

**Las Empresas Plataforma y el Estado Uruguayo:  
estudio a partir de los aportes de Susan Strange**

**Joaquín Maquieira Alonzo**

**Trabajo Final de Investigación de Grado**

**Tutor: Dr. Gustavo Arce Rivera**

**Universidad de la República**

**Facultad de Derecho**

**Relaciones Internacionales**

**Montevideo**

**2018**

## Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	3
<b>Tema, problema y objetivos</b> .....	4
<b>Marco Conceptual</b> .....	5
Economía Digital .....	5
Plataformas Digitales .....	7
<b>Marco Teórico E Hipótesis</b> .....	12
El Poder Estructural .....	12
El Estado Y Los Actores No Estatales.....	15
<b>Metodología</b> .....	17
<b>Las Empresas Plataforma</b> .....	18
¿Qué Producen Estas Empresas? .....	18
El Poder De Las Empresas Plataforma .....	19
Las Empresas Plataforma En Uruguay .....	23
<b>La Regulación De Las Empresas Plataforma</b> .....	27
Las Empresas Plataforma Y Los Trabajadores .....	28
Las Empresas Plataforma Y Los Tributos .....	31
Las Empresas Plataforma Y La Competencia .....	35
<b>Conclusiones</b> .....	38
<b>Reflexiones Finales</b> .....	39
<b>Referencias</b> .....	41

## Introducción

A veinte años del fallecimiento de Susan Strange<sup>1</sup> (9 de junio de 1923 - 25 de octubre de 1998) el presente trabajo se propone retomar los principales aportes de sus obras *States and Markets* (1988) y *The Retreat of the State* (1996) para abordar la relación del Estado Uruguayo con un modelo de negocios característico de las principales empresas a nivel global. Uber, Netflix, Airbnb, Rappi, Spotify o PedidosYa son Empresas Plataforma con ciertas particularidades que complejizan el rol del Estado en sus funciones de regular, beneficiar, restringir, impulsar o fiscalizar su actividad en el territorio nacional. La realidad en la que se desempeñan está dada por un avance en las Tecnologías de la Información y la Comunicación que ha modificado el valor que cada Estado – y cada individuo – le asigna a los recursos que lo rodea, modificando la forma en que se relaciona con los demás actores.

Esta investigación de grado pretende estudiar a estas empresas como actores de las Relaciones Internacionales, identificando características propias que las diferencian de las empresas tradicionales. A partir de esto se aspira a examinar su impacto sobre las normas vigentes que regulan los mercados nacionales. De esta forma se pasa a notar inconsistencias del Derecho, como herramienta del Estado, para contemplar las nuevas formas en las cuales se llevan a cabo actividades económicas tradicionales. Al mismo tiempo se intenta descifrar la complejidad de la decisión de intervenir y demostrar que los problemas que plantean estas empresas no solo son comunes a varios Estados, sino que surgen al mismo tiempo alrededor del planeta.

El trabajo comienza por plantear el tema, el problema y los objetivos de la investigación. A continuación se desarrolla el marco conceptual, el cual expone los términos principales de la Economía de la Información y define a las Empresas Plataforma. Seguidamente se presenta el marco teórico, que incluye la teoría de Susan Strange en las mencionadas obras, y la hipótesis que se toma como guía de esta investigación. Posteriormente se detallan las características del poder y el funcionamiento de las Empresas Plataforma en Uruguay. Seguido a esto se analizan distintas ramas del Derecho y su abordaje de las nuevas formas de operar de estas empresas. Finalmente se resumen las principales conclusiones obtenidas y se presentan reflexiones finales surgidas a partir de la investigación en su conjunto.

---

<sup>1</sup> Un primer acercamiento a sus aportes a la disciplina se puede encontrar en el trabajo de Ronen Palan: “Susan Strange 1923-1998: A Great International Relations Theorist” publicado en 1999.

## **Tema, problema y objetivos**

El tema a estudiar es la relación de las Empresas Plataforma con el Estado Uruguayo. Se trata de una relación que aumenta en importancia a medida que las primeras participan cada vez más en nuestra vida cotidiana. La misma se da en el marco de la Economía Digital y del desarrollo del Capitalismo Informacional. Considerando los cambios que esto supone sobre las estructuras de producción y de conocimiento, es relevante comprender cómo accionan estos actores en la definición de nuevas reglas y procedimientos para el acceso y la producción de bienes y servicios.

La relación entre estos actores es un fenómeno global actual. No hay políticas claras al respecto. Cada Estado interviene luego de que el avance de la empresa es significativo y marca una posición ante los ojos de los demás Estados, que observan atentos los resultados de esa intervención. Los objetivos que este busca al intervenir no se alejan de aquellos en los que se fundamentan sus responsabilidades más tradicionales, pero las complejidades del paradigma tecnológico actual dificultan, enlentecen, el entendimiento de las oportunidades, los costos y los beneficios de cada accionar a adoptar.

Se presenta entonces el problema de la intervención de las autoridades estatales frente al funcionamiento de las Empresas Plataforma en Uruguay. A partir del Marco Conceptual y del Marco Teórico se plantean los siguientes objetivos para guiar el desarrollo del presente trabajo. El objetivo general es examinar el rol de las autoridades estatales ante el funcionamiento de las Empresas Plataforma en Uruguay. A partir de este se diseñan los siguientes objetivos específicos:

- Identificar las particularidades de las Empresas Plataforma como actor de las Relaciones Internacionales.
- Explorar el funcionamiento de distintas Empresas Plataforma en Uruguay.
- Caracterizar el impacto del modelo de negocios sobre tres ramas del Derecho, a saber: Derecho laboral, Derecho tributario y Derecho de la competencia.
- Analizar la respuesta de las autoridades estatales a estos cambios en las tres áreas comprendidas.

## Marco Conceptual

A continuación se diferencian los conceptos de Economía Digital, Tecnologías de la Información y Comunicación, Ecosistema Digital, Capitalismo Informacional y Plataformas Digitales. De esta manera se intenta describir brevemente la realidad en la cual se producen los cambios estructurales planteados en el posterior Marco Teórico.

### Economía Digital

Existen diferentes definiciones de Economía Digital y distintas maneras de medir su impacto en el crecimiento económico de los Estados. El interés por comprender sus distintas dimensiones crece a medida que se introducen nuevas tecnologías y aumenta el acceso a ellas a nivel global.

Una de las definiciones más acertadas la proporciona el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), en su trabajo *Understanding the Digital Economy* (Brynjolfsson & Kahin, 2002), expresando que “es la transformación de todos los sectores de la economía mediante la digitalización de información habilitada por las computadoras” (p.2). Los dos fenómenos que comúnmente se relacionan con la economía digital son el Internet y el comercio electrónico (*e-commerce*).

Para tener una idea de la magnitud del tema podemos notar los siguientes datos. La cantidad de personas conectadas a internet superó este año (2018) la mitad de la población y se prevé que la velocidad de este crecimiento aumente en los próximos años<sup>2</sup>. Según la OCDE (2012), la economía digital “ha generado tanto crecimiento económico en los últimos quince años como la Revolución Industrial generó en cincuenta años” (p. 23), considerando el PBI *per cápita*. Las cuatro empresas con la mayor cotización en bolsa del mundo — Apple, Alphabet (Google), Microsoft y Amazon — son Empresas Transnacionales vinculadas a la economía digital y a los ‘mercados de doble cara’ (UNCTAD, 2017), lo cual se desarrolla en la segunda parte de este marco conceptual.

Si bien parte de los cambios se basan en la facilidad para comunicarse, trabajar y comerciar, hay varios aspectos que van más allá de esto. Antes no podíamos pensar en *software*, películas y música *online* o libros descargables. Actualmente, estos bienes

---

<sup>2</sup> Para ver en detalle la información y las proyecciones actualizadas acceder a <https://www.statista.com/statistics/325706/global-internet-user-penetration/>

inmateriales son la clave de los beneficios de las principales empresas a nivel global. En esta nueva economía la materia prima fundamental son los datos digitales, así como en su momento lo fue el petróleo.

El concepto de Economía Digital debe diferenciarse de otros tres, con los que se relaciona estrechamente: Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), Ecosistema Digital, y Capitalismo Informacional o Economía de la Información.

**Las TICs**, de acuerdo con Castells (1999), son “el conjunto convergente de tecnologías de la microelectrónica, la informática (máquinas y *software*), las telecomunicaciones/televisión/radio y la optoelectrónica”<sup>3</sup> (p. 56). Estas son responsables de lo que Klaus Schwab denomina Tercera Revolución Industrial, provocada por las computadoras personales y el Internet en las décadas del 80’ y 90’, y Cuarta Revolución Industrial, la cual incluye la masificación del uso de banda ancha móvil, la inteligencia artificial (Schwab, 2016, pp. 11-12), el Internet de las Cosas, el *Big Data* y la tecnología *Blockchain*.

**El Ecosistema Digital** se caracteriza por la convergencia entre estas tecnologías (CEPAL, 2013, p. 9), lo cual habilita nuevas maneras de intercambiar y producir bienes en una economía. Lo que se atiende desde esta perspectiva es la disponibilidad y accesibilidad, por parte de la población, a las telecomunicaciones (principalmente Internet) y a los dispositivos informáticos (*smartphones*, *tablets* y computadoras). Se incluye también la disponibilidad de medios de pago electrónicos<sup>4</sup>. Sobre este ecosistema vale notar que Uruguay es el más desarrollado en comparación a la región, de acuerdo con el Índice de Desarrollo de las TICs desarrollado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (2017).

**La Economía de la Información** (Arce, 2015) o Capitalismo informacional (Castells, 1999) es como se denomina a este nuevo paradigma en el que la base de la competitividad es la producción e incorporación de Conocimiento, entendido como información que puede ser almacenada en computadoras y transformada en programas, para traducirlo en la producción de bienes económicos materiales e inmateriales. Como

---

<sup>3</sup> La Real Academia Española define la microelectrónica como la “técnica de diseñar y producir circuitos electrónicos en miniatura, aplicando especialmente elementos semiconductores”. La Universidad de Oxford define a la optoelectrónica como “la rama de la tecnología relacionada con el uso combinado de electrónica y luz”.

<sup>4</sup> Un reporte detallado del desarrollo del sistema de pagos nacional se puede encontrar en <https://www.bcu.gub.uy/Sistema%20de%20Pagos/Reporte%20Informativo/repspagos0618.pdf>

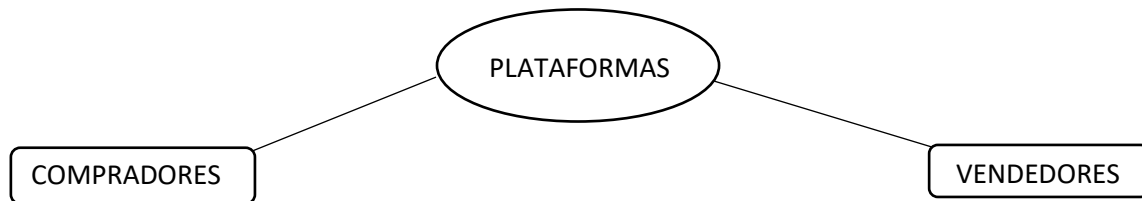
explica Arce (2015), desde mitad del siglo pasado, la tecnociencia se ha dedicado a “producir de manera creciente las tecnologías que van, una vez más, a revolucionar el capitalismo: la informática, los robots, las telecomunicaciones [y] la biotecnología” (p. 22). Los Estados y empresas, considerando la superioridad del Saber sobre el valor de los recursos físicos, adaptan sus procesos productivos y modifican su lógica de organizar recursos. Estos cambios, en palabras de Manuel Castells (1999), “afecta[n] todo el sistema social y la división del trabajo” (p. 118). Estas nuevas formas de producir, a su vez, deben contemplar la sostenibilidad en el futuro y el cuidado del medio ambiente, por lo que el conocimiento y la innovación científica también se ocupan de producir bienes en sintonía con el desarrollo ‘verde’ (Miranda, 2017, p. 57). Asimismo, se obtiene una ventaja sobre aquellos Estados y empresas que no han desarrollado esa capacidad, y que corren el riesgo de ser eventualmente sancionados por el incumplimiento de estándares internacionales.

La Economía Digital es, entonces, una parte de la Economía de la Información. Está compuesta por el Ecosistema Digital, la producción de bienes digitales (libros electrónicos, *software*, películas/series/música digitales, etc.), y el *e-commerce*, es decir, el comercio de bienes y servicios facilitados por las TICs.

