

Políticas para la economía plataformizada

Tendencias actuales y rumbos futuros



El presente informe reúne las reflexiones y observaciones que surgen del proyecto de investigación "Marcos normativos para las plataformas digitales – de la apertura a la inclusión". El proyecto aspira analizar y articular los mecanismos jurídicos- institucionales adecuados para que la economía futura se ponga de la mejor manera al servicio de los ideales de justicia en el desarrollo. Este trabajo se basa en el estudio preliminar que está llevando a cabo una red de investigación interdisciplinaria del Sur y el Norte Global. La iniciativa es liderada por *IT for Change*, India y cuenta con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá.

Equipo de coordinación del estudio

Investigadora principal: Anita Gurumurthy

Investigadores expertos: Deepti Bharthur, Nandini Chami

Asistentes de investigación: Sarada Mahesh, Vineetha Venugopal, Meenakshi Yadav

Diseño: Meenakshi Yadav, Prakriti Bakshi

Soporte editorial: Amruta Lakhe

Traducción: Alberto Villareal

Agradecemos a REDES-AT Uruguay por su apoyo en la traducción de este informe.

© IT for Change 2018



Obra licenciada bajo licencia de Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir bajo la misma licencia 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4)



Políticas para la economía plataformizada

Tendencias actuales y rumbos futuros

Índice

i. Resumen del estudio	2
ii. Instantáneas sectoriales	3
Plataformas de solicitud de transporte personal	
Comercio electrónico	
Comercio electrónico de comestibles y productos agrícolas al por menor	
Fintech	
Video por demanda	
Trabajo de cuidados	
Turismo y hospedaje	
iii. Gobernanza de las plataformas: asuntos transversales	17
Definición del contexto	
1. Políticas macroeconómicas marco para una economía digital inclusiva	
2. Gobernanza de datos para la soberanía económica	
3. Igualdad de condiciones en la era de las plataformas digitales	
4. La plataformización y la seguridad de los medios de sustento	
5. Derechos de las/os ciudadanas en una sociedad dadorizada	
6. Nuevos marcos normativos para la justicia económica mundial	
7. Estrategias para una plataformización equitativa	
iv. Referencias	35

Temas y lugares de investigación

África

Nigeria – Hacia la plataformización inclusiva en Nigeria (dinero móvil, comercio electrónico, navegación)

Sudáfrica – Estudio sobre los marcos operativos y de políticas laborales de las plataformas de pedido de taxis: Uber y Taxify en Sudáfrica (plataformas de solicitud de transporte personal).

Europa

Italia, Bélgica, Francia – Protección de las/os usuarios en la economía plataformizada: Una perspectiva europea (plataformas de solicitud de transporte personal, hospedaje, trabajo independiente de corto plazo)

Reino Unido – Políticas en materia de datos: Enfoques reglamentarios para las plataformas impulsadas por datos en el Reino Unido y la UE (Gobernanza de datos)

Asia

China – Cumplir la promesa de la economía plataformizada en China: Menú de políticas para el desarrollo inclusivo (transporte compartido, reparto de alimentos)

Filipinas – Sobrecargadas e infravaloradas: ¿Transforman las plataformas digitales locales el relato de las/os trabajadoras del sector de servicios de prestación de cuidados en Filipinas? (Trabajo de cuidados)

Indonesia – Conseguir que las plataformas de viajes funcionen para las/os trabajadoras indonesias y las pequeñas empresas (Turismo)

India – De la granja al plato: El papel de las plataformas digitales en la agricultura, el comercio electrónico al por menor y FaaS (comercio electrónico de comestibles y productos agrícolas al por menor).

América Latina

Brasil – Una nueva tierra de gigantes: Políticas para las plataformas digitales en los mercados audiovisuales y multimedia de Brasil (Video por demanda)

Argentina, Uruguay – Mapeo de la economía plataformizada rioplatense: El caso de MercadoLibre en Uruguay y Argentina (comercio electrónico)

Uruguay – Plataformas de préstamos entre iguales como herramientas para la inclusión financiera en Uruguay (Fintech)

América del Norte

Canadá – Investigación y diseño de políticas a partir de los datos de las empresas plataformizadas (Gobernanza de datos)

Resumen del estudio

Las plataformas, entendidas desde la perspectiva del capitalismo de la información, no son simplemente mercados virtuales; son las creadoras de los mercados de la actualidad. Como conjunto de infraestructuras digitales para las interacciones sociales y en los mercados,¹ las plataformas sustituyen y rematerializan a los mercados, y reestructuran tanto el intercambio económico como los patrones del flujo de la información.² Las plataformas son en la era de las redes lo que eran las fábricas durante la revolución industrial: el principal sitio de actividad económica alrededor del cual se organiza todo lo demás.

Como fenómeno económico clave de la actualidad, las plataformas moldean la sociedad y las instituciones sociales; los algoritmos que las sostienen son los nuevos determinantes del orden social. El proceso de cómo se da este ordenamiento social a través de la plataformización es un área fundamental de estudio. Desentrañar todo lo que implica la plataformización significaría mirar más de cerca y críticamente el nuevo conjunto de relaciones económicas que surgen de la datorización continua y generalizada, y de la inteligencia digital sofisticada que se ejecuta en las redes digitales, y las implicancias de este cambio para las estructuras de poder social.

Hay mucho en juego aquí, con los empleos, oficios, la productividad y el crecimiento en la economía del futuro todos atados al "giro de las plataformas" en la organización de la economía. El hecho que la plataformización está remodelando por completo la economía también implica que los procesos políticos tienen que ocuparse de una amplia gama de consideraciones sociales y económicas necesarias para generar un mundo futuro que sea equitativo e inclusivo.

El desafío en términos de políticas públicas es bastante urgente dado que la economía digital recompensa a los muy pocos que controlan la innovación digital, exacerbando las desigualdades a nivel mundial.

Sin embargo, en la economía plataformizada, como en todas las épocas de cambios paradigmáticos, las instituciones están rezagadas en sus intentos por comprender y estar a la altura en la elaboración de políticas. Utilizando esta brecha como punto de partida, el proyecto 'Marcos normativos para las plataformas digitales – transitando de la apertura a la inclusión', en el que participó una comunidad de investigadores/as de todo el mundo (ver página 38-39 por más información), liderado por *IT for Change*, India y con el apoyo de IDRC, Canadá, ha procurado aportar pruebas sistemáticas sobre la plataformización y sus implicancias políticas a nivel nacional, regional y mundial.

Los objetivos clave de este proyecto son construir una base empírica sólida sobre el estado de situación de la economía plataformizada y analizar los contextos jurídicos-institucionales con el fin de recomendar marcos normativos o de políticas para hacerle frente a la desigualdad, promover la inclusión y hacer avanzar la justicia en el desarrollo.

Este informe presenta las observaciones que surgieron de los estudios de investigación realizados en el marco del proyecto. Mediante el estudio de 14 países y una gran variedad de ámbitos y sectores, analiza las tendencias actuales de la plataformización, mapeando las respuestas y desafíos emergentes en materia de políticas.

Plataformas de solicitud de transporte personal

(Bélgica, China, UE, Francia, Italia, Sudáfrica)

Las plataformas de solicitud de transporte personal –la práctica según la cual los particulares se trasladan en un vehículo privado pagando una tasa, coordinada mediante una aplicación virtual—son hoy en día la cara más conocida de la economía plataformizada. La metáfora generalizada de la "uberización", utilizada a menudo para describir la economía plataformizada, se origina en aspectos bastante polémicos del sector de solicitud de transporte personal mediante aplicaciones. La afluencia de plataformas de solicitud de transporte personal como *Uber*, *Lyft*, *Grab*, *Taxify*, *Didi* y *Ola* ha reestructurado por completo el sector del transporte.

Desde que surgieron, las empresas de solicitud de transporte personal mediante aplicaciones han operado mayormente en una especie de lejano oeste regulatorio. Al posicionarse como intermediarios tecnológicos que ponen simplemente en contacto a conductores independientes con las/os pasajeros, en un arreglo que les conviene a ambas partes, las plataformas han eludido las normas y reglamentaciones aplicables a los servicios de transporte en taxi convencionales. En algunas jurisdicciones, esto incluso les ha permitido eludir responsabilidades tanto respecto de las/os usuarios como de las/os conductores.³

Sin embargo, debido al número cada vez más elevado de denuncias por accidentes, violencia y ataques, malas prácticas en el manejo de los datos, y la asimetría creciente de poder entre las plataformas de solicitud de transporte personal y sus trabajadores, la falta de políticas en este ámbito se ha vuelto más evidente que nunca. Los gobiernos nacionales y municipales están bregando para establecer reglamentaciones efectivas que permitan controlar a las empresas de solicitud de transporte personal mediante aplicaciones y garantizar que funcionen respetando los marcos reglamentarios. También es cada vez más frecuente y notorio que haya intervención judicial, en la medida que las/os conductores se ven arrinconados en una interminable carrera a la baja y hacia el abismo en nombre de la flexibilidad, sin salvaguardas ni protecciones para las/os empleados.

En 2017, la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje (CCMA) de Sudáfrica emitió un fallo sin precedentes y estableció que las/os conductores de Uber podrían formar sindicatos, negociar convenios y hacer huelgas, lo que implicaba efectivamente que serían tratados como empleados y no como contratistas independientes. Este fallo se emitió luego de una demanda interpuesta ante la CCMA por conductores de Uber que denunciaron malas condiciones laborales y despidos injustos sin explicación. Sin embargo, por un pequeño tecnicismo, un tribunal laboral de Sudáfrica revocó el fallo en enero de 2018. El tribunal dictaminó que las/os conductores asociados a Uber tendrían que haber elevado su caso ante Uber BV, la empresa internacional registrada en Países Bajos, no a la subsidiaria sudafricana.



Intervención normativa

Muchos países han dado el primer paso en pos de actualizar sus leyes para el sector del transporte.

Sudáfrica – En Sudáfrica, el proyecto de Enmienda de la Ley del Transporte Terrestre Nacional (2015) incluye disposiciones para "los servicios de solicitud de transporte personal mediante aplicaciones electrónicas" y exige que las/os conductores que operan a través de esas plataformas tengan licencias para taxi y se sometan a reglamentación por las autoridades, tal y como los servicios de taxímetro con tasas reguladas.

China – China es uno de los primeros países en reconocer la solicitud de transporte personal mediante aplicaciones dentro de un marco de políticas claro. En 2016, siete ministerios del Estado promulgaron las Medidas Administrativas Interinas para las Empresas de Reserva de Servicios de Taxi por Internet, tuteladas por el ministerio de transporte, que ponen a las plataformas digitales a la par de los servicios urbanos de taxi en términos de estándares de reglamentación.⁴ Dicha política les exige a las plataformas digitales solicitar un permiso, registrar el servicio ante las autoridades, y cumplir con los criterios de uso tanto de vehículos como de conductoras/es calificados como parte de su servicio. Estas medidas también permiten la supervisión local, ya que se le delega su implementación a los departamentos de transporte a nivel municipal.

UE – Las directrices de la UE vigentes para las plataformas de solicitud de transporte personal mediante aplicaciones incluyen obtener autorización previa y criterios específicos para los vehículos adecuados que pueden usarse para brindar servicios comerciales.⁵ Bélgica cuenta con reglamentación específica que obliga a las/os conductores a obtener autorización ya sea para crear su propia empresa o para desempeñarse como trabajadores independientes, incluso para brindar servicios de transporte personal mediante aplicaciones a través de plataformas. Las/os conductores que carezcan de esa autorización no pueden conducir para las plataformas. Las plataformas de solicitud de transporte personal mediante aplicaciones también han sido objeto de escrutinio del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y de tribunales nacionales. Recientemente, en el litigio *Elite Taxi vs. Uber España* y en las causas contra Uber Francia, el Tribunal reconoció finalmente a las plataformas de solicitud de transporte personal mediante aplicaciones como un servicio de transporte, sujeto a las reglamentaciones correspondientes para los servicios de transporte en taxi.

