



## LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

### PROMOCIÓN DE LA ECONOMÍA COLABORATIVA Y DE SUS PLATAFORMAS

**Artículo 1. FINALIDAD:** Promover el desarrollo de la economía colaborativa y de sus plataformas digitales en la Provincia de Santa Fe, creando un entorno estable para el desarrollo de los nuevos modelos de cesión de bienes y prestación de servicios.

**Artículo 2. DEFINICIÓN.** A los efectos de la presente Ley, se entiende por “economía colaborativa” todas aquellas nuevas realidades empresariales y sociales surgidas a partir de la irrupción de la tecnología digital y las plataformas tecnológicas, y que se caracterizan porque los ciudadanos pueden ofrecer, compartir o intercambiar bienes o servicios, mediante una plataforma o comunidad de usuarios, que conecta oferta y demanda.

#### **Artículo 3. OBJETIVOS de la ley:**

- Lograr un marco normativo, tecnológico y social estable para el desarrollo de la economía colaborativa, que permita aprovechar todo su potencial, abordando los retos y oportunidades que representa este nuevo fenómeno.
- Promover programas de apoyo, financiación y/o incentivos fiscales a favor de plataformas con alto impacto social.
- Establecer condiciones de confianza necesarias entre los agentes que participan, y garantizar la competencia leal y el respeto a los derechos de los consumidores y los trabajadores.
- Promover el desarrollo de “Ciudades Colaborativas”, a través de modelos de planificación urbana que incorporen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs), así como los desarrollos de la economía colaborativa, a la gestión integral de los gobiernos.
- Promover la adhesión a códigos de buenas prácticas, y la celebración de acuerdos

de colaboración público-privada, entre las plataformas de economía colaborativa y la Administración Pública, que faciliten el aprovechamiento de datos para la generación de valor público, la planificación gubernamental, la recaudación de impuestos, y la transparencia.

**Artículo 4.** Créase, en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial, la **Unidad Técnica para el Desarrollo y Legislación** de la economía colaborativa y de plataformas, cuyo propósito será realizar conclusiones y/o aportes técnicos, jurídicos y programáticos, que posibiliten una legislación integral que favorezca la expansión de estas nuevas modalidades de cesión de bienes y prestación de servicios; y, al mismo tiempo, contribuyan a su convivencia con otras modalidades ya existentes dentro de cada sector en que la economía colaborativa tiene impacto. También propondrá medidas de actuación en ámbitos transversales –como el fiscal o el laboral- con el fin de garantizar que la economía colaborativa se integre en la actividad económica garantizando una competencia leal y respetando tanto los derechos de los consumidores como los de los trabajadores.

**Artículo 5.** La Unidad Técnica tendrá como funciones:

- Detectar los elementos clave que configuran las actividades de economía colaborativa y de plataformas que, por lo tanto, permiten diferenciar un servicio profesional de otro que no lo es;
- Identificar, revisar y proponer modificaciones a la normativa sectorial, especialmente la que regula los alojamientos turísticos y la movilidad;
- Realizar recomendaciones en relación con la normativa transversal, de carácter provincial y nacional, en materia fiscal y laboral;
- Elaborar un informe con conclusiones y/o aportes técnicos, jurídicos y/o programáticos, que posibiliten un marco integral que favorezca la expansión de la economía colaborativa y de plataformas.

**Artículo 6.** La Unidad Técnica será integrada por representantes de los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación, Producción, Trabajo y Seguridad Social, y Economía; y contará con la participación de los Presidentes de las Comisiones de Asuntos

Constitucionales y Legislación General de ambas Cámaras Legislativas, tres Diputados y tres Senadores. Será presidida por el representante del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, o el que en un futuro lo reemplace.

**Artículo 7.** A los fines de generar un proceso de participación abierto a toda la ciudadanía, la Unidad Técnica podrá invitar a sus reuniones a organizaciones de la sociedad civil, universidades, cámaras empresarias, organizaciones de trabajadores, de usuarios y consumidores, y profesionales especializados en los temas objeto de esta ley.