### **Plataformas Digitales**

Una plataforma es el lugar físico o virtual donde se encuentran e interactúan dos o más grupos de usuarios, conformando un mercado de doble o multi-cara (*two-sided market* o *multi-sided market*). Estos grupos de usuarios pueden considerarse oferentes y demandantes, aunque varía en cada caso. Un ejemplo claro de plataforma física es un Shopping Center, compuesto por comerciantes que necesitan locales y consumidores que buscan bienes y servicios. Un ejemplo de plataforma digital (también llamada informática, virtual, o de doble cara) es Amazon, donde ofertantes y demandantes de productos interactúan a través del sitio web o la aplicación. Si bien no se trata de un modelo de negocios esencialmente innovador, las TICs hacen posible un incremento constante de estas empresas en distintos sectores de la economía (Evans & Schmalensee, 2013; Tirole, 2017). En la Figura 1 se presentan distintas plataformas con sus respectivos mercados de doble cara.

Figura 1. Plataformas de doble cara



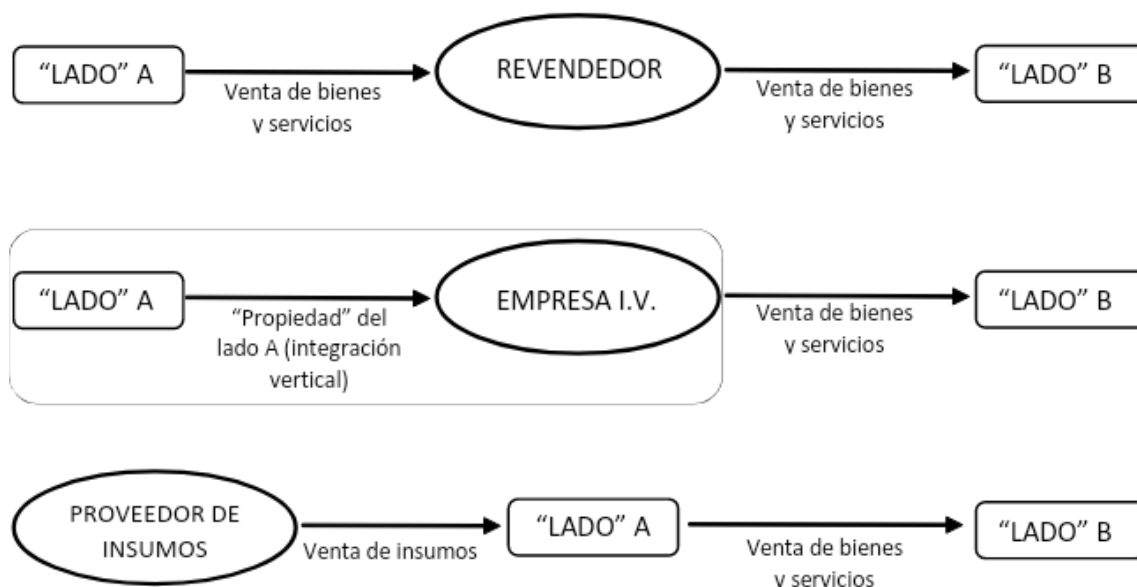
Jugadores	Plataformas de videojuegos (PlayStation , Xbox)	Desarrolladores de juegos
Usuarios	Sistemas operativos (Windows, Andorid)	Desarrolladores de <i>software</i>
Usuarios	Motores de búsqueda (Google)	Anunciantes
Poseedores de tarjeta	Tarjetas de crédito/débito (Visa, Maestro)	Comerciantes
Clientes	Plataformas de servicios (Uber, Airbnb, Opentable)	Proveedores
Clientes	Plataforma de productos (Amazon, eBay, MercadoLibre)	Proveedores

Fuente: Elaboración propia en base a Tirole, Jean – “Economía de bien común”, 2017, p. 385.

A diferencia de estos casos, existen modelos de negocios alternativos tradicionales. El primer caso que muestra la Figura 2 es el modelo de Revendedor, siendo el principal ejemplo un supermercado. En este modelo, el proveedor del supermercado, dado que tiene un contrato de suministros por unidad, no se preocupa por el volumen o la atención al cliente final; no hay interacción directa entre el lado A y B (Hagiu & Wright, 2015; Tirole, 2017). El segundo modelo que presenta la Figura 2 es la Empresa verticalmente integrada. Ejemplos de esto pueden ser una empresa de taxis o una mutualista. Estas empresas contratan profesionales, convirtiéndolos en empleados de la firma, y atraen clientes para brindarles bienes o servicios. El último modelo que muestra esta misma figura es el de Proveedor de insumos. En este caso se conectan en un primer momento el proveedor de insumos con el fabricante, y este los incorpora a su producción para vender luego el bien al consumidor final. Un ejemplo en la industria TIC es la empresa Intel, la cual vende los procesadores (Core i7, por ejemplo) a los fabricantes de computadoras (Hagiu & Wright, 2015, pp. 24-25).



Figura 2. Modelos de negocio alternativos a las Plataformas



Fuente: Elaboración propia en base a Hagiu, Andrei & Wright, Julian – “Multi-Sided Platforms”, 2015, p. 6.

Las plataformas informáticas también pueden conectar a más de dos grupos y conformar un mercado multi-cara. Este es el caso de la red social Facebook o el sistema operativo Windows: Facebook une a usuarios, anunciantes y desarrolladores de videojuegos; Windows une a fabricantes de computadoras, usuarios y desarrolladores de *software*.

Por otra parte, hay que distinguir entre plataformas informáticas y las páginas web o aplicaciones de “economía colaborativa” que simplemente brindan información para facilitar un intercambio. En las plataformas colaborativas hay un intercambio pero no supone un pago por el bien o servicio. Ejemplos de estas son *Couchsurfing.org*, *Silovenisabuscarestuyo.com*, *Waze*, entre otras. Tampoco son plataformas informáticas las aplicaciones o páginas web como *Moovit* o *ComoIr*, las cuales simplemente brindan información al usuario para facilitarle el acceso a un servicio.

Existe un fenómeno característico de las plataformas denominado ‘efectos de red’ (*network effects*). El mismo se divide en los efectos indirectos de red y los efectos directos de red. Estos son externalidades positivas que afectan a cada grupo de usuarios.

Los efectos indirectos de red son el beneficio que obtiene el grupo de usuarios ‘A’ por el aumento en el número de usuarios del grupo ‘B’. Llevado al ejemplo de una plataforma de *e-commerce*, como Amazon, los ‘compradores’ se benefician al haber más vendedores ofreciendo productos en el mismo sitio. Los efectos directos de red son el beneficio que obtiene un grupo de usuarios con el aumento de cada miembro de su mismo grupo. De esta manera, Facebook se vuelve más atractivo para nosotros si más personas eligen esta red social, y, al contrario, perdemos interés en ella si son pocos los que la utilizan.

A la característica anterior hay que sumarle la siguiente propiedad: los rendimientos de escala. Como explica Tirole (2017, p. 403), los gastos de crear un motor de búsqueda son los mismos para una pequeña empresa que para Google, pero las ganancias no lo son en absoluto. En la misma línea, el servicio que brinda la plataforma al conectar los dos grupos de usuarios comúnmente implica costos conjuntos (OCDE, 2009, p. 31; Evans, 2002, pp. 39-40). Sobre esto se volverá *infra*.

Las plataformas informáticas, para precisarse como tales, no solo deben cumplir la función de unir dos grupos de usuarios, sino que además cumplen con los siguientes puntos. En primer lugar, establecen una estructura no neutral de precios. La estructura de precios se trata de los precios que la plataforma fija a cada grupo de usuarios por el uso o membresía de la misma. Netflix y Spotify cobran a sus suscriptores una cuota mensual, por un lado, y deciden qué parte del beneficio entregarles a los productores de contenido, por el otro lado. Google, en cambio, decide no cobrar a los usuarios por el uso del buscador y obtiene ganancias al cobrarle a anunciantes por la publicidad – una cara del mercado está completamente subsidiada por la otra. La estructura de precios no es neutral en el sentido que modificar el precio que se le cobra a cada lado afecta el nivel de transacciones dentro de la plataforma, y por lo tanto afecta también sus beneficios (OCDE, 2009, pp. 29-30).

Las plataformas, para fijar su estructura de precios, consideran (además de los efectos de red) la elasticidad de la demanda<sup>5</sup> en cada lado del mercado, cargando normalmente con precios más altos al grupo de usuarios con menor elasticidad y con precios menores al grupo de usuarios con mayor elasticidad. A su vez, dado que la plataforma solo funciona si logra subir los dos grupos a bordo, se genera el llamado

---

<sup>5</sup> Cifra que refleja, en porcentaje, cuántos usuarios pierde el comerciante cuando aumenta el precio en 1 por ciento.

‘problema del huevo y la gallina’, es decir, tiene que resolver qué cara del mercado atraer primero. Si bien se practican distintas formas de sobrellevar este problema (Tirole, 2017, pp. 391-92), la principal es cargar con un precio menor al grupo de usuarios que se quiere atraer primero, lo cual puede ser interpretado, bajo los principios clásicos del Derecho de la Competencia, como *precio predatorio*<sup>6</sup>. Sobre esto se volverá *infra*.

En segundo lugar, las plataformas establecen un sistema de calificación, control de calidad o barreras a la entrada, con el objetivo final de estimular la confianza entre los dos lados del mercado. Uber controla los antecedentes de los conductores y permite que los viajeros califiquen el servicio, Netflix selecciona cuidadosamente qué películas subir a la plataforma, Facebook elimina contenido inapropiado y Apple controla la calidad de las aplicaciones de su AppStore (Tirole, 2017, pp. 457-58). Si las plataformas no cumplieran estas funciones dudaríamos de la fidelidad de la contraparte y los costos para conseguir un *match* serían mayores.

En tercer lugar, en los casos en que ninguna cara del mercado está completamente subsidiada por la otra, las plataformas incluyen un sistema de pagos electrónico. De esta manera la plataforma evita funcionar como mera facilitadora de información entre las partes. A la misma vez, dado que la plataforma normalmente obtiene beneficios relativos al precio al que se intercambia el bien o servicio, es de su interés tener certeza de que la transacción se realiza al precio acordado. MercadoLibre incorpora el sistema de MercadoPago, y en Uber y Airbnb se paga con tarjeta de crédito o débito a través de la plataforma, por más que los usuarios de cada lado del mercado se encuentren físicamente.

Dadas estas características es sencillo notar que las plataformas no solo facilitan el encuentro entre dos grupos de usuarios, sino que al mismo tiempo agregan valor al bien económico. Con los efectos de red, los sistemas de calificación o control de calidad, y el sistema de pagos aceptado por las partes, el bien o servicio adquiere un interés para el demandante que, por sola cuenta del oferente, no lo tendría.

---

<sup>6</sup> Es una estrategia, llevada a cabo generalmente por una empresa con posición dominante, que consiste en fijar un precio por debajo del coste marginal con el fin de eliminar a sus competidores. Como estos no pueden mantenerse en el mercado con ese nivel de precios, se retiran. La empresa dominante se queda con el mercado, quedándole habilitada la posibilidad de volver a aumentar el volumen de precios.

Para este trabajo se excluirán del estudio las plataformas informáticas de *e-commerce* y los motores de búsqueda, considerando que su aparición en la economía es menos reciente y ya existen varios estudios al respecto. Se estudiarán las plataformas instaladas en Uruguay que involucren intercambio de servicios (incluyendo arrendamientos) y contenidos multimedia. A estas se les llamará Empresas Plataforma (EPs). Por otro lado, se les llamará Empresas Verticales (EVs) a las empresas verticalmente integradas.

### **Marco Teórico E Hipótesis**

En primer lugar se presentará la teoría del Poder Estructural elaborada por Susan Strange en *States & Markets* (1988), a la vez que se desarrollan brevemente los conceptos de Estructura de Producción y de Conocimiento. En segundo lugar, se desarrollarán las ideas principales en *The retreat of the State* (1996) de la misma autora, mediante las cuales se explica el efecto que ha tenido el cambio en la estructura de producción sobre las autoridades estatales.