Comercio electrónico

(Argentina, India, Uruguay)

En el mero lapso de dos décadas, el comercio electrónico se ha transformado en un motor importante de la economía mundial. Estimaciones recientes de la UNCTAD fijan el valor del mercado del comercio electrónico mundial en la astronómica suma de \$22 billones de dólares,⁶ enormemente contrastante con su participación insignificante a comienzos de la década de 1990. Este cálculo incluye la compra y venta de bienes físicos por medios digitales, así como el suministro de servicios digitales y productos digitales intangibles: desde las transacciones entre empresas (B2B) y entre empresas y consumidores (B2C).

El crecimiento exponencial del comercio electrónico se ha visto impulsado por poderosas empresas de plataforma intermediarias que aprovechan las nuevas formas de intercambio económico y flujos de información que la irrupción digital hace posibles.⁷ Al depender de economías de escala en red y la segmentación de los mercados basados en datos, las plataformas de comercio electrónico reestructuran la arquitectura de las relaciones entre productores, proveedores y consumidores de manera tal que les asegura el control de extremo a extremo. El poder de las empresas de plataforma como Amazon y Alibaba deriva de su capacidad de controlar todo el ecosistema de mercado del comercio al por menor, un verdadero modelo del "ganador se lleva todo" que no se limita simplemente a la intermediación entre compradores y vendedores. Su oferta incluye desde servicios de pago para facilitar las compras y ventas en sus plataformas, asesoría de datos para los proveedores y una remodelación digital de la vivencia de las/os consumidores al por menor en las tiendas convencionales. La ambición de estas empresas de plataforma intermediarias es abarcar todos y cada uno de los aspectos del sector de ventas al por menor.

En el Sur Global han surgido varias empresas regionales que la hacen bastante competencia a las ya arraigadas empresas plataformizadas de Estados Unidos y China. Rakuten en Japón⁸ y Jumia en África⁹ han adquirido popularidad dada su capacidad de comprender y adaptarse a los contextos culturales e infraestructurales regionales y satisfacer las necesidades locales y atender los mercados periféricos. De manera semejante, MercadoLibre, con sede en Buenos Aires, Argentina, ha adquirido una posición dominante en varios mercados latinoamericanos. A comienzos de la década de 2000, cuando los gigantes del comercio electrónico aún vacilaban si invertir en la región o no, MercadoLibre abrió camino en estos mercados y pudo superar varios niveles de dificultades infraestructurales mediante una combinación de estrategias innovadoras a nivel nacional y una ofensiva coordinada a nivel regional por cambios en materia de políticas que podrían potenciar el crecimiento de las PyME en mercados tales como Argentina. Por ejemplo, para optimizar los modelos logísticos de la emergente economía plataformizada de Argentina, la empresa tuvo que solucionar las deficiencias logísticas heredadas de los modelos coloniales de transporte del centro a la periferia. Pudo así desarrollar un "modelo de distribución capilar" a través del cual las PyME en localidades más pequeñas podrían enviarse productos directamente entre sí, en lugar de optar por rutas largas e ineficientes. MercadoEnvíos ofrece a las/os comerciantes de la plataforma una solución integrada en materia de logística, almacenamiento y envíos que fortalece esa red de comercio interregional liderada por PyME. MercadoLibre también creó MercadoPago, un sistema de pagos móviles para facilitar las transacciones financieras, dado que los sistemas de banca electrónica estaban relativamente subdesarrollados en sus primeros años de funcionamiento. También ha abogado a favor de políticas que viabilicen tecnologías financieras alternativas a los instrumentos financieros convencionales. La infraestructura en red que ha desarrollado en varios países de la región ha dado un gran impulso a las PyME de la región, proporcionándoles nuevas oportunidades de mercado.

Debate normativo

En esta carrera hipercompetitiva por el control mundial del comercio minorista, las plataformas de comercio electrónico a menudo burlan los marcos jurídicos vigentes en materia de derechos laborales, competencia, y protección de las/os consumidoras. En Estados Unidos, *Amazon* enfrenta ahora una demanda federal por hacer trabajar sin descansos a sus conductoras/es de servicios de entrega y no pagarles horas extras.¹⁰ En India, la Confederación de Comerciantes de India presentó una queja ante el Ministerio de Comercio por distorsión flagrante del mercado por los portales de comercio electrónico como *Flipkart* y *Snapdeal*.¹¹ En Nigeria, se descubrió que la plataforma *Konga* de comercio por internet vendía cigarrillos, en violación de la legislación vigente.¹²

Los marcos normativos previos a la era digital no son adecuados para encarar los problemas nuevos que implica reglamentar la economía digital. Por ejemplo, la UE ha expresado dificultades fiscales relacionadas con leyes que se basan en la "presencia física".

En el contexto actual de una Organización Mundial del Comercio cada vez más débil, los acuerdos plurilaterales -tales como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por su sigla en inglés) y el acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur-- se han convertido en el lugar donde se dan las disputas en torno a las políticas sobre el comercio electrónico.

La plataformización de la economía mundial ha llevado a todos los sectores, incluso el industrial y el agrícola, a "servicificarse" –transformarse en servicios. Las negociaciones secretas entre actores poderosos han procurado someter a estos sectores a un nuevo conjunto de normas relativas al "comercio de servicios". A través de instrumentos como el Acuerdo de Comercio de Servicios (TiSA), las empresas globales están presionando para reclasificar a las/os trabajadoras de varios sectores como "trabajadoras de servicios", lo que conduciría probablemente a la atomización de la fuerza de trabajo y a erosionar sus derechos y su poder de negociación.

A nivel mundial, la moratoria a los impuestos aduaneros para las transmisiones electrónicas ha sido una cuestión espinosa en las negociaciones comerciales globales, especialmente para los países en desarrollo que renuncian así a los ingresos aduaneros derivados de las transacciones del comercio electrónico. Los países en desarrollo, liderados por India y la Unión Africana, se han opuesto a la agenda del comercio electrónico en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Consideran que cualquier acuerdo vinculante sobre la gobernanza de los flujos de datos perjudicaría en esta etapa los intereses de sus incipientes sectores nacionales de comercio electrónico.

Comercio electrónico de comestibles y productos agrícolas al por menor (India)

En todo el mundo, las cadenas de valor de la agricultura se están transformando de cabo a rabo por cuenta de las capas digitales que intermedian diversos procesos empresariales y vinculados al consumo. Términos tales como "agricultura digital" y "agricultura de precisión" se han vuelto cada vez más comunes a medida que la Internet de las Cosas permite que más y más dispositivos de recolección de datos y maquinaria agrícola produzcan información que puede generar¹³ modelos predictivos para llevar a cabo prácticas agrícolas eficaces. Las plataformas de compraventa/alquiler pueden hoy facilitar más ventas directas e intercambios entre iguales en el seno de las comunidades de agricultoras/es.¹⁴ La tendencia mundial creciente de compraventa electrónica de comestibles al por menor apunta a cambios paradigmáticos, y las preferencias de las/os consumidoras¹⁵ están reconfigurando la cadena de suministro. Las tendencias indican que tanto el sector agrícola de la India como el segmento de comercio electrónico de comestibles al por menor no son inmunes a la arremetida de la plataformización.¹⁶

Hasta el día de hoy, India sigue siendo una economía predominantemente agraria y rural. Aunque el sector agrícola aporta únicamente el 16 por ciento del Producto Bruto Interno, es la fuente principal de empleo para más del 49 por ciento de la población.¹⁷ Sin embargo, las perspectivas del sector son desesperanzadoras desde hace años. Grandes niveles de precariedad, depresión salarial, años de sequías, y las repercusiones perjudiciales de las políticas macroeconómicas a nivel nacional y mundial han provocado una crisis agraria.

Dado que la India es uno de los mayores centros de tecnología de la información en el mundo, se pone mucha esperanza en que el sector de la tecnología hallará soluciones para algunos de los problemas de la agricultura más acuciantes. La "agrotecnología", es decir el uso de la tecnología en la agricultura para aumentar la productividad, eficiencia y rendimiento, es hoy en día un sector en rápido crecimiento en la India.

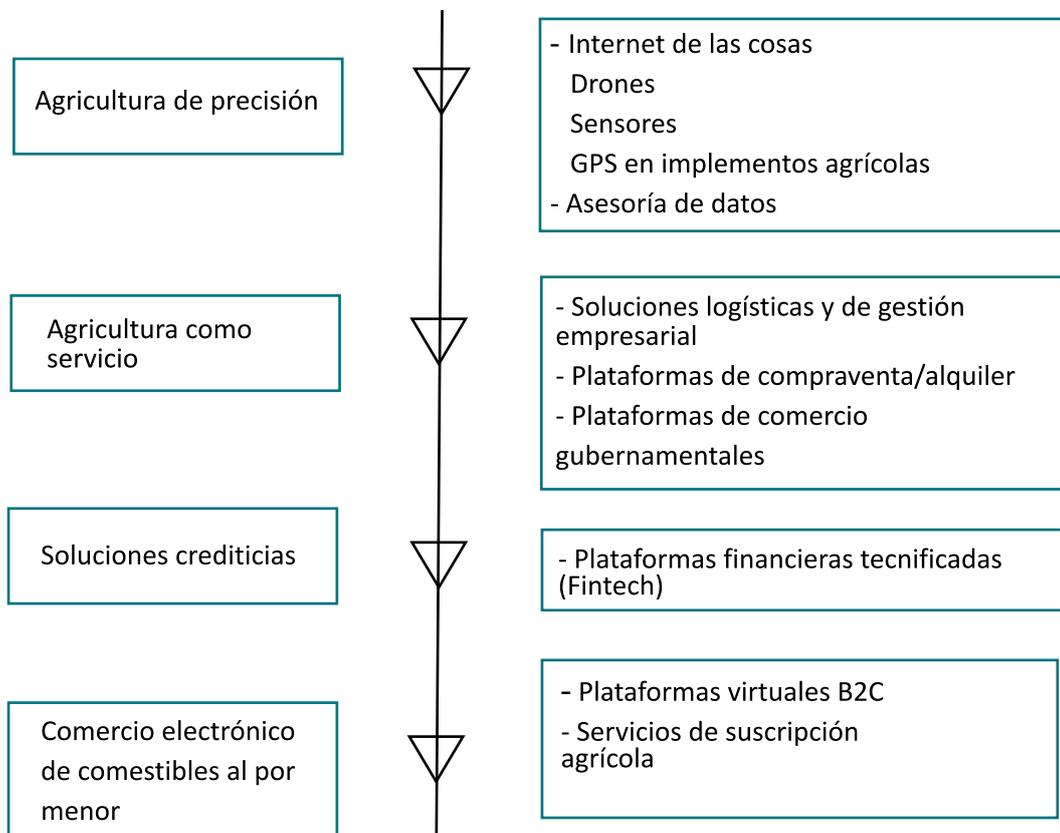
Apoyadas por capitales de riesgo, una amplia gama de empresas plataformizadas están trabajando en distintos aspectos de la cadena de valor agrícola, tratando de aprovechar las oportunidades que ofrece lo digital para resolver problemas comunes asociados a la compra de insumos, las prácticas de cultivo, la cosecha y la comercialización de la producción. Se ha registrado un crecimiento notable de las plataformas de mercados B2C y B2B.¹⁸ Se han invertido más de \$313 millones de dólares en empresas nacientes y PyME de la India que trabajan en este sector, convirtiendo a la India en uno de los seis países más activos en materia de inversiones en agrotecnología, junto con Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, Israel y Francia.¹⁹

Se supone que el mercado virtual de comestibles de India ascenderá a \$40 millones de dólares en 2019, y que aumente 141 por ciento para el año 2020, con una tasa media de crecimiento anual del 62 por ciento.²⁰ Las empresas mundiales plataformizadas como Amazon ingresaron al sector del comercio de alimentos al por menor de la India con la liberalización de la política de IED en 2016, que permite una participación del 100 por ciento de IED, siempre que se cumpla con los requisitos de abastecimiento local. Pero la cláusula de abastecimiento local podría revocarse si India firma el acuerdo comercial regional - la Asociación Económica Integral Regional - que abrirá las puertas a los gigantes del comercio electrónico mundial en el sector de la venta de alimentos al por menor. Un modelo de venta de alimentos al por menor corporativizado y 'consumidorizado' podría perjudicar enormemente los medios de sustento de las/os agricultoras de subsistencia y las/os pequeños comerciantes, la mayoría de los cuales son mujeres, que podrían salir perdiendo o ser cooptadas al nuevo contexto en condiciones muy injustas.

