

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PUCP

**¿Políticas para la economía del futuro? La economía colaborativa y las
plataformas digitales en el Perú: un análisis de la respuesta del Congreso de
la República (2014-2019)**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y
GOBIERNO**

AUTORA

Ariadna Aracelli Valga Gutierrez

ASESORA

Asesora: Jessica Bensa

Lima, julio de 2020

RESUMEN

En los últimos cuatro años, las plataformas digitales en diversos sectores han ingresado al mercado peruano, siendo en los sectores de transporte y reparto a domicilio donde han ganado mayor presencia, logrando así posicionarse entre los ciudadanos. En una ciudad como Lima donde no se cuenta con un sistema de transporte integrado y eficiente, los ciudadanos gastan muchas horas en moverse. Por ello, buscan nuevas estrategias para disminuir dicho tiempo y los taxis por aplicación parecen ser parte de la respuesta. Asimismo, una manera de generar trabajo y facilitar las transacciones entre los ciudadanos, se da a través de las aplicaciones de reparto a domicilio pues, estas recogen y entregan desde un documento, una hamburguesa del restaurante de moda hasta las medicinas recetadas por el doctor. No obstante, el surgimiento de las plataformas digitales en el contexto actual, donde prima el neoliberalismo, invita a reflexionar las consecuencias que se generan, el futuro del trabajo dentro de la cuarta revolución tecnológica y el papel que debe asumir el Estado. La presente investigación se pregunta por cómo se configura la respuesta del Estado a la necesidad de regulación de las plataformas digitales en los últimos cuatro años, a partir del análisis de las iniciativas legislativas tomadas por tres congresistas de diferentes grupos parlamentarios dentro del Congreso de la República. La hipótesis que se demuestra en esta investigación es que los factores que configuraron las respuestas de los congresistas de tres grupos parlamentarios distintos frente a la regulación de las plataformas digitales son: la presencia y características de los eventos de enfoque que pusieron la atención sobre estas plataformas, las características de los emprendedores de políticas que la impulsan (los congresistas) entendidas en términos de ideologías, incentivos y/o motivaciones políticas o personales que los impulsan a actuar y la forma como entienden el papel de la economía colaborativa, concretamente en el caso de las plataformas digitales objeto de este estudio Uber taxi y Glovo.

Palabras clave: Economía colaborativa, ciudad, plataformas digitales, política pública, Congreso, Uber, Glovo, regulación, neoliberalismo, informalidad



ÍNDICE

Introducción.....	I
Capítulo 1: Marco teórico y Metodología.....	1
1.1 La economía Colaborativa.....	1
1.2 Las paradojas en la estructuración del problema público y el no-decision making como factor clave en el estudio de las políticas públicas.....	9
1.3 Metodología.....	17
Capítulo 2: Las plataformas digitales.....	21
2.1 Una aproximación al nuevo fenómeno.....	21
2.2 La lógica de las plataformas digitales: el caso de Uber y Glovo.....	30
Capítulo 3: Paradojas en la regulación de las plataformas digitales: el caso peruano.....	35
3.1 Los tres caminos de la regulación.....	35
3.1.1 Caso 1: Los taxis por aplicativo y el miedo ciudadano.....	35
3.1.2 Caso 2: La izquierda peruana en el siglo XXI.....	42
3.1.3 Caso 3: Que esperar cuando estas esperando.....	48
Capítulo 4: Las paradojas de la política pública y el no-decision making en la regulación de las plataformas digitales.....	51
4.1 Presencia y características de eventos de enfoque.....	51
4.2 El papel de los emprendedores de políticas.....	53
4.3 La estructuración del problema de la economía colaborativa.....	56
Conclusiones.....	61
Bibliografía.....	66

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el avance tecnológico junto al Internet ha cambiado el estilo de vida de las personas. Ahora, es más sencillo poder contactarse en cuestión de segundos con seres queridos que se encuentran a kilómetros de distancia o incluso realizar una transacción sin la necesidad de salir de los hogares.

En este sentido, dos sectores que han experimentado un cambio significativo en distintas ciudades del mundo son: el servicio de taxis y el reparto a domicilio de distintos bienes. En el primer caso, se ha visto el ingreso de distintas plataformas digitales de transporte como “Uber”, “Beat”, “Cabify”, etc. Estas, a diferencia del servicio tradicional, permiten acceder a un transporte “seguro” dado que brindan información sobre quién es el conductor, la placa del vehículo, el color, el modelo, el año, etc. Asimismo, antes de iniciar el viaje el usuario sabe el costo estimado, teniendo la ventaja de poder pagar con tarjeta de crédito si así lo requiere. En el segundo caso, plataformas como “Glovo” y “Rappi” han significado la posibilidad de transportar y recoger distintos artículos, que van desde documentos, laptops, comida, medicina e incluso hacer las compras del supermercado sin salir del hogar a través de “riders” que van por la ciudad en motos o bicicletas.

En ciudades con servicios de transporte público debilitados e inseguros como es el caso de Lima, una opción relevante es el uso de taxis. No obstante, en la capital del Perú, este servicio no está del todo organizado y, pese a contar con regulación aún hay presencia de informalidad en el sector. En consecuencia, en palabras de un experto digital “el cumplimiento estático de los requerimientos legales en la práctica hace muy poco por garantizar la idoneidad del servicio prestado y no garantiza que un usuario no vaya a ser víctima de un robo o que el taxista respete las normas de tránsito” (Morachimo, 2016). El año 2014, significó la entrada al mercado peruano de las plataformas digitales de transporte, revolucionando las dinámicas de entender el transporte privado a través de terceros, teniendo un impacto en la oferta y la demanda.

Asimismo, a raíz del problema del tráfico que experimentan diversas ciudades del Perú, los ciudadanos limitaban sus opciones al momento de consumir pues, evaluaban el tiempo que gastarían en trasladarse hasta ciertos puntos de la ciudad para adquirir ciertos bienes y servicios. O, por el contrario, el olvidarse un elemento en casa o tener que presentar un documento durante horario laboral, significaba una preocupación adicional en las dinámicas de los ciudadanos. Sin embargo, el ingreso de plataformas como Glovo están desafiando los servicios tradicionales de delivery. Esta aplicación, permite a través de su formato “multidelivery on-demand” que tanto personas como organizaciones puedan pedir dentro de la ciudad cualquier cosa y recibirla en menos de una hora. Una vez realizada la solicitud, el cliente puede seguir mediante geolocalización, quién llevará su pedido, brindando el nombre y teléfono del “rider” así como el recorrido que éste realizará, todo en tiempo real (Publimetro, 2017).

Estas nuevas plataformas, se rigen a través de un modelo denominado “Economía Colaborativa”, en el cual tanto Uber como Glovo no brindan directamente el servicio de taxi o delivery respectivamente, sino que tienen un papel de intermediario entre los usuarios. De esta manera, un conjunto de autores engloba la economía colaborativa como un modelo de negocio donde las actividades son facilitadas por plataformas que crean un mercado abierto para el uso temporario de bienes y servicios que proporcionan individuos privados. Así pues, hay tres categorías de acción envueltas en el modelo: los proveedores del servicio (quienes comparten asientos, recursos, tiempo, habilidades), los usuarios del servicio y los intermediarios, quienes conectan a los proveedores con los usuarios y facilitan la transacción entre ellos en plataformas online (Zupan, 2018). Cabe resaltar, que esto funciona bajo la lógica del “activo subutilizado”, es decir darle un uso adicional a un bien que no está siendo aprovechado, restándole así tiempo muerto (Serpa & Silva, 2016).

Al ser un tema reciente, el debate académico está en construcción, por lo que aún no hay un consenso entre los autores sobre el concepto en sí. Sin embargo, se pueden identificar posiciones a favor y en contra, siendo estudiado por diversas áreas: desde la filosofía, psicología, ciencia política, economía, etc.

Desde una perspectiva comparada, se ha evidenciado que diferentes países han comenzado a abordar el ingreso de las plataformas digitales por medio de diferentes estrategias, partiendo de las oportunidades y desventajas de estas plataformas con las dinámicas de cada ciudad. En España, por ejemplo, tras distintas protestas del sindicato de taxistas de la ciudad de Barcelona, el Estado decidió suspender el permiso de operación de la compañía Uber, aludiendo a que se estaban vulnerando los derechos de los taxistas por la competencia desleal. La compañía apeló y se estableció que, para su operación, los usuarios debían realizar la solicitud de servicio con 20 minutos de anticipación, frente a ello Uber señaló que se afectaba al dinamismo del propio modelo de negocio.

Respecto a Glovo, en el último año, también en España se han generado diversas denuncias por parte de los colaboradores o riders en torno a la precariedad de la seguridad y explotación laboral, planteando el debate si deben ser considerados como trabajadores directos de la compañía o como autónomos en el ejercicio de sus funciones. Todo esto a partir de diversos accidentes que han ocurrido e incluso de la muerte de algunos riders. Por ello, la justicia española ha evaluado judicializar el modelo de negocio de las plataformas digitales (Libre mercado, 2019).

Mientras que, en Latinoamérica el primer país en decidir regular las plataformas digitales en el sector transporte fue México. Las autoridades de la Ciudad de México, a través de un decreto crearon una nueva categoría “Servicios de transporte privado solicitados a través de plataformas tecnológicas” estableciendo así que los operadores de este servicio deben aportar 1,5% de cada servicio a un fondo especial que busca mejorar el servicio de taxis, así como seguir

una serie de requisitos respecto al vehículo que operará. Lo que se buscó fue crear un equilibrio en el mercado, dado que el dinero recaudo se reinvertirá en infraestructura vial y el mejoramiento del espacio público (Semana, 2015). Por su parte, en Argentina el Poder Judicial emitió un fallo donde prohibía la operación de todas las aplicaciones que brindaran servicios de delivery, exigiendo que los repartidores cumplan con medidas de seguridad exigidas por el Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad pues, de 400 repartidores el 77% circulaba con el portaobjetos cargado en la espalda, el 70% desempeñaba tareas sin seguro alguno y el 67% circulaba sin casco (García, 2019).

Debido a ello, la presente investigación analiza la respuesta del Estado a la necesidad de regulación de las plataformas digitales en los últimos cuatro años, a partir del análisis de las iniciativas legislativas tomadas por tres congresistas de diferentes grupos parlamentarios dentro del Congreso de la República

El estudio de la configuración de las respuestas del Estado para regular las plataformas digitales es importante por diversas razones. Primero, a nivel teórico, se trata de un caso novedoso en el contexto peruano, creando así un precedente en temas vinculados a la innovación tecnológica, el rol del Estado, la informalidad y el trabajo. Segundo, el análisis del caso permite observar la importancia que tienen los diversos actores para incluir un tema en la agenda pública y lograr abordarlo. Tercero, el caso de estudio demuestra que el Estado presenta dos caras pues, las iniciativas de regulación de las plataformas digitales se concentran en la defensa de los derechos del consumidor y la seguridad de los ciudadanos, pero solo una de ellas se pronuncia frente a las nuevas relaciones laborales que la economía colaborativa presenta y en ninguno de los casos se pretende regular el impacto de las aplicaciones de taxi sobre el grave problema del transporte urbano que tiene el país, especialmente en la ciudad de Lima. Como explicaremos más adelante esta constatación nos lleva a discutir las iniciativas de políticas de regulación de las Plataformas digitales estudiadas en esta investigación empleando un enfoque

centrado en las paradojas de las políticas públicas (Stone, 1988) y en el estudio de las políticas públicas que ocurren en la forma de “no-decision making”, es decir, evitando tomar decisiones sobre ciertos aspectos o abordándolos solo de manera parcial. De esta manera, la investigación busca contribuir a la literatura sobre la forma de hacer política pública en el Perú frente a temas tecnológicos y particularmente sobre cómo el Estado a través del poder legislativo empieza a construir respuestas ante un nuevo fenómeno.

De este modo, en el plano práctico, el estudio de las plataformas digitales es importante porque se trata de un tema que abarca temas legales, económicos, sociales, políticos y tecnológicos. Así pues, las plataformas resuelven ciertos problemas dentro de las ciudades. Por ejemplo, en el caso del transporte, al no contar con un servicio de transporte público de calidad accesible para todos los ciudadanos el cual cubra todas las rutas y además sea seguro, los ciudadanos han optado por movilizarse a través de aplicativos de taxis digitales. Por su lado, las aplicaciones de delivery incentivan las transacciones económicas de bienes y servicios, pero a su vez, permiten que personas desempleadas puedan insertarse dentro del mercado laboral y así puedan obtener un ingreso económico que les permita cubrir sus gastos en los nuevos contextos sociales.

Además, cabe resaltar que la economía colaborativa surge frente a periodos de crisis y recesión con lo cual, ante las olas migratorias en búsqueda de nuevas oportunidades, son precisamente los migrantes quienes mayormente buscan trabajar en estos modelos de negocio, con lo cual buscan tener ingresos, pero a la vez, insertarse como ciudadanos en las nuevas ciudades que viven.

En este sentido, mientras que por un lado las plataformas digitales resuelven problemas, por el otro crean nuevos retos. Estas plataformas no solo significan un cambio en los modelos de negocio, sino que también conllevan a repensar los cimientos en torno a las relaciones entre los ciudadanos y su vínculo con su ciudad, a la competencia desleal, protección al consumidor, economía colaborativa,

derechos laborales, cuestionando el rol que el Estado debe asumir. No quiere decir que las plataformas digitales resuelvan de manera absoluta e inmediata el problema del tráfico o del desempleo, precisamente en contextos como el Perú, dónde se reconoce la informalidad como una constante en la realidad del país, las plataformas digitales son el escenario perfecto donde se puede apreciar una nueva manera de informalidad, camuflada con el discurso de la economía colaborativa.

Si bien es cierto, como señala Álvarez (2018) “las plataformas digitales despuntan con la Gran Recesión, al ofrecer un servicio más económico a un consumidor castigado por la crisis y brindar oportunidades de ingresos en un contexto en el que el desempleo aumenta y los salarios se devalúan”, no se debe olvidar que su desarrollo está teniendo fuertes consecuencias sociales, principalmente sobre la desigualdad y la precarización. Todo esto bajo un contexto neoliberal, donde el Estado ha optado por tener un papel secundario, en el cual ya no tiene que impulsar directamente la economía ni asegurarse por satisfacer necesidades básicas como brindar oportunidades laborales, por lo cual permite el funcionamiento de estas aplicaciones a pesar que son informales (Álvarez S. , 2018).

Entonces invita a reflexionar sobre cómo abordar desde la regulación los nuevos problemas que aparecen en la sociedad. Todo ello hace que la política pública sobre las plataformas digitales sea un tema novedoso y controversial, dado que el Perú sería uno de los países del mundo que cuente con la iniciativa de buscar la regulación de las plataformas mencionadas, formalizando de alguna manera lo informal.

Debido a ello, la hipótesis que se plantea en esta investigación es que los factores que configuraron las respuestas de los congresistas de tres grupos parlamentarios frente a la regulación de las plataformas digitales son: la presencia y características de los eventos de enfoque que ponen la atención sobre estas plataformas, las características de los emprendedores de políticas que las impulsan

(los congresistas) y la forma como entienden el papel de la economía colaborativa y concretamente de las plataformas digitales como Uber y Glovo.

Es la primera vez que se estudia las plataformas digitales y la economía colaborativa desde la disciplina en el Perú. Cabe resaltar, es un fenómeno que se puede analizar desde la gestión, las políticas públicas, las relaciones internacionales y la política comparada. En este caso se va a utilizar el marco teórico de las políticas públicas, buscando analizar las acciones de abordaje en relación a los problemas y oportunidades de las plataformas digitales y su modelo de negocio en la fase política de establecimiento de agenda.

A diferencia de otros temas de políticas públicas, el Perú es un país pionero en la legislación pues, a diferencia de sus vecinos esta parte de ver a las plataformas digitales como oportunidades y no solo problemas en las dinámicas de la ciudad, descartando la opción de prohibir su funcionamiento. Siendo un caso atípico en la región, es interesante estudiarlo.

Por otro lado, analizar el abordaje por parte del Estado frente a las plataformas digitales es un aporte para la disciplina, para la sociedad civil, y para los encargados de elaborar políticas públicas. A partir del caso concreto de Uber y Glovo, esta tesis busca explicar cómo y por qué el Estado a través de las iniciativas desde el poder legislativo, decide regular o no, estas aplicaciones

Por último, se hace un análisis de cómo se abordan en otros países los problemas y oportunidades de las plataformas digitales y se compara con el presente caso de estudio. De esta forma, se busca identificar elementos del caso peruano que permitan comprender mejor el fenómeno de las plataformas digitales lo que constituye un aporte a la disciplina

En el momento que se planteó esta investigación, no habían surgido estos temas dentro de la agenda política peruana, por ende, no estaban politizados. La presente investigación ha sido innovadora, sin embargo; al terminar esta tesis

vemos que han ocurrido dos manifestaciones frente a las oficinas de Glovo en el país, así pues, un grupo de repartidores están exigiendo mejores condiciones laborales, que les permita tener un pago justo por el servicio brindado. Debido a ello y al rebote en los principales medios de comunicación, desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se configuró un equipo de trabajo para que pueda evaluar la mejor manera de abordar los derechos laborales en el contexto de las plataformas digitales.



CAPÍTULO UNO: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

1.1 La discusión académica sobre la economía colaborativa

Parte de la literatura existente, afirma que el surgimiento de las plataformas digitales opera bajo el fenómeno denominado “Economía colaborativa”. Al ser un tema reciente, el debate académico está en proceso, por lo que aún no hay un consenso entre los autores sobre el concepto. Se ha podido identificar alrededor de catorce definiciones próximas a este concepto que significan maso menos lo mismo, pero no exactamente igual (Gorog, 2018). Sin embargo, se pueden identificar posiciones a favor y en contra, siendo estudiado por diversas áreas: desde la filosofía, psicología, ciencia política, economía, etc.

