



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

EMPRESAS DE REDES DE TRANSPORTE

TESIS

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

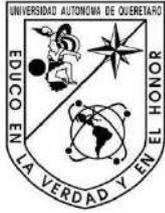
PRESENTA

LIC. DILBA LISSETH SEPÚLVEDA ROBLEDO

DIRIGIDA POR

Óscar Ángel Gómez Terán

Junio 2020



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Empresas de Redes de Transporte

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestra en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta

Lic. Dilba Lisseth Sepúlveda Robledo

Dirigida por

Dr. Óscar Ángel Gómez Terán

Dr. Óscar Ángel Gómez Terán
Presidente
Dr. Edgar Pérez González
Secretario
Mtro. Geovani Ernesto Martínez Nieves
Vocal
Dr. Israel Covarrubias González
Suplente
Dr. Karla Elizabeth Mariscal Ureta
Suplente

Centro Universitario
Junio 2020
México

DEDICATORIA

A mi madre, quien incansablemente me ha brindado su apoyo incondicional.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

AGRADECIMIENTOS

A todas las personas que en este proceso me han aliento a continuar en el camino del conocimiento, a mis profesores, a mis amigos y a mi familia.

Pero sobre todo a Dios que me ha permitido llegar a este momento y lugar.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

ÍNDICE

RESUMEN	vi
SUMMARY	vii
INTRODUCCIÓN	viii
CAPITULO PRIMERO	9
EVOLUCIÓN HISTÓRICA	9
1.1 HISTORIA DEL TRANSPORTE EN QUERÉTARO	9
CAPÍTULO SEGUNDO	12
ERT COMO ALTERNATIVA DE TRANSPORTE	12
2.1 Perspectiva de Investigación	12
2.2. La movilidad y accesibilidad en entornos urbanos.....	12
2.3. Surgimiento de las ERT como alternativa de transporte a nivel mundial y nacional	14
2.4 El caso UBER.....	18
2.5 Las ERT y el debate internacional.	21
2.6 Las ERT en México.	25
2.7. Situación actual del transporte público en el estado de Querétaro.	28
2.8 Planteamiento del problema	33
2.9 Objetivo.....	38
2.10 Pregunta de investigación	38
2.11 Hipótesis	38
2.12 Metodología	39
CAPÍTULO 3 PROCESO DE CONTRASTACIÓN	40
3.1 Transporte urbano y políticas públicas.	40
CONCLUSIONES.....	45
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

RESUMEN

El presente trabajo se encuentra enfocado al ámbito de aplicación de las Empresas de redes de Transporte en el Estado de Querétaro, por lo que se realizó una investigación de los inicios del Transporte Público en la entidad, así como el paso al surgimiento de las Empresas de Redes de Transporte, también llamadas ERT, , sus características y causas de surgimiento a nivel mundial, así como la problemática que su principal exponente (Uber) ha traído consigo tanto en el ámbito internacional, nacional y local.

Posteriormente se realizó un análisis de la problemática actual que la ERT presenta en el estado de Querétaro dando paso a propuestas de implementación como acciones de gobierno a realizar.

Palabras clave: Empresas de Redes de Transporte, ERT, Transporte Público, Aplicación Móvil, Movilidad Urbana, Uber.

SUMMARY

This work is focused on the scope of application and presence of Network Transport Companies (NTCs) in the State of Queretaro.

An investigation was carried out on the beginnings of Public Transportation, starting with the IQT, and covering the emergence of NTCs – particularly their characteristics and the root causes fueling their expansion.

Uber is one of the prime examples of these NTCs – who's growth has created challenges at the International, National, and State / Local levels.

Having researched the topic, we analyzed the current problems that NTCs present in the State of Queretaro, and proposed several follow-up actions be taken by the Government.

Key words: Transportation Network Companies, TNC, Public Transportation, Mobile App, Digital Platforms, Urban Mobility, Uber

INTRODUCCIÓN

El apresurado avance tecnológico que se ha vivido en las últimas décadas resulta inminente, con él lleva aparejado el progreso de la sociedad y el nacimiento de nuevas necesidades individuales y colectivas, de manera aparejada se fomenta la innovación mediante el uso de herramientas novedosas que solucionen las nuevas problemáticas sociales.

Sin embargo, también crea roces entre los actores involucrados en la solución de los problemas sociales, siendo principalmente por una parte el gobierno y por la otra el ciudadano o en su caso el actor que propone la solución, ya que, el avance tecnológico no crece ni a la par ni al ritmo que los gobiernos implementan acciones de política pública.

Si bien es cierto, todos estos avances tecnológicos nunca habían sido tan rápidos como los presentados en la época actual lo cierto es que las disputas que el día de hoy presentamos, son el resultado de la tecnología disruptiva que a su vez crea vacíos legales que cada gobierno ha tratado de enmendar conforme estas avanzan.

En el presente trabajo, se analizará la forma en que una de estas tecnologías disruptivas se introdujo al mercado del transporte y como esta ha afectado la esfera gubernamental tanto en el ámbito internacional, nacional y local, dando paso a propuestas de implementación como acciones de gobierno a desarrollar.

CAPITULO PRIMERO EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1.1 HISTORIA DEL TRANSPORTE EN QUERÉTARO

Se puede decir que el sistema de transporte colectivo de pasajeros en la Zona Metropolitana de Querétaro tiene su origen en los tradicionales tranvías de mulitas de fines del siglo XIX, que presentaban el servicio de pasajeros y de carga sobre una infraestructura de vías férreas alojadas en el derecho de vía de algunas arterias urbanas y suburbanas de la ciudad. El servicio estaba orientado principalmente a satisfacer las necesidades de trasportación de los obreros que trabajaban en la industria textil, cuyas instalaciones se localizaban en diversos sitios de las proximidades de la ciudad de Querétaro (De Llata Gómez, Lozano Guzmán y Muñoz Arango , 2001).

Continuando con el mismo autor, la explotación y la evolución que experimentan los tranvías de mulitas comienzan con la inauguración de la primera línea, en 1882, y concluyera a principios de los años cuarenta con la suspensión definitiva del servicio. En ese lapso la presencia de los centros de producción textil y otras actividades económicas, a menor escala, explican en gran medida el auge y rentabilidad de los tranvías de tracción animal durante las dos primeras décadas de su operación. Su decadencia posterior consecuencia de los efectos del periodo revolucionario y del decaimiento de la industria textil, determina una contracción de la demanda y la degradación paulatina del sistema. Se va generando, de esta manera, un vacío en la calidad y cantidad de la oferta del servicio que prestan los tranvías, el cual es paulatinamente ocupado por camiones habilitados para el transporte de personas, dando pie al actual sistema de transporte público de pasajeros de la ciudad de Querétaro.

La explotación durante los primeros 48 años estuvo a cargo de la empresa privada Tranvías de Querétaro S.A. (TQSA) y más adelante, hasta su clausura, de la Sociedad Cooperativa de Tranviarios. Redituable y en crecimiento durante los primeros 24 años, a partir de 1906 se inicia una etapa de deterioro sostenido del servicio, debido a la insuficiente generación de recursos para la electrificación y modernización del sistema. Ante la imposibilidad de la empresa para cubrir los costos de operación y los salarios del personal, se procede en 1932 al embargo de los bienes y líneas para garantizar los intereses de los trabajadores, quienes, organizados en una sociedad cooperativa, toman en sus manos la administración de la empresa. Los tranvías, sin embargo, siguen en franco declive ante la competencia cada vez más intensa de los camiones de pasajeros, cuya flexibilidad, frecuencia y rapidez relativa pusieron al tranvía en condiciones tales de desventaja que provocan finalmente su desaparición de la escena queretana en 1940 (Jiménez Bautista, s.f.).

Ante la imposibilidad de ofrecer un mejor servicio a la demanda insatisfecha por los tranvías, a mediados de la década de los años 20 surge espontáneamente una oferta de transporte de carácter artesanal, que se da con vehículos automotores de carga adaptados para la traspotación de pasajeros. El servicio es prestado de manera individual por el mismo propietario, quien trabaja como operador de la unidad, surgiendo así el concepto de hombre-camión que aún prevalece en nuestros días. Con el tiempo se van conformando organizaciones de transportistas con carácter gremial, cuyo reconocimiento por parte de las autoridades se pone de manifiesto en 1935, cuando la Secretaría de Economía solicita al Gobierno del Estado que los permisos sean otorgados a sociedades cooperativas. En 1940 se aprueba el reglamento de Tránsito en el Estado de Querétaro, que establece que los permisos deben otorgarse solo a personas físicas que compruebe ser auténticos trabajadores del volante. (De la Llata Gómez, Lozano Guzmán, y Muñoz Arango , 2001)

De igual manera, en esos años la mayor parte de las líneas prestan servicio entre la ciudad de Querétaro y los poblados cercanos. Destacan las Sociedades Cooperativas Autotransporte Querétaro-Villa Corregidora y Querétaro – La Cañada.