Intervención normativa

La inteligencia artificial (IA) en la agricultura fue identificada por NITI Aayog, un centro de expertos en políticas del gobierno indio, como un área poco atractiva para el sector privado debido a las externalidades que implica la construcción de conjuntos de datos agrícolas a gran escala.²¹ El imperativo en materia de políticas está entonces en la creación de una infraestructura pública de datos para la agricultura, que pueda arrendársele a las empresas privadas, las empresas sociales y los investigadores que quieran desarrollar innovaciones de inteligencia artificial en este sector. Esta visión se está llevando a cabo a través del proyecto Farmerzone encabezado por el Departamento de Biotecnología.²² Paralelamente, el gobierno indio también anunció el Mecanismo AgriIndia para Empresas Nacientes cuyo fin es subsidiar empresas digitales nacientes en el sector de la agricultura. También se ha establecido un mercado digital para las commodities agrícolas. Sin embargo, las/os agricultores aún prefieren a los intermediarios locales que también ofrecen otros servicios, entre ellos de crédito, transporte y almacenamiento. Es importante monitorear los impactos a mediano y largo plazo de estas nuevas infraestructuras de datos en términos de cómo han beneficiado a las/os agricultores de pequeña escala y marginales. También es necesario realizar evaluaciones de impacto social de las innovaciones de inteligencia artificial, basadas en lineamientos éticos claros.

Infraestructura de datos para la agricultura en India



Fintech

(Brasil, China, México, Nigeria, Uruguay)

Fintech es un término que hace referencia a la industria financiera que aplica tecnología para mejorar las actividades financieras. Es un fenómeno mundial en rápido crecimiento. Los modelos actuales basados en plataformas pueden ofrecer una amplia gama de servicios y productos financieros tales como banca móvil, microfinanzas, billeteras digitales, seguros, financiamiento colectivo, préstamos P2P (entre iguales), criptomonedas y más, todo ello a través de teléfonos inteligentes.

A medida que las transacciones financieras se mudan al ámbito digital y se plataformizan, hay un conjunto de problemas reglamentarios que han de tenerse en cuenta: la ciberseguridad, la identidad y autenticación, la evaluación de riesgos, etc. Lo que hace que la reglamentación de la fintech sea un proceso complicado y plagado de dificultades son asuntos relativos a la superposición jurisdiccional entre los entes reguladores de la tecnología /las telecomunicaciones y los entes reguladores financieros, como los bancos centrales. En Nigeria, por ejemplo, mientras que los aspectos de telecomunicaciones asociados al dinero móvil están regulados por la Comisión de Comunicaciones de Nigeria, el Banco Central de Nigeria regula el aspecto vinculado a los servicios financieros. Esto ha dado lugar a una zona gris reglamentaria. En 2014, el Banco Central emitió un nuevo conjunto de directrices para los pagos móviles.²³ Sin embargo, la aceptación sigue siendo baja y hay desconfianza en los sistemas de pago electrónico, a lo que se suman otros factores como mala conectividad y bajos niveles de alfabetización.

Más recientemente, los entes reguladores financieros han comenzado a reconocer los grandes riesgos que se corren si este sector sigue funcionando en un vacío reglamentario. También son conscientes de cómo el microcrédito y otros instrumentos financieros alternativos han generado ciclos de préstamos abusivos y trampas de endeudamiento que afectan sobre todo a los grupos vulnerables.²⁴

Las plataformas financieras tecnificadas (*fintech*) se consideran cada vez más una forma efectiva de ampliar la inclusión financiera en varios lugares del mundo donde las poblaciones no están bancarizadas (carecen acceso a instrumentos financieros formales como la banca y el crédito) o poco bancarizadas (tienen acceso escaso a los instrumentos financieros para obtener créditos y ahorrar). Al usar los omnipresentes teléfonos inteligentes como mecanismo de suministro, las plataformas fintech han ganado mucha popularidad, especialmente en los países donde las instituciones financieras formales se han mostrado incapaces de ofrecer cobertura integral a las personas.

Intervención normativa

CHINA

China, donde han proliferado las aplicaciones de pago, fue uno de los primeros países en reglamentar su gran y creciente mercado de *fintech*. A partir de 2010, el *People's Bank of China* (PBC) ordenó oficialmente que "todos los proveedores no financieros de servicios de pago" tienen que solicitarle al PBC las autorizaciones y permisos correspondientes. En 2017, el PBC exigió que los datos de terceros en las transacciones a través de aplicaciones pasen obligatoriamente a través de su centro de intercambio de información, y limitó el monto de las transferencias mediante código QR a \$500 yuan. En 2018, *UnionPay*, una asociación de industrias bancarias de China, desarrolló una norma técnica nacional para los pagos móviles, creando así un protocolo común.²⁵

URUGUAY

El Banco Central del Uruguay (BCU) propuso una nueva categoría para las "empresas administradoras de plataformas para préstamos entre personas", que se aplicará a las plataformas tecnológicas que ofrezcan servicios de intermediación financiera. Tales entidades tendrán que establecer topes al monto de los préstamos y el endeudamiento y no se les permitirá recibir directamente ni administrar los fondos de los clientes, eliminándose así el riesgo de inversiones especulativas. En 2017, el país también aprobó una ley que exige que las transacciones electrónicas entre intermediarios financieros y emisores de moneda a través de teléfonos móviles y sitios web tienen que garantizar la interoperabilidad entre los operadores de plataformas *fintech* y los operadores convencionales.²⁶

BRASIL Y MÉXICO

Brasil²⁷ y México²⁸ han establecido marcos reglamentarios específicos para esta industria. Además de actualizar los requerimientos en materia de licencias y cumplimiento para las plataformas de *fintech*, estas medidas de política también proporcionan incentivos fiscales y otros mecanismos de respaldo, tales como entornos de prueba de la reglamentación, centros de innovación, y apoyo financiero.

Video por demanda

(Brasil, Tailandia)

Gracias a las velocidades cada vez más altas y conexiones de banda ancha más estables, y la disponibilidad generalizada de teléfonos inteligentes, la tendencia del video por demanda (VpD) está en alza. *Netflix*, que antes era un servicio de alquiler de DVD para hogares y ahora es un servicio de transmisión de VpD, está hoy a la altura de FAANG (Facebook, Amazon, Apple, Netflix y Alphabet [Google]), las empresas de tecnología con las acciones más valiosas en las bolsas de valores.²⁹ Con una presencia mundial que abarca a más de 190 países,³⁰ Netflix se ha posicionado como una potencia multimedia, produciendo contenidos en distintos mercados regionales y nacionales que se distribuyen a través de sus plataformas. Junto con sus contemporáneos como *Amazon Prime Video* y *Hulu*, Netflix ha cambiado significativamente la forma en que se distribuyen, se accede a y se consumen contenidos multimedia.

Las plataformas de VpD están transformando los hábitos, mercados y prácticas creativas a nivel mundial, y los marcos reglamentarios vigentes se hacen cada vez más inadecuados para encarar las brechas en el mercado multimedia. En el caso de Brasil, Netflix ha afectado directamente el mercado audiovisual convencional, poniendo en riesgo la producción local, el acceso a la cultura, y la diversidad cultural.

El marco reglamentario de los medios en Brasil ha apoyado y alentado fuertemente la producción independiente y local de contenidos multimedia. La producción local de contenido multimedia en el país se ha basado históricamente en la discriminación positiva, con políticas estatales que buscan compensar mediante mecanismos de financiamiento cruzado la falta de equilibrio entre la producción y distribución internacional (principalmente de Estados Unidos) y la local. La Agencia Nacional de Cine, conocida como Ancine, estableció reglamentaciones que les imponen tasas a los distribuidores de películas que se destinan al Fondo del Sector Audiovisual para financiar la producción de cine independiente. Los operadores de cable están obligados también a transmitir cadenas comunitarias y de universidades públicas de forma gratuita.³¹ Además, el gobierno de Brasil exige que en la televisión por cable se transmita una cuota mínima de contenido nacional, inclusive contenido producido de forma independiente. A las empresas se las incentiva de distintas maneras para que inviertan sus impuestos en la producción nacional.³²

Sin embargo, con la llegada de Netflix este paradigma reglamentario se está tornando cada vez menos aplicable. Aunque Brasil es uno de los principales mercados de Netflix, esta empresa no contribuye monetariamente de ninguna manera con la economía multimedia nacional. Se supone que el proceso de búsqueda y descubrimiento de contenidos es "neutral". Sin embargo, la plataforma de servicios del usuario (USP) de Netflix, es decir, las recomendaciones algorítmicas de contenido (la manera principal en la que el público decide qué ver) no está abierta a escrutinio. Netflix tampoco pone a disposición ningún dato sobre sus títulos, preferencias de usuarios y estadísticas de visitas o visualizaciones. Netflix se presenta como algo nuevo y diferente a los formatos de contenido multimedia convencionales, eximiéndose de la reglamentación aplicable a los operadores del mercado convencional. Los medios independientes de Brasil están por lo tanto a merced de un modelo de datos privado que favorece contenidos culturales que son populares en el Norte Global.

Intervención normativa



En 2017 se presentó un proyecto de ley para reglamentar la industria de VpD en Brasil,³³ con el fin de asegurar la paridad, implementar cuotas mínimas de contenido nacional y obligar a invertir en la industria multimedia nacional. La reglamentación propuesta también exigiría a las plataformas de VpD registrarse en Ancine, emplear a ciudadanos/as nacionales de Brasil con responsabilidades editoriales, divulgar sus ingresos y otra información empresarial a Ancine, incluir información sobre las clasificaciones parentales y posicionar el contenido brasileño de manera destacada en sus catálogos. El proyecto se encuentra en las primeras etapas de discusión.



En Tailandia, donde el mercado de contenidos aún no está maduro y las opciones de medios a disposición de las/os consumidores son limitadas, los mecanismos de autorreglamentación se consideran un mecanismo de gobernanza útil a corto plazo. En el bloque ASEAN se han tomado medidas para abogar por la autorreglamentación de la industria en el sector del VpD. Luego de una mesa redonda de discusión con representantes de Netflix, en agosto de 2018 se llegó a un acuerdo para establecer un código de conducta que fije compromisos para las empresas plataformas de VpD en lo que hace a la calificación de la idoneidad de los contenidos y mecanismos de quejas y reparación.³⁴ A la larga se tendrán que establecer políticas fiscales y reglamentación para garantizar una competencia justa y la protección de las/os consumidores.



En la UE se están discutiendo actualmente las políticas sobre cuotas de contenido local para las plataformas de VpD, que exigirán que dichas empresas financien contenidos multimedia producidos en Europa, ya sea encargando contenido para sus plataformas o aportando a fondos nacionales de cine a través de impuestos / recargos a las suscripciones, como ya ocurre en Alemania.

Trabajo de cuidados

(Filipinas)

El trabajo como lo conocemos se está transformando a medida que el empleo se plataformiza. El trabajo de cuidados, que se refiere a las labores domésticas tradicionalmente feminizadas que incluyen cocinar, limpiar la casa, cuidar niños, etc., también comenzó a procurarse y coordinarse a través de plataformas digitales. Estos arreglos y negociaciones laborales mediados digitalmente implican complejidades específicas al género y contribuyen con al debate de ideas sobre el trabajo de cuidados.

