas, normas, activos e identidades de diferentes sectores de la sociedad" (Kabeer, 2012, p.12).

Los patrones del trabajo están, por lo tanto, ligados a las responsabilidades y expectativas de los diferentes géneros. La mayoría de las mujeres son las principales responsables del trabajo doméstico (no remunerado) y su participación en la fuerza laboral varía regionalmente (Kabeer, 2012). En la región de MENA, por ejemplo, las restricciones a la movilidad y la actividad de las mujeres en el dominio público han posiblemente contribuido a una menor participación en la fuerza de trabajo (Kabeer, 2012). Estas restricciones moldean las experiencias de las mujeres, como observamos en nuestra investigación. La tendencia de las conductoras hacia un trabajo flexible tiene que ver con otras obligaciones domésticas o familiares, así como su presencia en el dominio público. Las mujeres

pueden optar por trabajar horas que consideraban 'respetables'.

Muchas mujeres consideran que la flexibilidad de horarios para conducir con las aplicaciones de viajes a demanda es un factor positivo. No está claro si recurrieron específicamente al ridesharing debido a la flexibilidad, pero es una motivación adicional para continuar trabajando allí. En este caso, la flexibilidad se entiende como la capacidad de administrar otras responsabilidades, principalmente las del hogar, con la capacidad de obtener ingresos de una manera que permita a las mujeres manejarse según sus propias preferencias. No trabajar de noche, por ejemplo.

Varias mujeres manifestaron la capacidad de ser sus propias jefas como un factor positivo. En una entrevista de seguimiento, una conductora que trabajó en una gran multinacional explicó que no le gustaban las largas horas de trabajo ni hablar por teléfono todo el día, ya que trabajaba en el sector de servicio al cliente. En cambio al conducir, señala que ella es su propia jefa y que puede decidir sus horas de trabajo. También recibe bonos en función de su calificación: esta era la misma mujer que necesitaba ahorrar para su boda.

Aunque los grupos focales no abordaron el empleo en forma comparativa, los empleos que muchas mujeres tenían anteriormente son comparables de varias maneras a los que ofrecen Uber y Careem. Es probable que la mayoría de estos empleos en el sector privado no ofrezcan beneficios de trabajo formal comparables a los del Norte global, que incluye seguros de

salud, el cuidado de los niños o las jubilaciones. En el contexto egipcio, las alternativas para los jóvenes formados suelen ser el desempleo crónico, las formas más precarias de trabajo informal o el trabajo formal mal remunerado.

En un trabajo empírico previo realizado por Rizk (2017), con los conductores de Uber en Egipto, los hombres también valoraban la flexibilidad. Un grupo de conductores que anteriormente trabajaban en el sector informal señaló que los beneficios de la flexibilidad y ser sus "propios jefes" son importantes, pero también lo es "trabajar" para una empresa internacional de buena reputación (Rizk, 2017). En comparación con los conductores en los Estados Unidos, también había una mayor probabilidad de que los conductores en Egipto y Francia tengan a Uber como su principal o mayor fuente de ingresos (Hall y Krueger, 2015; Landier y Thesmar, 2016, citado en Rizk, 2017). "Uber parece estar proporcionando más trabajo sostenible a largo plazo en estos contextos. Los conductores que informaron que planean quedarse con Uber en el futuro previsible también lo respaldan" (Rizk, 2017, p.20). Como se señala en el mismo análisis, el trabajo informal también es flexible, pero irregular e incierto.

### 5.3. Sistemas de seguridad y reputación en Ridesharing

Las participantes compartieron la preocupación sobre cómo eran percibidas por los miembros de su comunidad si conducían con plataformas de ridesharing. Las mujeres

mencionaron, pero no hicieron hincapié, una tensión entre trabajar en posiciones profesionales en comparación con trabajar en posiciones de servicio. Las reacciones parecían estar basadas en no ver a la tarea de conducir como una ocupación de prestigio, especialmente para las mujeres, pero a menudo se verbalizaba en términos de seguridad. Al mismo tiempo, hubo preocupaciones válidas sobre el acoso y la seguridad al conducir. En esta sección, revisamos estas cuestiones interconectadas de reputación y seguridad, con un enfoque en los sistemas de clasificación ofrecidos por Uber y Careem. Como se ve en esta sección, la falta de métricas unificadas para los sistemas de clasificación complica cualquier conexión que se pueda establecer entre la seguridad y las calificaciones (Rosenblat y Stark, 2016, p.3771).

#### 5.3.1. Prejuicio social: percepciones sobre mujeres que son conductoras por medio de las aplicaciones de ridesharing en Egipto

Varias conductoras expresaron que sus familiares estaban desanimados por la forma en que otros lo iban a percibir. Se observaron tres reacciones significativamente negativas. El marido de una mujer la abandonó porque maneja con aplicaciones de viajes a demanda. El padre de otra participante todavía no está contento con su decisión porque cree que ella tenía un trabajo de más prestigio a tiempo completo en una empresa multinacional como agente de relaciones con los clientes. Una participante se lo ocultó a su hija por más de un año, por temor a su respuesta de-

bido al prejuicio social de que su madre trabajaba y especialmente como conductora. A pesar de la resistencia inicial de sus familias, después de la insistencia en sus elecciones, y después del aumento significativo en sus ingresos, los miembros de la familia se volvieron más comprensivos.

Los familiares de otras conductoras fueron más abiertos. Una mujer que trabaja con Careem dijo que sus cinco hijos no la apoyaron inicialmente, pero cambiaron de opinión a medida que pasaba el tiempo y no ocurrieron incidentes graves. La hija de otra mujer estaba preocupada acerca de lo que pensarían los demás, pero dado que su madre era la única fuente de ingresos familiares, pronto tuvo que ponerle un freno a su crítica. Otro participante dijo que algunos de sus familiares expresaron su preocupación de que su madre fuera acosada. Sin embargo, ella notó que parecían temerle más al prejuicio social que al acoso. Un prometido de una de las mujeres estaba preocupado de que conducir fuera demasiado peligroso, mientras que otro esposo solo quería que su esposa manejara durante el día. Aquí el representante de Uber comenta acerca de las asociaciones culturales de mujeres que conducen en Egipto. La investigación del CFI y Accenture con Uber descubrió que el 57% de los conductores masculinos no estarían contentos si una mujer miembro de la familia quisiera conducir (CFI et al., 2018).

Sin embargo, los pasajeros no mostraron vacilación en ser trasladados por una mujer. Las pasajeras entrevistadas expresaron que no tenían las

mismas preocupaciones que al ser trasladadas por conductores masculinos. Los pasajeros fueron trasladados por conductoras en Egipto al menos una vez, algunos incluso dos o hasta tres veces. Las mujeres manifestaron usar Uber y Careem con una variación de 1-2 veces por semana, 3-4 veces por semana o hasta 5 veces en la semana. Los hombres lo utilizan menos, entre 1 y 2 veces a la semana, una vez al mes o cada dos meses.

Cuando se le preguntó a los entrevistados sobre su motivación para usar estas aplicaciones, mencionaron la posibilidad de pedir un automóvil cuando lo necesitan, la independencia y la facilidad de movilidad. La seguridad es más una preocupación para las mujeres. El *ridesharing* es preferible a los taxis porque ofrece funciones como GPS y la capacidad de compartir la ubicación. Los pasajeros prefieren la facilidad de pagar a través de la aplicación y no discutir los precios con los taxistas. Todos los entrevistados informaron que usaron taxis antes de que los viajes a demanda estuvieran disponibles, y la mayoría lo hace cuando es conveniente o si utilizar un taxi es más rápido que tener que esperar un Uber o Careem.

### **5.3.2. La seguridad a través de los sistemas de calificación**

Parte de las preocupaciones de los familiares y la comunidad de las conductoras están enraizadas en las preocupaciones sobre su seguridad en un ambiente dominado por hombres. Si bien la tecnología y los sistemas de calificación están diseñados para mitigar las preocupaciones de

seguridad en la economía colaborativa, su efectividad fue cuestionada. La mayoría de los conductores informaron que las evaluaciones no son siempre consideradas a la hora de aceptar a un pasajero. Como sugiere la bibliografía de las calificaciones y la economía de la reputación, los conductores creen que el sistema de calificación parece favorecer a los clientes.

En general, las conductoras no parecían demasiado preocupadas con el sistema de calificación y no siempre lo usan para indicar problemas de seguridad. Además, las conductoras de Careem no pueden ver las calificaciones de los pasajeros antes de aceptar un viaje. Algunas conductoras informaron que califican mal a los pasajeros si usan una tarjeta de crédito en lugar de dinero en efectivo. Esto se debió a que algunas conductoras dependían del efectivo y no podían esperar las transferencias bancarias. También les daban una mala calificación a los pasajeros que solicitaban viajes a áreas "inseguras" o en áreas con malas carreteras.

Cuando se les preguntó si existe una matriz que los conductores o pasajeros deben seguir para el sistema de calificación, el representante de Uber respondió que no existe una matriz específica. Uber insta a las personas (conductores y pasajeros) a que otorguen calificaciones favorables a menos que haya una buena razón para hacer lo contrario. También alientan a destacar experiencias positivas con 'comentarios positivos'. El pasajero o el conductor eligen un comentario de un conjunto predeterminado de

comentarios que ofrece la aplicación. Sin embargo, esto puede no coincidir con las expectativas de algunos de los sistemas de calificación de proporcionar una indicación de seguridad.

A las conductoras de Uber y Careem les preocupa que a los clientes no se los examine de la misma manera que a los conductores. Los conductores, por ejemplo, están sujetos a verificación de antecedentes y están obligados a enviar registros de antecedentes penales. Una participante explicó en una entrevista de seguimiento que esto es especialmente preocupante para las conductoras porque, junto con la ausencia de controles de los pasajeros, también existe la preocupación adicional de que se les pida que conduzcan a ciertas áreas remotas que se consideran más peligrosas para las mujeres que para los hombres. Ella reiteró el deseo de saber más sobre los pasajeros y sugirió que se podría agregar una cámara al automóvil.

La incertidumbre sobre el estado legal de las aplicaciones de viajes a demanda en Egipto, que se mencionó anteriormente en esta investigación, fue causa de preocupación para las mujeres. Muchas informaron que se sentían inseguras al no conocer su estado o sentían que era injusto que fueran un blanco. Sin embargo, el grupo estuvo de acuerdo en que las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de ser detenidas por conducir con Uber y Careem, posiblemente porque es menos probable que las mujeres sean conductoras. Sobre la interacción con la policía, algunos opinaron que es más probable que la policía sea más

benévola con las mujeres que con los hombres.

En general, las conductoras parecían sentirse protegidas por el hecho de que los viajes fueron mediados por una aplicación, y los pasajeros no eran del todo anónimos. Sin embargo, la mayoría de consideraron que Uber y Careem no hicieron lo suficiente para garantizar su seguridad más allá de esto. Una mujer denunció haber sido acosada físicamente y expresó que la empresa no "la atendió" después de presentar una queja. Otra conductora se quejó de que cuando un pasajero borracho se peleó con ella y la golpeó, la empresa no hizo lo suficiente para resolver el problema.

### **5.3.3. Mecanismos por parte de la comunidad para afrontar los problemas**

La seguridad no surgió como una motivación independiente para trabajar con Uber y Careem, sino que surgió en base a una discusión sobre el diseño de las aplicaciones. En otras ocasiones, se preguntó explícitamente a las conductoras sobre la sensación de seguridad. Todas confirmaron que tenían que ser precavidas con el asunto del acoso, aunque no parecía ser un problema persistente. Luego comenzaron a surgir de manera aislada algunos acontecimientos extremos. Para las mujeres, el término acoso también hace alusión a su incapacidad para evitar que ocurran incidentes. Esto nos llevó a pensar que la mayoría de las mujeres sentían la obligación de garantizar su propia seguridad. La mayoría de las conductoras consideraron que Uber y Ca-

reem no hacían todo lo posible para resolver los conflictos mencionados.

El representante de Uber entrevistado señala que se han asociado con Harassmap, una iniciativa local contra el acoso, para capacitar a hombres y mujeres que conducen, que abarca temas como qué constituye un acoso, cómo reaccionar frente a ello y cómo defenderse. Harassmap también realizó sesiones de capacitación con el personal de Uber sobre cómo tratar las quejas de los pasajeros y conductores.

Tanto conductoras como pasajeros, presentan sus quejas utilizando la aplicación. Aunque las quejas se manejan a veces por fuera de la aplicación, se recomienda a los conductores que usen la aplicación, y la mayoría de los procesos comienzan con la presentación de una queja a través de una aplicación o iniciando una llamada al centro de llamadas. Cuando se le pidió que describiera las quejas típicas, el representante de Uber dijo que reciben una amplia gama de quejas, desde solicitudes de cancelación, problemas de ruta, problemas con el automóvil, hasta cosas más serias como el conducir de manera peligrosa y accidentes. En el caso de las quejas relacionadas con la seguridad, explican que hay un equipo específico disponible para responder, con un tiempo de respuesta de tres minutos. También manifiesta que hay un equipo de presencia física que se ocupa de las quejas. Uber cuenta con un equipo especialmente capacitado para tratar con diferentes entidades gubernamentales, trabajando estrechamente con la policía cuando sea

necesario. Ella dice que Uber apoya al conductor o al pasajero al proporcionar a la policía toda la información necesaria. Además, todos los viajes están asegurados.

Una red de conductores también contribuyó a la sensación de seguridad. Las conductoras manifestaron un sentido de comunidad entre ellas y comentaron los mecanismos mediados por la tecnología que utilizan para comunicarse y ayudarse entre sí. Expresaron la existencia de una red social que se convirtió en un beneficio central de su trabajo con Uber y Careem. Esto no fue anticipado inicialmente por los investigadores y ninguna pregunta específica estaba apuntada a que surja este asunto. Los mecanismos van desde grupos en las redes sociales hasta aplicaciones de comunicación, y la instalación de rastreadores GPS en sus automóviles. Por medio de estos mecanismos, las conductoras se comunican frecuentemente y comparten su ubicación actual y las rutas. Para los fines de nuestra investigación, nos referimos a estos mecanismos como mecanismos para afrontar problemas.

Algunos conductores han formado un grupo, que incluye mujeres y hombres, y se reúnen a diario. Manifiestan tener un sentido de pertenencia a este grupo. Muchas participantes expresaron que trabajar como conductoras les ha permitido expandir sus redes y conexiones, formando comunidades de apoyo con otras conductoras. Las plataformas comunes utilizadas para comunicarse son grupos de WhatsApp o Facebook. Las conductoras también hablaron de la

existencia de una aplicación que usan para comunicarse con conductores masculinos y femeninos cuando se encuentran en situaciones que requieren asistencia.

Una participante, por ejemplo, llamó a colegas masculinos cuando se sentía incómoda con un pasajero borracho a altas horas de la noche en una zona relativamente remota de El Cairo. Sus colegas respondieron a su llamada y, al compartir su ubicación, pudieron acudir en su ayuda. Uber es consciente del uso de Facebook y WhatsApp por parte de los conductores. Señalaron además que hay "conductores influencers", trazando un paralelismo con el incremento de influencers en las redes sociales. El representante de Careem entrevistado también reconoció el uso de Facebook y WhatsApp para comunicarse.

## **6. Las conductoras y el *ridesharing* en Egipto: una síntesis de los hallazgos**

En este estudio, hemos buscado ofrecer una perspectiva de género de los viajes a demanda en Egipto. Los desafíos de la expansión urbana descontrolada y las oportunidades económicas y de empleo brindan un contexto para las experiencias de las conductoras detalladas en esta investigación. La movilidad y el transporte en la ciudad se están convirtiendo en un problema creciente para muchos. A menudo, estas situaciones se agravan para las mujeres y los grupos marginados que también deben lidiar con los riesgos de su seguridad personal.

Para quienes pueden pagarlo, los viajes a demanda son una opción cada vez más interesante para moverse por la ciudad.

En vista de los altos índices de desempleo e informalidad en Egipto, el *ridesharing* es, además, una nueva opción para ganarse la vida. Este estudio ha analizado las experiencias de las mujeres que conducen con estas aplicaciones y al hacerlo rompen el estereotipo normalizado de que los conductores deben ser hombres. Esto se reflejó en el prejuicio social que muchas mujeres y sus familias expresaron. Una vez más, si bien hay muchas mujeres que manejan sus propios vehículos particulares, casi no hay mujeres que conducen en el sector público de transporte o en taxis.

Queremos destacar tres hallazgos clave de esta investigación. El primer hallazgo se relaciona con las motivaciones para ganarse la vida con Uber y Careem, y el segundo es con respecto a la seguridad al realizar esta actividad. El tercer hallazgo se refiere más en general a la experiencia de trabajo con Uber y Careem, y cómo esto es percibido por las conductoras.

El primer hallazgo es que las motivaciones en su mayoría, se alinearon con el aumento de la presión económica. Aunque la composición socioeconómica de las mujeres involucradas en nuestro trabajo de campo difería, la gran mayoría sintió la necesidad de complementar sus ingresos, u obtener el único ingreso familiar. La mayoría de las mujeres consideraban el *ridesharing* como una opción flexible que les permitía cumplir con otras

obligaciones domésticas o familiares. Observamos que esto parece ser una combinación entre las obligaciones que las mujeres deben cumplir dentro del hogar y las normativas de género en cuanto al empleo en Egipto. Sin embargo, es importante destacar las sensaciones de orgullo, éxito y desarrollo que la mayoría, si no todas las mujeres manifestaron mientras realizamos el trabajo de campo. Esto a menudo estaba relacionado con la autopercepción de las mujeres que se unían a un campo dominado por los hombres. Se estaba produciendo un cierto tipo de independencia y desarrollo de habilidades para muchas de ellas, incluso cuando estaban motivadas por la necesidad financiera.

El segundo hallazgo es que la relación entre la tecnología y la seguridad para las conductoras provocó una reacción mixta y de varios niveles entre las mujeres encuestadas. Expresaron sentirse protegidas por el hecho de que la aplicación usaba un sistema de GPS, y que su ubicación podría ser compartida y rastreada. Esto sirvió como un primer nivel de seguridad ofrecido por la aplicación. El segundo nivel fue quizás el más decepcionante para las mujeres, que es el sistema de calificación ofrecido por la aplicación. Sin embargo, no pareció tener mucha importancia para la mayoría de las conductoras, con calificaciones arbitrarias tanto de parte de los conductores como de los pasajeros. Más que una medida de seguridad, resultó ser una salida para expresar otras quejas con los pasajeros, como por ejemplo que eran groseros o que pagaban con tarjeta de crédito cuando en realidad se prefiere dinero en efectivo.

El tercer nivel es el uso de otras aplicaciones que invocan una sensación de seguridad y comunidad en los conductores cuando comparten ubicaciones y solicitan ayuda a otros conductores cuando es necesario. El uso de Facebook y WhatsApp surgió de forma orgánica, ya que los conductores, tanto hombres como mujeres, interactuaron, encontraron puntos comunes en sus experiencias y buscaron consejos y apoyo mutuo. Según las mujeres, este nivel también surgió porque la mayoría de las mujeres consideraban que las aplicaciones de viajes a demanda no hacían lo suficiente para garantizar su seguridad física. Esto es en el contexto de El Cairo, donde abunda el acoso en la esfera pública y en el transporte público. También sintieron que se le dio más importancia a la seguridad del pasajero que a la suya, ya que los pasajeros tienen más poder para cancelar los paseos y se les brinda más información sobre la identidad del conductor. Esto está en línea con la bibliografía anterior que expresa una desigualdad en el equilibrio del poder, a favor de los pasajeros. Ninguno de estos tres niveles estuvo libre de defectos, ni se consideró suficiente en sí mismo.

Esto es especialmente interesante de analizar debido al prejuicio social contra las mujeres que trabajan como conductoras, que se detalló anteriormente en esta investigación. Las percepciones y el prejuicio de conducir como trabajo a menudo eran expresadas por los familiares como un temor por la seguridad de las mujeres. Estas conductoras utilizaron la tecnología para trabajar activamente

contra este miedo, utilizando la aplicación y los medios orgánicos de comunicación para crear una sensación de seguridad. Uber y Careem cuentan con más tecnología que un taxi normal en Egipto, que en su mayoría están equipados únicamente con un medidor de precio.

El tercer hallazgo se relaciona con la experiencia de trabajar conduciendo para Uber y Careem. Los conductores no expresaron su preocupación sobre los beneficios o derechos; en su mayoría, creen que trabajar para Uber y Careem implica trabajar para una reconocida empresa multinacional, pero con condiciones flexibles. Del mismo modo, el hecho de que la actividad de conducir fuera mediada por una aplicación parecía ser menos importante que el hecho de que Uber y Careem son empresas multinacionales. Esto coincide con la investigación previa de Rizk (2017) donde los conductores de Uber masculinos en Egipto reiteraron una sensación similar por trabajar con una empresa de buena reputación. Perciben esta forma de trabajo como respetable en comparación con otras formas menos formales de trabajo en Egipto, particularmente para las mujeres.

En última instancia, esta investigación destaca la necesidad de dos asuntos. El primero es la importancia de investigar las perspectivas y narrativas de las conductoras, y el segundo es la importancia de esta bibliografía en el Sur Global. Esto se destaca particularmente en el tercer hallazgo, de cómo las mujeres ven su propio trabajo. Las conclusiones de nuestro trabajo de campo apuntan al

hecho de que los debates existentes sobre el modelo de la economía colaborativa, que a menudo se centran en el Norte Global, no coinciden a la perfección con cómo estas mujeres experimentaron su trabajo. En este caso, fue visto como una nueva oportunidad de ganarse la vida, que si bien presentaba desafíos, también desafío a los estereotipos de género en cuanto al trabajo de las mujeres en Egipto. Esta publicación representa un análisis de las experiencias de las conductoras con las aplicaciones de viajes a demanda en el contexto local de Egipto, y los desafíos particulares del Cairo urbano. La pobre infraestructura y escasas opciones de transporte, combinadas con la congestión

diaria, dificultan la movilidad de muchos en El Cairo. Pocas opciones de transporte público accesibles significan que muchos recurren a las opciones del sector privado para moverse por la ciudad. Para las mujeres, esto se ve agravado por la inseguridad y el acoso. Al mismo tiempo, el empleo sigue siendo un problema crónico para la población de Egipto, más aún para las mujeres. En el contexto de estos dos desafíos es donde el *rides-haring* surge como una oportunidad para las mujeres que conducen. Hay espacio para seguir avanzando en base a estos hallazgos, especialmente a medida que más mujeres se unan a la economía colaborativa.

## Referencias

Abdelaziz, S. (2010, October 2). Egyptian women taking the wheel in male-dominated taxi industry. *CNN*. Retrieved from <http://edition.cnn.com/2010/world/africa/10/01/egypt.female.taxi.driver/index.html>

Al-Masry Al-Youm. (2017, September 14). Informal economy in Egypt contributes to about 40% of GDP: Minister. *Egypt Independent*. Retrieved from <http://www.egyptindependent.com/informal-economy-egypt-contributes-40-gdp-minister/>

AlAzzawi, S. (2015). *Is There Feminization of Poverty in Egypt?* (Working paper No. 926). Economic Research Forum. Retrieved from <http://erf.org/eg/wp-content/uploads/2015/12/926.pdf>

Assaad, R. (2002). *The Egyptian Labor Market in an Era of Reform*. Cairo: The American University in Cairo Press.

Assaad, R. (2015). *Women's Participation in Paid Employment in Egypt is a Matter of Policy not Simply Ideology* (Policy Brief). Egypt Network for Integrated Development.

Associated Press in Cairo. (2016, November 3). Egypt devalues currency by 48% to meet IMF demands for \$12bn loan. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/03/egypt-devalues-currency-meet-imf-demands-loan>

Barsoum, G. (2014). *Young People's Aspirations in Egypt and the Continued Preference for a Government Job* (Working paper No. 838). Economic Research Forum. Retrieved from <https://erf.org.eg/wp-content/uploads/2014/07/838.pdf>.

Belk, R. (2013). You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online. *Journal of Business Research*, 67(8), 1595–1600. doi:10.1016/j.jbusres.2013.10.001

CAPMAS. (2017). Annual bulletin of employees in Government sector 2017/2016. Retrieved from [http://www.capmas.gov.eg/Pages/StatisticsOracle.aspx?Oracle\\_id=1877&page\\_id=5104&YearID=23221](http://www.capmas.gov.eg/Pages/StatisticsOracle.aspx?Oracle_id=1877&page_id=5104&YearID=23221)

CAPMAS. (2018, March 7). *The International Women's Day* [Press release]. Retrieved from [http://www.capmas.gov.eg/Pages/GeneralNews.aspx?page\\_id=1](http://www.capmas.gov.eg/Pages/GeneralNews.aspx?page_id=1)

CAPMAS. (2018, May 1). *On the occasion of the International Labor Day* [Press release]. Retrieved from [http://www.capmas.gov.eg/Pages/GeneralNews.aspx?page\\_id=1](http://www.capmas.gov.eg/Pages/GeneralNews.aspx?page_id=1)

CAPMAS. (n.d.). Annual unemployment rate. Retrieved from [http://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?page\\_id=6149&ind\\_id=1116](http://www.capmas.gov.eg/Pages/IndicatorsPage.aspx?page_id=6149&ind_id=1116)

CAPMAS. (n.d.). Population of Egypt Now. Retrieved from <http://www.capmas.gov.eg/Pages/populationClock.aspx>

CAPMAS. (n.d.). Retrieved from <http://www.capmas.gov.eg/>

Chant, S. (2006). Re-thinking the “Feminization of Poverty” in Relation to Aggregate Gender Indices. *Journal of Human Development*, 7(2), 201–220. doi:10.1080/14649880600768538

Cockayne, D. G. (2016). Sharing and neoliberal discourse: The economic function of sharing in the digital on-demand economy. *Geoforum*, 77, 73–82. doi:10.1016/j.geoforum.2016.10.005

Data USA (2016) Taxi drivers & chauffeurs. Retrieved from <https://datausa.io/profile/soc/533041/>

Denis, E. (1996). Urban Planning and Growth in Cairo. *Middle East Report*, (202), 7. doi:10.2307/3013031

Eckhardt, G. M., & Bardhi, F. (2015, January 28). The Sharing Economy Isn't About Sharing at All. *Harvard Business Review*. Retrieved from <https://hbr.org/2015/01/the-sharing-economy-isnt-about-sharing-at-all>

Egypt Today. (2017, September 16). Egypt's informal economy reaches LE

1.6 trillion: PM. *Egypt Today*. Retrieved from <https://www.egypttoday.com/Article/3/23120/Egypt's-informal-economy-reaches-LE-1-6-trillion-PM>

El-Araby, K. (2013). *Urban Transport Issues in Egypt*(Paper presented at the International Symposium: Mobility and Infrastructure, El Gouna, Egypt). Retrieved from [http://future-megacities.org/fileadmin/documents/El-Gauna\\_Symposium/15-KhaledEl-Araby.pdf](http://future-megacities.org/fileadmin/documents/El-Gauna_Symposium/15-KhaledEl-Araby.pdf)

El-Bakly, A. A. (2017). Factors Influencing Youth's Decision in Entering Formal and Informal Labour Markets in Egypt. *Journal of Economic Cooperation and Development*,38(2), 49–80.

El-Behary, H. (2017, February 22). Wealthy Egyptians spend 70 times more than poorer citizens. *Egypt Independent*. Retrieved from Wealthy Egyptians spend 70 times more than poorer citizens

El-Khateeb, M. (2017, March 29). Urban Mobility in Greater Cairo: A history of patchwork solutions. Retrieved from <http://www.tadamun.co/2017/03/28/urban-mobility-greater-cairo-history-patchwork-solutions/?lang=en#.W2FqeS97GfQ>

Ert, E., Fleischer, A., & Magen, N. (2016). Trust and reputation in the sharing economy: The role of personal photos in Airbnb. *Tourism Management*,55, 62–73. doi:10.1016/j.tourman.2016.01.013

Felson, M., & Spaeth, J. L. (1978). Community Structure and Collaborative Consumption: A Routine Activity Approach. *American Behavioral Scientist*,21(4), 614–624. doi:10.1177/000276427802100411

Fyonka. (n.d.). Fyonka: Safety, efficiency and giving back. Retrieved from <http://fyonka.co/>

Glöss, M., McGregor, M., & Brown, B. (2016). Designing for Labour: Uber and the On-Demand Mobile Workforce. *Proceedings of the 2016 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*,1632–1643. doi:10.1145/2858036.2858476

Hall, J. V., & Krueger, A. B. (2015). *An Analysis of the Labor Market for Uber's Driver-Partners in the United States*(Industrial Relations Section, Working paper No. 587). Princeton University. Retrieved from <http://arks.princeton.edu/ark:/88435/dsp010z708z67d>

IFC, Accenture, & Uber. (2018). *Driving Toward Equality: Women, Ride-Hailing and the Sharing Economy*(Rep.). Retrieved [www.ifc.org/drivingequality](http://www.ifc.org/drivingequality)

Kabeer, N. (2012). *Women's economic empowerment and inclusive growth: Labour markets and enterprise development* (Working paper No. 2012/1). International Development Research Centre & Department for International Development.

Retrieved from <https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents/EN/NK-WEE-Concept-Paper.pdf>.

Landier, A., & Thesmar, D. (2016, March 4). Working in the On-Demand Economy; An Analysis of Uber Driver-Partners in France [Web log post]. Retrieved from [https://theonk.eu/reports/working-in-the-on-demand-economy-an-analysis-of-uber-in-france\\_\\_r1267.html](https://theonk.eu/reports/working-in-the-on-demand-economy-an-analysis-of-uber-in-france__r1267.html)

Manen, M. V. (1990). *Researching lived experience: Human science for an action sensitive pedagogy*. (Manen, 1990)

Mohamed, Amal Khairy. *An Analysis of the Gender Pay Gap in the Egyptian Labour Market*. Conference Paper. CAPMAS, 2015.

Möhlmann, M. (2015). Collaborative consumption: Determinants of satisfaction and the likelihood of using a sharing economy option again. *Journal of Consumer Behaviour*, 14(3), 193-207. doi:10.1002/cb.1512

Nica, E., Potcovaru, A., & Mirică, C. (2017). A Question Of Trust: Cognitive Capitalism, Digital Reputation Economy, And Online Labor Markets. *Economics, Management, and Financial Markets*, 12(3), 64-69. doi:10.22381/emfm12320174

Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2013). Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 42(5), 533-544. doi:10.1007/s10488-013-0528-y

Patton, MQ. (1999). "Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis." HSR: Health Services Research. 34 (5) Part II. pp. 1189-1208.

Penn, M. (2015). *Views from Around the Globe: 2nd Annual Poll On How Technology is Changing Our Lives* (Survey). Microsoft.

Pink Taxi (2018). About Us. Retrieved from <http://pinktaxi.net/about>

Pojani, D., & Stead, D. (2015). Sustainable Urban Transport in the Developing World: Beyond Megacities. *Sustainability*, 7(6), 7784-7805. doi:10.3390/su7067784

Ramadan, A. (2014). *Towards reforming the regulatory and policy environment of the microbus system in the Greater Cairo Metropolitan Area* (Unpublished master's thesis). The American University in Cairo.

Rauch, D. E., & Schleicher, D. (2015). Like Uber, but for Local Government

Law: The Future of Local Regulation of the Sharing Economy. *Ohio State Law Journal*, 76(4), 901-963. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1811/75456>

Rizk, N. (2017). A Glimpse into the Sharing Economy: An Analysis of Uber Driver-Partners in Egypt. SSRN *Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.2946083

Rosenblat, A., & Stark, L. (2016). Algorithmic Labor and Information Asymmetries: A Case Study of Uber's Drivers. *International Journal of Communication*, 10, 3758-3784. Retrieved from <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/4892/1739>

Schawbel, D. (2011, February 28). The Reputation Economy is Coming - Are You Prepared? *Forbes*. Retrieved from <https://www.forbes.com/sites/danschawbel/2011/02/28/the-reputation-economy/#30cae1315ae5>

Stokes, K., Clarence, E., Anderson, L., & Rinne, A. (2014, September). *Making Sense of the UK Collaborative Economy*(Rep.). Retrieved [https://collaborativeconomy.com/wp/wp-content/uploads/2015/04/making\\_sense\\_of\\_the\\_uk\\_collaborative\\_economy\\_14.pdf](https://collaborativeconomy.com/wp/wp-content/uploads/2015/04/making_sense_of_the_uk_collaborative_economy_14.pdf)

Tadamun. (2016, July 25). Urban Mobility: More than Just Building Roads. Retrieved from <http://www.tadamun.co/2016/07/25/urban-mobility-just-building-roads/?lang=en#.W2Anji97GfR>

The World Bank. (2017, November). *Labor force, female (% of total labor force)*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.FE.ZS?locations=EG>

The World Bank. (2014). *Arab Republic of Egypt - More jobs, better jobs* LA priority for Egypt (Vol. 1, Rep. No. 88447). Washington D.C: World Bank Group. Retrieved from

Thomson Reuters Foundation. (2017). The world's most dangerous megacities for women 2017. Retrieved from <http://poll2017.trust.org/city/?id=cairo>

Thomson Reuters Foundation. (2018). Egypt passes law regulating Uber, Careem ride-sharing services. (2018, May 7). *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-egypt-uber/egypt-passes-law-regulating-uber-careem-ride-sharing-services-idUSKBN1I81VG>

Trading Economics. (2018). *Egypt GDP Growth Rate: 1992 - 2018*. Retrieved from <https://tradingeconomics.com/egypt/gdp-growth>.

UN Department of Economic and Social Affairs. (2016). *The World's Cities in 2016* (Data Booklet). Retrieved from <http://www.un.org/en/development/desa/>

*population/publications/pdf/urbanization/the\_worlds\_cities\_in\_2016\_data\_booklet.pdf*

UNDP. (2016). *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*(Rep.). United Nations Development Program.

Van Welsum, D. (2016). *Sharing is caring? Not quite. Some observations about the sharing economy*(Background Paper). World Bank Group.

Verboven, H., & Vanherck, L. (2016). The sustainability paradox of the sharing economy. *Uwf UmweltWirtschaftsForum*,24(4), 303-314. doi:10.1007/s00550-016-0410-y

Wahba, J. (2009). *Informality in Egypt: A Stepping Stone or a Dead End*(Working paper No. 456).

Willis, J. (2007). *Foundations of Qualitative Research: Interpretive and Critical Approaches*. SAGE Publications.



# Políticas, política y gobierno de las regulaciones de viajes a demanda en San Pablo.

Marcela Alonso Ferreira<sup>1</sup>, Fernando Túlio Salva Rocha Franco<sup>2</sup>, Ariela Giuli<sup>3</sup>, Fernando de Mello Franco<sup>4</sup>

---

## Extracto<sup>5</sup>

*¿Podría la regulación sobre viajes a demanda contribuir al desarrollo urbano? La municipalidad de San Pablo espera que este sea el caso y en 2016 propuso una política regulatoria innovadora, guiada por el concepto de uso intensivo de carreteras, que se basa en un sistema de mercado de créditos por kilómetro e incentivos aplicados a los precios. El objetivo de la ciudad es racionalizar la ocupación del sistema de carreteras e inducir a las empresas de ridesourcing a proporcionar el servicio cuando y donde más se necesita. En este documento, los autores argumentan que la política de regulación de viajes a demanda brinda un marco relevante para la gestión urbana, ya que asocia los objetivos de desarrollo inclusivo y sostenible con un enfoque integrado de la movilidad urbana.*

*Sin embargo, este logro fue posible por medio de un acuerdo político e institucional particular, después de un proceso que involucró a múltiples grupos de interés con posiciones conflictivas. Los autores argumentan que el establecimiento de esta política fue posible debido al liderazgo del alcalde, así como a la formulación y las negociaciones llevadas a cabo por los diferentes órganos del gobierno ejecutivo. Sin embargo, los conflictos y las propuestas contrarias en el poder legislativo y las constantes consultas del poder judicial crearon un terreno institucional inestable, desde la formulación hasta la implementación.*

*Siguiendo tres dimensiones entrelazadas –políticas, política y gobierno–, los autores presentan los defectos y las virtudes de la política de regulación de viajes a demanda establecida en San Pablo. En un enfoque integral, exploran las condiciones y acuerdos que permitieron su formulación e implementación, así como las condiciones y desafíos resultantes de este proceso.*

**Palabras clave:** *movilidad; regulación; ridesourcing; viaje compartido; desarrollo Urbano; política urbana; política; gobernanza urbana.*

## Reconocimientos

Esta investigación se desarrolló como parte del programa de investigación “Harnessing the Sharing Economy for Urban Development – Sharing Economy in Cities in the Global South: Understanding its Trade-offs”, organizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN). La financiación para la investigación fue proporcionada por CIPPEC.

---

<sup>1</sup> Marcela Alonso Ferreira es licenciada en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de San Pablo y actualmente es candidata a MSc en Política y Gestión Pública en la Fundación Getúlio Vargas. Es miembro del consejo del Instituto de Arquitectos de Brasil - Departamento de San Pablo (2017-2019). Trabaja como coordinadora de proyectos y consultora en desarrollo urbano en Urbem y también se dedica a actividades de investigación, centradas principalmente en el análisis de políticas urbanas. Fue asesora técnica en la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano de la Ciudad de San Pablo, desarrollando proyectos de investigación aplicada. Está interesada en el desarrollo y la investigación de políticas intersectoriales, gobernanza urbana, planificación del uso de la tierra, movilidad y desarrollo sostenible.

<sup>2</sup> Fernando Túlio Salva Rocha Franco es licenciado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de San Pablo y actualmente es candidata a MSc en Política y Gestión Pública en la Fundación Getúlio Vargas. Es miembro del consejo del Instituto de Arquitectos de Brasil - Departamento de San Pablo (2017-2019). Trabaja como investigador en el Laboratorio de Espacio Público y Derecho a la Ciudad de la Universidad de San Pablo (LabCidade) y en el Instituto Lincoln de Política Agraria en el proyecto Building Rights Impacts on Climate Change: Mitigation and Adaptation in Urban Transformation Areas in Sao Paulo. Fue asesor especial en la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano de la Ciudad de San Pablo, del 2013 al 2015.

<sup>3</sup> Ariela Giuli es graduada en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Mackenzie Presbyterian en San Pablo con un doble título en Arquitectura y Diseño del Paisaje en la Universidad Leeds Beckett en el Reino Unido

<sup>4</sup> Fernando de Mello Franco tiene un doctorado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de San Pablo. Fue secretario de Desarrollo Urbano del Municipio de San Pablo (2013-2016). Es director de URBEM - Instituto de Urbanismo y Estudios para la Metrópoli. Trabaja como consultor de instituciones locales e internacionales, como el Banco Mundial, ITDP y ONU Habitat, y es docente en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Mackenzie en San Pablo.

<sup>5</sup> Los autores agradecen a Cailean Osborne por la revisión y los comentarios sobre la versión preliminar de este documento.

## Introducción

San Pablo, como muchas ciudades en América Latina, tiene problemas de movilidad crónica, en su mayoría relacionados con patrones disfuncionales del uso de la tierra y la prioridad histórica otorgada a los automóviles en detrimento del transporte público. El proceso de urbanización, que puede caracterizarse como urbanización periférica<sup>6</sup>, produjo un patrón de ocupación de baja densidad sobre un territorio extenso y un espacio urbano altamente desigual. Los sectores más pobres y vulnerables viven en las periferias mientras que los sectores más ricos habitan en las áreas centrales, que están mejor provistas con infraestructura de tránsito de alta capacidad y oportunidades de empleo concentradas (Figura 01). Los ciudadanos que viven en las áreas periféricas se encuentran lejos del tránsito de alta frecuencia y de los empleos formales. La distribución disfuncional de las viviendas y las oportunidades de empleo resultan en una pesada carga para muchos trabajadores, que enfrentan viajes diarios largos y agotadores.