En 1950 se expide la “Ley número 44 del Servicio de Transporte”, en la que se establece el servicio de transporte como “Público”, a cargo del Estado y particularmente del Poder Ejecutivo. Se introduce el concepto de “personas morales” o “sociedades” por acciones sujetas al otorgamiento de permisos, estipulándose un máximo de 5 permisos para personas físicas y abiertas el tope para personas morales (La Sombra de Arteaga. s.f.).

Finalmente, la puesta en servicio de la autopista México – Querétaro, aunada al proceso creciente de industrialización experimentada en el estado desde la década de los años 60, imprimieron una dinámica importante al crecimiento y desarrollo de la Zona Metropolitana de Querétaro, la cual se ha visto reflejada en la cantidad y calidad de la oferta de transporte urbano.

CAPÍTULO SEGUNDO

ERT COMO ALTERNATIVA DE TRANSPORTE

2.1 Perspectiva de Investigación

La presente investigación se abordará desde la perspectiva social, misma que se describe por Luhman (Luhmann, 1991) como el resultado del proceso de investigación corresponde al nivel de la producción del conocimiento de la sociedad, teniendo como autores de referencia a Roberto de la Lata Gómez con la realización del “Diagnóstico de Transporte Público en la Zona Metropolitana de Querétaro”, Luis F. Aguilar Villanueva con su libro “Políticas Públicas y Transversalidad” así como diversos dictámenes de necesidad de servicio de transporte Público elaborados por el Instituto Queretano del Transporte.

2.2. La movilidad y accesibilidad en entornos urbanos

El tema de la movilidad urbana se ha vuelto prioritario en la agenda pública. Las personas se mueven constantemente por las ciudades con diferentes motivos de viaje: trabajo, estudio, salud, ocio, entre otros (Merlin, 1996).

En una perspectiva más amplia, Henry (1998) trata el concepto de movilidad como la manera en que un individuo realiza un programa de actividades en sus dimensiones espaciales y temporales. Así, un viaje responde a cierto motivo y utiliza un determinado medio a una hora específica del día.

Ahora bien, las transformaciones territoriales en las que están inmersos los espacios metropolitanos permiten alcanzar un número de destinos más dispersos y alejados del hogar para realizar un mayor número de actividades (Gutiérrez y Juan , 2005). Así, la movilidad se materializa a nivel espacial en los desplazamientos

generados en virtud de las necesidades cotidianas de los individuos. Mientras que los desplazamientos son el resultado de la ubicación del hábitat y de las actividades, su distribución en el área urbana da lugar a la separación de los puntos origen y destino que son la causa de dichos movimientos (Valero, 1984).

Por su parte, Ortúzar y Willumsen (2008) definen el concepto de movilidad como una medida de la facilidad o dificultad de realizar desplazamientos de un origen a un destino específico, mientras que Giacobbe (2009) mencionan que ésta cumple un rol muy importante en el análisis del desarrollo urbano, y que permite una doble lectura: puede ser entendida como la facilidad o dificultad con la que las personas acceden a lugares, o como la posibilidad o imposibilidad de acceder a servicios y lugares.

En este sentido, el sistema de transporte en una ciudad debe resolver las necesidades principales de los ciudadanos (comida, mercado, trabajo, salud y educación) de forma sostenible. Por ello, Pardo (2005) insiste en que la accesibilidad es el principal factor en la movilidad, y la define como la disponibilidad de un ciudadano para movilizarse y la posibilidad de acceder a sus necesidades.

2.3. Surgimiento de las ERT como alternativa de transporte a nivel mundial y nacional

Uno de los principales retos de todo gobierno es adoptar acciones que se traduzcan en bienestar social. En este sentido, las políticas públicas relacionadas con la movilidad juegan un papel prioritario para elevar la calidad de vida de las personas.

En México, la rápida expansión de las zonas metropolitanas ha provocado una mayor intensidad en el uso del automóvil particular, al volverse cada vez más difícil satisfacer las necesidades de traslado de las personas mediante los servicios de transporte público. Esta situación genera dos importantes efectos negativos: contaminación y congestión vial. Frente a esta situación, así como al resultado del aumento demográfico de las ciudades, ha generado el aumento de la demanda de bienes y servicios, que sean mayormente eficientes y que a su vez representen una disminución en su costo tanto operativo como al costo comercial en el cual se ofrecen cada uno de estos, derivado de lo anterior han surgido nuevas opciones de transporte de personas basadas en tecnologías innovadoras, basadas en las necesidades del consumidor, así como en su uso cotidiano, lo que ha traído el aparejado surgimientos de nuevas modalidades de transporte que cuentan como base primordial las modalidades ya existentes.

Este es el caso de las denominadas Empresas de Redes de Transporte (ERT), las cuales permiten conectar a conductores con pasajeros mediante el uso de plataformas digitales móviles. Este modelo de negocio ha generado una oferta de servicio atractiva para el consumidor, pues ofrece atributos tales como: certeza en cuanto a la disponibilidad y tiempos de espera, trazabilidad de ruta, transparencia tarifaria y mayores estándares de seguridad y confort por cuanto ve al usuario así como optimización de tiempo de traslado al evitar pérdida en el tiempo de espera y

traslado en transporte colectivo (o incluso taxi) o búsqueda de estacionamiento del automóvil particular, sin embargo, este modo de transporte también tiene beneficios para el operador y/o dueño de la unidad vehicular, ya que se le otorga a estos mayor control sobre sus ingresos y tiempo; a la vez que se beneficia a un tercero involucrado que es el ciudadano que no hace uso del propio transporte, ya que al disminuir el uso intensivo de automóvil particular se disminuye el tráfico y bajan los índices contaminantes, pese a todos los beneficios la ERT no ha sido reconocido por las legislaciones locales a nivel global, mismas que suelen quedar rezagadas frente a los avances de la tecnología, generando conflictos con los prestadores de servicio de transporte público.

En consecuencia de lo anterior, se ha suscitado un conflicto que al día de hoy prevalece en el aspecto internacional nacional y local, ya que en el ámbito público se cuenta con dos empresas del mismo sector (transporte) que por un lado una o varias de ellas prestan el servicio al margen de las legislaciones y por la otra una o varias de ellas prestan el servicio de transporte en apego a la normatividad aplicable, siendo esta última el sector de transporte público concesionado o permissionado, ambas cuentan con modelos de negocio bastante similares (oferta de servicio de transporte de puerta a puerta en su mayoría), sin que las primeras garanticen entre otras cosas aspectos fundamentales e indispensables del servicio concesionado y/o permissionado, tales como estabilidad en la tarifa, seguridad en los traslados o incluso el pago de impuestos, derechos o aprovechamientos que el estado debe percibir, por tanto al no estar reguladas o mantenerse al margen de dicha regulación las primeras, pueden reducir costos, tener mejores ofertas de servicios y en consecuencia generan una competencia desleal con los prestadores de servicio de transporte público otorgado mediante concesión o permiso por el estado.

Es importante destacar que la aceptación y rápida proliferación de las ERT ha ocurrido por una suma de situaciones que han experimentado los ciudadanos urbanos

en sus vidas cotidianas, tales como: mala calidad de la prestación de transporte público (en su mayoría tipo taxi), la deficiencia de los autobuses públicos tradicionales, la actitud hostil de los conductores en la transacción del servicio, las condiciones físicas de las unidades, el sobreprecio y la permisividad u omisión de los marcos normativos en materia de movilidad urbana. Otro motivo es la flexibilidad que estas ciber empresas tienen para operar categorías acordes con los intereses de confort y posibilidades económicas de los usuarios. “Uber” por ejemplo, maneja los servicios *Uber X*, *Uber X más sillita de bebé*, *Uber XL*, *Uber Black* y *Uber Suv*. En tanto “City Drive” presenta las opciones *ecocity*, *city* y *Suv*, y Cabify trabaja el servicio *lite*, a estos servicios le podemos sumar la adición de otros tantos que como la reciente empresa “Jetty”, compite con los anteriores brindando el servicio de comúnmente conocido como “colectivo”, mediante aplicación tecnológica, brindado en “camionetas ejecutivas”, con previa designación de asientos elegidos por el consumidor, con rutas optimizadas para llevar las personas de su casa a su trabajo, con un costo menor al ofertado por otras ERT, generando así una competencia directa con modalidades de transporte público como el colectivo y el transporte de personal.

En resumen, estos servicios se han convertido en la opción más práctica para complementar las necesidades de movilidad de una cantidad importante de personas de los centros de población (González Pérez, 2017), razón por la cual resulta necesario que el estado en uso de sus atribuciones vigile la implementación y aplicación de estas empresas, en las cuales se trasladan diariamente miles de personas, a través de autos particulares, manejados en el mejor de los casos por sus propios dueños, quienes no garantizan la operación en los términos establecidos por las autoridades en cada uno de sus ámbitos.

