

# MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PUBLICIDAD ONLINE: LA MIRADA DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

CentroCompetencia UAI

# Medios de comunicación y publicidad online: la mirada de la política de competencia

Octubre 2020



## CentroCompetencia UAI

Las plataformas digitales adquieren cada vez más relevancia en la publicación, distribución y transmisión de noticias online. En paralelo, la publicidad online ha crecido en importancia sostenidamente, en desmedro de otros formatos tradicionales, lo que ha significado que los medios de comunicación tengan que adaptar sus estrategias de financiamiento. De acuerdo a las investigaciones de jurisdicciones comparadas, debido a su gran capacidad de acumular y procesar datos y al tipo de servicio publicitario que proveen, una elevada proporción de la inversión en avisaje es recibida por Google y Facebook. Esta tendencia se ha traducido en una serie de problemas de competencia al interior del mercado de publicidad online, para los cuales las agencias de competencia ya han comenzado a elaborar soluciones o remedios ad hoc.

## I. RESUMEN EJECUTIVO

- Aunque el debate actual sobre plataformas digitales entrelaza y contrapone distintos intereses de política pública, esta investigación aporta desde la mirada de la política de competencia y se centra en los problemas identificados en jurisdicciones comparadas para el mercado de publicidad online, y su incidencia en el funcionamiento de los medios de comunicación.
- Los cambios tecnológicos de las últimas décadas han causado un gran impacto en cómo las personas acceden, consumen y reaccionan a las noticias. La información pública disponible indica que, al menos desde el año 2017, la principal vía de acceso a noticias en Chile han sido los medios online, incluyendo las redes sociales.
- Dado que los canales de acceso a noticias online van en aumento, las plataformas digitales adquieren cada vez más relevancia como artífices de ese tráfico. De hecho, muchos medios editoriales dependen de las plataformas para atraer lectores hacia sus sitios.
- Como parte del mismo movimiento, la publicidad online ha crecido en importancia sostenidamente, en desmedro de otros formatos tradicionales, lo que ha significado que los medios de comunicación tengan que adaptar sus estrategias de financiamiento (por ejemplo, bajo el formato de suscripciones, donaciones o de exhibición de publicidad en sus sitios).
- De acuerdo a las investigaciones de jurisdicciones comparadas, debido a su gran capacidad de acumular y procesar datos y al tipo de servicio publicitario que proveen, una elevada proporción de la inversión en avisaje es recibida por las plataformas digitales más poderosas en motores de búsqueda (Google) y redes sociales (Facebook).
- Esta tendencia se ha traducido en una serie de problemas de competencia al interior del mercado de publicidad online: desequilibrio en el poder de negociación entre las partes; problemas de transparencia; integración vertical y conflictos de interés.

Entre los principales obstáculos que se derivan de la asimetría del poder de negociación, se encuentran: (i) los cambios abruptos en los algoritmos de Google y Facebook que inciden en el tráfico de los medios; (ii) necesidad de utilizar determinados formatos para poder publicar noticias; (iii) uso gratuito de los contenidos de los medios por parte de las plataformas; (iv) renuncia a datos relevantes sin compensación; y (v) la comoditización de los datos generados por los medios.

Por otro lado, los agentes económicos carecen de toda la información necesaria para tomar decisiones informadas dentro del mercado de publicidad online. En concreto, no existe plena trazabilidad ni auditabilidad de la cadena de suministro de publicidad, como tampoco transparencia en los costos, ni acceso a datos de las subastas de los espacios publicitarios.

Por último, Google, además de operar a lo largo de toda la cadena de intermediarios *ad tech*, detenta el mayor porcentaje de oferta entre los proveedores en cada una de las etapas. Lo anterior, le ha permitido apalancar su poder en el mercado de búsquedas y su amplio ecosistema para posicionarse en el mercado de publicidad *open display*, cerrando el ingreso a nuevos competidores. Por otro lado, la posición que detenta la compañía en cada una de las etapas de la cadena de intermediación genera evidentes conflictos de interés.

- Para solucionar estos problemas, las agencias de competencia ya han comenzado a elaborar soluciones o remedios ad hoc a cada uno de ellos. Por ejemplo, la introducción de códigos de conducta que establezcan principios y reglas que rijan el comportamiento de las plataformas; aumentar el acceso a los datos en el mercado de publicidad online; y separar las actividades de Google a lo largo de la cadena de intermediarios.
- Los medios de comunicación -especialmente en su variante informativa y de prensa escrita- inciden en la calidad democrática de los Estados modernos. Aunque excede a las consideraciones del análisis competitivo, no puede desconocerse que se trata de un sector sensible, desafiado recientemente por la digitalización y los cambios de hábito de los usuarios. Para muchos, la preservación de un periodismo serio, independiente y plural se haya en tensión con las actuales dinámicas del ambiente digital, dominado por plataformas y la aplicación de algoritmos que modifican la experiencia de los usuarios.
- El mundo de la competencia debe estar atento a los desarrollos de jurisdicciones más sofisticadas. Chile no es ajeno a las tendencias globales y, por lo mismo, debe involucrarse en el debate sobre el impacto de la expansión del mundo digital en la industria de medios. En este sentido, sugerimos comenzar a estudiar estos temas con seriedad, por ejemplo, mediante la elaboración de un estudio de mercado sobre economía digital.