El sistema de tránsito de alta capacidad es insuficiente y cubre solo una

pequeña porción de un extenso territorio urbano. La ciudad tiene una población de 12 millones de personas<sup>7</sup> en un área de 1,521 kilómetros cuadrados<sup>8</sup>. Es uno de los 39 municipios de la Región Metropolitana de San Pablo (MRSP), donde viven aproximadamente 21 millones de personas, distribuidas en un territorio de 7,946<sup>9</sup> kilómetros cuadrados. Las líneas de metro y ferrocarril urbanas cubren, en total, 333,6<sup>10</sup> kilómetros y son el principal medio de transporte para el 1% de los viajes diarios. La movilidad urbana depende significativamente del sistema de autobuses, con autobuses locales y rápidos (21,5% de los viajes diarios) y de automóviles privados (28,3% de los viajes diarios). Aunque casi un tercio de los viajes diarios<sup>11</sup> los realizan los automóviles, la ocupación de vehículos es en promedio de 1,4 personas por automóvil<sup>12</sup> y la mayoría de los viajes en automóvil son bastante cortos: más del 50% de los viajes en automóvil viajan hasta cinco kilómetros (Figuras 02 y 03). En la ciudad misma, hay más de 6 millones de automóviles<sup>13</sup>. A partir de estos números, uno comprende cómo el espacio público en la ciudad es ocupado por automóviles<sup>14</sup>. Además, los automóviles contribuyen al daño

<sup>6</sup> Caldeira, "Peripheral" 03-20.

<sup>7</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2017.

<sup>8</sup> Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), "Região Metropolitana de São Paulo".

<sup>9</sup> Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), "Região Metropolitana de São Paulo".

<sup>10</sup> Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, 2015.

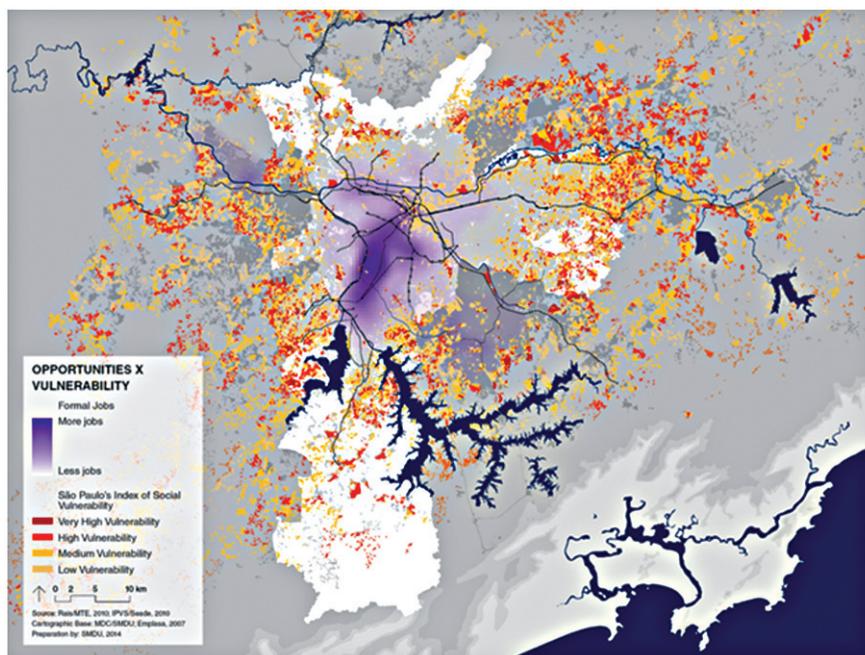
<sup>11</sup> Companhia do Metropolitano de São Paulo, "Pesquisa de mobilidade da região metropolitana de São Paulo". 2012.

<sup>12</sup> Companhia de Engenharia de Tráfego, 2011.

<sup>13</sup> Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo - Detran, 2017.

ambiental en la Región Metropolitana de San Pablo: son responsables del 51% de las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por todos los vehículos, mientras que los autobuses solo producen el 13%<sup>15</sup>. La presencia omnipresente de automóviles indi-

viduales en el patrón de movilidad e infraestructura de San Pablo puede explicarse por los estándares culturales, la insuficiencia de transporte público de alta capacidad y la prioridad histórica dada a los automóviles en las políticas de movilidad<sup>16</sup>.



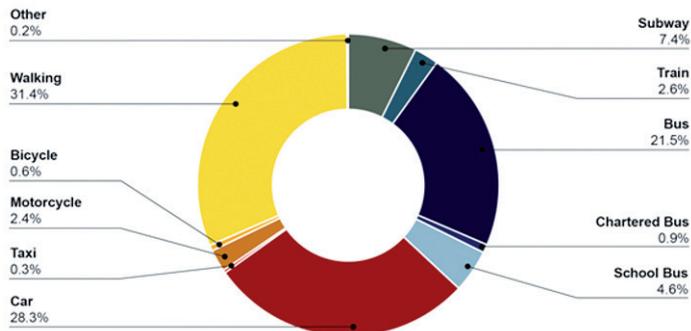
**Figura 01.** Configuración espacial de oportunidades y vulnerabilidad en San Pablo<sup>17</sup>. Fuente: Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano, 2016.

<sup>14</sup> El espacio privado dedicado al estacionamiento alcanza el 28% del área construida bruta, teniendo en cuenta los desarrollos de 1985 a 2013. Fuente: Embrasp, 1985-2013.

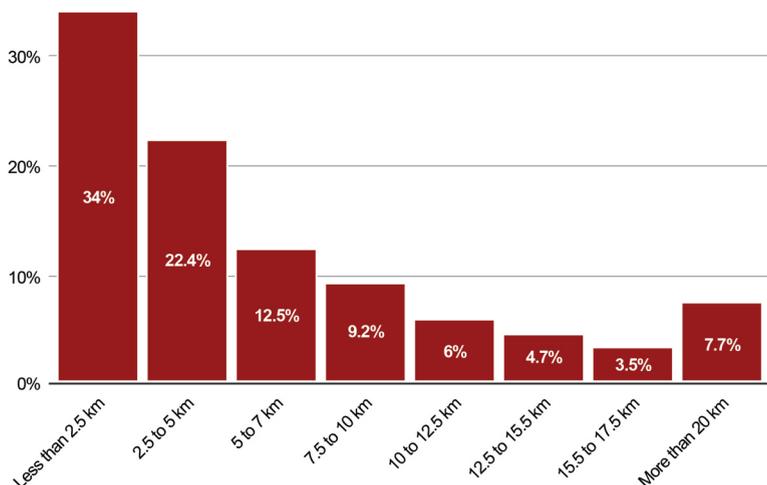
<sup>15</sup> São Paulo (Cidade) Plano de Mobilidade de São Paulo, 2015, 43.

<sup>16</sup> Vasconcelos, "Urban change, mobility and transport in São Paulo: three decades, three cities.", 91-104.

<sup>17</sup> El mapa muestra las áreas con mayor vulnerabilidad según el Índice de Vulnerabilidad Social de São Paulo (Índice Paulista de Vulnerabilidad Social), un indicador multidimensional, en base a variables socioeconómicas y demográficas de datos censales. El índice fue creado por la Fundación SEADE del Estado de San Pablo, responsable del análisis estadístico a nivel estatal. Fuente: San Pablo (Ciudad). Índice Paulista de Vulnerabilidad Social, 2013, <http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/metodologia.pdf>



**Figura 02.** Distribución modal. Región Metropolitana de San Pablo, 2012. Fuente: Encuesta de Movilidad - Región Metropolitana de San Pablo (Investigación de origen y destino). Companhia do Metropolitanano de São Paulo. Diciembre, 2013 Preparado por los autores.



**Figura 03.** Intervalo de distancia lineal entre el origen y el destino de los viajes realizados en automóvil. Fuente: Encuesta de Movilidad - Región Metropolitana de San Pablo. (Investigación de origen y destino). Companhia do Metropolitanano de São Paulo. Diciembre, 2008 Elaborado por Jacob (2017).

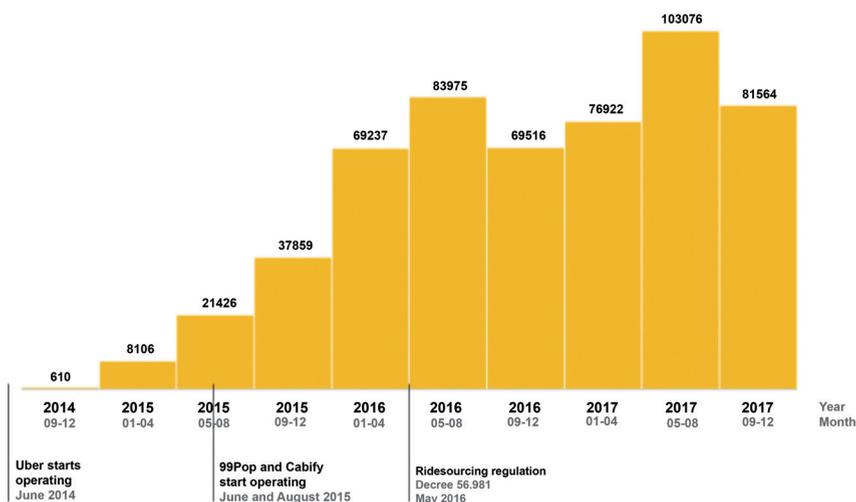
El *ridesourcing*<sup>18</sup> ha prosperado en San Pablo desde el momento en que se introdujo, aprovechando un alto pico aparentemente contradictorio

en el turismo y una crisis económica emergente en 2014, además de la disponibilidad de una gran flota de automóviles. Uber fue la primera

<sup>18</sup> Los autores consideran que el término “ridesharing” es impreciso y prefieren el concepto de “ridesourcing”. El ridesharing se entiende como compartir viajes sin fines de lucro, mientras que el ridesourcing se entiende como “servicios de viaje en base a aplicaciones de teléfonos inteligentes, ofrecidos con fines de lucro, no relacionados con los viajes del conductor, utilizando vehículos personales” (Flores O, Rayle L, 2016) o automóviles alquilados.

empresa en operar en Brasil, comenzando en las ciudades de San Pablo y Río junto con la Copa Mundial de Fútbol 2014 en Brasil. El evento llevó a que el turismo extranjero aumente en un 132%<sup>19</sup>. Al mismo tiempo, la economía brasileña enfrentaba el comienzo de una de sus peores crisis. Desde 2014 hasta mediados de 2017, el desempleo aumentó de 7 millones de ciudadanos a 13.5 millones<sup>20</sup>, afectando duramente a las fuerzas laborales en las ciudades. La tasa de desempleo creció de 10.8 a 18.0% en

la Región Metropolitana de San Pablo. El *rideshourcing* se convirtió rápidamente en una oportunidad para las personas que habían perdido sus trabajos o se les había reducido su horario laboral. La Figura 04 presenta el número de licencias de conducir comerciales emitidas en San Pablo desde septiembre de 2014 a diciembre de 2017, lo que sugiere una influencia de la oportunidad representada por los viajes a demanda<sup>21</sup>. Al mismo tiempo, los consumidores buscaron alternativas de bajo costo en la vida cotidiana

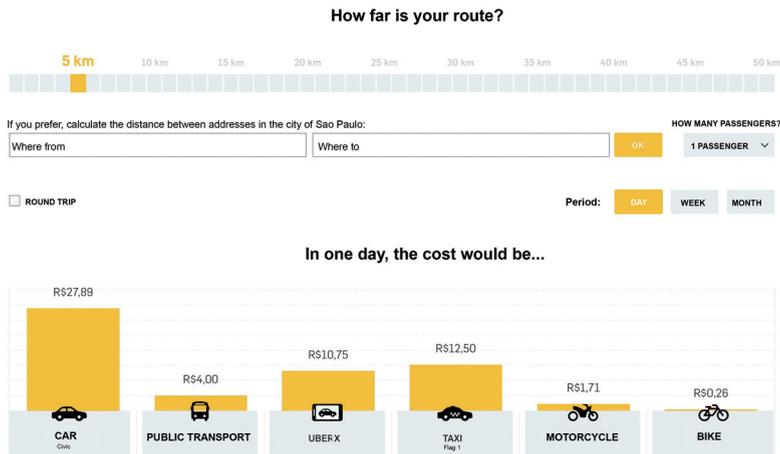


**Figura 04.** Licencias de conducir comerciales emitidas en San Pablo (ciudad), por un período de 4 meses. Fuente: Secretaria de Planeamiento y Gestión del Estado de San Pablo. Departamento Estadual de Tránsito de San Pablo - Detran, 2018. Preparado por los autores.

<sup>19</sup> Rosati, C. et al, “Copa do Mundo eleva número de turistas no Brasil em 132%”, Folha de São Paulo, July 12, 2014.

<sup>20</sup> Leon, D. et al. “Uma jornada pela crise econômica a bordo do Uber”, Metropoles, 6 de agosto, 2018.

<sup>21</sup> De 2014 a 2015, el número total de licencias disminuyó en un 20%. La caída posiblemente se deba a la crisis y a los cambios en los patrones de movilidad de los jóvenes. (Reis V. 2016) Sin embargo, al comparar el período de septiembre a diciembre de 2014 con el mismo período en 2015, el número de licencias comerciales fue 62 veces mayor. El aumento probablemente sea provocado por los conductores de ridesourcing.



**Figura 05.** Comparación de costos de los diferentes medios de transporte. Fuente: O Estado de São Paulo.

y Uber proporcionó un servicio que era más barato que los taxis o incluso que utilizar sus propios automóviles. La figura 05 presenta los costos estimados para cada medio de transporte en San Pablo. Para viajes cortos, los viajes a demanda tienen un precio más competitivo que el uso de un automóvil privado. En este contexto, no solo había un gran número de potenciales usuarios de *ridesourcing*, sino también un grupo emergente de trabajadores desempleados que podían convertirse rápida y fácilmente en conductores de viajes a demanda.

A medida que los viajes a demanda iban creciendo y que San Pablo se convertía en el mercado más grande de Uber en cuánto a viajes<sup>22</sup>, también surgieron conflictos. Los taxistas se opusieron firmemente a la nueva

competencia y protestaron contra el ascenso de Uber. Mientras tanto, los concejales municipales apoyados por sindicatos de taxis propusieron un proyecto de ley que prohíbe el transporte individual en base a una aplicación. En un entorno muy desfavorable, con una fuerte oposición de la Municipalidad, el gobierno ejecutivo de la ciudad decidió intervenir. El intendente propuso un esquema de regulación que permite los viajes a demanda en San Pablo, independientemente de la carga política que esto le iba a ocasionar. Ninguna otra ciudad en Brasil se había involucrado en el mismo movimiento y no había una recomendación federal con respecto al transporte individual. La Ciudad desarrolló un enfoque innovador hacia el *ridesourcing*<sup>23</sup>, proponiendo una regulación dinámica: dentro del

<sup>22</sup> Edelstein, S. et al. "Didi Chuxing is Making a Play for one of Uber's Biggest Markets." *The Drive*, January 4, 2018.

<sup>23</sup> La política fue reconocida por los diferentes medios como un enfoque prometedor hacia la regulación del *ridesourcing* como se vio en Jaffe, 2016 y Darido, 2016.

sistema general de créditos kilómetro, las resoluciones pueden emitirse en cualquier momento, ajustando los precios y descuentos de acuerdo con los objetivos de la Ciudad. Esta calibración puede implicar la creación de incentivos orientados por objetivos sociales, urbanos y ambientales, así como proporcionar más oportunidades para las mujeres, reducir el número de viajes en automóvil o reducir la contaminación del aire. Liderados por el intendente en ejercicio y motivados por agendas particulares, los gerentes de la ciudad desarrollaron un modelo de regulación y una estrategia para enfrentar el ambiente político adverso. Este documento explorará más a fondo los principios que guiaron este proceso y sus especificidades.

## Metodología

Los autores pretenden brindar una visión general completa de la formulación y el proceso de implementación de la política de regulación de ridesourcing creada en San Pablo. Para este propósito, han considerado la base teórica del análisis de políticas y los conceptos de políticas, política y gobierno para guiar el análisis del tema<sup>24</sup>. Este enfoque implica analizar múltiples aspectos de las políticas públicas, incluido el objetivo y los resultados de una estrategia determinada para abordar un problema público (principios), las negociaciones y el proceso de toma de decisiones políticas (políticas) y la dimensión institucional subyacente en las estrategias y negociaciones

emprendidas (sistema de gobierno). Evidentemente, estas dimensiones se entrelazan en la realidad, como se hará evidente en el texto, y no pueden considerarse estrictamente como variables independientes. La separación adoptada aquí tiene dos objetivos principales: facilitar la comprensión del modelo propuesto y enfatizar las especificidades del proceso en el contexto particular de San Pablo, Brasil.

La investigación que respalda este artículo fue desarrollada a partir de la investigación documental y el análisis del discurso. Los materiales recogidos incluyen documentos oficiales (actos, decretos, resoluciones, actas de reuniones, demandas, entre otros), artículos de periódicos, sitios web de medios especializados y sitios web de empresas. Además, los autores han llevado a cabo entrevistas con partes interesadas clave en el proceso de formulación, que incluyen representantes del poder ejecutivo y legislativo, representantes de empresas de viajes a demanda y un representante de un sindicato de taxistas. Los entrevistados son: Fernando Haddad (antiguo Intendente de San Pablo), Ciro Biderman (ex Director de Innovación de SP Negócios y coordinador de Mobilab), Jilmar Tatto (Antiguo Secretario Municipal de Transporte), Giovanni Romano (Director de Sinditaxi - Unión de Taxistas Autónomos de San Pablo), Policía Neto (Concejal Municipal), Adilson Amadeu (Concejal Municipal - representado por su equipo), Daniel Mangabeira (Jefe de Política Pública en Uber Brasil),

<sup>24</sup> Frey, "Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira", 04.

Matheus Moraes (Director del departamento legal, de políticas y comunicaciones en 99), y Juliana Minorello (Jefa del departamento Legal en Ca-bify Brasil).

### Las políticas regulatorias

Las políticas regulatorias desarrollada por la Municipalidad de San Pablo, establecidas en 2016, presentan un nuevo enfoque hacia el *rideshourcing*, en base al concepto de uso intensivo de carreteras. El concepto rector es que las empresas deben pagar por el uso privado de las vías públicas, y este precio puede variar de acuerdo con la intensidad del uso. La justificación de este concepto se explica en una nota técnica:

*“En camino vacío, la adición de un vehículo no interfiere con el espacio vial disponible. Sin embargo, llegado cierto momento, un automóvil adicional en el camino comienza a representar un costo para todos los demás vehículos, debido a la congestión. Este costo crece exponencialmente. Por lo tanto, el costo impuesto a la sociedad depende del nivel de ocupación de la infraestructura”<sup>25</sup>.*

En lugar de imponer una regulación de transporte tradicional en el nue-

vo modo de viaje<sup>26</sup>, la Ciudad propuso un mecanismo para regular los impactos de los viajes a demanda, así como para racionalizar el uso de la infraestructura pública. Desde el punto de vista de la economía del sector público<sup>27</sup>, la regulación apunta a dos fallas del mercado: las externalidades producidas y el problema del cliente libre con los bienes públicos. Las externalidades incluyen la congestión, como se explicó anteriormente, pero también la contaminación del aire. Al mismo tiempo, el sistema vial urbano se entiende como un bien público y la conducción comercial se cobra de manera similar a un sistema de peaje urbano, evitando o compensando el uso abusivo de la infraestructura pública.

El concepto se inspiró significativamente en la política de uso de la tierra, en la que el sector privado contribuye al financiamiento de la infraestructura pública brindada a las tierras urbanas<sup>28</sup>. En la regulación de bienes inmuebles, los mecanismos de captura de valor de la tierra están destinados a recuperar parte del valor generado a la propiedad privada debido a la inversión pública, y por lo tanto deben ser recuperados por el sector público. Los mecanismos

<sup>25</sup> Prefeitura Municipal de São Paulo, “Progressividade e uso do viário urbano”, sem data.

<sup>26</sup> Para un análisis más detallado sobre la comparación entre la regulación de transporte tradicional y la gobernanza urbana, en cuánto a la regulación del *rideshourcing* en San Pablo, refiérase a Zanata R. y Paula P., 2018.

<sup>27</sup> Stiglitz, *Economics of the public sector*.

<sup>28</sup> Entrevista a Biderman.

<sup>29</sup> En San Pablo, la proporción de área de piso básico es una (la cantidad de área construida que un desarrollador tiene derecho a producir sin pagar cargos adicionales es igual al área de la parcela). Los derechos de construcción adicionales se consideran un bien público, que el desarrollador debe pagar a la Ciudad. Para alcanzar la proporción máxima de área de piso, se paga un precio público (concesión onerosa de derechos de construcción). Los ingresos son invertidos por la Ciudad en mejoras urbanas.

de captura de valor<sup>29</sup> de la tierra les cobran a los desarrolladores un precio público por el uso intensivo de la tierra, que necesariamente está respaldado por inversiones públicas en infraestructura. La regulación de los viajes a demanda seguiría la misma lógica, como argumenta la Ciudad:

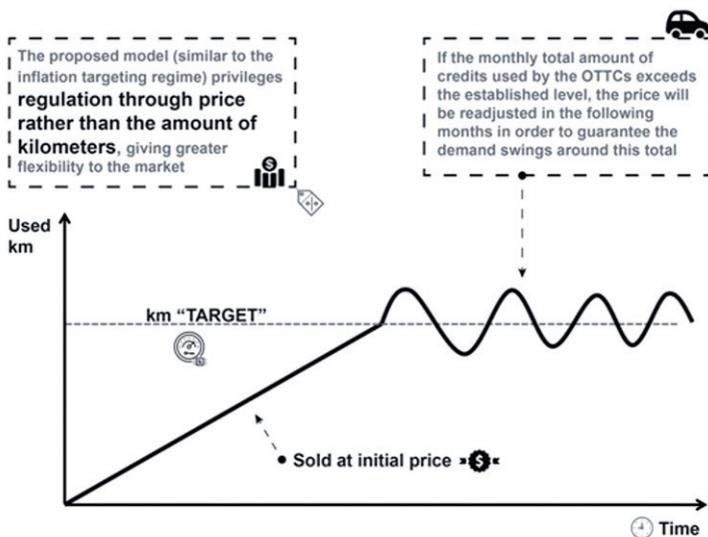
*“La novedad es que, dado que esta nueva modalidad de transporte utiliza la infraestructura vial que fue pagada por todos, se eligió cobrar lo mismo por su uso. En otras palabras, el costo de la infraestructura es público, pero su ganancia es privada. Es decir, el uso de una infraestructura pública es remunerado. Este tipo de cobro se llama ‘precio público’ o subvención”.*

A diferencia del uso de la tierra, el valor se genera en función de un activo

público (el sistema vial, en lugar de la tierra). En este caso, la cuestión crucial es más bien regular el uso de este bien público, que es escaso y controlado. Además, el uso del sistema de carreteras se basa más bien en un flujo y no en un stock. Si bien los cargos por la planificación del uso de la tierra se pagan por adelantado, no sería razonable vender los “derechos” de uso de la carretera con anticipación. El pago por el uso de la carretera se realiza posteriormente y en lotes para reducir los costos de transacción.

El esquema de regulación se basa en un objetivo de kilómetros y un sistema de fijación de precios para créditos/kilómetro. El órgano de gobierno de esta política (Comité Municipal de

**INTENSIVE USE OF ROADS REGULATION BY ECONOMIC ACTIVITY**  
**KILOMETER CREDITS COMMERCIALIZATION**



**Figura o6.** Diagrama de uso intensivo del sistema de carreteras y el objetivos de kilómetro. Fuente: Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano, 2016.

Uso Vial - MCRU) establece el objetivo, teniendo en cuenta la capacidad de la carretera. Al principio, este objetivo se calculó como el equivalente a los kilómetros recorridos por 5.000 taxis y el precio de un kilómetro de crédito se estableció como 10 centavos de real brasileño<sup>30</sup>. Las empresas de viajes a demanda deben pagar los créditos del kilómetro después de que sus conductores los utilicen. Si el consumo total de kilómetros está cerca de alcanzar el objetivo, el organismo rector de la política puede aumentar el precio por kilómetro de crédito, a fin de desalentar el uso intensivo de la carretera. El diagrama de la Figura 06 explica este mecanismo.

La política de reglamentación de viajes a demanda en San Pablo, que incluye la “recogida solidaria”<sup>31</sup> y el uso compartido de vehículos sin conductor<sup>32</sup>, tiene los objetivos generales de optimizar el uso de la infraestructura, mejorar el acceso y la movilidad y promover el desarrollo urbano inclusivo y sostenible. El sistema de fijación de precios es el mecanismo establecido para alcanzar estos objetivos, mediante incentivos monetarios y desincentivos aplicados al precio por kilómetro de crédito. El precio cobrado puede descontarse de acuerdo con los objetivos específicos de la política. El esquema se resume en la Figura 07. Los incentivos y desincentivos se enumeran en la Tabla 01.



**Figura 07.** Operación de la política regulatoria. Elaborado por los autores, en base al Decreto 56.981 / 2016 y Resoluciones emitidas por MRCU.

<sup>30</sup> Estimado por el costo total de mantenimiento vial dividido por el total de kilómetros recorridos, según la “Nota técnica” de San Pablo, 2016. El precio por kilómetro no se ajusta por inflación.

<sup>31</sup> Transporte individual no remunerado de conductores y pasajeros, que estén interesados en compartir viajes y costos, siempre que: i) los viajes no sean profesionales; ii) no es con fines de lucro; iii) se lleva a cabo en vehículos particulares y no se utiliza para viajes a demanda; iv) no lleva más de cuatro pasajeros, simultáneamente.

<sup>32</sup> Servicio de alquiler de vehículos disponible en espacios públicos de estacionamiento cuya explotación económica está condicionada al pago de una concesión por el derecho a utilizar el estacionamiento en vías urbanas.

**Tabla 01.** Incentivos y desincentivos aplicables a créditos por kilómetros. Elaborado por los autores, en base al Decreto 56.981 / 2016 y Resoluciones emitidas por MRCU.

TIPOS	INCENTIVO O DESINCENTIVO <sup>33</sup>	FACTOR MULTIPLICADOR	PRECIO POR KM	NORMATIVA LEGAL
<b>Incentivos de desarrollo inclusivo y sostenible</b>	Conductora femenina (también, de acuerdo con el Decreto 56.981 / 2016 a mediados de 2018, el 15% de todos los créditos por kilómetro deben ser realizados por las conductoras femeninas)	10%	\$0.01	Resolución 14/2017
	Automóviles accesibles	10%	\$0.01	Resolución 14/2017
	Vehículo híbrido o no contaminante	10%	\$0.01	Resolución 14/2017
<b>Incentivos de movilidad y accesibilidad</b>	Kms conducidos distrito comercial central	50%	\$0.05	Resolución 14/2017
	Entre 8 P.M. Y 10 P.M.	50%	\$0.05	Resolución 14/2017
	Entre 10 A.M. Y 5 P.M	70%	\$0.07	Resolución 14/2017
	Entre 10 P.M. Y 7 A.M.	10%	\$0.01	Resolución 14/2017
	Domingo y feriados	70%	\$0.07	Resolución 14/2017
<b>Incentivos de optimización</b>	Carpooling solicitado por 1 usuario	50%	\$0.05	Resolución 04/2016
	Carpooling solicitado por 2 usuarios	30%	\$0.03	Resolución 04/2016
	Carpooling solicitado por 3 usuarios	20%	\$0.02	Resolución 04/2016
	Carpooling solicitado por 4 usuarios	10%	\$0.01	Resolución 04/2016
<b>Incentivos de competencia y antimonopolio<sup>34</sup></b>	Consumo de hasta el 20% del objetivo del kilómetro	100%	\$0.10	Resolución 04/2016
	Consumo entre el 20 y el 40% del objetivo del kilómetro	110%	\$0.11	Resolución 15/2017
	el 40 y el 60% del objetivo del kilómetro	130%	\$0.13	Resolución 15/2017
	Consumo entre el 60 y el 80% del objetivo del kilómetro	160%	\$0.16	Resolution 15/2017
	Consumo entre el 80 y el 100% del objetivo del kilómetro	230%	\$0.23	Resolución 15/2017
	Consumo mayor al 100% del objetivo del kilómetro	360%	\$0.36	Resolución 15/2017

Además del sistema de fijación de precios, la regulación también estableció el proceso de registro, los criterios mínimos de servicio y el requisito de compartir datos con la Ciudad. Según lo establecido en el Decreto 56.981 / 2016, cada empresa de viajes a demanda debe inscribirse en la Municipalidad como Operador Acreditado de Tecnología de Transporte (ATTO)<sup>35</sup>, que son las empresas responsables de organizar e intermediar la conexión entre conductores y usuarios a través de una plataforma tecnológica. A los ATTO se les concede el derecho al uso intensivo de carreteras para el análisis de una actividad económica. Como contraparte, los ATTO deben (1) pagar el precio público de los créditos de kilómetro en función del monto utilizado y los incentivos aplicados, (2) proporcionar a la ciudad datos operativos<sup>36</sup>, (3) seguir los criterios mínimos de operación<sup>37</sup> y (4) ofrecer a los usuarios la posibilidad de hacer *carpooling*.

El órgano rector de la política, MCRU, es responsable del proceso

de implementación, sus productos y resultados, y propone ajustes, mediante resoluciones. El comité está dirigido por la Secretaría Municipal de Transporte e incluye representantes de diferentes Secretarías en la administración ejecutiva. Mobilab, el laboratorio de innovación de la ciudad dedicado a la movilidad, debería ser responsable de analizar los datos proporcionados y apoyar la evaluación de los resultados de la política.

La estrategia establecida por la ciudad de San Pablo para regular los viajes a demanda difiere de otras políticas establecidas por las ciudades en Latinoamérica: en lugar de emitir licencias para empresas de *ridesourcing* y una tarifa estándar, los reguladores en San Pablo establecieron un mecanismo para guiar el transporte individual hacia objetivos específicos, en un enfoque de gestión de la demanda. A mediados de 2016, cuando se creó la política en San Pablo, la Ciudad de México fue la única ciudad de América Latina que tuvo un sistema regulado de *ridesourcing*. Más adelante, en

<sup>33</sup> En base a Resoluciones MRCU N° 14/2017 y n° 15/2017.

<sup>34</sup> Con el fin de reducir los monopolios en el mercado del *ridesourcing* y crear un espacio para que las empresas más pequeñas puedan competir, la Resolución MRCU N° 12/2016 estableció un precio progresivo por kilómetro. Mientras más créditos por kilómetro consuma una empresa, más caro será el precio a pagar.

<sup>35</sup> Accredited Transport Technology Operator (ATTO) es el equivalente en San Pablo de Transport Network Company (TNC), como se denomina a la política regulatoria de California.

<sup>36</sup> La transmisión de datos al principio se hacía a través de API. La información solicitada fue: "I) origen y destino del viaje; II) duración y distancia del viaje; III) tiempo de espera para la llegada del vehículo al origen del viaje; IV) mapa de la ruta; V) ítems del precio pagado; VI) evaluación del servicio brindado; VII) identificación del conductor; VIII) otros datos solicitados por la Municipalidad necesarios para el control y la regulación de las políticas públicas de movilidad urbana". (San Pablo, Decreto 56.981/2016)

<sup>37</sup> Según lo establecido en el Decreto 56.981 / 2016, los criterios mínimos incluyen brindar identificación de los conductores a los usuarios, mapas de navegación en vivo, evaluación del usuario y una factura electrónica con información sobre rutas, conductores y precios.

2016 y 2017, siguieron otras ciudades, la mayoría siguiendo el modelo exacto de la Ciudad de México. Allí, las empresas de viajes a demanda debían registrarse en la Municipalidad y pagar el 1,5% de los ingresos por viaje a un fondo público, el “Fondo de Taxis, Movilidad y Peatones”<sup>38</sup>.

El enfoque de San Pablo, por otro lado, utiliza el método de recompensas y castigos para lograr una operación más deseable de empresas de viajes a demanda, desde una amplia perspectiva pública. Cada empresa debe pagar por los créditos kilómetro que consume. Sin embargo, los precios pueden diferir según los diversos incentivos. Estos incluyen descuentos por hacer *carpooling* (uso compartido del automóvil), a fin de reducir el número de vehículos; por viajes nocturnos o en la periferia, debido a las pocas opciones de tránsito; para incluir a las mujeres conductoras, a fin de brindar igualdad de oportunidades para hombres y mujeres; y por vehículos eléctricos y accesibles, para pasajeros discapacitados y para reducir la contaminación del aire. Todos estos incentivos se realizan por medio del sistema de fijación de precios.

Uno de los mecanismos establecidos (en la Resolución 12) fue el precio público progresivo por crédito por kilómetro. Esta medida tiene el objetivo de fomentar la competencia, dado el riesgo de monopolio que comúnmente se tiene en las “economías de red”. Se han creado seis escalas de

valores para que el precio de referencia (R \$ 0,10) se pueda aumentar hasta tres veces. Mediante este mecanismo, los ATTO que consumen más créditos por kilómetro pagan más. El mecanismo induce el cumplimiento del sistema meta, evitando el crecimiento de la demanda por encima del valor establecido.

A través de un enfoque integrado y holístico, la política regulatoria de San Pablo establece un marco relevante para asociar la regulación de los viajes a demanda al desarrollo urbano inclusivo y sostenible. El *ridesourcing* se entiende como un elemento del sistema de movilidad y los ATTO obtienen incentivos por abordar y mitigar la movilidad estructural y los problemas de desarrollo en la ciudad. Como se detalló anteriormente, la infraestructura de tránsito está más concentrada en las áreas centrales de la ciudad. Lo mismo ocurre con los taxis, debido a su precio más alto y a las preferencias de los conductores<sup>39</sup>. La Figura 08 muestra la proporción de viajes realizados por *ridesourcing* en comparación con el total de viajes realizados a través de la aplicación 99. La compañía ofrece opciones de taxi y de viajes a demanda, pero en las áreas periféricas, el *ridesourcing* realiza mayor cantidad de viajes. En 2017, aparecieron (y perduraron) nuevas empresas de viajes a demanda en el mercado, como Lady Driver y Ubra (actualmente JaUbra). La primera solo tiene conductoras femeninas y solo acepta viajes solicitados por mujeres. La segunda fue creada por ciudada-

<sup>38</sup> Ciudad de México. Gaceta Oficial, 2015.

<sup>39</sup> Según Romano, de la unión de taxis Sinditaxi, dos tercios de los viajes de transporte individuales parten del centro ampliado de la ciudad.

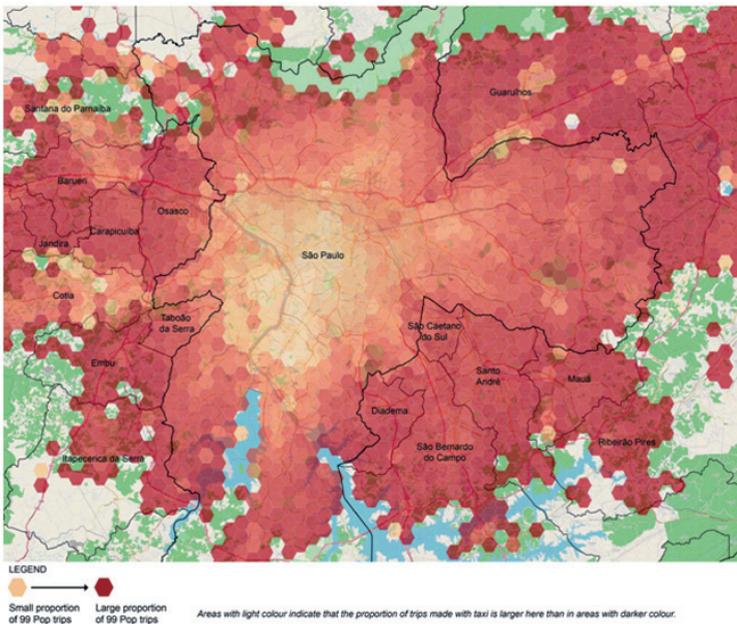
nos de Brasilândia luego de darse cuenta de que Uber no viajaría en su barrio, un distrito pobre con altos indicadores de violencia y la población más alta de la zona norte de la ciudad. Aunque hay poca evidencia de los resultados de los incentivos, es claro que hay demanda y oportunidad para un enfoque inclusivo.

## La política

La regulación de *ridesourcing* en San Pablo se logró a través de una estructura y negociación política específica, que involucró a varias partes con inte-

reses contradictorios entre finales de 2014 y mediados de 2016. Este debate alcanzó a taxistas y sindicatos, algunos conductores y representantes de empresas de *ridesourcing*, concejales municipales (representantes del poder legislativo), el intendente en ejercicio y representantes del poder ejecutivo de la Municipalidad.

Los conflictos con los taxistas surgieron poco después de que Uber comenzó a operar en San Pablo. Alegaron que el *ridesourcing* era ilegal y que se estaba apoderando del mercado de taxis. Organizaron protestas en áreas clave de la ciudad y los



**Figura 08.** Proporción de viajes realizados en el servicio “99Pop” (“ridesourcing”) del número total de viajes (*taxi hailing* y *ridesourcing*) con la aplicación 99, en la Región Metropolitana de San Pablo durante el mes de mayo de 2018. Fuente: 99 Unidad de Políticas e Investigación (empresa de *ridesourcing* y taxis). Cuanto más oscuro es el color, mayor es la cantidad de viajes solicitados por *ridesourcing* en esa área. Cuanto más claro es el color, mayor es la cantidad de viajes en taxi solicitados.

conductores de Uber denunciaron la hostilidad diaria que sufrían los taxistas<sup>40</sup>. A medida que la tensión aumentaba, se instó al sector público a adoptar una postura.

El conflicto se trasladó al ámbito institucional, donde el Concejo Municipal lideró por primera vez la discusión sobre si los viajes a demanda deberían prohibirse o no. Históricamente, los sindicatos de taxistas han influido y apoyado la elección de concejales debido a su capacidad de comunicación con la población que utiliza sus servicios. Adilson Amadeu<sup>41</sup> es uno de ellos, y su mandato se dedica a defender los intereses de los taxistas<sup>42</sup>. En agosto de 2014, Amadeu presentó un proyecto de ley (PL 349/2014) que proponía la prohibición de los viajes a demanda en la ciudad, con el apoyo de un grupo de otros 37 concejales.

Un año después, en octubre de 2015, en una sesión larga y problemática (Imágenes 01 y 02), el proyecto de ley fue aprobado (como la Ley 16.279 / 2015) con 43 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones. Según los funcionarios de la ciudad, en ese momento, los taxistas y los sindicatos estaban fuertemente involucrados en el proceso, mientras que la única empresa de *ridesourcing* (Uber) no logró involucrar a tantos conductores para apoyarlo y promover un lobby más

fuerte que el de los taxis. El proyecto de ley fue aprobado con un artículo incluido en el último minuto, proponiendo la elaboración de estudios y análisis para la regulación del transporte individual. La prohibición de los viajes a demanda, por lo tanto, no duraría mucho.