Dentro del colectivo de ERT locales y extranjeras (Uber, Cabify, City Drive, Siggo Jetty, entre otras), Uber ha sido la que mayor auge ha tenido y, consecuentemente, la que

ha coparticipado con escenarios complejos que han influenciado modificaciones a los marcos normativos en materia de movilidad urbana (Jetty, 2019).

Resulta así claro, que todas aquellas prestadoras de servicio a través de aplicación tecnológica (reguladas o no reguladas) resultan ser en su individualidad una Empresa de Red de Transporte (ERT) Esto significa que es una empresa dedicada a mediar el acuerdo entre usuarios y proveedores de servicios de transporte a través de aplicaciones en teléfonos móviles (COFECE, 2015).

Aunque inicialmente fueron notorias las diferencias del servicio ofertado por las ERT respecto al servicio del taxi, principal competidor y considerado como el mayormente afectado, actualmente se han replicado algunas conductas por ambos servicios, es decir, se percibe un comportamiento, sino igual, al menos con algunas similitudes identificadas por la vestimenta, trato para con el cliente, mecanismos de acceso, condiciones de las unidades, etcétera. En otros términos, las características iniciales, tanto de las unidades como de atención al cliente, han cambiado significativamente, al grado de suponer que la permisión y regulación de este servicio ejecutivo ha configurado un híbrido con características taxificadas. Es decir, los datos sugieren que se están convirtiendo en una nueva opción más de taxi (González Pérez, 2017).

2.4 El caso UBER

La evolución tecnológica nunca había sido tan rápida como en la época actual, problemáticas que tenemos el día de hoy son resultado del nacimiento de tecnologías disruptivas que dejan entrever la falta de previsión legal que los gobiernos a nivel mundial fueron incapaces de prever y que pretenden solventar sobre la marcha.

No es desconocido que el desarrollo tecnológico es necesario para el progreso de la humanidad, es la manera de mejorar la calidad de vida de los habitantes de cada región en particular, facilitando la vida cotidiana, saciando las necesidades colectivas, sin embargo, este desarrollo el día de hoy viene aparejado de situaciones que crean fricciones generadas porque la sociedad exige soluciones tecnológicas que los Gobiernos no fueron capaces de enfrentar, tal es el caso de las ERT.

El caso mayormente emblemático de estas ERT es el de la transnacional UBER, quien proporciona a sus clientes vehículos de transporte con conductor, a través de su software de aplicación móvil, que conecta los pasajeros con los conductores de vehículos registrados en su servicio, los cuales ofrecen un servicio de transporte a particulares, razón por la cual, el gremio taxista alrededor del mundo considera una invasión a su esfera de prestación de servicio.

Es importante destacar que los taxis operan con reglas y normatividad especial de cada entidad federativa, cuestión que las ERT están al amparo de la regulación o no de las legislaciones existentes, por lo que en caso de ser inexistentes quedan eximidas de pago de impuestos, derechos o contribuciones a favor del estado, obligaciones con las que sí cuentan los prestadores del servicio de taxi.

En ese sentido, UBER fue calificado por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como una Empresa de Red de Transporte (ERT) basada en

aplicaciones móviles, lo anterior en razón de que según lo argumentado por la COFECE las ERT pueden ser plataformas complementarias a aquellas que conectan a consumidores de servicios de transporte de punto a punto con taxistas registrados en la modalidad de servicio público y plataformas independientes, aquellas que conectan a conductores particulares con consumidores, siendo la última categoría en donde se encuentra UBER, esto significa que es una empresa dedicada a mediar el acuerdo entre usuarios y proveedores de servicios de transporte a través de aplicaciones en teléfonos móviles COFECE, (2015); y opera con una legislación incipiente en algunas entidades federativas e inexistente en otras, lo que genera incertidumbre para todos los participantes en el mercado.

Dada la naturaleza del negocio de UBER y sus notorias similitudes con los servicios de taxis, impedía a esta última a cubrir temas fiscales, laborales o de movilidad, razón por la cual, la mejor apuesta del Estado fue modificar o crear legislación a las nuevas tecnologías y necesidades de los consumidores, sin que estas modificaciones resultaran eficientes en el total de legislaciones creadas, ya que como ha sido visto, Uber respondió con enfrentas judiciales y negativa al cese de operaciones.

Si bien el camino de UBER en México ha sido tortuoso al igual que en el resto del mundo, se puede decir que este tipo de ERT permanecerán operando en cada uno de los países en los que se han introducido, incluso como al día de hoy, evolucionarán y entrarán en la competencia de nuevas modalidades de transporte y modelos de negocio, tales como transporte de pasajeros con la ERT “Blabla Car” o incluso con la incorporación de traslado de alimentos como “Uber Eats”.

Queda claro que la introducción de Uber al mercado global deja evidenciada la necesidad de que las autoridades tomen cartas en el asunto con antelación a que las problemáticas se presenten, regulando, garantizado, dando certeza jurídica a los

gobernados, así como evitando frenar el crecimiento económico y laboral que la introducción de innovaciones tecnológicas pudiera traer de manera benéfica a la población.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

2.5 Las ERT y el debate internacional.

A nivel mundial, las ERT han sido objeto de un intenso debate. Por una parte, los grupos de interés (concesionarios y/o permisionarios de taxis) han manifestado que mientras ellos están sujetos a regulaciones y pagos de derechos, aprovechamientos e impuestos, mismos costos que en algunos países suelen ser muy elevados, las ERT operan sin esa carga gubernamental y en algunos casos, operan en contra de las leyes aplicables.

Por otra parte, un segmento importante de los usuarios defiende su derecho a contar con una opción diferenciada de servicio que atiende de manera eficaz y efectiva a sus necesidades.

La experiencia nivel global es diversa, mientras que en algunas ciudades del mundo el servicio opera sin mayor problema, otras lo han prohibido, algunas lo regulan de manera competitiva con el servicio de taxi, otras lo hacen de una manera poco eficaz para “nivelar” el campo de juego frente a los taxis.

Tales experiencias se pueden apreciar en diversas empresas, siendo la más representativa la empresa UBER B.V., quien se ha encontrado frente a entrampados conflictos judiciales alrededor del mundo, siendo representativos los siguientes:

En los Países Bajos, el Tribunal adoptó como medida cautelar que la empresa debía abstenerse de trabajar con conductores que, sin poseer una licencia de taxi, cobraran una determinada tarifa, lo anterior con sustentó con la tesis emitida por el Ministerio de Transporte, en relación a una presumible conducta infractora de la normativa reguladora del servicio del taxi.

En Italia, tribunal de Milán ordenó el 26 de mayo de 2015 la suspensión cautelar de la aplicación UberPop en todo el territorio nacional italiano, tras la presentación de un recurso por parte de asociaciones de taxistas, en el cual alegaron que el servicio de Uber llevaba a cabo competencia desleal, a dicha suspensión, Uber interpuso recurso contra la suspensión dictada en mayo de 2015.

En el mismo sentido, la máxima corte de la Unión Europea, dictaminó que - Francia tiene derecho a presentar cargos criminales contra ejecutivos locales de Uber por operar servicios ilegales de taxis, lo anterior derivado de que el caso estaba relacionado con la práctica de Uber de emplear conductores sin licencia para su servicio UberPOP, razón por la cual fue suspendido el servicio en ese país y en varias otras ciudades de la Unión Europea (Fioretti, 2016).

En el caso español, el Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid ordenó en diciembre de 2014, la cesación y prohibición cautelar en España del sistema UberPop, lo anterior tras una petición de medidas cautelares previa a la presentación de la demanda principal, la cual fue formulada por parte de la Asociación Madrileña del Taxi contra la transnacional Uber. (FERNÁNDEZ ORTEGA, 2016)

En el caso de la ciudad de Portland (Oregón), U.S.A., UBER, pactó suspender su actividad durante tres meses, a fin de que el gobierno de aquella ciudad adaptara su legislación en materia de movilidad y transporte y así operar de manera legal, sin embargo, derivado de declaraciones por ambas partes, resultó en la operación de la plataforma de manera ilegal, ya que mientras Uber declaró que continuaría operando con posterioridad al periodo pactado con el Gobierno de la ciudad, ya fuera que hubiera o no cambios normativos, mientras que el Gobierno de Portland advirtió que no cambiaría sus ordenanzas para homologar los vehículos de Uber a los taxis (FERNÁNDEZ ORTEGA, 2016).

En el estado de Carolina del Sur, U.S.A. le fue prohibida a la empresa UBER la operación en tanto contara con la certificación estatal exigida. La “Public Service

Commission”, ente público encargado de proporcionar una regulación abierta y efectiva y la adjudicación de los servicios públicos del estado, a través de una administración consistente de la ley y el proceso regulatorio, emitió una orden de cese y desistimiento a la empresa en comento, en tanto que Uber no contara con un certificado de conveniencia y necesidad pública, requisito legal para poder operar con normalidad, mismo requisito que es exigido al servicio de taxi.