## II. INTRODUCCIÓN

Si hace diez años las plataformas digitales eran todavía un fenómeno novedoso, hoy generan la ilusión de que siempre hubieran estado ahí y de que no podríamos vivir sin ellas. La rápida emergencia y consolidación de algunas ha permitido conectar personas a distancia en tiempo casi inmediato, el acceso a información variada de manera instantánea y en diversos formatos, generar nuevos espacios de interacción entre usuarios, y en general, abrir el mundo a servicios y productos impensados años atrás.

Esta expansión sin precedentes del mundo digital ha modificado la fisonomía de mercados enteros. Entre las industrias remecidas, la de medios de comunicación aparece visiblemente impactada y Chile no ha sido la excepción. Además de tener que adaptarse al formato digital, en esta década los medios han tenido que lidiar con la transformación del mercado que históricamente les sirvió como fuente de financiamiento: la publicidad.

La relevancia de la publicidad online y el surgimiento de plataformas particularmente fuertes dentro de sus distintos segmentos ha significado un esfuerzo adicional de parte de los medios por mantenerse activos y competitivos en este nuevo escenario.

Según veremos, algunas empresas se han convertido en los principales proveedores y actores en publicidad online, fenómeno que ha despertado el interés de autoridades de competencia en distintos países por entender los efectos (y posibles distorsiones) que repercuten en la industria de medios de comunicación, cuyo estado y buena salud incide, a su vez, en la calidad de las democracias modernas. En efecto, el último tiempo ha sido fértil en investigaciones de agencias y centros de pensamiento, que analizan los problemas de la interacción entre medios de comunicación y publicidad digital.

Aunque el debate actual sobre plataformas entrelaza distintos intereses de política pública (privacidad de datos, pluralismo y calidad del periodismo o seguridad nacional, por mencionar algunos), esta breve investigación busca aportar desde la mirada de la política de competencia y se centra en los problemas identificados y diseños regulatorios propuestos en jurisdicciones comparadas para el mercado de publicidad online.

Esta investigación se estructura de la siguiente forma. Primero, describe las principales tendencias en la forma en que se accede a los medios de comunicación y cuáles han sido los cambios más notorios para el consumidor, los canales de acceso a noticias y la inversión publicitaria (III). Allí donde ha sido posible disponer de información, se ha complementado la descripción con datos del mercado chileno. Luego, indica las estrategias de financiamiento que han explorado los medios de comunicación para adaptarse al ambiente digital (publicidad, suscripciones o donaciones de usuarios), así como la relación entre medios de comunicación y plataformas digitales (IV). Acto seguido, caracteriza los tipos de publicidad del entorno online, principales actores y el rol de los datos en este mercado (V). En la sección siguiente, describe los problemas de competencia identificados en el contexto internacional, como la asimetría en la posición negociadora de los actores, la falta de transparencia y conflictos de interés derivados de la integración de las plataformas (VI). Comparando las propuestas de las fuentes internacionales consultadas, explica las medidas en común entre todas ellas, diseñadas para potenciar la competencia y corregir algunas distorsiones detectadas en el mercado (VII). En un breve apartado, describe el contexto general del interés de política pública por los medios de comunicación y las tensiones que suscita la digitalización (VIII). Finalmente, presenta las conclusiones (IX).

Para su elaboración, se han tenido en cuenta especialmente los siguientes documentos:

- i. **The Cairncross Review: a sustainable future for journalism (Cairncross Review)**<sup>1</sup>: reporte encargado por la autoridad de competencia del Reino Unido, la Competition and Markets Authority (CMA) el año 2018 a Dame Frances Cairncross. Publicado el 12 de febrero de 2019.
- ii. **Unlocking digital competition (Furman Review)**<sup>2</sup>: reporte encargado por la CMA el año 2018 al Panel de Expertos en Competencia Digital, presidido por el profesor Jason Furman. Publicado el 13 de marzo de 2019.
- iii. **Digital Platforms Inquiry (Investigación ACCC)**<sup>3</sup>: investigación encargada el año 2017 por el Ministerio de Finanzas a la autoridad de competencia australiana, la Australian Competition and Consumer Commission (ACCC). Publicado el 26 de julio de 2019.

---

1 CMA, *The Cairncross Review: a sustainable future for journalism* (febrero, 2019), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/779882/021919\\_DCMS\\_Cairncross\\_Review\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779882/021919_DCMS_Cairncross_Review_.pdf).

2 CMA, *Unlocking digital competition: Report of the Digital Competition Expert Panel* (marzo, 2019), [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/785547/unlocking\\_digital\\_competition\\_furman\\_review\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf).

3 ACCC, *Digital Platforms Inquiry: final report* (junio, 2019), <https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf>.

**iv. Stigler Committee on Digital Platforms (Reporte Stigler)**<sup>4</sup>: reporte del Centro George J. Stigler de la Universidad de Chicago, elaborado por un comité independiente e imparcial compuesto por más de treinta expertos en diversas áreas. Publicado el 16 de septiembre de 2019.

**v. Digital News Report 2020 (Reporte Reuters)**<sup>5</sup>: reporte elaborado por Nic Newman, Richard Fletcher, Anne Schulz, Simge Andi y Rasmus Nielsen del Reuters Institute for the Study of Journalism de la Universidad de Oxford. Publicado el 16 de junio de 2020.

