

HACIA UNA REGULACIÓN PARA LAS PLATAFORMAS DIGITALES QUE PRESTAN SERVICIOS DE MOVILIDAD. EL EJEMPLO CHILENO*

Fernanda NAVARRO PÉREZ
Ministerio de Transportes de Chile

Sebastián HERRERA TAPIA
Investigador predoctoral
Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.— 2. EL CASO DE LA CIUDAD DE CHICAGO.— 3. EL CASO DE CHILE.— 4. CONCLUSIONES.— 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2009 comenzó a operar «Ubercab», la primera plataforma digital que permitió la intermediación entre pasajeros y conductores de vehículos. Desde entonces, el transporte de pasajeros a través de aplicaciones (en adelante, indistintamente «aplicaciones de transporte» o «las plataformas») ha crecido exponencialmente a nivel mundial, estimándose que en la actualidad, las plataformas digitales intermedian más de 35 mil millones de viajes al año.¹ A pesar de que ha transcurrido más de una década desde su irrupción, el debate respecto de cómo regular a las plataformas digitales está lejos de ser resuelto.

Desde el momento que comenzaron a operar las aplicaciones de transporte, en diversas latitudes se ha discutido cómo se deberían regular. El debate al respecto ha sido intenso, dado que las aplicaciones de transporte introdujeron competencia desregu-

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto «Nuevas Regulaciones en el Transporte Urbano de Personas y Mercancías en un Entorno Digital – NURETU» (PID2023-149612OB-100), concedido por la Agencia Estatal de Investigación.

¹ De acuerdo con información reportada por Uber, el año 2023 la empresa intermedió 9.447 millones de viajes en el mundo. De acuerdo con estimaciones de Statista, la participación de Uber se encontraría en torno al 25 por 100 a nivel global.

lada a un mercado altamente regulado en el que la autoridad tradicionalmente define tanto las tarifas como la cantidad de vehículos que pueden servir la demanda. Así, los actores que operan en el sector del transporte han sostenido que su funcionamiento debiese estar prohibido o, que en caso de estar permitido, se les debiese aplicar la misma regulación a la que se encuentran sujetos los taxis. Ello, argumentan, porque de cualquier otra manera existiría problemas asociados a la libre competencia en este mercado. Por otra parte, otros actores, incluidas las plataformas han sostenido que se requiere una regulación mucho más laxa que no restrinja el desarrollo tecnológico asociado a esta tecnología.

En los últimos años, en paralelo al debate sobre las normas que deberían regular el funcionamiento de las plataformas, ha cobrado especial relevancia la regulación de la información que gestionan las aplicaciones de transporte, arista que se ha tornado central en la discusión en muchos países. Ello porque, gracias a su funcionamiento a través de aplicaciones que aprovechan los avances tecnológicos en los teléfonos inteligentes, sistemas de geolocalización, 5G, big data, inteligencia artificial y sistemas de almacenamiento en la nube, las plataformas han podido recolectar, almacenar y procesar grandes volúmenes de información que caracterizan los patrones de movilidad de millones de personas con un nivel de detalle inédito.

Estas nuevas bases de datos, de propiedad predominante privada, ofrecen en teoría, una herramienta sin precedentes para el diseño de políticas públicas eficaces en materia de movilidad.

Para ello, sin embargo, se hace necesario que el regulador cuente con acceso a dicha información cumpliendo con los más altos estándares de protección de datos personales, además de salvaguardar los derechos de las empresas en materia de libre competencia, y de los consumidores.

La discusión respecto a la regulación de las plataformas ha dejado en evidencia que los marcos normativos vigentes no resultan suficientes para establecer reglas para su funcionamiento, especialmente en lo referido al acceso por parte de las autoridades competentes, a las bases de datos de las plataformas.

A la fecha no existe consenso de cuál es la forma de regular las bases de datos generadas por estas empresas, lo que se traduce en una ausencia de modelos consolidados de regulación a nivel mundial. No obstante, hay algunos países que han diseñado regulaciones ad hoc para estos menesteres, con algunas diferencias. Tal es el caso de la ciudad de Chicago en el Estado de Illinois y el de Chile. El propósito de este trabajo es analizar ambos modelos regulatorios y contribuir a la literatura respecto a la regulación de las plataformas digitales desde el punto de vista del acceso a la información que estás generan.