**Artículo 8.** Dentro de los quince días subsiguientes a la promulgación de la presente, la Comisión deberá integrarse y redactar el Reglamento para su funcionamiento; y dentro del término de ciento ochenta días posteriores a su integración, prorrogables por igual período, deberá expedirse y presentar sus conclusiones a cada una de las Cámaras Legislativas.

**Artículo 9.** Los gastos que demande el funcionamiento de la misma, serán soportados por el Ejecutivo Provincial. La participación en la Unidad Técnica es Ad-honorem.

**Artículo 10.** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**Joaquin Andres Blanco**

**Diputado Provincial**

## FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de Ley tiene por objeto promover del desarrollo de la economía colaborativa y de sus plataformas digitales (EC) en la Provincia de Santa Fe.

La idea de que la colaboración social agrega valor a cualquier cadena de producción, se ha instalado con la Revolución Industrial hace ya tiempo; y actualmente esa misma idea se refleja en el desarrollo de plataformas colaborativas digitales, que han impuesto en la última década un nuevo modelo de colaboración, mucho más extendido y eficiente, dando lugar a una verdadera Revolución Digital, reconociéndosela como la “Cuarta Revolución Industrial”. De acuerdo con un artículo de la revista Time (Walsh, 2011), el consumo colaborativo es una de las 10 grandes ideas que cambiarán el mundo<sup>1</sup>.

En el año 2016, la Comisión para el Parlamento Europeo<sup>2</sup> acuña el término «economía colaborativa» para referirse a modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares.

Por lo general, las transacciones de la economía colaborativa no implican un cambio de propiedad y pueden realizarse con o sin ánimo de lucro. En este sentido, el Comité Económico y Social Europeo<sup>3</sup>, sostiene que el consumo compartido busca definir a la Economía Colaborativa como un modelo sostenible para el siglo XXI, que promueve valores cooperativos y que supone una solución a la crisis económica y financiera en la medida que posibilita el intercambio en casos de necesidad. Se está configurando una nueva estructura de relaciones productivas mediante la venta de bienes o servicios infrautilizados. Este modelo transforma al consumidor en productor, y vice versa.

A modo de ejemplo, OuiShare, una comunidad global especializada en Economía Colaborativa, en 2016 definió a la misma como “las prácticas y los modelos económicos basados en estructuras horizontales y comunidades que transforman nuestra manera de vivir,

---

<sup>1</sup> WALSH, Bryan; Artículo “Today’s Smart Choice: Don’t Own. Share”; Revista Times; Marzo 2011.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones; “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”; Bruselas, 02.06.2016.

<sup>3</sup> Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Economía colaborativa y plataformas en línea: una visión compartida de ciudades y regiones; 2017/C 185/04; Diario Oficial de la UE; 09.06.2017.

trabajar y crear". De esta manera, se abarca el consumo, al aprendizaje, el mundo maker y de la producción digital, el conocimiento abierto e incluso nuevos modelos organizativos y de intercambio de valor. En dicho sentido, el consumo compartido representa la complementación ventajosa, desde el punto de vista innovador, económico y ecológico, de la economía de la producción con la economía del consumo.

Además, supone una solución a la crisis económica y financiera en la medida que posibilita el intercambio en caso de necesidad. El consumo colaborativo, depende de la confianza que genere el sistema, en que el intercambio a realizar va a ser seguro. En este sentido, el surgimiento de la Economía Colaborativa no fue una consecuencia inmediata del advenimiento de la tecnología disruptiva sino de modelos de negocios capaces de conectar oferta y demanda en un entorno de escasez y ahorro importante. En el marco de este modelo, las personas se ven inmersas en un proceso de innovación social que abre la ventana a intercambios justos entre pares, donde se tiene acceso a una serie de beneficios, bienes y servicios sin los costos asociados que conlleva ser propietario, y donde el ciudadano vuelve a ser un sujeto activo dentro de la cadena de ventas y donde asimismo ahorra dinero, espacio y tiempo.

