

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2016)27

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

01-Apr-2016

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)**

**FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

**Sesión I: Innovación disruptiva en América Latina y el Caribe: Retos en la aplicación de la ley de competencia y oportunidades para la abogacía**

-- Contribución de México (COFECE) --

12-13 de abril 2016, Ciudad de México, México

*Se hace circular el documento adjunto elaborado por México (COFECE) PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 12-13 de abril 2016 en México.*

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: [lynn.robertson@oecd.org](mailto:lynn.robertson@oecd.org)]

**JT03393083**

Complete document available on OLIS in its original format

*This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.*



DAF/COMP/LACF(2016)27  
Unclassified

Spanish - Or. English

# FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



**14º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia**  
**12-13 de abril de 2016, Ciudad de México, México**

## Sesión I:

### **Innovación disruptiva en América Latina y el Caribe: Retos en la aplicación de la ley de competencia y oportunidades para la abogacía**

\*\*\*

-- CONTRIBUCIÓN DE MÉXICO (COFECE) \* --

#### **1. Introducción**

1. Actualmente, en el mundo de los negocios y en el ámbito regulatorio es sumamente común escuchar que las innovaciones tecnológicas están modificando la manera en que las empresas ofrecen sus bienes y servicios y por lo tanto, la forma en que consumimos.

2. Por definición, algo que irrumpe o que tiene la cualidad de perturbar, amenaza el *status quo* tanto en términos económicos como políticos. En este orden de ideas, los elementos característicos de las innovaciones tecnológicas o disruptivas son la transferencia de control hacia los consumidores, bienes y servicios más accesibles, y un aumento en las opciones disponibles. Es decir, las innovaciones disruptivas, ayudan a posicionar a **los consumidores en el centro de la estrategia de negocios**. De aquí el gran valor socioeconómico de la innovación y el claro papel que las autoridades de competencia están llamadas a jugar.

3. Por ejemplo, el uso de plataformas móviles tienen como objetivo facilitar el intercambio de recursos entre individuos y en el cumplimiento de este fin, han irrumpido al proponer un modelo de aprovechamiento de bienes subutilizados. En efecto, este tipo de empresas generan ganancias al cobrar una comisión o cuota al vincular oferentes y demandantes de un bien o servicio y se insertan dentro de un fenómeno denominado **consumo colaborativo** en el que individuos crean y comparten bienes, servicios, espacios y dinero.

4. En este sentido, el consumo colaborativo se define como el sistema socioeconómico cuya base es el uso compartido de recursos materiales y humanos, esto incluye la creación, producción, distribución,

---

\* Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

intercambio y consumo de bienes y servicios por diferentes personas y organizaciones. Estos sistemas son variables, muchas veces apalancando las tecnologías de la información para empoderar a individuos, empresas, organizaciones no gubernamentales y gobierno, lo que permite la reutilización de bienes y servicios excedentes.

5. Plataformas móviles tales como *Uber*, *AirBnB* y *Relayrides*, son fuerzas facilitadoras en el intercambio de recursos entre individuos al vincular la oferta con la demanda de un bien o servicio generando:

- Una reducción en los costos de transacción;
- Un mejor uso de los recursos subutilizados;
- Una mayor oferta de bienes y servicios.

## 2. El caso específico de las Empresas de Redes de Transporte basadas en aplicaciones móviles (ERTs)

6. Con base en el desarrollo de las tecnologías de teléfonos inteligentes (*smartphone*) y los sistemas de posicionamiento global (GPS), recientemente han surgido diversas empresas dedicadas a mediar el acuerdo entre proveedores y usuarios de servicios de transporte por medio de aplicaciones basadas en teléfonos móviles (EMPRESAS DE REDES DE TRANSPORTE o ERTs).

7. Con el uso de este tipo de plataformas, los pasajeros demandan servicios de movilidad mediante el uso de una aplicación móvil, en función de los precios, calidad y la cantidad de conductores a los que puedan tener acceso. Por otra parte, un grupo de conductores ofrece el servicio mediante el uso de la misma aplicación móvil. En ese sentido, su decisión de conectarse está en función del precio, calidad y la cantidad de usuarios a los que puede tener acceso a través de la aplicación.