2. EL CASO DE LA CIUDAD DE CHICAGO

En Estados Unidos, la regulación de los medios de transporte, el funcionamiento de empresas de transporte digitales, como Uber o Lyft, así como la entrega de in-

formación y datos por parte de las mismas para su uso en el desarrollo de políticas públicas, está regulada en normativas federales, estatales y locales.

En el caso de Chicago, Illinois, objeto de análisis de este estudio las plataformas están reguladas principalmente a través de leyes municipales, en lo que se refiere a requisitos de la operación y para entregar las licencias a las empresas, registro y reporte de datos, requerimientos para los vehículos, estándares de accesibilidad y protocolos generales de la operación. La regulación municipal se complementa con la normativa a nivel estatal que resguarda la privacidad de los usuarios y establece bajo qué condiciones las plataformas pueden recopilar y entregar información a la autoridad. De esta manera, la regulación permite a la ciudad de Chicago utilizar las bases de datos generadas por las plataformas para planificar mejoras en el transporte público y la infraestructura vial.

El marco regulatorio implementado por la ciudad de Chicago para regular el acceso a las bases de datos de las compañías de redes de transporte (en inglés, Transportation Network Companies, TNCs), se encuentra definido en las Reglas de los Proveedores de Transportes o TNP (Transportation Network Provider Rules). Las reglas TNP fueron dictadas por el departamento de Asuntos de Negocios y Protección al Consumidor (BACP, por sus siglas en inglés) el 10 de agosto de 2020, las que incluyen normas referidas al intercambio de datos entre las TNCs y la autoridad de la Ciudad de Chicago.

En las reglas TNP 2.01, TNP 2.02 y TNP 2.03 la BACP ha regulado qué tipos de datos deben proporcionar las empresas de transportes a la autoridad municipal, cómo tienen que hacerlo, con qué periodicidad, entre otros aspectos.

De acuerdo a la regulación vigente en Chicago, las empresas de transporte deben entregar datos relacionados con solicitudes de viajes, viajes realizados, conductores, sesiones, vehículos, ubicaciones, pagos y comunicaciones entre conductores y usuarios, según lo indicado en la regla TNP 2.01, letra B. No obstante, el comisionado de la BACP tiene la facultad de requerir información adicional, tal y como se define en la regla TNP 2.01, letra A.

El formato en que la información debe entregarse, el procedimiento para hacer el reporte, la frecuencia y otros elementos específicos serán definidos por el comisionado del BACP, de acuerdo a lo establecido en la letra C, de la regla TNP 2.01.

La letra D de la misma regla señala «A TNP licensee shall submit latitude and longitude coordinates of vehicle locations at a precision level of 4 decimal places or less; the required level of precision will be published in directives at the Website. The foregoing notwithstanding, the BACP Commissioner may request submission of latitude and longitude coordinates of vehicle locations at a precision level greater than 4 decimal places, or require the submission of location data at a frequency greater than every 60 seconds to conduct studies or analysis of traffic flow and density; public safety and infrastructure initiatives; and plans to improve transportation access to underserved passengers and neighborhoods» (City of Chicago, 2020, p. 14).

Por tanto, las TNCs deben enviar las coordenadas de ubicación de los vehículos con una determinada precisión y frecuencia, con el objeto de realizar análisis de flujo y densidad de tráfico, iniciativas de seguridad pública e infraestructura, y planes para mejorar el acceso al transporte en áreas y vecindarios desatendidos. La regla establece una determinada precisión y frecuencia, pero además permite que el comisionado requiera parámetros más exigentes.

Toda la información que se les solicite a las TNCs, en los términos señalados en la TNP 2.01, debe ser entregada al Comisionado de la BACP, en un plazo que no supere los 21 días, para el caso que no se trate de información que deba estar publicada previamente en el sitio web del BACP.