Cuando se aprobó el proyecto de ley los representantes del poder ejecutivo se comprometieron a promover la regulación de los viajes a demanda. El gobierno preparó un proyecto de decreto proponiendo la política regulatoria y promovió una consulta pública en línea de este documento, abierta a los ciudadanos para expresar sus opiniones. La consulta recabó casi 6.000 comentarios, la mayoría de ellos estuvieron a favor de regular el *ridesourcing* en lugar de prohibirlo. La consulta reunió evidencia de que, aunque la gran mayoría de los concejales estaban en contra de la regulación, este no era necesariamente el punto de vista de los ciudadanos. Una encuesta de opinión publicada en agosto de 2016 apoyó el mismo argumento: el 69% de los ciudadanos de San Pablo estaba a favor de Uber<sup>43</sup>.

Mientras tanto, el Tribunal del Estado de San Pablo la otorgó a Uber una orden judicial que le permitía seguir operando<sup>44</sup>. Esta decisión suspendió los efectos de la Ley 16.279 / 2016 para la empresa y la fiscalía la consideró

<sup>40</sup> “Taxistas ameaçam Uber: “já furei dois pneus, arranquei o passageiro de dentro do carro”, Tecnoblog, 2015, <https://tecnoblog.net/181336/taxistas-uber-ameacas/>

<sup>41</sup> Amadeu’s staff, interview.

<sup>42</sup> Amadeu’s staff, interview.

<sup>43</sup> DataFolha. “Opinião sobre o UBER”, Folha de São Paulo, July 14, 2016.

<sup>44</sup> Redação. “TJSP: Prefeitura não pode restringir atividade do Uber.” Jota, February 2, 2016.

como anticonstitucional<sup>45</sup>. Más adelante en octubre de 2016, el acto sería juzgado en el Tribunal del Estado.

El intendente, a su vez, estaba decidido a establecer una política regulatoria para los viajes a demanda. En conjunto con los únicos concejales que votaron en contra de su prohibición, los representantes del ejecutivo

propusieron una nueva versión para un proyecto de ley que regula el *ridesourcing* (421/2014) en abril de 2016. Sin embargo, la mayoría mantuvo su posición, y el proyecto de ley nunca se votó. Como resultado, el intendente y su equipo decidieron establecer la política regulatoria por medio de un decreto. La Tabla 02 muestra cada paso de este proceso.



**Imágenes 01 y 02.** Los conductores de taxis y los concejales apoyan el proyecto de ley 349/2014, durante la sesión final de votación. Fuente: Cámara de São Paulo (Concejo Municipal de San Pablo).

La decisión del ejecutivo de regular los viajes a demanda fue impulsada por diferentes motivaciones de los funcionarios del gobierno. Las principales agencias involucradas del poder ejecutivo fueron el Gabinete del Intendente, la Secretaría Municipal de Transporte (SMT)<sup>46</sup> y SP Negocios<sup>47</sup>, cada uno con una agenda particular: a SP Negócios lo impulsó la oportunidad de fomentar el desarrollo tecnológico y la innovación en la movilidad urbana; los representantes

de SMT reconocieron que el *ridesourcing* era un mercado inevitable, especialmente después de las decisiones de la Corte; el intendente Fernando Haddad, a su vez, estaba interesado en representar intereses difusos, oponiéndose a la influencia corporativa representada en el Concejo Municipal. En sus palabras:

*“Un problema típico en política es que el interés difuso siempre pierde interés corporativo, a menos que el jefe del poder ejecutivo decida apoderarse del*

<sup>45</sup> G1 São Paulo. “Lei que veta aplicativos como Uber em SP é inconstitucional, diz MP-SP.” O Globo, April 13.

<sup>46</sup> La secretaria responsable de formular, gestionar y evaluar las políticas de movilidad urbana, así como gestionar el transporte individualizado y público.

<sup>47</sup> Agencia vinculada por la cooperación con la Municipalidad de San Pablo (Secretaría de Finanzas y Desarrollo Económico), responsable de “programas de exploración para sectores prioritarios de la economía de la ciudad”

**Tabla 02.** Hitos de la discusión de política regulatoria. Fuente: Elaborado por los autores, en base al Diário Oficial do Município de São Paulo, Câmara de São Paulo, Tribunal de Justiça de São Paulo.

Fecha	Hito
Agosto 2014	Proyecto de ley 349/2014 presentado por el concejal Adilson Amadeu y un grupo de otros 37 concejales proponiendo la prohibición del “rideshourcing” en San Pablo.
Agosto 2015	El proyecto de ley 421/2014 es presentado por el concejal Police Neto proponiendo la regulación de la contratación de pasajeros en San Pablo.
Octubre 2015	El proyecto de ley 349/2014 se promulga como la Ley 16.279 / 2015, que prohíbe el rideshourcing.
Diciembre 2015	El proyecto de ley 421/2014 se aprueba en la primera ronda.
Diciembre de 2015 hasta enero de 2016	Consulta pública abierta para consideraciones sobre el proyecto de decreto para regular los viajes a demanda.
Febrero 2016	La Corte del Estado de San Pablo concede una orden judicial a Uber para continuar su operación.
Abril 2016	El proyecto de ley 421/2014 se revisa y presenta de acuerdo con las propuestas del proyecto de decreto. El proyecto de ley no llega a la sesión de votación.
Mayo 2016	El intendente firma el Decreto 56.981 / 2016, que regula el <i>rideshourcing</i> .

*propósito. Este es un tema clásico en la ciencia política, y eso es lo que sucedió en este caso particular, tal como lo sugiere la doctrina. (...) La Municipalidad representa los intereses corporativos debido a la lógica en la elección de concejales*<sup>48</sup>.

Lo habitual hubiese sido que el tema sea conducido por la Secretaría de Transporte Municipal (MST). Sin embargo, el intendente mismo estuvo profundamente involucrado en el tema y todas las decisiones se elevaron a su gabinete. La movilidad urbana y los espacios públicos fueron temas centrales en la agenda de

<sup>48</sup> Entrevista a Fernando Haddad

Haddad, que estaba apuntada hacia una ciudad más inclusiva. Según él: *“Toda la filosofía de la administración se basaba en el concepto de escasez del bien público, del bien común. Trabajar con este concepto en la esfera pública es fundamental”*. Haddad considera que los mecanismos de captura de valor de la tierra, los incentivos y requisitos creados en la política de uso de la tierra para edificios de uso mixto y la regulación del uso intensivo de caminos fueron políticas creadas dentro de un enfoque general de su gobierno: *“Son todos conceptos combinados que apuntan cambiar la ciudad”*<sup>49</sup>.

Durante su mandato, se crearon varias políticas para mejorar el transporte público y fomentar los espacios públicos. La propuesta de regular el uso intensivo de carreteras, racionalizando así el uso de la infraestructura pública, cumplió los objetivos de su agenda. El proceso de decisión fue liderado por la oficina del intendente, mientras que SP Negocios diseñó el plan de política general y el MST fue responsable de negociar el tema con los representantes de los taxistas y el Comité Municipal de Tránsito y Transporte<sup>50</sup>.

SP Negocios pretendía crear más una política de comando (en lugar de control), induciendo a los ATTO a proporcionar un servicio que podría generar menos externalidades y mayores beneficios para la sociedad. Según Ciro Biderman, Director

de Innovación en SP Negocios en ese momento, los viajes a demanda podrían integrarse mejor con el transporte público, creando mayor eficiencia. En su opinión, estimular el *carpooling* (uso compartido del automóvil) sería uno de los mayores logros de la política, especialmente para los viajes de primera y última milla. Por lo tanto, sí vio un gran potencial de los viajes a demanda para contribuir al sistema de movilidad.

Jilmar Tatto, Secretario de Transporte, cree que los cambios tecnológicos en la movilidad urbana son inevitables, sin embargo, afirma que debería haber una regulación pública, especialmente en lo que respecta al espacio público y la infraestructura. Tatto cree que *“uno puede ser mucho más fuerte que el otro y, por lo tanto, el Estado debe intervenir para evitar la competencia desleal, y esto es aún más complejo en áreas de uso público”*.<sup>51</sup> Desde su punto de vista, el sistema vial de San Pablo es excluyente y debe ser redistribuido para abrir el espacio para el tránsito, que es la principal prioridad. Aunque los diferentes interesados pudieron haber estado motivados por diversas razones, todos estuvieron de acuerdo con el objetivo general de hacer que el sistema vial sea más eficiente, de modo que pudiera beneficiar a todo el sistema de movilidad, creando espacio y oportunidades para el transporte público.

<sup>49</sup> Entrevista a Fernando Haddad.

<sup>50</sup> El rol del consejo de la ciudad. Instancia para la participación social y el control de la movilidad urbana, constituida por el decreto 54.058 / 2013, e integrada por el poder público, operadores de servicios y usuarios.

<sup>51</sup> Entrevista a Jilmar Tatto.

Para establecer la política regulatoria, en un ambiente muy desfavorable, el poder ejecutivo del gobierno tomó riendas en el asunto, y estableció negociaciones con los diferentes interesados y propuso que la regulación se establezca por decreto.

Como se detalló anteriormente, los principales actores involucrados en este debate entre 2014 y mediados de 2016 fueron los taxistas y sus representantes, los concejales municipales, que representan al poder legislativo, las empresas de viajes a demanda y el poder ejecutivo del gobierno municipal. Si bien los dos

primeros grupos se opusieron a la regulación de *ridesourcing*, y se manifestaron a favor de su prohibición, los dos últimos grupos apoyaron la regulación.

Cuando el intendente asumió la responsabilidad de la regulación mediante la firma de un decreto, asumió la carga política, en su mayoría de los taxistas que rechazaban la medida, en un año de elecciones. Al mismo tiempo, reguardó a los Consejeros de las fricciones de otra discusión del tema en el Concejo Municipal. Simultáneamente, MST negoció con los sindicatos de taxis la emisión de

**Tabla 03.** Grupos de interés, sus posiciones durante el debate de regulación y los resultados de negociación para cada uno. Elaborador por los autores en base a las entrevistas.

<b>Grupos interesados</b>	<b>Taxistas</b>	<b>Conductores y empresas de ridesourcing</b> (Uber, 99, Cabify)	<b>La mayoría de los concejales</b>	<b>Intendente y gerentes ejecutivos</b>
<b>Representantes</b>	Sindicatos y Asociaciones (Adetaxi, Simtetaxi, Sinditaxi)	Uber (las otras empresas aún no operaban)	–	Gabinete del intendente; MST; SP Negocios
<b>Postura</b>	En contra de la regulación de ridesourcing	A favor de la regulación de ridesourcing	En contra de la regulación de ridesourcing	A favor de la regulación de ridesourcing
<b>Resultados de la negociación</b>	Se permitió que los taxistas puedan viajar en carriles exclusivos para autobuses; Se emitieron 5,000 nuevas licencias de taxi.	Las empresas de ridesourcing tienen permiso de operar. El registro y pago de créditos kilómetro es obligatorio.	La regulación de Ridesourcing no fue tratada en nuevas sesiones en el Concejo Municipal, evitando la responsabilidad política.	Firma del Decreto 56.981 / 2016, que regula el ridesourcing

otras 5.000 licencias de taxi y el permiso para que los taxistas conduzcan en carriles exclusivos para autobuses. Esto lograría que una parte del mercado de transporte individual sea reservado para taxistas: tendrían una ventaja en términos de velocidad durante las horas pico. Los resultados de estas negociaciones se resumen en la Tabla 03.

## Gobierno

El proceso de formulación de esta política se benefició de una reestructuración anterior en el gobierno municipal con dos nuevas agencias, lo que creó condiciones favorables para desarrollar este modelo. En 2013, se creó la empresa pública SP Negóciós, con el objetivo de promover un mejor entorno de inversión en la ciudad. Según los entrevistados, SP Negóciós estaba más preparado para concebir una regulación innovadora que MST. El segundo elemento fue la base del Laboratorio de Innovación en Movilidad (Mobilab), que reunió a investigadores y emprendedores para desarrollar investigación aplicada, análisis de datos, transparencia y participación en temas de movilidad. Si bien SP Negóciós fue un elemento importante para la formulación de la política, según Biderman, quien también fue coordinador de Mobilab, el laboratorio era una estructura esencial para que la política tuviera éxito. Debería ser responsable del análisis sistemático de los datos recopilados

de los ATTO, proponiendo ajustes en los parámetros de la política.

El órgano de gobierno establecido en el Decreto 56.981 / 2016 es el Comité Municipal de Uso Vial (MCRU), un comité intersectorial responsable de la toma de decisiones y la implementación de la regulación de *ri-desourcing*. MCRU congrega varias secretarías y es parte del MST. En reuniones periódicas, el comité toma decisiones sobre los parámetros de la política, como el precio público, los incentivos y los criterios de registro, entre otros. Las decisiones se emiten en resoluciones, que permiten ajustes ágiles si es necesario<sup>52</sup>. La experiencia de una gobernanza integrada de la movilidad urbana demostró ser fecunda; recientemente, al comité también se le asignó la responsabilidad de analizar el sistema de uso compartido de bicicletas<sup>53</sup>.

El establecimiento de la política de regulación mediante el Decreto 56.981 / 2016, después de las negociaciones políticas detalladas anteriormente, disminuyó los conflictos entre taxistas, sindicatos y ATTOs. Sin embargo, la política aún está sujeta a inestabilidades debido a constantes indagaciones y demandas judiciales llevadas al sistema judicial y a la falta de disponibilidad de datos. Además, dado que las reglas se establecieron en un decreto municipal, en lugar de una ley, los nuevos decretos emitidos por los siguientes gobiernos pueden modificar por completo la política. A

<sup>52</sup> Hasta mediados de julio de 2018, se habían publicado dieciocho resoluciones

<sup>53</sup> Decreto N° 57.889/2017.

mediados de 2018, el nuevo gobierno en ejercicio emitió<sup>54</sup> cuatro nuevos decretos desde 2017, todos estableciendo ajustes específicos, en lugar de una nueva política. Estos incluyen dos cambios en las secretarías que integran MCRU, la concesión para automóviles más antiguos para brindar servicios de ridesourcing, y la rescisión del requisito de los ATTO que ofrecen servicios de carpooling (uso compartido del automóvil). Lo último revela que el gobierno actual ya no considera el *carpooling* como una prioridad.

Las demandas y conflictos judiciales que involucran a los ATTO y la Municipalidad persisten después de que se estableció la regulación, creando varios obstáculos para la implementación efectiva de la política. En octubre de 2016, Uber, la empresa más grande del mercado, presentó una demanda cuestionando la progresividad de los precios establecidos en la Resolución 12. La empresa alegó que la Municipalidad había excedido su competencia y no respetó los principios de isonomía. El argumento también señaló “desviación de propósito”, ya que *“el uso del precio progresivo como un mecanismo de competencia está relacionado con el derecho*

*económico, y no con el control de los objetivos de uso de la carretera”*<sup>55</sup>. La demanda reclamó la discontinuidad de la Resolución 12. En julio de 2017, la Municipalidad emitió la Resolución 16, que creó una serie de requisitos para conductores y los ATTO, como el registro de todos los conductores en Municipalidad, la prohibición de vehículos de otras ciudades para proporcionar servicios de viajes a demanda en San Pablo<sup>56</sup> y vehículos con un máximo de 5 años de uso, entre otros. Esta vez, Uber, 99 y Cabify presentaron una demanda conjunta<sup>57</sup> y se les concedió una orden judicial. La Figura 09 presenta los juicios y demandas judiciales entre los ATTO y la Municipalidad de San Pablo. Según el ex intendente Haddad, los ATTO son ahora otra fuerza corporativista en el campo de juego. En esta instancia, las empresas tienen estrategias de negociación más fuertes y pueden tener una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones.

El análisis de los datos, que es uno de los elementos centrales de la política, también se ve comprometido debido a las disputas. Los ajustes y la calibración de los parámetros de la política (precio por crédito kilómetro, incentivos, etc.) se basan en el aná-

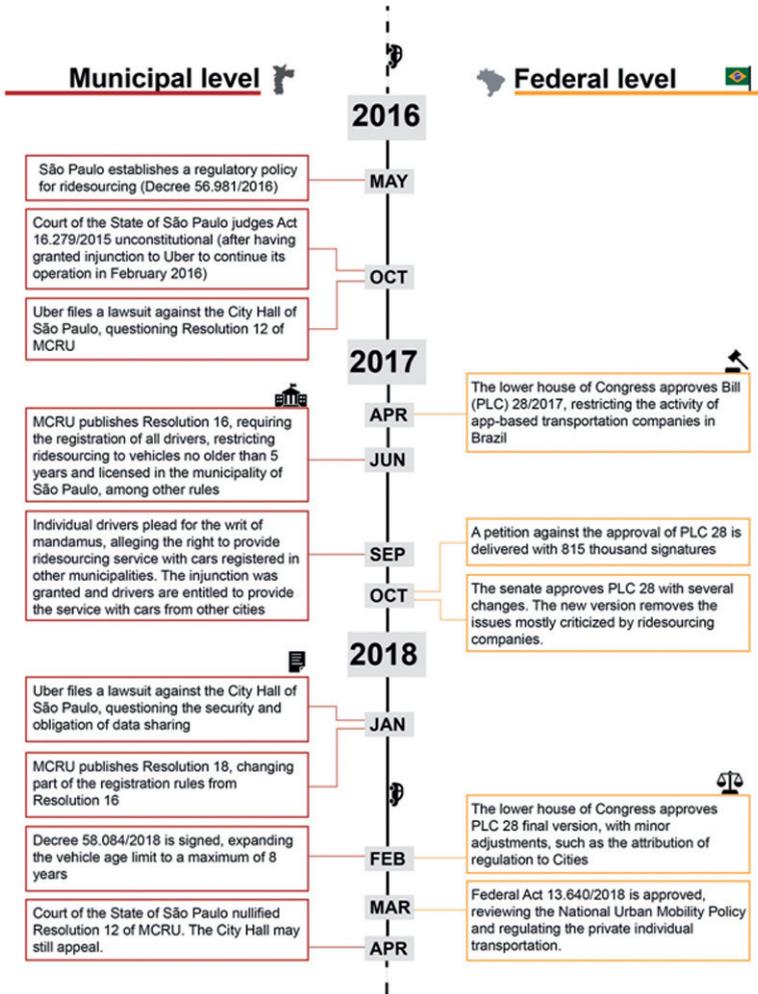
<sup>54</sup> Decreto 57.750 / 2017, Decreto 57.939 / 2017, Decreto 58.084 / 2018 y Decreto 58.167 / 2018

<sup>55</sup> TJ-SP, Pr. Comum. N.º. 1047591-20.2016.8.26.0053, São Paulo, Dr(a). Antonio Augusto Galvão de França, 04.11.16 (Braz.).

Al momento de redactar este documento, el Tribunal de Justicia del Estado de San Pablo había suspendido la Resolución MRCU n.º 12/2016. La Municipalidad aún puede apelar.

<sup>56</sup> TLa prohibición de automóviles de otros municipios se consideró un problema crítico por dos razones: el área urbana de San Pablo es contigua a los otros municipios en la Región Metropolitana. Los ciudadanos a menudo viajan de un municipio a otro. Además, muchos conductores utilizan autos alquilados para el ridesourcing

<sup>57</sup> TJ-SP, Pr. Comum. N.º 1047591-20.2016.8.26.0053, São Paulo, Dr. Kenichi Koyama, 23.01.18 (Braz.).



**Figura 09.** Cronología de los conflictos que involucran a los ATTO y la Municipalidad de San Pablo después de la publicación del Decreto 56.981 en mayo de 2016 y del proceso de regulación a nivel federal. Elaborado por los autores, en base al Diário Oficial do Município de São Paulo, Câmara de São Paulo, Tribunal de Justiça de São Paulo, Senado Federal y Câmara de Deputados.

lisis de datos, al igual que la evaluación de los resultados de la política. Las Resoluciones 02 y 13 establecieron que MCRU publicaría un informe periódico sobre la meta del kilómetro y la información general del sistema. Sin embargo, no se han publicado in-

formes. La mayoría de las empresas entrevistadas alegan que proporcionan los datos solicitados; excepto Uber, que ha entablado otra demanda cuestionando la privacidad y seguridad de la transmisión de datos a la Municipalidad, así como la obliga-

ción de hacerlo<sup>58</sup>. Los autores de este artículo solicitaron esos informes a la Municipalidad<sup>59</sup>, pero la información fue rechazada, supuestamente debido a la demanda mencionada anteriormente<sup>60</sup>. Aunque el diseño de políticas previó un proceso de toma de decisiones en base a pruebas, respaldado por la capacidad de la Municipalidad, el proceso de análisis de datos por Mobilab y el personal de la ciudad, y la evaluación de los resultados de las políticas por parte de la sociedad en general todavía enfrentan inestabilidades y falta de ingreso de datos.

La propuesta de un proyecto de ley que consolide los conceptos y directrices de la política, preservando su flexibilidad al tiempo que establece responsabilidades y sanciones claras, proporcionaría mayor estabilidad. Sin embargo, la promulgación de la ley aún está sujeta a los intereses y la imprevisibilidad del proceso legislativo. Con respecto a la gestión de datos, a su vez, pueden ser necesarias nuevas negociaciones con los ATTO, ya que tienen posiciones discrepantes sobre el tema.

### Regulación Federal

Otros desafíos institucionales surgieron cuando el poder legislativo federal comenzó a discutir un proyecto

de ley para regular el *ridesourcing* a mediados de 2016. El proceso comenzó de manera similar, en comparación con San Pablo: el congresista Carlos Zarattini<sup>61</sup> propuso un proyecto de ley que virtualmente prohíbe los viajes a demanda en Brasil, con el apoyo de taxistas y sindicatos en todo el país. El proyecto de ley fue aprobado con ajustes por parte de la cámara baja del Congreso (PLC 28/2017). Propuso cambios a la Política Nacional de Movilidad Urbana, la responsabilidad de las ciudades de regular y cobrar los impuestos correspondientes, y varios requisitos mínimos para las operaciones de compra y contratación. La última parte fue la más crítica, ya que incluía como requisitos mínimos un permiso previo para todos los conductores y el registro de todos los automóviles en la categoría de “alquiler” (al igual que los taxis).

Cuando el proyecto de ley fue enviado al Senado, las empresas de *ridesourcing* participaron en una reacción conjunta. El panorama era bastante diferente al del proceso en San Pablo: las empresas habían creado sectores y grupos dedicados a crear conciencia a los conductores, los usuarios y la opinión pública, así como negociar con los legisladores. Las empresas más grandes de este mercado lanzaron una campaña

<sup>58</sup> TJ-SP. Pr. Comum. Nº 1002511-62.2018.8.26.0053, São Paulo, Dra. Carmen Cristina Fernandez Teijeiro e Oliveira, 23.01.18 (Braz.).

<sup>59</sup> Las solicitudes se hicieron en base a la Ley de Acceso a la Información, que otorga a los ciudadanos el derecho a solicitar información pública.

<sup>60</sup> El problema de la disponibilidad de datos de las empresas de *ridesourcing* no se limita únicamente a San Pablo, como se ve en ZIPPER D, 2017.

<sup>61</sup> Del Partido dos Trabalhadores de São Paulo, al igual que que el ex intendente Fernando Haddad.

llamada “Juntos por la movilidad” y esta vez pudieron aprovechar la poderosa red de usuarios y conductores conectados a sus plataformas. Se organizaron manifestaciones en Brasilia, donde se encuentra el Congreso; se enviaron folletos y mensajes informativos a los usuarios y se realizaron publicaciones en la prensa; y se envió una petición al Congreso con alrededor de 825 mil firmas. Durante el período de votación, el CEO de Uber estuvo en Brasil para reunirse con ministros y senadores. La versión aprobada del proyecto de ley eliminó el registro obligatorio de vehículos en la categoría de “alquiler”, el requisito de propiedad del automóvil conducido, y asignó a las ciudades la competencia de supervisar. Después de la movilización, el resultado de la sesión de votación fue favorable para las empresas de *ridesourcing*, que celebraron los resultados<sup>62</sup>. El proyecto de ley se volvió a votar nuevamente en la cámara baja con cambios menores, incluida la competencia regulatoria de las ciudades, y fue promulgado por poder ejecutivo como Ley 13.640 / 2018.

La promulgación de la ley federal ha puesto punto final al cuestionamiento de la legalidad del *ridesourcing*. El servicio se ha extendido a más de cien ciudades brasileñas y muy pocas tienen regulaciones específicas. A partir de la Ley Federal 13.640 / 2018, el desafío actual se plantea a los municipios y es especialmente crítico para aquellos con baja capacidad técnica. ¿Qué modelo regulatorio se

adapta mejor a cada contexto? ¿Las ciudades van a adoptar una política de control tradicional, o seguirán un enfoque experimental con una política de comando como San Pablo? El contexto de cada ciudad debe tenerse en consideración. Más que seguir un determinado modelo, las ciudades deberían reflexionar sobre cómo se mantendrá un determinado esquema de políticas teniendo en cuenta las dimensiones políticas e institucionales. En la próxima sección, los autores señalan brevemente los desafíos a considerar, a partir del caso de San Pablo.

### Desafíos y posibilidades

Hay poca evidencia disponible para proporcionar una evaluación del desempeño de la política. Sin embargo, después de explorar el proceso de formulación e implementación, es posible identificar una serie de desafíos planteados a la regulación y señalar posibles caminos a seguir (resumidos en la Tabla 04).

De hecho, la falta de datos disponibles para el control social y el análisis técnico podría señalarse como un primer desafío. Los problemas de privacidad y seguridad son obstáculos para hacer pública cualquier información relacionada con el desempeño de esta política y, por lo tanto, compromete los impactos hacia la movilidad y el desarrollo urbano. Sin embargo, los datos son un elemento central de la gestión integrada y eficiente de la movilidad urbana y, por

<sup>62</sup> Caram, B., et al. “Câmara aprova regulamentação de aplicativos como Uber; placa vermelha não será exigida”, G1, February 28, 2018.

lo tanto, la gobernanza y gestión de datos deben debatirse en profundidad, junto con la gestión de la seguridad de los datos. El cumplimiento de los requisitos de la política, como el intercambio de datos, está comprometido en el caso de San Pablo, ya que la política fue establecida por un decreto, en lugar de un acto.

Aunque el *ridesharing* es un servicio privado, utiliza la infraestructura pública como uno de sus principales activos. Como se vio anteriormente, los ATTO están cada vez más preparados para negociar con los políticos, con sus equipos especializados y sus recursos. Su presión sobre el gobierno fragiliza la preservación de los valores colectivos y públicos;

**Tabla 04.** Desafíos para la efectividad de la política de regulación del *ridesharing* en San Pablo. Elaborado por los autores.

Desafíos a enfrentar	Rumbos y posibilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las demandas frecuentes cuestionan las resoluciones publicadas por MCRU</li> </ul>	<p>Brindar seguridad jurídica a una política regulatoria flexible, evitando disputas legales constantes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- No todos los ATTO cumplen con el requisito de proporcionar datos a la Municipalidad de San Pablo. A los ATTO se les concedió una medida cautelar.</li> <li>- Las decisiones que cambian los parámetros de la política se tomaron independientemente de las justificaciones en base a una evaluación de los resultados de la política</li> <li>- No se desarrolló ninguna evaluación con respecto a los resultados de incentivos y desincentivos.</li> </ul>	<p>Crear un mecanismo seguro y un acuerdo para la transmisión de datos, de modo que la política de <i>ridesharing</i> pueda evaluarse constantemente e integrarse con otras políticas de movilidad.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los ATTO y los conductores están más organizados y son más capaces de realizar movilizaciones y protestas</li> <li>- Los ATTO tienen una capacidad de lobby más fuerte y pueden influir en la toma de decisiones</li> <li>- No se divulga información (informes o datos agregados) a la sociedad, lo que dificulta el control social.</li> </ul>	<p>Incluir y fortalecer los mecanismos de control social como un medio para proporcionar un equilibrio entre los intereses corporativos y públicos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se tomaron medidas para evitar la competencia entre el <i>ridesharing</i> y el sistema de tránsito, o para proporcionar una mejor integración entre ellos.</li> <li>- El sistema de <i>bikesharing</i> (bicicletas compartidas) ahora está regulado por MCRU, lo que facilita la gobernanza de movilidad integrada.</li> </ul>	<p>Crear incentivos para viajes integrados con el sistema de tránsito (por ejemplo, para la primera y la última milla), creando más eficiencia en el sistema de movilidad como un todo.</p>

el caso del precio progresivo, por ejemplo, fue suspendido. La constitución de mecanismos de control social puede contribuir a encontrar un equilibrio entre las preocupaciones corporativas y los intereses públicos más amplios, preservando los activos públicos.

Otra característica central de la regulación es la flexibilidad. El organismo de gobierno (MCRU) debería poder cambiar los parámetros (precio por crédito kilómetro, incentivos) fácilmente a través de resoluciones, a medida que el consumo de kilómetros incrementa. No obstante, las disputas legales han cuestionado el contenido de las resoluciones, en conflicto con esa flexibilidad. El equilibrio entre la flexibilidad y la estabilidad legal es un tema central aún por desarrollar.

Un último desafío identificado a partir de la experiencia de San Pablo es la integración de los viajes a demanda a otras políticas de movilidad. Como se detalla en Zanatta et. al, 2018, la regulación de San Pablo avanza hacia la gobernanza urbana, en un enfoque experimental y holístico. Esta experiencia, que incluye un organismo de gobierno multisectorial, se está replicando en otras políticas regulatorias. El desafío aquí es cómo coordinar las diferentes políticas considerando la creciente complejidad del sistema.

## Conclusión

En la primera sección, este artículo exploró los contenidos de la política regulatoria de viajes a demanda establecida en San Pablo en 2016. El con-

cepto del “uso intensivo de carreteras”, propuso un nuevo enfoque hacia el *ridesourcing*: en lugar de centrarse en la actividad económica, la ciudad debería regular sus externalidades y su nivel de ocupación. Teniendo en cuenta el privilegio histórico dado a los automóviles en las políticas de movilidad y el déficit en el transporte público, la política orientada a la racionalización del uso del sistema de carreteras fue un cambio de paradigma. Esta posición era coherente con el objetivo general del gobierno de hacer que la infraestructura y el espacio público sean más inclusivos, trasladando el escaso bien público hacia más personas que puedan beneficiarse de él.

La política se basa en el concepto de regular el uso intensivo de carreteras y sus objetivos generales son racionalizar el sistema de circulación, mientras que se promueve su uso inclusivo y sostenible. La regulación funciona a través de un mecanismo de fijación de precios: las empresas de viajes a demanda pagan créditos kilómetro de acuerdo con la distancia total que recorrieron sus conductores. El órgano rector de la política establece una meta para la cantidad total de kilómetros que se recorrerán por mes. Si el objetivo está cerca de alcanzarse, el precio por kilómetro puede aumentar. Estos créditos se fijaron a un precio público de diez centavos por kilómetro, pero pueden cobrarse más o menos, dependiendo de los incentivos y desincentivos aplicables.

Los autores consideran que este diseño de política proporciona un mecanismo relevante para alcanzar objeti-

vos de desarrollo urbano inclusivos y sostenibles. Por medio del mecanismo de fijación de precios, la Ciudad puede estimular a las empresas de viajes a demanda para que brinden servicios que también aborden cuestiones públicas. Estos pueden incluir, por ejemplo, la reducción del número de automóviles con carpooling (uso compartido del automóvil), o la mejora de la movilidad de la primera y la última milla, especialmente en las áreas periféricas.

La formulación e implementación de esta política, sin embargo, debe analizarse considerando aspectos políticos e institucionales, como se ve en las secciones del artículo. El campo político involucra a diferentes partes interesadas con posiciones discrepantes. En el caso de San Pablo, la regulación solo podría establecerse en un decreto, firmado por el poder ejecutivo del gobierno, principal-

mente debido a la intensa oposición del poder legislativo. Al mismo tiempo, hubo que negociar con el sector del taxi para minimizar las protestas y los conflictos. A medida que se implementó la política, los conflictos se han trasladado al poder judicial, que ahora involucra a la Municipalidad y conductores y empresas de ridesourcing. Las demandas frecuentes y las decisiones judiciales han puesto en juego varios aspectos de política, desde incentivos de competencia hasta el análisis de datos y la evaluación de los resultados de la política. La incorporación tardía de una ley federal, que regula el asunto a nivel nacional, exige ajustes para garantizar el cumplimiento. Por lo tanto, surgieron nuevos problemas políticos e institucionales durante el proceso de implementación, lo que plantea un conjunto diferente de desafíos para la política.

## Referencias

Bernardo Caram and Fernanda Vivas. “Câmara aprova regulamentação de aplicativos como Uber; placa vermelha não será exigida.” *G1*, March 1, 2018. <https://g1.globo.com/politica/noticia/camara-analisa-projeto-que-regulamenta-aplicativos-de-transporte-como-uber-e-cabify.ghtml>

Brasil. Federal Law N. 13.640, March 26, 2018. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 59, p.3, 27 mar., 2018. Section 1.

César Rosati, and André Monteiro. “Copa do mundo eleva número de turistas no Brasil em 132%.” *Folha de São Paulo*, December 7, 2014. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/07/1485026-copa-do-mundo-eleva-numero-de-turistas-no-brasil-em-132.shtml>

Darido, Georges. “Sao Paulo’s Innovative Proposal to Regulate Shared Mobility by Pricing Vehicle Use” *Transport for development Blog, the World Bank Group*, January 26, 2016. <http://blogs.worldbank.org/transport/sao-paulo-s-innovative-proposal-regulate-shared-mobility-pricing-vehicle-use>

Datafolha. “Opinião sobre o UBER.” Datafolha, July 14, 2016. <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/07/18/uber.pdf>

David Zipper, and Marshall Fund. “This Is Why Cities Need Ride-Hailing Data.” *CityLab*, July 14, 2017. <https://www.citylab.com/transportation/2017/07/private-mobility-services-need-to-share-their-data-heres-how/532482/>.

Diego Leon, Manoela Alcântara, Márcia Delgado, and Suzano Almeida. “Uma jornada pela crise econômica a bordo do Uber.” *Metrópoles*. Accessed July 11, 2018. <https://www.metropoles.com/materias-especiais/uma-jornada-pela-crise-economica-a-bordo-do-uber>.

Eduardo Alcantara de Vasconcellos. “Urban Change, Mobility and Transport in São Paulo: Three Decades, Three Cities.” *Transport Policy* 12, no. 2 (May 22, 2005): 91–104.

Fabio. “Sobre a Resolução 16 da Prefeitura de São Paulo.” *Uber Newsroom Brasil*, January 4, 2018. <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/resolucao-16-prefeitura-sao-paulo/>.

G1 São Paulo. “Lei que veta aplicativos como Uber em SP é inconstitucional, diz MP-SP.” *G1*, April 13, 2016. <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/04/lei-que-veta-aplicativos-como-uber-em-sp-e-inconstitucional-diz-mp-sp.html>

Jacob, Miguel Stevanato. “An estimation of short and long-term price elasticity of bus demand in São Paulo and a study of its implications on fare subsidies policy.” MsC diss., Fundação Getúlio Vargas, 2017.

Jaffe, Eric. “São Paulo Offers the Best Plan Yet for Dealing With Uber.” *CityLab*, January 28, 2016. <https://www.citylab.com/solutions/2016/01/sao-paulo-uber-traffic-congestion-mileage-fee/433764/>

Klaus Frey. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Planejamento e políticas públicas*, no. 21 (June 2000): 211–260

Natália Cacioli, Data Custos, Zilveti Advogados, and Carol Rozendo. “O Custo do Transporte em São Paulo.” *Estadão*, 2018. <http://infograficos.estadao.com.br/economia/transporte-sao-paulo-calculadora/index.php>.

Noronha, Mariana. “Economia compartilhada e desafios de regulação: uma tipologia para regulações de plataformas tecnológicas de transporte individual.” MsC diss., Fundação Getúlio Vargas, 2017.

Onesimo Flores and Lisa Rayle. “How cities use regulation for innovation: the case of Uber, Lyft and Sidecar in San Francisco.” *Transportation Research Procedia* 25 (July 10, 2016): 3756–68. <https://doi:10.1016/j.trpro.2017.05.232>.

Paulo Higa. “Taxistas Ameaçam Uber: ‘Já furei dois pneus, arranquei o passageiro de dentro do carro.’” *Tecnoblog*. *Tecnoblog*, July 16, 2015. <https://tecnoblog.net/181336/taxistas-uber-ameacas/>.

Raquel Rolnik and Danielle Klintowitz. “Mobilidade na cidade de São Paulo.” *Estudos avançados*, no. 25 (March 2011): 89–108

Redação. “Projeto de regulamentação do Uber é alterado e volta para a Câmara”, Senado Notícias, October 31, 2017, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/31/projeto-de-regulamentacao-do-uber-e-alterado-e-volta-para-a-camara>

Redação. “TJSP: Prefeitura não pode restringir atividade do Uber.” *JOTA.Info*, February 3, 2016. <https://www.jota.info/justica/tj-sp-prefeitura-nao-pode-restringir-atividade-do-uber-02022016>.

São Paulo (City). Decree N. 56.981, May 10, 2016. *Diário Oficial do Município de São Paulo*. São Paulo, SP, year 61, n. 86, p. 1, 11 may, 2016.

São Paulo (City). Municipal Law N. 16.279, october 8, 2015. *Diário Oficial do Município de São Paulo*. São Paulo, SP, year 60, n. 189, p. 1, 9 oct., 2015.

São Paulo (City). Position paper N. 06. “Progressividade e uso do viário urbano.” n.d. [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/nota\\_tecnica\\_-\\_6\\_reuniao\\_cmuw\\_progressividade\\_1482954584.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/nota_tecnica_-_6_reuniao_cmuw_progressividade_1482954584.pdf)

Stephen Edelstein. “Didi Chuxing is making a play for one of Uber’s biggest markets.” *The Drive*, January 4, 2018. <http://www.thedrive.com/tech/17356/didi-chuxing-is-making-a-play-for-one-of-ubers-biggest-markets?iid=sr-link6>.

Sundararajan, Arun. *The Sharing Economy - The End of Employment and the Rise of: Crowd-Based Capitalism*. Massachusetts: MIT Press, 2016.

Teresa Caldeira. “Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south.” *Society and space*, no. 35 (July 2016): 03–20

Vivian Reis. “Emissão de carteiras de motorista cai 20% em um ano em SP, diz Detran.” *G1*, June 15, 2016. <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/06/emissao-de-carteiras-de-motorista-cai-20-em-um-ano-em-sp-diz-detran.html>

Zanatta, Rafael A. F., De Paula, Pedro C., and Kira, Beatriz. *Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o Uber?*. São Paulo: InternetLab Report, 2016.

Zanatta, Rafael A. F. and De Paula, Pedro C. "The Uber problem in São Paulo: challenges to experimental urban governance." *5th International & Comparative Urban Law Conference*, June 21, 2018.