De acuerdo con Sanahuja (2007), el valor de esta teoría es que se presenta como “explicativa de los procesos reales, no [como] un modelo coherente y cerrado” (p. 332). La misma incorpora aportes de diversas disciplinas y del realismo, aunque, como se podrá ver, se distancia claramente de este último por sus concepciones sobre el poder y la naturaleza del Estado, y por no considerar a la seguridad como problemática central de la disciplina.<sup>7</sup>

### **El Poder Estructural**

Un argumento central en el libro *States & Markets* de Susan Strange (1988), y central para el desarrollo de este trabajo, es que existen dos tipos de poder, ejercidos en las Relaciones Internacionales (RRII) y en la Economía Política Internacional (EPI). El primero, tradicionalmente estudiado por autores realistas clásicos (Morgenthau, Aron, entre otros), es el poder relacional; se trata del poder que tiene un actor para hacer que otro haga algo que de otra manera no haría. Este se mide, por ejemplo, por la capacidad

---

<sup>7</sup> Si bien no es fundamental analizar la relación de la teoría de Strange con el resto de las teorías de las RRII y la EPI, una primera lectura se puede encontrar en los capítulos II y III del trabajo de José Antonio Sanahuja: “¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar?” publicado en 2007.

militar del actor, su capacidad tecnológica, económica, e incluso abarca el *soft power* de cada actor, en términos de Joseph Nye (1990). El poder estructural, en cambio, es el poder para determinar las estructuras en las cuales los actores tienen que relacionarse. Una estructura puede ser determinada, por ejemplo, por uno o varios Estados que implementan una nueva modalidad de comercio de productos, marcando los procedimientos, las formas de pago aceptadas y los requisitos que debe cumplir el transporte.

En su estudio del poder estructural, Strange considera cuatro estructuras como las principales en la EPI: producción, seguridad, finanzas y conocimiento. Este poder se ejerce por quien decide y controla la manera de producir bienes y servicios, de brindar seguridad a las personas, de controlar el suministro y la distribución de crédito, y por quien crea y limita parcialmente el acceso al conocimiento (Strange, 1988). Como se puede notar, tiene su principal diferencia con el clásico poder relacional en que el primero no es por completo atribuible a una autoridad política específica. Es, en cierta medida, impersonal; no se trata de un poder como un atributo o capacidad de un actor. Esta concepción se asemeja, aunque a otra escala, a la ‘microfísica del poder’ de Michael Foucault (1976; 2002); un poder que normaliza, que se ejerce incluso inconscientemente y que trasciende el poder que cada parte ejerce sobre la otra. La autora resalta la analogía con un juego de cartas al decir que un cambio estructural sería una nueva repartición de cartas, en la que cada jugador - cada Estado - va enfrentar nuevos problemas para descifrar cómo jugar esa mano (Strange, 1988).

**La Estructura de Producción y la Estructura de Conocimiento.** La Estructura de Producción establece “qué se produce, por quién, por qué medios y con qué combinación de tierra, capital, trabajo y tecnología, y cómo cada uno es recompensado” (Strange, 1988, Capítulo 2, Cuatro fuentes de poder estructural, para. 4). Strange argumenta que ha habido dos cambios profundos en esta estructura durante los últimos dos siglos. El primero fue el paso a un modo de producción capitalista orientado al mercado, el cual permite a las fuerzas de la demanda influir sobre qué se produce y premiar la innovación y la aplicación de capital destinado a esa producción – coincidiendo en cierta medida con Arce (2015, pp. 16-21) y Castells (1999, pp. 179-90). El segundo fue el cambio gradual de una “estructura de producción engranada para servir su mercado nacional a una engranada para servir un mercado mundial” (Strange, 1988, Capítulo 4, para. 4). En este sentido, “la competencia por cuotas de mercado ha

reemplazado la competencia por territorio, o por el control sobre los recursos naturales del territorio” (Strange, 1988).

Es clara la analogía que existe entre la forma en la que Strange percibe los cambios a nivel internacional y en la que Castells los percibe en el primer tomo de su obra “La Era de la Información” (1999). Es decir, podemos considerar el cambio hacia un capitalismo informacional como un cambio en la estructura de producción, en términos de Strange. La producción y competitividad basada en la “capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento” (Castells, 1999, p. 93) significa un cambio en quién y cómo produce, un cambio en el valor relativo de los insumos y de los factores productivos.

La Estructura de Conocimiento comprende el acceso y el desarrollo del mismo, lo que se cree, lo que es sabido y lo que se excluye de ese saber, y comprende también las reglas de funcionamiento de los canales de comunicación (Strange, 1988). Strange afirma que el conocimiento que hoy<sup>8</sup> más se busca es la tecnología. Esta estructura es la menos estudiada desde la disciplina. En este aspecto, Strange, citando a distintos autores, presta gran importancia a fenómenos de los años 80’ como el desarrollo de computadoras y satélites, que Castells considera como precursores del actual paradigma tecnológico. Compara en importancia estas revoluciones con el Renacimiento o la Revolución Francesa (Strange, 1988, Capítulo 6, para. 6). Es claro que la magnitud de estos cambios no debería ser analizada solamente desde una visión estatocéntrica.

Si bien el estudio de esta estructura es amplio y complejo, lo que merece especial atención es cómo la estructura de producción actual, el capitalismo informacional, está íntimamente relacionada con la primera. La producción se basa en aquel conocimiento/información que genera beneficios, que genera creaciones protegibles por Propiedad Intelectual, genera productos *software*, se basa en el análisis de esa información digital masiva (*BigData*), se basa en las tecnologías más eficientes para intercambiar valores o documentos (*Blockchain*) y, acorde con Arce (2015), en el censo y la recolección de datos que la materia contiene. Se trata del conocimiento al servicio de la producción y de la producción como punto de partida para generar conocimiento.

---

<sup>8</sup> *States & Markets* fue escrito hace tres décadas y, sin embargo, afirmaciones como ésta mantienen vigencia o son más claras hoy en día.

## El Estado Y Los Actores No Estatales

Susan Strange, en su libro *The Retreat of the State* (1996), se pregunta por qué debemos pensar principalmente — o únicamente — en los Estados como fuentes de poder sobre los ‘resultados’, es decir, sobre los beneficios, riesgos y oportunidades para la sociedad, sobre las reglas, normas y procedimientos. Continúa planteando una premisa relevante para este trabajo: que la política es una actividad común, no limitada a políticos y otros oficiales. En este sentido, sindicatos y también empresas tienen una participación política a considerar para responder la pregunta *Cui bono?*, es decir, ¿quién se beneficia? De esta manera se aparta, al igual que Robert Putnam (1988), de un enfoque que entiende a los Estados como actores unitarios.

Strange (1996) afirma en la misma obra que “la autoridad de los gobiernos de todos los Estados se ha debilitado a causa del cambio tecnológico y financiero y de la acelerada integración de las economías nacionales en un mercado económico global” (p. 14). En relación a esto, la autora sostiene que el cambio en la estructura de producción hacia una producción mayormente destinada y diseñada para un mercado mundial, o al menos varios mercados nacionales, ha traído como consecuencia la transformación de varias empresas en Empresas Transnacionales (ETNs) (p. 43).

Es esta ‘autoridad no estatal’ la que se abordará en el presente trabajo. Sin centrarme en definiciones técnicas al respecto, mi premisa es que con la Revolución de las TICs y el nuevo capitalismo informacional, las EPs nacen con una gran facilidad y tendencia a convertirse en ETNs. Esto si se tiene en cuenta que lo transnacional radica en la forma de accionar de la empresa, no en la distribución geográfica del personal o de su capital. Las de mayor cotización en bolsa, anteriormente mencionadas, cumplen con esa característica.

Empresas como Uber, Netflix, Spotify, Airbnb, tienen naturalmente una aptitud para convertirse en transnacionales, como cualquier EP a ser estudiada en este trabajo. Esto es así porque pueden instalarse digitalmente en casi cualquier Estado; sus *productos*, por el lado de la *oferta*, pueden ser originarios de cualquier parte del mundo, como pueden también ser del Estado en el que se instalan; los efectos red que generan sus *usuarios* o *demandantes* pueden ser resultado de individuos ubicados en el Estado en el que funcionan, o pueden ser generados en cualquier otro. Si bien la decisión y los recursos para expandirse están en cada empresa, la potencialidad de internacionalizarse

es mucho mayor en las plataformas digitales que en las empresas tradicionales verticales.

La particularidad de este fenómeno no es meramente la naturaleza del funcionamiento de este tipo de empresas, sino que esto se superpone con otros puntos clave para las RRII y la EPI.

- Esta *economía de plataformas* surge en medio de la transición del capitalismo industrial y de servicios al capitalismo informacional, lo cual es, en términos de Strange, un cambio en las estructuras de producción y conocimiento que implica el establecimiento de nuevas reglas de juego, nuevos procedimientos, nuevos valores asignados a cada recurso, nuevas normas e incluso nuevos usos y costumbres. Es fundamental estudiar cómo se relacionan empresas, gobiernos y bloques regionales para establecer las normas y procedimientos de este nuevo sector de la economía, cada vez más extenso y trascendente al resto de la misma.

- De acuerdo con el argumento central de Strange en *The Retreat of the State* (1996), las autoridades estatales han perdido poder frente a las ETNs — y otros actores no estatales. Esto no significa que las últimas están desplazando a los Estados en términos de soberanía, sino que estos “están sobrellevando una metamorfosis provocada por un cambio estructural en la sociedad y economía mundial” (p. 73), postura que coincide con Castells (2009).

- Esta necesaria readaptación de los Estados es común tanto en América como en Europa, puesto que se enfrentan a los mismos desafíos al mismo tiempo. Esto significa que Uruguay no está ante una situación de adaptarse o no a ciertas reglamentaciones o normas, sino que es parte de un fenómeno global en el que cada actor busca obtener el mayor beneficio posible a la vez que genera unas reglas de juego, las cuales serán o no compartidas en el futuro por el resto de los Estados.

A partir de estas nociones presento una hipótesis para guiar el curso de este Trabajo final de grado, sin pretender centrar el mismo en la comprobación de la misma sino para establecerla como un punto de partida para generar más preguntas en el lector y en los estudiantes de las RRII. La hipótesis es que con el establecimiento de Empresas Plataforma en Uruguay, el Gobierno Uruguayo ha perdido control sobre sus funciones de autoridad y está compartiéndolas con estos actores no estatales.

Durante el desarrollo de los siguientes capítulos se seleccionarán funciones del Estado, tal como las presenta Strange en *The Retreat of the State* (1996, pp. 73-82), y se



referirá a las autoridades estatales responsables en cada área comprendida. De esta manera se buscará una aproximación a la respuesta de la hipótesis analizando cómo afecta el modelo de negocio de estas empresas a las normas del Derecho uruguayo en sus tres ramas comprendidas: Derecho Laboral y Seguridad Social, Derecho Tributario y Derecho de la Competencia.

### **Metodología**

Este trabajo se inscribe dentro del carácter de investigación cualitativa-inductiva con un alcance exploratorio de acuerdo a los objetivos planteados. Para esto se recurrió a información secundaria, a saber, informes y trabajos de investigación nacionales e internacionales, y notas de prensa principalmente de medios nacionales, estadounidenses y europeos. A su vez, para entender la realidad de las EPs uruguayas y de organizaciones relacionadas a su desarrollo, se realizaron entrevistas a los CEOs<sup>9</sup> y directores de las mismas. Para abarcar estas realidades desde la perspectiva de las distintas ramas del Derecho se realizaron entrevistas a abogados y profesores especializados en cada área. Las entrevistas fueron realizadas personalmente, vía mail y telefónicamente, dependiendo de la disponibilidad de los entrevistados. Los mismos dieron su consentimiento de su participación esta investigación. El margen temporal que se maneja intenta acotarse a la actualidad, por lo que se basa principalmente en información de los últimos cuatro años (2015 – 2018).

El estudio incluye aportes disciplinarios de la Economía y del Derecho para incluirlos en el marco de las Relaciones Internacionales y de la Economía Política Internacional. Además de desarrollar este trabajo en base a los aportes de Strange, se consideran sus observaciones metodológicas en *The Retreat of the State* (1996, p. 40) donde propone examinar el rol de autoridades estatales y no estatales en el funcionamiento de mercados específicos. Para resolver el problema de *qué cantidad de mercados abordar* la investigación se remite a los mercados nacionales en los que funcionan EPs.