**vi. Online platforms and digital advertising market study (Estudio CMA)**<sup>6</sup>: estudio realizado por la Competition and Markets Authority (CMA) como parte de su estrategia en mercados digitales. Publicado el 1 de julio de 2020.

**vii. Investigation of competition in digital markets (Reporte Congreso EE.UU.)**<sup>7</sup>: reporte elaborado por el Subcomité de derecho antimonopolios, comercial y administrativo del Comité Judicial de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Publicado el 6 de octubre de 2020. Este informe fue puesto a disposición del público con fecha reciente. Parte de sus principales análisis, recomendaciones y conclusiones, en lo que concierne a la relación entre medios de comunicación, publicidad online y plataformas digitales, no difieren sustancialmente de los otros reportes que se tuvieron en vista al momento de la elaboración de este documento.

### III. TENDENCIAS EN LA INDUSTRIA

Los cambios tecnológicos de las últimas décadas han causado un gran impacto en cómo las personas acceden, consumen y reaccionan a las noticias.

En Chile, según datos de la OCDE<sup>8</sup>, el acceso a internet de los hogares aumentó a un 87,5% a fines de 2017, superando el promedio de los países miembros (cerca al 80%).

Como consecuencia de la penetración de internet en nuestro país, las noticias online han superado a la televisión como fuente informativa de los chilenos, y la prensa escrita ha disminuido.

Aunque en términos comparativos, la disminución en la circulación y lectura de diarios impresos en Chile no ha sido tan abrupta como en el caso de otros países, pareciera ser un fenómeno inevitable en todo el mundo.

---

4 Stigler Center, *Stigler Committee on Digital Platforms: final report* (septiembre, 2019), <https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms---committee-report---stigler-center.pdf>.

5 Reuters Institute, *Digital News Report 2020* (junio, 2020), [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/DNR\\_2020\\_FINAL.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/DNR_2020_FINAL.pdf).

6 CMA, *Online platforms and digital advertising: Market study final report* (julio, 2020), [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final\\_report\\_1\\_July\\_2020\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020_.pdf).

7 Congreso de Estados Unidos, *Investigation of competition in digital markets* (octubre, 2020), [https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2020/10/investigation\\_of\\_competition\\_in\\_digital\\_markets\\_majority\\_staff\\_report\\_and\\_recommendations.pdf](https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2020/10/investigation_of_competition_in_digital_markets_majority_staff_report_and_recommendations.pdf)

8 OCDE, *How's Life in the Digital Age?: Opportunities and Risks of the Digital Transformation for People's Well-being* (Paris: OECD Publishing, 2019), [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/how-s-life-in-the-digital-age\\_9789264311800-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/how-s-life-in-the-digital-age_9789264311800-en).

De acuerdo con cifras de Valida Chile<sup>9</sup>, durante el segundo semestre del 2015, el promedio de circulación semanal –lunes a viernes- de los principales diarios generales y gratuitos del país<sup>10</sup> era de 652.535. Durante el mismo período del año 2018, dicho número disminuyó a 557.511.

En principio, pareciera ser que la baja en circulación no se ha traducido en una disminución abrupta en el número de personas que leen periódicos impresos. Si durante el 2015, el promedio semanal de lectores era de 1.574.919, el 2018 esta cifra disminuyó levemente a 1.565.492.

Sin embargo, las cifras de Valida contrastan con las de Cadem. En una encuesta realizada por esta consultora en mayo de 2017<sup>11</sup>, frente a la pregunta ¿con cuánta frecuencia usas los siguientes medios de comunicación y plataformas digitales para seguir noticias y mantenerte informado? un 18% de los encuestados dijo usar frecuentemente los diarios impresos. En enero de 2020<sup>12</sup>, frente a la misma pregunta, solo un 6% indicó leer prensa escrita todos los días.

Por su parte, según el Reporte Reuters, que se basa igualmente en una metodología de encuestas a consumidores, entre el año 2017 y 2020, el uso de diarios impresos como fuente de noticias en Chile disminuyó de un 46% a un 24%.

Es decir, durante los últimos años ha existido una tendencia a la baja en el número de lectores de prensa escrita, cifras que contrastan con las de su circulación.

## Cambio en el consumo de noticias

El Reporte Reuters indica que, desde el año 2017, la principal fuente de noticias en Chile han sido los medios online, incluyendo redes sociales. El 2020, un 86% de los encuestados mencionó este formato como fuente, cifra que llegó a ser de un 93% en 2017.

La televisión, por su parte, fue hasta el 2019 la segunda fuente más relevante de noticias (con un 75% de menciones). Sin embargo, este año (2020) fue superada por las redes sociales, las que alcanzaron un 73%, mientras que la televisión un 66%.

De acuerdo con el Reuters Institute, los medios tradicionales y sitios web más populares para acceder a noticias son los siguientes:

---

9 Valida es un organismo que certifica los niveles de circulación, lectura y hábitos de lectoría de los medios escritos en el país y es un esfuerzo conjunto entre la Asociación Nacional de Avisadores (ANDA), la Asociación Chilena de Agencias de Publicidad (ACHAP) y representantes de diarios y revistas. Valida “Boletín de circulación y lectura de diarios: segundo semestre de 2015”, última visita: 7 de agosto 2020, <http://www.valida-chile.cl/wp-content/uploads/2015/09/Boleti%CC%81n-de-Circulacio%CC%81n-y-Lectura-2%C2%B0-Semestre-2015.pdf>.