En Filipinas, las plataformas de prestación de cuidados son populares en los hogares de clase alta y la elite urbana que usan aplicaciones como *Wanted Yaya* y *Cleaning Lady*. Estas plataformas, que atienden los nuevos mercados urbanos en el centro empresarial de Manila metropolitana, publicitan servicios de limpieza y cuidado modernos, profesionales y mediados digitalmente, pero continúan recurriendo a la visión establecida de considerar a las *kasambahays* (trabajadoras domésticas o "yayas" como se las denomina localmente) como figuras maternas. Estas ideas y temas son evidentes en la forma en que presentan sus marcas y publicidad. Por ejemplo, como se ha observado en India, la publicidad en las plataformas que ofrecen servicios de prestación de cuidados tiende a reforzar las jerarquías sociales y los estereotipos de género, incluso aunque intenten aparentar que todos ganan, tanto las personas que solicitan el servicio como quienes lo proveen.³⁵

El argumento a favor del trabajo independiente a corto plazo a menudo es que las/os trabajadoras/os gozan de mayor flexibilidad y tienen más control de su trabajo. Lo que se observa en el caso de las plataformas de prestación de cuidados, donde los arreglos laborales del trabajo informal son adoptados crecientemente por el sector formal, es la introducción de una capa adicional de control entre las/os trabajadoras/os y sus clientes. Las/os trabajadoras/os de estas plataformas son de hecho empleados de los propietarios de la plataforma, y no operadoras/es económicos independientes como a menudo se las/os presenta.



Intervención normativa

En 2013 Filipinas aprobó la ley *Batas Kasambahay* para fortalecer los derechos de las trabajadoras domésticas en el país. La ley describe los términos y condiciones de empleo de una trabajadora doméstica, inclusive el alcance de sus responsabilidades, períodos de descanso, salario mínimo y prestaciones. En el marco de esta Ley, una trabajadora doméstica o *kasambahay* es "cualquier persona involucrada en trabajos domésticos en una relación de dependencia, tales como, pero no exclusivamente los siguientes: ayudante en las tareas del hogar en general, cuidadoras o "yayas", cocineras, jardineros, o personal de lavandería".³⁶

La ley *Batas Kasambahay* de Filipinas excluye a cualquier persona que realiza trabajo doméstico sólo de forma ocasional o esporádica y no como profesión.

Dada la zona gris en la que a menudo opera la prestación de cuidados en términos jurídicos, tal ley es un paso adelante para garantizar prácticas justas de empleo y prestaciones para las trabajadoras/es. Sin embargo, en el contexto de las plataformas de servicios de limpieza por demanda en Filipinas, las/os limpiadores de hogares, que en su mayoría son mujeres, son consideradas terceros o proveedoras de servicios independientes, no trabajadoras domésticas, ya que se entiende que asumen trabajos ocasionales de corto plazo a través de las plataformas de servicios de limpieza. No califican para recibir ninguno de los beneficios establecidos por el gobierno para los empleados regulares. Al estar clasificadas como "contratistas independientes", deben procurarse por sí mismas las prestaciones de seguridad social, lo cual es un proceso que suele ser difícil, por lo que muchas quedan afuera de la red de seguridad.

Turismo y hospedaje

(Bélgica, Francia, Indonesia, Italia)

La plataformización ha generado muchas transformaciones en el sector del turismo. Las plataformas de viajes como *TripAdvisor* se han convertido verdaderamente en una ventana única que ofrece información sobre viajes y turismo, calificaciones y críticas de las experiencias, lugares y hospedajes, y que facilita las reservas. Para los países cuyas economías dependen en alto grado del turismo como Indonesia, las plataformas de viajes ofician de porteros críticos que controlan el relato del turismo. Adaptadas a la mirada del posible visitante, con un sistema de calificación y clasificación que goza de gran confianza, estas plataformas de viajes se han tornado un factor decisivo para el turista moderno. Esto tiene ventajas y desventajas para los pequeños operadores de la industria. Las/os administradores de propiedades y operadores turísticos de pequeña escala pueden dar fe de las ventajas innegables que ofrecen las plataformas de viajes desde el punto de vista de la visibilidad. Sin embargo, dado el hecho que son las economías de escala las que más se benefician de los efectos de red, es discutible si los pequeños operadores se benefician a largo plazo de la intermediación de las plataformas.

En el caso de Indonesia, dada su estructura de gobernanza descentralizada con altos grados de autonomía local, los trastornos que provoca la plataformización de las actividades turísticas dan lugar a variados resultados. Aunque Indonesia cuenta con un entramado de políticas evolucionado en torno a su economía de turismo que adopta la forma de un Plan Maestro de Turismo y la iniciativa de 10 Bali, no hace referencia al papel de las plataformas.

Los operadores políticos como el gobierno indonesio y los sindicatos no han asumido aun plenamente y reaccionado al advenimiento de las plataformas de viajes. Los boicots encabezados por operadores locales contra los servicios de solicitud de transporte personal mediante aplicaciones y las aplicaciones de reparto de alimentos, que interfieren en el negocio de los operadores locales de taxis y restaurantes, indican que sí se entiende cómo el sector es vulnerable a los trastornos digitales, aunque aún no han surgido políticas que respondan a la situación.

Los servicios como *Airbnb* que conectan a los propietarios y los viajeros que buscan alquileres de corto plazo han revolucionado la industria del hospedaje en varios países europeos. De hecho, sin ser propietaria de ningún inmueble, *Airbnb* es actualmente la mayor empresa proveedora de hospedaje en el mundo.³⁷ La popularidad creciente de las plataformas de alquileres, consideradas por muchos una alternativa menos costosa que los hoteles, ha generado tensiones entre la industria hotelera tradicional y las plataformas de alquileres.³⁸

La plataformización de los alquileres turísticos también ha tenido un impacto no previsto en el mercado de la vivienda, ya que hay cada vez más propietarios de inmuebles que eligen alquilarlas por *Airbnb* para estancias cortas a precios más altos, en lugar de alquilarlas a plazos más largos, reduciendo así efectivamente el acceso a viviendas asequibles.³⁹

Combinadas con otros factores como la 'gentrificación' o aburguesamiento urbano creciente, estas tendencias han comprimido los mercados de vivienda. En París, por ejemplo, donde las plataformas como *Airbnb* y *Homeaway* son populares, los inmuebles son ahora diseñados y administrados para alquileres de corto plazo. Las asociaciones de residentes, los consejos municipales y las plataformas de alquileres están trenzados en varias disputas.

Intervención normativa

El gobierno francés aprobó la Ley para una República Digital, que incluye disposiciones específicas sobre los acuerdos de uso compartido de la vivienda mediados por plataformas.⁴⁰

Además, se modificaron distintas disposiciones del Código de Turismo de Francia que ahora establece que los alquileres a corto plazo reservados a través de plataformas virtuales deben ser declarados a las autoridades locales y registrarse si operan en una municipalidad de más de 200.000 habitantes.⁴¹ El nuevo código también prohíbe que los dueños de viviendas las alquilen a través de plataformas por más de 120 días al año. Pero las medidas no han sido acatadas con mucho rigor y es fácil eludir su cumplimiento aprovechando las lagunas y vacíos que las aquejan. Actualmente se está considerando la posibilidad de aplicar medidas más bien basadas en sanciones y multas.

En Bélgica, los huéspedes de reservas hechas a través de plataformas tienen que pagar los impuestos regionales aplicables al hospedaje turístico. Los propietarios, sin embargo, están exentos de impuestos en esos casos, aunque los proveedores de servicios platformizados sí están sujetos a un régimen fiscal.⁴²



Definición del contexto

Las instantáneas sectoriales apuntan a develar cómo la plataformización ha sido un fenómeno transformador en todos los sectores, reorganizando las cadenas de valor y reconfigurando los acuerdos laborales de formas que maximizan el control en manos de las empresas, mientras que minimizan su responsabilidad jurídica civil. Una determinante fundamental de ese control es la capacidad de las empresas plataformizadas de acumular las grandes cantidades de datos generados a través de la actividad digital y construir con ellos inteligencia digital. Lo que impulsa hoy en día a las empresas plataformizadas es el valor económico de la inteligencia, las posibilidades infinitas de monetizar los datos externamente a través del análisis y la inteligencia artificial y convertirlos en modelos de ingresos. Sin embargo, hay modelos alternativos que coexisten con los modelos predominantes, siguiendo los principios del cooperativismo.

La consolidación general del régimen de datos en las manos de empresas privadas de tecnología y el potencial asociado de excesos y abusos por parte de las plataformas es quizás el desafío más apremiante de nuestra época en materia de políticas a nivel mundial. Los datos son sin duda el punto de partida para conceptualizar cualquier tipo de gobernanza efectiva de la economía plataformizada.

Tendencias en los países desarrollados (Canadá, UE)

Los países que desde tiempo atrás contaban con políticas relativas a los datos se enfrentan hoy a la tarea de actualizar sus marcos normativos heredados. Por ejemplo, la ley de Canadá sobre protección de la información personal y documentación electrónica⁴³ (PIPEDA) apela a la ‘fuerza blanda’ de la autorreglamentación para garantizar que los datos personales se manejen con criterio ético. Sin embargo, en esta era de frecuentes violaciones de datos, la sociedad civil y los operadores políticos dentro del país han señalado la poca fuerza de la ley y su débil cumplimiento.

También han destacado la necesidad de fortalecer la oficina del Comisionado de Privacidad, que actualmente carece de poderes para hacerla cumplir. De manera semejante, respecto de la jurisdicción de los datos, la política histórica de Canadá ha sido la de la responsabilidad respecto de los datos, en lugar que la localización de los datos. Esta postura es ahora incluso más polémica, ya que las negociaciones comerciales importantes en curso como la Asociación Transpacífica y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte podrían determinar cómo se decidirán los derechos de las/os ciudadanas canadienses a los datos. A medida que los algoritmos les imprimen nuevos rumbos a los debates sobre privacidad, cada vez hay más conciencia de la necesidad de nuevos enfoques que reconozcan las amenazas que representa el capitalismo de vigilancia.

El Reglamento General de Protección de Datos de la UE (RGPD) que entró en vigor en mayo de 2018, marca la culminación de prolongados debates sobre la privacidad y protección de los datos personales en una sociedad y economía de vigilancia. El RGPD es sin duda la reglamentación sobre la protección de los datos más exhaustiva que se ha generado en el mundo desarrollado, y hoy en día es el ‘patrón oro’ de la gobernanza de los datos personales, reforzando los derechos de las/os ciudadanas a vivir libres de toda vigilancia empresarial y estatal. La ley, cuyo alcance incluye claramente a las empresas plataformizadas, define el consentimiento como elección activa y continua, dándoles así a los particulares el derecho a retirar su consentimiento en cualquier momento. También estipula requisitos de limitación de la finalidad y prohíbe el procesamiento de datos personales sensibles. Significativamente, el RGPD es aplicable extraterritorialmente y abarca a entidades que controlan y procesan datos fuera de la UE si ofrecen bienes y servicios a o monitorean el comportamiento de sujetos de datos de la UE.

A pesar de ser un hito sin precedentes en materia de protección de los datos, la economía política de la plataformización ha restringido la capacidad de un instrumento como el RGPD de garantizar los derechos de las/os usuarios. El consentimiento es a menudo una barrera relativamente fácil de sortear para la mayoría de las plataformas. Los críticos de la portabilidad de los datos también han destacado que su alcance es demasiado limitado para contrarrestar efectivamente el poder de las plataformas, ya que las plataformas siguen pudiendo ejercer control sobre los datos derivados de los sujetos de datos para construir con ellos los algoritmos que impulsan sus modelos de ingresos. Con los rápidos avances de la inteligencia artificial, los capitalistas de datos continúan siendo por lo tanto los principales árbitros y moderadores del mercado mundial.