---

<sup>9</sup> Del inglés ‘Chief Executive Officer’, significa Director Ejecutivo; es la persona a cargo de una empresa.

## Las Empresas Plataforma

En la primera parte de este capítulo se expondrán las particularidades de la Empresa Plataforma como actor internacional — o potencialmente internacional —, más allá de su definición conceptual. En segundo lugar, se presentará la relación de las EPs con ONGs, Organismos de Gobierno e Incubadoras, el apoyo que reciben, y las complicaciones que se les presentan para funcionar en Uruguay. Para el abordaje de la segunda parte fueron realizadas nueve entrevistas a informantes calificados.

### ¿Qué Producen Estas Empresas?

La idea de ‘estructuras’ de Strange ayuda a responder esta pregunta. Desde el punto de vista del comercio, la EP representa una nueva forma de comprar y vender bienes y servicios: haciendo uso de un intermediario digital. El bien o servicio objeto de ese comercio sigue siendo el mismo, estando presente o no la EP.

Lo innovador se puede ver desde el punto de vista de la estructura de producción y la estructura de conocimiento. Estas EPs agregan valor a aquello que se vende/compra. Agregan valor porque, además de internalizar los efectos de red como se explicó *supra*, incrementan la confianza entre las partes, facilitan el pago, reducen los costos de búsqueda, y, generalmente, incluyen alguna funcionalidad o servicio extra — por ejemplo, ver la ubicación del conductor en tiempo real o proporcionar el envío del producto. De esta forma habilitan transacciones que de otro modo no serían consideradas por el lado de la demanda. La EP ‘produce’ el *match*.

La EP no es un catálogo que presenta la totalidad de cierto grupo de bienes o servicios en un mercado; no toma todo lo que hay, la EP ‘elige’. Al elegir agrega valor — estructura de producción —, y al elegir deja afuera — estructura de conocimiento. El análisis desde el punto de vista de esta última estructura es incluso más relevante: la EP no produce aquello que se comercializa, pero sí puede dejarlo fuera del mercado. Esta, en un principio, no facilita el acceso a la oferta, sino que facilita el acceso a información sobre la oferta: ¿qué puedo comprar? ¿Qué está disponible en este momento? ¿Qué se adapta a mis preferencias?

La inclusión/exclusión de oferta por parte de la EP va a estar dada en base a ciertas reglas y estándares de calidad, los cuales variarán según el sector y el Estado. Quienes establezcan esas reglas y estándares, junto con el resto de procedimientos y

reglas que configuren el funcionamiento de las EPs, estarán configurando una parte de la estructura de producción y de conocimiento actual; estarán ejerciendo poder estructural. Luego, cada actor utilizará su poder relacional para obtener el mayor beneficio posible, dentro de aquella ‘normalidad’ preestablecida.

## **El Poder De Las Empresas Plataforma**

Dado que a principio de siglo las principales ETN (*General Electrics, Exxon*<sup>10</sup>) eran del tipo EV, vale destacar las diferencias que las EPs tienen con estas para dar un paso hacia el entendimiento de su accionar en la sociedad internacional.

**Los precios del mercado.** Para fijar los precios, las EPs afrontan una lógica distinta a la de las empresas verticales (EVs) porque no se basan en los costos marginales de producción<sup>11</sup>. Las primeras, en cambio, fijan la estructura de precios que más transacciones genere.

Las EPs poseen rendimientos de escala con: *i* costos marginales cercanos a cero, y *ii* costos fijos conjuntos. Dado que lo que producen son los *matches*, el punto *i* se cumple porque el aumento en 1 de esta ‘unidad de producción’ no resulta en un aumento del costo total de la empresa. Como expresa Jean Tirole (2017), “un motor de búsqueda eficaz requiere el mismo gasto si se reciben 2.000 peticiones de búsqueda anuales que si se reciben dos billones” (p. 468).

Respecto a *ii*, estas empresas tienen normalmente costos conjuntos (*join costs*) para ambos lados del mercado; la *app* o *web* está diseñada para la participación de ambos grupos de usuarios. No es necesario diseñar un software o mantener un servidor específicamente para quienes ofrecen y otro para quienes demandan (Evans, 2002).

A diferencia de esto, la EV tradicional — que produce el bien o servicio con sus fábricas, cadenas de suministros, y personal calificado — para tener mayor libertad de fijar precios, debe innovar, acceder a insumos o factores productivos más baratos, o alcanzar rendimientos de escala.

---

<sup>10</sup> Para ver un listado completo acceder a <http://www.visualcapitalist.com/chart-largest-companies-market-cap-15-years/>

<sup>11</sup> El costo marginal se define como la variación en el costo total ante el aumento de una unidad en la cantidad producida, es decir, es el costo de producir una unidad adicional.

Todo esto implica que la EP tiene cierta libertad para fijar precios que la EV no tiene, y, por lo tanto, puede influir en mayor medida sobre el nivel de transacciones del mercado.

**Estándares de calidad.** Como he explicado *supra*, las EPs establecen algún tipo de control para habilitar la participación de usuarios en la misma. Esto es, la EP elige quienes pueden participar en ambos lados de su mercado. Puede fijar las reglas para la entrada, ya sea por su propia cuenta o junto a un organismo regulador (Lobel, 2018). Por ejemplo, Uber y la Junta Departamental de Montevideo establecieron los requisitos que deben cumplir los conductores (y su vehículo) para registrarse (Decreto N° 36.197, 2016). En el caso de Airbnb en Uruguay todavía no está definido cuáles son las obligaciones y garantías que se les exigen a las partes, a lo que representantes de la empresa se ‘comprometieron a trabajar’ contra esa informalidad (El País, 2018).

Esto es una diferencia importante con la EV, la cual influye en la oferta total del mercado solo con lo que ella misma dispone. La EP puede aumentar la oferta agregando usuarios o reduciendo los requisitos a la entrada, mientras que una EV solo puede, a este fin, aumentar su producción o fusionarse con otra EV. La EP puede decidir quiénes compiten y quiénes no, bajo qué estándares de calidad, influyendo de esta manera sobre el volumen de la oferta y demanda.

**Perspectiva general del mercado.** Estas empresas pueden tener un acceso privilegiado a la información del mercado. Pueden ver en qué momento se realiza cada transacción, las características de cada parte, el medio de pago utilizado, la hora, el precio, etc. La EP sabe en qué momento aumenta o disminuye el volumen de usuarios de cada lado de su mercado y cómo varían los precios de los bienes o servicios. Esto le da una perspectiva general y detallada sobre el mercado, un alcance de información más completo que lo que la EV puede obtener (Nielsen, 2018).

Esta información en masa es procesada por las grandes plataformas mediante las tecnologías de *BigData*, la cual resulta en un nuevo bien para vender a los anunciantes o productores, para generar recomendaciones personalizadas, o para mejorar la experiencia del usuario final (Parker, Van Alstyne & Choudary, 2016, pp.243-246; Rodríguez, 2018, pp. 79-84).

**El ganador se lleva todo.** Los efectos de red sumados a las características de los rendimientos de escala de las EPs tienden a dar como resultado el dominio del mercado

por una o dos de estas empresas — *winner takes all* — (Bamberger & Lobel, 2017, pp. 12-21; Tirole, 2017, pp. 467-68), a diferencia de la competencia convencional entre los ‘oferentes’ a un lado del mercado, donde normalmente existe la competencia perfecta o el oligopolio. En la última parte del presente trabajo se tendrá en cuenta la siguiente afirmación: ‘la competencia monopólica u oligopólica entre plataformas es más favorable para el usuario final que la competencia perfecta’<sup>12</sup>. Un pasajero que tiene que acceder a cinco aplicaciones distintas para encontrar un transportista se ve en peores condiciones que si tuviese que elegir entre solamente dos. Esto no significa que la producción del bien o servicio va a estar monopolizado; la variedad en cuanto a calidad de los vehículos y profesionalismo de los conductores va a seguir siendo la misma. Significa que el costo de búsqueda del usuario va a ser menor si sabe que tiene que acceder a un solo lugar; es precisamente esa facilitación el principal atractivo de las plataformas.

Por otro lado, mayor va a ser la disposición a que se instalen EPs en un mercado cuanto más perfecta sea la competencia en – lo que sería – el lado A (oferentes) de las plataformas. Contrariamente, menor es la posibilidad de una EP de instalarse en un mercado cuanto más cerca se encuentre este de la competencia monopólica. Esto es así porque no tiene sentido ‘filtrar’ la oferta disponible cuando solo existen uno o dos vendedores.

**Facilidad para expandirse.** La premisa aquí es que las EPs tienen una facilidad mayor a las EVs para expandirse al extranjero. Esto es así porque, por las características del modelo de negocios, la plataforma puede existir de manera puramente digital: sin instalaciones físicas y sin personal. Para el estudio de esta ‘competitividad’ o ‘multinacionalidad’ de la empresa no son aplicables los reconocidos trabajos de Porter (1990) o Krugman & Obstfeld (2006).

Por otro lado, además de su naturaleza digital, los efectos indirectos de red colaboran en la facilidad de la EP para expandirse al extranjero. Para entender esto debemos distinguir entre tres grados de movilidad que puede tener la ‘oferta’ (lado A) de la plataforma, estos son: Movable, No-movable, y Digital. El lado A es movable cuando lo que ofrece ese lado del mercado es mano de obra — por ejemplo: Uber, SomosUy, Rappi. Esto es así si tenemos en cuenta que la persona puede cambiar de

---

<sup>12</sup> Esto si consideramos la facilidad de acceso, la calidad y variedad de bienes o servicios, y la variedad de vendedores y compradores, dejando de lado el manejo de los precios, que también será analizado *infra*.

localidad y de Estado para brindar el servicio. No es movable la oferta si se trata del alquiler de un bien, un inmueble o un vehículo — por ejemplo: Airbnb, ParkingAp<sup>13</sup>, Popey, o Croway<sup>14</sup>. La oferta es ‘digital’ en los casos de Netflix, Spotify o Freelancer, en las cuales se accede al bien a través de Internet.

En función a esto debemos considerar tres tipos de efectos indirectos de red: *efectos locales de red* (ELR), *efectos interlocales de red* (EIR), y *efectos globales de red* (EGR). Los ELR son aquellos en los que el lado A (oferta) de la EP afecta al lado B (demanda) solo si están ubicados en la misma ciudad. Por ejemplo, un arrendatario no se ve beneficiado por el aumento de un automóvil disponible para su alquiler en otra ciudad; un pasajero en Uruguay tampoco es afectado por el aumento de transportistas de Uber en Lisboa. La premisa se cumple en la medida que el usuario final sea ‘local’; de lo contrario, aparecen los EIR. Si el pasajero de Uber o EasyGo con frecuencia viaja o trabaja en distintas ciudades, sí se ve afectado por el aumento de conductores habilitados para esa EP en otras ciudades; el efecto de red se concreta también *entre* localidades.

Los EGR se producen cuando el producto a comercializar es un bien digital, ya sea contenido multimedia (Netflix, Spotify), software (AppStore, PlayStore) o servicios digitales (Freelancer). En estos casos el usuario final se beneficia (o perjudica) por el aumento (o reducción) de los oferentes al otro lado del mercado, ya sea que estén en su propia localidad o al otro lado del planeta.

Estas nociones sobre los efectos de red son fundamentales y no son consideradas por Bamber & Lobel (2017), Evans & Schmalensee (2013), Lobel (2018) o Tirole (2017) o en sus trabajos citados trabajos. De esto depende la competencia, el poder y la capacidad de expansión internacional de este *nuevo* actor de las RRII.

---

<sup>13</sup> [www.parkingap.com.uy](http://www.parkingap.com.uy)

<sup>14</sup> [www.croway.uy](http://www.croway.uy)

## Las Empresas Plataforma En Uruguay

En nuestro territorio existen varias EPs, nacionales y extranjeras, enfocadas en distintos sectores, con distintos tamaños de capital y personal. Sin embargo, a nivel nacional no hay estudios ni datos específicos sobre este tipo de empresas<sup>15</sup>.