Para empezar, este fenómeno puede tener diferentes nombres “se le denomina: economía compartida, producción colaborativa, consumo colaborativo, economía de acceso, peer-to-peer, mesh y common-based peer production” (Allen & Berg, 2014, p.4), teniendo en común que son un modelo de negocio con énfasis en un sistema de nivel, así pues el término “modelo de negocio” se encuentra relacionado a los dispositivos móviles y el internet, es decir la innovación tecnológica (Zupan, 2018). Sin embargo, otro grupo de autores, señala que este modelo ha estado presente en la sociedad desde hace muchos años, dado que los ciudadanos siempre han intercambiado bienes y servicios sin la necesidad de la tecnología o un pago de por medio (Stenler, 2017).

De esta manera, un conjunto de autores engloba la economía colaborativa como un modelo de negocio donde las actividades son facilitadas por plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporario de bienes y servicios que proporcionan individuos privados. Así pues, hay tres categorías de acción envueltas en el modelo: los proveedores del servicio (quienes comparten asientos, recursos, tiempo, habilidades), los usuarios del servicio y los intermediarios, quienes conectan a los proveedores con los usuarios y facilitan la transacción entre ellos en plataformas online (Zupan, 2018). Cabe resaltar, que esto

funciona bajo la lógica del “activo subutilizado” es decir, darle un uso adicional a un bien que no está siendo aprovechado, restándole así tiempo muerto (Serpa & Silva, 2016).

Este nuevo modelo de negocio se guía por cuatro principios. En primer lugar, se encuentra la masa crítica; esta hace referencia al momento en el cual la intención colectiva de los usuarios por participar en el sistema se hace visible en la sociedad. Pero no significa solo lograr una gran demanda y oferta, sino también mantener a los participantes en el sistema y crear redes que generen un uso frecuente y lealtad, para que así nuevos usuarios sientan la necesidad de integrarse al sistema (Serpa & Silva, 2016). En segundo lugar, la capacidad ociosa busca maximizar la utilidad de bienes que no están siendo usados, puesto que permite a los dueños tener ingresos extras a partir de estos (Serpa & Silva, 2016). En tercer lugar, la economía colaborativa no solo busca un fin económico, sino que también buscan solucionar problemas a un nivel social. Es por ello que hace referencia a la creencia en lo común pues, se reducen brechas de acceso que impiden a los usuarios obtener algún tipo de bien o servicio. En cuarto lugar, la confianza entre desconocidos es fundamental, pues “se busca que estas plataformas sean autosuficientes en el sentido que son los mismos usuarios quienes regulan las características que se ofrecen en los servicios” (Serpa & Silva, 2016, p8).

Ahora bien, el surgimiento y desarrollo de la economía colaborativa va a depender de tres factores. El primero es asociado a la variable económica, pues guarda relación a la situación económica del país. Se debe evaluar si el país está atravesando una crisis y qué concepción tiene de su propia economía. Según la investigación de Euromonitor, el auge de la economía colaborativa se dio “a partir de las recesiones en años recientes y la cultura de austeridad que enfrentaron sus ciudadanos, debido a ello se considera a la economía colaborativa como una respuesta al hiperconsumismo visto antes de la crisis” (Euromonitor, 2014 citado en Serpa & Silva 2016, p.5). Un claro ejemplo de ello, se da en la crisis financiera del

2007 -2008, las personas que perdieron su trabajo vieron en las plataformas digitales la oportunidad de encontrar un nuevo empleo (Gorog, 2018). No obstante, el surgimiento de las plataformas digitales depende si es que el país está en periodo de estabilidad o de crisis pues, según la evidencia registrada, los que se encuentran estables tienden a la innovación y la sostenibilidad, mientras que los que se encuentran en crisis, tienden al ahorro. Por consiguiente, en ambas situaciones la economía colaborativa puede servir como respuesta (Serpa & Silva, 2016).

El segundo factor va dirigido a la tecnología, este señala que hay una tendencia en el mundo en la cual la mayoría de personas ha desarrollado confianza hacia el pago mediante las tarjetas de crédito. Lo cual es muy importante debido a que la mayoría de plataformas digitales manejan ese medio de pago. Asimismo, la tecnología sirve como medio conductor porque permite aumentar la posibilidad de acceso a las propuestas del mercado, haciéndolo más accesible (Euromonitor, 2014 citado en Serpa & Silva 2016). De igual manera, el crecimiento de redes móviles ha permitido que a través de la geo localización, los consumidores realicen diversas transacciones independientemente del lugar donde se encuentren a tiempo real y con información relevante y suficiente para tomar decisiones. Así pues, la creación de teléfonos inteligentes ha tenido un fuerte impacto en el sector (Serpa & Silva, 2016).

Por último, el factor cultural implica si la sociedad va a aceptar o no a la economía compartida como generadora de crecimiento. Así pues, depende del grado de sentido de comunidad que tenga la sociedad en cuestión. Además, en los últimos años, está presente la idea de la conciencia del consumidor acerca de la “insostenibilidad de una economía basada en un crecimiento del consumo finito” (Euromonitor, 2014 citado en Serpa & Silva 2016).

En términos de las ciencias sociales, la economía colaborativa genera un impacto en tres áreas importantes. La primera se da desde un enfoque sociológico, se produce un cambio en los ciudadanos, son más conscientes y responsables

frente a su comportamiento como consumidores y su impacto en los ingresos familiares, incentivando el ahorro. La segunda se da desde la economía pues, este nuevo modelo tiene un efecto positivo en la innovación y en la estimulación de la competencia del mercado. La última se da desde la administración pues, señala que puede complementar y mejorar a las industrias actuales (Gorog, 2018).

Frente a lo expuesto, surge en el debate la pregunta si la economía colaborativa se aleja del mercado tradicional o no. Así pues, autores como Allen & Berg, Morachimo y Sundarajan afirman que, al estar conformado por personas con necesidades, funciona de manera muy similar al mercado tradicional. Esto quiere decir que se estructura por redes de personas que buscan intercambiar bienes y servicios en un sistema socioeconómico. Sin embargo, la ventaja de la economía colaborativa, es que estos bienes se encuentran de forma ubicua en la red, teniendo así costos de transacción menores y minimizando labores de gestión de producción asociada. Asimismo, no necesitan tener espacios físicos para poder operar a nivel mundial, pues el internet las conecta. En resumen, el modelo de la economía colaborativa es la de un modelo facilitador, dado que aprovecha la sobreproducción que se encuentra en el mercado para obtener una distribución más justa y con mayor acceso por parte de aquellos que aún no cuentan con el bien o servicio, ya sea por su costo o por el acceso en sí (Serpa & Silva, 2016).

Según Sundarajan “we may be seeing the end of the high standards of living brought about by the Industrial Revolution and the 1950s and 1960s. The sharing economy may bring about a new type of worker, one who is focused on the next side gig, instead of a long and fruitful career with health insurance and a retirement fund.” De esta manera, la manera de entender el trabajo cambiaría completamente, puesto que las jornadas laborales ya no durarían las ocho horas, puesto que la economía colaborativa permite un trabajo más eficiente respecto al tiempo empleado en este (Sundararajan, 2017).

Por otro lado, un grupo de académicos señala que la economía colaborativa trae más desventajas y problemas que lo que normalmente se cree. En esta postura, critican el modelo de colaboración entre los individuos, y afirman que no tiene un fin social, sino que es más utilitarista porque no se comparte, se paga por el exceso que alguien más posee (Eckhardt & Bardhi, 2015). Así pues, a través de la retórica se ha hecho creer a la ciudadanía que, bajo la economía colaborativa se contribuye al emprendimiento social, a reducir la contaminación ambiental, etc. Escondiendo el lado oscuro que también es parte de ellas, como la protección hacia los trabajadores, discriminación entre los participantes, el perjuicio a las comunidades locales, competencia justa y las amenazas a los consumidores (Stenler, 2017).

Mientras que el dinero significa la propiedad de un producto en el mercado neoclásico, la economía colaborativa demuestra el beneficio del valor del mismo producto o servicio a partir del acceso a este en un corto plazo. Esto representa una innovación al relocalizar el dinero a través de la cadena de valor, desde los intermediarios hacia los consumidores (Gorog, 2018).

Se pueden mencionar seis resultados de la economía colaborativa, que van desde un camino potencial a la sostenibilidad a una forma de pesadilla del neoliberalismo: “(1) es una oportunidad económica, (2) es una forma más sostenible de consumo, (3) es un camino a una economía centralizada, equitativa y sostenible, (4) crea mercados no regulados, (5) refuerza el paradigma neoliberal y (6) un campo incoherente de innovación” (Gil, 2017)

Como se mencionó líneas arriba, la economía colaborativa apareció en un contexto marcado por la crisis financiera del 2008, “un ciclo de aumento del desempleo y la precariedad laboral. Bajo esas condiciones, gran parte de la población trata de buscar nuevas vías de ingreso, así como acceder a servicios más económicos” (De Rivera, Gordo, & Cassidy, 2018). Lo ha evidenciado la historia, las crisis económicas siempre influyen en los ciudadanos y su relación de estos con el consumo. De esta manera, como señalan los autores, el nuevo modelo de negocio

se da un “escenario marcado por un incremento notable de la desigualdad económica y social, un aumento significativo de la pobreza entre los grupos más vulnerables” (De Rivera, Gordo, & Cassidy, 2018).

Si bien es cierto, la economía colaborativa engloba prácticas que ya se venían practicando, solo que ahora van acompañadas de la tecnología, con lo cual reciben la característica de un “fenómeno novedoso” que busca contribuir a las dinámicas de los ciudadanos, siendo las plataformas digitales aliadas para enfrentar las consecuencias en periodos de crisis. Como lo ven ciertos autores, estas aplicaciones generan nuevos mercados en los que se gestionan y monetizan prácticas que antes tenían lugar de forma local e informal pues, “la sistematización informática estandariza las prácticas de intercambio permitiendo el escalamiento exponencial de las mismas. Sin embargo, a pesar del incremento de volumen de negocio, las empresas gestoras pretenden mantener el halo de informalidad asociado a su actividad, lo cual funciona al mismo tiempo como reclamo comercial y como estrategia para rehuir la presión fiscal” (De Rivera, Gordo, & Cassidy, 2018).

A raíz de ello, el modelo de negocio parece ser suficiente que su desarrollo termina estableciendo monopolios digitales, de forma que solo unas pocas plataformas pueden acabar gestionando la mayor parte de las transacciones comerciales. Una vez que se llega a esa situación, se puede llegar a controlar de forma directa y efectiva el desarrollo económico, los derechos laborales así como la capacidad recaudatoria de los Estados, es decir “solo copando todo el mercado se puede confiar en que la estabilidad crecerá hasta garantizar la rentabilidad de las inversiones” (De Rivera, Gordo, & Cassidy, 2018). Los autores plantean que solo una adecuada regulación de los nuevos mercados puede prevenir la formación de monopolios digitales.

No obstante, esos escenarios han sido posibles debido al debilitamiento del Estado, una correlación en la que varios autores ven un vínculo causal: el desarrollo político del neoliberalismo como doctrina (Laval & Dardot 2013 citado en De Rivera,

Gordo & Cassidy, 2018), desde que se legitima la instauración de mecanismos de competencia para regular todas las interacciones sociales, por encima de las decisiones políticas y los derechos colectivos. La lógica neoliberal se expresa en la transformación del ciudadano en un pequeño emprendedor, responsable de su propio negocio personal, así pues, el denominado “capitalismo de plataforma”, implica un debilitamiento de las condiciones laborales. Mientras que a la par, el Estado ha optado por tener un papel secundario, en el cual ya no tiene que impulsar directamente la economía ni asegurarse por satisfacer necesidades básicas como brindar oportunidades laborales, por lo cual permite el funcionamiento de estas aplicaciones a pesar de los problemas que estas traen (Álvarez S. , 2018).

La economía colaborativa ha brindado a las empresas una doble oportunidad: por un lado, abrir negocios en escenarios que no se habían pensado y por otro, incorporar a un mercado apenas regulado áreas de la vida de las personas que antes se resolvían con favores y apoyos de familiares o amigos. Para ciertos autores “no es una historia de alternativas basadas en la comunidad, es la historia de fondos de capital riesgo de influyentes y poderosos intereses financieros que extienden el mercado libre desregulado a áreas de nuestras vidas que antes estaban protegidas” (Tom Slee citado en Álvarez S., 2018).

Así pues, los denominados “emprendedores” o “autónomos”, colaboradores de las aplicaciones, son evaluados a través de dinámicas de reputación digital, un sistema de control, que en teoría opera de forma autónoma, pero que en realidad está bajo la supervisión difusa de los sistemas de evaluación y control distributivo.

De esta manera, “los ratings y rankings de las plataformas digitales cuantifican el rendimiento de los trabajadores, creando sistemas artificiales de meritocracia desde los que justifica la exclusión del mercado laboral de los trabajadores menos competitivos” (De Rivera, Gordo, & Cassidy, 2018). A consecuencia de ello, los comentarios y calificaciones de los usuarios son los que les permiten a los colaboradores tener un mayor acceso a la prestación del servicio y con ello un

mayor ingreso. A diferencia del trabajo clásico, la remuneración se da cuando el aplicativo asigna mayores “pedidos”, con lo cual pueden trabajar más horas dentro de estas así pues, “en esta puja distributiva no existe un salario base o vital y móvil, todo depende directamente del intercambio de la fuera del trabajo y sobre todo de la utilización de los medios de producción que son propiedad del trabajador y no del capitalista, ejemplo de ello son los carros para las aplicaciones de taxi y las motos o bicicletas para GLOVO” (Batista-Domínguez, 2018).

Con ello, la lógica del emprendimiento transfiere toda la responsabilidad del éxito laboral al individuo aislado, que como se ha expuesto líneas arriba, está desprotegido ante cualquier problema o accidente, al tiempo que los sistemas privados bajo la economía colaborativa se presentan como proveedores de oportunidades en vez de “facilitadores” de la explotación laboral, autores como Kalamar sostienen lo siguiente “compartir un sistema de precarización laboral que externaliza los riesgos comerciales sobre los trabajadores, que son redefinidos como microemprendedores” (Kalamar, 2013).

Recopilando los puntos señalados, la economía colaborativa surge en un contexto de crisis, con lo cual, aparece como la oportunidad de tener ingresos de manera sencilla dándole un uso adicional a bienes que no estaban siendo utilizados. De esta manera, no solo se trataba de un contexto en el cual la confianza y la colaboración se podía entender como práctica de resiliencia por parte de los ciudadanos ante adversidades sino también como una manera de ser sus propios jefes, ofreciendo servicios económicos y planteando una relación más consciente con el consumo y el medio ambiente. Además, se sostiene el argumento que la economía colaborativa permite que todas las personas que hayan sido excluidas del mercado laboral por cuestiones de raza, sexo, género o religión puedan operar sin problema alguno. El nuevo modelo de negocio pudo extenderse rápidamente pues la doctrina del neoliberalismo refuerza este tipo de prácticas y los Estados decidieron permitir las transacciones pues, tenían la oportunidad de evadir ciertas

responsabilidades. El discurso que generaron las plataformas digitales fue el nexo de enganche, con lo cual los cuestionamientos hacia ellas en un primer momento no se dieron.

No obstante, la economía colaborativa plantea repensar el trabajo pues, ese es el verdadero tema de fondo. Como señala Subirats, en periodos de crisis y migraciones forzosas, las compañías aprovechan esas situaciones para poder sacar provecho, no solo en ahorrarse costos sino también el control de los ciudadanos por el acceso a su información. Para ello, ha sido siempre importante para el sistema que hubiera gente constantemente buscando empleo, ya que ese “ejército de reserva” genera la posibilidad recurrente del reemplazo y el neoliberalismo con la premisa de sujetos libres, competitivos y en búsqueda de sus intereses, han podido lograr que las personas que trabajan bajo estas aplicaciones sientan que son sus propios jefes y no cuestionen la falta de derechos laborales (Subirats, Nueva Revista Socialista, 2017). Entonces, la economía colaborativa presenta desafíos para todos los actores de la sociedad e invita a repensar si el mercado debe regular todo por si solo o el Estado ya debe empezar a preocuparse por el futuro del trabajo.

1.2 Las paradojas de políticas y el no-decision making en la estructuración del problema público

Para empezar, es importante entender a lo que se refiere una “política pública”, siendo entendida por la academia como un conjunto de actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen diferentes actores a través de interacciones estructuradas (Subirats, 2008). Cabe precisar que el punto de partida surge del “problema público” pues, las políticas buscan resolver los problemas sociales. Sin embargo, no todos los problemas llegan a ser considerados como públicos; en cualquier momento las personas dentro y fuera del gobierno tienen una larga lista de problemas por resolver, pero el Estado prioriza unos e ignora el resto, tomando en consideración diferentes factores (Kingdon, 2003).

Entonces, solo cuando el problema ha sido reconocido por el Estado y/o por sectores importantes de la sociedad forma parte de la agenda política, puede considerarse como un problema público.

Las fases de las políticas públicas se encuentran dividida en cinco partes: la identificación del problema, el ingreso del problema a la agenda política, el diseño y formulación, la implementación y finalmente la evaluación de la política pública. Actualmente, los enfoques teóricos sobre políticas públicas priorizan los enfoques sistémicos planteando que, si bien las fases de las políticas públicas pueden ser útiles analíticamente, en realidad se da una interrelación entre estas de manera constante. Para autores como Stone, la construcción o definición de los problemas es la etapa fundamental que da inicio a la política pública pues, hay muchas maneras de estructurar un problema dentro del discurso político y cada modo es como un lenguaje distinto en el cual, cada parte va a defender sus intereses, generándose así visiones opuestas sobre un mismo tema (Stone, 1988).