Es decir, los ciudadanos se convierten en agentes económicos a pequeña escala capaces de generar e intercambiar valor con otros ciudadanos de manera directa. En muchos casos realizan estos intercambios por dinero (alquiler, compra-venta), aunque el abanico de posibilidades incluye también el intercambio (ya sea directo o triangulado a través de alguna "moneda social" o sistema similar), así como el regalo o préstamo gratuito. Asimismo hay una externalidad medioambiental positiva que se deriva del modelo de negocio basado en la Economía Colaborativa, al reducir la necesidad de fabricar más bienes y/o de construir más infraestructuras.

Un ejemplo, entre muchos, es Carpoolear. Un proyecto colaborativo sin fines de lucro de la asociación civil STS Rosario, cuya misión es masificar la práctica de carpooling (vehículo compartido) e incentivar el uso racional y eficiente del automóvil como modo de transporte. El proyecto está alineado con el objetivo de minimizar el impacto ambiental de nuestras actividades cotidianas, y se enmarca dentro de lo que se conoce como movilidad sostenible<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> <https://carpoolear.com.ar/>

Dados los importantes beneficios que los nuevos modelos de negocios que la economía colaborativa aporta al desarrollo económico y productivo, la Provincia de Santa Fe no puede quedarse atrás de esta discusión y se debe poner en debate entre todos los poderes del Estado, la mejor forma de transición y adaptación a este modelo.

Entendemos que **la Economía Colaborativa puede ser un instrumento eficaz para enfrentar problemas de desigualdad**. Los modelos de negocio digitales pueden abrir las puertas a oportunidades de inclusión social y económica. Esto se logra debido a que con ella se promueve la creación de redes de pequeñas empresas y la transformación de comunidades a través del desarrollo de capacidades relacionadas con Internet y las tecnologías móviles. Los mercados digitales permiten que casi cualquier ciudadano pueda convertirse en oferente de bienes y servicios, con pocas barreras de entrada, a cambio de una remuneración.

Por otro lado, esta modalidad promueve una mayor autosuficiencia de comunidades locales para utilizar eficientemente sus escasos recursos. Y, en tercer lugar, la Economía Colaborativa tiene un gran potencial para reducir la informalidad de la economía lo cual lo convierte en otro de los factores que hacen que estos modelos digitales sean particularmente interesantes.

En términos de impacto económico, un informe de la consultora PwC<sup>5</sup> estima que para 2025 la economía colaborativa generará 335.000 millones de dólares, lo que representará un crecimiento de 2.233% en 10 años. Estas interesantes cifras hacen que hasta empresas de sectores bien consolidados de la economía estén revisando sus prácticas comerciales y de negocios, buscando innovar y capitalizar la tendencia del consumo colaborativo. Un claro ejemplo se ve en el mercado automotriz. El fabricante alemán de autos de alta gama BMW se subió a la ola al detectar que a muchas personas no les interesa ser dueños de sus autos y creó DriveNow (Conduce ahora), una empresa que proporciona servicios de uso temporal de vehículos en varias ciudades de Europa y América del Norte. Otro ejemplo es de la automotriz Nissan que lanzó en Japón un servicio de autos compartidos con vehículos eléctricos ultracompactos.

---

<sup>5</sup> RAPHA, Daverio VAUGHAN, Robert, PwC UK; "Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe"; Abril, 2016.

Según el informe Economía Colaborativa en América Latina, realizado por el IE Business School de Madrid, el Gobierno de España, y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin)<sup>6</sup>, miembro del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la región los países con más iniciativas de economía colaborativa son Brasil, México, Argentina y Perú. Si bien aún es un ecosistema muy joven en donde la gran mayoría de las empresas no superan los seis años de vida, este modelo económico viene creciendo de forma sostenida gracias a plataformas locales, especialmente, en las áreas de transporte, alojamiento y financiamiento colectivo.