**Su relación con incubadoras, agencias de gobierno Y ONGs.** Las incubadoras son centros de apoyo y asesoramiento para *start-ups*<sup>16</sup>. Las principales en nuestro territorio son Sinergia, Ingenio y DaVinci Labs. El apoyo que brindan a las empresas incubadas varía desde validación de ideas, ‘mentorías’ y seguimiento de proyectos, hasta prácticas de presentaciones para obtener financiación. A través de estas organizaciones las *start-ups* pueden recibir fondos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), los cuales superan los veinte mil dólares en cada caso. Estos organismos del Estado, entonces, fomentan emprendimientos, entre los que se encuentran EPs. La posición del Estado frente a *start-ups* del tipo plataforma es, en un principio, de apoyo; una posición de incentivos tanto económicos como de infraestructura y conocimiento.

Una ONG relevante en este entorno es Endeavor<sup>17</sup>, la cual se dedica a apoyar empresas, complementando el trabajo de las incubadoras, fomentando la cultura emprendedora y asesorando sobre la inserción internacional. Endeavor trabajó en Uruguay con la uruguaya PedidosYa y con la argentina MercadoLibre; actualmente cuenta con una red de mentores distribuidos en más de 60 oficinas ubicadas en 33 Estados (J. Morixe, comunicación personal, 16 de mayo de 2018).

**Apoyo.** Los datos de ANII, ANDE, del Instituto Nacional de Estadística, de la Cámara de la Economía Digital del Uruguay, o de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información, no muestran cuánta ayuda económica han recibido este tipo de empresas en Uruguay, cuántas existen ni cuál es su peso en la economía. A través de las entrevistas a EPs de distinto tipo se puede notar que un primer impulso es encontrado en las incubadoras. El mismo no implica siempre una participación del Estado, ya que varias incubadoras aptas para las EPs son puramente privadas. De todas formas, incluso en las incubadoras privadas, las EPs han obtenido fondos de ANII y ANDE.

---

<sup>15</sup> Un acercamiento al tema se puede encontrar en el libro ‘Disrupción, economía compartida y derecho’ (2016), aunque carece de la distinción clave entre plataformas y las páginas *web* o aplicaciones de ‘economía colaborativa’.

<sup>16</sup> Se trata de una empresa que ha comenzado a operar recientemente.

<sup>17</sup> <http://www.endeavor.org.uy/>

Emiliano Bar, CEO de Popey<sup>18</sup>, explica que el capital que brinda ANII y ANDE es “excelente”. A su vez, indica que “la parte legal la trabajamos con Guyer [& Regules] [...], obviamente no hubiésemos podido acceder a Guyer por los costos que tiene si no hubiese sido por Sinergia, que tiene un convenio con ellos” (E. Bar, comunicación personal, 19 de mayo de 2018).

Rafael García, director de Ingenio, expresa que el ecosistema emprendedor uruguayo “está fuerte” aunque “cuando se precisan más de US\$ 500.000 es más difícil o hay que ir fuera de frontera” (El País, 2017). En cuanto a las EPs, menciona que el principal desafío para el cual le brindan herramientas es el de generar “masa crítica para los dos lados al mismo tiempo”, algo de lo que “pocos negocios salen airosos” (R. García, comunicación personal, 2 de abril de 2018).

**Complicaciones.** Las adversidades presentadas se refieren a aquellas comunes a las EPs y que también enfrentan las instaladas en Uruguay.

**Relación laboral.** Las EPs que facilitan el intercambio de servicios tienen la problemática de cómo proponer o definir la relación laboral con el grupo de usuarios que conforma la oferta. Un caso como este es el de SomosUy<sup>19</sup>, una plataforma que une acompañantes con adultos mayores o discapacitados. Dado que — a diferencia de mutualistas y demás empresas verticales en este rubro — los acompañantes no son ‘empleados’ de la EP, esta tiene la tarea de definir los términos de esa relación de trabajo.

Gabriel Francolino, CEO de SomosUy, respondiendo a qué regulaciones complican a su plataforma, se refiere a este problema: “lo mínimo que puedes requerir es una empresa unipersonal, que tiene un costo bastante elevado para lo que es el nivel de ganancia que tienen las personas independientes” (G. Francolino, comunicación personal, 19 de mayo de 2018).

Uber y EasyGo<sup>20</sup> se enfrentaron al mismo problema; actualmente el Decreto N° 36.197 de la Junta Departamental de Montevideo ha dejado en claro cómo debe ser la relación laboral del transportista con la EP. Otras EPs de servicios todavía tienen la incertidumbre de qué formato de relación laboral les conviene adoptar y de cómo y cuándo podría llegar una regulación sobre este punto.

---

<sup>18</sup> <https://www.popey.co>

<sup>19</sup> <https://somosuy.com>

<sup>20</sup> [www.easygo.com.uy](http://www.easygo.com.uy)



Rodrigo Bisensang, CEO de SoyDelivery<sup>21</sup>, frente a la misma pregunta realizada a Francolino, responde: “No sé si tanto la regulación sino la no-regulación, eso es lo que más complica. [...] Nos amoldamos al modelo de Uber porque era lo que había. [...] Exigimos que los conductores tengan una unipersonal [...], si lo hubiésemos hecho de otra forma no estaríamos en falta de nada, porque hay un vacío legal al respecto” (R. Bisensang, comunicación personal, 4 de junio 2018).

**Medios de Pago.** Uno de los problemas que mencionaron todas las EPs entrevistadas fue el de qué instrumento utilizar para el pago del bien digital o servicio a comercializar. Las opciones básicas son las tarjetas de crédito y débito, las redes de cobranza (Abitab, RedPagos) y el efectivo entre las partes. Una tercera opción podría estar dada por el Estado; en 2017 el Banco Central del Uruguay (2017) realizó un plan piloto del *e-peso*, la primera moneda nacional digital. Con el mismo, el pago se realizaría digitalmente a través de la plataforma sin intervención de otra institución, ya sea un banco o una casa de cobro.

El problema de las EPs con las tarjetas y las casas de cobro es el costo: las EPs se quedan normalmente con el 20% del precio de la transacción, mientras que estos medios de pago cobran normalmente entre el 7% y 9% de la misma, lo cual reduce hasta casi un 50% las ganancias de las primeras. Es claro que se agrava el problema cuanto menor es el costo de la transacción. La EP Popey, al trabajar con alquileres de embarcaciones que rondan los 50 dólares la hora, no es afectada de la misma manera que, por ejemplo, ‘Como en casa’<sup>22</sup>, donde los cuidadores de mascotas cobran alrededor de quinientos pesos la noche.

La implementación de un medio de pago electrónico es también una herramienta para que la EP se asegure que la transacción fue realizada efectivamente y bajo el precio declarado en la plataforma. De esta manera se evita que la EP funcione como mera facilitadora de información — y que las partes comercialicen por fuera — o que las partes declaren el pago de un precio más bajo, disminuyendo las ganancias que la primera obtiene de la transacción.

---

<sup>21</sup> <https://soydelivery.com.uy>

<sup>22</sup> <https://comoencasa.uy>

John Tarin<sup>23</sup>, CEO de UP<sup>24</sup>, ante la exigencia de la Intendencia de Montevideo de realizar pagos electrónicos en las plataformas, explica que: “No es fácil procesar los pagos en Uruguay, tuvimos que utilizar un procesador de pagos internacional; ¿Qué sucede? Los bancos lo toman como una transacción en el exterior. A eso le ponen un 3% de IVA por compra en el exterior, y el cambio depende de a cuánto lo tome el banco en ese momento” (J. Tarin, comunicación personal, 30 de mayo de 2018). Las complicaciones en la práctica generaron experiencias que pusieron en riesgo el futuro de UP.

*El huevo, la gallina, y los precios.* El problema del ‘huevo y la gallina’ es abordado por las EPs en el sentido de que, al lanzarse al mercado, deben decidir qué lado ‘subir a bordo’ primero. Esto continúa con la meta de mantener un equilibrio entre ambos grupos de usuarios, y a la vez aumentar el volumen de transacciones entre los mismos. Para ambos casos es central el establecimiento de una estructura de precios adecuada (Evans 2002; Tirole, 2017).

Considerando los detalles a desarrollar en la última parte de este trabajo, las EPs podrían ser desincentivadas a establecer precios por debajo del precio del mercado, lo cual limita su principal herramienta para expandirse.

De acuerdo con John Tarin, las *apps* de transporte Uber y EasyGo al lanzarse en nuestro mercado utilizaron sin restricción ‘viajes regalo’, descuentos y otros tipos de incentivos económicos para atraer al grupo de pasajeros, mientras que UP fue recomendada no dar esos ‘regalos’. A su vez, Tarin explica: “El precio de la aplicación [...] era un poquito por debajo de Uber [...] y lo otro es que los conductores tenían una ganancia bastante superior; [UP les cobra] un diez por ciento [del costo del viaje]. La Intendencia nos sugirió que no lo hagamos” (J. Tarin, comunicación personal, 30 de mayo de 2018).

La idea central aquí es que el no establecimiento de reglas claras para las EPs genera una situación distinta a las dos clásicas vertientes económicas: liberalismo y proteccionismo. Es un error, con las EPs, considerar la no-regulación como una opción acorde o equivalente al liberalismo, en el sentido de que ambas significan la mínima interferencia del Estado. El liberalismo es una posición política, mientras que la no-

---

<sup>23</sup> John Tarin estuvo al frente del lanzamiento de las tres principales plataformas de transporte que funcionan hoy en Uruguay: Uber, EasyGo y UP.

<sup>24</sup> [www.uruguaypresente.com](http://www.uruguaypresente.com)

regulación no lo es. La primera implica conocer la economía, sus actores y regulaciones posibles, y optar por interferir mínimamente; la segunda implica simplemente un vacío, tanto de reglas como de posición política.

Esta situación genera incertidumbre para las empresas, convirtiéndose normalmente en una complicación. Si bien es clara la posición de SoyDelivery, también se debe considerar el punto de vista de Joaquín Morixe, director de Endeavor, al expresar lo siguiente: “Uno de los grandes paradigmas que tenemos que adoptar es el de trabajar y vivir en escenarios de incertidumbre [...] Creo que los empresarios van a preferir vivir en un escenario de mayor incertidumbre y de menor regulación” (J. Morixe, comunicación personal, 16 de mayo de 2018).

### **La Regulación De Las Empresas Plataforma**

Esta parte del trabajo se divide en tres áreas. Estas representan las ramas del Derecho uruguayo en las que las EPs generan mayores complicaciones, a saber: el Derecho Laboral y la Seguridad Social, el Derecho Tributario, y el Derecho de la Competencia. Por ‘complicaciones’ me refiero a que las características del modelo de negocio no son contempladas por las normativas vigentes del Derecho y, por lo tanto, que su funcionamiento puede generar nuevos conflictos entre los actores involucrados, los cuales estas ramas del Derecho tampoco han contemplado.

En el capítulo anterior he explicado dos situaciones distintas en cuanto a la regulación del tipo de relación entre la EP y el trabajador. La primera se representa con el caso del transporte oneroso de pasajeros particulares (Uber, EasyGo, UP), en el cual, luego de establecida Uber en Montevideo, la Junta Departamental de Montevideo decidió regular el funcionamiento del servicio. En este caso preexiste el servicio mediante EV (compañías de taxi – con empleados subordinados), se establece una EP innovando el acceso al servicio, y llega posteriormente la regulación.

La segunda situación se puede ver con el caso de los repartidores de cargas pequeñas y alimentos en motos y bicicletas. Este servicio se brindaba tradicionalmente por EV, luego llegan también las EPs (Rappi, Glovo, UberEats, SoyDelivery) innovando el acceso al servicio, pero hasta el momento sin regulaciones por parte de autoridades estatales.

Una tercera situación sería la de aquellas actividades que se brindan actualmente sin participación de EPs pero que tienen una alta posibilidad de ser afectadas por el establecimiento de las mismas. Esa alta posibilidad o probabilidad puede estar dada simplemente porque la misma actividad o sector ya está siendo alcanzado por EPs en otros Estados. Ejemplo de esto son el trabajo doméstico y de niñeras – en Brasil funciona *Helpling* –, electricistas y plomeros – en Argentina funciona *Zolvers* –, transportistas carreteros – en Estados Unidos funciona UberTruck. Estos escenarios se pueden considerar para las tres partes de este capítulo.

### **Las Empresas Plataforma Y Los Trabajadores**

El modelo de negocio de las EPs necesita, cuando involucra servicios, que el lado A esté compuesto por trabajadores autónomos o independientes, por oposición a los trabajadores subordinados de las EV tradicionales. Esto implica un cambio en *quién produce el servicio, por qué medio, con qué combinación de trabajo y tecnología, y cómo cada parte es recompensada*. Se trata en un cambio en la estructura de producción, en términos de Strange (1988).