Parte de la literatura existente, señala que el ciclo de políticas públicas se rige por un enfoque racional, sin embargo, la autora hace hincapié que es muy difícil aplicar este enfoque en política, es decir que los tomadores de decisiones cuenten con toda la información necesaria como se cree para poder tomar una decisión y, sobre todo, omiten que, desde la estructuración del problema, existen puntos de vista netamente políticos. Es así que Stone usa el concepto de las paradojas en la política, considerándolas parte esencial de esta, así pues, sostiene que "...Debemos entender el análisis en y de la política como argumento elaborado estratégicamente, diseñado para crear paradojas y resolverlas en una dirección particular" (Stone, 1988 pp. 128). Es interesante enfocar el análisis en cómo hay múltiples entendimientos de lo que parece ser un concepto único, cómo se crean estos entendimientos y cómo se manipulan como parte de la estrategia política.

Resulta pertinente entender como las ideas son la esencia de la política dado que las personas luchan por las ideas, y luchan contra ellas. Cada idea que se

manifiesta en la política marca un límite, separando quienes están dentro o fuera en una misma categoría (Stone, 1988). A raíz de ello, la estructuración estratégica de los problemas permite atraer soporte, formar alianzas y romper otras. De esta manera, la interacción entre ideas y alianzas están en constante cambio, y, en consecuencia, es difícil tener certezas a largo plazo. Por ello, resulta importante identificar que paradigma se tiene sobre el asunto en cuestión pues, solo así será posible un acercamiento a la lógica de intervención propuesta.

Siguiendo lo descrito líneas arriba, el autor indica que los problemas reciben la atención de los tomadores de decisiones por diferentes instrumentos. El primero gira en torno a indicadores o estudios realizados a programas existentes o a la situación en la que se encuentran los ciudadanos. Cabe resaltar que, estos indicadores no son usados directamente para determinar la existencia de problemas sino para evaluar la magnitud de un problema y darse cuenta de los cambios en el mismo (Kingdon, 2003). Así pues, para los tomadores de decisiones, el cambio en los indicadores representa un cambio en el sistema. El solo hecho de reconocer que existe un problema y que se desarrollará una solución, significa una serie de preocupaciones para los participantes del ciclo de políticas (Kingdon, 2003).

Para Stone, la mayor parte de las discusiones surge mostrando que un problema es grande, está creciendo o ambos argumentos a la vez. Existen muchas maneras posibles de medir un fenómeno y la elección, depende directamente del propósito de la medición en cuestión. La autora sostiene que, el contar implica deliberación porque todo parte de la previa categorización, lo cual se traduce a lo que está incluido y excluido, estableciendo límites a partir de normas o criterios, informales o no (Stone, 1988). En resumen, se tocan términos como inclusión y exclusión (términos que a su vez sugieren comunidad, límites, aliados y enemigos); selección (implica privilegio y discriminación) y características importantes (hablamos de juicios de valor y jerarquía).

A fin de cuentas, la data obtenida no es más que una decisión humana sobre una de las tantas maneras posibles de contar. En consecuencia, los números actúan exactamente como las metáforas, por lo tanto, no importa cuán pequeñas y bien delimitadas sean las categorías, siempre existirán diferentes puntos de vista que aleguen por incluir más ítems. El problema es aún mayor cuando el objeto a medir son las personas pues, cuando saben que están siendo evaluadas pueden optar por modificar sus respuestas y además implica un componente ético que no siempre se toma en cuenta.

El segundo instrumento que menciona (Kingdon, 2003) guarda relación con el primero, los indicadores por sí solos no son suficientes, es necesaria una interpretación que realmente refleje la existencia del problema público. Es así que (Kingdon, 2003) presenta al “evento de enfoque”, el cual corresponde a la experiencia personal del creador de la política, una crisis o el impacto de ciertos símbolos.

En el primer punto, hace referencia que ciertos problemas entran a la agenda política debido a que el mismo creador de la política, su equipo, familia o algún conocido ha pasado por ese problema, con lo cual es entendible la urgencia por tratarlo a través de una política pública. El segundo punto, presenta a las crisis o desastres como detonantes para ingresar un problema a la agenda, el autor señala que en este caso si depende mucho en qué sector se origina pues, dependiendo de la magnitud y la repercusión se encuentra las posibilidades de la inclusión en la agenda. El tercer punto, habla de los símbolos que se usan para reforzar el ingreso a la agenda política, entre ellos destacan diversas herramientas.

Para Stone, la representación simbólica es la esencia de la definición del problema en política, así pues, un símbolo “es cualquier cosa que represente otra cosa...el significado de un símbolo no es intrínseco a él, sino que las personas que lo usan lo invierten (Stone, 1998 pp. 123). De esta manera Stone habla de los símbolos que dan forma a las percepciones y suspenden escepticismo porque así

se convierten en dispositivos políticos; debido a ello los símbolos son un medio de influencia y control, aunque resulta difícil poder determinar quién está influyendo a quién. Hay cuatro aspectos dentro de la representación simbólica que son importantes en la definición de problemas públicos: historias narrativas, sinécdoques, metáforas y ambigüedad.

En primer lugar, las historias son parte de la definición del problema público porque al igual que ellas, tienen una estructura narrativa (inicio, desarrollo y desenlace). En ese sentido, es indispensable para los tomadores de decisiones, identificar a “héroes y villanos”, problemas, soluciones, tensiones y resoluciones. Se establecen dos tipos: historias de decadencia, ya sean reales o como futuras posibilidades, y las historias de control, incluyen conspiración o del papel de culpavíctima (Stone, 1988). Lo que este tipo de historias tienen en común es que tienen la oportunidad de revertir la situación, pero dependerá de qué tipo de intereses sean los que al final primen.

En segundo lugar, la sinécdoque hace referencia a que se usa solo una parte del problema público para representar el panorama total. La autora considera que esta estrategia puede suspender el pensamiento crítico con su poderosa “poesía” pues, al centrarse en solo una parte del problema, sobre todo teniendo el poder de dramatizarla a su gusto, es probable que conduzca a una política sesgada. Es una estrategia política definitivamente útil porque toma un problema mayor, pero presenta solo una parte conveniente para que así los demás actores o los ciudadanos se identifiquen con este (Stone, 1988).

En tercer lugar, las metáforas son una técnica de comparación implícita. Funciona usando una palabra o frase que denote un tipo de objetivo que permita describir otro a la vez, en este caso sería encontrar semejanza entre un tipo de problema público y otro. Las metáforas comunes en política incluyen organismos, leyes, salud y guerra (Stone, 1988). De esta manera, los nombres y etiquetas se utilizan para crear asociaciones que otorgan legitimidad y apoyo a un determinado

curso de acción. Las estrategias simbólicas mencionadas líneas arriba, son claramente persuasivas y muchas veces, también emocionalmente convincentes ante cierto público porque la verdadera intención está oculta ante la bien usada poesía.

Finalmente, en cuarto lugar, la autora se refiere a la ambigüedad como la característica más importante de todos los símbolos. Como ya se mencionó, un símbolo puede significar dos o más cosas a la vez y en el caso de la política, guarda una mayor relevancia pues en palabras de Stone actúa como “pegamento”, porque permite a las personas ponerse de acuerdo sobre leyes o políticas. Entonces, a través de la ambigüedad, es posible la cooperación y el compromiso, permitiendo que los líderes agreguen el apoyo de diferentes sectores para una política única.

En conclusión, las historias políticas son herramientas de estrategia, los formuladores de políticas a menudo crean problemas como contexto para las acciones que desean desarrollar. Esto no quiere decir que realmente causen daño y destrucción, sino que representan al mundo de tal manera que se hagan necesarias, sus habilidades y sus cursos de acción favorita (Stone, 1988). Asimismo, es importante distinguir entre las condiciones y los problemas en sí. Para Kingdon las condiciones llegan a ser problemas cuando se considera que se debe hacer algo frente a ellas, sin embargo; si las cosas están alineadas a los intereses de alguien, esa persona va a querer mantener el status quo y así salvaguardar sus intereses. Es por ello que definir el problema y los detalles que están vinculados a este son tan importantes debido a las consecuencias que se pueden dar.

De igual manera, las categorías son vitales porque las personas pueden ver el problema muy diferente si es localizado en un sector en lugar de otro. Para (Kingdon, 2003) el primer instinto de las autoridades es tratar de mantener las categorías antiguas pues, un cambio en ellas representa una amenaza para alguien y ello puede terminar en una alteración al sistema. Eventualmente, las nuevas categorías van a surgir y eso crea la sensación que hay muchos más problemas

que merecen atención y que ahora si son posibles de incluirse en la agenda política (Stone, 1988).

El enfoque mencionado a partir de los conceptos de Kingdon y Stone es útil para el presente caso de estudio porque permite analizar la manera en la que el problema público es entendido y cómo esas ideas forjan las posibles respuestas pues, son las ideas que tengan los emprendedores de políticas las que van a adecuar las alternativas de intervención o no, dependiendo sea la situación.

Del enfoque de Stone (1988) tomamos el concepto de las paradojas de las políticas públicas que coloca el énfasis en cómo ante un mismo problema público las respuestas pueden ser diversas, y que la elección de una u otra alternativa será siempre una paradoja pues potencialmente habría podido tomarse una decisión distinta. Nos preguntamos pues ¿Qué es lo que determina que se elija una u otra opción o uno u otro camino para regular las plataformas digitales en los casos estudiados? ¿O por qué el problema público en los casos estudiados se define como un problema de seguridad, de derechos del consumidor y no necesariamente como un problema de transporte o de derechos laborales?

De la teoría de Kingdon, sobre el establecimiento de la agenda de las políticas públicas, tomamos el concepto de eventos de enfoque que condicionan y dan forma a la atención de los tomadores de decisiones a los problemas públicos y el concepto de estructuración del problema público como un proceso esencialmente político, complejo y contradictorio.

Un tercer enfoque empleado en esta tesis es el “garbage can model”, en el que sostiene que no todas las tomas de decisiones pueden seguir el proceso racional, es por ello que, el enfoque se basa en la convivencia conjunta del problema, las soluciones, los participantes y las oportunidades de intervención. Así la mayoría de decisiones no son producto de la resolución del problema de manera directa, “el proceso es sensible a la carga de energía (los recursos necesarios para tomar una decisión) y la carga del problema (aumento en el número de problemas) (Zahariadis,

2016 pp. 159). Entonces, el contenido de los problemas o soluciones tienen el mismo peso que el proceso y el momento de la toma de decisiones en sí, todas las variables tienen el mismo peso (Zahariadis, 2016)

Este enfoque es importante para la presente tesis porque coloca el énfasis en como las decisiones sobre políticas públicas pueden en ocasiones, ser fruto del caos organizado o del azar y la casualidad, esto ocurre en los casos en que los decisores de políticas encuentran casualmente soluciones para problemas o incluso problemas que encajan con ciertas soluciones de políticas públicas.

Finalmente, empleo el enfoque teórico de no-decision making que plantea que, si bien es cierto, se ejerce el poder cuando A participa en la toma de decisiones que afectan a B. Pero el poder también se ejerce cuando A enfoca su esfuerzo en crear valores sociales y políticos e institucionalizar prácticas que limitan el alcance de los procesos políticos, considerando solo aquellas cuestiones que son realmente importantes para A (Bachrach & Baratz, 1962). De la misma manera, Lukes sostiene que, se debe pensar el poder en términos generales y prestar especial atención a aquellos aspectos del poder que son menos accesibles para la observación, por ello, el poder también puede ser considerado como la capacidad de crear o reforzar barreras que impiden que nuevos temas sean incluidos en la agenda. Una no decisión es una decisión diseñada para evitar la aparición de valores e intereses contrarios a los del tomador de decisiones (Lukes, 2005).

Del enfoque de no-decision making tomamos la concepción de las políticas públicas como un proceso esencialmente político, con ganadores y perdedores donde a diferencia de los enfoques positivistas, se considera que las políticas públicas existen incluso cuando se evita tomar decisiones sobre ciertos temas, dado que evitar tomar decisiones es también una decisión de política pública en la medida que genera ganadores y perdedores ante determinados problemas públicos. En el caso estudiado, no tomar una decisión para proteger a los trabajadores de las plataformas digitales o para regular el papel de las aplicaciones de taxi en el marco

del complejo problema del transporte urbano en nuestras ciudades es también una política pública, porque genera ganadores y perdedores y revela la existencia de relaciones de poder en la toma de decisiones que favorecen que el Estado o concretamente los congresistas prioricen ciertos aspectos frente a otros, en función de su ideología, sus preferencias o sus compromisos personales o políticos

1.3 Metodología

La presente investigación tiene como tema general la regulación de las plataformas digitales y como caso específico se seleccionó al sector transporte y delivery. De esta forma, la pregunta general a responder es la siguiente ¿Cómo se configuraron las respuestas del Estado a través de las iniciativas de congresistas de tres grupos parlamentarios dentro del Congreso de la República para la regulación de las plataformas digitales en los últimos cuatro años?

La hipótesis plantea que los factores que configuran las respuestas de los congresistas pertenecientes a tres grupos parlamentarios estudiados para la regulación de las plataformas digitales fueron la presencia y características de eventos de enfoque que colocan el foco de la atención en los problemas de estas plataformas, las características de los emprendedores de políticas que impulsaron las iniciativas de regulación, en este caso de los congresistas y como los congresistas que presentan las iniciativas entienden la economía colaborativa en el momento de estructurar el problema público para abordarla.

La hipótesis que se demostró en esta investigación no estuvo exenta de explicaciones rivales. Una de ellas planteaba que las iniciativas de regulación de las plataformas digitales se produjeron por un efecto de difusión en la región. Esta es fácilmente descartable, debido a que es un asunto interno, en el que ningún espacio multilateral puede ejercer presión. Otra hipótesis alternativa, giró en torno a la presencia de gremios o sindicatos, en la cual estos presionan al gobierno a regular debido a que se ven seriamente afectados. No obstante, en el contexto peruano no hay un gremio de taxistas ni de repartidores organizados con notoria presencia.

Finalmente, otra hipótesis rival es que los grupos poderosos a través de técnicas como el lobby harían que la regulación se produzca, pero en ninguno de los dos sectores esto se cumplió.

Asimismo, se ha considerado un objetivo principal para el caso de estudio, analizar qué factores han influido para que el Estado peruano regule las plataformas digitales en los últimos cuatro años a través de las iniciativas presentadas en el legislativo. Este objetivo está compuesto por tres objetivos secundarios: Identificar la presencia y características de los eventos de enfoque que surgen tras la introducción de las plataformas digitales en el Perú, identificar las características de los emprendedores de políticas que impulsaron las iniciativas de regulación, en este caso de los congresistas e identificar como entienden la economía colaborativa los congresistas al momento de estructurar el problema público

Las plataformas digitales ha sido un tema poco revisado en el Perú, sobre todo teniendo en cuenta su impacto en las dinámicas de la ciudad y de la ciudadanía en general, dado que las relaciones que se forjan involucran a distintos actores en el día a día. Asimismo, el caso cobra mayor importancia por ser atípico, en esta oportunidad el Perú ha sido uno de los pocos países en decidir no prohibir el funcionamiento de las plataformas digitales y así, buscar una regulación que les permita operar dentro de las ciudades.

La investigación se enfoca entre los años 2014 y 2019. Se ha elegido esta fecha de inicio porque en el 2014 ingresan al mercado peruano las plataformas digitales y en el 2018 se presenta ante el pleno proyectos de ley que buscan regulación en el sector transporte mientras que, en 2019 se presentan proyectos de ley que buscan lograr la vinculación laboral desde las aplicaciones.

Para poder llevar a cabo la investigación planteada, se consideró en primera instancia abarcar una estrategia de investigación de naturaleza no experimental, para poder abarcar estudios de caso a través de un análisis comparado. Asimismo, se usaron técnicas cualitativas. Fue imprescindible hacer uso del agenda setting

para identificar la estructuración de la problemática a estudiar, apoyándose en el process traicing, lo cual permitió reconstruir el proceso seguido por las iniciativas legislativas desde su entrada en la agenda hasta su formulación para poder reconstruir los factores causales que permitieron entender los diferentes caminos seguidos en las iniciativas presentadas para la regulación de las plataformas digitales.

Como parte de esta investigación, fue necesario recoger información tanto de fuentes primarias como secundarias. Por ello, se realizó un mapeo de actores (ver tabla 1) y se realizaron entrevistas semi estructuradas, con actores clave (congresistas, asesores, expertos, representantes de las empresas y trabajadores de las aplicaciones)

También se analizó el diario de debates, para identificar los argumentos empleados por los excongresistas y la revisión de las noticias concernientes al tema en dos diarios en específico: El Comercio y Gestión.

Tabla 1: MAPEO DE ACTORES PARA ENTREVISTADOS		
Nombre	Perfil	Cargo o entidad
Roy Ventura	Político	Excongresista, autor del Proyecto de Ley
Miguel Elías	Político	Excongresista, autor del Proyecto de Ley
Miguel Román	Político	Excongresista, autor del Proyecto de Ley
Alberto de Belaunde	Político	Excongresista

Alejandra Dinegro	Experta, asesora	Co autora del Proyecto de Ley
Miguel Morachimo	Experto, miembro de asociación civil, académico	Asociación Civil Hiperderecho
Jaime Dupuy	Miembro de Asociación civil, consultor	COMEX Perú – Asociación de Comercio Exterior
Verónica Arroyo	Miembro de Asociación civil, consultora y experta	Access Now
Cristhian Northcote	Representante en el país	UBER
Drago Macan	Representante en el país	GLOVO
	6 colaboradores	UBER
	6 colaboradores	GLOVO
Fuente: Elaboración propia		

CAPÍTULO 2: LAS PLATAFORMAS DIGITALES

En este capítulo se profundiza la problemática de investigación, se presentan los dos sectores que son parte del caso de estudio.