8. Desde su creación, las ERTs han adoptado dos formas distintas:

- Plataformas complementarias. Son aquellas que conectan a consumidores de servicios de transporte de punto a punto con taxistas ya registrados en el servicio público. Algunos de estos sistemas en México son *Easytaxi* y *Yaxi*.
- Plataformas independientes. Son aquellas que por medio de una aplicación conectan a conductores que ofrecen sus servicios particulares a consumidores, sin que estos se encuentren registrados como parte del servicio público de taxis. Algunos de estos sistemas presentes en México son *Uber* y *Cabify*.

9. El uso de aplicaciones móviles se ha convertido en una solución eficiente para resolver la **relación asimétrica entre conductores y pasajeros**, pues: (a) las rutas son planificadas automáticamente por el sistema de la plataforma móvil, eliminando la posibilidad de que los conductores se desvíen y cobren un precio o tarifa más elevados; (b) algunas empresas de este tipo de servicios han buscado ofrecer ventajas de calidad para el consumidor, como sistemas de calificaciones, y (c) claridad sobre los tiempos de espera para concretar el viaje. Asimismo, este tipo de servicios ha mejorado la información disponible para los conductores o prestadores de servicio, por lo que se facilita que la oferta sea más acorde con la demanda a través del tiempo y en distintos lugares geográficos. Lo anterior, se debe a que estos sistemas permiten tener acceso tanto a información histórica como en tiempo real sobre las condiciones de la demanda, por lo que los conductores pueden ajustar sus rutas para maximizar la cantidad de clientes.

10. Por otra parte, existen beneficios más allá de una solución tecnológica al problema de asimetrías de información, pues las principales empresas de este tipo de servicios (en especial las plataformas independientes) buscan hacer uso de la capacidad no utilizada en el parque vehicular para atender las demandas de transporte, lo que favorece la eficiencia en el uso de automóviles.

11. Se ha llegado a argumentar incluso que la expansión de este tipo o modalidad de servicios de movilidad conllevaría la reducción del número total de horas que los taxis no transportan pasajeros y, consecuentemente, la reducción del número de vehículos requeridos para atender la demanda de viajes e incluso las emisiones contaminantes.

12. Debido a que el surgimiento de las ERTS es reciente, no se cuenta con estudios que hayan estimado el tamaño del mercado al que atienden o, en su defecto, el porcentaje del mismo que los taxis tradicionales han cedido. Se han realizado, no obstante, algunos esfuerzos para calcular el tamaño de dicho mercado, los cuales estiman una participación de alrededor del 10%.<sup>1</sup> Asimismo, el crecimiento acelerado de estas plataformas se ha dado en distintos mercados en el mundo,<sup>2</sup> incluso en espacios tradicionalmente ocupados por taxis tradicionales.<sup>3</sup>

13. Sin embargo, el hecho de que las plataformas independientes (*Uber*, *Cabify*) estén basados en el uso de conductores particulares que no prestan servicio público, ha provocado conflictos entre grupos organizados de taxistas, las ERTS y los grupos de usuarios que consumen los servicios de las ERTS.

14. El origen de los conflictos generados a raíz de la entrada de las ERT's radica en que las plataformas independientes contactan a conductores que desean autoemplearse utilizando vehículos considerados para uso privado o personal. Esta situación ha sido percibida como una competencia desigual o desleal provocada por el vacío regulatorio a las ERT's, dado que los requisitos para que un conductor pueda ofrecer el servicio público de taxi son obligatorias, mientras que los estándares para el servicio de ERTS dependen de cada red.