Caso contrario, en la ciudad de Nueva York, U.S.A., donde la actividad de la empresa está permitida, bajo la regulación de la “Taxi and Limousine Commission”, la cual es la agencia del gobierno de la Ciudad de Nueva York, encargada de otorgar licencias y regular los taxis y las industrias de vehículos de alquiler, incluidas las empresas basadas en aplicaciones, resultó en una disputa con prestadores del servicio de taxi y sindicatos que se unieron para demandar al gobierno de la ciudad por considerar que dicha dependencia mostraba preferencia a la empresa Uber, algo que estaría causando un daño irreparable a sus negocios.

No menos importante es referirnos a los hechos suscitados en América Latina, donde la transnacional Uber se ha encontrado con la misma problemática europea, siendo esta la falta de regulación, razón por la cual el 1 de abril de 2016 fue presentado un proyecto de ley para regular el uso de aplicaciones vía web de prestación de servicios como el que facilita Uber que califica como transporte público (H. Cámara de Diputados de la Nación, 2016).

Seguido de esta acción, El 13 de abril de 2016, fue ordenado por el Tribunal de Justicia de Buenos Aires que, de modo inmediato, suspenda cualquier actividad que desarrolle la empresa Uber o cualquier sociedad bajo ese nombre y tipo de actividad, sin embargo la empresa Uber respondió a la situación desconociendo el fallo y ofreciendo viajes gratis por una semana (Página 12, 2016).

Actualmente la legislación argentina fue adaptada al incorporar “transporte a través de plataformas digitales”. (Basch, 2018).

Por otro lado, en Costa Rica, el pasado mes de agosto del 2015, inició operación la plataforma Uber, causando diversas reacciones, tomando realce ya que ofrecieron un servicio más económico que los taxis tradicionales, razón por la cual los taxistas reaccionaron de manera enérgica a la introducción de esta plataforma quien actuaba al igual que en el resto del mundo de manera ilegal, por no contar con un permiso o concesión otorgado por el gobierno de aquel país (Forbes Centroamérica, 2018).

El problema en Costa Rica ha ido aún más lejos, ya que el propio gobierno no comparte la creación de empleos a costa de operaciones ilegales, aunque dichos empleos sean administrativos y conforme a ley, por lo que lanzó un comunicado donde pide a la plataforma dar por finalizados sus servicios dentro del país, sin embargo, Uber reaccionó al igual que en los demás países del mundo donde contó con este problema, comunicándole a sus usuarios que no suspenderían sus labores.

En 2017, el Consejo de Gabinete de Costa Rica reglamentó el servicio de transporte ofrecido mediante plataformas tecnológicas, bajo protestas de los taxistas quienes consideran que, a pesar de contar con un marco normativo, estos fomentan la competencia desleal (Forbes Centroamérica, 2018).

Así en los diversos tribunales en los que se ha visto inmiscuido la regulación de las ERT han respondido igualmente en formas opuestas dependiendo de las leyes que rigen en cada lugar. Por su parte, prácticamente todas las autoridades de competencia que se han pronunciado sobre esta nueva modalidad de servicio de transporte de pasajeros, han resaltado el impacto favorable de los servicios prestados por las ERT.

2.6 Las ERT en México.

Las ERT (Uber y Cabify, en particular) iniciaron operaciones en el país en 2013 y comenzaron a crecer de manera acelerada, una de las razones obedece a la llamada externalidad de red, es decir, al uso de una plataforma que crece de valor en la medida que existen más usuarios inscritos (en este caso, conductores y pasajeros).

El servicio resultó muy atractivo para cierto tipo de consumidores que tenían necesidades de movilidad no satisfechas, pero, además, contaban con acceso a una tarjeta de crédito y a un teléfono móvil con ciertas características. Este modelo brinda, como se explicó anteriormente, una oferta diferente e innovadora con respecto a la que ofrecen los taxis tradicionales, basados en el uso de la tecnología. Lo anterior, cobra especial relevancia al considerar las deficiencias, problemas y riesgos asociados al transporte público de las grandes ciudades.

Como toda tecnología disruptiva, a su llegada a la Ciudad de México, las ERT generaron reacciones adversas por parte de los sectores tradicionales, es decir, los concesionarios del servicio público tradicional de taxis. Esta discusión formó parte de la agenda pública del Gobierno de la capital del país, el cual anunció que analizaría el tema y formularía un marco regulatorio al respecto, en un sentido u otro. Ante esto, el Pleno de la COFECE decidió emitir una opinión para incidir en este proceso desde la óptica de la competencia.

Al igual que en otras partes del mundo las ERT se han enfrentado a una serie regulaciones para poder operar, tal es el caso de la Ciudad de México, donde el titular de la Secretaría de Movilidad, mencionó que se transparentarían los servicios y acuerdos entre empresas y gobierno, con el fin de homologar el transporte privado con los taxis regulares, acción que se vio materializada con la regulación de dichas plataformas en 2015, cabe destacar que, en el caso en particular de la Ciudad de

México, las plataformas cuentan con la prohibición de realizar el cobro en efectivo (López, 2018).

Ahora bien, por cuanto ve a la ciudad de Guadalajara, se suscitaron diversos enfrentamientos desde inicios del año 2015, los cuales fueron incentivados por el gremio de taxistas de la ciudad de Guadalajara, manifestándose en contra de la empresa Uber y a su vez solicitando al Gobierno del Estado de Jalisco la erradicación de la práctica de dicha empresa por representar una competencia directa que afecta su economía hasta un 50% de su productividad diaria (Quintanilla, 2015).

Tras este conato, el Gobierno de la entidad tapatía realizó una inspección a la empresa Uber, dando como resultado que la misma está registrada como prestadora de servicios de tecnología y no como transporte público, actividad que de acuerdo a lo manifestado es el servicio que realizan sin brindar algún tipo de protección a los choferes y usuarios (Quintanilla, 2015).

A fin de brindar un marco jurídico que de certeza a esta nueva modalidad de transporte, fue creado el Decreto número 25814/LXI/16 del día 12 de mayo de 2016, en donde se reforman diversos artículos de la “Ley de Movilidad y Transporte del estado de Jalisco”, que tenía como objetivo generar un marco normativo de mayor amplitud en materia de regulación de estas nuevas modalidades del servicio del transporte (González Pérez, 2017).

Caso similar enfrenta Sinaloa, donde la transnacional Uber a arribado al igual que en el resto de las ciudades citadas, sin que mediara de manera previa legislación que soporte la actividad realizada, acción que al igual que el resto de las entidades fue mal recibida por parte de los concesionarios de la modalidad de taxi, quien entre conatos de violencia ha procurado que la ERT cese sus operaciones en la entidad, sin

éxito alguno, cabe destacar que la entidad Sinaloense no cuenta con legislación aplicable al caso, por lo que ha tenido que intervenir el gobierno estatal de Sinaloa a mediar la situación y discutir el futuro de la regulación de esta aplicación (GONZÁLEZ PÉREZ, LIZCANO CARO, y ASPRILLA LARA, 2019).

Dirección General de Bibliotecas UAQ

2.7. Situación actual del transporte público en el estado de Querétaro.

El transporte público en Querétaro ha venido desarrollándose de manera casi espontánea como resultado de la demanda generada por la población y por presiones políticas y sociales de carácter cíclico. En este contexto es que llegan las ERT con la transnacional Uber en el año 2013, año de nacimiento de la Dependencia Gubernamental encargada de darle regulación al Transporte Público y Especializado en el estado de Querétaro, siendo este el Instituto Queretano del Transporte.

Derivado de esta intromisión al sistema de transporte Queretano, los concesionarios de la modalidad de taxi en Querétaro calificaron de competencia desleal la llegada de esta empresa a la entidad, lo anterior en razón de que en ese momento la legislación local no contemplaba la modalidad aludida, tal y como ocurrió en el resto de entidades federativas del país y en el resto de las ciudades del mundo en las que la presencia de Uber se presentó como una opción innovadora de transporte público (Álvarez, 2019).

No obstante, la introducción de Uber a la entidad se sumaron otras empresas tanto locales como transnacionales al mercado queretano, tales como Taxy Go y Cabify, operando al amparo de la Ley tal y como lo realizó la primera.

Derivado de lo anterior y tratando de dar legalidad a las ERT, fue propuesta por los legisladores locales de la entidad la incorporación de las ERT a la Ley de Movilidad para el Transporte del Estado de Querétaro, dando como resultado la aprobación de la adición a la Ley en cita, publicada el 27 de mayo de 2016, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” en su ejemplar número 31, cuyo objeto principal fue el de regular en el estado de Querétaro las ERT, creando la distinción propuesta por el Pleno de la COFECE (2015), dando nacimiento así al Transporte Privado de Pasajeros, con la visión principal de brindar

seguridad y certeza jurídica a los usuarios de dicha modalidad de transporte (La Sombra de Artega, 2016).