2.1 Una aproximación al nuevo fenómeno

Como muchas ciudades del Perú, Lima cuenta con sistema de transporte público ineficiente, una tasa de accidentes alta, inseguridad, falta de integración entre los distintos medios de transporte, infraestructura mal diseñada, equipamiento inadecuado y una pésima gestión de los flujos tanto viales como peatonales. Teniendo repercusiones en diversos aspectos, por ejemplo, en la economía del país pues, disminuye la productividad y competitividad del centro económico, administrativo e industrial. Además, afecta los ingresos de los ciudadanos debido a que un gran sector debe realizar más de un transbordo para llegar a su destino.

Pero el impacto más preocupante a raíz del congestionamiento vehicular, es que este disminuye la calidad de vida de las personas pues, pierden tiempo y capacidad para enfrentar los retos del día a día ya sea a nivel profesional o personal, de igual manera la gran cantidad de autos que se movilizan por la ciudad, contribuye a acelerar el cambio climático por las emisiones de dióxido de carbono (Alegre & Alarcón, 2016).

Según, un estudio realizado por la Universidad de Piura en la ciudad de Lima, un ciudadano pierde al menos 60 horas durante un mes debido al tráfico. El costo semanal promedio supera los 53 soles y el gasto en desplazamiento habitual entre semana es de 37 soles, entonces estamos hablando que un residente gasta más de 350 soles para moverse, lo cual representa 36 horas de trabajo perdidas para una persona que gana un salario mínimo vital (Andina, 2018). Asimismo, según Lima Como Vamos los ciudadanos señalan que tardan más tiempo en trasladarse al trabajo y/o estudio con respecto al año anterior, siendo 2 horas el tiempo promedio de desplazamiento, señalando así un 51% de los encuestados que a raíz

de la congestión vehicular dejan de pasar diariamente con su familia (Lima Cómo Vamos, 2018). Así pues, en términos generales se produce un desgaste innecesario tanto de energía, tiempo y dinero.

Frente a dicha problemática, el ingreso de las plataformas digitales en el sector transporte fue visto como una opción de movilizarse por la ciudad. En el 2014 Uber ingresó al mercado peruano y utilizando diversas estrategias de marketing logró posicionarse entre diversos usuarios. Lo cual incentivó a que otras empresas también entren al mercado, estableciéndose una competencia, siendo la oferta y la demanda los únicos reguladores. Entre los años 2015 y 2016, cada vez más usuarios optaban por movilizarse a través de las aplicaciones, teniendo una variedad para elegir Uber, Beat, Cabify, Easy Taxi, Lyft, 355 Satelital, etc.

El ingreso de estas compañías evidenciaba que podían coexistir con los otros medios de transportes, es decir el metropolitano, el metro, los corredores troncales, los micros, las combis y los taxis. Precisamente esta característica es algo particular del contexto peruano, la cual ha permitido una expansión de la oferta del servicio. En adición, también significó una oportunidad para que personas en sus ratos libre o que no contaran con un trabajo fijo, a través de estas aplicaciones tengan una nueva fuente de ingreso económico.

Sin embargo, ante la difusión del servicio también aparecieron las primeras denuncias, robos e intentos de violaciones fueron los casos más resaltantes. A raíz de ello, INDECOPI decidió investigar a las principales empresas y constató que si bien es cierto estas no son empresas de taxi propiamente dichas, sí son los intermediarios entre usuarios y conductores por lo cual guardan responsabilidad en la selección de estos últimos como prestadores del servicio (Guerrero, Hiperderecho, 2017).

INDECOPI realizó un informe en el cual presentaba qué empresas aplicaban filtros para seleccionar a los conductores. Entre los principales hallazgos se comprobó que muy pocas empresas realizaban pruebas presenciales pues, la

mayoría limitaba la inscripción a presentar documentos como licencia de conducir, SOAT y una foto del vehículo en operación (INDECOPI, 2018). Llama la atención, que el primer contacto estatal frente a los taxis por aplicativo surgió por asegurar los derechos del consumidor vinculado de cierta manera con preocupaciones frente a la seguridad del usuario. Sin embargo, no hubo preocupación por las autoridades concernientes al transporte en pensar cómo afrontar el impacto de este servicio en el tráfico de la ciudad, no hubo pronunciamiento al respecto.

En consecuencia, en el 2017 se presentaron dos proyectos de ley, orientados a intentar regular el servicio de taxi por aplicación, los cuales fueron aprobados en primera votación, pero fueron comentados por el Ejecutivo, con lo cual retornaron a las comisiones de Transporte y Defensa del Consumidor en el Congreso de la República. Las observaciones del Ejecutivo se enfocaron en tratar de entender el modelo de negocio con el cual se rigen este tipo de aplicativos, alegando que la ley tal cual era presentaba significaría una traba para el despegue de estas. Además, señaló que no se contaba con el presupuesto para implementar lo que estipulaba, pero, una vez más el tema detrás es decir el transporte, no fue incluido. No se planteó cómo afrontar estos nuevos flujos de viajes o en todo caso, ver de qué manera, ya sea positiva o negativa, las aplicaciones de taxi podrían impactar en la realidad nacional en temas de movilidad. Aún se está a la espera que se incluyan en la agenda del pleno y se proceda la votación para la publicación oficial de esta.

Por otro lado, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) a través del cuarto informe mensual Perú ¿Y cómo vamos?, señaló que la tasa de desempleo juvenil supera cuatro veces a la de los adultos; en la misma línea la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza del 2004 al 2017, la tasa de desempleo juvenil se ubica en 8,5% frente al 2,1% en el caso de los adultos (Merino, 2018). En consecuencia, muchos jóvenes residentes en el Perú, acceden a través de un smartphone con internet a diferentes aplicaciones móviles,

entre ellas las que se rigen por la economía colaborativa, encontrando en estas una manera de tener un trabajo flexible que se adapta a sus necesidades inmediatas.

De esta manera, la entrada de las aplicaciones por delivery significó un incentivo para comenzar a trabajar, y ser parte de la población económicamente activa. Parte de los incentivos para trabajar a través de las aplicaciones es que se presenta la figura de “soy mi propio jefe” pues, cada colaborador o rider decide cuantas horas a la semana trabaja, si prefiere trabajar durante la mañana, tarde o noche y en qué zonas de la ciudad. Además, aplicaciones como Glovo y Rappi permiten incentivar la economía interna pues, expande las zonas de consumo facilitando las transacciones.

Sin embargo, surgieron ciertos problemas en la prestación de los servicios pues, se viralizaron testimonios en los cuales se acusaba a los repartidores de efectuar robos en los envíos previstos. De igual manera, se comenzó a cuestionar las condiciones precarias en las que se da este trabajo, situación que se agrava porque en muchos casos los jóvenes que prestan el servicio no cuentan con ningún beneficio, siendo el más preocupante la ausencia de seguro ante accidentes.

Si bien es cierto, los colaboradores de las plataformas que trabajan con moto o carro cuentan con SOAT y ello les cubre una parte de gastos en caso de un accidente, sin embargo; los que operan con bicicletas si se encuentran desprotegidos. Asimismo, los establecimientos afiliados a las aplicaciones de reparto optan por despedir a los motorizados, los cuales si se encuentran bajo la figura de un trabajador formal contratado y beneficiarse con la presencia de los riders. Los comercios solo deben pagarle una comisión a la plataforma, ahorrándose los gastos de contratación, sueldo, gratificaciones y el otorgamiento de vacaciones.

En consecuencia, en el mes de abril a través de dos proyectos de ley en el Congreso, se habló por primera vez en el Perú, si debía existir o no una relación laboral entre las plataformas digitales y los conductores o repartidores. Ambos

proyectos se encuentran en la comisión de trabajo del Congreso, a la espera si se aprueba para poder ser incluida en la votación en el pleno.

Como se ha podido apreciar, ambos sectores se insertan en las dinámicas de las ciudades, presentando oportunidades y desafíos dependiendo de las características propias de cada ciudad. Por ejemplo, en Lima la entrada de las aplicaciones de taxi no ha sido vista como competencia desleal en sí, sino como una alternativa que facilite los desplazamientos de los peruanos. Esto también se da debido a que, a diferencia de otras ciudades, no hay un sindicato organizado de taxistas que reclamen pues, el servicio de taxi en su mayoría o es informal o simplemente opera bajo lógicas individualistas sin la necesidad de afiliarse a una compañía. En adición, muchas veces ocurre que los taxistas se niegan a ir a ciertos destinos, con lo cual la ciudad se llena de taxis vacíos que fomentan el tráfico. Un problema que no se aprecia con los aplicativos.

Sin embargo, en la mayoría de ciudades europeas, la presencia de taxis por aplicativo ha generado posiciones divididas hasta el punto que la Unión Europea estableció parámetros sobre su funcionamiento. Para ello, cabe resaltar lo que sucedió en la ciudad de Barcelona. Esta ciudad española es considerada como referencia a ciudad inteligente pues, cumple con altos estándares en la calidad de vida. Tal es así que, las Naciones Unidas ha ubicado su oficina ahí para promover y desarrollar este nuevo modelo de desarrollo (Albaladejo, 2015). Bajo esta premisa, es claro que el sistema de transporte público funciona y cumple con las expectativas de los ciudadanos y para complementar la oferta, hay taxis. Para ser taxista en el ayuntamiento, se deben cumplir una serie de requisitos estrictos validados por una serie de instituciones. Además, los taxistas se encuentran organizados bajo un sindicato con gran presencia en la escena pública.

A partir de lo señalado líneas arriba, el sindicato de taxistas interpone una demanda ante el tribunal español, el cual después fue designado al de la Unión Europea, sosteniendo que el aplicativo móvil de taxi está incurriendo en

competencia desleal. Mientras se desarrollaba el proceso judicial, una serie de enfrentamientos violentos se registraron en la ciudad entre taxistas y socio conductores de Uber. Así pues, el Tribunal emitió una sentencia en la cual afirmaba que Uber si era un servicio de transporte y no una plataforma digital colaborativa impidiendo que sea operado por ciudadanos que no se encuentren registrados como taxistas de manera oficial (Muñoz & Abellán, 2017).

Las consecuencias del fallo no solo afectan a España sino, a todos los países miembros de la Unión Europea, si bien es cierto, cada Estado es autónomo frente a su propia legislación, pero el Tribunal emplaza a que “en el estado actual del Derecho de la Unión”, regulen “las condiciones de prestación de estos servicios, siempre que se respeten las normas generales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (Muñoz & Abellán, 2017). Así pues, el tema de la economía colaborativa ingresa en la agenda oficial de la Unión Europea, siendo las principales preocupaciones: protección de los consumidores, respeto a los derechos laborales, las obligaciones fiscales y la competencia. Se busca lograr una estrategia europea conjunta que sea clara y equilibrada pues, en la Unión Europea, el 17% de los consumidores usan plataformas de economía colaborativa, número que va en un aumento rápido (Unión Europea, 2018).

Tal es así que, en Alemania las aplicaciones de taxis están reguladas tras una sentencia de la Audiencia Territorial de Frankfurt de 2016; todos los conductores que trabajen con las aplicaciones necesitan una licencia de conducir y las empresas deben precisas una concesión de taxi, cuestión que es regulada por cada estado. En Francia, no se ha delimitado el número de taxis por aplicación que deben circular, lo que si ocurre con los taxis normales. Además, para prestar el servicio deben aprobar un examen y una serie de controles para recibir el permiso de trabajo. En el Reino Unido, lo que resalta es que las empresas por aplicación han tenido que reconocer que los conductores son trabajadores suyos, por ende, deben tener derechos laborales (Álvarez M. , 2019).

Como casos particulares quedan: Portugal, Dinamarca y Finlandia. En el primero, se formuló una regulación que permitía la operación de las aplicaciones de taxi sin problema alguno pues, el Estado se asegura el 5% de cada carrera, las compañías tienen que contratar a sus empleados y los conductores se atienen a un horario semanal regulado por el Estado, no hay límite de conductores bajo esta figura. Finlandia, decidió liberar la industria del taxi y deja operar a todos los servicios tanto como el mercado lo sostenga. Dinamarca ha sido uno de los países que han optado por una postura más agresiva sobre el tema dado que, iniciaron una doble vía: judicial y policial, tal es así que el servicio se declaró ilegal y son muy pocos los conductores que trabajan en el país (Álvarez M. , 2019). Se pueden apreciar diferentes escenarios regulatorios dependiendo de las autoridades y de las características de las ciudades, siendo la mayor preocupación los derechos laborales de los conductores.

En el caso de las entregas a través de repartidores, el problema de fondo guarda relación directa con temas laborales. Precisamente es en Europa, una vez más, donde el tema en discusión es si debe existir o no una relación laboral entre las aplicaciones de delivery y los riders. Si bien es cierto, el tema ya se encuentra dentro de la agenda de la Unión Europea, aún no se ha llegado a un resultado conclusivo. Bajo la figura del “falso autónomo” a simple vista se puede deducir que cada persona que se registra bajo estas plataformas es libre de elegir las horas de trabajo y si acepta o no los pedidos que le llegan pero, se omite que si el rider no acepta uno de estos y no cumple el tiempo estimado de entrega, sufre penalizaciones por parte de la aplicación, restringiendo futuros pedidos y descendiendo en el ranking de repartidores, lo cual implica la no asignación de horas de trabajo (Vargas, 2019).

De esta manera, la muerte de dos repartidores en España e Italia, evidencia que no existe prevención o capacitaciones de riesgos laborales o en todo caso la entrega de un casco de seguridad como muestra de preocupación de la empresa,

siendo completamente ajena a cualquier problema o accidente de los repartidores. En palabras de Vargas, afirma que además se “oculta el empleo clandestino de migrantes irregulares” es decir, se subalquilan cuentas de repartidores que se encuentran registrados, ya sea porque la lista de espera no permite el registro de nuevos repartidores o porque no cuentan con los documentos necesarios. Si deciden trabajar de esa manera es porque no tienen otra alternativa, ya sean migrantes o locales, accediendo a un pago al dueño original de la cuenta o de manera solidaria, siempre y cuando se comprometa a mantener una buena calificación dentro de la aplicación.

Es claro que, los problemas que están sucediendo en Europa también suceden en Latinoamérica y en especial en el Perú. Si nos enfocamos en los países miembros de la Alianza del Pacífico, en México y Colombia se dieron violentas protestas en contra de los taxis por aplicación, llegando a agredir a los conductores e incluso quemar los vehículos. A raíz de ello, la cámara de senadores de la Ciudad de México estipuló que los taxis por aplicativos pagaran un impuesto y con lo recaudado se mejorará la infraestructura vial y se subsidiaría algunos aspectos del servicio de taxi regular (Infobae, 2019). Mientras tanto, en la capital cafetera se optó por declarar el servicio como ilegal, pudiendo ser sancionados con la suspensión de su licencia de conducir, entre otros, pese a ello, los conductores siguen operando bajo la ilegalidad y el gobierno aún no ha presentado un plan claro de cómo regular este tipo de servicios (El Tiempo, 2018). Sin embargo, Colombia y Chile han sido los únicos países en proponer la regulación de los derechos laborales de los colaboradores tras una serie de protestas de los sindicatos formados por estos. En el primer caso la propuesta viene desde el propio ministerio, mientras que en el segundo caso desde el senador Jackson.

Hasta el momento, las aplicaciones tanto de taxi como de reparto, parecen ser sinónimo de novedad, innovación y tecnología, pero muchas veces no se logra ver o simplemente se decide omitir los grandes problemas que estas involucran. Es

innegable las oportunidades que representan, pero se está dejando de lado, que las aplicaciones que se rigen por la economía colaborativa siguen en expansión y cada vez abarcarán nuevos sectores, lo que no se debe pasar por alto es el futuro del trabajo.

Es cierto que ya existen leyes, códigos y normas que regulan el tema laboral, pero existe un vacío legal entre el trabajo y las plataformas digitales, vacíos que son aprovechados tanto por el Estado, empresa privada y ciudadanos en general pues, cuando no hay oportunidades laborales y el porcentaje de población, nacional y extranjera, sin trabajar es alta, las aplicaciones son la respuesta en el corto plazo frente a ello. De acá a unos años, toda la masa poblacional que ha trabajado netamente bajo los aplicativos no tendrá ningún beneficio, debido a que en el corto plazo si ven ganancias mucho más rentables que en un típico trabajo de ocho horas diarias.

Así pues, el Estado peruano trabaja bajo una lógica contradictoria, por un lado, le preocupa la seguridad y el cumplimiento de los derechos de los consumidores, pero, por otro lado, no se preocupa por las condiciones de trabajo y los derechos laborales de los nuevos “autónomos”. Como señala Holland, se producen ciertos escenarios donde el Estado prefiere omitir la existencia de ciertos problemas en la sociedad debido a que la intervención directa frente a ellos, le podría causar más problemas, incurrir en gastos o incluso reconocer que el respaldo político podría ponerse en juego, optando por dejar que las dinámicas se sigan dando en el statu quo existente (Holland, 2014).

En el presente caso de estudio, el Estado peruano reconoce que la tasa de desempleo es alta y no tiene políticas públicas que generen y fomenten el empleo, con lo cual, si intenta regular el trabajo bajo las plataformas digitales no solo tendría a un sector de la población insatisfecha sino también que tendría una masa de ciudadanos reclamando por puestos de trabajo y por el pésimo sistema de transporte, gremios empresariales inconformes y menores transacciones

económicas por parte de los ciudadanos. El no hacer nada, ha sido la decisión del Estado. Así pues, en este contexto se estaría tocando viejos problemas que han estado presente en el Perú como son el desempleo y la informalidad solo que ahora van de la mano de la tecnología

2.2 La lógica de las plataformas digitales: el caso de Uber y Glovo

2.2. 1 UBER

Uber es una de las empresas más grandes a nivel mundial dentro del sector transporte pese a no tener ningún vehículo a su nombre. El modelo de negocio de Uber trajo una revolución en la industria del taxi alrededor del mundo. Su historia se remonta al 2010 en la ciudad de San Francisco cuando Travis Kalanick y Garret Camp plantearon la idea de tener a su disposición un vehículo con tan solo tocar un botón. De esta manera, Uber inicialmente brindó un servicio exclusivo a un grupo focalizado de empresarios y en el 2011 Uber se esparce por las ciudades de Estados Unidos y se instala en las principales ciudades europeas. Sin embargo, el hito más relevante se da en el 2012, la compañía presenta un nuevo servicio denominado Uber X, el cual reduce el costo en un 40% al servicio inicial y amplía la posibilidad de que las personas conduzcan bajo el nombre de Uber con su propio auto (Tentulogo, 2017), con la llegada de Uber X, la compañía americana se disparó al éxito.