La realpolitik del comercio y la capacidad de los países de cumplir con los exigentes requisitos interjurisdiccionales de un instrumento como el RGPD también han sido señalados por los operadores políticos del Sur Global como obstáculos para el desarrollo. Visto que incluso los países desarrollados como Canadá están preocupados por si podrán continuar haciendo negocios a nivel transatlántico en el nuevo régimen de protección de datos, los países en desarrollo —que simplemente no tienen chance de actualizar sus capacidades en materia de datos y estándares de cumplimiento en un plazo relativamente corto— tienen mucho más que perder. Esto no se trata simplemente de la pérdida de mercados, sino también de la pérdida de medios de sustento de la gente.

Es vital que los países del Sur Global definan y diseñen sus propios enfoques (nacionales y mundiales) teniendo en cuenta su historia económica y las oportunidades concretas que ofrece la cuarta revolución industrial. Si bien los marcos normativos del Norte ofrecen reflexiones e indicaciones útiles, la tarea que enfrentan los países del Sur Global es claramente la de reflexionar acerca de y adoptar estrategias para una infraestructura digital y de datos en función de los derechos y prioridades de desarrollo de sus ciudadanos.

	Lo que dice...	Pero...
Consentimiento	El consentimiento como elección activa y continua que implica el derecho a retirar el consentimiento en cualquier momento, y endurecer los requisitos para ampliar la limitación de la finalidad.	Para eludirlo, las empresas plataformizadas pueden invocar "intereses legítimos" como fundamento jurídico para procesar datos. El inciso 47 del RGPD establece: "El tratamiento de datos personales con fines de mercadotecnia directa puede considerarse realizado por interés legítimo".
Portabilidad de los datos	Las/os usuarios pueden mover la información de una plataforma a otra, evitando el bloqueo de los proveedores.	Las plataformas pueden de todos modos monetizar los datos derivados.
Extraterritorialidad	Abarca a las entidades que controlan y procesan datos fuera de la UE si ofrecen bienes y servicios a o monitorean el comportamiento de sujetos de datos de la UE.	Genera requisitos de cumplimiento exigentes para los países en desarrollo.

1. Políticas macroeconómicas marco para una economía digital inclusiva

La inclusión significativa en la economía digital significa garantizar que las estructuras macroeconómicas respalden el florecimiento de las capacidades y el bienestar de los seres humanos, fomentando así la visión de Amartya Sen de "desarrollo como libertad".⁴⁴ Las tendencias actuales de la plataformización y la datorización de la economía —el ascenso de la corporación digital, la exacerbación de la riqueza y la desigualdad de ingresos⁴⁵ y la crisis ambiental que enfrentamos— hacen que eso sea una tarea abrumadora. La estructura mundial de datos en red "expulsa brutalmente" a la gente, lugares y modos de vivir que no encajan en su lógica.⁴⁶

Dado que no existe ningún sector de la actividad económica que esté por fuera del paradigma digital, se necesita una nueva visión y enfoque para garantizar que la economía digital pueda ser inclusiva. En la sección anterior se analizaron los dilemas y rumbos emergentes en materia de políticas para una amplia variedad de sectores. Proteger los derechos de las/os ciudadanas y promover la igualdad social y económica exige esfuerzos renovados para encarar inquietudes transversales como las leyes de competencia, los derechos laborales, la protección de las/os consumidores, la justicia fiscal, la neutralidad de las plataformas, etc.

No hay conjuntos de datos a nivel nacional que puedan ayudar a las/os diseñadoras de políticas a evaluar las implicancias específicas de la digitalización, la plataformización y la datorización como para que puedan planificar para la economía digital/digitalizadora. En todas partes, los gobiernos nacionales carecen por completo de herramientas de medición y parámetros para evaluar sistemáticamente los cambios de valor económico, la estructura del empleo (posible creación y pérdida de empleos), los niveles de desigualdad, la sustentabilidad ambiental, etc. Esto representa un obstáculo para el diseño y desarrollo de políticas marco para una economía digital inclusiva basadas en evidencia.

Las agencias gubernamentales, especialmente en el Sur Global, no han conseguido comprender plenamente las complejidades del contexto digital en su intersección con otros ámbitos de política tradicionales. Al trabajar desde un enfoque de las "TIC como herramientas", a menudo no perciben el cambio de paradigma en curso. Esto conduce a un déficit de gobernanza en la economía plataformizada.

¿Qué puede hacerse?

Un mandato clave para las agencias internacionales que tiene que ver con el desarrollo económico es la creación de indicadores para medir la economía digital, con un enfoque explícito en la generación y distribución del valor.⁴⁷

Los gobiernos deben invertir en el diseño de una hoja de ruta estratégica, integral, basada en evidencia. Tienen que:

Ponderar las pérdidas y ganancias potenciales en la transición hacia una economía digital, con atención particular en los derechos de las/os ciudadanos, la igualdad y la sustentabilidad.

Adoptar un enfoque dual, reformulando las políticas en los sectores socioeconómicos tradicionales y diseñando políticas diferenciadas para los datos (personales, comunitarios, empresariales, de infraestructura y sectoriales).

Crear mecanismos institucionales de auditoría social de las plataformas.

Fortalecer las capacidades de las/os funcionarios públicos para percibir los cambios sistémicos y responder a la complejidad de la economía digital.

Introducir en los currículos educativos la asignatura de razonamiento informático aplicado, para generar ciudadanas/os que puedan participar en el futuro de manera óptima en la sociedad plataformizada.

2. Gobernanza de datos para la soberanía económica

La cultura de extractivismo de datos predominante sólo puede contrarrestarse adoptando marcos de gobernanza de datos que reconozcan la protección de la privacidad y la justicia económica como objetivos finales interrelacionados. El debate sobre la gobernanza de datos no debería por ende limitarse únicamente a las bases razonables para el procesamiento de los datos personales. Debe ocuparse igualmente de la distribución sesgada del valor y la concentración del poder económico en la economía digital. Esto exige salvaguardar el derecho a la autodeterminación económica de las personas y comunidades y su derecho al desarrollo.

En la economía digital, las grandes empresas de tecnología consolidan su posición mediante la inteligencia digital que pueden registrar derivada del flujo transfronterizo irrestricto de datos. Sin espacio para que la industria digital nacional pueda crecer, los países en desarrollo quedan confinados a los segmentos de bajo valor de la economía digital.

Incluso países que solían ser centros tecnológicos prometedores en la década pasada -con sectores de tecnología de la información y tecnología digital de la información pujantes- están perdiendo terreno, ya que la reorganización económica liderada por la inteligencia digital socava la ventaja que habían conseguido.

El potencial de los datos y las innovaciones de la inteligencia artificial para promover resultados de interés público en sectores clave como la agricultura, la salud, la educación, la planificación urbana, etc., sigue siendo un área poco explorada.

¿Qué puede hacerse?

Las trayectorias de industrialización digital y las estrategias nacionales de datos en función de la protección de las industrias emergentes enfocadas en empresas locales digitales y de inteligencia artificial nacientes, pueden fomentar una cultura de innovación pujante basada en datos.

Otro imperativo es definir concretamente cómo la "inteligencia artificial para el bien social" puede aprovecharse para promover la igualdad y la inclusión.

Los países en desarrollo deben elaborar una respuesta de política a los flujos de datos y la localización de los datos, segmentada y específica para cada sector, y que responda a sus intereses económicos estratégicos.

Según el borrador de la Política nacional de comercio electrónico de 2018, India tiene previsto aplicar un enfoque diferenciado para la gobernanza de los flujos transfronterizos de datos: eliminación de todas las restricciones, en función de los intereses de los sectores y empresas nacionales de tecnología(s) de la información nacientes, siempre y cuando eso no implique afectaciones a la seguridad de los datos personales o de las comunidades; y un enfoque de localización que privilegie la autonomía económica local, para los "datos comunitarios" de origen digital recolectados por diversas plataformas.

Los gobiernos deben diseñar una hoja de ruta para una infraestructura pública de datos. Eso implica establecer sistemas de datos e inteligencia digital sectoriales para los sectores socioeconómicos centrales como la agricultura, el transporte, el comercio, etc., que puedan, entre otras cosas, servir de soporte para la toma de decisiones en materia de políticas. Las estrategias en pos de ese fin incluyen:

- Digitalizar los conjuntos de datos históricos heredados para construir soluciones de inteligencia digital con debida atención a las salvaguardas de la privacidad, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Exigir que las plataformas privadas en sectores clave compartan con las agencias estatales los datos clave que recolecten, con salvaguardas para proteger la privacidad de las/os usuarios y las/os ciudadanos. Para mantener los servicios públicos esenciales como el transporte urbano o la asistencia médica, las empresas deben estar obligadas a abrir tales datos públicos al interés público. Por ejemplo, la municipalidad de Curitiba en Brasil aprobó una ley que exige a las empresas plataformizadas como Uber compartir con las autoridades municipales la información relacionada con los viajes –excepto información sobre las rutas, que podría comprometer el anonimato de las/os usuarios.
- Construir infraestructura digital pública que pueda, con el tiempo, contribuir a la agregación de datos y la creación de soluciones de inteligencia digital. Por ejemplo, el proyecto *FarmerZone* del gobierno de India pretende construir una plataforma universalmente accesible, centralizada y basada en la nube que reúna conjuntos de datos relativos a varios aspectos de la cadena de valor agrícola que actualmente se encuentran dispersos en diversas instituciones y agencias.⁴⁸

3. Igualdad de condiciones en la era de las plataformas digitales

Las plataformas digitales a menudo se identifican a sí mismas como meros intermediarios.⁴⁹ Tal conceptualización ha ganado gran aceptación ideológica, influyendo en los marcos discursivos en los que las/os diseñadores de políticas desarrollan las respuestas reglamentarias. Sin embargo, el poderío creciente de las empresas de tecnología gigantes y la trama política asociada a su captura de datos están llevando a repensar crecientemente cómo se las puede reglamentar. Para tener una economía plataformizada saludable, se necesitan marcos normativos sólidos para evitar prácticas anticompetitivas, crear regímenes fiscales justos y equitativos, obligar a las empresas plataformizadas intermediarias rindan cuentas, y elaborar políticas adecuadas para los flujos de capitales extranjeros. Sumado a esto, son vitales además las políticas de discriminación positiva para promover la innovación nacional y ampliar las oportunidades de las MPYME en una economía datorizada.

El centro de expertos canadiense CIGI señala que "La posesión de datos es ahora un elemento clave de la capacidad de una empresa de dominar un mercado y suprimir la competencia".

Los marcos reglamentarios de la competencia actuales son inadecuados para que los gobiernos puedan lidiar con el crecimiento sin precedentes de las empresas plataformizadas, siendo que la mayoría de los marcos vigentes tienen un enfoque compartimentado y las autoridades antimonopólicas carecen de los conocimientos para lidiar con el nuevo paradigma. Es preocupante que en 2016 la Comisión de Competencia de Sudáfrica fallara a favor de *Uber*, a pesar de la solidez de la demanda presentada por la Asociación de Taxímetros de Sudáfrica con relación a sus prácticas reñidas con la competencia. *Uber* ha sostenido sistemáticamente en distintas jurisdicciones que no es un proveedor de transporte, sino un servicio de tecnología.

Las mayores empresas de tecnología poseen un control desmesurado de los regímenes de inteligencia digital que son clave para el éxito económico, a los que los operadores más pequeños no tienen acceso.

Los flujos mundiales de capital en la economía plataformizada siguen una trayectoria Norte a Sur. Los gobiernos del Sur, ansiosos de atraer inversiones, pueden optar en consecuencia por hacer la vista gorda a los excesos de las plataformas.