10 El Mercurio, La Cuarta, La Tercera, Las Últimas Noticias, La Segunda, La Hora, Publímetro y Hoy por Hoy.

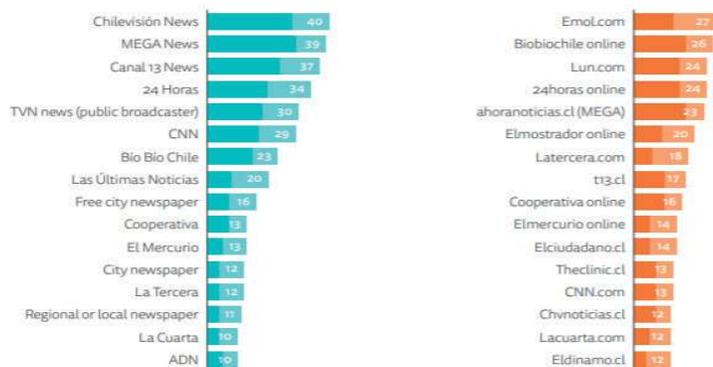
11 Cadem “Estudio Plaza Pública Cadem: N°174”, última visita: 25 septiembre 2020, <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2017/06/Track-PP174-Mayo-S2-VF.pdf>.

12 Cadem “Estudio medios de comunicación post crisis: enero 2020”, última visita: 25 septiembre 2020, [https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/01/Estudio-rol-de-los-medios\\_VFP.pdf](https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/01/Estudio-rol-de-los-medios_VFP.pdf).

## WEEKLY REACH OFFLINE AND ONLINE

### TOP BRANDS % Weekly usage

- Weekly use TV, radio & print
- More than 3 days per week TV, radio & print
- Weekly use online brands
- More than 3 days per week online brands



Fuente: Reporte Reuters 2020

Por otra parte, como tendencia regional, resulta interesante notar que una proporción significativa de la población prefiere ver videos de noticias antes que leerlas. En América del Sur y Central, un 47% de los encuestados prefieren los textos, mientras que un 38% los videos. En el caso de Europa del Norte, un 54% prefiere leer, mientras que un 31% mirar.

Además, según Reuters, personas con niveles educacionales más bajos tienden a inclinarse por los videos (41%), mientras que aquellas con niveles de educación más altos, optan por leer (56%).

En el caso de Chile, el consumo semanal de vídeos de noticias es de un 79%, encontrándose por sobre el promedio del resto de los países de la muestra analizada en dicho estudio (67%).

## Canales de acceso a noticias online

Los canales de acceso a noticias online van en aumento y las plataformas digitales adquieren cada vez más relevancia como artífices de ese tráfico.

El Reporte Reuters indica que un 28% de la población de los países estudiados prefiere acceder a noticias mediante un sitio web o aplicación, mientras que un 26% opta por usar redes sociales en 2020 (dos puntos por sobre el 2019). En el caso de la población entre 18 y 24 años, este último porcentaje se eleva a un 38%, mientras que sólo un 16% de los jóvenes prefiere acceder a noticias de forma directa.

En Chile, según el mismo informe, el 63% de los usuarios de Facebook utilizan la red social para acceder a noticias. En el caso de WhatsApp, corresponden a un 40%, Instagram un 28% (8 puntos por sobre el año 2019), YouTube un 27% y Twitter un 22% (6 puntos más que el 2019).

### TOP SOCIAL MEDIA AND MESSAGING

Rank	Brand	For News	For All	Rank	Brand	For News	For All
1	Facebook	63% (-1)	80%	4	YouTube	27% (-4)	73%
2	WhatsApp	40% (-)	80%	5	Twitter	22% (+6)	31%
3	Instagram	28% (+8)	55%	6	Facebook Messenger	14% (-)	43%

Fuente: Reporte Reuters 2020

Las cifras anteriores dan cuenta de que muchos medios editoriales dependen de las plataformas digitales para generar tráfico hacia sus sitios, de lo que se derivan una serie de consecuencias que serán analizadas más adelante.

## Inversión en publicidad

Los medios de comunicación se financian, en su mayoría, por la venta de espacios publicitarios.

De acuerdo con la Fiscalía Nacional Económica (FNE)<sup>13</sup>, la industria chilena del avisaje publicitario está compuesta por diversas plataformas o medios que, en base a características particulares, permiten difundir o dar a conocer productos, así como crear o reforzar una marca de cara a un público objetivo.