Finalmente la regla TNP 2.03, establece 3 materias adicionales en que las TNCs, deben entregar reportes mensuales al Comisionado. La norma se refiere en primer lugar a informes sobre el programa de vehículo accesible/ vehículos accesibles para silla de ruedas, en segundo lugar a reportes para saber la tasa de impuestos aplicable y en tercer lugar toda información adicional que el Comisionado del BACP pueda requerir, en cumplimiento del código municipal de Chicago y de la normativa aplicable a dicha ciudad.

Un ejemplo de cómo los datos entregados por las plataformas han sido utilizados para planificar mejoras en el transporte público y la infraestructura vial de la ciudad se encuentra en el «Plan Estratégico para el Transporte»² realizado por el Departamento de Tránsito de Chicago (CDOT, por sus siglas en inglés).

Este plan estratégico, utilizó información obtenida, entre otros de empresas de transporte para llevar a cabo variadas medidas concretas:

— Se logró «desarrollar una herramienta basada en la equidad para evaluar y priorizar barrios de la ciudad que históricamente han sido pasados por alto al planificar los proyectos de infraestructura de transporte» (Traducción propia, Chicago Department of Transportation, 2021, p. 14).

— Se llevó a cabo una política denominada Vision Zero, en la cual se tomaron medidas para reducir los accidentes de tránsito, en las áreas más empobrecidas de la ciudad, lo que ha tenido como resultado concreto una mayor inversión, «en un corto periodo desde el lanzamiento del plan Vision Zero, se han invertido más de 6 millones de dólares en infraestructura, mejoras, planificación y programas en dichas comunidades» (Traducción propia, Chicago Department of Transportation, 2021, p. 42)

— Se implementaron 30 millas de ciclovías,

— Se reacondicionaron 50 millas de ciclovías ya existentes.

— Se instalaron 7.6 millas de carriles temporales para autobuses³ (Traducción propia, Chicago Department of Transportation, 2021, p. 11)

² https://www.chicago.gov/content/dam/city/depts/cdot/CDOT%20Projects/Strategic_Plan/Strategic_Plan_for_Transportation21.pdf

Como se señaló anteriormente esta regulación ha sido dictada por autoridades de la ciudad de Chicago, pero existen límites que tanto las autoridades locales como las empresas de transporte deben respetar al momento de solicitar, recopilar y compartir información.

Es el caso la Ley de Protección de Datos Biométricos de Illinois (BIPA), la que en su sección 1,5 regula la conservación, recolección, divulgación y destrucción de la información o identificaciones biométricas³.

Finalmente es importante señalar que la Ciudad de Chicago, junto con utilizar esta información para el desarrollo de políticas, ha establecido como un objetivo en sí, que toda la información recabada en materia de TNCs sea accesible a la ciudadanía, esto fue decidido antes de la dictación de las Regla de los Proveedores de Transportes, de hecho en el año 2019 se convirtió en la primera ciudad de Estados Unidos en hacer pública la información obtenida de las NTCs, en palabras del Mayor de la época Rahm Emanuel «La ciudad está publicando datos anonimizados obtenidos en aplicaciones de transporte a demanda como Uber, Lyft o Via, en su portal de datos abiertos. Esto, de acuerdo a la misma ciudad, la convirtió en la primera ciudad de Estados Unidos en publicar datos detallados acerca de aplicaciones de transporte a demanda.» (Barton, 2019).

3. EL CASO DE CHILE

En abril de 2023, Chile publicó la Ley N° 21.553⁴, que regula las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellas se presten. Este cuerpo normativo regula expresamente los servicios que prestan las aplicaciones que permiten conectar a los pasajeros con los conductores, haciendo énfasis en la prestación del servicio que realizan las plataformas, y no en los taxis⁵. Este cuerpo normativo es de interés para el presente trabajo, ya que establece obligaciones para las empresas de alquiler de vehículos con conductor de proporcionar información sobre la operación de los servicios, como las zonas y horarios de operación, y los kilómetros recorridos por los vehículos con y sin pasajeros, además, de establecer facultades para realizar regulación a partir de los datos.