Las MPYME enfrentan dificultades para tener éxito en un ámbito donde sólo tienen dos opciones - o ser "compradas" por las grandes empresas plataformizadas o "quedar en bancarrota" a causa de ellas.

Hay grados de ambigüedad que son a veces convenientes, pero que permiten altos niveles de evasión fiscal, lo que significa que las economías locales no reciben los ingresos que se les deben.

¿Qué puede hacerse?

A nivel nacional, los países deben adoptar leyes de competencia agnósticas respecto del ámbito —que puedan aplicarse a todas las actividades comerciales, inclusive las plataformas y las empresas virtuales, para evitar las licitaciones fraudulentas, la fijación de precios abusivos, la práctica empresarial de ‘vinculación y venta por paquetes’ por los operadores dominantes, el ejercicio injusto del poder monopsonico, y las fusiones y adquisiciones anticompetitivas— tales como la Ley de Competencia de Filipinas, 2014, y el proyecto de ley que se está debatiendo en Nigeria.

Se debe fomentar la innovación nacional mediante incentivos a las empresas nacientes y las MPYME, a través de:

Estrategias de datos públicos para datos abiertos, y estructuras públicas de inteligencia artificial en diversos ámbitos. Por ejemplo, la inteligencia basada en datos de los suelos o el clima puede ser de gran utilidad para las organizaciones de producción agrícola encabezadas por mujeres.

Incubadoras de empresas nacientes como el programa ‘1000 Startups’ de Indonesia.

Incentivos fiscales para permitir que las MPYME gocen de mayor estabilidad en términos de su capital. Por ejemplo, el proyecto de ley de empresas nacientes innovadoras de Filipinas ofrece exenciones fiscales a las empresas locales nacientes durante los primeros dos años de su establecimiento.

Los Estados deben invertir en actualizar la infraestructura en sectores tales como la conectividad, la banca y la logística para permitir que las MPYME se integren a la economía plataformizada.

Los países deben diseñar políticas de cumplimiento fiscal para asegurarse que las economías locales se beneficien de la presencia y operaciones de las plataformas digitales.

La Comisión Europea ha presionado para que las empresas plataformizadas estén obligadas a pagar el impuesto del IVA cuando importen bienes de terceros países.

En Francia, el ministro de finanzas publicó un informe sobre los impuestos a las ganancias generadas a través de plataformas, que aboga por un sistema tributario de tres escalones.

En Bélgica y Francia, la información sobre las ganancias generadas por la plataforma es automáticamente enviada a las autoridades fiscales, en caso de que opten por el sistema de impuestos escalonados.

En Bélgica se aprobó un proyecto de ley en 2018 sobre las obligaciones fiscales de las plataformas de "economía colaborativa", que abarca las interacciones entre iguales que son usuarios no-profesionales. Según esa norma, las/os usuarios con licencia pueden beneficiarse de una tasa de exención de impuestos de hasta \$ 6000 euros.

En 2013, **Filipinas** introdujo un impuesto específico para las compras realizadas vía el comercio electrónico.

4. La plataformización y la seguridad de los medios de sustento

En la era de las plataformas se da una reconfiguración de las disposiciones laborales y de activos que pasan de ser de fuentes/origen interno a ser manejadas desde el exterior. A menudo se trata de arreglos ocultos o invisibilizados.⁵⁰ Las empresas plataformizadas arman una lógica de distribución que está inherentemente diseñada para explotar al eslabón más débil. Lo que estamos presenciando hoy en día es la ruptura del contrato social tradicional, signada por la falta de poder de negociación de quienes carecen de capital social. La precarización del trabajo en la economía plataformizada debe enfrentarse con políticas que puedan garantizar que la gente no caiga fuera de la red de seguridad y que se les pueda garantizar salarios justos y equitativos y condiciones dignas. Además, es necesario proteger los medios de sustento de los pueblos marginados, las/os pequeños comerciantes o agricultores que pueden ser vulnerables en la transición hacia la plataformización.

Plataformas de solicitud de transporte personal mediante aplicaciones en China - implicancias laborales

En términos de los servicios de solicitud de transporte personal, China tiene uno de los mercados más claramente reglamentados. Sin embargo, la descentralización a nivel provincial ha generado disparidades entre quiénes pueden y quiénes no pueden trabajar para una plataforma de solicitud de transporte personal. Beijing, por ejemplo, aplica estrictamente una norma "doblemente local" que exige que las/os conductoras/es tengan residencia registrada en Beijing y que los vehículos estén registrados en la ciudad. Shenzhen, por otro lado, permite que trabajadoras/es migrantes sin permiso de residencia local sean conductoras/es.

Gracias a medidas reglamentarias recientes, las/os trabajadores pueden acceder a prestaciones de seguridad social portables a través de una plataforma de seguridad social virtual. Aunque estas medidas hacen énfasis en que las empresas deben brindarle seguridad social a las/os trabajadoras/es contratadas/es, los beneficios de estas medidas no se aplican a la mayoría de las/os trabajadoras/es en las empresas plataformizadas, ya que son considerados "socios afiliados" y se niega que exista ningún tipo de relación laboral o de dependencia directa o indirecta con la plataforma.

La pretendida flexibilidad del trabajo independiente a corto plazo es un mito que no se sostiene. La mayoría de las/os trabajadoras/es plataformizadas/es enfrentan altos niveles de precariedad en su trabajo, sus jornadas de trabajo son excesivamente largas y no pueden acceder ni siquiera a lo más mínimo en términos de seguridad social y otras prestaciones.

La segmentación en función del género en la economía de empleos independientes a corto plazo refuerza el estatus bajo del empleo de las mujeres y lo que ganan.

Los países en desarrollo lidian con el problema cada vez más serio de una fuerza de trabajo técnica que no tiene las habilidades suficientes para desempeñarse de forma óptima en los paradigmas más nuevos impulsados por la inteligencia artificial, y están por eso perdiendo oportunidades de innovación.

La reestructuración de los mercados laborales inducida por la automatización ha generado un montón de preguntas inevitables sobre el "futuro del trabajo". Aquellos en las categorías más bajas del empleo formal y quienes trabajan en el sector informal son muy vulnerables a la obsolescencia forzada o la pérdida de autonomía económica.

¿Qué puede hacerse?

La protección social y las prestaciones y beneficios del empleo convencional deben imprescindiblemente extenderse a las/os trabajadoras plataformizadas. Eso debe incluir:

Mecanismos fiscales de respaldo que les permitan informar sus ingresos y pagar impuestos justos. El gobierno belga aprobó regímenes fiscales favorables para las/os trabajadoras de empleos independientes a corto plazo y también está revisando opciones para darles cobertura de protección social.

Sistemas de responsabilidad jurídica civil para las empresas plataformizadas, incluidas las tercerizadas que gestionan a las/os trabajadoras. En Francia se aprobó una nueva ley —para garantizarles seguros en caso de accidentes, formación profesional continuada, y derechos de negociación colectiva— que se introdujo en el Código Laboral⁵¹ con el fin de proteger a las/os trabajadoras plataformizadas.

Sistema de prestaciones portable que les permita a las/os trabajadoras acceder a la seguridad social y la atención de salud.

Estrategias dirigidas a promover la participación igualitaria de las mujeres en la economía de los empleos independientes a corto plazo, con debida atención a sus derechos.

Los gobiernos deben invertir en mejorar la capacitación de la población, especialmente de los grupos vulnerables, para garantizar que puedan participar plenamente y acceder a las oportunidades de la economía plataformizada. Tales esfuerzos deben poner especial cuidado en ser inclusivos para las personas cuyos medios de sustento y ocupaciones son vulnerables a los embates de la digitalización (automatización, despidos) y proteger sus intereses económicos a largo plazo.

Las políticas que promueven modelos de "economía solidaria" pueden catalizar nuevas formas de organización del trabajo a nivel local. También pueden mejorar el poder de negociación con empresas plataformizadas más grandes. Las/os trabajadoras de empleos independientes a corto plazo de Francia han sabido aprovechar las instituciones cooperativas vigentes para hacer valer sus derechos.

En muchas decisiones judiciales recientes en todo el mundo, donde las/os trabajadoras han recurrido a los tribunales por mejores términos y condiciones para el trabajo independiente a corto plazo y el derecho a que se les reconozca como empleados, los veredictos les han sido favorables.

El poder judicial debe estar a la vanguardia de las nuevas lecturas de la economía digital y garantizar que la ley pueda mantener el espíritu de los derechos laborales y a los medios de sustento.

En mayo de 2018, la Suprema Corte del Estado de California dictaminó que los empleadores deben tratar como empleados de pleno derecho a las/os trabajadoras que realizan tareas relacionadas con la "rutina normal del negocio" de una empresa. El dictamen, que se aplica directamente a la empresa de servicios de entrega Dynamex, sentó a su vez un precedente que podría tener implicancias positivas para varios tipos de trabajadoras de California, entre ellos las/os prestadoras de cuidados, conductores y otros tipos de trabajadoras independientes a corto plazo.⁵²

5. Derechos de las/os ciudadanos en una sociedad datorizada

La economía digital tiene impactos de gran alcance en los derechos de las/os ciudadanos. Desde el derecho a la privacidad y la participación en la economía hasta el derecho a la autonomía cultural, la datorización transforma el significado mismo de los derechos y reivindicaciones de las/os ciudadanos-usuarios. Como trabajadores, a las/os ciudadanos quizás se les pida o se espere que para acceder a sus medios de sustento renuncien al derecho a la privacidad. Los mercados orquestados por empresas plataformizadas reclaman de las/os consumidores una nueva conciencia que se corresponda con los procesos de plataformización altamente sofisticados, pero inescrutables. No sólo como individuos, sino como colectividades, las/os ciudadanos están experimentando la invasión de sus esferas culturales a medida que la plataformización va transformando el consumo de contenidos.

En el modelo que impulsa el Video por Demanda, las plataformas personalizan con mucha habilidad los contenidos mediante recomendaciones algorítmicas. En consecuencia, los contenidos que no sean masivos, no visualizados o criticados ampliamente, no respaldados por estrategias comerciales de refuerzo, o que se originen en las márgenes culturales de las comunidades y los pueblos corren el riesgo de ser eliminados y quedar obsoletos. Esto implica no solamente la desaparición de las industrias multimedia de la periferia, sino un modelo universal de contenidos preocupante, agenciado por poderosas plataformas de VpD.

Los marcos normativos actuales de los derechos de las/os consumidores siguen impregnados de modelos de comercio anteriores que no permiten exigirles a las empresas plataformizadas que rindan cuentas a las/os consumidores y usuarios por prácticas reñidas con la ética, entre otras:

Tráfico/venta y monetización de datos [confidenciales] sin el consentimiento informado del consumidor.

Participación en prácticas abusivas de fijación de precios/crédito a las/os consumidores, con arreglo a una selección basada en datos. Por ejemplo, en el contexto de fintech, el Comité de Estabilidad Financiera de Uruguay expresó preocupación por que el crecimiento sin supervisión podría conducir a prácticas crediticias abusivas.

Implementar prácticas discriminatorias y perjudiciales tales como aplicar 'líneas rojas' y distorsionar información.

Los marcos normativos de la privacidad de los datos dependen demasiado del "consentimiento informado". Las conjeturas simplistas acerca de la capacidad de las/os usuarios de tomar decisiones racionales sobre los datos hacen caso omiso de las capacidades diferenciadas y diferente ubicación de las/os sujetos de los datos. Además están centrados en el individuo y no dan cuenta de los derechos de las comunidades a los datos ni de los contextos en los que estos pueden verse vulnerados.

¿Qué puede hacerse?

Los marcos normativos de la privacidad de los datos deben maximizar la elección real de las/os ciudadanos. Deben proteger contra daños y explotación, incluso a través de la vigilancia de los lugares de trabajo, y tener en cuenta los derechos grupales/comunitarios a los datos, proclamando la soberanía de los sujetos sobre los datos.