A partir de lo descrito líneas arriba, Uber se autodenomina como una plataforma tecnológica que conecta usuarios – personas que no están satisfechas con la calidad del servicio tradicional de taxis y conductores que prestan el servicio. Así pues, Uber se ha hecho bastante conocida por el sencillo modo de uso: se basa en contar con la aplicación, la cual es gratuita, en cualquier smartphone para luego proceder a crear una cuenta en dicha plataforma. Una vez registrado, el usuario puede solicitar el servicio, señalando la ubicación en la cual quiere ser recogido por el conductor y su destino de llegada. Luego, la aplicación confirma la solicitud designando un conductor y a la vez muestra la información del viaje, estimando el

precio y la hora de llegada, así como el nombre del conductor, la placa del vehículo, la marca y el color. La aplicación además brinda la posibilidad de pagar el viaje a través de tarjeta de crédito y/o débito, así como en efectivo. Tras la culminación del servicio, se da la posibilidad que ambas partes se califiquen.

La compañía americana, con menos de diez años en el mercado, actualmente está valorizada en 120.000 millones de dólares. Uber cuenta con alrededor 75 millones de usuarios y 3 millones de Socios Conductores a nivel mundial, se han realizado un aproximado de 10 mil millones de viajes, está presente en 65 países y en más de 600 ciudades en todo el mundo, se estima que por día se realizan 15 millones de viajes (Uber, 2019). Todo esto se puede entender según Zupan debido al modelo de negocio único que ha desarrollado. En primer lugar, ofrece diferentes servicios: Uber X, Uber XL – para usuarios que prefieren autos más grandes que puedan transportar mayor número de pasajeros, Uber Black – para usuarios que prefieren una gama superior de vehículos, Uber Pool – un servicio más económico en el que compartes el viaje con otros usuarios, Uber Boat – disponible en Estambul y Croacia, un servicio de transporte por agua, Uber RUSH – disponible en ciertas ciudades que ofrece un servicio de mensajería a través de ciclistas, Uber Eats – un servicio de entrega de comida de restaurantes afiliados al servicio, etc.

En segundo lugar, el precio de sus servicios se calcula a partir de algoritmos por lo tanto los precios no son fijos pues, toma en cuenta diferentes variables como la demanda focalizada en cierta área, la hora, el número de conductores disponibles y el número de solicitudes del servicio. En tercer lugar, los incentivos que ha invertido Uber tanto para usuarios como conductores en cada ciudad en la que opera. Esto se evidencia a través de un buen manejo de la marca, de campañas de posicionamiento para atraer a más personas a que sean parte de este modelo, así como distintas propagandas por diferentes canales. Todo esto orientado a la fidelización de sus usuarios.

No obstante, a la par de su crecimiento y expansión, Uber ha experimentado una serie de problemas relacionados a si los socios conductores son o no empleados directos de la empresa, por lo tanto, si se les debe reconocer ciertos derechos laborales o pagos adicionales. De igual manera, han enfrentado batallas con sindicatos de taxistas dado que lo acusan de competencia desleal al no tener que cumplir los mismos requisitos que estos para operar en las ciudades.

Uber en menos de una década ha logrado consolidarse como una marca estable en el mercado, va evolucionando e introduciéndose en diferentes sectores con lo cual amplía la gama de servicios a ofrecer. Todo esto ha sido posible en parte a las ideas de la economía colaborativa y a los avances tecnológicos.

2.2.2 GLOVO

Glovo es una de las empresas dentro del sector de entregas a domicilio más populares al momento de realizar compras o envíos sin salir del hogar. Fue fundada en España en el año 2015 y funciona con el formato “multidelivery on demand” es decir, compran, recogen y realizan entregas de todo aquello que pueda ser ordenado a través de su aplicativo móvil. El servicio se realiza en menos de una hora por los repartidores couriers llamados “Glovers” ya sea en moto o bicicleta. Su servicio está disponible en más de 100 ciudades en 23 países entre las distintas regiones del mundo.

La clave de su éxito en palabras de su creador, Sacha Michaud, se debe a que Glovo se ha diferenciado de sus competidores porque no solo lleva comida de los restaurantes de toda la ciudad, sino que también el “Glover” va y compra los regalos de Navidad o de San Valentín, si alguien se olvida las llaves de casa las puede llevar a la oficina, realizar compras en el supermercado o en cualquier establecimiento que sea capaz de ubicarlo a través del GPS (Terrasa, 2019). El modelo de negocio se basa en que el usuario se descarga la aplicación, crea su cuenta y selecciona lo que desea comprar o enviar. Una vez realizada la solicitud, el cliente puede seguir mediante geolocalización, quién llevará su pedido, brindando el nombre y teléfono

del “rider” así como el recorrido que éste realizará, todo en tiempo real (Publimetro, 2017). La aplicación además brinda la posibilidad de pagar a través de tarjeta de crédito y/o débito, así como en efectivo. Tras la culminación del servicio, se da la posibilidad que ambas partes se califiquen.

Según información oficial, Glovo ha entregado más de diez millones de pedidos, cuenta con más de 10000 establecimientos asociados y más de tres millones de usuarios registrados. Actualmente se encuentra valorizada en 150 millones de euros.

Ahora bien, Glovo ha representado una alternativa no solo para facilitar la vida de las personas, sino que también ha contribuido con el objetivo de reactivar la economía. Esto se da, ampliando mercados, pero a su vez, brindando oportunidades laborales. Así pues, hay 21000 repartidores activos en todo el mundo y siete mil de ellos en España. Se señala además que en ciudades como Madrid existe una lista de espera de ciudadanos que desean trabajar con la plataforma superando las mil solicitudes (Terrasa, 2019). Llama la atención que precisamente son los inmigrantes quienes optan por querer trabajar en estas aplicaciones, dejando de lado los riesgos que esto implica.

Sin embargo, Glovo como muchas otras plataformas digitales se han visto enfrentadas a los expertos del derecho laboral, críticos del modelo de negocio de la economía colaborativa. El debate una vez más gira en torno si debe existir o no un vínculo laboral con la empresa pues, según los sindicatos de “glovers” la empresa española se ahorra al año 4000 euros en salario y otros 6000 en cotizaciones a la Seguridad Social por cada trabajador que no es reconocido como parte de Glovo. En respuesta, la empresa enfatizó que el 79% de los glovers están satisfechos con su trabajo, resaltando la flexibilidad del horario, el poder conseguir un ingreso extra y poder ganar dinero de manera rápida ya que, afirman que el promedio de ganancia mensual de los repartidores es de 1000 euros al mes por colaborar 27 horas a la semana, uno 4 o 5 euros por pedidos (Terrasa, 2019).

A pesar de lo señalado líneas arriba, Glovo sigue expandiéndose a más ciudades a nivel mundial, pero a la par, el debate sobre el vínculo laboral cada vez se hace más fuerte.



CAPÍTULO TRES: LAS PARADOJAS EN LA REGULACIÓN DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES: EL CASO PERUANO

En el presente capítulo se lleva a cabo la reconstrucción del caso de estudio junto con la información recogida, siguiendo una metodología rigurosa. Se toma en consideración la estructuración del problema público, lo que iba ocurriendo en el contexto social y su relación con el aspecto político, así como la opinión de expertos en el tema.

3.1 Los tres caminos de la regulación

La necesidad de regular las plataformas digitales en el caso peruano surge de iniciativas regulatorias presentadas desde el Congreso de la República pues, previo a ello existía un vacío dentro del marco institucional. Son cuatro excongresistas que incluyeron este tema dentro de su labor legislativa. En el presente estudio, se han podido identificar tres formas diferentes en que los emprendedores de políticas públicas promueven la regulación del tema, es decir tres formas distintas de hacer política pública. A continuación, describiré cada uno de los escenarios.

3.1.1 Caso 1: Los taxis por aplicativo y el miedo ciudadano

Como se señaló líneas arriba, Uber fue la primera empresa bajo el modelo de la economía colaborativa que ingresó al mercado peruano y progresivamente más empresas se sumaron a estas dinámicas dentro del país. Ante la “novedad” de este servicio, muchos ciudadanos comenzaron a usar estas aplicaciones para movilizarse dentro de la ciudad. El discurso brindado por Uber sonaba llamativo para los consumidores, por un lado, implicaba viajar de una manera más cómoda y segura y por el otro, significaba la oportunidad de generar ingresos extras para quienes contaban con un auto y horas libres para manejar. Sin embargo, a través de las redes sociales comenzaron a viralizarse denuncias sobre cobros de más, robos, intentos de violación, acoso, etc.

Es así que, una de las preocupaciones de los consumidores peruanos, que usaban los taxis por aplicativo, giraba en torno a que ya no se sentían del todo seguros mientras realizaban sus viajes a través de las mencionadas plataformas. Incluso, en su experiencia personal, el excongresista Roy Ventura, contó que se sintió “maltratado” por las aplicaciones pues, se acercó a diferentes instituciones, pero ninguna contaba con el marco legal para implantar una queja o incluso iniciar un proceso sancionador. De esta manera, comprobó que la Policía Nacional del Perú (PNP) no contaba con una base de datos que permita verificar la información o incluso “cruzarla” con la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) o el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) (Ventura, 2018).

Ante el problema mencionado, dos excongresistas del grupo parlamentario Fuerza Popular presentaron dos proyectos de ley que buscaban regular las plataformas digitales en el sector transporte. Uno de ellos fue Roy Ventura, en ese entonces presidente de la comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República y su par, Miguel Elías, presidente de la comisión de Defensa del Consumidor respectivamente.

Ambas iniciativas tenían varios puntos en común pues su principal objetivo era “crear y regular el servicio privado de transporte de pasajeros ofrecido y administrado a través de entidades operadoras de plataformas tecnológicas, con el fin de asegurar la legalidad del servicio, promover la mejora y calidad del mismo e identificar las corresponsabilidades entre el operador de la plataforma y los usuarios del servicio” (Congreso de la República, 2017). Para ello, se planteó crear el Registro Nacional de Plataformas Tecnológicas para el Servicio de Transporte Privado, el cual debe incluir a todas las entidades que operen, administren o proporcionen plataformas tecnológicas para interactuar en el servicio mencionado. Cada tres meses, las empresas deben remitir quienes eran los conductores afiliados. El ente rector sería el Ministerio de Transporte y Comunicaciones a través de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías

(Congreso de la República, 2017). Asimismo, se busca garantizar el derecho a la protección de información sensible, como son los datos de los usuarios de la aplicación (nombre, número de celular, dirección, etc.) (Congreso de la República, 2017).

Es claro que, ante la serie de denuncias hechas ya sea por redes sociales, medios de comunicación o incluso denuncias dirigidas a sus despachos, los excongresistas vieron que había un problema público ya definido y debían hacer algo al respecto. Es por ello que su respuesta, a través de los proyectos de ley descritos, giran en torno a dos temas principales: garantizar seguridad y defender los derechos del consumidor, sobre todo en el contexto peruano donde hay un temor constante sobre la inseguridad y el fraude. Si bien es cierto, el excongresista Elías sostiene que el modelo de negocio de estas aplicaciones es novedoso pues, ayuda a la economía familiar, además ha permitido que emprendedores peruanos puedan desarrollar sus propias aplicaciones y competir con las empresas extranjeras (Elías, 2019) no obstante el excongresista Ventura señala lo siguiente “Pese a que la regulación no busca controlar el negocio de las plataformas digitales, es necesaria para garantizar mínimos, sobre todo en el contexto de la masificación de este tipo de servicios (Ventura, 2018)”. Además, las alternativas de solución propuestas, también se envuelven dentro de los temas de la agenda que su grupo parlamentario ha impulsado desde hace ya algunos años, es decir la seguridad ciudadana y los derechos del consumidor.

Ambos proyectos de ley, ingresaron primero al debate en sus respectivas comisiones y en el proceso, en el mes de agosto surgió una denuncia de violación a una joven por parte de un conductor de la aplicación de Uber (Redacción EC, 2018) la víctima decide no ocultarse y dar su testimonio, enfatizando que al principio la empresa Uber se negó a dar información sobre el taxista y espero a tener un pedido policial para recién hacerlo. La empresa no se responsabilizó de lo ocurrido y solo procedió a cancelar la cuenta del conductor para que ya no opere con la

aplicación. En consecuencia, el tema de la regulación de las plataformas digitales ingresó a la agenda mediática, abriendo así una ventana de oportunidad para el avance de los proyectos de ley en el Congreso. A raíz de ello, el excongresista Lescano y la excongresista Huilca también presentaron proyectos de ley que buscaban regular las plataformas, anexándose a los ya mencionados.

Como parte del procedimiento legislativo, se realizaron mesas de trabajo con los distintos actores involucrados, es así que se les pidió opinión a INDECOPI, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Justicia, gerentes de Transporte de Lima y Callao y asociaciones civiles.

Este punto es importante pues, el excongresista Ventura señala que fue difícil poder contactar a los representantes legales de algunas empresas dado que no cuentan con una oficina física sino, cuentan con representantes regionales a los cuales se tuvo que contactar vía correo electrónico; reforzando así la necesidad de regular el servicio de taxi por aplicaciones. No obstante, resulta interesante que, durante el proceso de elaboración de los proyectos de ley, no se invita a todos los actores involucrados en el tema pues, diversos representantes de organizaciones civiles vinculadas a la innovación tecnológica y el mercado digital, señalaron que hicieron llegar sus opiniones de manera voluntaria porque constantemente hacen seguimiento a estos temas de lo contrario, su opinión no hubiera sido tomado en cuenta.

Para el abogado experto en economía digital, Miguel Morachimo, las mesas de trabajo son netamente una formalidad pues cuando acuden al Congreso, el proyecto de ley ya está elaborado y sus apuntes no son considerados, además indicó que en la etapa “pedidos de opiniones” esta solo gira en torno a instituciones estatales así no tengan que ver con la materia en cuestión (Morachimo, 2019).

Los proyectos de ley mencionados contaron con el apoyo de las principales autoridades estatales pues una vez más, el tema de la seguridad, el control y el consumo siempre están en la agenda dominante y se deben realizar las acciones

necesarias para garantizarlos pues, es parte de lo que les preocupa a los ciudadanos. Pese a las discrepancias entre el Legislativo y el Ejecutivo, dieron luz verde a las iniciativas.

Por su parte, fueron las asociaciones civiles quienes hicieron notar su pesar frente al tema. Para Jaime Dupuy, asociado de ComexPeru, parte de la regulación propuesta parte de sesgos o malinterpretaciones de la economía colaborativa. Para él, se debería aplicar el Análisis de Impacto Regulatorio impulsado por la OCDE pues, permite analizar si existe un problema que realmente necesite intervención, buscar una solución afín entre muchos mecanismos, siendo la regulación uno de tantos y no la primera opción, siendo un proceso transparente, donde participen todos los actores (Dupuy, 2019). Los expertos en el tema, señalan que la regulación propuesta no contempla los beneficios existentes y se centran en casos puntuales en un amplio campo de transacciones.

Aprobados los dictámenes de los proyectos, este se fusionó en uno solo y entro al debate en el pleno en el mes de setiembre. La mayoría de excongresistas en el debate concuerdan y tienen la misma lectura del problema: ofrecer seguridad sobre todo en el contexto donde los índices de violencia ciudadana son altos y defender los derechos de los consumidores. Sin embargo, algunos ex parlamentarios no se mostraron a favor, sosteniendo la misma postura que Alberto De Belaunde, alegando que sin querer se puede estar asfixiando el modelo de la economía colaborativa en el cual se fundan este tipo de empresas y son posibles gracias a la era digital ,poniéndole una normativa que ya fracasó para el servicio de taxis tradicionales, no se puede regular esto con una idea antigua, estamos bajo un nuevo paradigma (Congreso de la República, 2018)”. Luego, se acordó en la sesión tomar algunas de las recomendaciones propuestas por sus colegas y que el proyecto vuelva a entrar al debate en el pleno en otra oportunidad. Así en el mes de noviembre, se aprobó con amplia mayoría y se le exoneró de una segunda votación, quedando a la espera de la aprobación oficial del Ejecutivo.

