

# Baby, you can('t) drive my car. El caso de Uber en México

*Baby, you can('t) drive my car. The case of Uber in Mexico*

Marcos Ávalos\* y Paula Sofía\*\*

## Resumen

El objetivo de este artículo es arrojar luz sobre la aplicación Uber para celular y su incursión en el mercado Mexicano de transporte público. Primero, el artículo presenta un panorama general acerca de la naturaleza de Uber y el servicio que provee, después, se hace un breve resumen sobre la forma en que ha entrado al mercado mundial de transporte. Además el artículo profundiza en Uber desde una perspectiva económica, donde se intenta encontrar si el servicio que ésta aplicación (app) provee, puede o no ser considerado como parte del mismo mercado relevante de otras formas de transporte público. Así, del análisis del estatus legal de este servicio en Ciudad de México, se concluye con algunas sugerencias sobre una posible regulación en la ciudad.

### Palabras clave:

- Transportes: demanda, oferta
- Servicios de información
- Telecomunicaciones

## Abstract

The purpose of this article is to shed some light regarding the app and its incursion to the Mexican public transportation market. First, the article sets a general scope about the nature of Uber and the service it provides, later, it makes a brief summary about the way Uber has entered the transportation market worldwide. Further, the article delves into Uber from an economic perspective, as it tries to figure if the service this app provides can or can't be considered a part of the same relevant market as other forms of public transportation. Then, it analyses the legal status of this service in Mexico City and lastly, concludes with some suggestions for an upcoming regulation in the city.

### Keywords:

- Transportation: Demand, Supply
- Information Services
- Telecommunications

JEL: L86, L96, R41

## Contexto. The 5 W's and the H de Uber

Uber es una empresa Californiana, (San Francisco) creada en 2010. Su funcionamiento es simple. Se trata de una aplicación que permite a sus usuarios, a través de un sistema de localización, pedir un automóvil –privado, generalmente negro, de marca indistinta– para transportarse de un punto a otro. El cargo del viaje se hace a través de pago electrónico a la tarjeta de crédito que el usuario ingresó al momento de registrarse en la aplicación. La empresa por sí misma no cuenta con ningún vehículo propio. Trabaja bajo un esquema de “cooperación” con choferes/unidades privadas que, de acuerdo con su ubicación, acuden a las solicitudes que se realizan a través de la aplicación. A cambio, Uber se lleva aproximadamente 20% de total de la transacción.

\* Profesor-investigador, Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México. Email: marcos.avalos@ibero.mx

\*\* Abogada por la UNAM, Departamento de Administración Pública, CIDE. Email: dagreleannon@gmail.com

En términos de crecimiento económico, el éxito de Über es innegable.<sup>1</sup> Actualmente, la empresa está valuada en 17 mil millones de dólares –con perspectiva de crecer hasta 25 mil millones en 2015–. Opera en 45 países y 205 ciudades del mundo.<sup>2</sup> En las ciudades donde se encuentra más arraigado Über ya cuenta con tres líneas de servicio: Über Black, con automóviles de lujo, Über X, con vehículos comerciales mucho más accesibles y Über Taxi, que utiliza, como su nombre lo indica, a los taxis ya existentes en la ciudad y los canaliza a través de la aplicación.

Resulta difícil –o hipócrita– negar los evidentes beneficios de Über para el consumidor. Si bien en promedio el precio por viaje no es más bajo que el precio de un servicio de transporte privado similar (un taxi). Existe una diferencia significativa, o al menos eso dicen sus usuarios, en la comodidad, la seguridad y la calidad del servicio que proporcionan uno y otro. Para quienes cumplen con los requisitos mínimos para poder acceder a Über *i)* contar un *Smartphone*, *ii)* Plan de Datos y *iii)* contar con una tarjeta de crédito para realizar los pagos vía electrónica; efectivamente hay un mundo mejor.

Más aún, en países, como México o la India,<sup>3</sup> donde el servicio de taxis opera de forma deficiente, anómala, insegura y en condiciones desventajosas para el consumidor, Über, otra vez, para quienes pueden acceder al servicio, parece una panacea al conjugar los beneficios del transporte público con el transporte privado.