99. "Por que a resolução 16 de SP prejudica você e a Mobilidade." *Medium*. Augmenting Humanity, December 29, 2017. <https://medium.com/para-onde-vamos/as-ineficiências-geradas-pela-resolução-16-307do22585cd>



# Trabajo decente para los trabajadores de “Ride Hailing” (viajes a demanda) en la economía de plataformas en Cali, Colombia

**Luis Hernando Lozano Paredes**

*Arquitecto (Master en Arquitectura), Universidad de Belgrano,*

*Msc en Economía Urbana, Universidad Torcuato di Tella*

**Katherine M. A. Reilly**

*Profesora Adjunta, Universidad Simon Fraser*

---

## Extracto

*Las disrupciones creadas por la economía de plataformas digitales han provocado que los responsables políticos y los trabajadores generen adaptaciones a un contexto que cambia rápidamente. Estas interrupciones desafían las definiciones existentes de informalidad y precariedad, y las políticas estándar sobre los derechos y protecciones de los trabajadores. Si bien la prevención de la precariedad sigue siendo el objetivo de las intervenciones de la política, la idea de que la “informalidad” es la causa de la precariedad ha sido cuestionada. En este artículo presentamos el estándar de trabajo decente desarrollado por Richard Heeks para los mercados laborales digitales en línea como Freelancer, Upwork o Amazon Mechanical Turk. Utilizamos una reseña bibliográfica de investigaciones empíricas sobre “ride hailing” (viajes a demanda) para adaptar este marco al mercado de ‘entrega de servicios en base a la ubicación’. Este nuevo marco luego se prueba con un análisis en profundidad de la informalidad y la precariedad en el sector de viajes a demanda en Cali, Colombia. Los resultados de esta investigación muestran que los trabajadores de plataformas carecen de muchas de las protecciones recomendadas por el marco de trabajo decente de Heeks. Sin embargo, el estudio de caso también demuestra que los trabajadores están desarrollando algunas formas creativas para lidiar con aspectos específicos de la precariedad dentro del sector de viajes a demanda. En base a este análisis, argumentamos que el estudio de políticas y las innovaciones de los trabajadores deben ‘encontrarse a mitad de camino’ y sugerir algunas reformas políticas específicas que sean apropiadas para el contexto colombiano y latinoamericano.*

**Palabras clave:** Trabajo decente; Economía colaborativa; Economía de plataformas; Ride Hailing (viajes a demanda); Cali; Colombia; Informalidad; Precariedad

## Introducción

Las disrupciones creadas por la economía de plataformas digitales han provocado que tanto los responsables políticos como los trabajadores generen adaptaciones a un contexto que cambia rápidamente; estas disrupciones desafían las definiciones existentes de informalidad y precariedad, así como las políticas estándar existentes para estas condiciones. Si bien el objetivo final de prevenir la precariedad sigue siendo muy deseado, debe cuestionarse la idea de que la “informalidad” es la causa de la precariedad.

En este artículo presentamos el estándar de trabajo “decente” desarrollado por Richard Heeks para los mercados laborales digitales en línea como Freelancer, Upwork o Amazon Mechanical Turk y utilizamos una reseña de la investigación para adaptar este marco al mercado de ‘entrega de servicios en base a la ubicación’, prestando especial atención al sector viajes a demanda encuadrado en plataformas como Uber, entre otros.

Este nuevo marco luego se prueba con un análisis en profundidad de la informalidad y la precariedad en el sector de viajes a demanda en Cali, Colombia y el estudio de caso demuestra que los trabajadores están desarrollando algunas formas creativas para lidiar con aspectos específicos de la precariedad dentro de este sector. En base a este análisis, argumentamos que el análisis de políticas y las innovaciones de los trabajadores deben ‘encontrarse a mitad de camino’ y sugerir algunas reformas políticas específicas que

sean apropiadas para el contexto colombiano y latinoamericano.

## Estándares emergentes de trabajo decente para la economía digital

El Trabajo decente se encuentra definido por la Organización Internacional del Trabajo como “la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres”.

El marco del trabajo decente reconoce la existencia de la informalidad en la economía, pero ofrece la posibilidad de superar los binarios tradicionales, como empleados informales-formales o contratista-empleado, con el propósito de que los estándares laborales presten mayor atención a la superación de la precariedad. La atención se centra en si los acuerdos laborales son o no “empoderantes” para los trabajadores y, por extensión, la pregunta es si la economía de plataformas ofrece o no la posibilidad de empoderamiento a los trabajadores, aún si el trabajo se asemeja a algunas definiciones de informalidad. Como explican Randolph y Dewan, “debemos evaluar el impacto de la economía de plataforma en los mercados laborales en el Sur global, considerando cómo la participación en estas formas de trabajo impacta

a las personas a lo largo de su vida laboral. Esto significa centrarse en el alcance de la formación de habilidades, la movilidad económica y el empoderamiento “(2017, p.56). Este enfoque se considera más apropiado tanto para la economía digital, que ha creado nuevas formas de trabajo, como para el sur global, que no tiende a reflejar los modelos occidentales de inclusión laboral.

Es importante considerar si la economía de plataformas empoderará a los trabajadores, y de qué manera, porque las nuevas formas de trabajo pueden tener repercusiones importantes para la inclusión. Como señala Ilavarasan, la posibilidad de transformar la experiencia laboral a través de plataformas es mayor para los trabajos de baja calificación que realizan los trabajadores que tienen niveles de educación primaria o secundaria (2017, p.18). Los trabajadores no calificados que son analfabetos corren el riesgo de quedar excluidos de las oportunidades que presenta la economía de plataformas, ya que es menos probable que tengan acceso a Internet y sistemas de banca digital, que son clave para la participación en la economía de plataformas (Cañigüeral, 2015). Los trabajadores altamente calificados, con niveles superiores de educación, por otro lado, se encontrarán en la posición de manejar estas tendencias. Es decir, la economía de plataformas promete reorganizar las oportunidades de empoderamiento disponibles para los trabajadores, creando nuevos patrones de exclusión y precariedad (ver también Malin y Chander, 2016).

Recién estamos empezando a comprender cómo la economía colaborativa afectará a los trabajadores que se ven afectados por estos cambios. La flexibilidad y la autonomía que ofrecen los puestos de trabajo en la economía de plataformas se pueden ver como un beneficio, sin embargo, los trabajos flexibles a menudo tienen pocos o ningún beneficio y una protección laboral débil. La relación con las normas laborales existentes tampoco está clara: en algunos casos es posible recurrir a los estándares existentes, pero en otros pueden ser necesarios nuevos marcos normativos. Mientras tanto, la dinámica de los procesos regulatorios en este espacio es compleja. Por ejemplo, los actores titulares de industrias altamente reguladas, como el transporte o el sector bancario, suelen retrasar las reglamentaciones que pueden respaldar una implementación efectiva de modelos digitales más nuevos (Cañigüeral, 2015). Se necesitan marcos teóricos para comenzar a dar sentido a los cambios que estamos viendo.

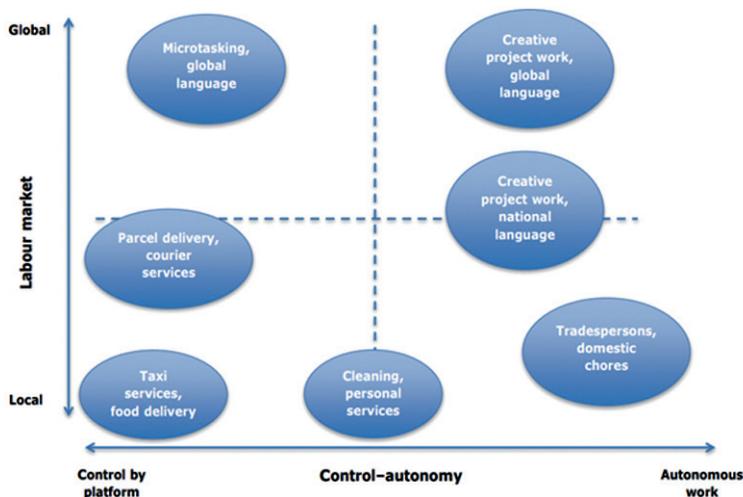
El trabajo reciente de Richard Heeks ofrece un nuevo conjunto de directrices llamado “Trabajo decente en la economía digital”. Este marco surge de una extensa revisión de estudios empíricos sobre el impacto de las plataformas de “trabajo colectivo” (crowd work)<sup>1</sup> como Freelancer, Upwork o Amazon Mechanical Turk en el sur global. Señala que “si bien el documento tiene un interés particular en la perspectiva de los trabajadores en los países en vías desarrollo, la mayoría de sus hallazgos se aplica-

<sup>1</sup> Refiérase a Howcroft & Bergvall-Kärebom (2018) para una explicación detallada de este término.

rán globalmente, y muchos se aplicarán a la economía de plataforma más amplia”, que incluye la prestación de servicios en base a la ubicación tales como los viajes a demanda (Heeks, 2017, p.1). Habiendo dicho esto, los servicios relacionados como entrega de comida o servicios domiciliarios localizados tienen mercados laborales locales que están muy controlados por los proveedores de servicios de plataformas, lo que los hace muy diferentes al trabajo digital creativo que puede ocurrir a través de mercados laborales globales que permiten mayor autonomía a los trabajadores.

Esto se puede observar en la Figura 1 a continuación. Se resalta la importancia de explorar la relevancia del modelo de Heeks para el sector de viajes a demanda, y hacer las adaptaciones que sean necesarias.

La reseña bibliográfica de Heeks analizó estudios empíricos para identificar los principales beneficios y desafíos del trabajo en base a plataformas en países en desarrollo<sup>2</sup>. Según esta reseña, los beneficios potenciales del trabajo colaborativo incluyen acceso a oportunidades de empleo, inclusión objetiva o imparcial en los mercados



**Figura 1:** Fuente: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614184/IPOL\\_STU\(2017\)614184\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614184/IPOL_STU(2017)614184_EN.pdf)

<sup>2</sup> Cabe señalar que, en general, hay muy pocos datos empíricos sobre el impacto de la economía colaborativa en los trabajadores. Según lo observado en un reciente estudio canadiense, “las mayores brechas son la falta de investigaciones que analicen las experiencias vividas por los trabajadores en una economía de trabajo temporario (gig economy); una comprensión de los impactos en la salud y la economía del trabajo temporario, especialmente en los grupos vulnerables; y más datos empíricos en general “y para el futuro”. Geográficamente, los Estados Unidos está desproporcionadamente representado, con algunos trabajos centrados en la Unión Europea y el Reino Unido. Únicamente un artículo y un informe realizaron comparaciones con el Sur Global (Bajwa y otros., 2018). Esto también se observa en la reseña de Heeks, y también puede ser corroborado por el estudio actual

laborales, ganancias razonables (a menudo con ganancias aún más altas que las que los trabajadores ganarían), oportunidades de desarrollo profesional, mayor flexibilidad y en algunos casos, costos reducidos (por ejemplo, el costo de desplazamiento al sitio de trabajo) (Ibid, 2017, p.10).

Los estudios de viajes a demanda corroboran muchas de las observaciones de Heeks sobre la flexibilidad (Lee y otros, 2015; Hall y Krueger, 2016, p.11), el acceso a oportunidades de empleo (Kashyap y Bhatia, 2018) y, en particular, la superación de barreras de acceso que existen en las industrias ya establecidas de taxis (Hall y Krueger, 2016, p.6). Un análisis detallado del caso mexicano también encontró que los conductores de Uber pueden ganar salarios significativamente más altos que los taxistas tradicionales, sin embargo hay muchas advertencias relacionadas con este hallazgo en torno a las horas trabajadas, el gasto en seguridad social y si los conductores poseen automóviles o subcontratan sus servicios a los propietarios de automóviles (Manuel, <https://ingresopasivo inteligente.com/cuanto-gana-un-chofer-de-uber-en-mexico/>). Además, el trabajo en taxi que se considera informal con referencia a las reglamentaciones del gobierno, se puede 'formalizar' a través de canales corporativos con la incorporación de aplicaciones de viajes a demanda. Los esquemas de viajes a pedido pueden ayudar a los conductores de la economía informal a obtener documentación, y pueden ofrecer beneficios como menos tiempo esperando a clientes en zonas céntricas o la inclu-

sión de pólizas de seguro para conductores y pasajeros (Smart y otros, 2017, página 99; ver también Malin y Chandler, 2017, p.386).

El trabajo en base a la ubicación no está asociado, sin embargo, con oportunidades de desarrollo profesional, salvo en la medida en que permite a los trabajadores tomarse tiempo de otro trabajo de tiempo completo hasta que se presente una mejor oportunidad, o completen sus estudios (Hall y Krueger, 2016, p.12). El trabajo en base a la ubicación tampoco reduce los costos del trabajo, pero puede utilizarse para complementar los ingresos o compensar los gastos del hogar, incluidos los autos o el mantenimiento, y se ha demostrado que los servicios de transporte compartido hacen un uso más eficiente de los recursos del automóvil que las tecnologías tradicionales de los taxis (Cramer y Krueger, 2016).

Heeks organiza los desafíos clave en tres ámbitos del trabajo decente basados en el plan de trabajo decente de la OIT (2013): 1) las condiciones del trabajo en sí, 2) la situación laboral, que incluye cosas como la disponibilidad de trabajos o la posibilidad de desarrollo profesional, y 3) el contexto general del empleo incluyendo leyes y políticas, o la posibilidad de negociación colectiva.

Las condiciones de trabajo para los trabajadores colaborativos giran en torno a cómo adquieren y desarrollan tareas en un entorno de plataforma. Sobre este fundamento, Heeks divide las condiciones de trabajo en cuatro cuestiones clave: la adecuación de la

compensación, los procesos de trabajo, las horas de trabajo y la salud y seguridad.

Al igual que en el caso de los trabajadores colectivos, los conductores expresan su preocupación sobre los costos asociados al viajes a demanda. La remuneración puede ser inadecuada para cubrir el costo de manejar hasta la ubicación, esperar clientes, el seguro de automóvil o el mantenimiento y depreciación de automóviles (Smith y Leberstein, 2015, p.6). Los conductores pueden sentirse obligados a ofrecer servicios adicionales a los pasajeros (cómo estaciones de carga de agua o celulares) para aumentar sus calificaciones (Rosenblat y Stark, 2016, p.3775). Y, obviamente, “Uber y Lyft dependen de las infraestructuras de las comunicaciones móviles y de Internet a través de las cuales funcionan sus tecnologías, aunque subcontratan en gran medida esta infraestructura a sus conductores” (Malin y Chandler, 2017, página 387).

La noción de “procesos de trabajo” marca una desviación del estándar actual de trabajo decente de la OIT, que anteriormente solo hablaba de “trabajo productivo”. Esto es significativo, dado que los trabajadores de plataformas se posicionan como contratistas independientes. La idea de “procesos de trabajo decente” dirige nuestra atención a la necesidad de condiciones justas para operar un negocio independiente. En el espacio de viajes a demanda, esto se manifiesta como una falta de claridad sobre cómo funcionan los algoritmos de asignación, lo que dificulta que

los conductores tomen decisiones independientes sobre cómo usar el sistema (Lee y otros, 2015; Rosenblat y Stark, 2016, p 3775). Los conductores se quejan de la falta de control sobre las asignaciones de trabajo porque la aplicación les dice lo que deben hacer, dejándolos con poca autonomía. El problema de la fijación de los precios también entra en juego aquí: “por el atractivo de escalar precios y el concepto de algoritmos y administración automatizada, Uber puede generar y coordinar grupos de trabajo en respuesta a condiciones de mercado dinámicas sin explicar la confiabilidad de sus incentivos a los grupos o garantizar la validez, precisión o tasa de errores de sus implementaciones laborales. Muchos conductores expresan frustración y entusiasmo por el aumento de precios debido a que su propio dinamismo es característicamente voluble y poco claro” (Rosenblat y Stark, 2016, p.3666).

En la bibliografía sobre viajes a demanda, la cuestión de las horas de trabajo también está estrechamente relacionada con el aumento de precios y la ilusión general de flexibilidad en el tiempo de uso. Se alienta a los trabajadores a trabajar en las horas pico del día para obtener los ingresos más altos (Smith y Leberstein, 2015, página 6, Malin y Chandler, 2017, página 392) y “de esta manera, las plataformas virtuales deciden permitirle a los trabajadores elegir su cronograma y horario de trabajo, dado que las nuevas tecnologías hacen innecesario dictar instrucciones al respecto, lo que no significa que el trabajador se vuelve independiente. La empresa podría en cualquier mo-

mento emitir nuevas instrucciones y los trabajadores deberían obedecer, por lo tanto, el hecho de que la empresa decida no ejercer ese poder de dirección no significa que no lo tenga” (Signes, 2015). Algunos estudios también han sugerido que los trabajadores necesitarían conducir largos días para obtener un ingreso básico como conductor, tanto como doce horas al día, seis días a la semana, con pocos descansos.

Finalmente, con respecto a las preocupaciones de salud y seguridad (Tran y Sokas, 2017), los estudios demuestran que hay una mayor sensación de aislamiento (Smith y Leberstein, 2015, p.6), de involucrarse en trabajos riesgosos, como conducir con cansancio (Rosenblat y Stark, 2016, página 3.768) y conducir tarde por la noche o en barrios inseguros (Malin y Chandler, 2017, página 384), como cuestiones clave.

Una segunda serie de desafíos gira en torno a la naturaleza del empleo en el sector de viajes a demanda. Esto incluye el acceso a oportunidades de empleo, el potencial para el desarrollo profesional, la estabilidad y la seguridad del trabajo, el estado del empleo, la discriminación y la dignidad o el respeto en el trabajo. Al igual que en el caso de la bibliografía de “crowdworking” (trabajo colectivo), estas preocupaciones se discuten con mucha menos frecuencia en la bibliografía de viajes a demanda, excepto en lo que respecta a la discriminación y la dignidad.

Como se señaló anteriormente, la situación laboral es clave para com-

prender las condiciones de trabajo decentes en el sector de viajes a demanda. Mientras que las plataformas de viajes a demanda designan de manera legal a los conductores como contratistas independientes, ellas establecen sistemas de información que los tratan efectivamente como empleados (Hernández y Nava, 2012). Esto a menudo se describe como ‘contratación dependiente’ en la que “la recopilación y uso de datos y su análisis de forma masiva y automática, le permite a Uber tener un control tácito pero a la vez fuerte sobre sus socios, lo que los asemeja a conductores que trabajan para los fines de la empresa. Es decir, empleados, pero sin las responsabilidades y cargas que eso supondría para la empresa que los emplea”. (Pérez, 2016).

Dada la naturaleza del trabajo, siempre hay oportunidades de empleo en el sector de viajes a demanda. Pero, de hecho, muchos trabajadores en el sur global carecen del lenguaje, las habilidades y la infraestructura básica para aprovechar estos empleos, al menos en la forma en que se ofrece inicialmente. Debido a la falta de poder de muchos trabajadores, los estudios de la India (Kashyap y Bhatia, 2018) y Sudáfrica (Kute, 2017, p.46-47; Geitung, 2017) demuestran que muchos conductores son realmente contratados por los propietarios de automóviles que aprovechan para amortizar el valor del automóvil en lugar de pagar para tenerlo estacionado, o los operadores de flotas que utilizan una aplicación de viajes a demanda para administrar la logística. De hecho:

*En términos generales Uber copia el modelo de gestión del servicio de transporte del modelo tradicional de taxis, sin embargo la variable de concesión desaparece y se reemplaza por la titularidad a través de la aplicación tecnológica. Debido a esta particularidad, en el caso de Uber, las combinaciones se definen en función de la titularidad del vehículo y la operación o prestación del servicio. Esto se debe a que no necesariamente el titular del vehículo es quien proporciona el servicio de transporte en Uber. Además, Uber proporciona una plataforma que vincula a los conductores ya evaluados por Uber, con los titulares de los vehículos que operan en la plataforma. (Romero and Sosa, 2016, p. 169).*

La falta de acceso a la infraestructura y / o la capacidad de poseer y operar un móvil aumenta la inseguridad y la vulnerabilidad de los conductores en este sector.

Un aspecto adicional de la estabilidad y la seguridad del trabajo en el sector de viajes a demanda (viajes a pedido) gira en torno a las asignaciones y los sistemas de clasificación de las plataformas. Cuando recién se inician, los conductores deben tener mucho cuidado de mantener una buena calificación, y esto significa que no pueden rechazar los viajes y deben complacer a sus clientes (Rosenblat y otros, 2017).

Las malas calificaciones pueden resultar en ser expulsado del sistema. Esto también está relacionado con el aumento de precios: “Debido a los efectos durante los períodos de aumento de precios que se ven reflejados directamente en los ingresos de

los conductores y las calificaciones de los clientes, los conductores de viajes compartidos pueden ser tanto víctimas fortuitas como beneficiarios del sistema de fijación de precios” (Malin y Chandler, 2017, página 393). En conjunto, estos factores significan que la seguridad y la estabilidad del trabajo de viajes a demanda, depende en gran medida de los algoritmos utilizados para organizar el sistema. Los conductores son vulnerables a cambios repentinos en la oferta de servicios, precios o algoritmos, lo que los coloca en una posición muy vulnerable (Ravenelle, 2017).

Una consideración importante en el espacio de “crowdworking” (trabajo colectivo) ha sido el potencial de oportunidades de desarrollo profesional a través de la posibilidad de transferencia de las habilidades y la titularidad de las calificaciones. La cuestión del desarrollo profesional se expresa de manera bastante diferente en el espacio de viajes a demanda. Las personas emprendedoras han desarrollado cursos para ayudar a las personas a iniciarse en el sector de viajes a demanda, tanto en línea como fuera de línea, y hay muchos sitios web y blogs que ofrecen consejos para los conductores. Sin embargo, estos entran más en la categoría de capacitación que en el desarrollo profesional. Un problema similar es la portabilidad de datos, que en teoría está destinada a permitir a los conductores transferir calificaciones de una aplicación a otra. Sin embargo, en realidad los conductores tienden a trabajar para varias empresas y lo que hemos visto en su lugar es el aumento de las aplicaciones secundarias, como

Mystro, que ayudan a los conductores a tomar decisiones entre los competidores de diferentes plataformas. Como se mencionó anteriormente, en lo que se refiere al desarrollo profesional, la mayoría de las veces el trabajo de viajes a demanda, se considera una manera de complementar los ingresos mientras se realizan estudios u otras líneas de trabajo.

El tema de la discriminación y la dignidad en el trabajo también se ha planteado en la bibliografía sobre viajes a demanda tanto a nivel estructural como a nivel individual. En general, Hua y Ray notan que el sistema de viajes a demanda exhibe patrones de trabajo racializados y de género en los cuales “conductores inmigrantes de tiempo completo se posicionaron detrás de conductores privilegiados a tiempo parcial tanto dentro de las filas de Uber como a través de la división Uber-Cabbie” (Hua y Ray, 2016). Varios autores y conductores también sospechan que existe la discriminación a través de aplicaciones de viajes a demanda (Rosenblat y otros, 2017) e informan casos de mal trato por parte de los clientes que van desde llamadas canceladas a expectativas inapropiadas (Gloss y otros, 2016) o trato descortés o irrespetuoso por parte de los clientes.

Una tercera categoría de cuestiones se refiere al contexto general del empleo, que aborda la disponibilidad de protecciones sociales, las posibilidades de negociación colectiva, el acceso a la gobernanza de la plataforma, la rendición de cuentas y los marcos legales.

Dentro de este dominio más amplio de discusión, la falta de protecciones sociales para los conductores es ampliamente discutida y notoria. En general, la OIT señala que “la situación de las personas que trabajan de forma autónoma en la economía informal es mucho más grave, tanto que puede considerarse el otro extremo del trabajo decente, es decir, sin igualdad de oportunidades en el empleo, sin respeto por sus derechos fundamentales en el trabajo, sin protección social y sin ningún nivel de representación en espacios institucionales de diálogo social” (Ledezma Céspedes, 2013). En lo que respecta a viajes a demanda en los Estados Unidos, Smith y Leberstein señalan que:

*Caracterizar a los trabajadores como no empleados tiene serias consecuencias negativas para ellos: los no empleados no tienen derecho legal al salario mínimo, pago de horas extras, compensación por lesiones sufridas en el trabajo, seguro de desempleo si fueron despedidos o protección contra la discriminación. No están cubiertos por los planes de beneficios para empleados de sus empresas y no tienen el derecho federal de unirse a un sindicato y negociar de manera colectiva con las empresas para las que trabajan. Si bien los trabajadores pueden desafiar las condiciones, hacerlo implica superar la amenaza de falta de trabajo futuro, seguido por una prolongada investigación de hechos y altos costos de litigio. Los trabajadores de estas empresas están realizando el trabajo principal de esas empresas, la esencia misma de la relación laboral. Sin embargo, aunque afirman que los trabajadores son emprendedores independientes, las empresas tratan de*

*salirse con la suya en todo sentido. A menudo administran a los trabajadores como si fueran empleados, establecen unilateralmente las tarifas de los servicios, dictan cómo se prestan los servicios e investigan, evalúan, capacitan, analizan, promueven y disciplinan a los trabajadores según los estándares que establecen las empresas. (Smith y Leberstein, 2015, p. 6; también ver Malin y Chandler, 2017, p. 385)*

Sin embargo, es importante señalar que las protecciones sociales efectivas suelen no existir para grandes sectores de trabajadores pobres en los países en vías de desarrollo. En este contexto, la pregunta reiterativa es qué se puede ganar con viajes a demanda en vez de preguntar lo que se pierde.

Un segundo problema que se observa ampliamente en la bibliografía sobre viajes a demanda es la asimetría de poder entre los trabajadores y los propietarios de las plataformas en la economía digital. Como Rosenblat y Stark explican, “el trabajo que hacen los conductores de Uber depende de la implementación de una variedad de decisiones de diseño y asimetrías de información a través de la aplicación para efectuar un “control suave” sobre las rutinas de los trabajadores (2016, p.3761). Además, “las líneas de comunicación entre Uber y sus conductores se basan en una profunda asimetría de información”.

Mientras que numerosos canales filtran datos de los conductores y pasajeros al sistema de la empresa, las rutas para que los conductores soliciten información a Uber son li-

mitadas y se distribuyen a través de centros de soporte descentralizados. Los conductores pueden realizar consultas y generalmente reciben respuestas de plantilla, pero no están facultados para negociar los términos de su trabajo comunicándose con un representante de la alta gerencia” (p. 3771). Malin y Chandler también señalan que “Standing (2011) argumenta que un tema central del neoliberalismo ha sido que los países deberían aumentar la flexibilidad del mercado laboral, lo que llegó a significar que existe una agenda para transferir riesgos e inseguridad a los trabajadores y sus familias” (p.1). Uber y Lyft brindan sólidos ejemplos de esta transferencia de riesgos, que es un componente central del modelo de “contratista independiente” del que dependen ambas empresas”. (2017, p. 385)

Finalmente, los investigadores también han notado el desafío de la negociación colectiva en la economía de trabajos temporarios. “El modelo de plataforma crea una red para que los trabajadores se conecten con las ofertas de trabajos temporarios sin darles nunca la oportunidad de conectarse entre ellos. Las fuerzas de trabajos temporarios están dispersas geográfica y socialmente, dejando a los trabajadores con pocos puntos de anclaje y comunidades que puedan asociar con su trabajo” (Bajwa y otros, 2018, p. 12). Esto dificulta que los trabajadores de trabajos temporarios se organicen colectivamente para proteger sus derechos (De Stefano, 2015). Sin embargo, hay muchos ejemplos de trabajadores que sí se organizan y también existen ejemplos de conver-

saciones en línea sobre cómo hacerlo productivamente (Campbell, 2016).

En general, hay amplias similitudes entre los desafíos del trabajo decente que identificó Heeks para el sector de la financiación colectiva y los que se han identificado aquí para el trabajo temporario basado en la ubicación. Vale la pena extraer algunas de las ideas que Heeks agrega a la discusión sobre el trabajo decente a través de su análisis de la economía de plataformas. Como se señaló anteriormente, el proceso de trabajo se convierte en un dominio importante de las relaciones laborales en la economía de plataformas.

Si se debe considerar a los trabajadores como verdaderos contratistas independientes, entonces los términos de su relación laboral deberían ser tales que puedan funcionar de manera independiente. Esto está estrechamente relacionado con el tema de la situación laboral, que está claramente en el centro de los debates sobre el trabajo en la economía de plataformas. En este contexto, los marcos del trabajo decente ya no pueden medir sus logros frente a la “formalización” de las relaciones laborales, o al menos, la definición de la formalidad debe cambiar. Y esto significa que, en una economía de plataformas, deben existir nuevas formas de brindar protección social a los trabajadores, empoderarlos y brindarles oportunidades de crecimiento y desarrollo personal.

Sin embargo, debido a que el sistema de viajes a demanda es localizado (a diferencia del trabajo colectivo, don-

de la competencia puede ocurrir a nivel mundial), existen algunas diferencias significativas en los estándares de trabajo decente en este sector. Los problemas de salud y seguridad son considerablemente más importantes para los conductores que para los trabajadores colectivos.

Las barreras al empleo son muy diferentes, incluido el acceso a un automóvil, y a menudo giran en torno a concursos complejos entre los titulares locales que están siendo desafiados por las plataformas globales. Combinado con el hecho de que conducir se considera un trabajo de baja calificación, esto significa que es menos probable que la capacitación funcione como una forma de empoderar a los trabajadores en este sector de la economía. Finalmente, dado que los conductores dependen directamente de su sistema de plataforma para conectarse con los clientes, el conocimiento de esos sistemas de trabajo o el control de los datos sobre el transporte público es esencial para empoderar a los trabajadores localizados y su capacidad para responsabilizar a las empresas.

Habiendo establecido algunas categorías generales de preocupación, Heeks llega a la conclusión de que, de hecho, los aspectos positivos superan a los negativos para los trabajadores en la economía de plataformas en los países en vías de desarrollo. Lo que quiere decir es que, para los trabajadores del sur global que tenían poco acceso a las protecciones sociales en primer lugar, los empleos relativamente bien remunerados facilitados por la economía colaborativa se pue-

den ver como una ganancia inmediata. Sostiene que, sobre la base de la investigación empírica de los trabajadores, “hay poca evidencia actual de intervención en la economía de trabajos temporarios digitales” (p.16).

Sin embargo, continúa sugiriendo que los factores estructurales más grandes deberían influir en las decisiones sobre si y cómo regular el mercado de las plataformas. Estos incluyen “la suposición de que la amplitud y profundidad de las asimetrías es tal que deben subyacer a las desigualdades que son perjudiciales para la sociedad y que requieren corrección hacia una mayor equidad de valor, riesgo, recursos, información y poder” o que el nuevo mercado “esté por debajo de los estándares para el trabajo decente, y que es apropiado tratar de “mantener la norma del trabajo decente y no aceptar que una calidad de trabajo socavada se convierta en la nueva norma” (p.20). En base a esto, Heeks sugiere un conjunto de “Estándares de trabajo digital decente” apropiados para los trabajadores en los mercados laborales en línea, que se reproducen en la Tabla 1 a continuación.

Si bien muchas de estas sugerencias (como la regulación de vacaciones y el salario mínimo) se aplican en todo el espectro laboral, otras parecen estar más orientadas al sector de *crowdworking* (trabajo colectivo), como “la oportunidad de acceder a oportunidades laborales en la economía de trabajo digital temporario”. En el sector de viajes a demanda, ciertamente serán necesarias pautas específicas de trabajo y salud y

seguridad. Por ejemplo, uno podría imaginarse una licencia de conducir digital que permite a los reguladores limitar el tiempo de conducción en todas las plataformas de viajes a demanda a una cantidad razonable por semana. De manera similar, la capacitación puede no ser tan necesaria en el espacio de viajes a demanda, y podría reemplazarse por regulaciones para la incorporación de nuevos trabajadores para reducir la ansiedad y la inseguridad a medida que se van incorporando. Sin lugar a dudas, las dos mayores preocupaciones para los trabajadores de plataforma localizados son la posibilidad y el derecho de operar con cierto grado de autonomía dentro de un sistema altamente automatizado, así como el derecho a formar grupos colectivos para organizar su trabajo y defender sus derechos en la economía de plataformas.

Con la advertencia de que se ha realizado muy poca investigación hasta el momento sobre la experiencia de los trabajadores en la economía colaborativa, particularmente los trabajadores del sur global, estos estándares representan el mejor asesoramiento hasta la fecha sobre cómo actualizar las políticas laborales en los países en vías de desarrollo dadas las nuevas realidades de la economía de plataformas digitales. Pero estas recomendaciones son tan solo una cara de la moneda. Si bien los analistas de políticas han estado ocupados considerando cómo pueden actualizar los enfoques regulatorios, los trabajadores han estado ocupados desarrollando sus propias innovaciones y adaptaciones.

<b>Code Components / Standards</b>	
<b>Employment Context</b>	
<b>Social Security</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provision of annual, sick and maternity leave</li> <li>• Provision of unemployment, disability and health insurance</li> <li>• Provision of liability insurance</li> <li>• Provision of pension contributions</li> <li>• Portable benefits</li> <li>• Shared contributions from workers, platforms and clients including taxation</li> </ul>
<b>Social Dialogue, Employers' and Workers' Representation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Right to organise and negotiate collective agreements</li> <li>• Legal changes where collective negotiation is prevented for independent contractors</li> <li>• Enable (collective) communication between workers</li> </ul>
<b>Economic and Social Context for Decent Work</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compliance with all relevant national laws in worker jurisdiction</li> <li>• Client responsibility for digital supply chain</li> <li>• Access for policy-makers to anonymised transactional platform data</li> </ul>
<b>Employment</b>	
<b>Employment Opportunities</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunity to access digital gig economy work</li> <li>• Provision of training opportunities</li> <li>• Worker-accessible, portable work history and reputation profiles</li> </ul>
<b>Stability and Security of Work</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combination of stability and flexibility</li> <li>• Clarification / recategorisation / development of new / flexibility to choose employment status</li> </ul>
<b>Equal Opportunity and Treatment in Employment</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No discrimination</li> <li>• Data protection and privacy for both clients and workers</li> </ul>
<b>Dignity and Respect at Work</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respectful and prompt communications between clients, platform and workers</li> <li>• Clear rules for work rejection and re-work, worker deactivation, worker ratings, and worker 'levelling-up'</li> <li>• Human review of worker complaints</li> <li>• Neutral third-party dispute resolution mechanism</li> </ul>
<b>Work Conditions</b>	
<b>Adequate Earnings and Productive Work</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• At least minimum wage paid taking unpaid time and other costs into account</li> <li>• Clear information and communication about tasks</li> <li>• Clear information about payment including schedule and conditions and non-payment</li> <li>• General-terms details about client identity and task purpose</li> <li>• Rating system for both clients and workers</li> </ul>
<b>Decent Working Time</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compliance with national working time directives and with ILO guidelines</li> </ul>
<b>Safe Work Environment</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensure potentially psychologically unsafe tasks are signalled, and support provided</li> </ul>

**Tabla 1.** Estándares de trabajo digital decente para la economía de trabajos temporarios digitales. (Copiado de Heeks, 2017)

La siguiente sección presenta un análisis de los viajes a demanda en Cali, Colombia. Primero identifica pruebas empíricas para evaluar la condición de los trabajadores de este sector en Cali en relación con los estándares de trabajo decente que se han establecido anteriormente. Luego explora las innovaciones de los trabajadores para mejorar aspectos

específicos de sus condiciones de trabajo y bienestar económico.

La sección siguiente considera las brechas que existen entre los estándares globales emergentes y la realidad para los trabajadores en el campo de trabajo. Esto nos permite considerar oportunidades reales en el campo de trabajo para expandir la

posibilidad de trabajo decente en el sur global.

### **Evaluación de los estándares de trabajo decente con realidades del sector de viajes a demanda en Cali, Colombia**

Considerando los resultados de investigación<sup>3</sup> que construyen la evidencia empírica para este documento, y las diferentes observaciones sobre motivaciones y actores participantes, esta sección analiza las elecciones y circunstancias de los trabajadores en Cali con los componentes y estándares propuestos como “Trabajo decente” por Richard Heeks.

Para el contexto de Cali, Colombia, y la evaluación de estándares de trabajo decente, es importante destacar que la economía de plataformas es una salida para la informalidad laboral endémica, que en el caso de Cali superó al 48% de la población (Departamento Nacional de Estadística de Colombia, 2017), aproximadamente 599,000 personas en 2017 (se espera que esta cifra aumente sustancialmente en 2018 y que siga incrementando en el futuro), debido a la llegada de inmigrantes de Venezuela que están huyendo de la situación política y económica en ese país vecino.

Como resultado, a pesar de que las autoridades reguladoras consideran

que este tipo de viajes son ilegales, los trabajadores de Cali lo acogen con beneplácito y las protestas contra las empresas de la plataforma por parte de los taxistas regulares y los habitantes en general de esta ciudad han sido casi inexistentes.

De hecho, algunos ex taxistas han comprado vehículos privados al servicio de las plataformas para complementar sus ingresos en los días de restricción vehicular o “pico y placa” (Preston, 2014), definidos como una medida para gestionar la demanda de transporte racionando el uso de un escaso suministro de caminos frente a una demanda excesiva.

Sin embargo, los proveedores del servicio (conductores o también llamados socios) no lo interpretan de esa manera; ven a estas opciones como soluciones a problemas individuales. El análisis de las elecciones de los trabajadores encontró que los conductores no comprenden (y no expresan interés en saber) que están trabajando en un marco mayor de una “Economía de Plataformas”; lo interpretan simplemente como un medio para satisfacer necesidades económicas inmediatas “mientras que sea posible”, porque en el fondo existe la creencia de que tarde o temprano la legislación que se creará para regular este fenómeno hará que las cifras de ingresos para los trabajadores no sean tan beneficiosas.

---

<sup>3</sup> La técnica de investigación empleada en este estudio es cualitativa, una encuesta de 200 sujetos, con entrevistas semiestructuradas y modelo descriptivo, con un nivel de confianza esperado del 95%, un margen de error aceptado del 3.87% y una variabilidad esperada del 5%. Simultáneamente, se realizaron 5 entrevistas en profundidad a los proveedores de servicios, con el fin de profundizar en otros aspectos, incluidos los factores emocionales de los trabajadores.

Cabe señalar que, en este caso en particular, los conductores interpretan que las contribuciones a la seguridad social y el seguro de riesgos y accidentes son elementos que afectan sus ingresos y, por lo tanto, les gustaría poder ignorarlos, de modo que para ellos, una futura la formalización de la plataforma claramente se percibe como una amenaza. Uno de los atributos que más beneficia a quienes trabajan en el sector informal es la capacidad de evadir las normas y tasas impositivas; incluso se ve que los conductores que previamente tenían vehículos de servicio público debidamente registrados y que pagaban tarifas (muy altas para el contexto colombiano), deciden cambiarse a plataformas tecnológicas.

También es importante reconocer que la situación actual de los trabajadores de la economía de plataformas en Cali tiene el potencial de generar una mayor precariedad, debido a la incapacidad de los legisladores y los trabajadores de encontrar un terreno en común con respecto al futuro de estas actividades. Muchas de las plataformas que trabajan en Cali, como Uber, Cabify y WayCali, tienen modelos comerciales que les permiten ser competitivos, fáciles de usar y con un trato justo hacia sus trabajadores. Pero la falta de una regulación adecuada y flexible impide que se pueda lograr una relación virtuosa entre usuarios, trabajadores y plataformas.

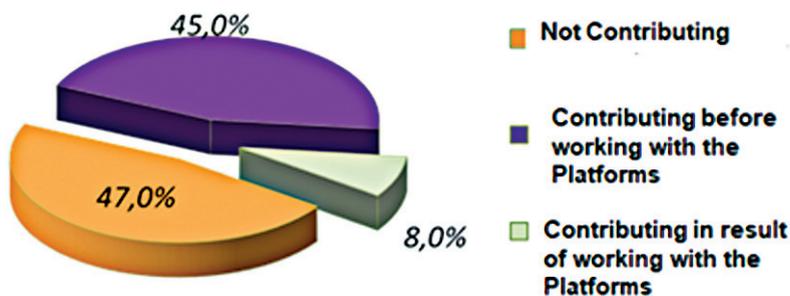
En este contexto, el concepto de trabajo decente en la economía de plataformas puede evaluarse a partir de la evidencia empírica para comenzar a dar algunas respuestas posibles sobre una política futura, que pueda construir un buen plan para trabajadores, usuarios y plataformas, pero además se pueden reconocer las situaciones emergentes que tienden a ser vistas en el proceso de construcción de una regulación integral<sup>4</sup>:

Con respecto a los componentes del contexto de empleo propuestos por Heeks, y como muestra la información de los trabajadores en Cali, vemos que no hay un estándar mínimo con respecto a la **Seguridad social** en este momento. **Las contribuciones son voluntarias**, y solo el 47% de los trabajadores encuestados hizo aportes al seguro, licencia por enfermedad y / o maternidad o a un plan de jubilación. Otros trabajadores dependen de fuentes externas de financiación (un segundo trabajo, por ejemplo) o una contribución previa al sistema de seguridad social que proviene de un trabajo no asociado con plataformas.