³ La letra A, sección 15 de la BIPA señala que «Una entidad privada en posesión de identificadores biométricos o información biométrica debe desarrollar una política escrita, disponible para el público, que establezca un cronograma de conservación y pautas para destruir permanentemente los identificadores biométricos...» (Traducción propia, General Assembly of the State of Illinois, 2008)

⁴ La Ley Chilena que regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellas se presten se estructura en cinco títulos, con un total de 19 artículos y disposiciones transitorias. El primer título versa sobre las empresas de aplicación de transportes y su registro. El segundo título establece los requisitos para la prestación del servicio. El tercer título aborda la gestión y tratamiento de la información. El cuarto título de las infracciones y sanciones. El quinto título abarca otras disposiciones.

⁵ El artículo 8 de la mencionada ley establece que los taxis en cualquiera de sus modalidades, con excepción de la de taxi colectivo podrán adscribirse a una o más empresas de aplicación de transporte.

Cabe señalar que la ley aún no entra en vigor, ya que, de acuerdo con el artículo primero transitorio⁶, su vigencia se encuentra condicionada a la publicación del reglamento que debe elaborar el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Actualmente, dicho reglamento está siendo revisado por la Contraloría General de la República de Chile.

Los aspectos centrales que aborda la ley son los siguientes:

1. Define a la Empresa de Aplicación de Transportes (en adelante e indistintamente «EAT»). El artículo primero de la mencionada ley establece la definición de EAT como «toda persona jurídica que preste o ponga a disposición de las personas un servicio de plataforma digital, sistema informático o tecnología de cualquier tipo, que permita a un pasajero contactarse con el propietario, administrador o conductor de un vehículo menor de pasajeros, para ser transportado desde un origen a un destino determinado, mediante el pago de una tarifa por el servicio recibido». Adicionalmente, señala expresamente que los servicios prestados a través de este tipo de empresas son calificados como un servicio de transporte remunerado de pasajeros.

2. Crea un registro de EAT. Las empresas, los conductores y los vehículos deberán inscribirse en un Registro Electrónico que estará a cargo de la Subsecretaría de Transportes (artículo 2).

3. Establece exigencias para la prestación de los servicios. Por ejemplo, se debe informar al pasajero la marca, modelo, año y placa patente del vehículo que presta el servicio, así como la identificación del conductor, incluyendo su nombre y la calificación efectuada por otros usuarios (letra e) del artículo 5).

4. Fija deberes de informar a las EAT. La ley establece expresamente que las empresas deben proporcionar información sobre la operación de los servicios (artículo 10). Esta información comprende, entre otras, zonas y horarios de operación y kilómetros recorridos por los vehículos con y sin pasajeros, en la forma, plazo y condiciones que establezcan en el reglamento.

5. Contempla exigencias para los conductores y los vehículos (artículos 6 y 7, respectivamente). En el caso de los conductores de los vehículos de transporte remunerado de pasajeros adscritos a una EAT, deberán contar con licencia profesional. En el caso de los vehículos, deberán cumplir con las exigencias de seguridad, de antigüedad técnica y tecnológica que defina el reglamento.

6. Infracciones y sanciones (artículos 11-15). Se establece un catálogo de infracciones para las empresas de aplicación de transportes, los conductores y los pasajeros. A las EAT se les podrán imponer sanciones pecuniarias y la sanción de cancelación del registro en el caso de acumulación de diez sanciones graves en el caso de un año calendario.

⁶ Artículo primero de las disposiciones transitorias. - «El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones dispondrá de nueve meses para dictar el reglamento a que se refiere esta ley, contados desde la publicación de ésta en el Diario Oficial, la que a su vez comenzará a regir en los treinta días posteriores a la total tramitación y publicación del referido reglamento [...]».

Uno de los aspectos destacados de la regulación chilena a las plataformas digitales es lo relativo a los deberes de información de las EAT: primero, establece la obligación de entregar información respecto a la operación de sus servicios; segundo, la solicitud de la información no se circunscribe solo a fines estadísticos, sino también para regular y fiscalizar; tercero, se establecen sanciones en caso de incumplimiento de los deberes de información; y cuarto, se otorgan facultades al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile para establecer condiciones de operación a partir de la información.