Las autoridades estatales pueden tomar varias posiciones respecto a esta forma de producción cada vez más común en el Estado. Antes de esto es necesario considerar algunos aspectos desde el punto de vista del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, ya que son las herramientas con las que se terminarán definiendo las reglas – nuevas o no – de producción de servicios.

**Un paso más hacia la descentralización empresarial.** En los siglos XIX y XX las grandes empresas contaban con una amplia estructura organizacional en la que cada empleado formaba parte de la misma. Estos eran evaluados en la entrevista, capacitados y disciplinados para sus tareas, y monitoreados en la calidad de su rendimiento. A fines del siglo XX comienza el fenómeno de la descentralización empresarial a través de las empresas de servicios. Este sector terciario se encarga de algunas áreas antes atendidas por las grandes empresas, quitándoles responsabilidad a estas en ciertas tareas (Todolí-Signes, 2017). Con el avance de las TICs y florecimiento de las EPs se da un paso más en la descentralización organizacional empresarial, porque a través de estas no se acude a una sino directamente al individuo prestador de servicios; la EP solo pone en contacto

al proveedor con el consumidor (G. Gauthier, comunicación personal, 17 de agosto de 2018).

**La discusión sobre la relación (o no) de trabajo.** Varios autores y profesionales del área a nivel nacional e internacional han centrado su análisis en la existencia o no de una relación de trabajo entre el trabajador y la EP. En su análisis del Derecho nacional, Rodríguez Azcúe (2016) explica que existen dos calificaciones posibles: o bien la persona se considera empresario, o bien es un trabajador dependiente<sup>25</sup>. Estas dos opciones no fueron creadas bajo la realidad y diversidad de formas de trabajo que habilitan hoy las TICs.

El escenario normativo da lugar a varios debates y juicios sobre cuál es el modo correcto de evaluar dicha relación. Varios de estos casos son estudiados por Uguina (2018), entre los que se destaca el de la Unión de Trabajadores Independientes de Gran Bretaña *vs* Deliverloo<sup>26</sup>, donde la Comisión Central Arbitraria se fundamentó en la posibilidad de sustitución de los prestadores (Capítulo 2, para. 3). En términos generales, se trata de una obligación que no es personalísima y por tanto no existe relación laboral. Este mismo debate puede surgir hoy en Uruguay si atendemos al funcionamiento de UberEats, Rappi, Glovo y SoyDelivery. No en el caso de PedidosYa, puesto que esta empresa contrata a los repartidores como sus empleados. Otro caso con Deliverloo, esta vez en Francia, también negó la existencia de una relación laboral por la libertad que goza el repartidor al realizar la tarea (Uguina, 2018).

La importancia de esta discusión se fundamenta de igual forma en los distintos sistemas de derecho: optar por la no existencia de relación laboral implica que el trabajador pierde protecciones del Derecho laboral y varias de la Seguridad Social, debiendo hacerse cargo de las mismas por cuenta propia. Esto hace, varias veces, inviable el ejercicio de la tarea.

**Repensando la protección del trabajador.** Es oportuno el ejercicio de Todolí-Signes (2017) al estudiar las razones que justifican la protección de los trabajadores. La principal razón es el desequilibrio de poder de negociación entre la empresa y el trabajador, la cual continúa existiendo en la situación de las EPs (p. 36). Creo que es

---

<sup>25</sup> Esto si consideramos el término del Sistema de Seguridad Social; en el Derecho Laboral se utiliza el de ‘subordinación’, como equivalente.

<sup>26</sup> EP mediadora entre repartidores de comida y consumidores finales.

pertinente repensar el Derecho en este sentido en vez de analizar qué puntualización normativa se adapta a cada realidad laboral para encasillarla en una clasificación u otra.

Además del desequilibrio mencionado como motivo de protección, Todolí-Signes (2017) se fundamenta también en los intereses de la economía. Entre ellos vale destacar la necesidad de impedir salarios bajos para incentivar el consumo en la sociedad y, por otro lado, la necesidad de una estabilidad del salario. La falta de esta última genera un aumento del riesgo para mantener la familia, para pagar la hipoteca, y genera también limitaciones para acceder al crédito, entre otras consecuencias.

Como señala Rodríguez Azcúe (2016), Uruguay ha mejorado la protección a los trabajadores autónomos en la última década en cuanto a seguridad social (pp. 162-63). De todas formas, de acuerdo a Gustavo Gauthier<sup>27</sup>, estas protecciones son muy reducidas en comparación con las del trabajador subordinado (G. Gauthier, comunicación personal, 17 de agosto de 2018).

Ambos autores sostienen que es necesario un conjunto normativo y que la regulación debería profundizar la protección social del trabajador. El *cómo* da lugar a varias posiciones. Todolí-Signes (2017) presenta la propuesta de crear un estatuto profesional donde se incluyan todos los prestadores de servicios para que accedan a los derechos de la seguridad social (p. 40). También presenta una propuesta que coincide con Gauthier, de que toda persona que trabaja debe gozar de las protecciones del derecho del trabajo, quitándole importancia al contrato de trabajo (G. Gauthier, comunicación personal, 17 de agosto de 2018).

Otras dos propuestas son presentadas por Lobel (2017) en su análisis de los trabajadores independientes mediante EPs en EE.UU. Una consiste en que “la ley debe reconocer una categoría de trabajador intermedia entre empleado y trabajador independiente” (p. 10). Esto tomando en cuenta que en 2015 el Departamento de Trabajo creó una guía para la clasificación de trabajadores de la *gig economy*, según la cual la mayoría pasa a considerarse empleados, expandiendo las protecciones que los alcanzan (p. 9). Por otro lado, Lobel propone desvincular la seguridad social del contrato laboral y “fundarlo a través del sistema tributario, en vez de a través del empleo” (p. 13).

---

<sup>27</sup> Doctor en Derecho y Ciencias Sociales y Docente de grado y posgrado en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universidad de la República. Coordinador del libro “Disrupción, Economía Compartida y Derecho” publicado en 2016.

**Desde la mirada de Strange.** La autora presenta como hipótesis que uno de los mayores cambios en la estructura de producción a fines del siglo XX es que “en la importante área de relaciones de gestión laboral, las ETN ahora juegan un rol mayor en el manejo del conflicto de intereses” (Strange, 1996, p. 54). Se puede afirmar que mientras no sean claras las reglas de trabajo en cada sector donde se instalen, estas empresas van a manejar por sí mismas los conflictos que puedan surgir y, dependiendo de cada caso, negociarán libremente los términos y condiciones de su relación con los trabajadores.

Volviendo sobre las responsabilidades del Estado según Strange (1996), la tercera consiste en elegir la forma apropiada de desarrollo capitalista (p. 74). Explica resumidamente que estos modelos divergen en dos puntos principales: Cuánto interviene el Estado en la economía (en la propiedad sobre medios de producción y distribución, y en la regulación sobre empresas privadas), y; Cuánta responsabilidad asume éste por el bienestar social. Sostiene que lo importante no es qué eligen sino si tienen o no tanta libertad para elegir como en el pasado. Y se pregunta, “¿están las fuerzas de cambio estructural empujando a todos los gobiernos hacia un camino de mayor convergencia?” (p. 75).

Para responder esta pregunta sería necesario un estudio de Derecho comparado, aunque las situaciones presentadas indican que las EPs llevan a los Estados a hacerse las mismas preguntas. Es claro que cada Estado puede optar por intervenir menos o más en la regulación de las EPs, y puede elegir dar mayor o menor protección social a los trabajadores, pero también es cierto que esas decisiones deben ser tomadas considerando atentamente los beneficios y costos que el modelo de negocios puede generar para todos los actores involucrados.

### **Las Empresas Plataforma Y Los Tributos**

Sobre este apartado hay que diferenciar dos aspectos. El primero concierne al régimen tributario aplicable a los trabajadores de las EPs y, por lo tanto, si corresponde o no a estas responder por una parte de estos cargos. Claramente este aspecto está íntimamente ligado con la figura legal del trabajador, como subordinado o independiente. No se trata de discutir la especificidad de las cargas aplicables, pero sí de remarcar la importancia

del debate sobre *qué formalidades y a quién* son requeridas, dado que estas pueden impactar en la razón de ser del modelo de negocios.

El segundo aspecto es, en cierta medida, más sencillo: cómo tributa la EP por su actividad en el Estado. Esto cobra importancia cuando se trata de EP extranjeras, no tanto por la dificultad que puede tener aquel para obtener los pagos, sino porque las reglas y normas que se impongan seguramente serán aplicables también a las EP nacionales.

**Los trabajadores de las Empresas Plataforma y los tributos.** Varios artículos académicos pasan por alto mencionar el interés de cada actor involucrado en el establecimiento de reglas claras sobre la tributación en la economía de plataformas. Es interés del Estado hacer cumplir la ley y recaudar. A los trabajadores les interesa cumplir con la ley (evitar sanciones) y acceder a los beneficios de la protección laboral y de la seguridad social, según corresponda. Es interés de las EP cumplir la ley y contar con una normativa clara que le permita dar una propuesta confiable a los trabajadores.

Al analizar el funcionamiento de las EP atendiendo las normas tributarias del Uruguay, Florencia Tarrech<sup>28</sup> (2016) afirma que las primeras no pueden recibir igual trato que las empresas ya establecidas. A su vez, cita al español Gabriel Doménech Pascual alegando que “la inseguridad acerca de la normativa [...] puede frenar el desarrollo” de este tipo de economía (Tarrech, 2016, p. 93). La misma autora explica que la desregulación no puede aceptarse, aunque también “debe descartarse la aplicación de disposiciones jurídicas preexistentes”, principalmente porque las partes involucradas son diferentes (p. 94). En la entrevista sobre el tema, Tarrech explica que en Uruguay es un problema particular la demora en la adecuación normativa (F. Tarrech, comunicación personal, 9 de setiembre de 2018).

En su análisis del Derecho tributario del Reino Unido y los trabajadores de las plataformas, Adam, Miller & Pope (2017) resaltan que el camino para ajustar su funcionamiento no está en aclarar los límites y definiciones de las formas legales ya que estas “crearían problemas por cuenta propia y no reflejarían ningún principio subyacente” (p. 232).

---

<sup>28</sup> Doctora en Derecho y Ciencias Sociales y Profesora de Derecho Financiero por la Universidad de la República. Posee vasta experiencia en materia tributaria y de planificación fiscal.



Al tratar los mismos desafíos en el sistema tributario estadounidense, Oei & Ring (2017) reconocen las dificultades que implica la clasificación legal de las actividades en este entorno (p. 13-15). Por su parte, varias de sus propuestas se centran en facilitar al trabajador y a la EP el cumplimiento de las reglas, ya que, entienden, la complejidad del sistema tributario dificulta el desarrollo de la actividad (p.15-18).

Claramente el motivo de presentar las inquietudes en el extranjero no es, como he afirmado, discutir las especificidades haciendo una comparativa, sino resaltar que los problemas que esta economía genera son comunes a varios Estados, donde hasta el momento no existe una posición clara al respecto. Se reafirma la idea de que se trata de un fenómeno global en el que las autoridades estatales proponen nuevas reglas que serán o no seguidas en el futuro por las autoridades de otros Estados.

Como he mencionado *supra*, cuando la EP involucra mano de obra estas regulaciones van a depender de la figura jurídica que se cree o a la cual se adapte la actividad. A esto se suman las negociaciones o enfrentamientos de interés entre trabajadores, empresas ya establecidas (verticales) y EP. En el presente apartado no incumbe la relación entre esos actores, sino que los resultados — y su contemplación en normativas — se desarrollen teniendo en cuenta las características del modelo de negocio y las posibilidades que ofrecen las TICs. Por *las características del modelo* me refiero a que el mismo se centra en gran parte a facilitar transacciones. Tarrech (2016) explica que “las plataformas así como el Estado deberían trabajar en forma conjunta para [cumplir] con los objetivos formales [...] y que a su vez resulten prácticos” (p. 95). En la misma línea, “una carga excesiva de trámites puede desestimular la formalización de la actividad” (p.94). Estas formalidades también afectan al trabajador en el sentido que muchas veces no tiene el conocimiento ni el tiempo para entender y cumplir con las reglas y documentación (Oei & Ring, 2017, p.11; Tarrech, 2016, p. 94), corriendo el riesgo de incurrir en multas y sanciones (Oei & Ring, 2017, p.12).