Sin embargo, el servicio que todos los consumidores parecen amar no está exento de fallas. En los hechos, el funcionamiento de Über también ha presentado diversos problemas que, contrario a lo que la empresa –así como otras similares– defiende; esto es contar con un sistema de autorregulación perfecto que no precisa ninguna interferencia del Estado, evidencian la necesidad de pensar en serio la pertinencia de una regulación y, más importante aún, en qué términos debe estar la misma.<sup>4</sup>

El objetivo de este documento es precisamente analizar la experiencia comparada, la legislación vigente en el Distrito Federal y que marca, por ahora el status legal de Über y sus operaciones en el Distrito Federal y, por último, avan-

<sup>1</sup> Summers y Cannon (2014) reportan que la empresa está valuada en 18.2 mil millones de dólares. En las ciudades donde se encuentra más arraigado Über ya cuenta con cuatro líneas de servicio. Véase Lawrence H. Summers and Sarah Cannon (2014), “How Uber and Sharing Economy Can Win Over Regulators”, *Harvard Business Review*, October 13.

<sup>2</sup> Nota Financial Times sobre crecimiento económico de Über.

<sup>3</sup> Nota de skift sobre funcionamiento de Über en India.

<sup>4</sup> En varias ocasiones, principalmente en Estados Unidos, Über ya ha sido acusado de competencia desleal al buscar “robarse” a los chóferes de servicios de taxi o de otros competidores, de tener prácticas monopólicas y de mala utilización de datos personales, por mencionar algunos ejemplos.



En el discurso, y también en la opinión de sus usuarios, a quienes tiene sin cuidado el status legal o comercial de Über, éste servicio ha sido exitoso en venderse a sí mismo como una especie de David contra Goliath. Una pequeña empresa innovadora que, por sí misma, ha logrado poner de rodillas a sector privilegiado e “intocable” donde el consumidor importaba poco.

En términos de récord de peleas ganadas en materia de regulación, Über, hasta ahora, mantiene un score ganador. A pesar de haber sido prohibido en Alemania y algunos estados de Estados Unidos como Virginia, y recientemente en India y España, han sido capaces de revertir estos resultados en sede jurisdiccional.<sup>6</sup> Hasta ahora, no sin resistencias, con distintos grados de éxito y adaptándose a las particularidades de cada lugar, Über ha logrado su inclusión en la regulación del transporte y la legalización de una parte de operaciones.<sup>7</sup> Con mucha renuencia, y, en algunos casos incluso con violencia como en el caso de España o Francia, los taxistas —principales afectados con la existencia de Über, tendrán inevitablemente que aprender a convivir y competir con este tipo de servicios.

El análisis de esta experiencia comparada resulta muy útil para plantear las líneas generales un marco regulatorio para México. Una mala regulación, por exceso, por defecto o simplemente por un pobre entendimiento del servicio y su lugar en el mercado, pueden conducir o bien a un mercado inequitativo, sin controles y que otorgue a este tipo de aplicaciones condiciones desiguales frente a otros prestadores de servicios similares (que en casos como el mexicano implica también permitir de forma indirecta condiciones de inequidad —incluso políticas públicas inequitativas— entre mexicanos de primera que cuentan con Smartphone y tarjeta de crédito y mexicanos de segunda, que tendrían que “conformarse” con la oferta a la que pueden tener acceso) o; en el otro extremo, a eliminar los atractivos del servicio, limitando su capacidad de innovación o los beneficios que otorga a los consumidores, condenándola a una eventual desaparición.

Aunado a los resultados, la experiencia comparada también es útil como estudio del método. Regulaciones como la del Reino Unido o la de California, donde se crearon comisiones plurales, con la participación abierta de todos los involucrados, donde cada uno de ellos avanzó sus problemas y propuestas, permite crear un marco regulatorio que, sin bien no estará exento

<sup>6</sup> Referencia a NYT .

<sup>7</sup> Algunos servicios, como Über taxi, no han corrido con la suerte del principal, ya que éste rubro sí ha sido declarado ilegal en un buen número de ciudades donde buscó instituirse.



de naturales descontentos, es incluyente y busca involucrar a todos los sujetos obligados por la ley en el proceso de creación de la misma.

Dentro del marco jurídico analizado (Alemania, España, California, Reino Unido, entre otras) podemos identificar consenso respecto de la necesidad de regular a Über. Los cómo, son resultado del proceso regulatorio de cada uno de los países. Sin embargo, pueden identificarse algunos temas principales, que podríamos definir, como el sujeto y el verbo de Über que definen y justifican que el Estado sea un agente regulador de este tipo de servicios:

1. **Sujeto:** ¿Qué es Über? Aquí entra en juego que entiende cada país por “servicio de taxi”, cuáles son sus elementos mínimos, sus características básicas y, analizar si Über es un servicio de taxi y por tanto deberá estar sujeto a su regulación. En caso contrario, qué distingue a Über de los taxis que justifique su regulación diferenciada. En este punto, la experiencia comparada, a partir de distintos criterios.<sup>8</sup>
2. **Verbo:** ¿Qué hace Über? Al definir el tipo de servicio que presta, se hace más simple determinar cuál debe de ser el objetivo del Estado para regular este tipo de servicios. En este caso la respuesta mínima compartida en los casos analizados es la seguridad. La prestación de este tipo de servicios no puede quedar exenta de obligaciones en materia de seguridad: para unidades, pasajeros, conductores y terceros, que sean supervisadas, y más aún, tengan posibilidad de ser garantizadas por el Estado. Después de la regulación este piso mínimo compartido, cada legislación ha optado por incluir otro tipo de criterios de regulación: equidad, sustentabilidad y *accountability* entre otras.