En cuanto a la obligación de entregar información respecto a la operación de sus servicios de las EAT, el legislador establece en el mencionado artículo 10, el tipo de información que se podrá solicitar a las empresas de forma ejemplificativa y no taxativa indicando que, entre otras, esta comprenderá información sobre zonas y horarios de operación, así como también kilómetros recorridos con o sin pasajeros, dejando para desarrollo reglamentario el detalle de la información que se debe solicitar. Además, el reglamento debe establecer la forma, plazos y condiciones en que deberá ser entregada la información.

Por otro lado, otra característica destacada de la regulación chilena es que establece que el órgano competente, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile, debe establecer condiciones de operación a partir de los datos. Así es como el artículo 17 dispone «El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá establecer condiciones de la operación a las empresas de aplicación de transportes, mediante resolución fundada del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Las condiciones a que se refiere el inciso anterior se exigirán a las empresas de aplicación de transportes y a los vehículos adscritos a ellas en determinadas áreas geográficas, por un plazo determinado, a efectos de establecer medidas para favorecer el acceso, la calidad y cobertura de los servicios de transporte y para contrarrestar eventuales impactos de la congestión. Se podrán fijar para tales efectos requerimientos técnicos, tarifarios, de circulación, tecnológicos o administrativos, entre otros [...]».

Cabe señalar que el legislador dejó de manifiesto en la historia de la ley la importancia de que el establecimiento de las condiciones de operación sea basado en datos, señalando que «Con el fin de establecer medidas para el acceso, la calidad y cobertura de los servicios de transporte, así como para contrarrestar eventuales impactos en la congestión, se faculta al Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones a establecer condiciones de operación para las EAT, esto basado en los datos objetivos que se logren recopilar de las mismas con tal de evitar impactos ambientales, congestión y otros» (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2023, p.8).

Dado que la implementación de la Ley N° 21.553 aún está pendiente, no podemos determinar con precisión si los datos solicitados permitirán construir patrones de movilidad de las personas que utilicen estas plataformas digitales. Sin embargo, no podemos restarle mérito a esta ley por ser uno de los primeros intentos de un país en regular formalmente el acceso a los datos de las plataformas que prestan servicios de movilidad para la elaboración de políticas públicas.

4. CONCLUSIONES

La regulación de las plataformas digitales de transporte y del servicio que prestan es un tema complejo y que ha sido regulado de distinta manera dependiendo del país que observemos.

La naturaleza misma de estas plataformas, con su carácter tecnológico e innovador, ha provocado que la regulación siempre vaya un paso por detrás, no obstante lo cual, han existido esfuerzos por regular la actividad en sí y también otros aspectos importantes relacionados con la misma, como es el caso del uso y acceso a los datos generados las plataformas.

Esto es lo ocurrido con los dos casos analizados, el de la Ciudad de Chicago, en el Estado de Illinois y el de Chile, los que con sus similitudes y diferencias, son ejemplos pioneros en la materia.

Ambos casos comparten el objetivo de establecer un marco normativo para la prestación del servicio de transporte a través de plataformas digitales y también el de regular el acceso a los datos generados por estas, reconociendo su importancia para el desarrollo de políticas públicas. Sin embargo, también existen diferencias significativas relacionadas con su ámbito de aplicación, desarrollo de obligaciones específicas y estado de implementación.

Por un lado, el ámbito de aplicación es un reflejo de la organización político-administrativa que cada país tiene. En Chicago, las TNCs, se encuentran reguladas principalmente a nivel municipal, siempre teniendo en consideración la normativa estatal en materia de privacidad y datos. Por otro lado, en Chile, la Ley N° 21.553 tiene un carácter nacional, encontrándose en un solo marco normativo la regulación de las plataformas digitales de transporte.

Otra diferencia se refiere a la obligación que tiene la autoridad competente en cada caso, de publicar y mantener actualizada la información que obtengan de las empresas de transporte. En el caso de Chicago, la ciudad se ha convertido en pionera dentro de Estados Unidos, al publicar, de manera anonimizada, en un portal de datos abiertos, toda la información obtenida. En tanto, en el caso chileno no se establecen obligaciones de publicar datos para el acceso público.