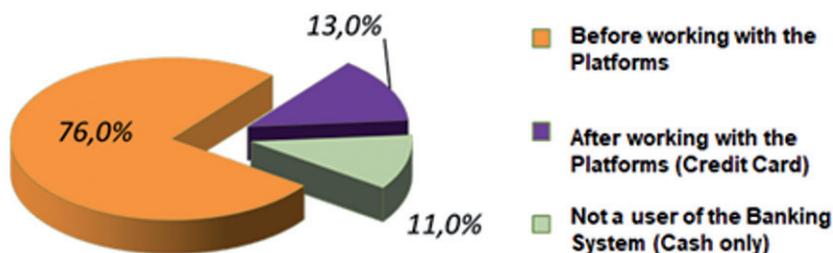
La necesidad de estar cubiertos por la seguridad social aparentemente no es importante para los trabajadores, tanto para quienes comienzan su vida profesional como para aquellos que están cerca de la edad de jubilación, ya que en el primer caso asumen que no la necesitan, y en el segundo caso

---

<sup>4</sup> Vale la pena señalar que el gobierno colombiano creó un decreto que intentó regular las Plataformas de Transporte en Colombia, bajo el nombre de “Luxury Cabs” (Ministerio de Transporte de Colombia, Decreto 2297/2015), pero este reglamento no incluyó ninguna norma diferente a la de las regulaciones para los taxis actuales y por lo tanto falló en su implementación.



**Figura 2.** Contribución al sistema de jubilación / seguridad social. Fuente: Resultados de la encuesta por G.I Colombia y Luis Lozano Paredes.



**Figura 3.** Usuario del sistema bancario formal. Fuente: Resultados de la encuesta por G.I Colombia y Luis Lozano Paredes

porque se considera demasiado tarde para hacerlo. Esto es recurrente tanto en este tipo de trabajo como en el mercado de trabajo en general en Colombia (Jaramillo Jassir et al, 2015).

Ingresar al sistema bancario formal, que es un indicador significativo para

los trabajadores colombianos ya que representa el acceso a oportunidades financieras tales como créditos inmobiliarios, préstamos e incluso fondos privados de jubilación, no parece ser el resultado de trabajar con las plataformas. Se observa que en algunos casos se hace para acceder a créditos

	18-25 years old	26-35 years old	36-50 years old	51 years old +
<b>Not Contributing</b>	<b>88,2</b>	<b>29,0</b>	<b>44,7</b>	<b>42,9</b>
<b>Contributing before working with the Platforms</b>	<b>11,8</b>	<b>58,1</b>	<b>47,4</b>	<b>50,0</b>
<b>Contributing in result of working with the platforms</b>	<b>,0</b>	<b>12,9</b>	<b>7,9</b>	<b>7,1</b>

**Figura 4.** Aportes al sistema de jubilación / seguridad social por rango etario. Fuente: Resultados de la encuesta por G.I Colombia y Luis Lozano Paredes

	18-25 years old	26-35 years old	36-50 years old	51 years old +
<b>Before working with the Platforms</b>	<b>52,9</b>	<b>80,6</b>	<b>84,2</b>	<b>71,4</b>
After working with the platforms (Credit Card)	35,3	9,7	5,3	14,3
Not an user of the Banking System	11,8	9,7	10,5	14,3

**Figura 5.** Usuario del sistema bancario formal por rango etario. Fuente: Resultados de la encuesta por G.I Colombia y Luis Lozano Paredes

para comprar un vehículo nuevo o un segundo vehículo para subcontratar a otro trabajador, y no porque se tenga una cultura de ahorro.

De nuevo, se infiere que los encuestados no asocian a la actividad como parte de la economía de plataformas, sino como una opción rápida, con pocas calificaciones requeridas para ganarse la vida. Esta opción para ellos tiene un bajo nivel de riesgo de capital debido a que el activo sigue siendo su propiedad (vehículo), no requiere ningún tipo de asociación y hay poca supervisión u objetivos para cumplir según su propio ritmo de trabajo.

Siguiendo con el estándar de **Diálogo Social, Representación de Empleadores y Trabajadores** en Colombia, el tipo de trabajadores que actúan como conductores en las plataformas podría calificarse como “trabajadores independientes” por cuenta propia, incluso si la regulación actual no tiene en cuenta a los conductores que trabajan en la economía digital.

Esta calificación como trabajadores “autónomos” o “independientes” debe considerarse en términos de organización del trabajo, ya que el marco legal en Colombia no brinda un espacio para la negociación colectiva y la comunicación colectiva entre trabajadores independientes,

siendo ese caso aplicable al estatus legal de los trabajadores en la economía de plataformas, presentando una situación en la que los estándares de Heeks sobre este tema no se pueden aplicar ni ejecutar actualmente.

Las regulaciones colombianas de seguridad y salud laboral establecen algunos casos en los que los trabajadores deben estar afiliados al Sistema de Riesgos Laborales para realizar ese tipo de trabajos. Sin embargo, esta regulación no cubre las horas trabajadas ni ningún otro beneficio aparte de la cobertura de los riesgos laborales dentro del tiempo empleado para desarrollar la profesión de manera “independiente”. Más específicamente, siempre que se contrate a un trabajador independiente para la ejecución de un servicio a favor de una persona física o jurídica de derecho público o privado, como contratos de trabajo, alquiler de servicios, prestación de servicios, consultoría, asesoramiento, etc., y cuya duración sea superior a un mes de trabajo, la parte contratante debe verificar la afiliación y el pago de las contribuciones al Sistema General de Riesgos Laborales.

En el caso del Contexto Económico y Social para el Trabajo Decente, actualmente las Plataformas en Co-

lombia no cumplen con las leyes nacionales relativas a los derechos de los trabajadores, ya que la situación legal de las plataformas aún no se ha resuelto, y no existe una regulación<sup>5</sup> aplicable actualmente dado que el debate está abierto.

Lo mismo ocurre con los componentes de la responsabilidad del cliente para la cadena de suministro digital y el acceso a datos digitales anónimos por parte de los legisladores, ya que los usuarios de las plataformas en Colombia no tienen acceso a sus metadatos ni a ningún tipo de administración de activos digitales o control de calidad (aparte de la calificación de los conductores y el acceso a quejas con las plataformas). Y en el ámbito de los legisladores, el servicio de las plataformas es considerado ilegal por las autoridades, y por lo tanto no hay incentivos para que las empresas como Cabify, WayCali o Uber compartan sus datos con los gobiernos nacionales, regionales o locales<sup>6</sup>.

Continuando con las **Oportunidades de Empleo**, en el caso de los trabajadores del transporte encuestados,

ambas plataformas principales, Uber y Cabify tienen un marco que permite el establecimiento de oportunidades de capacitación para trabajar con ellos, junto con un curso de uso móvil para todos los conductores participantes. Este no es el caso con la aplicación local WayCali.

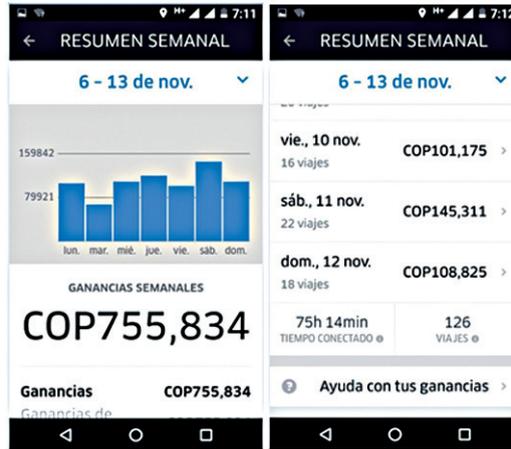
Además, en ambas plataformas principales (Uber y Cabify), los trabajadores tienen acceso a un historial de trabajo accesible y portátil, junto con su reputación y ganancias semanales, y esto está incluido en el servidor de la aplicación móvil dirigida a los conductores, que es diferente a la de los pasajeros. Sin embargo, los datos antes mencionados no son interoperables entre las diferentes plataformas, ya que utilizan diferentes sistemas de gestión de datos y no negocian ni intercambian datos entre ellos.

Sin embargo, en relación con un estándar de **Estabilidad y Seguridad del Trabajo**, se reconoce que la flexibilidad laboral es valorada por los trabajadores en Cali (sin embargo, este atributo no es tan alto como se esperaba en las encuestas aunque

<sup>5</sup> El sistema legal colombiano se basa en parte de lo que la jurisprudencia constitucional de 1991 llama un “sistema mixto” que otorga a la jurisprudencia (marco anglosajón) un nuevo papel mejorado. Sin embargo, incluso si es cierto que la jurisprudencia puede considerarse relevante, el carácter de derecho civil (romano - continental) del sistema colombiano aún prevalece, por lo que exige que toda reglamentación relativa a viajes a demanda o economía de plataformas en general debe ser creada a partir de la jurisprudencia y no caso por caso.

<sup>6</sup> Hay un primer paso en la apertura y el intercambio de datos por parte de Uber a través de la plataforma de *Uber Movement* <https://movement.uber.com>

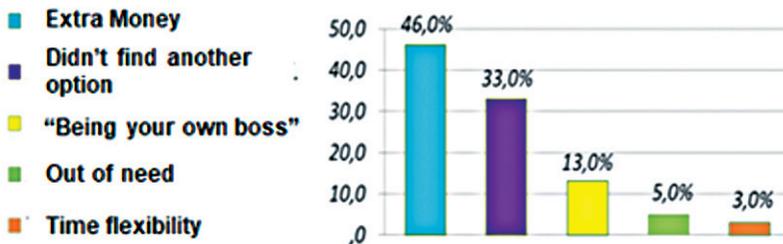
En el contexto colombiano, la plataforma está abriendo datos sobre los tiempos de viaje a los responsables de formular políticas para la ciudad de Bogotá DC. Esta plataforma ya ha sido utilizada por los académicos y una usina de pensamiento local, pero no ha sido utilizada por el gobierno debido a la situación legal de Uber en Colombia y también a la cantidad limitada de datos disponibles: solo hay información sobre los tiempos de viaje; no así sobre las transacciones, la densidad, el número de conductores, el estado de los vehículos u otros datos útiles para los responsables de generar políticas.



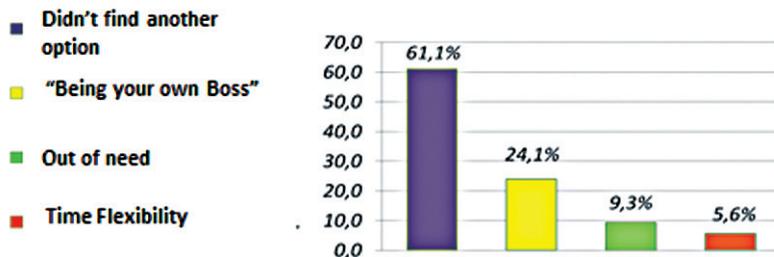
**Figura 6.** capturas de pantalla de un conductor de Uber encuestado, incluidos informes diarios y semanales de ganancias, tiempo de conexión en la plataforma y viajes realizados. Ref: Pesos colombianos \$ 755,834 (USD 267) por semana.

arrojó un resultado más alto en las entrevistas más extensas), pero la combinación mencionada de estabilidad y flexibilidad como un estándar alcanzable no puede evaluarse en el marco regulatorio actual de Colombia, ya que hay regulaciones para los trabajadores autónomos pero no hay acuerdos para garantizar la flexibilidad cuando se trabaja en un trabajo tradicional, y se recurre a este tipo de trabajo temporario como una segunda o tercera opción.

En términos de igualdad de oportunidades y trato en el empleo, existen políticas de la compañía en todas las plataformas que garantizan la protección contra la discriminación y los datos junto con la privacidad de clientes y trabajadores, pero como en el caso anterior la regulación actual en Colombia no ha tratado el impacto específico de plataformas de transporte, e incluso si existe una normativa vinculante en materia de protección de datos (Congreso Colombiano, Ley Orgánica 1581/2012), hasta la fe-



**Figura 7.** Motivaciones. Fuente: Resultados de la encuesta por G.I Colombia y Luis Lozano Paredes



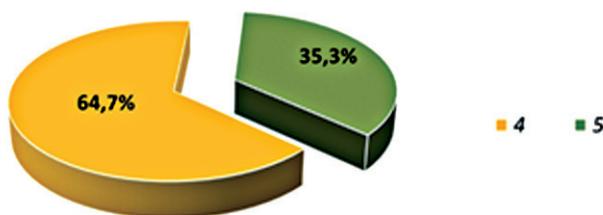
**Figura 8.** Motivaciones (Excluyendo el dinero adicional). Fuente: Resultados de la encuesta por G.I Colombia y Luis Lozano Paredes

cha no se ha aplicado a las Empresas de Redes de Transporte.

El componente relativo a **Dignidad y Respeto en el trabajo** también es difícil de evaluar en el contexto actual, ya que no se puede obtener evidencia debido a la falta de regulación, aunque los conductores, en general, ven cumplidas sus expectativas trabajando en las plataformas, y no tienen quejas con respecto a las comunicaciones y el tratamiento con los

clientes y las plataformas, ni sobre la atención a los trabajadores ni sobre la presencia de reglas claras por parte de las plataformas<sup>7</sup>.

Uno de los estándares propuestos por Heeks para **Dignidad y Respeto en el trabajo** se puede evaluar en la negativa, ya que no hay una tercera parte neutral donde los trabajadores puedan resolver las disputas que puedan surgir entre ellos, las plataformas y/o los clientes. Esto no está estipulado



**Figura 9.** Motivación por las expectativas de los trabajadores. Escala de evaluación de 1 a 5, siendo 5, el cumplimiento total de las expectativas.

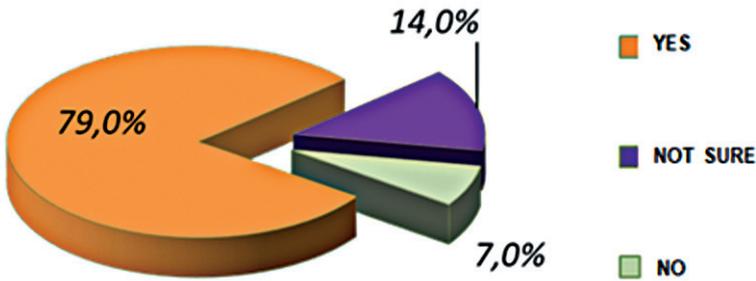
Fuente: Resultados de la encuesta por G.I Colombia y Luis Lozano Paredes

<sup>7</sup> Esta ausencia de quejas hacia el ambiente de trabajo puede concluirse tanto a partir de los datos cuantitativos de la encuesta como de las entrevistas más extensas, donde la percepción es que las plataformas tienen un buen ambiente de trabajo. Es interesante de nuevo aclarar aquí que los trabajadores no se ven a sí mismos como parte de las grandes empresas, y no esperan más que el servicio de la plataforma para realizar un buen desempeño en su trabajo y obtener un ingreso. Como se detalló anteriormente en la sección de la encuesta, los trabajadores ven esto como un trabajo autónomo con independencia y flexibilidad; nuevamente, una percepción.

en ninguna reglamentación actual, ni siquiera en la más reciente de “Luxury Cabs”; no hay un mecanismo establecido que pueda utilizarse para la resolución de conflictos.

Finalmente, en consideración a los estándares de Condiciones de Trabajo, con respecto a las ganancias adecuadas y el trabajo productivo, se puede evaluar que el salario mínimo actual en Colombia es de \$ 781.242 pesos colombianos (COP) por mes,

(USD 270) y el ingreso promedio de los trabajadores en plataformas según lo que se obtuvo a través de las entrevistas extensas y consultas ocultas, es de \$ 2.300.000 pesos colombianos (COP) por mes (USD 767), por lo tanto, hay un ingreso que puede considerarse adecuado y, en general, hay información clara sobre la tarea desarrollada, la identidad de los clientes y los horarios y las condiciones de pago se encuentran bien definidas.



**Figura 10.** Las ganancias son representativas para seguir trabajando con las plataformas en el futuro. Fuente: Resultados de la encuesta por G.I Colombia y Luis Lozano Paredes

Esta diferencia en los ingresos adquiere más relevancia cuando se compara con las ganancias promedio de un conductor de taxi que es la competencia directa formal. Una encuesta a taxistas realizada por la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco, 2016), para la ciudad de Bogotá DC pero con resultados concluyentes para suponer un promedio nacional, determinó que, en promedio, los taxistas tienen un ingreso mensual de \$ 1,725,000 Pesos colombianos (USD 575) después de pagar los gastos en los que incurren, tales como el alquiler del vehículo, junto con los gastos mensuales de mante-

nimiento, que son en promedio de \$ 363,200 Pesos colombianos (USD 121). Sin embargo, con respecto a un tiempo de trabajo decente, lo que se puede analizar es que no se cumplen las directivas nacionales sobre el tiempo de trabajo ni las directrices de la Organización Internacional del Trabajo. Desde el martes 25 de julio de 2017, la regulación de la jornada laboral en Colombia aumentó de 8 a 10 horas por día, debido a la última reforma del Código del Trabajo, firmada por los miembros del Congreso y el Gobierno. De este modo, le permite al empleador establecer horas de trabajo de 10 horas sin exceder las 48

horas reglamentarias por semana. El turno de trabajo diario cambió y se considera entre las 6:00 AM y las 9:00 PM, y también, los empleados pueden obtener un mayor ingreso por realizar el horario nocturno a partir de las 9:00 PM. Previamente, comenzaba a las 10:00 p.m.

De la información de los trabajadores de plataformas en Cali, encontramos que hay un promedio de 60 horas trabajadas por semana, o más, incluyendo el trabajo los domingos y por las noches, siendo esta una vez más una elección de los trabajadores que no cumplen con las normas propuestas.

Por ejemplo, uno de los participantes de las entrevistas extensas, una joven de 24 años declara:

*“Trabajo hasta casi las 10 p.m. Me levanto a las 8 a.m., me preparo y comienzo a conducir en la ciudad, durante el día me tomo algunos descansos para almorzar y dormir una siesta, pero después de eso vuelvo al vehículo y sigo conduciendo hasta las 10 p.m., y hago esto de lunes a domingo.”*

Junto con otro trabajador, un hombre de 31 años que le dice lo siguiente al entrevistador:

*“En mi trabajo principal, trabajo de 7:30 a.m. a 5:00 p.m., luego descanso un poco porque el día de trabajo es realmente largo, y luego de 8:00 p.m. a 11:00-12:00 p.m. comienzo a conducir, y los fines de semana descanso los sábados y uso los domingos para manejar desde las 5:00 a.m. a 7:00 p.m. con un receso para el almuerzo”.*

Con respecto a la seguridad laboral, los conductores eligen cumplir úni-

camente con los estándares mínimos para la circulación de automóviles (el seguro obligatorio para accidentes automovilísticos o SOAT - Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito); esta es una condición que habilita a conducir en general, no conforma una condición de las diferentes plataformas que trabajan en Cali.

Estos seguros obligatorios para la circulación del automóvil generalmente se incluyen en el costo del automóvil, y los trabajadores los consideran amortizados en sus ganancias. Como se ve en este análisis de los estándares decentes propuestos, la situación actual es contradictoria y los diferentes componentes se alcanzan de algún modo o se pasan por alto directamente. La ausencia actual de regulaciones nacionales integrales no ayuda a esta situación de indeterminación, y las políticas de las empresas no están cumpliendo todas las demandas emergentes de los trabajadores, que serán analizadas en los procesos de innovación que estos trabajadores están llevando al mercado de la economía de plataforma en Cali y Colombia.

### **Motivación e innovación de los trabajadores: respuestas a un fenómeno disruptivo.**

Teniendo en cuenta los estándares de trabajo decente de Heeks con los datos proporcionados por la encuesta, más las entrevistas extensas y las conversaciones informales con los conductores, se puede concluir que hay tres motivaciones principales por parte de los trabajadores para

participar en las plataformas de viajes a demanda:

**Motivación 1: Mejorar el nivel de ingresos, ya sea como un solo trabajo o como un complemento del actual.**

Este caso no es exclusivo del sector de transporte y también es evidente en el número de trabajadores empleados que tienen trabajos secundarios como distribución de catálogos, consultorías, así como otras tareas que no requieren mano de obra calificada, que son de bajo riesgo y / o no requieren mayor fortaleza financiera personal (Ledesma Céspedes, 2013).

En este caso, se deben aplicar los estándares de ingresos adecuados de Heeks para reconocer que una de las principales motivaciones es una mejora del bienestar económico y que esta cantidad de ingresos debe definirse claramente en las políticas futuras.

**Motivación 2: Flexibilidad en los horarios.** Este atributo es valorado por las personas porque les da implícitamente la sensación de libertad financiera (aunque esto es debatible porque es una mera percepción y no está tan presente en los resultados empíricos como otras motivaciones) en el que los estándares de Estabilidad y Seguridad de Heeks en el trabajo deben aplicarse para encontrar el equilibrio propuesto y la combinación entre estabilidad y flexibilidad, con el reconocimiento adecuado de los principales intereses manifestados por los trabajadores.

**Motivación 3: Posibilidad de crecimiento (Empoderamiento).** Aquellos que ingresan a la plataforma y espe-

cialmente en los sectores más jóvenes de la población, ven este modelo como una oportunidad para generar mayor riqueza mediante la adquisición de vehículos adicionales, que se pagan con el trabajo de personas subcontratadas, como sucedió en el pasado con los taxis amarillos tradicionales, cuando las regulaciones permitían comprar varios vehículos e incluso pagar a un tercero para administrar sus microempresas, pagando una tarifa mensual a cambio de delegar problemas como el mantenimiento, manejo y recolección diaria de dinero, entre otras cosas. (Ibáñez Pérez, 2012 37-38 y 64).

Esto debe considerarse en comparación con los estándares de trabajo decente de Heeks, porque incluso si se trata de un contexto en el que se mejora el acceso a oportunidades laborales en la economía de trabajos temporarios, la creación de modelos empresariales emergentes por parte de personas más jóvenes debe analizarse en términos de cómo equilibrar este crecimiento, en la naturaleza del emprendimiento por parte de los trabajadores en Cali, con otras normas de trabajo decente, con el fin de promover una política relacionada y evitar un nuevo proceso de posible precarización que se manifiesta en trabajadores subcontratados.

Finalmente, la observación del comportamiento y las motivaciones de los conductores para trabajar en las diferentes plataformas, como se concluyó tanto a partir de los datos de la encuesta, las entrevistas extensas y las conversaciones informales con los trabajadores, demuestran que, en

principio, hay **cuatro tipos de actores** en el contexto de Cali, que son útiles de reconocer para proponer un marco de opciones de políticas para el trabajo decente en las plataformas de viajes a demanda:

**1. Aquellos que solo desean mejorar sus ingresos en los casos en que ya tienen un trabajo formal y están afiliados al sistema de seguridad social como resultado de este vínculo formal.**

**2. Aquellos que han buscado oportunidades de empleo y no los han encontrado, donde la educación va desde no universitarios o técnicos hasta profesionales con estudios de postgrado en la mayoría de los casos.**

**3. Aquellos que tienen capital como fondos de jubilación, junto con ahorros voluntarios y quieren explotar el negocio sin convertirse en conductores; es decir, personas que compran vehículos y subalquilan a través de contratos verbales, en los que se cobra una comisión semanal al conductor.**

**4. Los “emprendedores”, que ingresan para generar nuevas plataformas paralelas que compiten con las ya existentes, mientras aprovechan tecnologías como localizadores de GPS, redes sociales, grupos de WhatsApp, crean su propio modelo de negocios, con nuevas perspectivas de cómo involucrarse en el negocio.**

Estos “emprendedores” se presentarán en la siguiente sección, ya que son un hallazgo interesante e inesperado del proyecto de investigación,

que puede ayudar a explicar tanto las situaciones emergentes del fenómeno de economía de plataformas en Cali, y cómo los trabajadores están respondiendo e innovando en ese contexto.

Durante la realización del trabajo de campo de la encuesta, las entrevistas extensas y las consultas ocultas a los conductores, surgió un hallazgo interesante: Cali tiene dos grandes grupos de conductores que usan WhatsApp como una herramienta de comunicación y han comenzado a alejarse de Uber y Cabify para construir su propia “plataforma” para viajes a demanda. Uno de los grupos está constituido por hasta 300 conductores y el otro por 50 conductores.

Lo que esta innovación nos muestra, es que los trabajadores en Cali están respondiendo tanto a las prácticas de las plataformas “tradicionales” y a la falta de un desarrollo adecuado de estándares de trabajo decente por parte de los legisladores de Colombia. Estos trabajadores han emergido con una plataforma auto organizada para mejorar aspectos específicos de sus condiciones laborales y bienestar económico. Por lo tanto, es importante no solo reconocer e identificar, sino hacer un seguimiento de estas innovaciones a medida que construyen la base para una política futura adecuada, con respecto a los estándares del trabajo decente en la economía de plataformas, que se extenderá al sur global.

Durante la encuesta, se encontró que uno de los trabajadores de Uber y Cabify creó grupos de WhatsApp para

los trabajadores que pagan una tarifa mensual por adelantado para formar parte del grupo. No se requiere cuota de membresía, no hay verificación de los datos del conductor, cumplimiento de las normas técnicas mecánicas, seguro de accidentes o contribuciones a la seguridad social.

Luego, el trabajador creó un segundo grupo de clientes, donde gracias a un sistema de voz a voz (servicio directo de correspondencia con el cliente) las referencias y experiencias de viaje previas en plataformas “establecidas” como Uber aumentaron el tamaño de la comunidad. Dentro del grupo de usuarios, también se incorporan nuevos actores, que son los guardias de seguridad / porteros de edificios, botones de hotel / motel, guardianes de clubes, etc., que desempeñan el papel de intermediarios, de clientes a conductores y viceversa.

Una de las principales razones por las cuales estas emergentes redes de WhatsApp están teniendo éxito en su expansión, es que los cambios en la forma de recolección de dinero por parte de Uber, Cabify y WayCali ya están afectando el modelo de negocio

de economía de plataformas “tradicional”, debido a factores que previamente eran considerados positivos pero que hoy en día tienden a complicar la relación entre la plataforma, el trabajador y el usuario.

Factores como la aceptación de efectivo como forma de pago van en aumento, debido al hecho de que las comisiones fueron previamente descontadas directamente y administradas por las plataformas “tradicionales” y tienden a disminuir día a día, dado que los usuarios prefieren pagar en efectivo. La acumulación de deuda por parte de los trabajadores en plataformas como Uber y Cabify, debido a viajes con cobros en efectivo, y la subsiguiente incapacidad de estas plataformas para cobrar la comisión, promueve que algunos trabajadores prefieran cambiar a la red emergente basada en WhatsApp, en lugar de pagar sus deudas; y, dado que no existe un sistema de información compartido entre las plataformas, no existe un historial crediticio.

Las innovaciones de los trabajadores no se detienen en las redes descritas de WhatsApp<sup>8</sup>, ya que se descu-

<sup>8</sup> Además de las redes que dependen de la tecnología, se encontró otra forma de innovación por parte de los trabajadores: algunos conductores de Uber, Cabify y Way Cali distribuyen tarjetas personales de forma independiente en condominios y negocian comisiones con los guardias de seguridad de estos complejos residenciales, que son las personas a quienes los habitantes de los edificios recurren para pedir transporte.

Además, compartir el viaje en automóvil se está convirtiendo en un modelo de negocio en sí mismo, y otra innovación de los trabajadores. Aunque la regulación actual prohíbe “compartir gastos” (es decir que quien comparte el vehículo en el plan de uso compartido no puede cobrar un precio por el servicio), los trabajadores, a pesar de la restricción, y con el pretexto de la regulación de transporte compartido por parte del gobierno local (Orobio, 2018), están usando los correos electrónicos de las universidades o escuelas de sus hijos para proporcionar el servicio. El modelo de gobernanza es similar al fenómeno emergente analizado, donde se cobra una tarifa mensual y el propietario del vehículo o un tercero subcontratado proporciona el servicio, según el camino preestablecido .

brió que una de estas organizaciones emergentes (el grupo de los 300 conductores) está evolucionando hacia lo que los propios trabajadores denominan “Los Sellos”, cuyo nombre deriva del Aplicación Zello (que sirve para emular un walkie-talkie, con comunicación mediante un sistema “Push to talk” (presione para hablar o PTT por sus siglas en inglés).

Es una aplicación gratuita que permite formar grupos de hasta 2.500 miembros, y le está sirviendo a estos trabajadores para generar un servicio paralelo, más estructurado, a las plataformas principales de Uber, Cabify y WayCali.



**Figura 11.** Captura: Zero Walkie Talkie en la plataforma de Google Play.

Más investigación sobre esta innovación demostró un esquema muy sofisticado: para ser parte de uno de estos “Sellos”, es necesario que un miembro activo del grupo de WhatsApp haga la presentación del solicitante. Hay una tarifa de entrada de \$100,000 Pesos colombianos (35 USD), que se paga por única vez. Posteriormente, se deben pagar \$40,000 Pesos colombianos (15 USD) por mes para poder ser miembro y brindar los servicios.

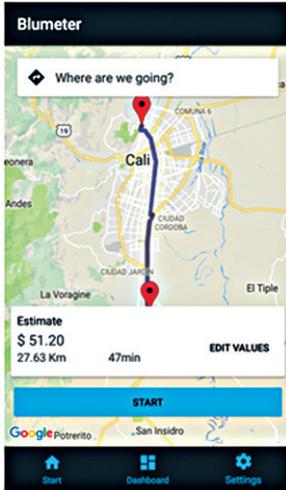
Como se mencionó anteriormente, el funcionamiento de esta red emergente se desarrolla con complejos residenciales, por medio de los porteros. Estos intermediarios ahora reciben \$ 1,000 Pesos colombianos (0.35 USD) por cada servicio contacto, o en otros casos reciben \$ 75,000 Pesos colombianos (27 USD) por cada 50 servicios contactados durante la

semana. Si el servicio es para el Aeropuerto Internacional “Alfonso Bonilla Aragón”, el pago asciende a \$ 5,000 Pesos colombianos (1.77 USD) por viaje.

Anteriormente había una “alianza” emergente entre los guardias de seguridad de los diferentes edificios y las empresas de taxis, a cada uno se le había asignado una radio dedicada al contacto con la frecuencia central de los taxis. Con el surgimiento de los “Sellos”, la “alianza” de los guardias de seguridad ha cambiado y ahora trabajan de dos maneras para acceder al nuevo servicio.

La primera es llamando al conductor directamente, quien da una comisión y, la segunda, escribiendo a WhatsApp a una de las redes antes mencionadas (si el conductor es un miembro), preguntando por el trabajador,

donde también reciben una comisión en base a la cantidad de servicios solicitados por mes. Para calcular los valores de los servicios, se utiliza una aplicación gratuita llamada Blumeter



**Figura 12.** Captura: La aplicación Blumeter utilizada por un trabajador de “Los Sellos”.

(aplicación utilizada para gestionar viajes realizados fuera de la plataforma Uber, utilizando como base el sistema de precios Uber):

Esta aplicación se alimenta con la información de la tarifa mínima para un viaje, un kilómetro de recorrido y el tiempo de viaje de Uber.

Otra innovación de los trabajadores relacionado con el grupo de los “Sellos”, es la conformación de subgrupos (nuevamente, usando WhatsApp) con distribución geográfica en el norte, sur, este y oeste de la ciudad, y también en los suburbios del área metropolitana como Jamundí, Yumbo, Palmira y Rozo. Y más reciente-

mente, pero realmente interesante, un servicio interurbano que brinda paseos entre Cali y Popayán (140 km). En este caso, cada subgrupo tiene su propia cobertura geográfica y se forma una red secundaria que agrupa a los administradores de cada zona. Es decir, la llamada con un pedido de viaje se recibe en la red principal, y el administrador la reenvía al administrador del área que difunde el mensaje para que el conductor local preste el servicio. En el caso de una red interurbana, los usuarios acceden a la red y desde este “centro de llamadas” solicitan un viaje, e incluso se utiliza para envíos de paquetes entre ciudades. La situación también está presente en el corredor del Pacífico, (entre la ciudad de Cali y el Puerto de Buenaventura) donde es muy bien acogido por el segmento corporativo y por comerciantes independientes.

Los “Sellos” tienen líderes marcados (incluido el creador original del grupo WhatsApp) que administran la aplicación que sirve como canal de comunicación y son ellos quienes se ponen en contacto con los porteros de los complejos residenciales para generar más espacios operativos. Del mismo modo, en el caso de que uno de los clientes se comunique directamente con un conductor y este no pueda proporcionar el servicio debido a la ubicación u otras circunstancias, los miembros del grupo utilizan el sistema PTT para ayudar a localizar quién es el más cercano y realizar el viaje: es el ejemplo perfecto de una red social emergente descentralizada para trabajar.

Cabe señalar que el usuario (el pasajero), el trabajador y el inversionis-

ta (titular de los vehículos) de estas nuevas redes, son conscientes de que están inmersos en un esquema que no tiene mayores garantías frente a los reclamos, ni derechos laborales, más allá del esquema de tarifas y quejas por servicios. No se proporciona ningún tipo de apoyo frente a un accidente, ya que es un riesgo aparentemente ya calculado, que según todos los trabajadores y actores involucrados, vale la pena arriesgarse, considerando que estos grupos de WhatsApp emergen como esquemas aún más informales que el de plataformas regulares para viajes a demanda.

La idea de que las personas ingresan a la plataforma bajo la premisa de ser parte de un proceso cooperativo puede ser ingenua, ya que para la mayoría de los trabajadores entrevistados se lo ve en principio como una oportunidad personal, y en algunos casos, como la manera de crecer mediante la adquisición de más vehículos que se van pagando con los ingresos resultantes del trabajo realizado por otras personas.

Para concluir, hay mutaciones en la forma en que los trabajadores se relacionan con el fenómeno de economía de plataformas, y puede tener las siguientes explicaciones en base a los resultados que arrojó esta investigación y lo que se puede analizar a partir de los esquemas emergentes de WhatsApp y Sellos.

-En las situaciones de inseguridad presentadas recientemente, los conductores, especialmente las mujeres, sienten que ya no es una garantía

trabajar con plataformas donde únicamente los perfiles públicos son el antecedente del origen del pasajero. Esto es interesante ya que es un ejemplo específico de cómo los trabajadores, en este caso las mujeres, están tratando de mejorar sus condiciones de trabajo a través de las innovaciones analizadas para alcanzar estándares de trabajo decentes, y esto se puede combinar con los estándares de Heeks de trabajo decente para producir opciones de políticas relevantes.

-La saturación del mercado en UBER y CABIFY, donde existen las llamadas “horas muertas”, hace que surja la necesidad de encontrar nuevas fuentes de pasajeros.

-La congestión vehicular ha propiciado la reactivación de la figura del uso compartido del automóvil, avalada por el gobierno local de Cali (Orobio, 2018), aunque en principio solo se accede a esta figura teniendo cuentas de correo electrónico bajo el dominio de entidades educativas y / o comerciales.

-Existen quejas sobre reembolsos y cruces de cuentas entre plataformas y trabajadores.

-Existen quejas de los trabajadores en algunos casos donde la liquidación de tarifas no se ajusta a la realidad, lo que representa un ingreso menor para el conductor.

Lo anterior, una vez más, debe ser considerado en un contexto de creación de modelos de negocios emergentes, y debe ser evaluado en términos de cómo equilibrar esta innovación y la naturaleza del emprendimiento entre los trabajadores en Cali, con los estándares previamente

discutidos de trabajo decente. Para evitar un nuevo proceso de precarización, esto debe incluirse en cualquier propuesta de política futura que tenga en cuenta no solo la situación de los trabajadores en plataformas “regulares” como Uber y Cabify, sino también la naturaleza emprendedora que se entrelaza en los trabajadores de las redes emergentes de WhatsApp y “Sellos”.

### **Explorar y explicar la distancia entre los estándares y la realidad: desafíos y oportunidades para cerrar la brecha.**

Después de evaluar los estándares de trabajo propuestos por Richard Heeks y analizar el surgimiento de la innovación por parte de los trabajadores de plataforma en Cali, esta sección detallará las brechas existentes entre los estándares de trabajo decente propuestos y la realidad para los trabajadores en el campo trabajo según los resultados de las encuestas, entrevistas y consultas.

En el contexto colombiano, hemos visto que una regulación laboral diseñada para un modelo laboral radicalmente opuesto no ofrece ninguna respuesta. La mayoría de los trabajadores de plataformas en el país sería considerada, desde el punto de vista de la regulación vinculante actual, como trabajadores autónomos. Y esto es un problema, porque la legislación colombiana para este tipo de trabajo es claramente insuficiente para garantizar niveles adecuados de ingresos y calidad de vida profesional para los trabajadores emergentes de las

plataformas de transporte, o según ese estándar, cualquier trabajador de plataforma.

Por otro lado, el sistema de seguridad social colombiano, tanto público como privado, actualmente es inadecuado para proteger a los trabajadores en las plataformas, ya que requiere períodos de seguro a largo plazo y condiciones salariales para la adquisición adecuada, siendo necesario pensar en otros mecanismos de tutela, que permiten más flexibilidad y la posibilidad de transferir beneficios.

Lo anterior significa que es necesario considerar un nuevo estatuto de trabajo digital autónomo y decente, con obligaciones más claras para las empresas involucradas y una extensión de ciertos aspectos del trabajo asalariado, sin caer en una reglamentación excesiva que reduzca o destruya los incentivos para las plataformas actualmente en funcionamiento o para la creación de futuras plataformas en ciudades como Cali. En cambio, sería conveniente proporcionar un estándar mínimo que deben cumplir todos los actores del mercado:

### **Un mínimo desde el cual nadie puede bajarse, pero no un máximo que nadie puede alcanzar.**

En este contexto y por lo expuesto en secciones anteriores, se puede argumentar que aunque sirva únicamente como referencia, las normas de Heeks para el trabajo decente en la economía de plataformas deben revisarse y adaptarse para sacar provecho de lo que podría ser aplicable

para Colombia, con la perspectiva de implementación de políticas similares orientadas hacia los trabajadores de la plataformas de viajes a demanda en América Latina y el sur global.

Uno de los primeros pasos para lograr una armonización entre los estándares propuestos y la realidad de los conductores en Colombia es la generación de un marco normativo y de políticas especiales para microempresarios y / o trabajadores autónomos, que detalle una regulación laboral específica mínima para los trabajadores en plataformas digitales.