Los gobiernos deben aplicar cuotas de contenido local, indígena e independiente en los catálogos de las plataformas de VpD integradas a y promocionadas mediante funciones de "búsqueda y recomendación", y deben darle visibilidad a esos contenidos recurriendo a la discriminación algorítmica positiva.

Los marcos normativos de los derechos de las/os consumidores deben actualizarse para que puedan aplicarse a las plataformas digitales. El gobierno francés ha dado un primer paso en esa dirección mediante su Ley para una República Digital⁵³ que se agrega al Código Francés de Protección al Consumidor. Esta disposición se aplica expresamente a las plataformas digitales y les exige claramente que especifiquen la calidad profesional o no profesional de los proveedores individuales que operan a través de ellas.⁵⁴ Complementariamente, el RGPD hace respetar los derechos de las/os consumidores en materia de sus datos.

6. Nuevos marcos normativos para la justicia económica mundial

En la actualidad, las empresas con ingresos anuales mayores a mil millones de dólares representan casi el 60 por ciento de los ingresos mundiales totales y el 65 por ciento de la capitalización bursatil.⁵⁵ Las grandes empresas de tecnología son las primeras en esta lista y ocupan cinco de los diez primeros lugares en la lista de las mayores empresas del mundo por capitalización bursatil.⁵⁶ Entretanto, la falta de infraestructura de red y capacidades en materia de datos impide que los países del Sur Global cosechen los beneficios de la transformación digital. La brecha creciente entre los países y a su interior sugiere que las normas del paradigma digital operan en sentido contrario a un mundo justo y equitativo. Enfrentar la distribución inequitativa de los ingresos y la riqueza estableciendo marcos institucionales que hagan que la economía digital funcione para la gente, los pueblos y el planeta es un imperativo impostergable a nivel internacional.

La crisis mundial de desigualdad

En 2016, OXFAM calculó que el 82 por ciento de la riqueza total generada quedaba en manos del uno por ciento más rico de la población mundial, mientras que los 3.700 millones de personas que representan la mitad más pobre de la humanidad, principalmente mujeres, no recibieron prácticamente nada.⁵⁷ A las economías del Sur Global les resulta casi imposible acceder a los segmentos de valor más altos de la economía mundial.⁵⁸ Dentro de los países, la brecha de participación en el PBI entre el capital y el trabajo se está ampliando. Esto puede atribuirse al desplazamiento de puestos de trabajo inducido por la automatización y la reducción de oportunidades de empleo estable a medida que la plataformización da paso a modelos empresariales livianos en términos de activos.⁵⁹ La concentración del mercado y las tendencias monopólicas están cada vez más arraigadas. Las tendencias indican que en todos los sectores de la economía, algunas pocas grandes empresas con capacidades en materia de inteligencia artificial y datos son las que dominan, mientras que a las empresas más pequeñas y las empresas nacientes les es cada vez más difícil hacer mella en el mercado.⁶⁰

Las empresas digitales transnacionales a menudo burlan las leyes nacionales, aprovechando ventajas de ubicación. Conseguir que rindan cuentas por malas prácticas tales como la evasión fiscal, la distorsión de los mercados, incumplimiento de las leyes laborales, violaciones de los derechos de las/os consumidores, etc. es uno de los mayores desafíos en el paradigma actual.

Los regímenes comerciales vigentes refuerzan el dominio de las empresas digitales del Norte, bloqueándole las vías de desarrollo económico a los países en desarrollo.

Los regímenes fiscales aplicables actualmente a las empresas no permiten que los países promuevan una agenda de redistribución del valor económico.

La plataformización de la vida diaria va de la mano de la financierización de todo. La relación convencional entre las empresas de tecnología y los mercados de capitales se ha trastocado por el ingreso de los bancos de inversiones y sus secciones de capital de riesgo en el espacio del financiamiento de las empresas digitales nacientes y las empresas plataformizadas. En muchos casos, los fondos de riesgo inflan a las empresas y las mantienen a flote artificialmente. La alianza entre las grandes empresas de tecnología y las grandes empresas financieras plantea el riesgo de volatilidad en los flujos de capital, especialmente en los mercados del Sur Global.

¿Qué puede hacerse?

Las negociaciones en curso en el marco de la ONU referidas a un "instrumento jurídicamente vinculante sobre las obligaciones de las empresas transnacionales y otras empresas en materia de derechos humanos" deben concluirse sin más dilación. El tratado vinculante tiene que incluir disposiciones específicas sobre las obligaciones de las empresas digitales.

Los intereses estratégicos de los países en desarrollo pueden protegerse mejor a través de bloques regionales, en aras de que la agenda del comercio electrónico sea justa.

Iniciativas como la propuesta de la UE sobre un sistema impositivo justo para la economía digital, que aboga por que los regímenes fiscales se basen ya no en la "presencia física" sino en el "territorio donde se generan las ganancias", constituyen orientaciones útiles para las políticas nacionales.

Los países en desarrollo deben regular sus mercados de capitales mediante la elaboración de una reglamentación estratégica de la inversión extranjera directa (IED). Los debates actuales apuntan a la necesidad de proteger los sectores económicos clave e incipientes contra la volatilidad de los mercados de capitales. Las fusiones y adquisiciones de empresas nacionales por empresas transnacionales requieren supervisión regulatoria informada.

El tratado vinculante sobre empresas transnacionales (ETN) que se está negociando actualmente debe abarcar a las ETN digitales.⁶¹ Estas son responsables de:

Respetar el derecho a la libre expresión y asociación y no ejercer censura o control privado.

Respetar y promover la diversidad cultural mediante la inclusión de las voces, contenidos, idiomas y culturas de los pueblos marginados, de conformidad con los regímenes mundiales vigentes, incluida la Convención de la UNESCO sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

Salvaguardar el derecho a la privacidad y la protección de los datos personales, rindiendo cuentas a los entes reguladores nacionales de protección de la privacidad y los datos.

Cumplir con las obligaciones de presencia local y los marcos reglamentarios específicos para cada sector, incluida la presentación de informes de auditoría sobre su cumplimiento a los entes reguladores del país anfitrión.

7. Estrategias para una plataformización equitativa

Lo que hoy conocemos como economía plataformizada no implica un único relato. Los impactos negativos de largo alcance que tiene el capitalismo sin restricciones para el bienestar de los pueblos y el planeta llevaron a repensar muchas cosas tras la crisis financiera mundial de 2008.⁶² A medida que las comunidades, especialmente en el Norte Global, empezaron a buscar alternativas sustentables frente al modelo económico dominante, las tecnologías digitales surgieron como la vía principal para hacer realidad las ideas del "consumo colaborativo". Nuevas disposiciones sociales y económicas de trabajo y consumo facilitadas a través de la intermediación digital ganaron fuerza rápidamente, aunque a escala local.⁶³ Vale la pena mencionar que fue el éxito de los primeros experimentos digitales que surgieron de la conceptualización de la economía de intercambio lo que allanó el camino para la plataformización de la economía mundial como la conocemos hoy en día.⁶⁴ Sin embargo, la rápida datorización de las redes digitales condujo a un nuevo modelo de capitalismo de la información que de hecho exacerbó el problema mismo de la consolidación y concentración del mercado en manos de algunas pocas grandes empresas, que fue de lo que los modelos de consumo colaborativo intentaron liberarse.

Las tecnologías digitales han demostrado la posibilidad de revolucionar la producción y el consumo. Lo que falta realmente es el vínculo vital en una economía plataformizadora con la equidad distributiva, para que todas/os tengamos acceso a los beneficios y ganancias de la tecnología. Las ideas anteriores de una economía social y solidaria organizada en torno a valores y prácticas que priorizan las necesidades básicas, la inclusión, la igualdad y la sustentabilidad,⁶⁵ pueden recobrar nuevo aliento a través de concepciones de la plataformización alternativas. La clave aquí es un esfuerzo concertado de políticas para avanzar hacia el buen funcionamiento de economías locales que valoren la diversidad en el mercado, garantizando que la innovación vaya de la mano de la inclusión y la igualdad.

Los modelos transnacionales de plataformización usan la intermediación en red para organizar transacciones económicas que no rinden cuentas a los contextos locales.

Las grandes empresas plataformizadas orientan sus innovaciones en función de maximizar la generación de valor para sí mismas. Son eminentemente extractivas y generan externalidades ambientales y humanas que no son fácilmente visibles.

Existen innovaciones plataformizadas probadas que han optimizado la distribución del valor a favor de las comunidades marginadas, que sería necesario desarrollar más mediante estrategias de escalamiento que sean efectivas.

¿Qué puede hacerse?

Los gobiernos deben establecer marcos reglamentarios y mecanismos de incentivo para promover el arraigo de modelos de plataformas digitales alternativos. Eso incluye:

- **Entornos propicios que reconozcan formalmente y apoyen los modelos de plataforma alternativos.** La ley francesa sobre Economía Social y Solidaria (ESS) de 2014 reconoce a los operadores de la ESS, inclusive las cooperativas, como un modelo específico de emprendedurismo.⁶⁶ La ley promueve medidas para los operadores de la ESS, tales como de acceso al financiamiento y las compras y contratos públicos, y de consolidación de sus redes.

- **Estrategias nacionales de políticas innovadoras a través de la investigación aplicada.** En 2013, el gobierno de Ecuador llevó a cabo una iniciativa de investigación para la transición del país a una economía social del conocimiento basada en los principios de redes abiertas entre iguales, producción entre iguales y dominios públicos/ámbitos comunes del conocimiento.⁶⁷

- **Suministro de bienes públicos -digitales (sistemas de pago, conjuntos de datos, arquitecturas de conectividad) y no digitales (logística, infraestructura de transporte)- para sentar las bases de una cultura de innovación.** La Interfaz de Pagos Unidos establecida por India en base a un modelo de bienes públicos les permite a los operadores -comerciales o no- disponer de una opción de pagos digital estable y confiable.

Los gobiernos locales deben asumir el liderazgo para la creación de modelos de plataformización que sean equitativos y respondan a las necesidades locales. Las plataformas públicas de propiedad municipal pueden llenar los vacíos de infraestructura y contribuir directamente a la economía local. Seúl, Corea del Sur, les ha aplicado algunas restricciones a las grandes empresas plataformizadas y promovió el desarrollo de alternativas locales. Ha estado trabajando como parte de la "Alianza de Ciudades para la Economía Plataformizada" con el objetivo de crear modelos de propiedad municipales en red para las plataformas. Seúl también ofrece un servicio de solicitud de transporte personal operado por la ciudad.⁶⁸

Alternativas en acción

Thingery, Canadá - es una empresa naciente plataformizada que ofrece gestión de inventarios y un sistema de rastreo de datos para servicios cooperativos de intercambio de bienes a nivel comunitario que operan en los parques urbanos de la ciudad. El proyecto cooperativo sigue un modelo basado en miembros. Los miembros también se convierten en propietarios de *Thingery* y pueden tomar decisiones sobre su funcionamiento.

Ekgaon, India - es un proveedor de soluciones tecnológicas en India central que ha integrado con éxito su plataforma de Agricultura como Servicio (FaaS) en las operaciones de una red de empresas de productores agrícolas. Como empresa social, *Ekgaon* trabaja para transferir valor aguas abajo en la cadena de suministro, localizando de ese modo las ganancias de la empresa plataformizada.

El presente informe fue armado en base a investigaciones en curso que forman parte del proyecto sobre "Marcos normativos para las plataformas digitales – de la apertura a la inclusión". Las reflexiones que se incluyen aquí se basan en análisis preliminares de políticas llevados a cabo por la red de investigación. (Ver tabla por más información).