Ambas regulaciones se encuentran en un distinto estado de desarrollo e implementación. Las TNP de Chicago fueron dictadas en el año 2020, y por lo mismo, ya se encuentran plenamente implementadas, incluso permitiendo que se haga un seguimiento y evaluación de los resultados de la normativa, en cambio en el caso chileno, si bien la ley fue aprobada en el año 2023, está aún no entra en vigor, ya que la misma ley condiciona su entrada en vigencia a la dictación de un reglamento por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, lo que a la fecha, no se ha producido.

Esta última diferencia, muestra una oportunidad para el caso chileno, si bien enfrenta el desafío de acelerar la implementación del reglamento pendiente, también

es una oportunidad para que en Chile se aproveche la experiencia internacional, por ejemplo, lo realizado en Chicago con la implementación de un portal de datos abiertos.

De todas formas, es necesario entender que la regulación en Chile se encuentra en una etapa inicial, dándose un marco normativo de carácter nacional, pero cuya efectividad dependerá de la pronta implementación y desarrollo del reglamento.

Además, es importante señalar que la regulación de las plataformas de transporte no solo tienen que abordar lo relativo al servicio de transporte, sino que también tienen que procurar un correcto manejo de la información y datos que generan, ya que estos son un eje estratégico para el diseño de políticas públicas.

Los casos de Chicago y Chile nos enseñan cómo estos dos aspectos, están profundamente interconectados y cómo contar con una buena regulación, que pueda adecuarse a la realidad que enfrenta este servicio, es fundamental, en primer lugar, para el correcto funcionamiento del mismo, pero también para la creación, desarrollo, implementación y evaluación de políticas públicas.

En Chicago, observamos un sistema robusto y asentado, que ha permitido el desarrollo de políticas públicas de transportes, como las expuestas en el presente trabajo, en tanto que en Chile, nos encontramos frente a un sistema normativo incipiente, pero de avanzada en la región, en cuanto a la regulación de las empresas de transportes y la información que ellas recopilan y manejan y que, a la espera de la dictación del reglamento pendiente, se muestra como un avance importante en la materia.

Finalmente es importante señalar que ambos casos han elegido una técnica legislativa y una forma de regular distinta a la que ha seguido la nueva Ley de Movilidad Sostenible en España, ya que esta regula con mucho mayor detalle qué datos deben entregarse y la forma en que esto debe hacerse, en tanto que en el caso de Chicago estos aspectos quedan entregados al comisionado de la autoridad de transporte y por otra parte en el caso chileno esto será materia de un reglamento, el que actualmente se encuentra en discusión.

En conclusión, es importante señalar que regular el servicio de transporte de pasajeros prestado a través de plataformas digitales, por un lado implica la necesaria y urgente adecuación a la realidad de un mercado que existe hace 15 años y que en muchos países aún no se ha hecho, y por otro lado es una oportunidad para aprovechar el flujo de datos que estas empresas generan, como una herramienta para mejorar la calidad de vida en nuestras ciudades. En el caso de Chicago, esto ya se está logrando, en tanto que en el caso chileno, la regulación ya dio el primer paso en esa dirección y solo queda esperar para ver cuáles son los resultados.

5. BIBLIOGRAFÍA

Barton, C. (2019, abril 12). Emanuel: Chicago is now the first U.S. city to publish detailed ride-hailing data. Streetsblog Chicago. <https://chi.streetsblog.org/2019/04/12/emanuel-chicago-is-now-the-first-u-s-city-to-publish-detailed-ride-hailing-data>

- City of Chicago. (2020). Transportation Network Providers rules: Amended and effective August 10, 2020. Departamento de Asuntos Comerciales y Protección al Consumidor. <https://www.chicago.gov/content/dam/city/depts/dol/rulesandregs/TNPRulesAmendedeff81020.pdf>
- City of Chicago. (2021). Strategic Plan for Transportation. Chicago Department of Transportation. https://www.chicago.gov/content/dam/city/depts/cdot/CDOT_por_10020Projects/Strategic_Plan/Strategic_Plan_for_Transportation21.pdf
- General Assembly of the State of Illinois. (2008). Public Act 095-0994. Illinois General Assembly. Recuperado de <https://www.ilga.gov/legislation/publicacts/95/PDF/095-0994.pdf>