Entre las plataformas de avisaje se encuentran la televisión abierta, televisión cerrada, periódicos y revistas, radios, cine, vía pública y medios digitales. De estas plataformas, es la televisión abierta la que recauda la mayor porción de inversión publicitaria, y se observa a su vez un aumento sostenido de la inversión a través de publicidad online. Tal como se muestra en las siguientes figuras elaboradas en base a datos de Asociación Chile de Publicidad (ACHAP):

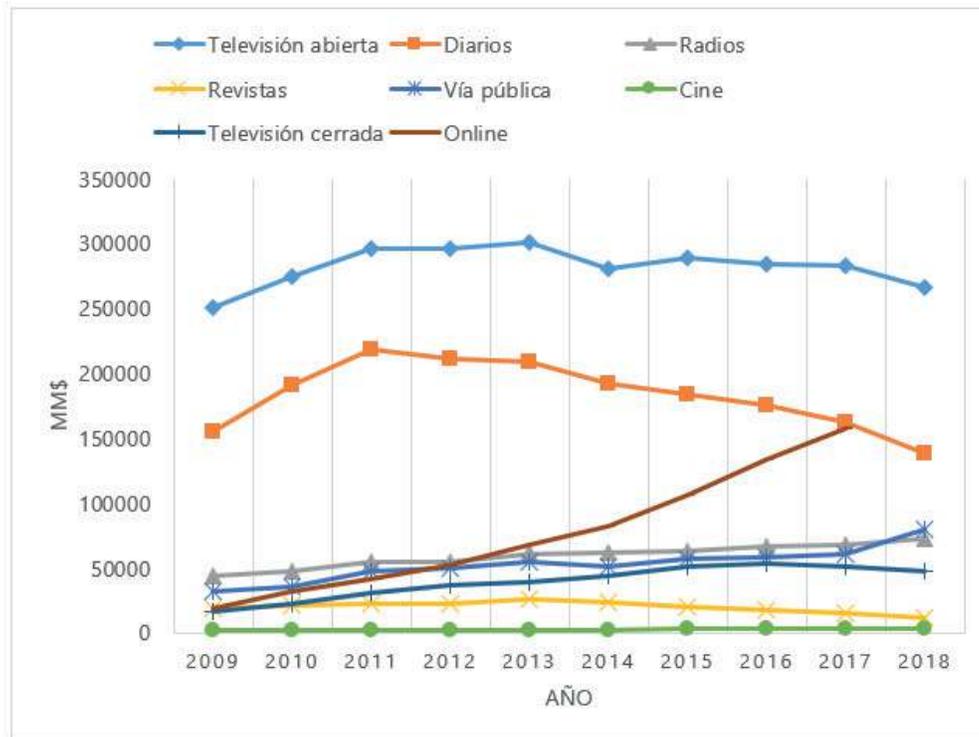
### Inversión histórica por plataforma y evolución de la participación publicitaria por plataforma sobre el total de la inversión publicitaria (2007, 2015-2017, en MM\$)

Plataforma	Chile				Mundial	
	2007	2015	2016	2017	2017	2018
<b>Televisión abierta</b>	\$239.234	\$288.394	\$284.394	\$282.964	-	-
	44,1%	37,4%	35,9%	35,4%	34,1%	32,9%
<b>Diarios</b>	\$176.159	\$183.233	\$175.736	\$161.770	-	-
	32,5%	23,8%	22,2%	20,2%	9,5%	8,4%
<b>Radios</b>	\$41.748	\$63.007	\$66.845	\$68.143	-	-
	7,7%	8,2%	8,4%	8,5%	6,2%	6,0%
<b>Revistas</b>	\$26.807	\$19.380	\$17.538	\$15.205	-	-
	4,9%	2,5%	2,2%	1,9%	5,2%	4,5%
<b>Vía pública</b>	\$39.486	\$57.344	\$57.593	\$60.059	-	-
	7,3%	7,4%	7,3%	7,5%	6,7%	6,7%
<b>Cine</b>	\$1.327	\$3.310	\$3.253	\$3.497	-	-
	0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,7%	0,7%
<b>Televisión cerrada</b>	\$9.251	\$51.291	\$53.663	\$51.001	-	-
	1,7%	6,6%	6,8%	6,4%	-	-
<b>Online</b>	\$7.928	\$105.376	\$133.427	\$157.444	-	-
	1,5%	13,7%	16,8%	19,7%	37,6%	40,8%
<b>Total</b>	\$541.940	\$771.426	\$792.449	\$800.083	-	-

Fuente: Asociación Chilena de Publicidad (ACHAP).

<sup>13</sup> FNE, Aporte de antecedentes en *Consulta de Iberoamericana Radio Chile S.A. y otros sobre la participación en concursos públicos para la renovación de ciertas concesiones de radiodifusión cuyos plazos expiran el año 2020* (12 de abril, 2019), Expediente TDLC Rol NC 452-19.

## Inversión publicitaria histórica por plataforma en Chile (2009-2018, en MM\$) \*



Fuente: Asociación Chilena de Publicidad (ACHAP).

\* A la fecha de su elaboración, ACHAP no dispone de información pública de inversión online para el año 2018.

Si bien la televisión abierta se mantiene como la principal plataforma de avisaje, se aprecia una disminución en la inversión durante los últimos años. El año 2018, según datos de la Asociación Chilena de Publicidad (ACHAP)<sup>14</sup>, la inversión total en este medio disminuyó a \$266.358 millones de pesos.

En el caso de la publicidad en radio, ésta ha aumentado en el tiempo, a diferencia de la televisión pagada y los diarios, presentando incluso un leve aumento (el año 2018 llegó a \$71.937 millones de pesos).

Por su parte, el avisaje en diarios muestra un decrecimiento constante en su inversión, llegando el 2018 a \$137.991 millones, mientras que la inversión en publicidad online ha tenido un aumento sostenido.