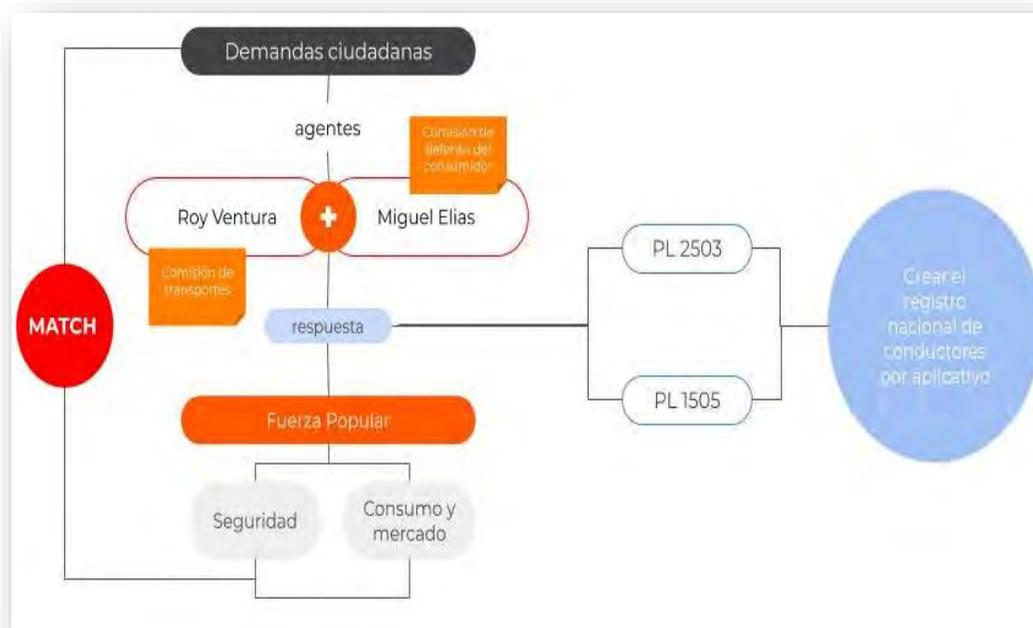
Paralelamente, sin que a ley sea promulgada, las empresas de Uber y Taxi Beat implementaron dentro de la aplicación la opción “botón de pánico” para poder recibir ayuda inmediata en caso de sentirse amenazado, también implementó la opción de compartir los “viajes” con contactos seguros. Para Dupuy, las plataformas digitales en el fondo son empresas que giran en torno al marketing y si hay denuncias o problemas que alejan a sus usuarios, la empresa buscará en qué está fallando y propondrá medidas conforme a estas, sin la necesidad que existe una norma o ley (Dupuy, 2019).

No obstante, el Ejecutivo remitió las siguientes observaciones a la autógrafa planteada: a) la creación del registro nacional propuesto con cargo al MTC no cuenta con recursos para su financiamiento en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, b) la regulación propuesta equipara el servicio de taxi por aplicativo con el servicio de taxi tradicional, sin tener en cuenta las características particulares de la economía colaborativa ni sus diferencias con los mercados tradicionales de bienes y servicios, c) la autógrafa plantea que el MTC y las Municipalidades Provinciales realicen actividades similares, la duplicación de costos no solo resulta innecesaria sino que podría afectar el funcionamiento del mercado, disminuyendo la oferta, incrementando los precios y reduciendo la calidad del servicio, en perjuicio de los consumidores y d) la finalidad de garantizar los derechos y seguridad de los usuarios es adecuada pero la regulación debe ser lo suficientemente flexible como para permitir la competencia y la innovación que trae consigo la economía colaborativa y no generar barreras o costos que las desalienten (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018).

Es claro que los puntos señalados por el Ejecutivo son válidos y vienen en la misma línea de los argumentos expuestos por los especialistas en el tema. Según uno de los entrevistados, señala que las opiniones de asociaciones como ComexPeru tienen peso en el MEF que, a fin de cuentas, es el ente rector que tiene mayor peso para aprobar iniciativas legislativas dentro del Ejecutivo.

Finalmente se hicieron las correcciones respectivas y el proyecto de ley quedó a la espera de volver a ser incluido en el pleno para su votación e implementación. Por su lado, las aplicaciones siguen haciendo innovaciones para garantizar la seguridad de sus usuarios, Uber implementó el reconocimiento facial aleatoria para comprobar que los conductores inscritos sean quienes realmente están prestando el servicio, además estableció una política para salvaguardar los datos personales de los usuarios, borrando del historial de los conductores las direcciones de donde los recogen a los pasajeros

Cuadro resumen caso 1	
Problema público	Ya definido
Proyectos de Ley relacionados	4 iniciativas vigentes
Solución Propuesta	Crear un Registro Virtual Nacional de Conductores por aplicativos móviles, estableciendo requisitos para los conductores que quieran prestar el servicio. La información brindada va a ser compartida por la PNP, MTC, MML, etc.
Actores involucrados	Excongresistas, MTC, MINJUSDH, INDECOPI, MML, Asociaciones Civiles, Empresas Privadas, etc.
Cubierto por los medios de comunicación	Sí
Estado del expediente	A la orden del día
Elaboración propia: 2019	



Fuente: Elaboración Propia

3.1.2 CASO 2: La izquierda peruana en el siglo XXI

El segundo escenario, demuestra un camino totalmente diferente al señalado líneas arriba. Aquí quien impulsa el proyecto de ley es la asesora del congresista Manuel Dammert, la socióloga Alejandra Dinegro. Ella señala que la manera en la que se está abordando la regulación de las plataformas digitales en el país, está tocando una de las tantas aristas pues, se ha enfocado en garantizar que el servicio brindado por los colaboradores sea seguro. Sin embargo, el verdadero problema deviene en cómo será el futuro del trabajo y los derechos de los trabajadores que se necesitan establecer, así pues, indica lo siguiente: “No estamos en contra del avance tecnológico y las distintas inversiones, el mercado laboral ha cambiado y las reglas que existen no calzan para este nuevo modelo de negocio (Dinegro, 2019)”.

En este sentido, Dinegro comenta que, en su experiencia personal, se puso a investigar de qué trataba la economía colaborativa dado que tenía la intención de

formar su propia aplicación. Sin embargo, en el camino se dio cuenta de las implicancias que se tienen en el campo laboral por ello, se inscribió en distintos cursos al respecto (Dinegro, 2019). Asimismo, comenzó a hacer seguimiento de cómo se estaba abordando el tema en los diferentes países de la región, siguiendo de cerca especialmente del caso chileno. A raíz de ello, la asesora del congresista Dammert señaló que comenzó a replicar las acciones realizadas por el senador Giorgio Jackson, realizando así una transferencia de política al contexto peruano (Dinegro, 2019).

De esta manera, el proyecto de ley presentado en el mes de abril del presente año, busca establecer el “vínculo laboral” como requisito indispensable para la operación de las plataformas digitales en el Perú, independientemente al sector que pertenezcan. Dinegro señala que el objetivo principal para el excongresista como para su grupo parlamentario, Nuevo Perú, es introducir el debate en torno a las relaciones laborales que conlleva la economía colaborativa pues, ninguna institución oficial se ha pronunciado respecto al tema directamente (Dinegro, 2019).

El expediente plantea que exista un contrato formal presentado ante el MTPE en el cual se indique la fecha de inicio, los datos de ambas partes, el monto de la remuneración, la cual no puede ser menor a la Remuneración Mínima Vital, la duración de la jornada laboral, el lugar de trabajo (zona geográfica que comprenda la empresa) y el tipo de contrato y las condiciones que deben realizarse los servicios ofrecidos por la plataforma digital y a partir de ello, aplicar las normas y regulaciones laborales que por ley corresponden (Congreso de la República, 2019)

Así pues, al momento de firmar, las plataformas digitales deben informar de manera transparente y completa todos los criterios que se usan para asignar la prestación de un servicio, la forma de cálculo de la remuneración, el método de recolección de datos del trabajador(a), el impacto que tienen las calificaciones que se le asignen, así como cualquier otro criterio relevante para el desempeño de sus

funciones como el respeto a sus derechos. En caso uno de los criterios sea modificado, deberá ser notificado el trabajador de manera formal.

Cabe resaltar, que en los últimos años encontrar trabajo para población joven es mucho más difícil y la tasa de desempleo cada año va en aumento, según el INEI, “se dejaron de crear puestos de trabajo adecuados entre los más jóvenes (14 a 24 años); de hecho, se contrajeron 4.6% (18000) menos (Gestión, 2019)”. Ante dicho panorama, Dinegro sostiene que el Estado ha fallado en no garantizar las oportunidades necesarias para el desarrollo de las personas, una de estas, las oportunidades laborales. Ante dicho panorama y haciendo uso de la semántica, las empresas que operan a través de las plataformas digitales han sabido aprovechar el vacío legal que existe en el país para reducir sus costos y aumentar sus ganancias, mientras que a la par los colaboradores ven satisfechas sus necesidades inmediatas, adoptando así la idea de que son sus propios jefes, a lo que le han denominado “falsos autónomos”. Por lo tanto, a diferencia de otros escenarios en la región, en el Perú no han surgido sindicatos de colaboradores o incluso protestas en las cuales reclamen por sus derechos laborales.

Eso quiere decir, que en este caso la estructuración del problema público no surge como consecuencia de un evento de enfoque existente, por lo contrario, la regulación está siendo impulsada por un proyecto de ley elaborado por la asesora de un integrante del grupo parlamentario Nuevo Perú, enmarcándose dentro de la agenda que el grupo de izquierda ha manejado durante muchos años: el trabajo, tratando de demostrar que existe un problema público que regular. Así pues, como nadie está debatiendo el tema en el país, ellos están tratando de relacionarse con los trabajadores del futuro de manera adelantada, queriendo ser los representantes políticos de estos trabajadores ante los conflictos que pudieran surgir. Los integrantes de este grupo parlamentario, quieren ser los que los ayuden a obtener los derechos laborales, siendo así una clara oportunidad para su desempeño político.

No obstante, asociaciones civiles especialistas en la economía digital señalan que, una vez más, la necesidad de querer regularlas, surge por malas interpretaciones de la economía colaborativa. Para el representante de ComexPeru, querer forzar el vínculo laboral sería quitar incentivos tanto a los ciudadanos que trabajan con las aplicaciones como a las empresas mismas pues, uno de los atractivos de este modelo de negocio gira en torno a no tener que cumplir un horario laboral específico, se adapta al tiempo que cada uno quiera cubrir. En ese sentido, cómo harían para regular cada caso específico pues mientras que un repartidor por ejemplo puede trabajar ocho horas diarias, hay otro que puede hacer dos horas al día ¿El sueldo para ambos casos sería la remuneración mínima vital? ¿Los beneficios laborales serían para ambos? Adicionalmente, se quitaría la posibilidad que los taxistas o repartidores puedan trabajar con más de una plataforma, porque el proyecto de ley presentado obliga a contratar empleados, donde la exclusividad es parte de ello (Dupuy, 2019).

Para el excongresista De Belaunde, la economía colaborativa está reduciendo costos de transacciones sobre bienes y servicios y a la vez ofreciendo puestos de trabajo que apuntan a conseguir la formalidad, sobre todo ante la última ola de migración apunta lo siguiente: “Así las empresas quisieran contratar a nuestros hermanos venezolanos, la ley estipula que solo puede a ver un 20% de extranjeros, y aunque es absurdo, las plataformas digitales están cubriendo espacios en beneficios de ellos (De Belaúnde, 2019)”.

El estado del proyecto de ley mencionado, se encuentra en la comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, siendo este el único lugar de todo el Estado en el que el tema ha sido tocado pues, al no ser el “trabajo” un área central en el debate político peruano no ha sido tomado en consideración o simplemente se busca ignorar. Muestra de ello fue que, a través de la comisión de Economía y Finanzas del Congreso, se buscó que el proyecto sea debatido en dicha

comisión para así lograr archivarlo. Mientras tanto, la precarización laboral continúa siendo aceptada por los y las ciudadanas.

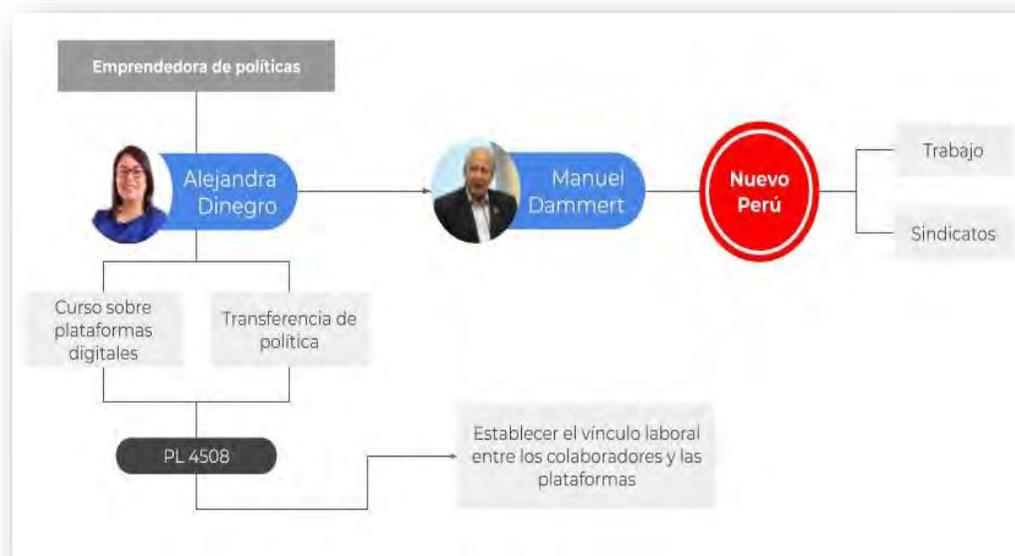
Finalmente, resulta interesante que, al momento de consultarles a una muestra de repartidores y conductores sobre la iniciativa en cuestión, ellos señalaron que en vez de ayudarlos se verían afectados pues, enfatizan que ganan más dinero trabajando con las aplicaciones que en un trabajo netamente formal con ocho horas de trabajo diarias. Así pues, la flexibilidad horaria es lo que más resaltan, y ya depende del tiempo y esfuerzo que le quiera dedicar cada uno. Un conductor por plataforma comentó que podía llegar a ganar a la semana S/1200 soles, y que, a su edad, 40 años, los beneficios laborales ya no lo motivaban pues, contaba con un seguro particular.

De igual manera, las plataformas digitales parecen haber sido la solución ante la falta de trabajo sobre todo de los migrantes venezolanos en el contexto peruano, tanta ha sido la acogida a este tipo de empleo que, distintos repartidores, afirmaron que si querían operar a través de la compañía Glovo había una lista de espera para el registro ante la alta demanda y tenían que recurrir a subalquilar cuentas o compartirlas entre sus compañeros. Tal como lo confirmó un diario local, Lima es la ciudad que más pedidos registra Glovo a nivel mundial, llegando a superar en un 30% a las transacciones registradas en Madrid y Barcelona, donde se encuentra la sede central de la empresa. Esto según su representante, Osca Pierre, sucede porque “A diferencia de Europa, en el país están más abiertos a probar otras categorías de reparto como flores, supermercados y demás” (Guerra, 2019). Señaló también que, el crecimiento de Glovo no debería ser tan proporcional al número de motorizados porque apuntan a mejorar la eficiencia de estos y por ello, tienen previsto trabajar de manera proactiva con el gobierno para desarrollar un nuevo marco regulatorio para mejorar las garantías y beneficios de sus colaboradores (Guerra, 2019).

En este sentido, los propios colaboradores no sienten que están siendo explotados ni que están trabajando bajo estándares de precarización, por el contrario, asumen que son sus propios jefes y por el momento, se sienten satisfechos. Bajo este panorama, Nuevo Perú intenta estructurar un problema público que ponga en evidencia la precarización del trabajo, la falta de derechos laborales de estos nuevos trabajadores para así, poder representarlos y de cierta manera, reconfigurar un perfil de la izquierda del futuro del país.

Cuadro resumen caso 2

Problema público	Congresistas de izquierda: Tratan de demostrar que existe la precarización laboral, la cual hay que regular
Proyectos de Ley relacionados	2 iniciativas vigentes
Solución Propuesta	Establecer el vínculo laboral entre los colaboradores y las empresas a través de un contrato formal
Actores involucrados	Excongresistas, Asociaciones Civiles
Cubierto por los medios de comunicación	No
Estado del expediente	En Comisión
Fuente: Elaboración propia	



Fuente: Elaboración propia

3.1.3 Caso 3: Qué esperar cuando estas esperando

Este escenario, también gira en torno a otorgar derechos laborales a los colaboradores que realizan servicios a través de las plataformas digitales, dejando así de ser simples colaboradores para ser considerados como empleados directos de las plataformas digitales. Así pues, el excongresista Miguel Román, integrante del grupo parlamentario Acción Popular, presenta un proyecto de ley que comparte ciertos puntos con el proyecto de Dammert sobre el trabajo en la era digital.

No obstante, aquí tampoco hay un suceso relevante en la coyuntura peruana que marque la necesidad de regular las plataformas digitales. Por el contrario, al entrevistar al excongresista, mencionó que la motivación principal para presentar su iniciativa era evitar que los conflictos que se estaban dando en otros países se reproduzcan en el país, una lógica muy diferente a la del Nuevo Perú (Román, 2019). A través de un trabajo conjunto, el equipo de asesores del excongresista investigó sobre el tema y vieron que el fenómeno de cierta parte estaba adherido a la realidad peruana, solo que aún el conflicto no había estallado. Debido a ello, llama

la atención que esta iniciativa provenga de su despacho pues, él presidía la comisión de Energía y Minas, y su grupo parlamentario en conjunto en raras ocasiones se ha pronunciado frente al tema laboral.

Siguiendo la misma línea, la respuesta regulatoria propuesta puede ser entendida a partir del modelo “garbage can” pues, las decisiones tomadas son resultado de la coincidencia casual en el tiempo. Es decir, más allá de la intención de velar por los derechos laborales mencionados, los objetivos giraban en torno a innovar las temáticas que impulsaba el excongresista y ganar cierta actualidad frente a la ciudadanía. El tema presentado por su equipo de asesores cumplía con los requisitos del caso, siendo aprovechado por su persona. Entonces, de manera casual se junta la corriente política, la corriente de los problemas y la corriente de las soluciones. La estructuración del problema público se encuadra en tener soluciones que van buscando problemas, en este caso sería evitar futuros problemas y mantener el orden que beneficie la libertad del trabajo y la libertad de empresa, como derechos consagrados en la Constitución (Román, 2019).

Pese a que los derechos laborales no necesariamente son parte de la agenda del congresista o del grupo parlamentario al que pertenece, pero al ser un tema interesante, novedoso y aprovechando que no hay un marco legal establecido, parece ser una buena opción para la acción legislativa del parlamentario en cuestión. De esta manera, es una estrategia individual del congresista, que aparece por casualidad y no responde a un posicionamiento ideológico ni a un discurso de su grupo político como en los otros dos casos.