Existe una alta diversidad tanto de sectores como de visiones y formas de concebir la función de la plataforma de Economía Colaborativa que deben ser entendidos de manera adecuada para poder avanzar con el análisis de esta industria en ciernes:

- Con ánimo de lucro: que realizan actividades de compra/venta, alquiler/préstamo, intercambio, trueque o regalo/donación con la ayuda de tecnologías de la información que reducen de manera considerable los costos de transacción y facilitan los intercambios entre desconocidos. Por ejemplo Airbnb, Ebay etc.
- Empresa social/Cooperativa: con motivaciones sociales y medioambientales tienen prioridad respecto al lucro económico.
- Sin ánimo de lucro: Actores cuya motivación principal es avanzar en su misión y/o propósito, como mencionamos anteriormente STS (Soluciones Tecnológicas Sustentables).
- Sector público: las entidades del sector público pueden usar su infraestructura más sofisticada para apoyar o crear acuerdos con actores del sector privado de la EC, a fin de promocionar nuevas formas de compartir la ciudad, aunque con una respuesta a los intereses de todos los ciudadanos. Por ejemplo, el programa "Mi Bici Tu Bici" de Rosario, ofrece un sistema de bicicletas públicas accesible y saludable, que permite realizar recorridos variables -complementario al sistema de Transporte Urbano de Pasajeros-, con el objetivo de promover el uso de la bicicleta como modo de movilidad sustentable y eficiente<sup>7</sup>.

La taxonomía enunciada, basada en el propósito y la función de los diversos actores de la EC es relevante para crear políticas públicas diferenciadas que incentiven la tipología

---

<sup>6</sup> <http://informeeconomiacolaborativa.latam.ie.edu/informe-economia-colaborativa.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.rosario.gov.ar/web/servicios/movilidad/bicicletas/mi-bici-tu-bici>

de las actividades que las administraciones consideren más oportunas –en pos de una EC “responsable”– y desincentiven o dificulten aquellas que se consideren menos adecuadas. El sector público como demandante y oferente de bienes y servicios, por su tamaño e influencia, puede desempeñar un papel crucial en promover mecanismos basados en la EC.

**Por estos motivos, la EC afecta un amplio espectro de normas jurídicas en diversos campos: la competencia entre empresas; las relaciones laborales dentro de las plataformas; las obligaciones fiscales, y la protección de los usuarios.** La dimensión poliédrica de la EC hace que, a menudo, las leyes de nuestro sistema normativo, concebidas para regular mercados estables o consolidados propios de la Economía Industrial y sin sujeción a los cambios tecnológicos disruptivos característicos de la Economía Digital, carezcan de una solución jurídica apropiada a situaciones que ocurren en un entorno digital. La frenética evolución tecnológica, con su realidad cambiante, complica la tarea de anticipación del legislador a los nuevos horizontes.

Los agentes que concurren en el mercado de la EC –empresas establecidas, asociaciones de consumidores y de profesionales, etc.– se han visto afectados por estos nuevos modelos de negocio, y reclaman soluciones jurídicas que sirvan para interpretar o regular las zonas de claroscuros inherentes a este nuevo modelo económico, mientras que otras veces se oponen a una regulación específica.

**Ante este escenario, proponemos la creación de un “ámbito institucional”, que pueda primero contextualizar en la actualidad santafesina el fenómeno que se debe regular para luego modificar la normativa y adaptarla a esta nueva realidad, a fin de ponerla en vigor. Pretendemos, por todo el potencial descrito, no limitar, ni restringir o prohibir la actividad de las empresas que operan con base en este modelo.**