A la fecha, no existen datos públicos que permitan distinguir cuánto de la inversión en avisaje digital llega efectivamente a los medios en Chile. Sin embargo, dado que se trata de un fenómeno global, es probable que el escenario chileno se asemeje al de otras jurisdicciones donde se ha estudiado, como el caso de Australia, Estados Unidos y el Reino Unido.

Según la investigación de la ACCC, Google y Facebook reciben casi dos tercios de las ganancias que provienen de publicidad en Australia, porción que va en aumento. La agencia estima que, durante los últimos tres años, las plataformas digitales han capturado más del 80% del crecimiento de la publicidad online.

De forma similar, el Reporte Congreso EE.UU. -haciendo referencia a investigaciones del Washington Post y de AD EXCHANGER- indica que, durante los últimos años, dichas plataformas también han capturado la mayor parte del mercado de publicidad online en Estados Unidos.

14 ACHAP, *Inversión ACHAP 2018* (2018), <http://www.achap.cl/wp-content/uploads/2019/07/Inversion-ACHAP-2018-2.pdf>.

En el caso del Reino Unido, conforme al estudio de la CMA, aproximadamente el 80% de la inversión en publicidad digital y en búsquedas durante el año 2019 resultaron en ganancias para Google y Facebook.

Es decir, las principales plataformas digitales captan la mayor parte de las ganancias que provienen de la publicidad online.

## IV. LOS MEDIOS FRENTE AL FENÓMENO DIGITAL

### Explorando nuevas estrategias

Frente al desplome de los ingresos provenientes del avisaje en ediciones impresas, los medios en el mundo han debido adoptar una serie de estrategias para mantenerse activos. Así, han buscado aumentar las ganancias provenientes de publicidad digital, o adoptado modelos de pago online mediante suscripciones -entendidas como métodos de cobro por el contenido digital de un medio a través de un muro de pago o membresía digital- o donaciones.

#### 1. Publicidad digital

De acuerdo al Cairncross Review, los medios han intentado reemplazar las pérdidas de las ediciones impresas con ingresos provenientes de publicidad digital. Esto se ha dado a través de la maximización del número de clicks en sus contenidos y el aumento del valor de sus espacios publicitarios.

La estrategia de maximización del número de clicks es una de alcance, similar a la lógica de los diarios impresos tradicionales. Así como una mayor circulación de diarios -y por consiguiente un mayor número de lectores- atrae a más anunciantes, los sitios web que reciben más visitas, generan más ganancias.

Es decir, el foco de los medios está en atraer más clicks en sus contenidos -que pueden ser monitoreados de forma exacta- para así atraer más publicidad. Según el reporte británico, esta habría sido la estrategia utilizada por diarios como The Guardian, The Sun, The Independent y el Daily Mail.

Sin embargo, las ganancias obtenidas no han sido suficientes como para asegurar su éxito financiero en el largo plazo, concluye el reporte.

Una de las razones que podrían explicar esta insuficiencia, es el aumento del uso de celulares como medio para acceder a noticias. En el caso de Chile, conforme al Reuters Institute, el año 2017 un 74% de los encuestados accedían a noticias mediante su celular, mientras que un 51% lo hacía por medio de computadores. El año 2020, el uso de dispositivos móviles alcanzó un 83%, mientras que el de computadores disminuyó a 31%.

El Cairncross Review indica que es probable que la publicidad desplegada en celulares, al ser de menor tamaño, resulte menos lucrativa, lo que es confirmado por los estudios de la CMA y ACCC. Según las agencias, el formato de publicación para móviles efectivamente reduce las oportunidades de monetizar el contenido ofrecido por los medios.

Por otro lado, el mercado de publicidad online -analizado más adelante- presenta una serie de características que dificultan aún más que los medios editoriales puedan obtener ganancias significativas. Además, la oferta de espacios publicitarios en internet es muy amplia, por lo que el valor de los anuncios ya no es el mismo que el que tenían en la prensa impresa.

En cuanto a la calidad del periodismo, el uso de clicks permite que editores y periodistas conozcan exactamente cuántas personas leen una noticia en particular. De acuerdo al Cairncross Review, lo anterior, sumado a la necesidad de captar más lectores -para así aumentar las ganancias publicitarias- ha derivado en ocasiones a que el titular y su contenido estén orientados a obtener clicks, exagerando o dramatizando sus características más allá del factor noticioso.

En segundo lugar, el reporte Cairncross se refiere al aumento del valor de los espacios publicitarios, estrategia que se enfoca en la diferenciación de los medios.

Lo que principalmente distingue a la publicidad online de la impresa, es la relevancia de la gestión y análisis de datos. Mientras más información se tenga sobre un individuo, los anuncios serán más personalizados y, por lo tanto, más valiosos.

Las plataformas digitales son quienes mejor conocen a sus usuarios, ya que obtienen información por medio de su comportamiento en la web. Esto permite a plataformas como Google y Facebook utilizar los datos generados por sus visitantes para vender publicidad dirigida.

En este sentido, los medios editoriales tienen que ser capaces de recolectar una gran cantidad de información de sus lectores para poder competir en el mercado de publicidad online.