### **Walks like a duck, looks like a duck, sounds like a duck..., but it's not a duck: Mercado Relevante**

Desde la perspectiva de competencia, el argumento más socorrido de Uber es que no es un “taxi”, son *on demand ride services or ridesourcing*, y por tanto, no “compiten” con los taxis que componen en el sistema de transporte público del DF. El principal elemento para determinar las condiciones de competencia

<sup>8</sup> En el Reino Unido, el estudio apuntó que la diferencia principal entre un taxi y otros servicios de transporte, estaba en especificaciones técnicas de las unidades y en la posibilidad que tienen éstos de levantar pasaje libremente en la calle —con lo cual se justificaba que tuviesen una regulación mucho más estricta—, mientras que en California, el análisis se centró en identificar las diferencias entre estos servicios, denominados como TNC’s, y otras modalidades de transporte privado como los aventones, a partir del cobro de una comisión —aunque fuese en forma de donativo— por el servicio que se presta.

en cualquier mercado es la delimitación de mercado relevante. El mercado relevante es un conjunto de bienes o servicios, en una área geográfica específica, cuyo grado de sustitución entre sí, desde la perspectiva de la demanda y desde la perspectiva de la oferta, es lo suficientemente significativo como para que este conjunto de bienes o servicios se consideren como parte de un único mercado para el análisis de competencia económica. El concepto de mercado relevante posee dos dimensiones: una dimensión producto y una dimensión geográfica.<sup>9</sup>

Desde la perspectiva de la demanda, el mercado comprende todos los productos o servicios que son considerados como intercambiables o sustituibles desde la perspectiva del consumidor en virtud de sus características inherentes, su precio y su uso. Mediante un análisis simple de los elementos anteriores, es fácilmente demostrable que Über pertenece al mismo mercado relevante que los taxis de la ciudad de México.<sup>10</sup> Como se ha mencionado, Über es solicitado por medio de una aplicación en telefonía celular. El resto de la operación es exactamente la misma: un usuario solicita la llegada de un automóvil con chofer para ser transportado de un lugar a otro a cambio de un pago monetario.

### **Ilegal y no regulado. Über y la legislación del Distrito Federal**

En el Distrito Federal, como ya se señaló, Über llega a ser un factor “desestabilizador” –para utilizar el término de moda– en varios sentidos. Por una parte, llega a formar parte de un sector marcado por la corrupción, el arreglo clientelar y la tolerancia a modo donde más que derechos, los proveedores de estos servicios, gozan de privilegios que se perpetúan y mantienen, de iure y de facto, a través del tiempo.

Por otra parte, que evidentemente se encuentra íntimamente relacionada con la primera y como se verá en el análisis legislativo presentado a continuación, la legislación vigente en el Distrito Federal, hace del servicio que

<sup>9</sup> Motta, M. (2004), *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press.

<sup>10</sup> Por ejemplo, utilizando El SSNIP Test (Small but Significant Non-Transitory Increase in Price) o Prueba del Monopolista Hipotético, que es una metodología que permite determinar, a través de un análisis cuantitativo, los límites de un mercado relevante. El SSNIP Test se instrumenta de la siguiente manera: I. Se asume la existencia de un monopolista en el mercado objeto de estudio; II. Nos interrogamos si ese monopolista tendría los suficientes incentivos para incrementar sus precios en un orden de 5 a 10% de forma no transitoria y manera unilateral en el mercado objeto del estudio; III. Si el monopolista hipotético no puede sostener ese incremento de precios, es indicativo de que existen bienes sustitutos, por lo que la definición del mercado relevante debe ser más amplia; IV. El test se aplica iterativamente hasta el punto en el que monopolista hipotético sí encuentra rentable sostener ese incremento de precios. En ese punto, se ha identificado el mercado relevante.



presta Über una operación ilegal. En los términos del régimen de movilidad y transporte que opera hoy en la ciudad, en este momento, llevan razón analistas como Andrés Lajous, cuando señalan que Über es sólo otra versión más elitista de un taxi pirata.