Asimismo, es muy importante destacar que, ante las dificultades legislativas para adaptarnos al acelerado ritmo del cambio tecnológico disruptivo, se ha desarrollado una dinámica autoregulatora dictada por la misma sinergia del mercado: esto es, antes de toda intervención pública. Por ello, las plataformas, lejos de representar entornos ausentes de regulación, constituyen entornos con un contenido normativo relevante, si bien es cierto que se trata de una aproximación reguladora diferente a la clásica, pues se basa en la autorregulación. A modo de ejemplo, Uber y Airbnb son ecosistemas fuertemente autorregulados. Uber introduce determinadas condiciones de acceso (requisitos previos para



poder prestar el servicio; por ejemplo, en California, verifica los antecedentes penales), un costo determinado (de forma dinámica a través de un algoritmo), la evaluación de los conductores por parte de los usuarios, etc. De forma similar, Airbnb regula los mecanismos de pago, verifica la identidad de los usuarios y ofrece garantías a quien alquila el domicilio a través de su plataforma.

Al competir en el mercado, las empresas desarrollan mecanismos de autorregulación por el interés de generar confianza basada en la reputación, que incluye calificaciones positivas de los usuarios. En cambio, los poderes públicos, en calidad de garantes del interés general, se encuentran probablemente en una mejor posición que estas plataformas al intentar aminorar estas externalidades negativas. Por ejemplo, la cuestión de la congestión ha sido uno de los motivos que han llevado a las autoridades de California a considerar que aplicaciones como Uber no son solo una aplicación, sino empresas de transporte en redes, ya que crean costos adicionales al sistema de transporte público.

**Problemas de acción colectiva como éstos sugieren la necesidad de dictar regulaciones para atender casos puntuales. Otros ámbitos de regulación igualmente relevantes son la competencia entre plataformas, los derechos de los consumidores, el impacto de estos modelos sobre las relaciones laborales y las obligaciones tributarias de las plataformas con las autoridades de la jurisdicción donde operan.**

Respecto del objeto de regulación, creemos, como lo sugiere Comisión Europea<sup>8</sup> (2016), que es preciso diferenciar entre los ciudadanos que ofrecen un servicio de manera ocasional y los proveedores que actúan como profesionales. El inconveniente está en que el marco para comprender quién es un profesional y quién es un proveedor ocasional es de difícil determinación, y justamente por eso es preciso generar un ámbito institucional donde confluyan todos los sectores y actores involucrados. Sólo a modo de anticipo, destacamos que la Comisión define tres mecanismos para distinguir entre un comportamiento profesional (sujeto a requisitos especiales) de uno no profesional:

- 1) La frecuencia de la actividad en la plataforma por parte del proveedor.
- 2) El volumen de negocio generado.
- 3) El ánimo de lucro en la actividad.

---

<sup>8</sup> Idem op. citada.

Bajo la normativa que propone la Comisión Europea, cuando una plataforma ayuda a "profesionalizar" la actividad (de hecho esto solo ocurre en las plataformas de mayor éxito), sus usuarios deberán cumplir con los requisitos de los profesionales en esa vertical. Por ejemplo, alguien que empieza alquilando su coche a otros particulares puede encontrar un modelo de negocio que le permita tener una mini-flota y generar ingresos estables, o alguien que vende productos en Etsy puede terminar creando una PYME con varios empleados debido al éxito. En estos casos, podrán seguir vendiendo mediante la plataforma u otros mecanismos. Así, la propuesta regulatoria de la Comisión Europea recomienda regular conforme al nivel de producción (profesionalización) de la actividad. El gran debate será dónde poner los límites entre los diversos niveles y qué métricas utilizar. Se prevé que esto sea diferente dependiendo del sector.

En otra dimensión del tema, considerando que la EC como sector no existe realmente, sino que se trata de un nuevo modelo productivo de negocios con el ciudadano productor al centro, entendemos que una regulación única y transversal de la EC no sería suficiente y además sería imposible de aplicar. Es por ello que resulta pertinente una revisión de la normativa de carácter general (especialmente en el ámbito laboral y fiscal) que permita que las personas se conviertan en micro-oferentes (ciudadanos productores/prestadores de servicios) con las máximas facilidades. Si no se llevan a cabo modificaciones en esta línea, se hace más difícil la existencia de las plataformas al no ofrecer garantías y un encaje legal a sus participantes.