Sobre *las posibilidades de las TICs* a través de estas plataformas me refiero al uso que estas hacen de medios de pago electrónicos y de información digital, lo cual puede contribuir a disminuir los altos índices de informalidad que tienen los sectores alcanzados por estas empresas.

**Los tributos y las Empresas Plataforma.** En este enfoque sobre las regulaciones tributarias me refiero a las que deben cumplir las EP por sus rentas y valor agregado en territorio nacional. Para este abordaje es un gran aporte la entrevista realizada a

Florencia Tarrech. Por otro lado, todas las EP nacionales entrevistadas declararon cumplir con las responsabilidades tributarias como cualquier otra empresa.

En mayo de 2018 la Dirección General Impositiva (DGI) suscribió el Decreto 144/018 que reglamenta los artículos 246, 249 y 250 de la Ley Nro. 19.535, especificando tributos aplicables a dos tipos de actividades. En primer lugar, a las “rentas de actividades internacionales - Producción, distribución e intermediación de películas cinematográficas, y otras transmisiones audiovisuales”, siendo alcanzadas EP como Spotify o Netflix. En segundo lugar, a las “actividades de mediación e intermediación realizadas a través de medios informáticos”, realizadas por EP como Uber, Airbnb, Rappi, etc. Este decreto reglamenta estas empresas en el pago del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE), del Impuesto a las Rentas de los No Residentes (IRNR), y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

La misma autoridad estatal, en su Resolución 9270/2018 de octubre de 2018, habilita el pago en dólares americanos del IRNR y del IVA para “facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias” (para. 3). Con el mismo objetivo, la Resolución habilita la realización de los anticipos trimestralmente. Distintos expertos comunicaron a los medios de prensa que esta medida es ‘de vanguardia’ a nivel internacional (Da Silva, 2018).

Las dificultades que afrontan las medidas citadas son compartidas, por ejemplo, con la Comisión Europea, la cual dispuso en marzo de 2018 nuevas reglas para “asegurar que las actividades de los negocios digitales sean gravadas de manera justa y amigable con el crecimiento” (Fair Taxation of the Digital Economy, 2018, para. 1). Esto se propone teniendo en cuenta que las reglas actuales “fallan al reconocer las nuevas formas en las que se crea el beneficio en el mundo digital” (para. 3).

La sexta responsabilidad del Estado presentada por Strange en *The Retreat of the State* es la de definir y cobrar impuestos. La autora advertía que “la internalización de la producción y la incorporación de empresas en múltiples Estados, incluyendo paraísos fiscales, ha aislado una gran cantidad de negocios internacionales de las exacciones de las autoridades fiscales” (1996, p. 77). Para afirmar que esta responsabilidad no está siendo perjudicada por las EP, las autoridades correspondientes (DGI y BPS) deberían hacer un estudio o recolección de datos específico sobre estas empresas. Lo comprendido en este trabajo indica que no hay una ‘retirada del Estado’ en esta área,

sino una demora en adaptar la normativa vigente atendiendo a las características de la economía de plataformas.

### **Las Empresas Plataforma Y La Competencia**

El Estado tiene la responsabilidad de permitir, promover o restringir la existencia o no de monopolios en el mercado nacional. Strange (1996) la presenta en noveno lugar y afirma que la competitividad internacional de las empresas y el entorno competitivo de los mercados nacionales se ha modificado por los cambios estructurales globales y han afectado la responsabilidad de los gobiernos en este tema (p. 80).

Esta responsabilidad de intervenir está reflejada por el Derecho Uruguayo en la Ley 18.159 (2007) la cual consagra la protección de la competencia ante abusos de posición dominante. En el caso de las EPs, las consecuencias de que queden unos pocos competidores generan “problemas de eficacia de los mercados competitivos y del posible rol de intervención del gobierno” (Evans, 2002, p. 58).

**Los problemas que plantean.** El estudio de estos temas por economistas es más que amplio<sup>29</sup>. Los puntos que tratan incluyen precios predatorios, precios únicos, verticalizaciones, asimetrías de poder de negociación, costos de transición, fusiones y adquisiciones, entre otros. El abordaje por los expertos es complejo y, otra vez, no se limita a situaciones de unos pocos Estados o a un solo bloque regional.

El avance significativo de estos estudios se produce con el trabajo *Platform competition in two-sided markets* de Rochet & Tirole (2003) en el cual se observa cómo las estructuras de precios fijadas por las plataformas serían similares a las adoptadas por un *planificador social benevolente*<sup>30</sup>, entre otras cosas porque las mismas son imparciales respecto de un lado del mercado o del otro. Adicionalmente, las EP no están en contra de cierta competencia entre vendedores (Tirole, 2017, p. 460).

El hecho de que estas empresas atiendan a dos grupos de usuarios diferentes hace que varios de los instrumentos de análisis utilizados tradicionalmente por las autoridades de la competencia no sean aplicables, al menos sin una importante readecuación (Evans & Schmalensee, 2013, pp. 3-4).

---

<sup>29</sup> En el trabajo de Evans & Schmalensee (2013) aseguran la existencia de más de 200 artículos sobre el tema.

<sup>30</sup> Se trata de un tomador de decisiones que intenta lograr el mejor resultado para todas las partes involucradas.

Un ejemplo es presentado por Evans & Schmalensee en su trabajo *The antitrust analysis of multi-sided platforms business* (2013) para demostrar cómo afecta esto a las interpretaciones tradicionales del Derecho de la competencia. El ejemplo es un periódico (siendo su función unir a lectores suscriptores y anunciantes) que reduce el precio de la suscripción a sus lectores. Si la autoridad analiza solamente el precio fijado a ese grupo y lo compara con el precio de la competencia (fijado por el conjunto de periódicos) puede entender que está ante un precio predatorio. Pero si se consideran los efectos indirectos de red explicados *supra*, se observa que al disminuir el precio de las suscripciones aumenta el número de lectores, y esto hace aumentar el beneficio para el otro grupo de usuarios, los anunciantes. El accionar, considerando ambos lados del mercado, es competitivo. Los periódicos, como cualquier otra EP, van a establecer la estructura de precios que más beneficios genere atendiendo a los efectos indirectos de red.

**La competencia de plataformas en mercados uruguayos.** Por otro lado, las EPs presentan desafíos a la competencia como el que expresa Tirole (2017): “Uber crea claramente valor añadido; Pero ¿vale este el 20 por ciento que se retiene al conductor? ¿Y habrá suficiente competencia entre plataformas que haga que bajen los márgenes?” (p. 466). En Uruguay se ve este ejercicio de la competencia con UP, la empresa uruguaya de transporte que ha fijado su tarifa entre un 10 y un 15 por ciento, haciendo más atractiva la *app* para los conductores.

Continuando con las aplicaciones de transporte en Uruguay, Martín Nessi<sup>31</sup> explica en la entrevista realizada sobre el tema que desde la Junta Departamental de Montevideo acordaron no permitirles a estas empresas fijar tarifas que resulten en ganancias por debajo de los costos operativos de los conductores (M. Nessi, comunicación personal, 28 de agosto de 2018). Sobre este punto Leandro Zipitría<sup>32</sup> en la entrevista realizada se opone a esta restricción y sostiene que las EPs deben tener total libertad para fijar su estructura de precios (L. Zipitría, comunicación personal, 12 de setiembre de 2018).

---

<sup>31</sup> Presidente de la Comisión Movilidad Urbana de la Junta Departamental de Montevideo. Autoridad a cargo de la elaboración del Decreto N° 36.197 sobre el transporte oneroso de pasajeros en vehículos privados contratado a través del uso de plataformas electrónicas.

<sup>32</sup> Profesor de Economía por la Universidad de la República, especializado en Defensa de la Competencia. Co-autor del libro “Regulación económica para economías en desarrollo” publicado en 2016.

En Uruguay la Ley N° 18.159 (2007) establece como autoridad competente a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (artículo 1). Ante ella puede presentar denuncias cualquier persona física o jurídica, o la misma puede actuar de oficio (artículos 10 y 12). Al consultar a Leandro Zipitría sobre cómo debería actuar la Comisión ante el avance de EPs en nuestro territorio, respondió que se les debe dar libertad en su funcionamiento. Expresó reconocer las dificultades que plantean para las teorías y los instrumentos tradicionales del Derecho de la competencia — de acuerdo con Evans & Schmalensee (2013) y Tirole (2017) —, y que actualmente no parece necesario adaptar la normativa vigente en materia de competencia para afrontar estas nuevas realidades. Zipitría sostuvo que es importante seguir de cerca la competencia que se irá dando entre EVs y EPs a medida que vayan apareciendo estas últimas en los mercados; La misma debe realizarse sin intervenciones proteccionistas hacia un modelo de negocios u otro (L. Zipitría, comunicación personal, 12 de setiembre de 2018).

**El Estado ante la competencia y el bienestar.** Desde el punto de vista de la responsabilidad del Estado, el funcionamiento de las EPs no crea la necesidad de adaptar las normas para contemplar sus particularidades. Esto es así porque más allá de las dificultades que la autoridad estatal pueda tener a la hora de considerar estos temas, la normativa está expresada de un modo más abstracto, y, a diferencia de las dos ramas del Derecho estudiadas *supra*, su aplicación se concreta estudiando caso por caso.

Si bien las normas vigentes del Derecho de la competencia no necesitan modificarse, y la autoridad estatal no se ve reducida en poder frente a las EPs, hay autores que plantean la necesidad de repensar la idea de ‘bienestar’ que protege esta rama del Derecho (Ezrachi, 2015; Auer & Petit, 2015, pp. 53-54). Las normas e instrumentos actuales pueden confirmar la legalidad de una EP con posición dominante de mercado, pero pueden surgir nuevas preocupaciones. Como indican Parker et al. (2016), quizá la posición de dominio de Amazon en el mercado de libros es la de un “demasiado poderoso portero para una importante industria cultural” (pp. 242-43). En otras palabras, una EP tiene mayores posibilidades de adquirir una posición dominante, y menos probabilidades de que se le atribuya un abuso de esa posición. Dependiendo de qué respuesta se dé a la pregunta *de qué se trata el derecho de la competencia*, va a variar el grado de intervención que se pueda proponer el Estado frente a estos mercados (Ezrachi, 2015).

La responsabilidad del Estado, entonces, se ve afectada por los *cambios en las estructuras* de producción y conocimiento, y sus efectos sobre la *competitividad internacional de las empresas y el entorno competitivo de los mercados nacionales*.

Debemos preguntarnos quiénes van a defender una posición u otra en estas situaciones y quiénes<sup>33</sup> participarán en la redefinición o no de los fundamentos del Estado para la protección de la competencia y del bienestar social.

## Conclusiones

De la primera parte del trabajo se puede concluir que el establecimiento de las reglas de funcionamiento de las EPs significa un cambio en las estructuras de producción y de conocimiento. Por otro lado, la EP como ETN tiene un poder distinto a la EV porque se diferencia en los siguientes puntos: las formas de fijar los precios; la posibilidad de dejar oferentes o contenido fuera del mercado; la posibilidad de acceder a una amplitud de datos en forma detallada, y; la tendencia de adquirir una posición dominante de mercado.

En la segunda parte del trabajo se demostró que el Estado Uruguayo brinda apoyo a *start-ups* uruguayas de este tipo. Las impulsa mediante organizaciones y les brinda apoyo económico. A su vez, la ayuda económica es calificada como ‘excelente’ por parte de las EPs entrevistadas. Del mismo capítulo se desprende que las dos principales complicaciones o dificultades de las EPs entrevistadas son la definición de los términos laborales con los trabajadores, por un lado, y el costo del uso de medios de pago electrónicos, por el otro. Se ha demostrado que la no-regulación no necesariamente se entiende como favorable a la innovación. La ausencia de reglas claras puede, según distintos entrevistados y autores, generar incertidumbre y costos adicionales para la EP.

El alcance local, interlocal o global de los efectos indirectos de red internalizados por las EPs — fundamentales para su éxito internacional — dependen del grado de movilidad del lado A de su mercado.