Para esto, muchos diarios han recurrido a suscripciones o solicitud de datos a cambio de artículos gratuitos. Sin embargo, resulta muy difícil que los medios logren competir con el nivel de especificidad que alcanzan las plataformas.

En atención a lo anterior, el reporte concluye que la publicidad online no es suficiente para financiar a los medios editoriales, en particular a los medios locales. En este sentido indica que, para sobrevivir, deben buscar nuevas fuentes de financiamiento.

## 2. Pago directo de los consumidores

Una opción cada vez más atractiva para muchos editores de noticias digitales, es crear fórmulas de ingresos directos por audiencia, ya sea mediante suscripciones o donaciones.

### Suscripciones

Ofrecer suscripciones para acceder a contenidos digitales es una estrategia cada vez más utilizada por los medios<sup>15</sup>. A través de este formato, los sitios restringen la mayor parte o la totalidad de su contenido editorial, excepto si el visitante paga un abono, ya sea mensual o anual.

Según la ACCC, las suscripciones online han permitido a ciertos medios manejar de forma exitosa el abandono del modelo tradicional de negocios basado en publicidad. Al eliminar los costos de producción física y de distribución, los medios digitales pueden descansar más sobre los ingresos que provienen de las suscripciones.

---

<sup>15</sup> Annika Sehl et al., "Pay Models in European News" (2017), *Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford*, <http://www.digitalnewsreport.org/publications/2017/pay-models-european-news/>.

El Reporte Reuters indica que, en países desarrollados, el porcentaje de personas que pagan por noticias online va en aumento. En el caso de Estados Unidos, este porcentaje llegó a un 20% durante el 2020, mientras que en Noruega a un 42%.

Sin embargo, la mayoría de las personas (84%) aun no paga por acceder a noticias. En el caso de Chile, entre los años 2017 y 2019, solo un 9% de los encuestados dijo hacerlo.

El Reporte Congreso EE.UU., haciendo referencia al Pew Research Center<sup>16</sup>, indica que, a pesar del alza en el número de suscripciones digitales y en el tráfico online de los principales diarios norteamericanos, estos aumentos no han logrado compensar las pérdidas en publicidad. Como consecuencia, en las dos últimas décadas, cientos de medios locales han sido adquiridos o han quebrado.

En este sentido, de acuerdo con el Reporte Stigler, el sistema de suscripciones sólo funcionaría para los grandes medios, aquellos que son respetados dentro del mercado y, por lo mismo, capaces de captar un gran número de auditores -como el New York Times, el Wall Street Journal o el Financial Times-. Sin embargo, para la mayoría de los países, este modelo solo representa una solución parcial.

## Donaciones

El diario The Guardian adoptó el año 2016 uno de los modelos de donación más exitosos en el mundo. En este formato no existen muros de pago, sino que se invita a los lectores a suscribirse o donar y, de esta forma, conservar el periodismo independiente.

Lo anterior ha permitido que el diario británico obtenga más ganancias de los consumidores que aquellas que obtenía mediante publicidad. En marzo pasado, alcanzó un total de 821.000<sup>17</sup> contribuyentes mensuales, lo que representa un cuarto por sobre la cifra alcanzada al año 2019.

Según el Reporte Digital de Noticias 2018<sup>18</sup>, del Reuters Institute, el éxito de las donaciones probablemente se vincula con la conciencia que tienen los lectores sobre el valor del periodismo y las dificultades financieras que muchos medios atraviesan.

El año 2018, un 68% de los encuestados por el Instituto no tenían conocimiento de los problemas económicos de la industria o pensaban que los medios editoriales se financiaban mediante noticias online. Aquellos que sí eran conscientes de las pérdidas (un 10% de la muestra), mostraban estar más dispuestos a suscribirse o a realizar donaciones a los medios editoriales, y en su mayoría eran jóvenes.

Sin embargo, el número de donantes es bajo, incluso en países desarrollados. El informe del año 2020 de Reuters indica que, en Estados Unidos, sólo un 4% de los encuestados dijo realizar donaciones a un medio, en Noruega este porcentaje disminuyó a un 3%, mientras que en el Reino Unido a un 1% -y casi la mitad (42%) va al diario The Guardian-.

---

16 Pew Research Center, *Despite Subscription Surges for Largest U.S. Newspapers, Circulation and Revenue Fall for Industry Overall* (junio, 2017), <https://www.journalism.org/fact-sheet/newspapers/>; Pew Research Center, *Newspapers Fact Sheet* (julio, 2019), <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/06/01/circulation-and-revenue-fall-for-newspaper-industry/>.

17 "Guardian reports surge in readers' support over past year", *The Guardian* (29 de abril, 2020), <https://www.theguardian.com/media/2020/apr/29/guardian-reports-surge-in-readers-support-over-past-year>.

18 Reuters Institute, *Digital News Report 2018* (2018), <http://media.digitalnewsreport.org/wp-content/uploads/2018/06/digital-news-report-2018.pdf>.

## Relación entre plataformas digitales y medios editoriales

Los medios online dependen de los servicios de plataformas específicas -Google y Facebook- para albergar contenido o para generar tráfico hacia sus páginas y, así, lograr ganancias mediante publicidad.