Estudio de investigación	Equipo	Países
Hacia la plataformización inclusiva en Nigeria	Kemi Ogunyemi Martha Onyeajuwa Ogechi Adeola Uchechukwu Aneke Chika Nwogu Onyinye Akagha Azeezat Ajibola	Nigeria
Estudio sobre los marcos operativos y de políticas laborales de las plataformas de pedido de taxis: Uber y Taxify en Sudáfrica	Admire Mare Shepherd Mpofu Sarah Chiumbu	Sudáfrica
Protección de las/os usuarios en la economía plataformizada: Una perspectiva europea	Alain Strowel Rossana Ducato Anne-Grace Kleczewski Enguerrand Marique Céline Wattecamps	Francia, Bélgica, Italia
Políticas de datos: Enfoques reglamentarios para las plataformas impulsadas por datos en el Reino Unido y la UE	Arne Hintz Lina Dencik Joanna Redden	Reino Unido
Cumplir la promesa de la economía plataformizada en China: Menú de políticas para el desarrollo inclusivo	Julie Yujie Chen Jack Qiu Sophie Ping Sun	China
Conseguir que las plataformas de viajes funcionen para las/os trabajadores indonesios y las pequeñas empresas	Caitlin Bentley Ilya Fadjar Maharika	Indonesia

Estudio de investigación	Equipo	Países
Sobrecargadas e infravaloradas: ¿Transforman las plataformas digitales locales el relato de las/os trabajadoras del sector de servicios de prestación de cuidados en Filipinas?	Lisa Garcia Jessamine Pacis Titanne Barrameda	Filipinas
De la granja al plato: El papel de las plataformas digitales en la agricultura, el comercio electrónico al por menor y Faas	Anita Gurumurthy Deepti Bharthur Nandini Chami	India
Una nueva tierra de gigantes: Política para las plataformas digitales en los mercados audiovisuales y multimedia de Brasil	Francisco Brito Cruz Mariana Valente Maria Luciano	Brasil
Mapeo de la economía plataformizada rioplatense: El caso de MercadoLibre en Uruguay y Argentina	Alejandro Artopoulos Ana Rivoir Santiago Escuder Jimena Huarte	Argentina, Uruguay
Plataformas de préstamos entre iguales como herramientas para la inclusión financiera en Uruguay	Mercedes Aguirre Sandra Garcia-Rivadulla	Uruguay
Investigación y diseño de políticas a partir de los datos de las empresas plataformizadas	Katherine Reilly Carol Muñoz Nieves	Canadá

Referencias

1. Kenny, M., & Zysman, J. (2016). Rise of the platform economy. *Issues in Science and Technology*, 32,3. Extrait de <http://issues.org/32-3/the-rise-of-the-platform-economy/>
2. Cohen, J. E. (2017). Law for the platform economy. *UCDL Review*, 51, 133.
3. Chadha, S. (2014, December 9). Uber, Meru, Ola and others: All taxi services refuse liability for drivers behaviour. *First Post*. Extrait de <https://www.firstpost.com/corporate-business/ubermeru-ola-and-others-all-taxi-services-refuse-liability-for-driver-behaviour-1999231.html>
4. Decret du gouvernement populaire municipal de Shenzhen 2018 (Shz) no.29 (Chine).
5. Règlement (UE) 2011/181 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) no 2006/2004 2011 (UE)
6. Aucun auteur. (2016, juillet 19). Le marché mondial du commerce électronique représente 22 billions de dollars : CNUCED. *Economic Times*. Extrait de <https://economictimes.indiatimes.com/industry/services/retail/global-ecommerce-market-is-worth-22-trillion-unctad/articleshow/53274475.cms>
7. Cf. reference 2.
8. Akhtar, O. (2013, March 22). Rakuten: The biggest e-commerce site you've never heard of. *Fortune*. Extrait de <http://fortune.com/2013/03/22/rakuten-the-biggest-e-commerce-site-you-havent-heard-of/>
9. Aucun auteur. (2016, July 28). How Jumia earned the position as the African Amazon in just four years. *Text Master*. Extrait de <https://www.textmaster.com/blog/jumia-african-amazon/>
10. Baron, E. (2018, August 28). Amazon delivery drivers worked without breaks, weren't paid for overtime:federal lawsuit. *Mercury Times*. Retrieved from <https://www.mercurynews.com/2018/08/28/amazon-deliverydriversworkedwithoutbreakswerentpaid-for-overtime-federal-lawsuit/>
11. PTI. (2017, September 23). Amazon, Flipkart, Snapdeal violate FDI rules, alleges CAIT. *New Indian Express*. Extrait de <http://www.newindianexpress.com/business/2017/sep/23/amazonflipkart-snapdeal-violate-fdi-rulesalleges-cait-1661751.html>
12. Ezeamalu, B. (2018, September 11). How Nigeria's online stores flout country's tobacco control law. *All Africa*. Extrait de <https://allafrica.com/stories/201809120011.html>
13. Ekekwe, N. (2017, May). How digital technology is changing farming in Africa. *Harvard Business Review*. Extrait de <https://hbr.org/2017/05/how-digital-technology-is-changing-farming-in-africa>
14. Aucun auteur . (2016, February). Agriculture and food: the rise of digital platforms. *Paris Innovation Review*. Extrait de <http://parisinnovationreview.com/articles-en/agriculture-and-food-the-rise-of-digital-platforms>
15. Nielson. (2015). *The Future of Grocery e-Commerce, Digital Technology and Changing Shopping Preferences Around the World*. Nielson.
16. Banerjee, S. (2016). Cobweb of the e-Marketplace model: FDI Guidelines for e-Commerce. *Economic and Political Weekly*, 51,36.
17. Government of India. (2017). *Economic survey 2016-17*. Department of Economic Affairs. Economic Division. Ministry of Finance.
18. Inc42. (2017). *State of Indian Agritech 2017*. Inc42
19. AgFunder. (2016). *Agtech Investing Report-Year in Review 2016*. AgFunder. Extrait de <https://research.agfunder.com/2016/AgFunder-Agtech-Investing-Report-2016.pdf>
20. Morgan Stanley. (2016). *AlphaWise eCommerce Survey: Here Comes Online Grocery*. AlphaWise, Morgan Stanley

24. Liebkind, J. (2017). Could Fintech enable a resurgence in predatory lending? Tech.Co. Retrieved from <https://tech.co/fintech-resurgence-predatory-lending-2017-04>
25. Administrative Measures for the Payment Services Provided by Non-financial Institutions 2010 no.2 (China)
26. Decree No. 106/017, added to the Financial Inclusion Law 2014 19.210 (Uruguay).
27. Proposed Regulation on Cybersecurity Policies and the Procurement of Data Processing, Data Storage, and Other Cloud Computing Services 2017 57/2017 (Brazil).
28. Law for the Regulation of Technology-based Financial Institutions 2017 (Mexico)
29. Aucun auteur (n.d). What are 'FAANG Stocks'. Investopedia. Retrieved from <https://www.investopedia.com/terms/f/faang-stocks.asp>
30. Aucun auteur (n.d). Where is Netflix available? Netflix. Retrieved from <https://help.netflix.com/en/node/14164>
31. Audiovisual Law 2001 no.8401 (Brazil)
32. Rouanet Law 2006 (Brazil)
33. Ancine Regulatory Notice on VoD Service 2018 (Brazil)
34. Aucun auteur. (2018, June 22). Asean VOD services announce content code. Bangkok Post. Retrieved from <https://www.bangkokpost.com/business/news/1490014/asean-vod-services-announce-content-code>
35. Jain, M. (2015, November 3). This online company provides maids - and let's you pick them by religion and region. Scroll.in. Retrieved from <https://scroll.in/article/766490/this-online-companyprovides-maids-and-lets-you-pick-them-by-religion-and-region>
36. Domestic Workers Act 2013 No. 10361 (Philippines)
37. Morris, H. (2017, November 9). The world's most prolific Airbnb owner has 881 properties in London and earns £11.9m a year. Telegraph. Retrieved from <https://www.telegraph.co.uk/travel/news/airbnb-top-earnings-cities-landlords/>
38. Silver, J. (2018, August 23). The Airbnb and the short term rental revolution. The Conversation. Retrieved from <https://theconversation.com/airbnb-and-the-short-term-rental-revolution-how-english-cities-are-suffering-101720>
39. Alba, D. (2016, June). Airbnb is none too pleased about San Francisco's new crackdown. Wired. Retrieved from <https://www.wired.com/2016/06/airbnb-none-pleased-san-franciscos-new-crackdown/>
40. French Digital Republic Act 2016 Art.51 (France)
41. Décret n° 2017-678 to the Tourism Code 2017 (France)
42. Ordinance on the Regional Tax on Tourist Accommodation Establishments 2016. No.2017-678 (Belgium)
43. The Personal Information Protection and Electronic Documents Act (PIPEDA) 2015 (Canada)
44. Sen, A. (1999). Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press.
45. Rodriguez-Montemayor, E. (2018, July 18). How the digital economy has exacerbated inequality. INSEAD. Retrieved from <https://knowledge.insead.edu/responsibility/how-the-digital-economy-has-exacerbated-inequality-9726>
46. Sassen, S. (2014). Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy. Harvard University Press.
47. An important step in this direction is the Working Group on Measuring E-commerce and the Digital Economy set up by UNCTAD in February 2018.
48. Gurumurthy, A., & Chami, N. (2018). Data frameworks for a right to development (2018). UNRISD. Retrieved from <http://www.unrisd.org/TechAndHumanRights-Gurumurthy-Chami>
49. Cf. reference 2.
50. Scholz, T. (2016). Platform cooperativism. Challenging the corporate sharing economy. Rosa Luxemburg Stiftung

51. French Labor Code 2018. Art. L7342-1 (France).
52. Finley, K. (2018, May). A California ruling threatens the gig economy. Wired. Retrieved from <https://www.wired.com/story/a-california-ruling-threatens-the-gig-economy/>
53. French Digital Republic Act 2016 (France).
54. French Consumer Code 2017 (France).
55. Mckinsey. (2015). Playing to Win: The New Global Competition for Corporate Profits. Mckinsey.
56. Pan, L., & Woelderren, S. (2017). Platforms: Bigger, Faster, Stronger. ING. Retrieved from <https://www.ingwb.com/media/1985605/platform-foundations-report-20170706.pdf>
57. Oxfam. (2018). Reward work, not wealth. Oxfam Briefing Paper. Retrieved from https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf
58. UNCTAD. (2018). Digital trade and industrialisation: Perspectives from the south. UNCTAD. Retrieved from http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/gdsecidc20180308_Key%20Messages%20of%20the%20Meeting.pdf
59. Cf. référence 45.
60. The Economist. (2016). The Rise of the Superstars. Special Report. Retrieved from http://www.economist.com/sites/default/files/20160917_companies.pdf
61. IT for Change. (2017). Draft input text for the UN treaty on TNCs and human rights. IT for Change Retrieved from <https://www.itforchange.net/draft-treaty-on-transnational-corporations-and-human-rights>
62. Castells, M. (2017). Another Economy is Possible: Culture and Economy in a Time of Crisis. John Wiley & Sons.
63. Aucun auteur. (2013, March). All eyes on the sharing economy. The Economist. Retrieved from <https://www.economist.com/technology-quarterly/2013/03/09/all-eyes-on-the-sharing-economy>
64. Lanfranchi, G., & Madariaga, J. (2018). Collaborative cities: the digital economy transforming urban development in G. Lanfranchi, & J. Madariaga,(Ed) Urban Transport in the Sharing Economy Era- Collaborative Cities. CIPPEC. Retrieved from http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/09/UrbanTransport-completo-web_CIPPEC.pdf
65. ILO. (2015). Public policy in the social and solidarity economy: Towards a favourable environment. ILO. Retrieved from https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_535625/lang--en/index.htm
66. Law on the Social and Solidarity Economy (SSE) 2014. No. 2014-856 (France).
67. Bauwens, M., & Restakis, J. (2015). Commons Transition: Policy Proposals for an Open Knowledge Commons Society. P2P Foundation: Amsterdam.
68. Cf. référence 50.