---

<sup>1</sup> Aswath Damodaran estima que el porcentaje de mercado al que puede atender *Uber* es de 10% Bill Gurley –uno de los miembros directivos de esa compañía– considera que ese porcentaje no toma en cuenta los efectos de red positivos. Véase: “How to Miss By a Mile: An Alternative Look at Uber’s Potential Market Size” en [www.Abovethcrowd.com](http://www.Abovethcrowd.com). Disponible en: <http://x.co/8bTcn>. En Australia se ha estimado que el porcentaje del mercado relevante al que llega *Uber* es de 8.8%. Véase: “The Rise and Rise of Uber in Australia” en [www.Getpocketbook.com](http://www.Getpocketbook.com) Disponible en: <http://goo.gl/ZdkbwN>. En México, se ha estimado que todas las ERTS tienen alrededor de 8% del mercado. En particular, *Cabify* y *Uber* cuentan con 700 unidades en conjunto en el Distrito Federal, lo cual representaría el 0.7% del total de taxis tradicionales que operan en la Ciudad de México. Véase: [“Apps de taxis ‘aceleran’ en el DF; alcanzan 9.6% del parque vehicular” en El Financiero, 22 de octubre de 2014.](#)

<sup>2</sup> En el caso de *Uber*, se pronosticaba en 2013 que ese mismo año se cerraría con 1.000 millones de dólares estadounidenses de negocio bruto y 213 millones de dólares estadounidenses de negocio neto. En 2014, Business Insider corroboraba ambas cifras se elevarían hasta los 10.000 millones de dólares estadounidenses y 2.000 millones de dólares estadounidenses, respectivamente (multiplicándolas por diez en tan sólo un año). *Uber* en 2014 y 2015 ha atraído casi 5.900 millones de dólares estadounidenses de capital (siete veces lo logrado por Lyft) “*Uber* contra *Lyft*, la desigual batalla entre dos de las grandes startups de transporte” en El Blog Salmón. (Accesado el 25 de marzo de 2015) Disponible en: <http://tr.im/6k0TB>.

<sup>3</sup> En Nueva York, durante 2013, su servicio *UberX*, con un precio similar o menor al del mercado tradicional de taxis pasó de ser 10% de su portafolio de servicios a ser el principal con alrededor de 40%. Business Insider “Internal Uber Deck Reveals Staggering Revenue And Growth Metrics” Accesado 25 de marzo de 2015. Disponible en: <http://goo.gl/MC6dtR>

### 3. La competencia y la innovación disruptiva

15. De la misma forma en que la innovación disruptiva altera paradigmas, la Política de Competencia puede ayudar a que productos y servicios innovadores y diferenciados sean ofertados a mejores precios a los consumidores. Particularmente, en Latinoamérica esto significa que las soluciones de política pública tradicionales también sean innovadoras y se exploren nuevas formas en que la regulación y la competencia pueden evolucionar.

16. En este contexto, el trabajo de las agencias de competencia es muy importante para proponer respuestas regulatorias pro-competitivas a fin de conservar e incentivar a la innovación. Su encomienda es precisamente proteger el proceso de competencia y por lo tanto se encuentran en una posición privilegiada para transmitirle a los gobiernos que su éxito a largo plazo depende de su habilidad para adaptarse a nuevas tecnologías y darle cabida a estas innovaciones.

17. La regulación de este tipo de mercados debe tomar en cuenta, por un lado, los costos de la intervención gubernamental y por el otro, la manera en que evolucionan los negocios para permitir cada vez una mayor autorregulación.

### 4. La opinión de la COFECE sobre ERTs

18. El 4 de junio de 2015, el Pleno de la COFECE emitió una opinión sobre el impacto que tienen los servicios de transporte de personas por medio de plataformas móviles en el proceso de competencia y libre competencia. En dicha opinión, la COFECE encontró que en los servicios de transporte público tradicionales, específicamente en taxis, había al menos dos problemas que pueden distorsionar la prestación del servicio en detrimento del consumidor:

- **Asimetrías de la información:** Los consumidores no cuentan con información suficiente sobre aspectos importantes tales como la confiabilidad del conductor, seguridad, previsibilidad de precios y calidad del servicio. Esta situación reduce los incentivos para mejorar la calidad del servicio o innovar, pues de cierta forma se aprovecha la posición cautiva del consumidor.
- **Problemas de coordinación:** Los tiempos del punto de encuentro son inciertos tanto para consumidores como para conductores lo que tiene consecuencias en la demanda, oferta y uso eficiente de los vehículos.