Cuadro resumen caso 3

Problema público	Coincidencia
Proyectos de Ley relacionados	2 iniciativas vigentes
Solución Propuesta	Establecer el vínculo laboral entre los colaboradores y las empresas, para que estas otorguen los

	beneficios correspondientes y haya un respaldo formal ante cualquier imprevisto.
Actores involucrados	Excongresistas, Asociaciones Civiles
Cubierto por los medios de comunicación	No
Estado del expediente	En Comisión
Fuente: Elaboración propia	



Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 4: LAS PARADOJAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL NO-DECISION MAKING EN LA REGULACIÓN DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES

En el presente capítulo se analizarán los factores que han influido para que el Estado peruano regule las plataformas digitales a partir de los tres escenarios identificados en la sección anterior. Como se pudo observar, el caso de estudio claramente manifiesta la existencia de lo que Stone denomina una paradoja de políticas (Stone 1988) dado que, ante un mismo problema, la respuesta regulatoria se manifestó de manera diferente. La hipótesis propuesta es que estas paradojas en la regulación de las plataformas digitales se explican por tres factores: la presencia y características de los eventos de enfoque, el papel de los emprendedores de políticas (congresistas) y como estructuran el problema público de la economía colaborativa en el contexto peruano. A continuación, se abordará cada uno de estos factores.

4.1 Presencia y características de eventos de enfoque

Para empezar, Kingdon (2003) señala que un evento de enfoque es fundamental para dar inicio a la estructuración del problema público, sin embargo; en el caso de estudio no necesariamente ocurre así. Dentro de los tres escenarios identificados, en la búsqueda de regulación de las plataformas digitales, solo en un caso el evento de enfoque estaba definido, el de Fuerza Popular. Mientras que, en el Nuevo Perú y Acción Popular, ellos mismos tratan de crearlos según sus intereses. Es decir, las denuncias hechas por los ciudadanos que usaban los taxis por aplicación en diferentes medios hicieron sentir su malestar, enmarcándose el tema de manera directa en la agenda de seguridad establecida durante años en el país. A su vez, esto conlleva a la necesidad de garantizar los derechos de los consumidores y proteger no solo su bienestar físico sino también el de su información personal.

En consecuencia, el problema de la falta de seguridad en las plataformas digitales pasa a formar parte del gran debate en torno a la seguridad, sin la

necesidad de tener que estructurar el problema desde el inicio. Escenario totalmente distinto al caso 2 porque en este caso, el Nuevo Perú sí está intentando estructurar un problema público, para colocar la visibilidad sobre el problema del trabajo, un tema central a las preocupaciones de su propio grupo político. No es una reacción ante un evento de enfoque o ante un problema que ya se encuentra en la opinión pública sino, que es una actitud intencionada, una estrategia para poner en agenda el tema del trabajo que desarrollan las plataformas digitales y de cierta manera, representar a estos trabajadores en la era digital. Por ello, afirmo que en este caso el problema es estructurado desde el grupo parlamentario mencionado. El esfuerzo deviene de demostrar que, sí existe un problema, más allá de la falta de seguridad que sienten los consumidores, sino la reproducción de las prácticas de explotación camufladas bajo el avance tecnológico, de ahí pues la necesidad de tener una regulación al respecto.

El caso 3, pese a que también gira en torno al tema del trabajo y los derechos laborales, no hay un evento de enfoque definido, es más, la respuesta planteada por Acción Popular, proviene de una coincidencia entre las distintas corrientes. Es decir, dentro del equipo de asesores, alguien pensó en la novedad del tema y que en el Perú no hay debate en torno a ello y menos marco legal, presenta una propuesta sencilla y el congresista le da visto bueno pues, los parlamentarios se encuentran en una búsqueda constante de temas en los cuales intervenir. Se trata por tanto de un caso de garbage can donde las decisiones se toman por factores vinculados al azar o a la oportunidad.

Entonces, de esta manera se puede concluir que los eventos de enfoque son importantes pero no determinantes, como se pudo demostrar, en algunos casos ni si quiera existen (como en el caso 2 y 3), pero hay actores con estrategias para crearlos, por ello hacen esfuerzos por estructurar un problema público (caso 2) y en otros casos se trata simplemente de coincidencia y del interés del congresista por

presentar un proyecto que apareció y le pareció que valía la pena incluir en su agenda parlamentaria.

4.2 El papel de los emprendedores de políticas

Ahora bien, uno de los hallazgos importantes de la investigación es que, dependiendo de las características de los emprendedores de políticas en este caso de los congresistas (su ideología, sus intereses políticos o individuales), influyen en la forma como estructuran el problema público y en las iniciativas de regulación, generando paradojas en las políticas públicas.

Como se mencionó líneas más arriba, del hecho que uno de los propulsores del proyecto de ley, el excongresista Roy Ventura, haya experimentado problemas con el servicio de taxis directamente, solo reafirma la urgencia de regular las aplicaciones, bajo la premisa que no todos los ciudadanos tienen la oportunidad de denunciar y actuar de manera rápida, pero que él bajo su cargo, sí está dispuesto a representar y llevar la voz de los ciudadanos; legitimando así la narrativa del control.

En este sentido, el tema de la seguridad y el consumo, vienen relacionados directamente como temas que son importantes en el imaginario colectivo y en la clase política, por ende, son parte del llamado status quo, son temas centrales en la agenda. Entonces, los actores involucrados o no, van a estar más que dispuestos a intervenir y hacer los esfuerzos necesarios para entablar las acciones necesarias. Precisamente, los dos excongresistas que tienen la lectura de la regulación de las plataformas digitales como la falta de seguridad para los ciudadanos, son integrantes del grupo parlamentario Fuerza Popular, el cual se ha posicionado a favor del control y la llamada “mano dura”. Con lo cual, la existencia del problema público le sirve para reafirmar el discurso que ha venido desarrollando en los últimos años.

A través de las entrevistas realizadas, Elías y Ventura señalan que, ellos están velando por la seguridad de los ciudadanos pues, desde otras instancias del

Estado el tema parece no importar. Sin embargo, al ser consultados sobre los trabajadores de estas plataformas, manifestaron una vez más, que al tener el registro de conductores iba a ser más fácil otorgarles seguridad a ellos también. Dejando pasar así la arista vinculada a los derechos laborales. Entonces, si en lugar que el excongresista Ventura hubiera sufrido problemas con el servicio de las aplicaciones y hubiera presenciado el accidente de uno de los motorizados de delivery, lleva a preguntarse si su manera de presentar el proyecto de ley hubiera cambiado. Una vez más, las características y el juego que cumplen los emprendedores guardan relevancia.

Por otro lado, el tema del trabajo, los derechos laborales y los sindicatos, es impulsado directamente por los asesores de los congresistas de izquierda sin que exista un problema público real, manifestado por los ciudadanos. La postura del Nuevo Perú, permite inferir que, si bien es cierto, quieren contribuir a las mejoras de las condiciones laborales y pensar cómo afrontar el trabajo en la era digital, también parece ser la oportunidad perfecta para tratar de modernizar la agenda de la izquierda peruana. Esto bajo la premisa que, quieren volver a conectar con los trabajadores, ser sus aliados en la lucha contra las ideas impulsadas por el mercado. Así pues, los trabajadores del futuro pueden llegar a convertirse en sus bases sociales.

Este punto es bastante interesante, pues gran parte del proyecto presentado por este grupo parlamentario, viene de la investigación realizada por Alejandra Dinegro pues, no solo decidió llevar cursos y capacitarse del tema de primera mano, sino que, además realizó una transferencia de política del caso chileno, adaptando la estrategia al contexto peruano. Todos estos esfuerzos, han moldeado el proyecto en sí, con lo que lleva a preguntarnos si es que Dinegro no se hubiera tomado las horas adicionales a realizar dicha investigación, si el enfoque presentado por el Nuevo Perú hubiera sido de la misma manera.

Por otro lado, para Acción Popular, la regulación presentada sobre el tema de cierta manera, les va a permitir estar relacionados a la innovación, a favor del mercado, pero a su vez, defender a los colaboradores, siendo vistos por los electores como un grupo que defiende una agenda inclusiva, moderna y que respeta el crecimiento económico con la inversión extranjera. Esta situación es posible dado que, precisamente la agenda de este grupo parlamentario no es del todo clara ya que, sus integrantes pese a pertenecer a un mismo grupo defienden temas diferentes y solo bajo coyunturas especiales, todos logran estar de acuerdo. Muestra de ello es que, el impulsor del tema, el excongresista Román no se ha visto envuelto en mesas de trabajo concernientes a los temas laborales, asimismo como se señaló líneas arriba, él ha presidido la comisión de Energía y Minas, estando muy poco relacionado con la problemática en cuestión. Una vez más, el papel de los asesores jugó un papel importante para que, dentro de la lista de iniciativas a presentar, el tema de las plataformas digitales haya sido el elegido.

Ahora bien, independientemente si el tema era parte de la agenda del grupo parlamentario o surge de casualidad, lo cierto es que el solo intento que el tema laboral ingrese al debate político peruano, de por sí ya es contraria a la centralidad de los temas que se manejan en la agenda. El trabajo es uno de los temas más importantes pues, concierne a todos los ciudadanos y las transacciones vinculadas a este, son parte del día a día, lo que se hace o deja de hacer, afecta al desarrollo de cada uno. Pese a ello, es considerado como fuera del status quo, siendo muy pocas veces las referencias al tema. Además, no hay agentes poderosos para que impulsen el tema, son minoría débil que va en contra del “apoyo” a la inversión y estabilidad económica.

Como resultado, dentro del área de políticas públicas, se pueden establecer dos áreas: los temas legítimos, que son los importantes tanto para los ciudadanos como la clase política, y los temas que se dejan de lado por comprometer a los grandes grupos de intereses o al propio Ejecutivo. Muestra de ello, según la

entrevista realizada a Dinegro, señaló que, la entonces presidenta de la comisión de Economía y Finanzas del Congreso, Mercedes Araoz, estaba proponiendo que la regulación laboral de los trabajadores de las plataformas digitales sea debatida en su comisión, como comisión principal y la comisión de trabajo serviría solo como fuente de consulta u opiniones.

La reforma laboral y el creciente desempleo son temas evidentes, que todos son conscientes, pero prefieren no pronunciarse, así pues, el actual contexto peruano se ve favorecido con la presencia de las plataformas digitales dado que, le quita un peso de encima al Estado y los ciudadanos no sufren los impactos de manera directa y nociva, aunque el costo a asumir sea la desprotección total en el mercado. Frente a ello, el excongresista Alberto De Belaúnde, señaló que para muchos de sus colegas era más fácil adoptar la posición paternalista, bajo el argumento que los ciudadanos no saben qué es lo que les conviene y que los padres de la patria, están velando y defendiendo los derechos de la mayoría de los ciudadanos. Así pues, se puede deducir que en la política las cosas no pasan por si solas, hay alguien o intereses que están detrás.

4.3 La estructuración del problema de la economía colaborativa

Otro punto interesante respecto a la regulación de las plataformas digitales, gira en torno a que dependiendo de cómo interpretan los tomadores de decisiones la economía colaborativa, van a presentar sus alternativas de solución frente al problema. El modelo de negocio planteado es el mismo a nivel mundial independientemente del sector en el que se enfoque, no obstante, la respuesta a ello varía dramáticamente de país en país. Por ejemplo, en los países europeos, donde el sistema de transporte público funciona de manera correcta y el servicio cubre casi todas las rutas, y los taxistas se encuentran organizados bajo asociaciones, la entrada de las plataformas digitales en este sector fue entendida como una amenaza al sistema ya existente. Al ser un tema nuevo, surgieron dudas sobre quién debía asumir la responsabilidad, si la empresa o los conductores y tras

la deliberación de un juez se acordó que efectivamente las empresas digitales eran intermediarios, pero si guardaban cierta responsabilidad.

Bajo esa lógica, los políticos españoles comenzaron a presentar diversas alternativas de regulación. Esto también sirvió para marcar un precedente para los países miembros de la Unión Europea, adaptando la regulación a su propio contexto. Muestra de ello, es la regulación propuesta por Francia que ha tratado de buscar un punto medio, muy distinta a la de Portugal, donde la variable económica ha primado más, siendo mínima la regulación. Sin embargo, otro tema muy importante ha sido el debate frente a las condiciones laborales.

Los legisladores son conscientes que los rubros de la economía colaborativa van en aumento, es una tendencia muy fuerte y probablemente ya es la hora de repensar las relaciones laborales en la era digital. Así pues, ya sea por la tradición del Estado de Bienestar o la presión ejercida por los sindicatos y la movilización civil, se ha comenzado a debatir la necesidad de salvaguardar a los colaboradores que trabajan en este medio. Pues, ante el escenario de crisis que se experimentó en el 2007, muchos perdieron trabajos formales con todos los beneficios y de cierta manera, la recaudación fiscal se ha visto afectada y el Estado ha tenido que aumentar el presupuesto para subsidiar a sus ciudadanos.

Mientras todo ello ocurre en los países desarrollados, en el Perú al principio nadie se pronunciaba sobre las plataformas digitales, dejando fluir las interacciones en el mercado con la libre elección de los ciudadanos. Sin embargo, para los excongresistas de Fuerza Popular, entendieron a la economía colaborativa como un modelo novedoso pero que si o si los responsables ante cualquier problema eran las empresas. Entonces, bajo el discurso de seguridad, orden y control exigían que estas cumplan todos los requisitos de una persona jurídica en el país, enmarcando así a las plataformas digitales bajo el esquema tradicional de regulación. Así pues, los congresistas de izquierda, tanto del Nuevo Perú como los del Frente Amplio también estaban de acuerdo que las plataformas para operar en

el país debían constituirse bajo el régimen de las empresas normales, y alegaron que, si iba a empezar a legislar sobre las plataformas digitales, no se podía dejar de lado el tema laboral pues, cada vez el aumento de estos trabajadores iba a tener un impacto en las dinámicas de la sociedad.

De esta manera, cuando se dio el debate en el pleno para su aprobación, la mayoría de parlamentarios entendían el modelo de la misma manera. Fueron muy pocos los legisladores que la entendían como un modelo de intermediarios, por lo cual, no debía intervenir con una Ley.

Ese fue el caso del excongresista De Belaúnde pues, bajo su punto de vista, los términos y condiciones entre ambas partes son claras, que no es necesario a publicar una ley al respecto, pero si fiscalizar para que no haya abusos. Además, sostuvo que la informalidad en el Perú se da desde hace años en diferentes rubros y que son estas aplicaciones las que permiten un mejor seguimiento de las transacciones, las cuales incluso podrían ser aprovechadas por la SUNAT. Bajo la misma premisa, las organizaciones civiles consultadas, defienden la misma postura pues, se pueden buscar otros mecanismos para evaluar las plataformas digitales sin necesidad de llegar a una ley ya que, el proceso burocrático no toma en cuenta la realidad y los hechos, y esto se refleja a que los ciudadanos que adoptan esta forma de trabajo, se sienten mejor que en una empresa común informal. Para los expertos, las ventajas que traen los aplicativos de las plataformas digitales son múltiples y pueden ser aprovechados por las diferentes instituciones del Estado si es que estas aceptan una visión más amplia del tema.

Pese a que, si unos la quieren regular (Fuerza Popular) o no (Alberto De Belaunde y expertos), lo cierto es que en el fondo ambas posturas quieren garantizar la continuidad del modelo neoliberal, reafirmando una vez más. A lo que me refiero con ello es a la idea que, el Estado solo debe encargarse de asegurar mínimos, no intervenir en el mercado y que los ciudadanos sean libres con sus decisiones, posición diferente a la del Nuevo Perú, que considera que el Estado si

debe pronunciarse sobre las condiciones laborales. Es claro que, cualquier acción política busca en el corto y mediano plazo beneficios, ya sea crédito político, legitimidad, entre otros. Así pues, el uso de la búsqueda de seguridad como bandera política no solo trata de garantizar derechos ciudadanos, sino que el mercado no se vea afectado y los viajes por taxi por aplicación continúen.

¿A qué se debe todo esto? Como señala la teoría, se abrió una ventana de oportunidad frente a temas como mejorar el transporte público o incluso, tomar en cuenta el tema laboral para tomar acciones importantes, pero decidieron centrarse en los temas catalogados como importantes por así decirlo. En la estructuración del problema público se excluyó pensar de qué manera los taxis por aplicativo iban a impactar en el caos vehicular que se vive en la ciudad de Lima hace muchos años, o cómo la tecnología encubre cierta explotación laboral bajo el discurso de “ser tu propio jefe”. Así pues, se puede constatar que, en el Perú, el ciudadano es entendido primero como consumidor que como una persona que necesita acciones que impulsen y fomenten su bienestar, a través de condiciones dignas de trabajo, un transporte de calidad, etc.

Todo esto nos lleva a pensar qué tipo de país queremos ser en miras al bicentenario pues, desde la llegada de las reformas neoliberales en el país y el boom de los commodities, ha primado el argumento que no se pueden impulsar medidas que puedan incomodar a la inversión privada o en todo caso los cambios sean mínimos.

El tema de las plataformas digitales y la economía colaborativa suenan novedosos y hace sentir que la modernidad puede beneficiarnos a todos, pero a su vez, demuestra que la explotación laboral puede tomar diversas formas, camuflándose bajo discursos bien elaborados en un contexto de altos niveles de desempleo y precarización, llevando a más de una persona a tomar esta opción como su fuente de sustento vital. Pero, ¿son las plataformas digitales las que precarizan el empleo o solo formalizan una realidad que ya se estaba dando? Una

parte de la academia ha culpado a la economía colaborativa y creen conveniente poner restricciones rígidas a las nuevas formas de trabajo, en especial a las horas de trabajo y los sueldos que deben recibir los colaboradores, sin embargo, tras la investigación realizada se considera importante tener en cuenta la flexibilidad como variable importante y a partir de esta, buscar los mejores mecanismos de acción.