A sabiendas de que la incorporación en la Ley sin aplicación de la misma resultaría en letra muerta es que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro en fechas 02 de septiembre de 2016 y 02 de febrero de 2017, las convocatorias dirigidas a las empresas especializadas, personas físicas o morales, interesadas en obtener su registro y permiso para la prestación del servicio de transporte privado de pasajeros en el estado de Querétaro, convocatorias que tuvieron respuesta por parte de 23 empresas participantes siendo una de estas la transnacional Uber, promoviendo un Amparo por considerar que la legislación queretana sobre regulaba la operación de dicha empresa, argumentando no brindar un servicio de transporte público, sino de conectividad entre usuarios y operadores (González de Cossío, s.f.).

Sin perjuicio de lo anterior, el proceso establecido en las convocatorias de referencia concluyó, otorgando permiso para la operación a 20 de las 23 plataformas participantes siendo estas ADV Taxi Seguro, Belite, Blue Car, Cabify, Easy Taxi, Faste, Global Go, Pick Me App, Radio Taxi Acueducto, Radio Taxi Diamante, Radio Taxi Grupo Pescador, Taxi Centenario, Taxi Go Express Qro, Taxi Global, Taxi Qro, Taxi Seguro Tec, Taxi Tel Plus, Taxi Libre, Taxi 25 de julio y Yapp App, según comunicado número 016/17 de fecha 27 de marzo de 2017, emitido por el Instituto Queretano del Transporte (Instituto Queretano del Transporte, 2017).

Habiendo concluido la etapa de otorgamiento de operación de permisos a las 20 plataformas antes mencionadas, es que le fue solicitada a cada una de las empresas autorizadas y agrupaciones de taxistas el padrón de asociados que reúnan los requisitos establecidos en las convocatorias para que puedan participar y, en su caso, ser beneficiarios en la obtención de un permiso de operación por un año -

prorrogable- para operar bajo este esquema de transporte, teniendo un total de 1410 permisos a otorgar, mismo número que fue tomado del Dictamen Técnico “Dictamen de necesidad de servicio público en la modalidad de transporte privado de pasajeros en el Estado de Querétaro” el cual garantiza que haya un equilibrio entre oferta y demanda, sin que con esto se genere un perjuicio mayor al existente.

Pese al número de permisos a otorgar, fueron otorgados un total de 634 permisos a operadores para la operación de la modalidad de transporte privado de pasajeros, lo que representó un 44% del número total que garantizaba la oferta y demanda señalada en el “Dictamen de necesidad de servicio público en la modalidad de transporte privado de pasajeros en el Estado de Querétaro”, es de destacarse que dicha acción no se debió a la falta de cumplimiento por parte de los participantes, sino al bajo número de requirentes a la convocatoria, ya que, la mayoría de los conductores de esta modalidad de transporte se encuentran adheridos a la plataforma Uber (Instituto Queretano del Transporte, 2017).

Habiendo ya realizado la entrega de los permisos para la operación de las plataformas denominadas “Privado de Pasajeros”, fue que el Instituto Queretano del Transporte acudió a realizar una verificación de cada una de las plataformas con el fin de asegurar su correcto funcionamiento y operación, con el cual se pretende dar certeza a la seguridad del usuario de los servicios, arrojado que de las 20 plataformas registradas únicamente 1 cumple con los requisitos mínimos de operación, así mismo es importante señalar que de las 20 plataformas, ninguna cuenta con renovación de permiso en el año 2018, por lo que el total de plataformas del servicio Privado de Pasajeros se encuentra nuevamente al margen de la Ley (Instituto Queretano del Transporte, 2018).

Analizando la situación actual de las ERT en el estado de Querétaro, fue arrojado que, pese a la incorporación en el marco jurídico de estas últimas, el Instituto Queretano del Transporte arrojó un total de 147 infracciones del mes de abril de 2017 a diciembre de 2018 a prestadores del servicio de transporte público o especializado

sin contar con el título de concesión o permiso correspondiente en su modalidad de Privado de Pasajeros, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

ABRIL A DICIEMBRE 2017	
MODALIDAD	TRANSPORTE PRIVADO DE PASAJEROS
Etiquetas de fila	Cuenta de MUNICIPIO INFR.
COLÓN	2
EZEQUIEL MONTES	1
PEDRO ESCOBEDO	5
QUERÉTARO	24
Total general	32

FUENTE: Instituto Queretano del Transporte

ENERO A DICIEMBRE 2018	
MODALIDAD	TRANSPORTE PRIVADO DE PASAJEROS
Etiquetas de fila	Cuenta de MUNICIPIO INFR.
COLÓN	2
EZEQUIEL MONTES	1
PEÑAMILLER	1
QUERÉTARO	105
SAN JUAN DEL RÍO	6
Total general	115

FUENTE: Instituto Queretano del Transporte

Cabe señalar, que derivado del análisis realizado en campo, se advierte que un gran número de infractores son miembros de la transnacional UBER, sin que a estos les importe el elevado costo de la sanción impuesta, que va de una multa de setecientos cincuenta a mil doscientas cincuenta veces el valor diario de la UMA, materializado en \$63,367.50 a \$105,612.50 así como la remisión de la unidad

vehicular al servicio de depósito y guarda, así como quedar imposibilitado a obtener una concesión o permiso de así solicitarlo.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

2.8 Planteamiento del problema

El crecimiento acelerado de la mancha urbana de los principales centros de población en la entidad se ha dado en un contexto de vacíos en la planeación urbana y su normatividad. La expansión territorial de las ciudades, desarrolla una estrecha relación con el acceso a bienes, servicios y derechos. El crecimiento de la mancha urbana es constatable en Querétaro, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2018), la tasa de crecimiento poblacional es de 2.9 superando la media nacional de 1.6, la misma institución calcula que para el año 2030 el municipio de Querétaro aumentará su población alrededor de 118 mil 991 habitantes, lo que representa el 42.9% del total de la población en el estado.

Uno de los principales retos de todo gobierno es adoptar acciones que se traduzcan en bienestar social. En este sentido, las políticas públicas relacionadas con la movilidad juegan un papel prioritario para elevar la calidad de vida de las personas. En México, la rápida expansión de las zonas metropolitanas ha provocado una mayor intensidad en el uso del automóvil particular, al volverse cada vez más difícil satisfacer las necesidades de traslado de las personas mediante los servicios de transporte público.

Frente a esta insuficiencia, han surgido nuevas opciones de transporte de personas basadas en tecnologías innovadoras, este es el caso de las denominadas Empresas de Redes de Transporte (ERT), las cuales permiten conectar a conductores con pasajeros mediante el uso de plataformas digitales móviles. Este modelo de negocio ha generado una oferta de servicio atractiva para el consumidor, pues ofrece atributos tales como: certeza en cuanto a la disponibilidad y tiempos de espera, trazabilidad de ruta, transparencia tarifaria y mayores estándares de seguridad y confort. Sin embargo, como ha quedado claro, el servicio no siempre está reconocido

por las legislaciones locales o en su caso resultan insuficientes para vigilar esta evolución en el transporte.

Aunado a lo anterior, la COFECE (Comisión Federal de Competencia Económica) identificó que en el servicio de transporte público en su modalidad de taxi cuenta con dos problemas que limitan la calidad en favor del consumidor, siendo estos las asimetrías de información y problemas de coordinación, que las aplicaciones subsanan (COFECE, 2015).

- Asimetrías de información: Los consumidores están imposibilitados a conocer aspectos de seguridad relacionados con el conductor y el vehículo; rutas y precio.
- Problemas de coordinación: Los consumidores potenciales y los conductores carecen de datos duros sobre el comportamiento de la demanda y oferta en determinadas zonas, lo cual genera sobreoferta o suboferta.

Dada dicha problemática, da paso a la utilización por parte de los usuarios de la ERT. (COFECE, 2015)

No menos importante es destacar que, el servicio de taxis en México ha mantenido una caída importante, esto se debe en gran parte a que los ingresos percibidos por los conductores son bajos, aunado a lo anterior, el número de taxistas ha crecido de una forma que no corresponde a la demanda y que la tarifa impuesta por el gobierno no se ajusta a la realidad del mercado.