---

<sup>33</sup> Notar que David Evans, en su declaración de intereses frente a la Cámara de los Lores del Reino Unido, expresa ser consejero e inversor de este tipo de empresas. Ver: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-internal-market-subcommittee/online-platforms-and-the-eu-digital-single-market/oral/23790.html>

De la tercera parte del trabajo se concluye que la creación de nuevas reglas para la formalización del trabajador y para la definición de la relación de este con la EP, va a determinar un cambio en la estructura de producción. Mientras el Derecho vigente no sea capaz de contemplar la realidad de las nuevas formas de trabajo, las EP van a ganar poder frente a las autoridades estatales en el manejo de los conflictos que — como consecuencia de lo anterior — puedan surgir.

En cuanto al área de los impuestos, no hay una ‘retirada del Estado’. Este actor sigue cumpliendo con su responsabilidad de recaudar tributos, pero con una lenta adaptación a las formas de operar de las EPs en el territorio nacional. En estos casos se presenta la oportunidad para el Estado de incorporar, a través de las TICs, nuevas modalidades de recaudación. De esta manera se obtiene información detallada sobre estos sectores de la economía y se reduce su informalidad.

Sobre el último punto abordado se concluye que los cambios en las estructuras de producción y conocimiento — a consecuencia del establecimiento de EPs en la economía nacional — generan un cambio en la competitividad de las empresas y el entorno competitivo de los mercados. Esto afecta la responsabilidad del Estado sobre la defensa de la competencia y hace necesario readaptar los instrumentos de análisis atendiendo a las particularidades de estas empresas. Sin embargo, por la forma de operar de esta rama del Derecho, no es necesaria una redefinición de la normativa vigente. Sí se vuelve oportuno preguntarse cuál es el verdadero propósito de este Derecho para poder argumentar las responsabilidades que debe asumir el Estado frente a estos mercados.

### **Reflexiones Finales**

En términos generales se puede notar que el desarrollo de una estructura de producción global y dirigida a un mercado global aumenta la utilidad de las EPs. A medida que aumenta la variedad de la oferta, aumenta la necesidad de filtrar y ordenar la misma. A su vez, mayores pasan a ser los efectos red generados por compradores y vendedores dentro de cada plataforma destinada a intermediar en sus mercados. En este sentido se puede llegar al punto de que la oferta en sí no sea lo relevante, sino aquello que la plataforma nos muestra. Quizás esto no sea clave para mercados nacionales, pero sí lo es para mercados globales en los que como consumidores no podemos acceder a la información de cada uno de los productos y, por lo tanto, dependemos de la información

que la plataforma termina por exponer. Lo relevante deja de ser los productos y pasa a ser la plataforma. Aún en una economía con costos marginales cercanos a cero (Rifkin, 2014) la EP tendría un protagonismo central.

Al entender la importancia del paradigma tecnológico actual en los negocios y en la vida cotidiana, podemos proponernos estudiar cómo fue establecida esta estructura de producción y conocimiento en la cual los actores hoy luchan por sus intereses. Por otro lado, la gobernanza de internet y la propiedad de los datos son dos temas centrales para las RRII, incluso desde las perspectivas más clásicas de seguridad y producción. Sin embargo, pocos son los estudios que investigan estos cambios desde la disciplina.

Dado que la participación de los Estados en bloques regionales y en tratados internacionales representa su política interna y objetivos nacionales, es necesario comprender cómo estos se configuran en el plano nacional y así poder evaluar los costos y beneficios de perseguirlos en el plano internacional<sup>34</sup>. En la misma línea, el Estado no debe crear reglas y un ambiente competitivo que proteja a las EPs nacionales, lo cual desalienta su competitividad en el exterior y dificulta la coordinación de esas políticas en procesos de integración.

Este análisis puede contribuir al razonamiento de Diana Tussie (2016) sobre si el regionalismo se da como un avance hacia la globalización o como una respuesta para contrarrestar su fuerza. En su análisis (también a partir de los aportes de Strange) sobre los Estados emergentes — en particular Brasil —, Tussie (2016) considera que no hay una ‘retirada del Estado’ sino una reconfiguración del mismo mediante nuevas asociaciones con las empresas. La misma autora afirma la importancia de ‘las reglas de juego’ y de las empresas para comprender los beneficios de los actores. En términos generales, su estudio aporta al entendimiento del cambio en la naturaleza de la intervención del Estado frente a los mercados y negocios actuales. Sus observaciones coinciden con el presente trabajo reforzando la pertinencia de las conclusiones y reafirmando el valor del marco teórico para el estudio de procesos reales desde las disciplinas de las RRII y la EPI.

Más estudios deberían centrarse desde estas disciplinas para aportar al entendimiento de la relación entre estos actores y para percibir cómo se configuran las

---

<sup>34</sup> Tomando en cuenta el informe de la CEPAL “Mercado digital regional: Aspectos estratégicos” de 2018, se puede notar que aún no se tratan estos temas en el Mercosur u otros bloques de América Latina.



nuevas normalidades que afectan nuestra vida cotidiana como consumidores, como productores y como ciudadanos.

## Referencias

### Bibliografía

- Adam, S., Miller, H., & Pope, T. (2017). Tax, legal form and the gig economy. *The IFS Green Budget: February*, 203-238. Recuperado de [https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/comms/R124\\_Green%20Budget\\_7.%20Tax%2C%20legal%20form%20and%20gig%20economy.pdf](https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/comms/R124_Green%20Budget_7.%20Tax%2C%20legal%20form%20and%20gig%20economy.pdf)
- Arce, G. (2015). La economía mundial en el siglo XXI. *Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo*.
- Auer, D., & Petit, N. (2015). Two-sided markets and the challenge of turning economic theory into antitrust policy. *The Antitrust Bulletin*, 60(4).
- Bamberger, K. A., & Lobel, O. (2017). Platform Market Power. *Berkeley Tech. LJ*, 32, 1051. Recuperado de [http://btlj.org/data/articles2017/vol32/32\\_3/Bamberger\\_web.pdf](http://btlj.org/data/articles2017/vol32/32_3/Bamberger_web.pdf)
- Brynjolfsson, E., & Kahin, B. (Eds.). (2002). *Understanding the digital economy: data, tools, and research*. MIT press.
- Castells, M. (1999). *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (Vol. 1). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL. (2013). *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35408-economia-digital-cambio-estructural-la-igualdad>
- Evans, D. & Schmalensee, R. (2013). *The antitrust analysis of multi-sided platform businesses*. National Bureau of Economic Research. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2185373>
- Evans, D. (2002). The antitrust economics of two-sided markets. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/6716725.pdf>
- Ezrachi, A. (2015). Oral evidence - Online Platforms and the EU Digital Single Market - 26 Oct 2015. Recuperado de <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-internal-market-subcommittee/online-platforms-and-the-eu-digital-single-market/oral/23790.html>
- Fair Taxation of the Digital Economy. (2018). Recuperado de [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en)

- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2002). *Historia de la sexualidad: la voluntad del saber* (Vol. 1). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hagiu, A., & Wright, J. (2015). Multi-sided platforms. *International Journal of Industrial Organization*, 43, 162-174. Recuperado de [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/15786564/hagiu%2Cwright\\_multi-sided-platforms.pdf?sequence=1](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/15786564/hagiu%2Cwright_multi-sided-platforms.pdf?sequence=1)
- Krugman, P. & Obstfeld, M. (2012). *Economía internacional: Teoría y política*. Madrid: Pearson.
- Lobel, O. (2016). The Law of the Platform. *Minnesota Law Review*, 101, 87. Recuperado de <http://www.minnesotalawreview.org/wp-content/uploads/2016/11/Lobel.pdf>
- Lobel, O. (2017). The Gig Economy & the Future of Employment and Labor Law. *USFL Rev.*, 51, 51. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2848456>
- Lobel, O. (2018). *Coase and the Platform Economy*. En N. Davidson, M. Finck, J. Infranca (Eds.) *The Cambridge University Press Sharing Economy Handbook*, Cambridge University Press. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3083764>
- Miranda, S. (2017). *La "Economía Verde": ¿el devenir de la Economía Mundial en el siglo XXI?* (trabajo final de grado). Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Nielsen, R. (2018). The Power of Platforms. Recuperado de <https://en.ejo.ch/digital-news/the-power-of-platforms>
- Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign policy*, (80), 153-171. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1148580>
- OCDE. (2009). *Two-sided markets*. Recuperado de <https://www.oecd.org/daf/competition/44445730.pdf>
- OCDE. (2012). *The Digital Economy*. Recuperado de <http://www.oecd.org/daf/competition/The-Digital-Economy-2012.pdf>
- Oei, S. Y., & Ring, D. M. (2017). Tax Issues in the Sharing Economy: Implications for Workers. *Boston College Law School Legal Studies Research* (480). Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=3167464>
- Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., & Choudary, S. P. (2016). *Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You*. WW Norton & Company. Kindle Edition.
- Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.

- Putnam, R. D. (1996) Diplomacia u política internacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*. (74), 69-120.
- Rifkin, J. (2014). *La sociedad de coste marginal cero*. Madrid: Paidós.
- Rodríguez, J. M. (2018). *La revolución tecnológica: ¿El fin del trabajo? Opciones para Uruguay y países emergentes*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Rodríguez Azcúe, A. (2016). Economía colaborativa: cobertura de la seguridad social. En Gauthier, G. (Coord.), *Disrupción, Economía Compartida y Derecho* (pp. 151-167). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Rochet, J., & Tirole, J. (2003). Platform Competition in Two-Sided Markets. *Journal Of The European Economic Association*, 1(4), 990-1029. <http://dx.doi.org/10.1162/154247603322493212>
- Sanahuja, J. A. (2007). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales* (1), 297-384.
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. New York: Crown Business.
- Strange, S. (1988). *States and Markets*. Bloomsbury Publishing. Kindle Edition.
- Strange, S. (1996). *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press. Kindle Edition.
- Tarrech Leguina, F. (2016). Los desafíos de la tributación frente a la economía compartida. En Gauthier, G. (Coord.), *Disrupción, Economía Compartida y Derecho* (pp. 151-167). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Tirole, J. (2017). *La economía del bien común*. Taurus.
- Todolí-Signes, A. (2017). O Mercado de Trabalho no Século XXI: on-demand economy, crowdsourcing e outras formas de descentralização. En Alves, B., Reis Paes, A. C. & de Resende, J. E. (Eds), *Tecnologias Disruptivas e a Exploração do Trabalho Humano: A intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais* (pp. 28-43). São Paulo: LTr.
- Tussie, D. (2016). Shaping the world beyond the ‘core’: States and markets in Brazil’s global ascent. En Germain, R. (Ed.), *Susan Strange and the Future of Global Political Economy* (pp. 73-86). Routledge. Kindle Edition.
- Uguina, J. R. M. (2018). La prestación de servicios en plataformas profesionales: nuevos indicios para una nueva realidad. En Todolí-Signes, A. & Hernández, M. (Eds.), *Trabajo en plataformas digitales: innovación, derecho y mercado* (pp. 127-151). Aranzadi. Recuperado de <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/aranz/monografias/198759603/v1/document/198788394/anchor/a-198788394>

UNCTAD. (2017). *Informe sobre la Economía de la Información 2017: Digitalización, comercio y desarrollo*. Recuperado de [https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ier2017\\_es.pdf](https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ier2017_es.pdf)

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2017). *Measuring the Information Society Report 2017* (Vol. 1). Recuperado de [https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017\\_Volume1.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017_Volume1.pdf)

## **Documentos**

Banco Central del Uruguay. (2017). *El BCU presentó un plan piloto para la emisión de billetes digitales*. Recuperado de [https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Paginas/Billete\\_Digital\\_Piloto.aspx](https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Paginas/Billete_Digital_Piloto.aspx)

Da Silva, M. (17 de octubre de 2018). Uruguay dispuso una “novedosa” forma de tributación para las plataformas como Netflix. *El País*. Recuperado de <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/uruguay-dispuso-novedosa-forma-tributacion-plataformas-netflix.html>

Decreto N° 144/018. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 29 de mayo de 2018.

Decreto N° 36.197. Junta Departamental de Montevideo, Montevideo, Uruguay, 15 de diciembre de 2016.

El País. (2017). *Emprender lo tenemos todos desde la cuna*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/el-empresario/emprender-todos-cuna.html>

El País. (2018). *Airbnb tuvo reunión con el gobierno uruguayo*. Recuperado de <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/airbnb-tuvo-reunion-gobierno-uruguayo.html>

Ley N° 18.159. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 30 de julio de 2007.

Resolución N° 144/018. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 12 de octubre de 2018.