Todo esto con el objetivo de que se reconozcan los derechos laborales de los trabajadores autónomos en la economía del trabajo temporario, así como también contribuir a definir y determinar el limbo de ilegalidad / legalidad en el que las plataformas de transporte se encuentran actualmente en el país. Entre las posibles pautas para esta regulación y política, que se basan en los estándares establecidos por Heeks, se recomienda que:

**-las empresas financien acciones de capacitación para quienes reciben mensualmente una cierta cantidad de dinero generado por su trabajo en estas plataformas, cuando la percepción es igual o relativa en monto al salario mínimo legal actual de Colombia;**

**-las empresas ofrezcan seguro de accidentes y responsabilidad civil para todos sus trabajadores;**

**-se establezcan protecciones para los trabajadores que valoran la fle-**

**xibilidad que ofrecen las empresas de plataforma en la búsqueda de trabajo adicional que genere mayores ingresos;**

**-se establezcan protecciones para los trabajadores que valoran la flexibilidad que ofrecen las empresas de plataforma y no están interesados en suscribir convenios colectivos con los empleadores;**

**-se revise el concepto de “precariedad” e “informalidad” en Colombia, considerando que el departamento tributario de este país considera formal a quienes tienen contratos temporales o parciales y facturan un monto mínimo por mes. Se deben revisar las pautas que definen la informalidad y otorgarle espacio a las personas que deciden por su propia voluntad ser empresarios;**

**-las regulaciones permitan la transferencia sencilla de las jubilaciones y los beneficios sociales de otras formas de trabajo al trabajo temporario de economía de plataformas y viceversa.**

**-se pueda acceder a valiosos datos de las plataformas establecidas tanto por los trabajadores, los responsables de la formulación de políticas y los planificadores urbanos.**

Estas consideraciones, fundamentales para la elaboración futura de una política pública sobre normas de trabajo decente para viajes a demanda, se pueden construir y estructurar utilizando los fundamentos de Richard Heeks para la construcción de componentes y estándares apli-

cables al contexto de Cali, Colombia. El objetivo de esta simplificación es encontrar las oportunidades que permitan cerrar la brecha entre los estándares de trabajo decente según la bibliografía de Heeks y las realida-

des de los trabajadores en Cali, junto con la producción de “pautas mínimas” que podrían funcionar como una “lista de verificación” o protocolo para crear el estatuto de trabajo digital autónomo y decente propuesto.

Code Components / Standards for Ride-Hailing in Cali, Colombia	
<b>Employment Context</b>	
Social Security	Provision of Liability Insurance
	Portable Benefits
Social Dialogue, Employers' and Workers Representation	Shared contributions from workers, platforms and clients including taxation
	Enable (collective) communication between workers
	Legal changes to allow collective negotiation (Include an article for opting-out as an individual contractor)
Economic and Social Context for Decent Work	Right to organize collective and individual agreements with a supervising party
	Adaptation of the national laws for autonomous workers to include digital “decent” work standards
Employment	Guaranteed access for policy makers to anonymised transactional data and quantity of workers affiliated to collective or individual agreements
	<b>Employment</b>
Employment Opportunities	Opportunity to access digital gig-economy work
	Mandatory provision of training opportunities (Work exceeds or equal to Minimum wage)
Stability and Security of Work	Worker-accessible, portable work history and reputation profiles
	Combination of Stability and Flexibility (include article for individual opting-out or opting-in from and to a Stable vs. Flexible framework)
Equal Opportunity and Treatment in Employment	Clarification/ recategorisation / development of new / flexibility to choose employment status
	Non-discrimination policy
Dignity and Respect at Work	Data protection and privacy for both users and workers
	Respectful and prompt communication between clients, platform and
	Clear rules for work rejection and re-work, worker deactivation, worker ratings and workers “levelling up”
Work Conditions	Human review of workers complaints
	Creation of a Neutral third-party dispute resolution mechanism
Adequate Earnings and Productive Work	Clear information and communication about tasks
	Clear information about payment including schedule, conditions and non-payment according to work developed
	General-terms details about client/user identity
Safe Work Environment	Rating system for both clients and workers
	Provision of Accident Insurance (Mandatory National Insurance for Traffic Accidents) and support in case of event

Figura 13. (Copiado y adaptado de Heeks, 2017)

Los Componentes / Estándares clave de Heeks que no fueron incluidos o adaptados, tratan específicamente tres puntos que no solo no serían un incentivo para las plataformas “tradicionales” que trabajan en la Ciu-

dad, sino que también funcionarían en detrimento de las organizaciones emergentes de conductores si estuvieran incluidas en una política adaptada a las condiciones de Cali.

Con respecto a la disposición de aportes a las jubilaciones y otros beneficios de Seguridad Social, como licencias, es preferible permitir que los trabajadores transfieran estos beneficios de otras fuentes de ingresos, como un segundo empleo, o un aporte independiente como trabajadores autónomos del sistema Contributivo (hoy un 12.5% del salario básico se destina a este tipo de aportes). O, si son parte del régimen subsidiado, permitir una transferencia de los programas sociales incluidos en el Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales o SISBEN<sup>9</sup>.

Exigir una disposición de este tipo de beneficios a los trabajadores autónomos no solo no incentivará a plataformas como Uber y Cabify, sino que además supondrá una gran carga para las organizaciones emergentes como se describe en la sección anterior.

Teniendo en cuenta el derecho a negociar colectivamente los acuerdos, por importante que sea esta disposición, es importante permitir la posibilidad de negociar independientemente y establecer acuerdos con los empleadores si el trabajador lo desea. Especialmente cuando hay trabajadores que valoran la flexibilidad ofrecida tanto por las empresas de plataforma, como por las redes emergentes de conductores.

Lo mismo ocurre con la disposición de un salario mínimo equivalente y la restricción en horas de trabajo según lo establecido por los Estándares

de la OIT: a partir de las vivencias compartidas y las elecciones de los trabajadores encuestados, que se autodenominan emprendedores o que también por necesidad o por la pura voluntad de aumentar sus ingresos, deciden trabajar por periodos más largos, o bien tienen una vida flexible y una tasa variable de ganancias diarias, semanales o mensuales, se considera que hay una necesidad de otorgar un espacio que permita esta flexibilidad. Imponer políticas de salario mínimo o de restricción de horas a los trabajadores y las plataformas, sería incoherente debido al contexto actual de Cali y la voluntad de los propios trabajadores.

Se puede lograr una mejor negociación de los términos salariales, el tiempo de trabajo y otras disposiciones, tanto de forma colectiva como individual, entre el trabajador y las plataformas o redes emergentes.

Los componentes restantes del trabajo decente en la economía de plataforma son perfectamente compatibles con el contexto investigado y se incluyen en el marco para la propuesta de un estatuto sobre el trabajo digital autónomo y digno. Como paso futuro adecuado, el estudio desarrollado para este documento y el análisis del contexto local en comparación con los estándares de trabajo decente de Heeks pueden aplicarse a otras ciudades de Colombia, América Latina y el Sur Global, tanto para aprender del conocimiento y las vivencias locales, como también para alcanzar

---

<sup>9</sup> Ver: Congreso de Colombia, Ley 100 de 1993. Por el cual se crea el sistema integral de seguridad social de Colombia y se dictan otras disposiciones

políticas más aplicables e integrales con respecto al tema del trabajo en este modelo económico disruptivo y creciente.

## Conclusiones

En conclusión, es interesante revisar el marco de Richard Heeks para hacer un análisis general: Específicamente, Heeks señala que para los trabajadores en el llamado “sur global”, las plataformas son bastante beneficiosas, y se trata de comprender no solo las condiciones laborales sino también la situación de la economía y sus grandes dimensiones estructurales.

Partiendo de la teoría de Heeks, y contrastándola con la realidad de Cali, Colombia (extensible al Sur Global en general), se puede argumentar que en los países desarrollados, el principal problema con respecto a los trabajadores en la economía de plataforma es la necesidad de proteger a estos proveedores contra el menoscabo de las protecciones y los derechos laborales adquiridos. Sin embargo, en los países emergentes y en desarrollo, se debe prestar atención a la necesidad de empoderar a los trabajadores para que sean empresarios y / o innovadores y, por lo tanto, para que creen las condiciones para su propio bienestar y a la vez protegerlos de los abusos económicos extremos. Y, a la vez, se debe identificar a los grupos de trabajadores que se encuentran fuera de estos sistemas y se les debe brindar apoyo.

Finalmente, este estudio ha permitido, con su reseña de datos y biblio-

grafía, desarrollar la idea del trabajo “decente” para la economía de plataforma en general, especialmente en el contexto de naciones emergentes y en vías de desarrollo, donde las posibilidades de estas nuevas relaciones económicas del trabajo aún deben ser aprovechadas para generar el bienestar y el crecimiento de la sociedad.

Se puede observar y proponer que en el ámbito de la seguridad laboral, las definiciones estrictas de informalidad ya no son útiles. La idea de la informalidad y la convocatoria hacia un trabajo formalizado puede haber empeorado el panorama para las fuerzas de trabajo al justificar concentraciones de control, transformando el trabajo formal en un club al que solo algunos trabajadores tienen acceso y excluyendo a otros trabajadores de ser empresarios, con la libertad de elegir sus condiciones laborales si así lo desean y generar su propio bienestar económico, dentro del mercado.

En los países en vías de desarrollo, la economía de plataformas libera espacio para que las personas sean más emprendedoras y las empoderan en sus libertades individuales, pero esta aparición de nuevas relaciones económicas en el trabajo también puede dejar a los trabajadores más marginados en una posición precaria si no se implementan las políticas correctas.

Por lo tanto, se propone que las políticas en estos contextos equilibren las protecciones básicas con las condiciones y libertades provistas en las relaciones económicas y laborales. Esto no lleva a pensar en un mínimo desde el cual nadie pue-

de bajarse, pero no un máximo que nadie puede alcanzar.

También es necesario agradecer a la Universidad Simon Fraser y a G.I. Colombia por su apoyo y contribución a este proyecto específico.

## Reconocimientos

Este trabajo se completó con financiamiento del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá y la coordinación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) de Argentina.

Esperamos que este trabajo pueda ser utilizado para la elaboración de políticas públicas que puedan ayudar a lograr y promover estándares de trabajo decente para los trabajadores de la economía de trabajo temporario en el Sur Global.

## Referencias

Anderson, D. N. (2014). "Not just a taxi"? For-profit ridesharing, driver strategies, and VMT. *Transportation*, 41(5), 1099–1117. <https://doi.org/10.1007/s11116-014-9531-8>

Bajwa, U., Knorr, L., Ruggiero, E. D., Gastaldo, D., & Zendel, A. (2018). *Towards an understanding of workers' experiences in the global gig economy* (p. 42). Toronto, Canada: Global Migration & Health Initiative. Retrieved from [https://www.glomhi.org/uploads/7/4/4/8/74483301/workers\\_in\\_the\\_global\\_gig\\_economy.pdf](https://www.glomhi.org/uploads/7/4/4/8/74483301/workers_in_the_global_gig_economy.pdf)

Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Retrieved from <http://www.relat.org/documentos/FTGeneral.Bensusan2.pdf>

Berger, T., Chen, C., & Frey, C. B. (2017). *Drivers of Disruption? Estimating the Uber Effect\** (Oxford Martin Programme on Technological and Economic Change) (p. 11). Oxford Martin School, University of Oxford. Retrieved from <https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/2387>

Campbell, H. (2016, February 3). How To Organize A Group Of Uber Drivers. Retrieved July 11, 2018, from <https://therideshareguy.com/how-to-organize-a-group-of-uber-drivers/>

Cañigueral, A. (2015). Can digital sharing economy platforms pull Latin America's informal sector into the mainstream? Yes. *Americas Quarterly*, Summer. Retrieved from <http://www.americasquarterly.org/content/can-digital-sharing-economy-platforms-pull-latin-america%E2%80%99s-informal-sector-mainstream-yes>

Chen, M. K., Chevalier, J., Rossi, P., & Oehlsen, E. (2017). *The Value of Flexible Work: Evidence from Uber Drivers* (Working Paper No. No. 23296). UCLA Anderson School of Management.

Cramer, J., & Krueger, A. (2016). Disruptive Change in the Taxi Business: The Case of Uber. *The American Economic Review*, 106(5), 177–182.

Decent work. (n.d.). Retrieved June 28, 2018, from <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>

Decreto 2297 de 2015, Pub. L. No. 2297/2015, 10 (2015). Retrieved from <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?idFile=13043>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). *MEDICIÓN DE EMPLEO INFORMAL Y SEGURIDAD SOCIAL TRIMESTRE MÓVIL MARZO - MAYO DE 2017* (Technical Bulletin No. COM-030-PD-001-0004).

Drahokoupil, J., & Piasna, A. (2017). Work in the Platform Economy: Beyond Lower Transaction Costs. *Intereconomics*, 52(6), 335–340.

Esbenshade, J., & Shifrin, E. (2018). The Leased Among Us: Precarious Work, Local Regulation, and the Taxi Industry. *Labor Studies Journal*. <https://doi.org.proxy.lib.sfu.ca/10.1177%2F0160449X18768047>

FENALCO. (2016). *Situación de los Conductores de Táxis en Bogotá* (Survey Report) (p. 6). Retrieved from <http://www.fenalcobogota.com.co/images/pdf/TAXIS-v2.pdf>

Forde, C., Stuart, M., Joyce, S., Oliver, L., Valizade, D., Alberti, G., ... Carson, C. (2017). *The Social Protection of Workers in the Platform Economy* (p. 128). European Parliament Think Tank. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2017\)614184](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)614184)

Galperin, H., & Alarcon, A. (2017). *The Future of Work in the Global South*. Ottawa, Canada: International Development Research Centre (IDRC).

Geitung, I. (2017). *Uber drivers in Cape Town: Working conditions and worker agency in the sharing economy*. University of Oslo, Oslo, Norway. Retrieved from <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/60423/MA-Geitung.pdf?sequence=1>

Glöss, M., McGregor, M., & Brown, B. (2016). Designing for Labour: Uber and the On-Demand Mobile Workforce (pp. 1632–1643). ACM Press. <https://doi.org/10.1145/2858036.2858476>

Hall, J. V., & Krueger, A. B. (2016). *An Analysis of the Labor Market for Uber's*

*Driver-Partners in the United States* (Working Paper No. 22843). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w22843>

Heeks, R. (2017). *Decent Work and the Digital Gig Economy: A Developing Country Perspective on Employment Impacts and Standards in Online Outsourcing, Crowdwork, etc.* (Development Informatics Working Paper Series No. 71) (p. 82). Manchester, UK: Centre for Development Informatics, Global Development Institute, SEED University of Manchester. Retrieved from <http://www.gdi.manchester.ac.uk/research/publications/di/>

Hernández, C. A., & Nava, Y. (2012). Subcontratación: relación laboral encubierta. *Télos*, 14(3), 333–345.

Hou, L. (2018). Destructive sharing economy: A passage from status to contract. *Computer Law & Security Review*. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2018.05.009>

Howcroft, D., & Bergvall-Kåreborn, B. (2018). A Typology of Crowdwork Platforms. *Work, Employment and Society*. <https://doi-org.proxy.lib.sfu.ca/10.1177%2F0950017018760136>

Hua, J., & Ray, K. (2018). Beyond the precariat: race, gender, and labor in the taxi and Uber economy. *Social Identities*, 24(2), 271–289.

Ibáñez Pérez, M. P. (2012). *Viabilidad Técnica y Financiera del Servicio de taxis en el Sistema Integrado de Transporte Público* (Master). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Ilavarasan, V. (2017). Automation and Workforce in India: 16 Terrible consequences or impossible? In H. Galperin & A. Alarcon (Eds.), *The Future of Work in the Global South* (pp. 16–23). Ottawa, Canada: International Development Research Centre (IDRC). Retrieved from <http://www.fowigs.net/wp-content/uploads/2017/12/FutureOfWorkintheGlobalSouth.pdf>

Jaramillo Jassir, I. D., Guataquí Roa, J. C., Hartmann Cortés, K., & Valdés Rocha, J. D. (2015). *El déficit de trabajo decente en Colombia* (Borradores de Investigación No. 70) (p. 51). Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. Retrieved from <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/11549>

Kashyap, R., & Bhatia, A. (2018). Taxi Drivers and Taxidars: A Case Study of Uber and Ola in Delhi. *Journal of Developing Societies*, 34(2), 169–194. <https://doi.org/10.1177/0169796X18757144>

Krakovsky, M. (2017). The new jobs. *Communications of the ACM*, 61(1), 21–23.

Kute, S. W. (2017). *The Sharing Economy in the Global South: Uber's Precarious*

*Labour Force in Johannesburg*. University of the Witwatersrand, Johannesburg, South Africa. Retrieved from <http://wiredspace.wits.ac.za/handle/10539/24466>

Ledesma Cespedes, C. (2013). *Estudio regional sobre trabajo autónomo y economía informal*. (p. 111). Peru: International Labor Organization. Retrieved from [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

Lee, M. K., Kusbit, D., Metsky, E., & Dabbish, L. (2015). Working with Machines: The Impact of Algorithmic and Data-Driven Management on Human Workers (pp. 1603–1612). ACM Press. <https://doi.org/10.1145/2702123.2702548>

Ley Estatutaria 1581 de 2012 Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales., Pub. L. No. 1581/2012 (2012). Retrieved from [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1581\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1581_2012.html)

Malin, B. J., & Chandler, C. (2017). Free to Work Anxiously: Splintering Precarity Among Drivers for Uber and Lyft. *Communication Culture & Critique*, 10(2), 382–400. <https://doi.org/10.1111/cccr.12157>

Mercado Gonzales, C. M. (2017). *Crowdword Offline o Uber Economy y su Impacto en las Relaciones Laborales*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Peru.

Miguel. (2017, September 12). ¿Cuánto Gana Un Chofer De Uber En México? Retrieved July 9, 2018, from <https://ingresopasivointeligente.com/cuanto-gana-un-chofer-de-uber-en-mexico/>

Ministerio de Transporte de Colombia. Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, en relación con la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, y se dictan otras disposiciones, Pub. L. No. 431/2017. Retrieved from <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwi-iPbOzobcAhXEj5AKHWrpAwQ2FgggUAE&url=https%3A%2F%2Fwww.mintransporte.gov.co%2Fdescargar.php%3FidFile%3D15058&usq=AOvVawoV7footPSoH2oKXouZ1SW3E>

Nastiti, A. (2016). *Worker Unrest and Contentious Labor Practice of Ride-Hailing Services in Indonesia* (2016 Arryman Fellows Papers) (p. 39). Indonesia: Indonesian Scholarship and Research Support Foundation. Retrieved from <http://www.isrsf.org/files/download/442>

Orobio, J. C. (2018, February 20). El carpooling es una solución viable para descongestionar el tráfico del sur [Government]. Retrieved from <http://www.cali.gov.co/movilidad/publicaciones/139157/el-carpooling-es-una-solucion-viable-para-descongestionar-el-trafico-del-sur-juan-carlos-orobio/>

Párraga, F. T. (2016). Economía digitalizada y relaciones de trabajo. *Revista de derecho social*, 76, 59–82.

Pérez, J. (2016, April 25). Uber y el monopolio de los datos - Universidad de Chile. Retrieved July 9, 2018, from <http://www.uchile.cl/noticias/120874/uber-y-el-monopolio-de-los-datos>

Ramos, J., Sehnbruch, K., & Weller, J. (2015). Quality of employment in Latin America: Theory and evidence. *International Labour Review*, 154(2), 171–194.

Randolph, G., & Dewan, S. (n.d.). Skills, social protection and empowerment in the platform economy: A research and policy agenda for the global South. In H. Galperin & A. Alarcon (Eds.), *The Future of Work in the Global South* (pp. 53–56). Ottawa, Canada: International Development Research Centre (IDRC). Retrieved from <http://www.foiwigs.net/wp-content/uploads/2017/12/FutureOfWorkintheGlobalSouth.pdf>

Ravenelle, A. J. (2017). Sharing economy workers: selling, not sharing. *Cambridge Journal Of Regions, Economy And Society*, 10(2), 281–295.

Romero, Y. H., & Sosa, R. V. G. (2016). Modelo de gestión del servicio de transporte UBER. ¿Quién pierde y quién gana? *Espacios Públicos*, 19(47), 157–175.

Rosenblat, A., Levy, K. E. C., Barocas, S., & Hwang, T. (2017). Discriminating Tastes: Uber’s Customer Ratings as Vehicles for Workplace Discrimination. *Policy and Internet*, 9(3), 256–279. <https://doi.org/10.1002/poi3.153>

Rosenblat, A., & Stark, L. (2016). Algorithmic Labor and Information Asymmetries: A Case Study of Uber’s Drivers. *International Journal of Communication*, 10, 3758–3784.

Sánchez Quiñones, L., & Zamora, S. (2017, December 12). Tribuna | Un estatuto digital para una revolución laboral. Retrieved July 9, 2018, from [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/12/05/legal/1512463452\\_233355.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/12/05/legal/1512463452_233355.html)

Smith, R., & Leberstein, S. (2015). *Rights on Demand: Ensuring Workplace Standards and Worker Security In the On-Demand Economy* (p. 19). National Employment Law Project (NELP). Retrieved from <https://www.nelp.org/publication/rights-on-demand/>

Todolí i Signes, A. (2015). El Impacto de la “Uber economy” en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo. *IusLabor*, 3, 1–25.

Tran, M., & Sokas, R. K. (2017). The Gig Economy and Contingent Work: An Occupational Health Assessment. *Journal of Occupational and Environmental*

*Medicine*, 59(4), 63–66. <https://doi.org/10.1097/JOM.0000000000000977>

Vacano, M. V. (2017). “Sharing economy” versus “informal sector”: Jakarta’s motorbike taxi industry in turmoil. *Anuac*, 6(2), 97–101.

Wier, M. (2017). Uber reflects challenges of gig economy. *Canadian HR Reporter*, 30(18), 1–8.

Williams, R. (2018, March 6). Ridesharing and women: Benefits, barriers, and opportunities for progress. Retrieved July 4, 2018, from <https://medium.com/uber-under-the-hood/ridesharing-and-women-benefits-barriers-and-opportunities-for-progress-e05655269412>

Zoepf, S., Chen, S., & Pozo, G. (2018). *The Economics of Ride Hailing: Driver Revenue, Expenses and Taxes* (Working Paper Series No. 2018–5) (p. 33). Cambridge, MA: MIT Center for Energy and Environmental Policy Research. Retrieved from [https://orfe.princeton.edu/~alaink/SmartDrivingCars/PDFs/Zoepf\\_The%20Economics%20of%20RideHailing\\_OriginalPdfFeb2018.pdf](https://orfe.princeton.edu/~alaink/SmartDrivingCars/PDFs/Zoepf_The%20Economics%20of%20RideHailing_OriginalPdfFeb2018.pdf)



# Las plataformas de economía colaborativa como facilitadoras del transporte urbano en el sur global: iniciativas digitales de viajes a demanda en Nueva Delhi, India

**P. Vigneswara Ilavarasan\*, Ravinder Kumar Verma, Arpan Kumar Kar**

*Indian Institute of Technology Delhi, India.*

*\*vignes@iitd.ac.in*

---

*Mediante un estudio de método mixto, el presente artículo analiza la economía colaborativa en el Sur Global, en vista de las plataformas digitales de transporte urbano en Nueva Delhi, India, donde el sistema de transporte público existente parece ser de cantidad y calidad inadecuadas. Además de los vehículos personales, los autobuses públicos y los trenes son los preferidos por muchos debido a la accesibilidad y la congestión del tráfico. La investigación observa que las plataformas digitales están ofreciendo sistemas de transporte alternativos viables que no parecen exacerbar los desafíos existentes en la ciudad. Los taxis de plataforma en Nueva Delhi no son automóviles privados no utilizados que ofrecen una tarifa sino que tienen licencia de taxis comerciales regulados. Los taxis privados existentes brindan servicios caros y deficientes, el número de moto taxis está estancado debido a políticas restrictivas y los sindicatos de taxis están fragmentados y carecen de visibilidad. El enfoque de política del gobierno está evolucionando de negligencia benigna a apoyo activo. La investigación ofrece recomendaciones de políticas para la continuidad de los taxis de plataforma como taxis comerciales, pero facilitando la adquisición de licencias comerciales, alentando a las plataformas a aumentar la cantidad para segmentos vulnerables, permitiendo precios de mercado y manteniendo medidas de seguridad para los pasajeros. Los datos para la investigación fueron datos secundarios (instrumentos de política, informes de prensa comercial, artículos de prensa, declaraciones de prensa y blogs), una encuesta cuantitativa a 400 usuarios y no usuarios, y entrevistas personales en profundidad con las partes interesadas relevantes.*

## 1. Dinámica de la economía colaborativa

Mediante un estudio de método mixto, el presente artículo analiza la economía colaborativa en el Sur Global, en vista de las plataformas digitales de transporte urbano en Nueva Delhi, India. La economía colaborativa se puede definir como "consumidores que se otorgan mutuamente acceso temporal a activos físicos infrautilizados (capacidad inactiva), posiblemente por dinero" (Frenken & Schor, 2017, p.2-3). Tiene tres características: "interacción de consumidor con consumidor (c2c), acceso temporal y bienes físicos" y, además, Internet es el factor que permite compartir entre extraños "a una escala social más amplia" (ibid, p.4). En un entorno con recursos limitados, el compartir es común entre la clase trabajadora, las comunidades vulnerables y de color. Sin embargo, el fenómeno actual de la economía colaborativa parece estar trascendiendo todos los límites. Ha facilitado el acceso barato a bienes y servicios sin necesidad de ser el dueño (Frenken & Schor, 2017, p.4).

Los ejemplos más conocidos de economía colaborativa son Uber, Airbnb y Lyft. En estas empresas, el dueño de un bien privado decide utilizar el tiempo de inactividad de los activos, ya sea para alquilarlos o usarlos para proporcionar servicios con una tarifa. Las plataformas digitales establecen la conexión entre los usuarios y los propietarios. Dado que agrupan a todos los propietarios de los activos en una sola plataforma electrónica, también se los denomina *agregadores*. A cambio de los servicios entre

los propietarios y los usuarios, las plataformas cobran una pequeña comisión. Los bienes físicos, como automóviles y casas, se transforman en bienes de información y se ponen a disposición a través de las plataformas (Sundararajan, 2016) para que los usuarios los vean y accedan a ellos. Como las plataformas tienen un mejor acceso a los datos relacionados con los propietarios, el uso, la ubicación y el tiempo, pueden sugerir mejores precios. El aumento de precios, también llamado precio de congestión en términos económicos convencionales, en Uber es un gran ejemplo para hacer uso de los datos sobre las condiciones del tráfico, la disponibilidad del vehículo y la demanda de los usuarios. Las plataformas digitales también aseguran un entorno en el que la confianza de las partes interesadas se construye para la ejecución fluida de la demanda y el suministro de servicios entre los desconocidos (Kathan, Matzler, & Veider, 2016, p.664).

Las plataformas están creciendo a un ritmo acelerado y sus modelos comerciales parecen replicarse en todos los países. Por ejemplo, Uber está presente en más de 60 países y en más de 400 ciudades. Se espera que la economía colaborativa centrada en la tecnología supere la dinámica industrial tradicional y los entornos normativos relacionados (Sundararajan, 2016; Kathan, Matzler y Veider, 2016). La digitalización está alterando la forma en que el mercado y el gobierno interactúan de muchas maneras. La movilidad compartida es rápidamente adoptada por los consumidores urbanos, la población

más joven predominantemente, que busca la conveniencia en sus viajes (Rayle, Dai, Chan, Cervero, & Shaheen, 2016). Por ejemplo, Didi permite 7 millones de viajes por día en China (Hahn & Metcalfe, 2017). El cambio en las preferencias de transporte significa abrir nuevas vías para ser contempladas por las regulaciones existentes. Es posible que sea necesario revisar las regulaciones anteriores para acomodar las plataformas digitales junto con los actores tradicionales. Por ejemplo, las plataformas digitales como Uber u Ola en India cohabitan con los taxis locales y los autobuses públicos en el espacio de transporte urbano. Si las leyes existentes son inadecuadas, las plataformas digitales pueden tener que enfrentar algunos desafíos (Cramer & Krueger, 2016).

La economía colaborativa tiene el potencial de aumentar la sostenibilidad ambiental al reducir el uso de recursos por parte de las personas. Por ejemplo, el uso de taxis basados en aplicaciones en lugar de automóviles (Kathan et al., 2016) individuales puede reducir la propiedad de automóviles privados. La economía colaborativa ofrece varias opciones a los usuarios y, posteriormente, reduce la utilización de los activos para consumos individuales (Kathan et al., 2016). Sin embargo, esto podría influir indirectamente en los otros negocios (Frenken & Schor, 2017, p.5). Una de las preocupaciones de la economía colaborativa es la reducción de la propiedad, que podría reducir la producción, lo que a su vez podría disminuir las oportunidades de empleo. El compartir también

podría traer otras discriminaciones como la marginación de las clases bajas mediante la reducción de los sistemas de transporte público debido al aumento en el transporte de la economía colaborativa. Otra preocupación es la distribución desigual de los ingresos generados al compartir los bienes y servicios, ya que las plataformas podrían acumular una gran parte de los ingresos, a pesar de que los propietarios tienen acceso a los recursos (Frenken & Schor, 2017).

El sector del transporte urbano en el sur global enfrenta muchos desafíos: la falta de correspondencia entre la oferta y la demanda, la presión sobre el territorio, la contaminación y la congestión, y las cuestiones de política gubernamental (Pucher, Korrattyswaropam, Mittal, & Ittyerah, 2005). Los gobiernos están intentando lidiar con ellos y también se están enfocando en la sostenibilidad de los sectores de transporte con nuevas tecnologías y regulaciones (Goldman & Gorham, 2006). La movilidad urbana es un área donde las plataformas digitales están innovando y cambiando la forma en que se brindan los servicios de transporte. Sin embargo, también resulta en mayor proliferación de vehículos motorizados llenando los espacios urbanos ya congestionados (Mendez, Monje, & White, 2017).

Las plataformas digitales que funcionan en el ámbito del transporte urbano están evolucionando y obligan al gobierno a reaccionar debido a muchas consecuencias, como la seguridad de los pasajeros y los conductores como mano de obra. Las

plataformas resultan tanto en beneficios (por ejemplo, diversificación del modo de transporte, eficiencia, utilización de los recursos, inclusión) como en externalidades negativas (por ejemplo, congestión, contaminación, preocupaciones de los empleados y clientes, exclusión). Esto plantea muchas preguntas especialmente en los países en desarrollo sobre conflictos crecientes entre los jugadores tradicionales y los nuevos, las empresas digitales y los clientes, las viejas regulaciones y la necesidad de nuevas leyes. Por lo tanto, existen preocupaciones sobre cómo lidiar con los nuevos cambios, ya sea para seguir el mercado libre o las políticas proteccionistas para obtener los máximos beneficios o para reducir las externalidades negativas.

La economía colaborativa también está influyendo en las esferas social, económica y política (Mendez et al., 2017). Hay una necesidad de deliberaciones en el espacio de políticas ya que el transporte al público ha sido prerrogativa de los gobiernos con respecto a la propiedad de carreteras o vías y quién los puede utilizar. Como las condiciones son diferentes entre los países del norte y sur del mundo: autos, entrada de banda ancha, alfabetización digital, preocupaciones de privacidad e intensidad urbana, se requiere un estudio de las dinámicas entre el gobierno, plataformas de economía colaborativa, usuarios y actores en ejercicio.

A raíz de lo anterior, la siguiente pregunta de investigación se examina en el contexto de Nueva Delhi, India: ¿cuál es la naturaleza de la interac-

ción entre las empresas de economía colaborativa en el dominio del transporte urbano y diversas partes interesadas en el sistema de transporte existente?

La pregunta anterior se responde entendiendo las respuestas de los clientes urbanos y los participantes: sindicatos de taxis, propietarios y conductores en Nueva Delhi, India. También se intenta capturar la respuesta de política a esta transición de movilidad urbana.

## 2. Metodología

La investigación se llevó a cabo en Nueva Delhi, la capital de India. Nueva Delhi tiene razones convincentes para un estudio de campo: presencia de casi todas las plataformas y agregadores operativos; presencia de sindicatos de taxis privados; presencia de importantes legisladores y sus ministerios; y una amplia gama de sistemas de transporte, como el ferroviario, los autobuses de transporte público, autobuses privados, empresas de camiones, moto taxis y vehículos de tres ruedas informales.

Nueva Delhi tiene 18,9 millones de personas que viven en 1483 kilómetros cuadrados (11320 personas / km<sup>2</sup>) y son en su mayoría urbanas, con un 97,50%. El ingreso per cápita es relativamente alto en comparación con otras ciudades indias, INR. 300793 (~USD 4670). Tiene una tasa de alfabetización del 86,2% (Government -NCT-Delhi, 2018). La red de telecomunicaciones está bien establecida en Delhi, por ejemplo, la

teledensidad en Delhi es la más alta con un 262.14%, que representa 50.5 millones de suscriptores inalámbricos. El alcance de Internet en la India es de alrededor de 360,3 millones de los cuales 340,45 millones de usuarios son usuarios de dispositivos móviles de Internet; en 2014 el número de usuarios de Internet en Delhi fue de 10,6 millones<sup>1</sup> (TRAI, 2018). Nueva Delhi es la capital de inmigrantes del país y también es una de las ciudades más contaminadas del mundo.

La investigación se llevó a cabo con un método mixto (Creswell & Creswell, 2017) para la recopilación de datos. Comenzó con una búsqueda secundaria de contenido ya publicado relacionado con plataformas digitales. Las fuentes de datos fueron artículos de periódicos, revistas, noticias en línea, informes anuales, resúmenes estadísticos, instrumentos de política, comunicados de prensa del gobierno, sindicatos de taxis y agregadores. Las palabras clave como Uber, Ola, Ola Cabs, Uber India y Delhi taxi se utilizaron al buscar el contenido relevante.

Se realizaron entrevistas cualitativas exhaustivas con las personas relevantes. El horario de las entrevistas fue diferente para cada grupos de encuestados. El desglose de las 61 entrevistas cualitativas es el siguiente: 17 taxistas de las plataformas digitales (por ejemplo, Ola, Uber, etc.); 8 taxistas que operan de forma independiente; 5 conductores de moto taxis que operan de forma independiente; 1 propietario de servicios de taxi; 10 usuarios y 10 no usuarios de platafor-

mas digitales (por ejemplo, Ola, Uber, etc.); 4 representantes sindicales de taxis / moto taxis; 4 representantes de plataformas digitales (por ejemplo, Ola, Uber, etc.) y 2 funcionarios del gobierno.

Se realizó una encuesta cuantitativa de usuarios y no usuarios de plataformas digitales. Doscientos de cada grupo, un total de 400 encuestados fueron entrevistados mediante un cuestionario estructurado. Las entrevistas se realizaron en persona en Nueva Delhi. El cuestionario contenía temas relacionados con el modo de transporte actual, la frecuencia y la naturaleza del uso de los servicios de taxi basados en aplicaciones, las razones de uso y las principales preocupaciones. Las preguntas a los no usuarios estaban relacionadas con el modo de transporte actual, las razones detrás de la elección del transporte y los desafíos en el viaje. Se utilizaron los datos demográficos de los usuarios y no usuarios encuestados, como el lugar de residencia, el sexo, la educación, la ocupación y los ingresos. Los datos fueron recolectados utilizando un muestreo por decisión razonada (Babbie, 2015). Se intentó incluir diversos grupos de encuestados, incluidos el género, los ingresos y la ocupación.

### 3. Resultados

En rasgos generales se puede observar una opinión favorable hacia las plataformas en el área de transporte. Los regímenes de licencias, la natu-

<sup>1</sup> <https://indiastat.com/table/telecommunication/28/internet/143/863671/data.aspx>

raleza de los servicios ofrecidos por los participantes (calidad, cantidad y precios) y la cantidad de transporte público disponible para los usuarios han alentado a las plataformas a crecer en Nueva Delhi. Desde la perspectiva de la plataforma, el entorno del régimen de políticas pasa de una negligencia benigna en el pasado a un apoyo activo en el futuro.

Tradicionalmente, el mercado de taxis está regulado en tres áreas principales de calidad de control (Cooper, Mundy, & Nelson, 2010) (antigüedad del vehículo, funcionamiento, combustible utilizado, propietarios y quién puede conducir); cantidad (número de taxis dentro de una ubicación, coincidencia de oferta con la demanda y razones políticas); y económico (cálculo de la tarifa y fijación para beneficiar tanto a los usuarios como a los proveedores de servicios). El control de estas tres áreas la tiene el gobierno. Con la introducción de las plataformas digitales, estos controles se están negociando con la incorporación de más taxis privados en el mercado, la revisión por pares de la calidad de la conducción, incluidos los automóviles, y los precios dinámicos mediante el análisis de datos en tiempo real. Como los actores actuales están siendo reemplazados o forzados a renunciar al status quo,

existe resistencia y presión para legislar regulaciones restrictivas.

Las plataformas de economía colaborativa en el ámbito del transporte, especialmente Uber, se enfrentaron a la prohibición en pocos lugares del mundo<sup>2</sup>. Un profesor de Harvard Business School pidió el cierre de las plataformas digitales, especialmente Uber, ya que violan 'espontáneamente' todas las regulaciones (Edelman, 2017). Existen opiniones moderadas sobre la regulación (por ejemplo, Harding, Kandlikar y Gulati, 2016) que se refieren a la reducción de la probabilidad de monopolio y la complicidad en un mercado de taxis liderado por aplicaciones. La opinión moderada argumenta que las plataformas digitales están resolviendo el problema de credibilidad en el mercado de taxis; el cliente conoce la calidad y el costo del viaje antes de subir al vehículo, lo que indica un aumento de precios para que los potenciales taxistas ingresen al mercado, resultando en una mejor dinámica de oferta y demanda (Harding, Kandlikar y Gulati, 2016).

Además de la plataforma digital global, Uber, hay muchas otras que surgieron en el espacio de transporte en la India: Ola<sup>3</sup>, Jugnoo<sup>4</sup>, Orahi<sup>5</sup>, Pickup<sup>6</sup>, Sewa<sup>7</sup>, Cabby Cabs<sup>8</sup>, Meru<sup>9</sup> y

<sup>2</sup> <https://qz.com/1084981/map-all-the-places-where-uber-is-partially-or-fully-banned/>

<sup>3</sup> <https://www.olacabs.com/>

<sup>4</sup> <https://www.jugnoo.in/>

<sup>5</sup> <https://www.orahe.com/>

<sup>6</sup> <https://economictimes.indiatimes.com/small-biz/startups/how-p2p-ride-sharing-app-pikup-wants-to-provide-a-safe-carpooling-experience/articleshow/52219100.cms>

<sup>7</sup> <http://sewa.cab/>

<sup>8</sup> <https://indianeco.in/startup/cabby-cabs-cheapest-cab-services/>

<sup>9</sup> <https://www.meru.in/>

MegaCabs<sup>10</sup>. La mayoría se focaliza en ubicaciones urbanas y opera en Nueva Delhi. Ola es la plataforma digital líder del mercado en India. Ingresó a India en 2010 y prácticamente imitó a Uber en todos los aspectos: tecnología, operaciones y modelo de ingresos. Tres años más tarde, Uber había comenzado sus operaciones en India. A partir de 2016, había 550,000 conductores en Ola y 350,000 conductores en Uber India<sup>11</sup>. El mercado de Nueva Delhi está dominado por estas dos plataformas principales. En India, componen el 95% del mercado y es probable que también sean iguales en Nueva Delhi. Un informe de consultoría multinacional<sup>12</sup> detalló exageradamente que hay "1,500 conductores que reciben pasajeros todos los días" por parte de un agregador local.

Los hallazgos de los datos se presentarán en cinco partes. La primera parte presentará el régimen de licencias existente para los taxis en Nueva Delhi y la ubicación de los taxis de la plataforma dentro de ella. La segunda sección describe la calidad y cantidad de los sistemas de transporte establecidos. La tercera parte compartirá cómo y por qué las plataformas se usan o no. La cuarta parte detallará las respuestas de los actores a las plataformas, moto taxis, taxis tradicionales, sindicatos y conductores, entre otros. La última parte plasmará las respuestas políticas del gobierno.