Adicionalmente, la mayoría de los operadores no son dueños de los autos por lo que la explotación de la concesión o permiso es en razón de una retribución económica al concesionario o permisionario, esto reduce los márgenes de ganancia y

hace la competencia más agresiva, sumado a lo expuesto, son los operadores quienes deben costear el mantenimiento del automóvil –tanto mecánicamente como estéticamente–, el pago de impuestos, derechos y/o aprovechamientos, tarjeta de circulación, verificación, tenencia, licencia de conducir del tipo correspondiente, seguro de responsabilidad civil para terceros y/o taxímetro, entre otras. (Medina, 2014)

Los concesionarios del transporte público en su modalidad de taxi saben y vive la existencia de estos problemas, por lo que en afán de competir en el mercado se han sumado a la implementación de servicios de tipo “radio taxi” o en su caso han desarrollado aplicaciones tecnológicas para facilitar al usuario el uso del taxi, entrando en competencia con las ERT, sin embargo, dichos concesionarios reconocen que además de la entrada de las ERT juega un papel fundamental, lo cierto es que uno de los grandes problemas de movilidad en las ciudades no tienen como causa exclusiva que los ciudadanos prefieran utilizar medios privados para liberarse del transporte público, sino una mala planeación vial. (Law@Tec, 2016)

De acuerdo al alegato realizado por el grupo Emprendedor de Estudios Técnicos del Taxi, en asociación con Elite, grupo español al cual los conductores mexicanos se han adherido, los taxistas reconocen que la época actual se caracteriza por un nuevo modo de producción y organización social, derivado de la evolución de las telecomunicaciones y la mundialización de la economía. Sin embargo, afirman que las aplicaciones de este tipo tienden a fomentar una competencia desleal y el intrusismo. (Law@Tec, 2016)

La entrada de Empresas de Redes de Transporte basadas en Aplicaciones Móviles (ERT), en algunas de las principales ciudades de México, ha suscitado un intenso debate, el cual ha mostrado distintas aristas que van desde la legalidad o no del servicio que prestan dichas empresas; la emergencia de nuevas modalidades de trabajo precario; la aplicación de las nuevas tecnologías de la Información y la

Comunicación (TIC's) en el transporte privado y concesionado, y su normatividad; hasta el tema de la regulación o desregulación del servicio de transporte.

El entramado de aspectos promovidos por la explotación económica del servicio de transporte por tales ERT, ha colocado bajo la lupa de la opinión pública la compleja configuración en la producción del servicio de transporte público en la modalidad de taxi, así como del nuevo modelo de gestión del servicio ofrecido por ERT.

Al respecto, una plataforma independiente al servicio público de taxi, como es el caso de UBER, constituye un caso emblemático. Uber ha entrado en el mercado de transporte de diversas partes del mundo, presentándose como proveedor de una aplicación tecnológica a particulares que prestan el servicio de transporte de pasajeros de manera independiente al servicio público de transporte, prestadores que no cubren con los requisitos marcados por el gobierno para brindarlo como un servicio concesionado. Entre los problemas al que se enfrenta el estado con este sistema de transporte es el cobro de la tarifa, ya que es más económico que el de servicio de taxi, lo cual genera una competencia desleal entre estos dos grupos, generando cada vez un mayor número de adeptos a la plataforma electrónica, razón por la cual genera descontento y malestar entre los primeros.

Estos y otros problemas han generado en diversas partes del mundo, conflictos sociales entre los concesionarios del sistema tradicional (taxi) y los nuevos asociados al sistema de ERT con aplicaciones tecnológicas, si bien es cierto los diversos estados han procurado regular este sistema, todos se encuentran hoy en un entrampado conflicto judicial que no ha definido hoy la garantía principal del ciudadano, que es, por un lado la prestación del servicio de transporte y por otro que dicho servicio se preste garantizando la seguridad personal de los individuos que intervienen en el mismo, tal es el caso del Estado de Querétaro.

Si bien es cierto en la república mexicana el modelo de negocio de las ERT, como Uber y Cabify opera con regularidad, desde junio de 2013, de manera interestatal en diversas ciudades, entre las que destacan la Ciudad de México, Estado de México, Guadalajara, Guanajuato, Salamanca, Celaya, Tijuana, Ensenada, Monterrey, Saltillo, Ciudad Juárez, Puebla, Toluca, Aguascalientes, Cuernavaca, Hermosillo, Irapuato, Mexicali, San Luis Potosí, León, Mérida, Campeche, Cancún, Los Mochis, Mazatlán, Cuernavaca, Culiacán, Mexicali, Tijuana, Torreón, Villahermosa, Zacatecas y por supuesto Querétaro.

El surgimiento de las ERT invita a replantear las políticas públicas respecto al transporte público, y a repensar el futuro de las ciudades y el concepto de espacio.

2.9 Objetivo

El objetivo del presente trabajo es:

Proponer una alternativa de Política Pública que mejore el sistema de Transporte Público y Especializado en el Estado de Querétaro.

2.10 Pregunta de investigación

Habiendo realizado el análisis del planteamiento del problema referido, así como en relación con el objetivo del presente trabajo, lleva a realizar el cuestionamiento central con el que se pretende dar respuesta, siendo ¿Cuáles son las alternativas de políticas públicas que mejore el sistema de Transporte Público y Especializado en el Estado de Querétaro?

2.11 Hipótesis

Tomando en consideración los planteamientos anteriormente vertidos, así como con el fin de contrarrestar las tendencias negativas en los patrones de movilidad, tales como el alza en la congestión vehicular, los problemas de seguridad entre otros es que se considera como solución a la problemática la creación alternativas de Políticas Públicas que mejore el sistema de Transporte Público y Especializado en el Estado de Querétaro, las cuales se considera podrán abarcar una doble perspectiva, pudiendo ser legal y social, teniendo como hipótesis en la perspectiva social el dotar de elementos tecnológicos a los prestadores de los servicios de transporte público y especializado, tales como equipos de comunicación a través de plataformas que midan tarifa, tiempo, distancia, pero sobre todo que brinden certeza y seguridad en al usuario tanto en el ámbito personal como en el económico, siendo esta la obligación del estado, así mismo, por cuanto respecta a la

perspectiva legal, deberá realizarse una actualización a la normatividad de tránsito y movilidad.

2.12 Metodología

La presente investigación es de carácter dogmático, con revisión exhaustiva de la literatura especializada, así como a las normas, dictámenes y autores referentes al tema, mismas que tienen por objeto el detectar, consultar y obtener referencias especializadas para los propósitos de la presente investigación, de los cuales se extrajo y recopiló toda aquella literatura relevante que aportara al presente trabajo de investigación. (Hernández, 2010).

CAPÍTULO 3 PROCESO DE CONTRASTACIÓN

3.1 Transporte urbano y políticas públicas.

Algunos gobiernos y organismos internacionales han demostrado la importancia de definir una política integral de transporte para cumplir objetivos sociales, económicos y ambientales en el largo plazo (OCDE, 2002). Los instrumentos de política disponibles representan una herramienta útil para establecer acciones que coadyuven a contrarrestar tendencias del transporte que ponen en riesgo el ambiente urbano y la salud de los habitantes (OCDE, 2002). El proceso que define las políticas públicas facilita el diseño de un plan delimitado en acciones y en tiempo, aporta estabilidad a las decisiones, además de promover medidas para resolver problemas públicos de manera constante y coherente (Aguilar, 2011).

Toda vez que los sistemas de transporte orientados a la movilidad sustentable requieren de una diversidad de medidas que integran elementos sociales, económicos y ambientales; la coordinación de actores tanto locales como regionales o nacionales, el diseño de una política integral se vuelve indispensable para su eficiente planeación (Newman, 2009). El proceso en que se originan las políticas públicas para el transporte facilita la inclusión de perspectivas y articulación de acciones para el logro de objetivos en común. La definición e implementación de estrategias de política para el transporte implica reunir la diversidad de intereses divergentes en el sistema de transporte (OCDE, 2002).

Si bien para la planeación del transporte la participación de actores sociales y privados adquiere relevancia, la acción de los actores públicos es fundamental por la capacidad legal en la toma de decisiones (Aguilar, 2011). Partiendo de este supuesto los gobiernos locales representan un catalizador para la inclusión de conocimiento

producto de la participación de los diferentes actores en el proceso de la creación de la política pública (OCDE, 2002). La eficiencia de esta política se mantiene entonces en función de este proceso que la formula, del marco institucional, y de los elementos cognoscitivos que la constituyen (Aguilar, 2011). Mientras que los elementos institucionales se centran en la legitimidad de las acciones, el elemento del conocimiento surge del análisis, la crítica o de los estudios técnicos que motivan la decisión pública.

Las políticas públicas tienen como características: que son un conjunto de acciones intencionales, en tanto buscan cumplir con objetivos de valor para la sociedad; el ser acciones causales al considerarse idóneas para la resolución de problemas o logro de objetivos; su intencionalidad y causalidad que se define por el tipo de interlocución entre la ciudadanía; que representan acciones que han sido decididas por los actores públicos; que se llevan a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales; y que representan acciones que proporcionan un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2011).

Las políticas públicas provienen de un proceso integrado de acciones intelectuales y acciones públicas interdependientes, es decir van desde el análisis y la crítica, a la negociación y el acuerdo. Estas acciones las preceden y preparan la toma de decisiones del gobierno (Aguilar, 2011). Por lo tanto, son acciones coherentes que aportan estructura a la decisión pública, presentan oportunidades para integrar la participación social y la de otros actores, aportan sentido y certidumbre en la definición y el logro de objetivos, y su principal característica es que representan la acción del gobierno con orientación al interés público.