19. Durante este ejercicio la COFECE también analizó la experiencia internacional en la regulación de las ERTs y encontró que las distintas legislaciones no siempre buscan promover la innovación, y por consiguiente, satisfacer a los consumidores. Asimismo, la COFECE consideró que dichos servicios son claramente diferenciables de los servicios de transporte público tradicionales, por lo tanto el riesgo reside en intentar regularlos o tratarlos como iguales. La COFECE examinó las diversas reacciones e interpretaciones sobre el trato jurídico-regulatorio que han tenido algunas autoridades administrativas, legislativas y judiciales en el mundo, específicamente: Colombia, Madrid, Francia, Alemania y Estados Unidos. Además se analizaron con particular atención las experiencias que tuvieron algunas ciudades de Estados Unidos (Chicago, Houston, Nueva York, Washington D.C., entre otras) con las ERTs y se encontró que la tendencia regulatoria predominante fue reconocer estas nuevas figuras, basadas en aplicaciones móviles que conectan a conductores y pasajeros, sin dejar de tutelar los objetivos públicos en materia de transporte.

20. En este sentido, la COFECE encontró que los gobiernos alrededor del mundo han adoptado diferentes medidas regulatorias para atender las problemáticas señaladas y procurar condiciones óptimas en la prestación del servicio en sus modalidades tradicionales, “[...] *los gobiernos de todo el mundo –*

*normalmente en el ámbito local – han procurado regular distintos aspectos, también con distintos grados de éxito [...]*<sup>4</sup>.

21. De esta forma, se identificó que en México la demanda por este tipo de servicios se encuentra en un sector de la población con acceso a tarjetas de crédito y teléfonos inteligentes. Estos servicios formaron una nueva base de consumidores y provocaron la migración de taxis tradicionales a las ERTs generando las siguientes ventajas:

- Que los consumidores conozcan la información sobre el conductor antes de abordar el vehículo = **seguridad**
- Planificar las rutas automáticamente = **eliminar desviaciones**
- Arrojar una tarifa dinámica de acuerdo a las condiciones de oferta y demanda en tiempo real = **calidad**
- Conocer, en tiempo real, la disponibilidad del servicio y los tiempos de espera = **oferta**

22. De acuerdo con la evaluación llevada a cabo por la COFECE, las repercusiones de las ERTs en la competencia son:

- **Corrección de las fallas del mercado:** El modelo de autorregulación es más eficiente y transparente. Las ERTs ofrecen una solución para atender las fallas de mercado lo que redundará directamente en el bienestar del consumidor.
- **Innovación:** Integración eficiente de tecnologías clave como son los teléfonos inteligentes (*smartphones*), los sistemas de posicionamiento global (*GPS*) y los sistemas de pago electrónicos, que han contribuido al bienestar del consumidor en el sentido de que pueden generar ofertas de servicio superiores a las existentes o atender necesidades actualmente no atendidas.
- **Eficiencias derivadas del uso de una red:** Dado que el valor de la plataforma bajo la cual operan las ERTs depende del número de conductores y consumidores a la misma, estas empresas poseen incentivos para consolidarse y crecer, mientras que, generan eficiencias al bajar los costos de transacción. Asimismo, los consumidores se benefician de la existencia de varias ERTs que les permite usarlas simultáneamente, o bien, moverse entre las opciones con costos nulos.

#### **4.1 Recomendaciones de Política Pública por parte de COFECE**

23. Al momento de la publicación de la opinión la normativa vigente en México no contemplaba esta nueva modalidad de servicios de transporte, por lo que la opinión específicamente recomendó reconocerlos y regularlos. Asimismo, destacó que la regulación debería limitarse a asegurar los objetivos esenciales de política pública, como es la seguridad de los consumidores, y eludir:

- Autorizar o restringir a los vehículos o restringir la cantidad mediante la imposición de requisitos adicionales como placas o medallones, y
- La regulación tarifaria.