El marco regulatorio aplicable a Über se localiza principalmente en dos cuerpos normativos, la Ley de Movilidad, aprobada –no sin polémica– en 2014 y en el Reglamento de Transporte del Distrito Federal. A partir del análisis de este marco jurídico tenemos que el funcionamiento actual de Über en la ciudad es problemático, por decir lo menos, desde distintos miradores que vale la pena analizar puntualmente.

- **Derechos.** La Ley de Movilidad (art. 5) reconoce el derecho a la movilidad pero establece que éste deberá garantizarse mediante todos los transportes reconocidos en la ley. Ello quiere decir que, incluso si se buscara alegar la satisfacción de un derecho, la propia ley ya estipula la forma en que éste debe de ser colmado.
- **Conceptos.** La Ley de Movilidad (art. 9) pone a Über en problemas con varias de las definiciones conceptuales que establece. En primer lugar, la definición de Taxi como “vehículo destinado al servicio de transporte público individual de pasajeros”<sup>11</sup> hace pensar que, si ha de entrar en alguna de las categorías existentes en la ley, el servicio que presta Über tendría que entrar dentro de ésta y, por tanto, estar sujeto a la regulación –trámites, licencias, tarjetones, permisos, especificaciones vehiculares– de los taxis de la ciudad.

Aunado a esto, este mismo artículo anota que el servicio de transporte público deberá realizarse mediante permisionarios, cualidad de la que Über carece. Tampoco establece ninguna modalidad de transporte de carácter comercial con fines de lucro que pueda operar sin la figura de un concesionario. En consonancia con lo anterior, el Reglamento de Tránsito del DF en su artículo 43 especifica aún más quién puede prestar el servicio de transporte público individual “concesionarios y permisionarios de taxis en sus modalidades libre y de sitio”.

Asimismo, contrario a lo que alega el propio Über, su servicio tampoco entra en la categoría de un servicio particular de transporte ya que se establece con claridad que éste deberá ser “sin fines de lucro o carácter comercial” (art. 9).

<sup>11</sup> Definición mucho más amplia que en otros países, donde además se establecen características mínimas respecto del vehículo o del servicio que se presta.

- **Requisitos.** En consonancia con las definiciones conceptuales anteriores, tenemos que hoy Uber sólo podría actuar legalmente si se constituyera como un permisionario de un servicio de transporte público. Para esto, tendría que satisfacer con los requisitos establecidos en los artículos 82, 84, 85 y 89 de la Ley de Movilidad, donde se establecen los requisitos para el servicio público concesionado (número de licencia, tarjetón, foto y nombre del conductor, matrícula, etc), así como las especificaciones, técnicas, materiales, con alto nivel de detalle que deberá tener un vehículo para prestar este tipo de servicios, así como la autoridad encargada de verificar el cumplimiento de estas obligaciones.

Del mismo modo, los artículos 79 y 82 del Reglamento de Tránsito del DF establecen los exámenes de aptitud de los vehículos, los trámites de tarjetas de circulación y las inspecciones de vehículos por parte de la Secretaría.

- **Seguridad.** El artículo 90 de la Ley establece la obligación de contar con una póliza de seguro vigente que cubra a usuarios, peatones, conductores, etc. Actualmente, el tipo de póliza que tienen los automóviles que forman parte del servicio de Uber son de tipo particular por lo que no especifican la responsabilidad que deberá tener el prestador del servicio frente al usuario (que no es el dueño del vehículo ni un pasajero cualquiera).
- **Multas y delitos.** Por último, así como la Ley es clara respecto de quienes pueden prestar un servicio de transporte público con fines de lucro y cuáles son los requisitos que deben satisfacerse para lograr esa categoría también es precisa respecto de cuáles serían los conceptos de violación de la Ley. Entre ellos, el artículo 251 establece como motivo de infracción el “*prestar el servicio de transporte público sin contar con la concesión o permiso correspondiente*”, así como “*realizar el servicio de transporte privado o mercantil de pasajeros sin contar con el permiso correspondiente*”.

Más adelante (art. 258), la ley es incluso más enfática al tipificar el delito de “*transporte ilegal de pasajeros*” como “*quien preste servicio público, privado, mercantil o de transporte de pasajeros sin contar con la concesión o permiso correspondiente*”. E incluso, en un artículo posterior, el 260, también califica como delito “*quien dirija, organice, incide, induzca, compela o patrocine a otros a prestar el servicio público de transporte de pasajeros o de carga sin la concesión correspondiente*”

Tenemos entonces que, de acuerdo con la legislación vigente, Uber es un servicio que opera de forma ilegal y que, incluso, podría hacerse acreedor a las sanciones que establece la ley, pero, antes de empezar el linchamiento, consideramos que, dado que la ley no es totémica y su finalidad es regular en