Aun siendo las anteriores las características ideales, (Aguilar, 2011) identifica que la fragmentación gubernativa merma la capacidad y eficacia de las acciones de

gobierno para la resolución de los problemas públicos, e identifica que la desarticulación de los organismos públicos, la incoherencia legal, y la estructura de la administración pública y de sus políticas representan las principales causas de esta incapacidad.

En lo que se refiere a las políticas de transporte urbano, además de la importancia de considerar elementos económicos, sociales, ecológicos y tecnológicos; la dimensión de la política ejerce una marcada influencia en las decisiones, aun así, estas se antepongan al bien público (Wachs, 2002). Al añadir el elemento de política, las decisiones pueden llegar a percibirse irracionales e injustas para algunos, en razón de que surgen en un proceso que reconoce la perspectiva de una diversidad de actores (Wachs, 2002).

El transporte urbano como sistema consiste de una red de recursos públicos y privados interrelacionados a los cuales se adhiere la complejidad política (Wachs, 2002). A pesar de la existencia de un amplio conocimiento de las externalidades de los diferentes medios de transporte y de buenas prácticas para mitigarlas, el sistema político busca, más que la consistencia técnica, acomodar las nuevas demandas como van emergiendo y mantener las acciones previas sin disturbio, y así mantener el menor trastorno posible para las empresas privadas, así como el menor inconveniente y molestia para los individuos que han construido sus estilos de vida con la expectativa de la estabilidad del sistema, esto para minimizar las posibilidades de conflicto (Wachs, 2002).

A pesar de lo anterior expuesto, de acuerdo con Wachs en aquellas ciudades en que se tenga una determinada práctica de transporte, como una orientación hacia el uso del automóvil privado, es posible la implementación costo-efectiva de sistemas de transporte diversificados y más sustentables cuando existe la participación de actores relevantes, como asociaciones de empresarios o civiles que participen bajo

esquemas de gobernanza en el diseño e implementación de alternativas de transporte (Wachs, 2002).

En concordancia con el argumento anterior, la existencia de instrumentos de política disponibles para contrarrestar las tendencias negativas en los patrones de movilidad, como el alza en la congestión y la motorización, la reducción de los viajes en transporte público, ciclismo y caminata toman importancia en inhibir estas tendencias que ponen en riesgo el ambiente urbano y la salud de los habitantes.

Los paquetes de políticas flexibles e integrales representan una herramienta útil para cambiar los escenarios negativos del transporte. Algunas de estas medidas pueden consistir en integrar el uso de suelo con la planeación del transporte, administrar el alza de los viajes en automóvil privado, optimizar el uso del transporte público y promover la caminata y el ciclismo en las zonas urbanas (OCDE, 2002).

Si bien todos estos enfoques se han originado en países industrializados, para el caso mexicano las recomendaciones no distan de tener similitud. El empaquetamiento de políticas se perfila como una estrategia útil al incidir en crear entornos urbanos sustentables por medio de la visión holística de vincular el desarrollo urbano y el sistema de transporte. Estos paquetes pueden entenderse como: inducir un cambio de modo de transporte por medio de diversificar, ampliar y mejorar la calidad del servicio de transporte público; incrementar la eficiencia y eficacia del transporte masivo por medio del derecho de vía segregada; administrar el uso del automóvil y mejorar la tecnología de la flota de transporte público; integrar las políticas de uso de suelo con las de transporte, y detonar el desarrollo de espacios con alta actividad y con conexión al transporte masivo, así como promocionar el uso de medios no motorizados (Graizbord, 2008).

En este sentido y en concordancia con los términos manejados en este apartado, sobre desarrollo y movilidad sustentable y ciudades vivibles, es que las Empresas de Redes de Transporte (ERT) surgen como una alternativa de movilidad urbana, en donde el uso de automóvil es cada vez más frecuente pero en las que también se apuesta por la sustentabilidad, las ERT responden a una necesidad de movilidad pero también ayudan a fortalecer las economías locales, mejorar el acceso al transporte y a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

A decir del Gerente de Comunicaciones corporativas de Uber, no solo busca conectar a personas que necesitan movilizarse, sino que intenta solucionar situaciones actuales, como la reducción de la huella de carbono, sobre todo en los viajes compartidos. Es por ello que plantea el Core del negocio de Uber: ser una tecnología que busca mejorar las necesidades que tienen en transporte las ciudades de hoy.

Toda política de transporte y movilidad en México tendrá que tomar en cuenta la inclusión de este tipo de empresas, ya que son una realidad, actualmente hay más de cinco mil millones de usuarios de estas plataformas.

CONCLUSIONES

Habiendo analizado el origen y evolución de las ERT a nivel global, se puede deducir que estas en la actualidad no refieren únicamente a la prestación de servicio de traslado de personas de punto a punto tal y como lo hace el modelo de taxi convencional, sino que estas al tiempo que la misma sociedad evolucionan para satisfacer las necesidades colectivas, por lo que si esta necesidad es superada por la oferta actual, se adaptará al requerimiento colectivo, razón por la cual, vemos actualmente el nacimiento y evolución de las ERT a otras modalidades de transporte como lo es el transporte colectivo o de pasajeros, trasladado a un grupo de personas mediante instrumentos de transporte que cubren las necesidades de los usuarios.

Es en este punto donde entra la regulación que el Gobierno por mandato Constitucional debe ejercer sobre estas, misma regulación que para el estado de Querétaro es existente, pero queda demostrado que a pesar de los esfuerzos del ente regulador no han sido suficientes, lo anterior derivado de los resultados arrojados por él mismo al mencionar que actualmente no se cuenta con plataformas reguladas que cubran con los requisitos solicitados y que incluso, los operadores con permiso para la operación de este sistema no realizaron el proceso de renovación de sus permisos, acción que deja clara una falta de interés por parte de los permisionarios del llamado transporte Privado de Pasajeros.

El análisis de esta situación nos lleva al análisis de fondo de la problemática actual que vive el estado de Querétaro en lo referente a las denominadas ERT, desde una doble perspectiva, legal y social.

Al tener como referencia las acciones tomadas por otras ciudades, la apuesta local apuntó a legislar las nuevas tecnologías y necesidades de los consumidores, creando una legislación que, con el objeto de brindar seguridad en los traslados del gobernado, resultó siendo compleja y casuística, careciendo de lo que justamente de lo que llevó al legislador a llegar a este punto: el crecimiento constante y evolución de la tecnología.

Derivado de lo anteriormente expuesto, es que se reafirma la hipótesis planteada desde su perspectiva legal y social, actualizando la normatividad de tránsito y movilidad, buscando mecanismos e incentivos que persigan dotar de elementos tecnológicos a los prestadores de los servicios de transporte público y especializado, así como realizarse una actualización a la normatividad de tránsito y movilidad.

Hoy día nos encontramos con una legislación que no se encuentra adaptada a la incorporación de ERT que ofrezcan otras modalidades que no sean las ofertadas por empresas como Cabify, Uber o Easy Taxy, por lo que en el momento en que se incorporen al mercado Queretano apuestas de traslado colectivo como lo es la empresa "Jetty", el estado se encontrará nuevamente ante un problema que no es abarcado por su legislación, sin contar que así como existen nuevas implementaciones de las ERT, estas continúan evolucionando e incursionando en más y más campos de la movilidad.

Ante estas nuevas propuestas, resulta necesario no solamente que el Gobierno tome cartas en el asunto en cuanto ve a la legislación, sino a la aplicación de esta desde el ámbito social, no dejando olvidadas las modalidades ya existentes, las cuales, frente a los cambios disruptivos a los cuales se enfrenta la sociedad hoy día, debe hacer frente de la misma manera, innovando el servicio de transporte acorde a las necesidades de la población desde la propia tecnología.

Si al día de hoy no es posible contar con ERT que cumplan con los requisitos y obligaciones impuestos por el propio gobierno, es entonces este quien desde el ámbito de su competencia debe garantizar la prestación del servicio, ya sea por si o fortaleciendo las modalidades ya existentes y dotando de nuevas tecnologías a estas, por citar el ejemplo más claro, al tener un padrón de taxistas regulados, pero a la vez una carencia de ERT, el gobierno deberá dotar a estos de elementos propios de las ERT tales como una plataforma web que a través del uso de una aplicación tecnológica pueda ser requerido el servicio, saber con antelación la tarifa aproximada y garantizar el recorrido de los usuarios desde un dispositivo electrónico mediante el GPS de la propia unidad vehicular, así mismo deberá analizar la legislación correspondiente, a fin de determinar si esta modalidad al igual de las ERT debe cambiar en cuanto a su operación de ruleteo, esto con el fin de disminuir el impacto generado por gases contaminantes y tráfico.