---

<sup>4</sup> Biggar, D (2011, September 2) Why and How should we regulate taxis? Prepared for the Victorian Taxi Inquiry Roundtable) Disponible en: [http://www.taxiindustryinquiry.vic.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0007/57733/Darryl-Biggar-roundtable-paper.pdf](http://www.taxiindustryinquiry.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0007/57733/Darryl-Biggar-roundtable-paper.pdf).

#### **4.2 Respuestas Regulatorias relevantes**

24. El 15 de julio de 2015 la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México emitió dos resoluciones que regulan el registro y operación de las ERTs (plataformas complementarias e independientes). Esta regulación coincide de manera general con la opinión emitida por la COFECE, en la que se diferencian los servicios de transportación tradicionales y las ERTs.

25. Específicamente, en cuanto a plataformas independientes, la resolución recopila las recomendaciones de la COFECE, al no limitar el número de unidades, que únicamente puede ser determinado por la oferta y la demanda. Esta regulación también reúne los comentarios de la COFECE sobre los beneficios asociados como son la identidad del conductor, la reducción de tiempos de espera y el mejoramiento de los servicios. En términos generales, la propuesta hecha por el gobierno de la Ciudad de México es compatible con la opinión de la COFECE coincidiendo específicamente en los siguientes tres rubros:

- Reconocimiento de las ERTs como servicios de transporte,
- Enfoque regulatorio diferenciado, y
- Permite el desarrollo de innovación tecnológica mientras cumple con objetivos esenciales de política pública.

26. Adicionalmente, el 22 de agosto del mismo año, la Legislatura del estado de Puebla aprobó una modificación a su ley de Transporte, que regula el registro y operación de las ERTs (ambas plataformas complementarias e independientes). Esta propuesta de ley hace referencia específica a la opinión de la COFECE, por tanto en la modificación a la ley se definió una nueva categoría de transporte llamada “Servicio Ejecutivo” que coincide con el término plataforma independiente definido por la COFECE.

27. Lo más interesante, es que esta Ley expresa, “Son vehículos ejecutivos, aquellas unidades particulares que sin estar sujetos al otorgamiento de una concesión, permiso o autorización por parte de la Secretaría, son utilizados por particulares en el traslado de personas y registrados como ERTs”.

28. Aunque algunas restricciones podrían considerarse como barreras, tales como los distintos requerimientos para los automóviles involucrados, esta propuesta hecha por el gobierno de Puebla es compatible con la opinión de la COFECE en los siguientes tres rubros:

- Reconocimiento de las ERTs como servicios de transporte,
- Enfoque regulatorio diferenciado para los taxis, y
- Permite el desarrollo de innovación tecnológica, pero principalmente cumple con objetivos de política pública.

#### **4.3 Respuesta Judicial a la regulación de la Ciudad de México**

29. Como resultado de las resoluciones que regulan las ERTs en la Ciudad de México, un grupo de taxistas interpusieron un recurso de inconstitucionalidad, mejor conocido en México como amparo. El 21 de septiembre de 2015 un juez de distrito negó la petición de conformidad con las siguientes consideraciones:

- La resolución emitida por la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México tiene un propósito válido,
- Las ERTs son servicios de transportación privada y no pueden ser considerados como públicos debido a: i) los vehículos de las ERTs no presentan distinciones físicas de automóviles regulares, ii) los servicios son solicitados por medio de una plataforma y los lugares de recogida están claramente definidos, y
- La Secretaría de Movilidad no tiene la obligación de pedir que existan los mismos requisitos que aquellos exigidos para los taxistas (concesiones) debido a que éstos afectan los servicios públicos de transportación.

## **5. Conclusiones**

30. Si bien es cierto que las tecnologías e innovaciones disruptivas resultan en importantes beneficios para la competencia y los consumidores, también es cierto que las mismas pueden dar pie a inquietudes en materia de políticas públicas y, por tanto, generar demandas para su regulación.

31. En este sentido, las autoridades de competencia juegan un papel crucial al abogar por respuestas regulatorias pro-competitivas y ayudar en la transición que estas innovaciones generan.

32. El reto reside en que las soluciones de política pública tradicionales encuentren formas innovadoras y exploren formas distintas en que la regulación y la competencia puedan evolucionar.