### 3.1 Régimen de licencias y legalidad de los taxis de plataforma en Nueva Delhi

El nivel y la naturaleza del control ejercido sobre el sector del transporte no está centralizado y es probable que difiera de un estado a otro en la India. Un vehículo registrado en un estado puede ser susceptible de impuestos adicionales en otros estados. Las licencias de conducir emitidas por el gobierno son válidas para todos los estados; en Nueva Delhi, se requiere una licencia comercial emitida por el departamento de transporte de Delhi para que cualquier vehículo cobre una tarifa a los pasajeros o usuarios. Todos los vehículos comerciales deben tener una patente con el color de fondo amarillo y textos negros. Los vehículos personales deben tener un fondo blanco y textos negros. Un taxi o vehículo comercial solo lo puede conducir una persona que tenga una licencia de conducir comercial, es ilegal que una persona que solo tiene una licencia de conducir privada conduzca taxis y cobre dinero por los servicios.

En Nueva Delhi, hay cuatro categorías de taxis<sup>13</sup>. La primera categoría son los taxis locales que tienen dueños particulares. Se les permite operar dentro de los límites de la ciudad de Delhi, la duración del permiso es de por vida y pueden cobrar INR 14

<sup>10</sup> <https://www.megacabs.com/?skip=mob>

<sup>11</sup> <https://www.livemint.com/Companies/okLbTyf5OtgKnOrr0YBAeP/Uber-vs-Ola-the-battle-for-dominance-in-Indias-cab-market.html>

<sup>12</sup> [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-the-rise-of-the-sharing-economy/\\$FILE/ey-the-rise-of-the-sharing-economy.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-the-rise-of-the-sharing-economy/$FILE/ey-the-rise-of-the-sharing-economy.pdf)

<sup>13</sup> <https://www.slideshare.net/valoriserconsultants/taxi-permit-structure-in-delhi>

por KM. Los taxis dentro de la categoría City Taxi Scheme 2015 son tres: mini, económico y premium. Según este criterio, uno debe tener un mínimo de 200 taxis en un período de dos años, ya sea propio o agregado. El límite máximo permitido es de 2.500 taxis. Deben tener un espacio de estacionamiento de 93 metros cuadrados. Tienen permiso de operar en la Región de la Capital Nacional, un área que incluye Delhi, Noida y Gurgaon. La licencia es válida por solo cinco años y debe ser renovada. Las tarifas varían de INR 10 / KM a INR 23 / KM. La tercera categoría es el taxi turístico. Reciben todas las licencias de la India y no se les permite realizar negocios dentro de los límites de la ciudad. En otras palabras, no deben recoger pasajeros y dejarlos dentro de los límites de la ciudad, como el City Taxis Scheme. La licencia es válida de por vida. La cuarta categoría son los taxis de alquiler. La licencia es válida por cinco años. En esta categoría, un cliente alquila el auto por una tarifa y lo conduce el cliente. El gas natural comprimido (GNC), carnet de identificación para los conductores y el medidor de tarifas son obligatorios para todas las categorías, excepto taxis turísticos y taxis de alquiler.

Los taxis de la plataforma digital tienen la oportunidad de estar cubiertos por los City Taxi Schemes. Se les aplican todas las regulaciones pertinentes. En otras palabras, para conducir Uber, uno debe tener una licencia de conducir comercial y un automóvil que tenga una matrícula de color

amarillo o un automóvil que tenga una licencia comercial para prestar servicios como taxi. Es distinto al occidente, donde las personas manejan autos personales por una tarifa que compite con los conductores con licencia profesional.

Sin embargo, las plataformas no están registradas en ninguna de las categorías de taxis. Las plataformas habían intentado registrarse bajo el esquema de taxis de la ciudad, pero sus solicitudes fueron rechazadas por falta de espacio de estacionamiento y la falta de detalles de contacto de los centros de llamadas en el formulario de solicitud<sup>14</sup>. Dado esto, ¿los taxis de plataforma son considerados ilegales en Nueva Delhi?

La ilegalidad de los taxis de plataforma se incluye en al menos dos áreas: restricciones geográficas y fijación de precios. Los taxis no tienen licencia para operar en la ciudad, pero lo hacen. Los precios durante las horas pico son más altos que las tarifas fijadas por el gobierno.

Se dice que más del 80% de los taxis que operan con las plataformas lo hacen ilegalmente, ya que solo tienen licencias de turismo y no tienen licencias locales de taxis<sup>15</sup>. Sin embargo, esta infracción es frecuente en India, donde las infracciones similares también son realizadas por los taxis registrados, como se explica a continuación.

<sup>14</sup> [https://www.huffingtonpost.in/2015/01/29/uber-ola-licence-delhi\\_n\\_6567780.html](https://www.huffingtonpost.in/2015/01/29/uber-ola-licence-delhi_n_6567780.html)

<sup>15</sup> [http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/54159924.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/54159924.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst)

El incumplimiento con respecto a las tarifas fue abordado por el gobierno<sup>16</sup>. Según las normas vigentes, los taxis pueden cobrar hasta un 25% más que las tarifas regulares durante las 23:00 - 05:00 hs. Las plataformas han acatado el aumento de tarifa permitido.

### 3.2 Calidad y cantidad de los sistemas de transporte establecidos

Los sistemas de transporte existentes en Nueva Delhi no son sencillos para los pasajeros. En general, la percepción acerca del sistema no es buena. En la actualidad, los taxis de plataforma ofrecen alternativas satisfactorias para quienes pueden pagar.

En Nueva Delhi, no es posible parar a un taxi en la calle, haciendo señales con la mano. Se debe encontrar una parada de taxis cercana donde algunos de los taxis locales están estacionados. Los taxis locales en su mayoría son automóviles Ambassador; producidos por el estado durante la era anterior a la liberalización de 1991 con un cuerpo negro y una parte superior amarilla. Luego se agregó Echo, una furgoneta fabricada por Maruti Suzuki. Se los denomina taxis kaali (negros y amarillos). Un cálculo reciente dice que hay alrededor de 6.600 - 10.000 de esos taxis en Delhi<sup>17</sup>. No se otorgan nuevas licencias desde 1998. Los autos en las restantes categorías son relativamente nuevos y se mantienen bien en comparación con los automóviles Ambassador y las furgonetas Echo.

Los taxis locales no funcionan con medidores; por lo general ellos fijan los parámetros. Por ejemplo, dependiendo de la ubicación de los stands o las oficinas de taxis, recoger o dejar a un pasajero en un aeropuerto puede variar de 500 INR a INR 2000<sup>18</sup>. La distancia entre la ubicación de la oficina y el destino se calcula por dos y se le cobran al pasajero. Por ejemplo, si el pasajero toma un taxi hasta el aeropuerto, a 10 km de distancia, se le cobrará 20 km. Estas tarifas son aplicables solo para ubicaciones populares, como aeropuertos y estaciones de tren. Para otros lugares, hay dos parámetros: cuatro horas y ocho horas. El primer parámetro costará INR 800 - 2400 por 4 horas y 40 km, dependiendo del tamaño del vehículo. El segundo parámetro costará el doble y cada km o tiempo adicional costará dinero extra. Para un sólo viaje, en el que se recorre una distancia de 12 kilómetros, se aplicaría el primer parámetro. Este método hace que los viajes en taxi sean caros para los usuarios. Las experiencias del usuario con respecto a conductores educados, la limpieza de los automóviles y la transparencia en los precios no son satisfactorias.

Hay automóviles privados, con matrículas blancas, que operan ilegalmente sin taxis comerciales y sin la licencia requerida. Atienden las necesidades del barrio y se operan únicamente de manera informal. Solo trabajan en efectivo, y no dan recibos formales. Las tarifas que cobran no

<sup>16</sup><https://thewire.in/law/no-more-surge-pricing-delhi-hc-clamps-down-on-uber-and-ola>

<sup>17</sup><https://www.hindustantimes.com/delhi-news/delhi-s-once-omnipresent-kaali-peel-taxis-struggle-to-stay-afloat/story-1KuY6nOF6EoshUkBX7SauK.html>

<sup>18</sup> 1 USD = 68,52 INR (Agosto 2018)

son diferentes a las de los taxis locales mencionados anteriormente.

Los moto taxis son los próximos vehículos comerciales de transporte disponibles para distancias cortas. Los moto taxis, también conocidos como tuk-tuks en otros países asiáticos, son vehículos de tres ruedas con una capacidad de tres asientos, funcionan con GNC y están conectados con un medidor. Las tarifas son más bajas que los taxis, INR 8 /km. Los moto taxis reciben críticas por la sobrecarga, se consideran inseguros para viajar por las carreteras de la India y contribuyen a la contaminación del aire y la congestión del tráfico (Harding et al., 2016). Se necesita de una licencia para conducir moto taxis en Nueva Delhi.

Los datos de la población de vehículos de la Encuesta económica de Delhi (2017) indican que los taxis aumentaron un 29,9%, de 91.073 en 2015 - 2016 a 118.308 en 2016 - 2017. Para el mismo período, el número de moto taxis se redujo en un 46,8%, de 198.137 en 2016 a 105.399 en 2016 - 2017. La reducción de moto taxis se debe al otorgamiento limitado de licencias y la no renovación de las antiguas licencias. Esto ha creado una escasez artificial de moto taxis, para posibles propietarios, conductores y usuarios.

Delhi Metro Rail Corporation (DMRC) opera más de 3.000 viajes diarios que cubren partes de la ciudad de Nueva Delhi y aledañas. En 2016 - 2017, tuvo un promedio diario de dos millones setecientos sesenta mil pasajeros<sup>19</sup>.

El sistema ferroviario es de primera clase y se mantiene más limpio que cualquier otro sistema de transporte público en la ciudad. Una encuesta a 1.112 pasajeros (Goel & Tiwari, 2016) del metro de Delhi demostró que el 55% de los encuestados, utilizan medios no motorizados para acceder a las estaciones de metro. En caso de no haber metro, la mayoría de ellos habría usado el autobús, y el 18% de los encuestados manifiesta que no haría ningún viaje.

Parecería ser que las opciones de viaje accesibles para el público en general están disminuyendo. A pesar de que Delhi es una capital migrante para los estados vecinos pobres, el número promedio diario de pasajeros transportados por la empresa de transporte de Delhi ha disminuido, de 3,6 millones en 2015 - 2016 a 3,16 en 2016 - 2017. El número total de autobuses en la flota también disminuyó de 4.352 a 4.027 en el mismo período.

En síntesis, mediante documentos y datos secundarios existentes, se puede concluir que los regímenes de licencia y los sistemas de transporte existentes proporcionan un entorno propicio para el crecimiento y las operaciones de las plataformas. Las plataformas básicamente no infringen las regulaciones en Nueva Delhi.

### 3.3 Vehículos privados, transporte público y congestión de tránsito

Se realizó una encuesta a 200 usuarios y 200 no usuarios de las plataformas. La encuesta brindó infor-

<sup>19</sup> [http://www.delhimetrorail.com/press\\_reldetails.aspx?id=ZLXC4jMrUoolld](http://www.delhimetrorail.com/press_reldetails.aspx?id=ZLXC4jMrUoolld)

mación sobre las razones del uso de las plataformas y la falta de uso en relación con el transporte público. Se generaron nuevos conocimientos a partir de las entrevistas cualitativas.

Los usuarios y no usuarios de la encuesta fueron de estereotipos similares; aproximadamente la mitad de los encuestados son hombres (Tabla 1). Casi dos tercios de ellos tenían un título profesional. Hay algunas diferencias en cuanto a la ocupación: el 84% de los usuarios tienen un trabajo de tiempo completo en comparación con el 93% de los no usuarios y el 14,50% de los usuarios tienen sus propios negocios en comparación con el 7% de los no usuarios. Aproximadamente la mitad de ellos tienen un ingreso familiar mensual de entre INR 20,000 - 30,000. Entre los no

usuarios, una décima parte tiene un ingreso mensual entre INR 10.000-20.000.

El uso de vehículos particulares todavía es alto entre los indios (Tabla 2). El 66% de los usuarios y el 77% de los no usuarios tienen un vehículo particular y la mitad lo usa un mínimo de cinco días a la semana. En comparación, los no usuarios usan su propio vehículo con más frecuencia que los usuarios. El menor uso de vehículo particular permite a las personas optar por otro medio de transporte ya que los datos muestran que la mayoría de ellos también utilizan el transporte público. El mayor desafío para viajar al trabajo es el tránsito lento seguido del transporte público sobrepoblado. Los datos secundarios también denotan la insuficiencia del

**Tabla 1.** Información demográfica de usuarios y no usuarios

Información demográfica		Usuarios (n=200, en %)	No usuarios (n=200, en %)
<b>Género</b>	Masculino	51.50	51.50
	Femenino	48.50	48.50
<b>Estado civil</b>	Casado/a	58.50	73.50
	Soltero/a	41.50	26.50
<b>Ocupación</b>	Trabajo de tiempo completo	84	93
	Negocio propio	14.50	7
	Trabajo de medio turno	1.50	0
<b>Nivel de estudios</b>	Escuela 10 años o menos	1.50	11
	Escuela 11-12 años	11	4
	Estudiante universitario	71.50	64
	Graduado	16	21
<b>Ingreso familiar mensual (INR)</b>	Menor a 10.000	0	1
	10001-20000	0	10.50
	20001-30000	47	46
	30001-40000	13	13
	40001-50000	23	6
	50001-60000	7	6
	Mayor a 60.001	11	17.50

transporte público. La congestión de tránsito es una nueva razón que surge de la encuesta.

El transporte público (trenes y autobuses públicos) sigue siendo el más preferido entre aquellos que no tienen vehículos particulares. El moto taxi es el siguiente transporte preferido. La accesibilidad, la seguridad y las condiciones climáticas son las principales razones del uso. Los taxis no son el medio diario de transporte de ninguno de los encuestados. Es probable que el público se muestre disconforme si disminuye aún más la cantidad de transporte público.

### **Usuarios de plataformas: El transporte público primero, uso moderado, pero percepción de mejor calidad**

Entre los usuarios (Tabla 3), los taxis de plataforma se usan con mucha frecuencia solo por 5% de los encuestados, y el uso general es principalmente de viajes intraurbanos para compras, centros de salud y recreación. El uso de taxis de plataforma para viajes cotidianos a la oficina no es una opción entre los encuestados. Ola y Uber son las plataformas más utilizadas. Los usuarios no pagaron a través de tarjetas de crédito y débito,

**Tabla 2.** Opciones de transporte de usuarios y no usuarios

		<b>Usuarios (%)</b>	<b>No usuarios (%)</b>
<b>Vehículo particular</b>		66	77
<b>Frecuencia del uso del vehículo particular</b>	Todos los días 5-6 veces por semana	24 41	34 15
<b>Percepción de los desafíos de viaje hacia el lugar de trabajo</b>	Razón principal Razón secundaria	63 tránsito lento 19 sobrepoblación del transporte público	66 tránsito lento 24 sobrepoblación del transporte público
<b>Medio de transporte preferido</b>	El medio más utilizado El segundo medio más utilizado	64.5 Metro Automóviles (taxis solicitados sin el uso de aplicaciones)	44 Autobuses públicos 29.5 moto taxis (solicitados sin el uso de aplicaciones)
<b>Razones por las que se utiliza el transporte público</b>	En primer lugar En segundo lugar En tercer lugar	41 Accesible 22 Seguridad 25 condiciones climáticas (en días lluviosos, durante días de temperaturas más altas, etc.)	31 Accesible 28 Mayor frecuencia 18 condiciones climáticas (en días lluviosos, durante días de temperaturas más altas, etc.)

los pagos en efectivo y por medio de la aplicación son más frecuentes.

El hallazgo importante de la naturaleza del uso de los taxis de plataforma es sobre la continuación de la utilización aún con el aumento de precios.

Más de la mitad de los usuarios continúan utilizando los taxis, si es necesario, a pesar del aumento de precios.

Al responder a la preferencia por los taxis (Tabla 4), la mayoría de los usuarios eligen los servicios básicos

**Tabla 3.** Frecuencia de uso de los taxis de plataforma (N=200)

		Con mucha frecuencia (%)	Con frecuencia (%)	A veces (%)	Nunca (%)
<b>Tipos de uso de servicios de taxi solicitados por medio de aplicaciones</b>	Servicios de taxis intraurbanos	5.0	21.5	73.5	0.0
	Servicios de taxi de alquiler	0.0	0.0	0.0	99.5
	Servicios de taxi hacia terminales	0.0	0.0	7.5	92.5
<b>Razón por la cual se utiliza un taxi solicitado por medio de las aplicaciones</b>	Oficina	1.0	2.5	39.0	57.5
	Compras	0.5	8.5	33.5	57.5
	Cine	0.0	2.5	16.5	81.0
	Centros de salud	0.0	3.0	34.5	62.5
	Recreación	1.0	11.5	67.0	20.5
	Eventos	0.0	0.0	36.5	63.5
<b>Aplicación de preferencia para solicitud de taxis</b>	Ola	4.0	19.0	70.0	7.0
	Uber	2.5	17.5	56.0	24.0
<b>Método de pago preferencial</b>	Pago en efectivo	3.5	16.5	53.0	27.0
	Por medio de la aplicación	4.5	20.5	39.0	36.0
<b>Cargar dinero en la aplicación móvil</b>	A través de mis aplicaciones móviles (como PayTm, BHIM, etc.)	27.0	19.0	14.5	39.5
<b>Utilización en momentos de aumentos de precio</b>	Continúo utilizando la misma aplicación	0	56	44	0

de taxi, que son más accesibles. En Ola, la primera preferencia son los taxis compartidos (17.5%) seguidos por el 42.5% de micro, el 30.5% de minicab, y apenas el 2% de los usuarios seleccionaron la categoría premium. Una tendencia similar se ve también para Uber. La mayoría de los encuestados opta por la versión básica de los servicios de taxi con tarifa mínima y luego pasan a la siguiente versión del servicio de taxi disponible. Esto refleja que el precio es uno de los aspectos más importantes a la hora de seleccionar el servicio de taxis.

Los datos cualitativos demostraron que si los usuarios no obtienen los taxis más accesibles, cambian a una versión superior. Los entrevistados afirmaron, por ejemplo: "Estoy usando share o pool, y si no consigo ninguno, entonces me paso a micro. Si viajo con la familia, entonces elijo micro o UberGo".

En cuanto a los desafíos al utilizar los taxis de la plataforma, el 89% de los usuarios mencionaron la estimación incorrecta de la tarifa como la principal, seguida por el 18.5% de los usuarios que menciona la congestión del tránsito. El tiempo de espera y la congestión del tránsito son los desafíos más citados por los usuarios. La calidad general de los servicios de la plataforma de taxis parece ser satisfactoria. El comportamiento grosero de los conductores, el comportamiento desagradable del co-pasajero, los automóviles sucios, la respuesta deficiente de la empresa, el hecho de que los conductores no conozcan las rutas y la falta de uso del GPS no son problemas manifestados por los usuarios.

Cuando se preguntó por los motivos del uso de taxis basados en aplicaciones, la razón principal acordada por el 99.5% es el sistema de atención al cliente, seguido de ofertas atractivas como viajes gratuitos o pases para compartir (97%). El 90% de los usuarios también acordaron que los taxis basados en aplicaciones se utilizan para evitar problemas de estacionamiento. El 84.5% de los encuestados estuvo de acuerdo en que los taxis basados en aplicaciones son más baratos que el uso de su automóvil. Las razones menos importantes son las funciones de SOS / botón de emergencia (16%) y la facilidad para reservar (52.5%).

Las ofertas promocionales que ofrecen los taxis de aplicaciones son atractivas para los usuarios. De acuerdo a un encuestado: "Estoy usando taxis basados en aplicaciones a diario para viajar a mi lugar de trabajo y obtengo pases de Ola. Como soy un cliente habitual, recibo mensajes de ofertas de la empresa".

Además de los motivos mencionados anteriormente, a las personas les gusta usar estas aplicaciones para ocasiones especiales, como por ejemplo para viajar con la familia. Según otro encuestado: "Ya hace tres años que cuando viajo con mi familia, utilizo servicios de taxis basados en las aplicaciones"

Algunos de los encuestados consideran que los taxis basados en aplicaciones son casi como el transporte público. Uno de ellos afirmó: "El tiempo largo de viaje y el tránsito requieren de mucha atención y con-

centración para conducir. El transporte público no es bueno. Los metros están sobrepoblados, sin lugar para sentarse. A medida que aumenta el ingreso, aumenta la consideración de otros factores como la conveniencia y la comodidad. Yo diría que los taxis basados en aplicaciones son un transporte público, que le ha dado opciones a las personas".

Respondiendo a factores considerados importantes por la mayoría de los encuestados para usar taxis basados en aplicaciones, los usuarios acordaron que los factores importantes son la seguridad, el momento, la disponibilidad de taxis 24/7, la parada en la puerta, la experiencia de viaje, la transparencia sobre la tarifa, automóviles limpios, comentarios sobre el viaje, que se puede utilizar en condiciones climáticas desfavorables y que es un mejor servicio que el transporte público.

Las entrevistas cualitativas resaltan el asunto de seguridad de los taxis basados en aplicaciones. Uno de los encuestados dijo "antes teníamos que pensar dos veces sobre cómo viajar de noche. Necesitábamos organizarnos para conseguir un vehículo para regresar. Ahora podemos viajar de noche en taxis basados en aplicaciones las 24 horas de los 7 días de la semana, y podemos informar a nuestros familiares a través de un mensaje acerca del estado de los viajes".

Los servicios de taxi tradicionales no son cómodos para algunos de los encuestados. Los taxis solicitados por aplicaciones les ofrecen comodidad en la facilidad de la reserva. De acuer-

do a un entrevistado: "Anteriormente los taxis no estaban disponibles y reservar un taxi no era una tarea fácil. Necesitábamos ir a la agencia de taxi con un día de anticipación. Ahora, los taxis basados en aplicaciones hacen que viajar en taxi sea un tarea fácil".

El uso de taxis solicitado por aplicaciones depende de factores económicos. Por ejemplo, un encuestado dijo: "Estoy usando taxis solicitados por aplicaciones a diario para viajar a mi lugar de trabajo" y otro encuestado dijo que "en el momento en que necesito salir, reservo el Ola y el Uber". En ambos casos, los encuestados provienen de un entorno económico más elevado y no quieren perder tiempo conduciendo, sino que prefieren 'trabajar de manera productiva mientras viajan'.

### ***No usuarios: accesibilidad y uso del transporte público a pesar de la mala calidad y la congestión del tráfico***

Kathan et al. (2016) argumentaron que la economía colaborativa es una amenaza para las industrias tradicionales y tiene el potencial de aumentar la sostenibilidad ambiental al ofrecer diversas opciones a los usuarios y reducir la utilización de los recursos. La razón principal por la cual las personas utilizan el método tradicional de transporte, como los autobuses, el metro de Delhi y los moto taxis es la accesibilidad económica. Los viajeros se enfrentan a varios desafíos al utilizar el transporte público y la experiencia general de calidad del servicio no es alentadora.

**Tabla 4.** Conductas de uso de las plataformas (N=200)

<b>A.</b>		<b>Primero en Ola (%)</b>	<b>Primero en Uber (%)</b>	
<b>Tipos de preferencias</b>		Auto - 0.5 Share - 17.5 Micro - 42.5 Mini - 30.5 Ninguno-7.0	UberGo - 24.5 Pool 40.5 Uber XL 11 Ninguno 24 Prime - 2.0	
<b>B.</b>		<b>Muy presentes (%)</b>	<b>A veces presentes (%)</b>	<b>En absoluto presentes (%)</b>
<b>Desafíos al utilizar taxis solicitados por aplicaciones</b>	Sobrecargados	1.5	16.5	82.0
	Tarifa errónea proporcionada	89.0	4.0	7.0
	Mala conducta del conductor	0.0	14.5	85.5
	Mala conducta del co-pasajero	0.0	9.0	91.0
	Falta de respuesta por parte de la empresa	0.0	7.0	93.0
	Demoras en la llegada	0.5	27.0	72.5
	Automóviles sucios	0.0	27.5	72.5
	El conductor no conoce el camino	0.5	6.0	93.5
	El conductor no utiliza GPS	0.0	0.0	100.0
	Cancelación de viajes por parte del conductor	0.5	32.0	67.5
	Mayor tiempo de espera que el aproximado	8.5	87.5	4.0
	Congestión de tránsito	18.5	63.0	18.5

C.		Totalmente de acuerdo (%)	De acuerdo (%)	Neutral (%)	En desacuerdo (%)	Totalmente en desacuerdo (%)
<b>Razón por la cual se utiliza un taxi solicitado por medio de las aplicaciones</b>	Más barato que utilizar el auto particular	20.0	64.5	14.5	0.5	0.5
	Para evitar problemas de estacionamiento	54.0	36.0	9.5	0.5	0.0
	Me siento más seguro/a utilizando Ola/Uber	24.1	59.8	14.6	1.5	0.0
	Ubicación en tiempo real.	23.0	41.0	17.5	18.5	0.0
	Para llegar al punto de acceso del transporte público, como estaciones de metro, etc.	9.5	56.0	26.0	8.5	0.0
	Mejor experiencia de viaje	17.5	69.0	0.0	13.5	0.0
	Sistema de asistencia al consumidor	40.0	59.5	0.0	0.5	0.0
	Es más fácil reservar taxis por medio de aplicaciones (Ola / Uber, etc.) en línea	26.0	40.5	1.0	32.5	0.0
	Función SOS / botón de emergencia	0.0	16.0	36.5	47.5	0.0
	Ofertas atractivas (viajes gratuitos, pases para compartir, opciones de pago convenientes, etc.)	11.0	86.0	0.5	2.5	0.0

<b>D.</b>		<b>Muy importante (%)</b>	<b>Importante (%)</b>	<b>Neutral (%)</b>	<b>Poco importante (%)</b>	<b>En absoluto importante (%)</b>
<b>Factores importantes al utilizar un taxi solicitado por medio de las aplicaciones</b>	Seguridad	71.5	28.5	0.0	0.0	0.0
	Tiempos	59.5	40.5	0.0	0.0	0.0
	Accesible	61.0	39.0	0.0	0.0	0.0
	Disponibilidad de automóviles	64.5	34.5	1.0	0.0	0.0
	Puerta a puerta	76.5	23.5	0.0	0.0	0.0
	Experiencia de viaje	7.0	30.0	0.0	0.0	0.0
	Transparencia sobre las tarifas	78.5	18.5	3.0	0.0	0.0
	Automóviles limpios	65.5	34.0	0.5	0.0	0.0
	Comentarios sobre el viaje	14.5	71.5	8.0	6.0	0.0
	Condiciones climáticas (en días lluviosos, durante días de temperaturas más altas, etc.)	57.0	36.0	7.0	0.0	0.0
Impulsar el empleo para las personas	5.5	91.5	0.0	3.0	0.0	

El principal desafío al viajar al lugar de trabajo para los no usuarios de los taxis de plataforma es el tránsito lento (65,5%) seguido de vehículos públicos superpoblados (24%) y el clima (21%). Entre los desafíos en el uso del transporte público, la congestión del tránsito está muy presente (59%) seguida por la conducción brusca de los autobuses de transporte público (28,6%). Al hablar de desafíos que 'a veces están presentes', se incluye un largo tiempo de espera para el trans-

porte (80.7%), vehículos sucios (72%), respuesta deficiente del gobierno (72%) y manejo rudo (59%).

A pesar de la mala calidad del transporte público, los usuarios no usan taxis de plataforma debido al costo. Los no usuarios mencionaron la accesibilidad económica (31%) como el motivo principal y el segundo motivo principal (24%) para el uso del transporte público. Ninguno de los factores como la frecuencia, la bue-

na calidad del servicio, más cerca del hogar y la seguridad superaron del 25% como la razón principal.

El 78% de los no usuarios al menos estuvieron de acuerdo en que el transporte público es más económico que los vehículos personales, taxis y moto taxis, etc. La accesibilidad como la razón principal para usar el transporte público se reitera también en las entrevistas cualitativas. Se mencionó que "el problema principal es el dinero. ¿Por qué debería pagar Rs.50-60 para viajar en taxis solicitados por aplicaciones? Tengo que ver mi presupuesto (ingreso y ahorro). No tengo tanto dinero como para usar Ola y Uber a diario. Si los utilizo diariamente, eso me costará alrededor de Rs.100-150. Actualmente estoy pagando Rs.5 (tarifa de autobús de ida) para llegar a mi lugar de trabajo. ¿Por qué debería pagar más?"

La rápida expansión del metro y la introducción de moto taxis eléctricos junto con la accesibilidad están haciendo que algunos de los usuarios continúen utilizando el transporte público. Aproximadamente la mitad de ellos se utilizan para viajar a la oficina / lugar de trabajo. Una cuarta parte de los encuestados lo utiliza para hacer compras y menos del 10% para ir al cine. La red de metro de Delhi es de 187,41 km, su número total de pasajeros es de 26 lakh (2015-16), y el gobierno está aumentando la red DMRC de forma gradual al agregar 117,57 Km y 103,93 Km después de completar la 3ra y 4ta fase, respectivamente. Los encuestados que usan el metro expresaron sentirse cómodos; los trenes ofrecen una mejor experiencia de viaje en todas las condiciones climáticas.

Se mencionó también que "el metro es seguro en comparación con otros medios de transporte, es bueno en todo tipo de clima, sin problemas de tránsito y sin problemas de carreteras".

Evitar los problemas de estacionamiento surgió como una de las principales razones, según el 88% de los encuestados. Estacionar los vehículos propios se manifestó como un gran desafío en las entrevistas cualitativas también. Cita de un encuestado: "Si elijo el transporte público, entonces no soy responsable de los vehículos y no tengo necesidad de buscar un lugar para estacionar. Si hay tránsito, entonces puedo bajar en cualquier lugar, sin preocuparme por el vehículo".

Un encuestado argumentó a favor del uso del automóvil particular: "Estoy de acuerdo en que otras opciones de transporte son más baratas, pero en lugar de usarlas, estoy usando mi automóvil. Aquí, la comodidad es más importante que otros factores. Por ejemplo, si estoy usando taxis basados en aplicaciones, entonces también estoy entrando al tráfico en la carretera, y es más costoso que usar el automóvil. Si los taxis de las aplicaciones no ofrecen comodidad y asequibilidad, ¿por qué debería usarlos?" Algunos de los propietarios de vehículos de dos ruedas argumentan el menor tiempo de viaje como algo valioso: "Estoy usando mi moto y tengo control total sobre ella, y con eso, puedo llegar a mi lugar de trabajo en 20-25 minutos sin esperar a que lleguen los taxis".

Nada se mencionó con respecto a la poca capacidad de los usuarios y otras razones para no usar plataformas. La mayoría de los encuestados no estuvo de acuerdo con los motivos enumerados en la encuesta para el no uso: no tienen internet y teléfonos inteligentes, los taxis no están disponibles en sus lugares, no los usan porque son conscientes del medio ambiente o no saben cómo usarlos.

### 3.4 Estado de los actores interesados

La economía colaborativa no surgió en el vacío, sino con muchos actores existentes cuyas interacciones son alteradas por las TIC (Kathan et al., 2016). La movilidad compartida está influyendo en la elección de transporte de las personas, lo que a su vez está obligando a los actores ya establecidos a responder a los nuevos desafíos. Los actores interesados son los moto taxis, sindicatos, propietarios de taxis y conductores.

#### *Moto taxis. Régimen de políticas de restricción y orientación estancada*

El crecimiento de los moto taxis está limitado por la política restrictiva a la cantidad y los precios. La cantidad de moto taxis en la ciudad está fijada por la decisión del Tribunal Supremo, que estableció que el departamento de transporte no debería emitir nuevas licencias debido a la creciente contaminación y las malas condiciones de trabajo de los vehículos existentes. Existe un requisito obligatorio para que los moto taxis existentes se pasen a combustible GNC (Gas Na-

tural Comprimido), prohibiendo las variantes de gasolina o diésel. La encuesta demostró que los moto taxis son el segundo medio de transporte más utilizado después de los autobuses públicos y trenes. El tope en el número de permisos que se emitirán para los moto taxis automáticos derivó en una situación de demanda y suministro deficiente. Esta brecha dio lugar al nacimiento de un mercado negro de licencias de moto taxis. Los titulares de la licencia están cobrando dinero extra por el uso de la licencia, por lo tanto compran moto taxis automáticos a tasas infladas o pagando alquileres exorbitantes por los vehículos, si así lo contempla el contrato de alquiler.

El costo de un moto taxi es de INR. 250,000 en el mercado, pero solo está disponible a INR 650,000 para los conductores. El alquiler diario de un moto taxi es de entre 700 y 800 INR en el mercado, sin incluir el combustible. Se espera que un conductor cargue INR 25 por los primeros dos Km y luego INR 8 por Km. Estas tasas se fijaron en 2013<sup>20</sup> y no se han modificado acorde a la inflación. Las condiciones prevalentes están afectando a los pasajeros ya que los conductores piden dinero adicional o se niegan a usar el medidor. En general los pasajeros no tienen una buena percepción ya que son sobrecargados y amontonados en situaciones inusuales como lluvias, huelgas de autobuses o festivales, permitiendo más autos ya que, según el aumento de la población en la carretera se puede reducir el costo de un viaje para los pasajeros<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> <https://delhitrafficpolice.nic.in/public-interface/auto-rickshaw-taxi-fare-calculator/>

<sup>21</sup> <http://nyayabhoomi.org/blog/what-would-happen-if-the-cap-was-lifted/>

El uso de las TIC es bajo entre los conductores. Es raro verlos usando GPS para navegar o mostrar los números de móvil. Aunque el uso de teléfonos inteligentes e internet móvil es común, la mayor parte de la banda ancha se usa para mirar contenido de video.

Los conductores de moto taxi se encuentran en la parte inferior de la cadena de valor de transporte, que cobran menos por un viaje, poseen vehículos de bajo costo y cubren distancias cortas. También tienen menor nivel de educación y tienen pocas habilidades de empleo. La mayoría de los conductores o propietarios, especialmente de los moto taxis<sup>22</sup>, no tienen un alto nivel de formación y llevan mucho tiempo en el negocio. Uno de los encuestados dijo: "Hace 20-25 años que me dedico a este negocio y no tengo muchas habilidades para pasar a otra profesión. Continuaré con esto hasta cuando pueda".

La mayoría de los conductores están satisfechos con lo que están ganando a pesar del declive gradual. Uno de los conductores encuestados ha estado conduciendo moto taxi durante los últimos 12 años y gestiona un ingreso diario de Rs. 450 - 500 por conducir durante 12 horas; esa es la tarifa neta luego de cargar combustible y otros gastos. Cuando se le preguntó la razón por la cual no se une a la aplicación de taxis, respondió: "Estoy contento con mi ingreso actual y puedo administrar un ingreso decente".

Los conductores de moto taxis también aceptan que sus negocios se vie-

ron afectados por los taxis de aplicaciones. Ahora, cuando se encuentra fuera de la Sociedad de la Vivienda, muchos taxis solicitados por aplicaciones vienen a recoger a los clientes. Los clientes también salen para tomarse moto taxis. Hay una relación entre la ineficiencia en el sistema y la cantidad de moto taxis, y sus precios exagerados en el mercado negro. El tope de los moto taxis está creando una brecha en el mercado y se sugirió que se liberen nuevas licencias en forma regular.

***Sindicatos: Fragmentados, con lobbying ineficiente y lentos para responder a la competencia***

No existe un sindicato dominante para los taxis y moto taxis en Nueva Delhi, que se pueda decir que sea un verdadero representante de los propietarios o conductores de taxis. Las entrevistas cualitativas con conductores y propietarios indican que hay más de 150 de esos sindicatos. Algunos de ellos usan la palabra 'asociaciones' en los títulos. Ninguno de los sindicatos está estrechamente asociado con ningún partido político dominante. La situación es diferente a la de Mumbai o Kolkatta, donde los sindicatos de taxis dominantes son visibles en el espacio público y están respaldados por los partidos políticos.

Los periódicos y demás documentos investigados arrojan los siguientes nombres: Rajdhani Parivahan Panchayat, Chalak Shakti, Sarvodaya Drivers' Association, Delhi Auto Rickshaw Sangh, Delhi Pradesh Taxi

<sup>22</sup> <https://thewire.in/economy/autorickshaw-economy-ola-uber>

Union, the Rajdhani Tourist Drivers' Union, Delhi Taxis, Tourist Transporters y Tour Operators Association, Association of Radio Taxis, Indian Association of Taxi Operators, Delhi-NCR Driver Taxi Association, entre otros. Algunas de las revistas indican que entre trece y veinte asociaciones participaron en una huelga convocada en septiembre de 2017.<sup>2324</sup>

Los sindicatos parecen ser hiperlocales en Delhi. Anteriormente, el gobierno de Delhi permitía a los taxis operar en cierta ubicación aprobada según los cuatro o cinco taxis a su nombre. Tenían permitido tener una pequeña estructura temporal para administrar una oficina y mantener los taxis en el área abierta. Según los datos del gobierno, hay 98 cabinas de taxi en Delhi<sup>25</sup>; algunos de los informes de los periódicos indican que el número es tan alto como 500<sup>26</sup>. Las licencias son otorgadas por el gobierno con la modalidad de alquiler. Las cabinas o stands de taxis no son los dueños del terreno en el que operan. Existe una mayor posibilidad de que cada uno de ellos esté registrado es un sindicato. Según los conductores, los sindicatos que se autoproclaman ser los más grandes invitan a cualquier propietario de taxi a asociarse por medio del pago de una tarifa. En la actualidad, el gobierno discontinuó la asignación de las cabinas y las

empresas gestionan desde sus instalaciones privadas.

Los representantes sindicales de taxis manifestaron que sus negocios se habían reducido a la mitad después de que los taxis de plataformas ingresaron al mercado. Un entrevistado manifestó que: "Anteriormente, los conductores solían tener seis rondas de viaje por día, mientras que ahora se reduce a tres. A veces no logramos ni siquiera realizar tres al día". Otro representante sindical mencionó que ahora es muy difícil tener un negocio; la mayoría de los pasajeros viajan con taxis de plataformas.

Se espera que los sindicatos hagan lobby con el gobierno o expresen sus preocupaciones. Los conductores encuestados manifestaron que la cuota de membresía sindical es una pérdida de dinero y que la mayoría de los líderes sindicales son corruptos. El impacto de los sindicatos en los cambios de política parece estar ausente o parece ser insignificante. El análisis de los datos de las entrevistas y los datos secundarios mostraron que existe una coordinación deficiente entre varios sindicatos. Hay una falta de liderazgo visible y decisivo en la representación de los sindicatos y, además, no están conectados políticamente. Los dueños no tienen confianza en que los sin-

<sup>23</sup><https://www.ndtv.com/delhi-news/app-based-taxi-drivers-to-strike-in-delhi-tomorrow-1682568>

<sup>24</sup><https://inc42.com/flash-feed/ola-uber-ban/>

<sup>25</sup>[https://www.ndmc.gov.in/departments/enforcement\\_stall\\_taxi\\_stand.aspx](https://www.ndmc.gov.in/departments/enforcement_stall_taxi_stand.aspx)

<sup>26</sup><https://www.hindustantimes.com/delhi-news/delhi-s-once-omnipresent-kaali-peeli-taxis-struggle-to-stay-afloat/story-1KuY6nOF6EoshUkBX7SauK.html>

dicatos puedan manejar la situación actual. Uno de los encuestados dijo: "Nada productivo resultó de la manifestación. Nuestros líderes son corruptos. Cuando reciben el dinero, permanecen en silencio."