De igual manera deberá hacer accesible estos nuevos medios de transporte a toda la población, por lo que deberá analizar el evitar poner limitantes en sus legislaciones que condicionen el uso de estas a cierto sector de la población, para tal efecto, deberá incorporar métodos de pago como el pago en efectivo y evitar limitaciones como los pagos mediante transferencia electrónica.

El implementar acciones que resuelvan la problemática planteada por las ERT no debe de permitir dejar en el olvido algunas las causas principales que ayudaron al nacimiento de estas como lo es un ritmo acelerado de vida, donde las personas que utilizan este servicio deben de reducir sus tiempos de traslado, sus costos, la seguridad en sus traslados y problemáticas de movilidad como tráfico y aparcamientos, problemas que se deben resolver no solo desde una misma modalidad de transporte, sino fortaleciendo todo un sistema de movilidad y el ámbito de la seguridad, sin dejar olvidado los temas de la planeación urbana y disminución de contaminantes.

Para este efecto se propone la implementación de un nuevo eje rector en el Programa Sectorial correspondiente, mismo que abarque acciones enfocadas a la seguridad de los usuarios, tanto de manera preventiva como correctiva, así como acciones que se enfoquen a la crear una cultura colectiva de seguridad en conjunto con la Dependencia rectora de esta.

Así mismo se deberán implementar programas sectoriales que se encuentren enfocados a la promoción del uso de transporte público en todas sus modalidades, esto a fin de trabajar en la inversión de la pirámide de movilidad donde se privilegie en un primer momento al peatón y sus desplazamientos por sus propios medios, ya sea caminando o mediante el auxilio de sillas de ruedas, en un segundo término el traslado de vehículos no motorizados, como lo son bicicletas y vehículos recreativos como patines, patinetas y patines del diablo, en tercer punto el transporte público en todas sus modalidades, cuyo objetivo a transmitir deberá ser la reducción de tiempos de traslado, disminución de gases contaminantes y la reducción de costos en comparación con el transporte particular y, en un último puesto se deberá de dejar el uso de transporte particular.

De igual modo se deberá trabajar en conjunto con la dependencia encargada de la planeación urbana, a fin de implementar mecanismos estratégicos que cubran las necesidades de toda la población en cuanto al transporte y movilidad, evitando la creación de nuevos complejos residenciales desprovistos de la totalidad de servicios de transporte y movilidad, así como garantizar número de elementos concesionados y permisionados que cubran los requerimientos sin que se vea afectada la oferta y demanda de servicios, por lo que se sugiere ahondar en proyectos donde se privilegie el modelo de ciudad compacta.

No debemos de perder de vista que las acciones de gobierno a realizar deberán estar siempre sustentadas en objetivos de interés público, que resultan de análisis de las problemáticas que afectan a la sociedad, con el objeto de resolver el problema público detectado, por tanto, es de vital importancia fortalecer las políticas

públicas tomadas desde un universo completo, donde acción y legislación vayan de la mano, no cerrar las puertas a la incursión de nuevos medios de transporte, pero ser previsor y visionario respecto de estos, no por el beneficio de un sector del transporte en particular, sino por el beneficio de los ciudadanos, usuarios o no de los servicios de transporte, ya que al fortalecer y prever las necesidades en materia de movilidad se podrá brindar al gobernado opciones más seguras, económicas y eficaces en el transporte público.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (2011). *Políticas Públicas y Transversalidad*. Tijuana: El Colef.
- Álvarez, E. (04 de mayo de 2019). Declaran pirata a Uber en Querétaro. *Milenio*, págs. <https://www.milenio.com/estados/declaran-pirata-a-uber-en-queretaro>.
- Basch, M. (24 de octubre de 2018). *Chequeando*. Obtenido de Chequeando: <https://chequeado.com/el-explicador/cual-es-la-situacion-de-uber-en-la-argentina/>
- Carolina, Q. (09 de mayo de 2015). Usuarios tapatíos defienden a uber, piden inspección a taxis. *El Informador*.
- De la Llata Gómez, R., Lozano Guzmán, A., & Muñoz Arango, G. (2001). *Diagnóstico de Transporte Público en la Zona Metropolitana de Querétaro*. Querétaro: CONCYTEQ.
- Comisión Federal de Competencia Económica, P. d. (4 de JUNIO de 2015). Obtenido de COFECE: <http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/docs/Mercados%20Regulados/V6/16/2042252.pdf>
- Comisión Federal de Competencia Económica, P. d. (2015). *El Servicio de Transporte de Personas*. México: COFECE.
- Consejo Nacional de Población (2018). *PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN 2014-2018*. México: CONAPO.
- Fernández Ortega, A. (20 de ENERO de 2016). *UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA*. Obtenido de UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA: Cerdanyola del Vallès
- Fioretti, J. (11 de marzo de 2016). *Reuters*. Obtenido de Reuters: <https://lta.reuters.com/articulo/transporte-uber-eu-idLTAKBN1HH2KG-OUJLW>
- Forbes Centroamérica*. (05 de septiembre de 2018). Obtenido de Forbes Centroamérica: <https://www.forbes.com.mx/4-claves-para-entender-la-situacion-de-uber-en-costarica/>
- Giacobbe, N., Álvarez, A., & Pérez, L. (2009). Aportes al estudio. *XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano*. Buenos Aires.
- González de Cossío, F. (s.f. de s.f. de s.f.). *González de Cossío Abogados S.C.* Obtenido de González de Cossío Abogados S.C.: <http://www.gdca.com.mx/PDF/competencia/EL%20CASO%20UBER.pdf>

- González Pérez, M. (2017). *Uber y movilidad urbana en la*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- González Pérez, M. G., LIZCANO CARO, J. A., & ASPRILLA LARA, Y. (25 de enero de 2019). *Universidad Distrital Francisco José de Caldas*. Obtenido de UBER EN EL MEDIO AMBIENTE URBANO: UNA REVISIÓN DESDE LA TEORÍA DE SISTEMAS EN EL CASO MAZATLÁN: <https://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/REDES/index>
- Graizbord, B. (2008). *Geografía del transporte de la Ciudad de México*. México D.F.: El Colegio de México.
- Gutiérrez, J., & Juan, G. (2005). *Movilidad por motivo de trabajo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- H. Cámara de Diputados de la Nación, (01 de abril de 2016). Obtenido de H. Cámara de Diputados de la Nación: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=1243-D-2016>
- Henry, E. (1998). *Regards sur la mobilité urbaine a Amerique*. Toulouse: Espaces et Societé.
- Hernández, R. S. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Instituto Queretano del Transporte, Querétaro, (2018).
- Instituto Queretano del Transporte, *Dictamen de necesidad de servicio público en la modalidad de transporte privado de pasajeros en el Estado de Querétaro*, Querétaro, (2017).
- Instituto Queretano del Transporte. (2017). *PLATAFORMAS AUTORIZADAS*. Querétaro: Instituto Queretano del Transporte.
- Jetty. (25 de enero de 2019). Obtenido de Jetty: <https://www.jetty.mx>
- Jiménez Bautista, F. (s.f.). *Concesión del Transporte Público Individual*. Distrito federal: UNAM.
- La Sombra de Arteaga, Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Movilidad para el Transporte. (27 de mayo de 2016), pág. 6762.
- La Sombra de Arteaga, s.f. (1950). Ley número 44 del Servicio de Transporte..
- Law@Tec. (24 de junio de 2016). Obtenido de La Batalla de Uber en México: <https://posgradoderecho.itesm.mx/blog/Uber-en-Mexico/>
- López, J. (05 de noviembre de 2018). *Excelsior*. Obtenido de Excelsior: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/urgen-nueva-ley-para-uber-en-la-ciudad-de-mexico/1276234>

- Luhmann, N. (1991). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. México: Alianza Editorial.
- Medina, S. (04 de noviembre de 2014). *Nexos*. Obtenido de Lo que Uber nos dice del servicio de taxis en el Distrito Federal: <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=128>
- Merlin, P. (1996). *Los factores de una política de transporte*. Bogotá: Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales.
- Newman, P. (2009). *Planning for Transit Oriented Development: Strategic Principles*. Inglaterra: Transit Oriented Development.
- OCDE. (2002). *Frascati Manual. Proposed standard practice for surveys on research and experimental development*. París: OCDE.
- Ortúzar, J., & Willumsen, L. (2008). *Modelos de transporte*. Santander: Universidad de Cantabria.
- Página 12. (19 de abril de 2016). Obtenido de Página 12: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-297284-2016-04-19.htm>
- Pardo, C. (2005). *Salida de emergencia: reflexiones sociales sobre*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Valero, Á. (1984). *Movilidad espacial en Madrid*. Madrid: Universidad Complutense.
- Wachs, M. (2002). *Social trends and research needs in transport environmental planning*. Bloomington: Indiana University Press.