Por otra parte, una aproximación sectorial (movilidad, turismo, finanzas, venta al por menor, etc.) supone un replanteamiento de la normativa de carácter sectorial (licencias, competencia, etc.) para adecuarla a la nueva realidad que configura la existencia de Internet y a las nuevas capacidades productivas de los ciudadanos.

Por último, teniendo en cuenta la competencia legislativa para dictar las diferentes normas que requiere la materia, entendemos que la regulación general debería provenir del estamento nacional para facilitar la actuación de estos agentes económicos a nivel global. No obstante, existe una serie de particularidades de ámbito local que justifican una adecuada legislación de los poderes públicos más cercanos (provincial y/o municipal) que establezcan algunas condiciones adicionales referentes al ejercicio de la actividad que tendrán un impacto directo en el territorio.

Por todo lo expresado, creemos que estamos ante una gran oportunidad, de promover la innovación y el emprendimiento, dado el acelerado crecimiento de las plataformas de EC a nivel mundial, a través de programas e intervenciones estratégicas enfocadas específicamente a fomentar emprendimientos autóctonos de EC. Contamos con una población joven y dinámica que, mediante políticas públicas oportunas y una regulación que permita abrir los mercados a iniciativas digitales, puede aprovechar las oportunidades de negocio en EC –y los bajos costos de acceso a los mercados digitales– para que Santa Fe crezca en el mercado de emprendimiento en materia de Economía Colaborativa y de sus Plataformas. Iniciativas como Cumplo en Chile, Biko en Colombia y Mercado Libre en Argentina, por citar solo algunas, muestran que es posible desarrollar iniciativas locales exitosas en el marco de la EC.

Para eso, entendemos que es fundamental trabajar en tres líneas: i) generación de confianza en el consumidor; ii) acceso a fuentes de financiamiento, y iii) un marco regulatorio y tecnológico que permita el nacimiento y la expansión de los negocios. En este contexto, hay que crear y fortalecer instancias de diálogo entre el sector público, los emprendedores y el sector tradicional, que permitan que la EC crezca de manera ordenada y estable y que no se creen problemas de fraude (por ejemplo, las estafas piramidales) que dañen la reputación del sector.

En vista de los importantes beneficios que los nuevos modelos de negocio de la EC pueden aportar, deberíamos estar dispuestos a aprovechar estas nuevas oportunidades y apoyar proactivamente la innovación, la competitividad y las oportunidades de crecimiento que ofrece la modernización de la economía. Al mismo tiempo, es imprescindible garantizar condiciones de trabajo justas y una protección de los consumidores adecuada y oportuna.

No se dará un crecimiento organizado de la EC si no existe un diálogo y una regulación apropiados que permitan desarrollar todo su potencial: integrando de manera racional las plataformas internacionales, desarrollando y promoviendo soluciones locales, protegiendo los intereses de los usuarios, recolectando impuestos y planificando cómo mitigar los efectos de este nuevo modelo productivo en los negocios tradicionales.

Es preciso que nos preguntemos si sabremos canalizar toda la energía interna y la velocidad de la EC para desarrollar la economía, las ciudades del siglo XXI y una sociedad mejor para todos. Aquellos cambios que antes requerían 20 años ahora pueden

desarrollarse en cuatro, tal como la Economía Colaborativa lo demuestra. A tal fin, será necesario gestionar una transición inclusiva que a la vez no inhiba el curso natural de la innovación. Por ello, deseamos establecer un diálogo con los diversos organismos reguladores a diferente nivel (local, nacional, regional) a fin de garantizar el mejor entorno posible para los ciudadanos y las empresas en el fomento y la regulación de la EC en la región. **El mayor riesgo frente a la EC es no hacer nada al respecto.**

Por todo lo expuesto, solicito a las Diputadas y Diputados me acompañen con la aprobación del presente proyecto de Ley.

**Joaquin Andres Blanco**

**Diputado Provincial**