Finalmente, se reafirma la lógica que existe en el Perú de interpretar los temas bajo el paradigma económico en primer lugar y legislar en favor de los consumidores, que son quienes aportan activamente a la recaudación fiscal. De esta manera, hablamos de un path dependence pues, los problemas públicos catalogados como centrales son los que marcan la agenda política en el Perú.



CONCLUSIONES

Esta investigación partió de la pregunta cómo se configuraron las respuestas del Estado a través de las iniciativas de congresistas de tres grupos parlamentarios dentro del Congreso de la República para la regulación de las plataformas digitales en los últimos cuatro años. Para ello fue necesario precisar, en primer lugar, en qué consistía el fenómeno de la economía colaborativa, su origen y sus características. En segundo lugar, se tuvo presente cómo se estructuran los problemas públicos desde la fase inicial y cómo las paradojas repercuten en las respuestas brindadas por los congresistas.

Todo ello ha servido para comprobar si la hipótesis inicial, que señala que los factores que configuran las respuestas de los congresistas pertenecientes a tres grupos parlamentarios estudiados para la regulación de las plataformas digitales fueron la presencia y características de eventos de enfoque que colocan el foco de la atención en los problemas de estas plataformas, las características de los emprendedores de políticas que impulsaron las iniciativas de regulación, en este caso de los congresistas y como los congresistas que presentan las iniciativas entienden la economía colaborativa en el momento de estructurar el problema público para abordarla, es cierta o no. A partir de ello, entonces, es posible elaborar algunas conclusiones generales que se desprenden del análisis.

En primer lugar, se encontró que la economía colaborativa es un nuevo modelo de negocio que se basa en el uso de un bien sub utilizado, en el cual participan los usuarios que desean el bien, los usuarios que ofertan el bien y las plataformas digitales que sirven de intermediarios. De esta manera, la economía colaborativa surge en consecuencia de la crisis económica y financiera experimentada en el 2008, tratando de reducir las compras innecesarias y obtener productos a un precio módico. Debido a ello, la economía colaborativa se expandió a diferentes sectores, siendo los de transporte, reparto y alojamiento los más

representativos. Así pues, surgen empresas como Uber o Glovo, las cuales se extienden rápidamente a nivel mundial.

Este tipo de aplicaciones, por un lado, representan mecanismos que facilitan las actividades cotidianas y, por otro lado, una forma de ingresos económicos rápida y sencilla. Sin embargo, diferentes problemas han ido surgiendo y han puesto sobre el debate si las empresas guardan relación directa con los trabajadores o no. La precarización laboral es evidente pues, no hay quien responda ante cualquier problema y la única manera que se evalúa el trabajo es por algoritmos vinculados a la percepción de los usuarios, lo cual se convierte en un tema subjetivo, sin pensar en las implicancias que pueden generar en los trabajadores.

Al ser un tema nuevo, el vacío legal permitió la progresiva expansión de estas plataformas y la inscripción de muchos ciudadanos para empezar a trabajar a través de estas. Sin embargo, ante los acontecimientos experimentados en diversas ciudades, el marco legal se ha ido creando y adecuando, siendo Europa la región pionera.

De esta manera, a partir de la investigación realizada, en el caso peruano se pudieron encontrar tres caminos diferentes diseñados por los excongresistas, interesados en regular dichas plataformas. Uno de los hallazgos gira en torno a que, la presencia de eventos de enfoque como señala la teoría no siempre está dada, sino que, bajo ciertas condiciones estos pueden ser creados a partir de las motivaciones que se tengan presentes, como fue en el caso del Nuevo Perú, ser los representantes de estos futuros trabajadores y Acción Popular, evitar que el conflicto llegue al país.

En este sentido, el tema no es solo cuestión de regular por regular dado que, las características de los proyectos presentados por los parlamentarios, ayudan a posicionarlos frente a la ciudadanía y así, reforzar la agenda que sus partidos representan. De igual manera, permiten entender las características y/o intereses

que están detrás de los congresistas, los que los llevarán a regular de cierta manera y no de otra.

Al ser nuevo el tema de las plataformas digitales, fue el escenario perfecto para que los parlamentarios en cuestión puedan regularlo bajo sus creencias, ideas, intereses, etc. justificando que no hay un marco legal existente. La investigación pudo contrastar que, cada grupo parlamentario se concentra en una arista del problema: Fuerza Popular se concentra en garantizar la seguridad ciudadana y los derechos del consumidor, el Nuevo Perú en establecer el vínculo laboral y Acción Popular en evitar que la falta de reconocimiento contractual cause futuras protestas en el país.

Entonces, Fuerza Popular representa una forma de entender la relación de los ciudadanos con el Estado pues, si bien es cierto defienden la seguridad de estos y aseguran su libre elección de consumidores, es una mirada neoliberal, la cual no está mal, sino que es una de las tantas miradas que pueden existir. Mientras que, el Nuevo Perú entiende que ellos deben ser los representantes de los trabajadores, que ante la falta de sindicatos ellos deben ayudarlos a conseguir sus derechos laborales. Sin embargo, tras las entrevistas realizadas, esta estrategia quizás vaya en contra de lo que los colaboradores quieren pues, un grupo manifestó que se encontraban conformes con los términos actuales del trabajo.

Es claro que, como cualquier actor político, los parlamentarios que impulsaron estas iniciativas de regulación buscan crédito político y mejorar su imagen ante el electorado, demostrando que cumplen con su función al estar innovado ante fenómenos recientes como es la economía colaborativa.

Asimismo, se pudo constatar que, que los temas dentro del Congreso son tocados por aristas y no analizados de manera integral. No ha habido un consenso o debate sobre en qué consiste la economía colaborativa en general, sino sobre iniciativas o aplicaciones puntuales. Lo cual, significa un reto pues, este tipo de

modelo de negocio sigue en aumento y cada vez son más los sectores que ofertan servicios por las aplicaciones.

Además, llama la atención que los parlamentarios asumen que sus iniciativas van de acuerdo a lo que la ciudadanía quiere, pero como manifestaron los expertos en el tema, las mesas de trabajo son formalidades y un debate cerrado que no deja participar al público objetivo.

En política las cosas no pasan solas, cada acto representa un interés de por medio y las iniciativas de Fuerza Popular, Nuevo Perú y Acción Popular se dan bajo dicha lógica. En cada caso, tanto las características de los emprendedores de políticas como su manera de entender la economía colaborativa, han permitido configurar esos tres caminos diferentes, los cuales más allá de decir si sus propuestas están bien o mal, van orientados porque piensan que una parte de los ciudadanos se va a ver favorecida y esperan ser reconocidos por el electorado.

Además, es importante decir que, la economía colaborativa es un fenómeno nuevo y los precedentes existentes, vienen de casos europeos, con características muy diferentes al contexto peruano, donde la informalidad siempre ha estado presente, donde el sistema de transporte público presenta dificultades y pese a todo ello, con la información que han obtenido los excongresistas, ya sea a través de sus asesores o no, legislan lo mejor que pueden y tratan desde sus esquinas, dar una solución a un fenómeno nuevo.

Cabe mencionar que, tiempo después de haber culminado la investigación, el debate en los medios de comunicación sobre los derechos laborales de los trabajadores comenzó a surgir por dos protestas realizadas por los motorizados del delivery y desde el Ministerio de Trabajo, se convocó a una mesa de trabajo sobre el tema para ver cómo proceder. Al ser un estudio pionero, es necesario seguir investigando al respecto y repensar los temas abordados en la investigación.

Así, con estas conclusiones podemos afirmar que la hipótesis goza de un alto grado de validez y que contribuye a responder la pregunta de esta investigación.



BIBLIOGRAFÍA

- Albaladejo, M. (25 de Febrero de 2015). *Ajuntament de Bacerlona*. Obtenido de https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/barcelona-referencia-en-el-desarrollo-de-las-ciudades-inteligentes-en-todo-el-mundo_153263.html
- Allen, D., & Berg, C. (2014). The sharing economy: How over-regulation could destroy an economic revolution. *Institute of Public Affairs*, 1-40.
- Álvarez, M. (25 de Enero de 2019). ¿Cómo se ha afrontado en el resto de los países de Europa el conflicto entre el taxi y los VTC?
- Álvarez, S. (2018). No hay economía sin colaboración y no todas son solidarias. *Papeles de relaciones escosociales y cambio global*, 5-11.
- Bachrach, P., & Baratz, M. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 947-952.
- Bambarén, R. (25 de Marzo de 2018). *La República*. Obtenido de La República: <https://larepublica.pe/economia/1216700-turismo-en-peru-genero-ingresos-por-mas-de-us-8-mil-millones>
- Batista-Domínguez, R. (2018). Nuevas formas de empleo en la era de Economías Colaborativas. *Innovación Tecnológica*, 1-10.
- Botsman, R., & Rogers, R. (2010). *What's Mine Is Yours: The rise of collaborative consumption*. Harper Collins, Inc.
- Chayer, T., & Lunsford, R. (2017). Revolutionizing the Sharing Economy: How Airbnb changed the travel industry. 111-117.
- Congreso de la República. (6 de Diciembre de 2017). Obtenido de http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0221820171206..pdf
- Congreso de la República. (8 de Junio de 2017). Obtenido de http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0150520170608.pdf
- Congreso de la República. (2018). Obtenido de <http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Transportes/expediente2687.html>
- Congreso de la República. (27 de Setiembre de 2018). *Diario de los Debates*.
- Congreso de la República. (4 de Abril de 2019). Obtenido de http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0414420190404.pdf

- Congreso de la República. (17 de Abril de 2019). Obtenido de http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0424320190417.pdf
- Dammert, M. (4 de Junio de 2019). Regulación de plataformas digitales. (A. Valga, Entrevistador)
- De Belaúnde, A. (18 de Junio de 2019). La regulación de las plataformas digitales. (A. Valga, Entrevistador)
- De Rivera, J., Gordo, Á., & Cassidy, P. (2018). La economía colaborativa en la era del capitalismo digital. *Redes*, 22-31.
- Deloitte. (27 de Julio de 2017). Obtenido de <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/regulacion-airbnb-en-mexico.html>
- Diario Correo. (13 de Agosto de 2018). *Diario Correo*. Obtenido de Diario Correo: <https://diariocorreo.pe/economia/airbnb-peru-es-la-economia-con-mayor-crecimiento-turistico-en-la-region-835773/>
- Dinegro, A. (4 de Junio de 2019). Regulación de las plataformas digitales. (A. Valga, Entrevistador)
- Dupuy, J. (4 de Junio de 2019). Regulación de las plataformas digitales. (A. Valga, Entrevistador)
- Eckhardt, G., & Bardhi, F. (28 de Enero de 2015). *Harvard Business Review*. Obtenido de Harvard Business Review: <https://hbr.org/2015/01/the-sharing-economy-isnt-about-sharing-at-all>
- El Comercio. (9 de Julio de 2018). *El Comercio*. Obtenido de El Comercio: <https://elcomercio.pe/opinion/editorial/airbnb-mincetur-hospedaje-editorial-regulacion-nostalgia-noticia-534232>
- El Comercio. (22 de Diciembre de 2018). *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/gobierno-oficializa-comision-alto-nivel-reforma-politica-noticia-nndc-590361-noticia/>
- El Comercio. (24 de Junio de 2019). Editorial: La regulación del delivery. Lima, Lima, Perú.
- El Comercio. (11 de Junio de 2019). Proyecto Perú 2050 de El Comercio inicia semana de coloquios. *El Comercio*, pág. 13.
- El Comercio. (25 de Junio de 2018). Comex critica reglamento hotelero del Mincetur que impide avance de Airbnb en Perú. Lima, Lima, Perú.
- El Mundo. (Diciembre de 20 de 2017). *El Mundo*. Obtenido de El Mundo: <http://www.elmundo.es/economia/empresas/2017/12/20/5a3a22b0e2704e74278b45d2.html>
- El Tiempo. (28 de Octubre de 2018). Uber cumple cinco años en el limbo de la ilegalidad. Bogotá, Colombia.

- Elías, M. (10 de Setiembre de 2019). Regulación plataformas digitales. (A. Valga, Entrevistador)
- García, G. (10 de Abril de 2019). Fallo polémico: prohíben a Rappi, Glovo y Pedidos Ya hacer delivery en bicicleta. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Gestión. (16 de Setiembre de 2019). Empleo que permite cubrir canasta básica sube 1.5%, pero cae en industria y comercio. *Gestión*.
- Gorog, C. (2018). The definitions of sharing economy: a systematic literature review. *Managment*, 175-189.
- Guerra, R. (18 de Agosto de 2019). Glovo: Lima es la ciudad que más pedidos registra a nivel global. *El Comercio*.
- Guerrero, C. (9 de Febrero de 2017). *Hiperderecho*. Obtenido de Hiperderecho: <https://hiperderecho.org/2017/02/indecopi-reconoce-las-aplicaciones-taxi-no-competencia-desleal-los-taxistas/>
- Guerrero, C. (28 de Junio de 2018). *Hiperderecho*. Obtenido de Hiperderecho: <https://hiperderecho.org/2018/06/mincetur-busca-prohibir-que-peruanos-alquilen-sus-viviendas-a-traves-de-airbnb/>
- Holland, A. (2014 de Octubre de 2014). *Forbearance: Theory and Measurment in the Study of Enforcement Politics*. Massachusetts, Estados Unidos: Cambrigde.
- INDECOPI. (24 de Agosto de 2018). Obtenido de <https://www.indecopi.gob.pe/-/el-indecopi-pone-a-disposicion-de-la-ciudadania-la-guia-interactiva-que-checka-tu-taxi-sobre-las-condiciones-en-las-que-se-brinda-la-intermediacion-del-ser>
- Infobae. (4 de Mayo de 2019). Uber, Cabify y otras aplicaciones pagarán impuestos, ¿cómo afectará a los usuarios? Ciudad de México, México.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies 2nd ed*. Michigan: Longman.
- La República. (21 de Julio de 2018). Mincetur ya no regulará servicios de Airbnb. Lima, Lima, Perú.
- Libre mercado. (5 de Mayo de 2019). Glovo se lamenta: "España es el único país que ha judicializado el modelo de nuestros repartidores". Madrid, Madrid, España.
- Lukes, S. (2005). Power: A radical view. *Crossroads*, 87-95.
- Merino, C. (8 de Diciembre de 2018). Tasa de desempleo juvenil supera cuatro veces a la de adultos a nivel nacional. Lima, Lima, Perú.
- Morachimo, M. (2016). Economía de pares y regulación. *Foro Jurídico*, 42-53.
- Morachimo, M. (17 de Abril de 2019). Regulación de las plataformas digitales. (A. Valga, Entrevistador)

- Muñoz, R., & Abellán, L. (21 de Diciembre de 2017). La justicia europea falla contra Uber y le obliga a operar con licencia. Madrid, Madrid, España.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (28 de Diciembre de 2018). Obtenido de <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021/>
- Publimetro. (5 de Diciembre de 2017). Glovo, la paltforma que hace delivery que "lo que quieras" llega al Perú. Lima, Lima, Perú.
- Punto Edu. (8 de Octubre de 2018). Redes de Consumo. *Punto Edu*, págs. 2-4.
- Ramírez, M. (2007). El diseño de de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Bogotá: civilizar*.
- Redacción EC. (20 de Agosto de 2018). *El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/lima/policiales/uber-joven-denuncia-haber-sido-violada-taxi-aplicacion-noticia-548729-noticia/>
- Román, M. (28 de Agosto de 2019). Regulación de la plataformas digitales. (A. Valga, Entrevistador)
- Semana. (8 de Mayo de 2015). *Semana*. Obtenido de [Semana: https://www.semana.com/tecnologia/articulo/como-hizo-mexico-para-regular-uber/437532-3](https://www.semana.com/tecnologia/articulo/como-hizo-mexico-para-regular-uber/437532-3)
- Serpa, G., & Silva, D. (10 de Noviembre de 2016). *Economía compartida: factores claves para su desarrollo en un contexto limeño*. Lima, Lima, Perú.
- Stenler, A. (2017). The myth os the sharing economu and its implications for regulating innovation. *Emory Law Journal*, 197-241.
- Stone, D. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Harper Collins Publisher.
- Subirats, J. (2008). En *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. (2017). *Nueva Revista Socialista*. Obtenido de <https://nuevarevistasocialista.com/portfolio/del-poscapitalismo-al-postrabajo/>
- Sundararajan, A. (2017). *The Sharing Economy: the end of emplyment and the rise od crowd-based capitalism*. Cambrigde: The MIT Press.
- Tentulogo. (2017). *Tentulogo*. Obtenido de <https://tentulogo.com/uber-la-innovacion-de-una-startup-que-abrio-nuevos-caminos/>
- Terrasa, R. (16 de Mayo de 2019). Qué hay detrás del fenómeno Glovo: las dos caras de la nueva economía digital. Madrid, Madrid, España.
- Uber. (2 de Mayo de 2019). *Uber*. Obtenido de <https://www.uber.com/es-PE/newsroom/company-info/>.
- Unión Europea. (15 de Junio de 2018). Economía colaborativa: el Parlamento Europeo pide reglas claras. Bruselas, Bélgica.

- Vargas, J. (31 de Mayo de 2019). 'Rider' sin papeles: morir trabajando sin ser trabajador. Madrid, España.
- Ventura, R. (2 de Octubre de 2018). Regulación de plataformas digitales. (A. Valga, Entrevistador)
- Zahariadis, N. (2016). Bounded Rationally and Garbage Can Models of Policy-Making. En *Contemporary approaches to Public Policy* (págs. 155-174). Palgrave Macmillan.
- Zupan, S. (2018). Airbnb and Uber: Legal platforms but illegal networked business. *Innovative Issues and approaches in social sciences*, 8-37.