Los datos secundarios indican que los sindicatos representan a los conductores frente al gobierno y le presentan sus preocupaciones. Sin embargo, sus demandas parecen ser poco prácticas. En una comunicación reciente con el gobierno, algunos sindicatos demandaron una prohibición total de los taxis de aplicaciones y la prohibición de los taxis comerciales<sup>27</sup>. Un representante opinó que la seguridad laboral de sus conductores es importante y exigió que los taxis de aplicaciones no tengan permitido recoger pasajeros del aeropuerto. Un representante dijo que el sindicato le envía comunicados al gobierno pero no puede obtener ninguna respuesta.

Los sindicatos también hicieron aportes a la próxima nueva política, Delhi City Taxi Scheme 2017. Las propuestas incluyen: fijación de tarifas mínimas para taxis, registro obligatorio de agregadores de taxis, prohibición de taxis de la Región Capital Nacional en la ciudad y cuatro categorías de taxis en lugar de una división entre económico y lujoso<sup>28</sup>. Al realizar una lectura adicional de las declaraciones en la prensa comercial,

citada por parte los representantes sindicales, se puede concluir que los sindicatos en Delhi no tienen una imagen positiva: "Quisimos participar en la reunión para dar nuestras sugerencias, pero no se nos permitió entrar a la sala".

Como era de esperar, no hubo huelga independiente convocada por los sindicatos de taxis contra las plataformas digitales, Uber y Ola. La falta de coordinación entre ellos, la ausencia de sistemas de taxi a demanda y la falta de dependencia por parte de los pasajeros para realizar viajes interurbanos son algunas de las razones. Como la mayoría de los taxistas son propietarios independientes, la pérdida de ganancias debido a las protestas y huelgas no es lo que prefieren.

Los taxistas de plataformas convocaron a una huelga a principios de 2017<sup>29</sup>. No todos los conductores participaron de la huelga. Exigían una reducción de la comisión del 25% al 10% y un aumento de la tarifa base a un mínimo de 10 INR por KM. La respuesta general fue débil y la huelga no fue exitosa<sup>30</sup>.

Hubo intentos de hacer frente a la competencia generada por los taxis de plataforma. Sin embargo, los sindicatos de taxis están compuestos por propietarios de taxis de pequeño tamaño que no son expertos en

<sup>27</sup><https://www.ndtv.com/delhi-news/want-a-cap-on-the-number-of-cabs-in-delhi-taxi-union-1214424>

<sup>28</sup>[https://www.business-standard.com/article/pti-stories/delhi-taxi-unions-give-suggestions-for-city-taxi-scheme-2017-117091101456\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/pti-stories/delhi-taxi-unions-give-suggestions-for-city-taxi-scheme-2017-117091101456_1.html)

<sup>29</sup><https://www.hindustantimes.com/india-news/cab-strike-ends-in-mumbai-but-ola-uber-drivers-plan-delhi-ncr-shutdown-on-friday/story-fsaELQ8Vj9xUzZAlrTPp3O.html>

<sup>30</sup> <https://www.ndtv.com/delhi-news/ola-uber-drivers-might-go-off-road-today-1682631>

tecnología ni están capacitados para diseñar sus aplicaciones o introducir las TIC en sus operaciones. Un sindicato, Chalak Shakti, ha intentado crear una aplicación similar a Uber y Ola, pero se centró específicamente en los conductores. La aplicación SEWA se presentó en 2017 y tiene una interfaz decente<sup>31</sup>. La aplicación no cobra el 25% como comisión sino INR 700 como tarifa mensual de los conductores, pagados directamente al conductor. El pasajero puede tomar el taxi desde la carretera también. Las tarifas de viaje son ligeramente más bajas que los taxis de plataformas y no hay recargos.

Para la investigación se intentó instalar y utilizar la aplicación. La aplicación no se instalaba desde la tienda de Google app y no hay más información disponible sobre la aplicación en otros lugares. Se habló con el representante a través del número de contacto y se nos comunicó que la aplicación está cerrada. Esfuerzos similares de las uniones de taxi de Mumbai fracasaron en 2016 ya que no se consiguieron clientes ni conductores<sup>32</sup>.

Aún se realizan intentos para mantenerse competitivos. Los sindicatos están generando conciencia entre los conductores para mantener el interés de los clientes. Vehículos limpios, conversaciones educadas y una conducción prudente son parte de las actividades. También se sugiere que los conductores posean automóviles nuevos. Los sindicatos están organizando capacitaciones diarias para conductores en colaboración con

proveedores de servicios privados sobre diversos aspectos relacionados con la gestión de pasajeros, el uso de tecnologías y el mantenimiento del automóvil. El gobierno impuso la obligación de tener GPS en los taxis y los sindicatos están intentando capacitar a los propietarios de taxis o conductores para que tengan lo mismo.

Algunos de los dueños de taxis alteraron el modelo comercial. Vincularon a algunos de sus taxis con Uber u Ola y ganaron mucho dinero en las fases anteriores cuando los incentivos eran más altos y atractivos. Algunos de los taxis todavía funcionan con las aplicaciones donde los conductores son empleados. El resto de los automóviles todavía funcionan con el modelo comercial tradicional.

Algunos de los dueños eliminaron a los conductores de los taxis vinculados a las aplicaciones y comenzaron a conducir ellos mismos. Uno afirmó: "Ahora es difícil conseguir conductores. El salario de los conductores ha aumentado a alrededor de Rs 18,000. Con ese salario, los conductores lo tomarán como un trabajo. Sin embargo, para ganar dinero en esta profesión, debemos buscar continuamente y trasladarnos a los lugares donde las posibilidades de conseguir trabajo son más altas. Para los conductores, es un trabajo de 10 a 12 horas y no se preocupan por los ingresos. Sin embargo, el propietario debe preocuparse por el EMI (cuota mensual) del automóvil, el salario del conductor y el mantenimiento, etc."

<sup>31</sup> <https://officechai.com/news/sewa-cabs-delhi-launched-app/>

<sup>32</sup> <https://www.medianama.com/2017/03/223-sewa-cab-ola-and-uber/>

### ***Conductores: las plataformas como posibilitadoras***

En general, los conductores en la plataforma parecen ser beneficiados y se muestran contentos con la naturaleza del empleo. Investigaciones anteriores (Kashyap & Bhatia, 2018) indicaron que muchos de los dueños conductores son personas de clase baja y desfavorecidas que recurrieron a las plataformas para escapar de la pobreza y la discriminación. La situación de los conductores parece ser diferente a la de los propietarios de taxis. No son afectados abiertamente por las plataformas. El pase de los conductores de trabajos habituales a los taxis de aplicaciones y viceversa es común. El agotamiento de los conductores en las empresas de taxis también es común en Delhi según las entrevistas cualitativas. Algunos conductores han dejado sus trabajos habituales para unirse a las plataformas, tal como uno de ellos que afirmó: "Anteriormente, trabajaba en un call center a través de proveedores. Sin embargo, trabajaba más horas allí. Los proveedores retrasaron el pago por un período de tres meses y dedujeron los kilómetros de nuestro trabajo. Mi ingreso se estaba reduciendo y no estaba contento con ese sistema. Uno de mis amigos me contó sobre las empresas basadas en aplicaciones y me inscribí. Estoy contento con la empresa; estoy obteniendo buenos ingresos a diario".

También es común que dos conductores conduzcan el mismo taxi, aunque el registro de la aplicación solo se realiza para un solo conductor. A los pasajeros no les parece extraño o al

menos no se manifiesta en las entrevistas. Esta actividad se realiza para maximizar los incentivos ofrecidos por las plataformas digitales o para cumplir con las cuotas del préstamo del automóvil. Las plataformas tienen alguna estructura de incentivos, para acceder a ella los conductores deben iniciar sesión por un tiempo más prolongado. En general, alrededor de 13-16 horas o para una serie de viajes. Los conductores se adaptaron al sistema, aunque no está legalmente permitido. Uno de los conductores dijo: "somos dos los conductores que manejan este taxi. Yo manejo 24 horas. Al día siguiente, otro conductor manejará durante 24 horas. Luego el conductor se toma el día siguiente de descanso y ahí yo vuelvo a conducir".

Curiosamente, algunos de los conductores encontraron que las tarifas del mercado para el salario de los conductores han aumentado después de las plataformas. Uno de los conductores mencionó que el salario de los conductores que conducen automóviles particulares ha aumentado. A medida que las opciones de empleo para los conductores van aumentando, ya sea como conductor de un automóvil particular o como parte de los taxis de plataformas, a las personas les resulta difícil conseguir conductores y pagar salarios más bajos.

Las plataformas ofrecen mejores ingresos y oportunidades para los conductores. Hay conductores con los taxis de aplicaciones que anteriormente manejaban moto taxis. Uno de los encuestados mencionó que antes tenía un moto taxi y ahora está manejando taxis de plataformas para

obtener más ingresos. Hay algunos conductores que estaban trabajando con los taxis tradicionales y se unieron a las plataformas. Cita: "Yo estaba conduciendo un taxi Kaali Peeli (tradicional) en alquiler y recibía menos ingresos. Antes teníamos que esperar a los clientes. Ahora no necesitamos salir a la búsqueda de los clientes. Si queremos, aceptamos el viaje y trasladamos al pasajero".

Los conductores también sienten que la libertad de elección es mejor en las empresas de plataformas. Un conductor dijo: "En este trabajo, somos nuestros propios dueños y la empresa no vendrá y nos obligará a recoger un pasajero. Si queremos ir a casa, dormir o comer, podemos hacerlo según nuestro deseo".

Curiosamente, algunos de los conductores que no pertenecen a plataformas culpan a los conductores de plataformas por la congestión del tráfico en la ciudad. Según ellos, los taxis de la plataforma son conducidos por inmigrantes y dependen del GPS según los requisitos de las plataformas. Como conducen mirando el GPS en la aplicación, son en gran parte responsables de la congestión del tránsito y de los accidentes. La presente investigación no puede validar esta suposición.

Algunos de los conductores habían participado en huelgas y protestas organizadas por el sindicato. Sin embargo, el costo económico de la participación los obligó a regresar al trabajo pronto. Muchos conductores mencionaron que la huelga contra las empresas no arroja nin-

gún tipo de resultado, y hay una pérdida de ingresos.

Algunos conductores han tomado la decisión de no trabajar con plataformas. Sienten que las plataformas son complicadas y funcionan como una empresa privada. Sienten que el sistema tradicional es bueno y pueden obtener ingresos en el rango de 12.000 a 18.000 INR al trabajar durante 10 a 14 horas.

### **3.5 El gobierno: descuidado en el pasado, activo en el presente y solidario en el futuro**

El papel desempeñado por el gobierno con respecto a las plataformas se puede dividir en tres períodos de tiempo: en el pasado mostró un descuido benigno hacia el sector del transporte; en el presente se encuentra activo en las políticas que surgen como respuesta a las situaciones actuales y en el futuro parecería que brindará su apoyo a las plataformas.

La política del gobierno hacia el sistema de transporte público en Nueva Delhi en el pasado fue una política de descuido desde la perspectiva de las plataformas. El sistema de transporte no está creciendo a la par con el aumento de la población, que incluye la inmigración interna. Los datos mostraron una reducción en el número de autobuses de transporte público y en una serie de moto taxis, los modos de transporte más utilizados por los viajeros de Nueva Delhi después de sus vehículos. En la encuesta, la mayoría de los viajeros manifiestan que la calidad de los autobuses públicos existentes no es buena y el gobierno

no brinda una solución. Los servicios prestados por los moto taxis son caros debido a los regímenes restrictivos que fijaron un tope en cuánto a la cantidad y los precios. Los servicios de taxi establecidos no son útiles para los viajes dentro de la ciudad al no respetar las tarifas de los medidores y cobrar de más a los clientes. Los conductores que trabajan con propietarios de taxis son empleados de manera informal y no están cubiertos por ninguna de las medidas de seguridad. La congestión del tránsito se manifiesta como el mayor desafío al viajar al trabajo, independientemente del uso del vehículo.

En general, se observa un entorno favorable para la entrada de taxis de plataformas, en gran parte debido a la apatía del gobierno. Los taxis de plataformas siguen siendo el segundo medio de transporte después del transporte público y los moto taxis en Nueva Delhi, en gran parte debido a la accesibilidad para la clase media baja y baja. Los propietarios de taxis y moto taxis informaron que sus negocios se han visto afectados por los taxis de plataformas.

El presente enfoque de política es más reactivo a los incidentes negativos que surgen del ecosistema de la economía de plataformas. En diciembre de 2014, una ejecutiva fue violada por un conductor de Uber mientras estaba en un viaje<sup>33</sup>. Se generó furor en la nación y Uber fue criticado por no

verificar los registros del conductor. El Ministerio del Interior prohibió la plataforma de taxis inmediatamente. A pesar de la prohibición, los taxis continuaron funcionando en la ciudad. El departamento de transporte y el departamento de policía de Delhi incautaron pocos vehículos. El gobierno también rechazó la solicitud de licencia de Uber<sup>34</sup>. Sin embargo, la prohibición se levantó en abril de 2015<sup>35</sup> y todo volvió a la normalidad. Ola introdujo un botón de seguridad en su aplicación en el que un pasajero puede enviar la información a la estación de policía más cercana.

En febrero de 2017, el gobierno de Delhi contempló la prohibición del servicio de taxi compartido que ofrecen las plataformas digitales, Uber y Ola. Los servicios compartidos permiten a los pasajeros viajar en taxi junto con otros pasajeros que viajan por el mismo camino, pero a diferentes destinos. El viaje es un 50% más barato que el viaje de una sola persona. Además de las preocupaciones de seguridad, especialmente para las pasajeras, el gobierno argumentó que los taxis de aplicación están infringiendo el 'permiso de transporte por contrato' de la Ley de Vehículos Motorizados de 1988, que no permite a los pasajeros subirse o bajarse a mitad de camino. La licencia de transporte por etapas lo permite, que es la licencia otorgada a los autobuses<sup>36</sup>. A partir de julio de 2018, los servicios compartidos no están prohibidos.

<sup>33</sup> <https://www.theguardian.com/world/2014/dec/09/uber-taxi-driver-rape-charge-serial-sex-offender-indian-media-claim>

<sup>34</sup> <https://www.thehindu.com/news/cities/Delhi/delhi-govt-asks-centre-to-ban-uber-ola-taxi-for-sure-apps/article7031897.ece>

<sup>35</sup> <https://in.reuters.com/article/india-uber-idINKCNoPI17V20150708>

Hasta el momento, el gobierno no ha modificado los marcos regulatorios existentes para acomodar o rechazar los taxis de plataformas en Nueva Delhi. El transporte en las carreteras de la ciudad está bajo el control de los gobiernos estatales. Por lo tanto, las regulaciones presentes en Delhi podrían no ser aplicables a otros estados. Una demostración clara de una política exitosa en un estado ayudará a otros estados a imitar la misma. La eficiencia en la implementación puede ser diferente para diferentes estados, como en otras políticas.

Un documento de política aprobado, el City Taxi Scheme (2015) del gobierno de Delhi, da indicaciones para el apoyo de las plataformas digitales. El documento insta a que se utilice el término agregadores y permitirlos en la categoría de grupo. El grupo tendrá una oficina en Delhi con información de contacto. Se espera que el licenciatario mantenga una flota de un mínimo de 200 taxis, ya sean de su propiedad o mediante un acuerdo con titulares de licencias de taxi individuales. Aunque no existe una disposición especial para las plataformas, esta política no está en contra de los agregadores.

El panorama de políticas futuras parece positivo para los taxis de plataformas. A nivel nacional, se están realizando esfuerzos para facilitar las plataformas de taxis. El Ministerio de Transporte del gobierno de la India formó un comité compuesto por seis miembros del gobierno para proponer directrices de política de taxis

para promover la movilidad urbana. El comité no tenía un solo representante de la industria. El informe se publicó en diciembre de 2016 y el Ministerio está estudiando la posible formulación de políticas. Este informe brinda apoyo hacia los agregadores. El comité ha sugerido alcanzar las siguientes metas, relevantes para las plataformas (Ministry of Road Transport and Highways, 2016, p.12):

- desarrollar directrices nacionales uniformes que respondan a los requisitos específicos del estado,
- reducir las barreras de entrada a los operadores / agregadores de taxis comerciales y promover oportunidades entre los jóvenes desempleados en el país,
- instar los activos de transporte compartido y limitar la propiedad de automóviles privados para aliviar la congestión y contaminación en las ciudades,
- alentar y permitir nuevas formas de movilidad urbana, como el uso compartido de bicicletas y moto taxis, y
- crear un ecosistema nacional para los agregadores de taxis.

Las sugerencias propuestas por el comité pueden asemejarse al modelo de economía colaborativa del transporte de los países occidentales. Los propietarios de automóviles privados pueden convertirse en taxistas de las plataformas, después de pagar una tarifa. Aunque en general le brindan su apoyo a las plataformas, el comité sugirió algunos controles como precios (el máximo debe ser tres veces el precio mínimo), la necesidad de pre-

<sup>36</sup> <https://www.hindustantimes.com/delhi-news/delhi-moves-to-ban-app-based-shared-cab-services-such-as-uberpool-ola-share/story-sQmz4kgaiFcHS2hIKrFT3j.html>

sencia física en el estado donde opera y que la comisión o tarifa máxima debe ser del 20%.

Los comentarios de Niti Aayog, también llamada Institución Nacional para la Transformación de la India, una usina de pensamiento del gobierno nacional, respalda a los taxis de plataformas. Ha sugerido lo siguiente: ninguna tarifa mínima, ni aumento de precios, ni restricción de licencia según el área geográfica, ni licencia adicional para conducir por plataformas y permitir que la solicitud de licencias se haga de manera virtual, así como que existan autobuses de plataformas y permisos para el uso compartido de automóviles privados.

El gobierno de Delhi está explorando nuevas regulaciones en la estructura del Delhi City Taxi Scheme 2017. Estando a mediados de 2018, aún no se ha llegado a una decisión. La información existente en el periódico indica un entorno de apoyo para los taxis de plataformas. Dado que el gobierno federal está recomendando una política de apoyo para los taxis de plataformas, los gobiernos estatales probablemente harán lo mismo.

#### 4. Implicaciones políticas

La presente investigación observa que las plataformas digitales están ayudando a los sistemas de transporte en Nueva Delhi. Los sistemas de transporte público existentes no son capaces de satisfacer la creciente demanda. La calidad de los sistemas de transporte público existentes, tanto en los autobuses como en los trenes,

no tienen una buena calificación por parte de los usuarios. Los sistemas de transporte comercial son de precios más altos, mal administrados y restringidos por el régimen de licencias, especialmente en lo que respecta a moto taxis accesibles. Los viajeros continúan utilizando vehículos particulares ya que la experiencia en las plataformas de taxis no es mejor debido a la congestión del tránsito. La otra razón principal es la accesibilidad del transporte público. La incorporación de los taxis de plataforma ha resultado en la disminución de los ingresos para otros actores en juego. El uso de taxis de plataformas está aumentando a pesar de las preocupaciones relacionadas con la seguridad de las mujeres y la percepción de la explotación de los conductores de plataformas. En este contexto, ¿cuáles son las opciones de política disponibles?

Los desafíos regulatorios relacionados con la economía colaborativa se están haciendo notorios en todo el mundo (Munkøe, 2017) y se están realizando esfuerzos para abordar el tema. Algunos de los desafíos relacionados con el transporte incluyen: definir si los conductores en las plataformas son trabajadores o contratistas; si los individuos son contratistas en las plataformas, si se los debe tratar como entidades comerciales o individuos privados; y cuál debería ser la naturaleza de la relación contractual entre el usuario, las plataformas y el propietario / proveedor del servicio. Følstad, Skjuve, & Haugstveit (2018) ofrecen cuatro sugerencias principales de política relacionadas con la economía colaborativa: simplificar el cumplimen-

to de la regulación por parte de las plataformas; introducir regulaciones para reducir el riesgo, proteger la privacidad y la seguridad de los usuarios; evitar la situación de monopolio para las empresas de plataformas; e introducir un proceso estandarizado de cómo los usuarios se conectan, pagan, aseguran y demás y el mantenimiento de la calidad del servicio.

La investigación presenta las siguientes sugerencias en cuanto a las políticas:

#### **4.1 Tratar a los taxis de plataformas como taxis comerciales**

En la actualidad, los taxis de plataformas se tratan como taxis comerciales. Esto difiere del norte global, donde los taxis que son propiedad de particulares pueden entrar al mercado fácilmente sin ninguna aprobación del gobierno. En India, los taxis deben tener una licencia comercial para cobrar las tarifas y deben ser manejados por los titulares de licencias de conducir comerciales. Cuando un automóvil está bajo una licencia comercial, todas las regulaciones relevantes se aplican y pueden ser controladas por el gobierno. La implementación y el monitoreo pueden no ser estrictos, pero las posibilidades no están descartadas. En la actualidad, existen recomendaciones para permitir licencias de conducir privadas para taxis comerciales. Los taxis de plataformas deben seguir siendo tratados como taxis comerciales<sup>37</sup>. Esto le permitirá al gobierno regular los taxis, en caso de ser necesario.

#### **4.2 Modificación de los marcos regulatorios existentes para aumentar la cantidad y permitir los precios del mercado**

Existe un desequilibrio entre la oferta y la demanda en el abastecimiento de transporte público en Nueva Delhi. Permitir la entrada de automóviles en el mercado a través de plataformas digitales probablemente aborde el problema. Sin embargo, debe asegurarse la accesibilidad del transporte: la categoría de taxi compartido, un viaje compartido por varios pasajeros o pases colaborativos, que ofrecen tarifas planas más económicas que los viajes regulares. Hay una incertidumbre con respecto a la continuación de los servicios, ya que las licencias existentes no permiten viajes compartidos con destinos interurbanos. Los esquemas de taxis de la ciudad deben incluir los servicios de taxis compartidos.

A pesar de la mala calidad de los servicios, los autobuses públicos se usan predominantemente en Nueva Delhi. Se debe debería permitir que las plataformas operen los autobuses hacia las rutas donde la demanda de pasajeros es más alta. El gobierno puede fijar el tamaño y la cantidad de autobuses de plataformas para equilibrar el flujo de tránsito y la comodidad de los usuarios que viajan diariamente.

Los precios de los viajes, tanto mínimos como máximos, los fija el gobierno. Sin embargo, los taxis no los respetan. Los taxis a demanda no

<sup>37</sup><https://timesofindia.indiatimes.com/india/commercial-driving-licence-not-needed-for-taxis-autos/articleshow/63822859.cms>

utilizan medidores. La estructura de precios es un fracaso. El gobierno debería permitir que el mercado fije los precios. En otras palabras, se le debería permitir a las plataformas fijar el precio mínimo y máximo. Los aumentos de precios señalarán el alto potencial de ingresos lo que generará la incorporación de un mayor número de taxis en el ecosistema. Si los precios están por debajo de los niveles de equilibrio, la conducción de taxis debería volverse inviable y dar lugar a salidas de mercado.

### 4.3 Generar empleo y proteger a los conductores

Las plataformas pueden generar una cantidad significativa de empleo en poco tiempo. Los trabajadores pueden pensar más allá de solo conducir, y pueden comenzar a explorar la posesión de los activos. Se dice que "las empresas de economía de plataformas le han dado a los conductores un período estable de mediano plazo para acumular riqueza, lo que a su vez les ha permitido estabilizarse y tomar decisiones a corto plazo y hacer grandes inversiones en su trabajo [solicitar un préstamo para comprar sus propios vehículos], y asumir los riesgos de condiciones de trabajo flexibles en el corto plazo con más confianza (p.1)" (Surie & Koduganti, 2016).

Cualquier apoyo hacia las políticas de las plataformas generará más empleo en el área de transporte. El apoyo se puede dar en cualquier área posible. Por ejemplo, el traspaso de automóviles privados a automóviles comerciales debería ser un proceso simple, preferiblemente con menos o ningún trámite

presencial en los departamentos de transporte. Esto insertará una cantidad de autos inactivos al mercado.

Existe la preocupación de proteger a los conductores de plataformas, especialmente en dos áreas: horas de trabajo y protección contra los impactos del mercado.

Si las plataformas continúan exprimiendo a los conductores para que permanezcan en la calle por más tiempo, los conductores podrían abandonar las plataformas debido al agotamiento o buscar un empleo alternativo. Es probable que un abastecimiento bajo de conductores afecte el uso de las plataformas, lo que resultará en una mejor gestión de los conductores en el futuro. A diferencia de la fabricación, en donde las fábricas no pueden trasladarse a ubicaciones de mano de obra barata, las plataformas de transporte están vinculadas a las geografías locales y necesitan administrar los recursos locales para sostenerse. Por ejemplo, los conductores más baratos en Mumbai no ayudarán a las plataformas en Nueva Delhi. Si el conductor es un empleado asalariado, se aplicará la legislación laboral vigente. Si el conductor es un contratista, se aplicará la legislación contractual vigente.

El debate relacionado con las horas de trabajo debe verse desde un contexto más amplio. Este no es un problema particular de las plataformas. La regulación relacionada con el trabajo es un problema mayor y debe ser tratado. En India, el 81% está empleado en el sector informal<sup>38</sup>, y el 68% no tiene un contrato formal.

El 57% no está cubierto por ninguna cobertura de seguridad social<sup>39</sup>. La condición es la misma para los conductores que están vinculados con las asociaciones o agencias de taxi en India. Esto difiere del norte global, donde la condición de los conductores de plataformas se destaca en los medios de comunicación comparándolos con los trabajadores de otras industrias. Por ejemplo, un estudio de conductores de Uber y Lyft realizado por el Instituto de Tecnología de Massachusetts<sup>40</sup> informó que los conductores ganaban alrededor de USD 3,37 por hora, una tarifa mucho más baja que los salarios mínimos estipulados en los EE. UU.

Cuando Ola y Uber llegaron a la India, había un problema de oferta y demanda con respecto a las plataformas. No había conductores o taxis adecuados en la plataforma, y no muchos usuarios buscaban taxis. Ola había solucionó este problema ofreciendo incentivos a los conductores para unirse a la plataforma y por continuar en ella. Por ejemplo, un conductor solía obtener INR 15,000 por vincular el taxi a la plataforma en 2016. La estructura de incentivos solía ser INR 2.000 - 3.000 para cinco o seis viajes, y hasta INR 12.000 para

17-18 viajes, todos los días<sup>41</sup>. Muchos conductores se habían unido a la plataforma esperando ganar alrededor de INR 100.000 en un mes. La comisión o tarifa que se cobra por el viaje fue solo del 10%<sup>42</sup>. Una vez que la cantidad límite de conductores se unieron al programa, las plataformas redujeron los incentivos. La comisión también subió a 20 - 30%<sup>43</sup>. Naturalmente, los conductores estaban decepcionados y protestaron. No hubo afirmaciones falsas hechas por las plataformas a los conductores que supusieron que los esquemas de incentivos continuarían para siempre.

Los esquemas promocionales e incentivos anunciados por las plataformas digitales para atraer tanto a los conductores como a las plataformas no son sostenibles. Es probable que sean retiradas por las plataformas en el futuro cercano para permitir la sostenibilidad y la competitividad. La Comisión de Competencia de India, un organismo legal que aplica la Ley de Competencia (2002), monitorea la situación de monopolio en todos los sectores e interviene si es necesario. La Comisión rechazó una denuncia presentada por las empresas de radiotelefonía existentes contra Uber y Ola.<sup>44</sup>

<sup>38</sup><https://thewire.in/labour/nearly-81-of-the-employed-in-india-are-in-the-informal-sector-ilo>

<sup>39</sup> <http://fowigs.net/wp-content/uploads/2017/12/Capitulo3.pdf>

<sup>40</sup><https://qz.com/1222744/mits-uber-study-couldnt-possibly-have-been-right-it-was-still-important/>

<sup>41</sup><https://www.hindustantimes.com/delhi-news/driver-income-continues-to-fall-after-uber-and-ola-withdraws-incentives/story-wAyBH5WrZhPhAppBjILCJ.html>

<sup>42</sup><https://qz.com/1230993/the-reality-of-driving-for-ola-and-uber-in-india-debt-slashed-pay-multiple-jobs/>

<sup>43</sup> <https://www.medianama.com/2017/06/223-ola-uber-incentive-driver-suicide/>

<sup>44</sup><http://www.dnaindia.com/business/report-competition-commission-reject-complaints-of-unfair-practices-against-ola-uber-2178209>

#### 4.4 Garantizar la seguridad de los pasajeros

La investigación arrojó una opinión mixta hacia la seguridad en los taxis de plataformas. Algunos usuarios los encuentran seguros y algunos no usuarios los encuentran inseguros. De acuerdo con las regulaciones existentes, se espera que los taxistas muestren su identificación de conductores a los usuarios. En los taxis de plataformas, la identificación del conductor se muestra en el automóvil y también en la aplicación cuando se recibe un taxi. Recientemente Uber introdujo un botón de pánico que se conecta con el personal de emergencias<sup>45</sup>. Botones similares ya se introdujeron en la India por Uber y Ola. Ola además ya introdujo la función adicional en la aplicación a través de la cual un pasajero puede compartir los detalles del viaje con un miembro de la familia. El gobierno de Delhi exige que todos los taxis tengan un GPS cuyos datos se compartirán con una agencia gubernamental. De ser necesario, la agencia puede rastrear el taxi. El gobierno debe garantizar que las medidas de seguridad se implementen en los taxis.

En resumen, el Gobierno de Nueva Delhi va por el rumbo regulatorio correcto. Los debates de política que se encuentran en curso indican condiciones adicionales favorables para las plataformas. Es probable que aborde los problemas del transporte urbano en Delhi además de generar empleo y crear oportunidades de medios de subsistencia para las personas.

#### Reconocimientos

La presente publicación fue financiada por el Programa de Ciudades del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN). Agradecemos los aportes y sugerencias del comité y de dos revisores anónimos. Un agradecimiento especial a Helani Galpaya por la tutoría a lo largo de todo el proyecto.

<sup>45</sup><http://www.latimes.com/business/technology/la-fi-tn-uber-safety-20180412-story.html#>

## Referencias

- Babbie, E. R. (2015). *The practice of social research*. Nelson Education.
- Cooper, J., Mundy, R., & Nelson, J. (2010). *Transport and Society: Taxi! Urban Economies and the Social and Transport Impacts of the Taxi*. Ashgate Publishing, Farnham, Surrey, UK.
- Cramer, J., & Krueger, A. B. (2016). Disruptive change in the taxi business: The case of Uber. *American Economic Review*, 106(5), 177–182. <https://doi.org/10.1257/aer.p20161002>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications.
- Følstad, A., Skjuve, M., & Haugstveit, I. M. (2018). Sharing economy services as human - machine networks : Implications for policy making. In *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research*. Delft, Netherlands.
- Frenken, K., & Schor, J. (2017). Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2017.01.003>
- Goel, R., & Tiwari, G. (2016). Access-egress and other travel characteristics of metro users in Delhi and its satellite cities. *IATSS Research*, 39(2), 164–172.
- Goldman, T., & Gorham, R. (2006). Sustainable urban transport: Four innovative directions. *Technology in Society*, 28(1–2), 261–273. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2005.10.007>
- Government -NCT-Delhi. (2018). *Economic Survey of Delhi*, 2017–2018. Delhi.
- Hahn, R., & Metcalfe, R. (2017). The Ridesharing Revolution: Economic Survey and Synthesis. *Oxford University Press, IV*(More Equal by Design: Economic design responses to inequality), 1–19.
- Kashyap, R., & Bhatia, A. (2018). Taxi Drivers and Taxidars: A Case Study of Uber and Ola in Delhi. *Journal of Developing Societies*, 34(2), 169–194. <https://doi.org/10.1177/0169796X18757144>
- Kathan, W., Matzler, K., & Veider, V. (2016). The sharing economy: Your business model's friend or foe? *Business Horizons*, 59(6), 663–672. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2016.06.006>
- Mendez, V. M., Monje, C. A., & White, V. (2017). Beyond Traffic: Trends and

Choices 2045—A National Dialogue About Future Transportation Opportunities and Challenges. In *Disrupting Mobility* (pp. 3–20). Springer.

Ministry of Road Transport and Highways. (2016). *Report of the committee constituted to propose taxi policy guideline to promote mobility*. New Delhi.

Munkøe, M. M. (2017). Regulating the European Sharing Economy: State of Play and Challenges. *Intereconomics*, 52(1), 38–44. <https://doi.org/10.1007/s10272-017-0641-3>

Pucher, J., Korattyswaropam, N., Mittal, N., & Ittyerah, N. (2005). Urban transport crisis in India. *Transport Policy*, 12(3), 185–198. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.02.008>

Rayle, L., Dai, D., Chan, N., Cervero, R., & Shaheen, S. (2016). Just a better taxi? A survey-based comparison of taxis, transit, and ridesourcing services in San Francisco. *Transport Policy*, 45, 168–178. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.10.004>

Sundararajan, A. (2016). *The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*. MIT Press.

Surie, A., & Koduganti, J. (2016). LABOUR. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 5(3), 1–30.

TRAI. (2018). *TRAI Press Release No.23/2018*.



## PALABRAS FINALES

---

La explosión de la economía digital es uno de los procesos más disruptivos del siglo XXI. La transformación de las relaciones sociales y de los circuitos de producción y consumo que han introducido las nuevas TICs, les plantean a las ciudades grandes dilemas sobre las formas de gestión de sus recursos, de organización del espacio y de los vínculos entre ciudadanos y gobiernos.

Mientras que los impactos de este fenómeno vienen siendo estudiados en diversas urbes globales, la investigación de los procesos urbanos relacionados a la emergencia de plataformas digitales en el Sur Global es aún incipiente. Los estudios aquí presentados constituyen un primer abordaje de algunos de los temas centrales que vinculan a la economía colaborativa y el desarrollo urbano. Con foco en el transporte en las ciudades, estos estudios de caso aportan datos relevantes y nuevas perspectivas sobre temas de trabajo, género, regulación y su organización en sistemas.

El despliegue de plataformas digitales que ofrecen servicios de transporte en Cali se consolidó como una alternativa de trabajo complementario, tanto para choferes de taxi y otros medios tradicionales, como para trabajadores de otras áreas, que encuentran en este mercado una posibilidad de ampliar ingresos. Pero, además, este fenómeno ha disparado la proliferación de plataformas paralelas, autogestionadas, que mientras prometen mayor agilidad y ganan-

cias, precarizan aún más la situación de los choferes tanto como de los pasajeros, en temas sensibles como la seguridad y las condiciones de trabajo digno. Esta especie de informalidad más allá de la informalidad refuerza los interrogantes respecto a cómo los gobiernos pueden regular estos servicios y transformarlos en fuentes de empleo genuino, pero sobre todo plantea una nueva pregunta: ¿cuáles son los límites de la economía digital para resolver problemas estructurales de desempleo e informalidad laboral en las ciudades del Sur Global y en qué medida políticas públicas adecuadas pueden prevenir y reducir una mayor precarización como producto de la proliferación de plataformas?

Por otro lado, desde la perspectiva de género, el estudio de las conductoras en El Cairo aporta otra dimensión al problema del trabajo mediado por plataformas, al visibilizar las desigualdades que enfrentan las mujeres que eligen estas nuevas formas de generación de ingreso. Mientras que la motivación por ampliar sus ingresos es una constante, la mirada de las conductoras plantea temas aún poco explorados en los estudios académicos, fundamentalmente sobre los estereotipos de trabajo al que estas mujeres se enfrentan al sumarse a un campo laboral tradicionalmente dominado por hombres. Este estudio pone en jaque a los sistemas de puntuación, en la medida en que reproducen desigualdades sociales, y coloca en el centro la cuestión de la

inseguridad que enfrentan las trabajadoras en su condición de mujeres, evidenciando la relación entre esta situación y la elección de trabajar en el marco de la economía digital.

En otro contexto, el estudio realizado en San Pablo apunta en una de las direcciones más estructurales del debate sobre la economía digital, que es cómo regular fenómenos que escapan a las categorías preexistentes y no encajan en los marcos normativos que tradicionalmente han organizado el transporte a lo largo del siglo pasado. Mientras que la ciudad ha desarrollado e implementado una legislación novedosa, que puede ser fuente de inspiración para una legislación a escala nacional en Brasil e incluso para otras ciudades que están transitando caminos similares, el estudio trasciende lo que podría ser una simple mirada técnica. La regulación de las plataformas digitales de transporte en San Pablo pone de manifiesto la compleja trama política y las tensiones entre diversos actores sociales para conciliar la forma en la cual la gestión urbana incorpora este componente disruptivo.

En relación a cómo estas plataformas se insertan en los sistemas de transporte existentes, la investigación de Nueva Delhi muestra de qué forma la economía digital comienza a ganarse un espacio entre servicios de transporte público y privado que tienen severos déficits de calidad, seguridad y accesibilidad económica. También pone en evidencia el rol que estas plataformas cumplen como generadoras de ofertas de trabajo, especialmente en una ciudad donde otras

formas de empleo relacionadas al transporte urbano no son accesibles, tanto por costos como por limitaciones regulatorias.

Todas estas miradas constituyen un gran aporte para el campo de la política pública. Por un lado, aportan información relevante para conocer la situación de los trabajadores de las plataformas, las tensiones y los desafíos en el campo de la regulación y el diseño de los sistemas de transporte en las ciudades. Pero, sobre todo, dejan planteado un camino de investigación aplicada que es preciso profundizar: más allá del abordaje sectorial de los diversos frentes problemáticos que han desatado la proliferación de estas plataformas digitales en muy poco tiempo, es urgente e insoslayable pensar cómo nuevas formas de transporte urbano se insertan en una mirada holística de la movilidad en las ciudades. ¿Qué articulaciones pueden realizar los gobiernos con el sector privado de manera de generar una mejor oferta de transporte público? ¿En qué medida muchas de las soluciones hoy ofrecidas por distintas empresas pueden ser desarrolladas desde el sector público? ¿Cuáles son los enfoques que debe tener en cuenta una normativa adecuada para regular el transporte urbano? De lo que se trata, en última instancia, es de poner en primer plano la dimensión pública de un servicio básico como lo es el transporte y, desde allí, pensar el rol del sector privado de las plataformas digitales como parte de una estrategia de movilidad urbana y no como un actor que opera especulativamente en los vacíos de las políticas públicas de

las ciudades. Más aún, esta disrupción constituye una invitación a que las ciudades piensen la posibilidad de desarrollar sus propias plataformas, poniendo en primer plano la relevancia no sólo de organizar el sistema de transporte sino de hacerlo con sus propios datos digitales.

Poder abordar las emergencias que plantea la coyuntura y desarrollar, simultáneamente, propuestas integrales y a largo plazo, es sin duda un gran desafío para la gestión urbana. Este trabajo genera un primer aporte para todos aquellos gobiernos que están dispuestos a transitarlo.

# Acerca de CIPPEC

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria, plural y sin fines de lucro, que busca anticipar los dilemas del futuro y proponer mejores políticas públicas para la democracia y el desarrollo con inclusión. Promueve diálogos públicos y produce investigación aplicada para fortalecer al Estado en las Áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno.

CIPPEC se enorgullece de ser uno de los centros de política pública más destacados de América Latina.

## **Visión**

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

## **Misión**

Proponer políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

Para citar este documento:

Programa de Ciudades de CIPPEC (2018). Transporte Urbano en la Era de la Economía Colaborativa, Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC

**CIPPEC | Centro de Implementación de Políticas Públicas  
para la Equidad y el Crecimiento.**

Callao 25 1°A (C1022AAA) Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54 11) 4384-9009



@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



www.cippec.org



Ministerio de Producción  
Presidencia de la Nación



Fondo Multilateral de Inversiones  
Miembro del Grupo BID



IDRC |

CIPPEC <sup>IP</sup>