El informe británico indica que la interacción con Google se realiza a través de una serie de servicios que provee la plataforma como:

- Búsquedas en Google: principal fuente de tráfico hacia sitios de los medios, ya sea vía orgánica o mediante búsquedas pagadas.
- Noticias Google: entrega un canal adicional a los consumidores para buscar contenido específico, que incluye una sección personalizada según los intereses del usuario.
- YouTube: medios publican contenido para generar tráfico hacia sus sitios, dar a conocerse, generar ganancias mediante publicidad y, en menor medida, para ganar suscriptores.
- *Accelerated Mobile Pages (AMP)*: formato de publicación que permite una rápida carga de contenidos en dispositivos móviles.

En el caso de Facebook, los medios interactúan con los siguientes servicios ofrecidos por la red social:

- Páginas de Facebook: en las que los medios publican sus contenidos.
- Facebook News Feed: ciertos medios ponen sus contenidos en formato *Facebook's Instant Articles (IA)*, el cual, similar al AMP, permite que las páginas se carguen de forma más rápida.
- Facebook Watch: en donde medios publican videos.

La agencia británica determinó que, durante los años 2018 y 2019, entre un 36% y 38% del tráfico hacia páginas de importantes medios editoriales -como The Independent, The Sun, The Times, The Daily Mail, The Telegraph- se generó mediante los servicios de Google y Facebook.

De acuerdo con el Reporte Stigler, existe un debate acerca del rol que desempeñan las plataformas como agregadores de noticias. Para algunos -entre ellos, los propios autores del Reporte Stigler-, intervienen en el lado del consumo como un complemento, generando tráfico adicional hacia los medios online; para otros, como un sustituto, "robando" la audiencia de los medios.

El Reporte Stigler hace referencia a un estudio empírico<sup>19</sup> en el que se determinó que, como consecuencia del cierre de Google Noticias en España el año 2014<sup>20</sup>, las visitas a los sitios de los medios disminuyeron entre un 8% y 14%. Por su parte, las ganancias por publicidad también se vieron afectadas.

Este mismo artículo se refiere al caso de Axel Springer, el grupo editorial más importante de Alemania. El año 2013 se aprobó en el país europeo una ley que permite a los medios alemanes prohibir a los motores de búsqueda y servicios similares que usen sus artículos más allá del titular.

---

19 Joan Calzada y Richard Gil, *What Do News Aggregators Do? Evidence from Google News in Spain and Germany* (diciembre, 2018), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2837553](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2837553).

20 Entre diciembre de 2014 y febrero de 2015 Google desactivó su servicio de noticias en España, luego de que se aprobara una ley que obligaba a los agregadores de noticias a pagar a los medios editoriales por utilizar sus contenidos.

Axel Springer adoptó esta prohibición, lo que significó una reducción de un 8% en sus visitas. Como consecuencia de la disminución en su tráfico, la editorial terminó por permitir nuevamente al motor de búsqueda mostrar fragmentos de las noticias en sus resultados.

Lo anterior da cuenta de que, si bien los medios no se encuentran obligados a utilizar los servicios de las grandes plataformas, estos resultan muy relevantes para generar tráfico hacia sus sitios y, de esta forma, atraer a más anunciantes.

Al respecto, el Reporte Congreso EE.UU. señala que, durante su investigación, una serie de medios afirmaron no tener más opción que participar de las plataformas para atraer lectores. Sin embargo, advirtieron que muchas veces los agregadores de noticias utilizan titulares que hacen innecesario para el lector ingresar a sus sitios. Por lo mismo, su tráfico se ve igualmente afectado.

## V. MERCADO DE PUBLICIDAD ONLINE

Como hemos señalado, los medios de comunicación típicamente buscan su financiamiento a través del aviso. De acuerdo al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) de nuestro país<sup>21</sup>, los medios participan en mercados con demanda bilateral, donde se compite por atraer a dos tipos de clientes. Por un lado, a auditores, televidentes o lectores y, por otro, a avisadores, quienes utilizan la plataforma para dar a conocer sus productos a potenciales consumidores, a través de espacios publicitarios.

En el caso de la publicidad online, la cadena comprende a anunciantes y agencias de medios -en el lado de la demanda- que compran espacios publicitarios a medios editoriales y plataformas de búsqueda y redes sociales -en el lado de la oferta-, donde las transacciones pueden ser directas o involucrar a uno o más intermediarios.

Las agencias de medios buscan hacer más eficiente la inversión del avisador, distribuyendo sus recursos entre los distintos medios. Asesoran a sus clientes respecto del medio en que es mejor invertir, actuando como negociadores de mejores condiciones para sus clientes, entre las que se encuentran los precios a pagar por el aviso<sup>22</sup>.

Trasladado al mundo digital, según el estudio de la CMA, existen tres principales tipos de publicidad online:

### 1. Publicidad en búsquedas

La publicidad en búsquedas es aquella en que un anunciante paga para que su publicidad -generalmente en forma de hipervínculo o *link*- aparezca dentro de los resultados relevantes de los motores de búsqueda. Lo anterior se realiza mediante la vinculación de las páginas web a palabras o de frases clave que son ingresadas al buscador.

En general, los anunciantes o agencias de medios compran directamente al buscador mediante sus servicios en línea -como Google Ads- y el precio se determina en base a los clicks (*cost per click*, CPC).

---

21 *Consulta de la Fiscalía Nacional Económica relativa a la adquisición por parte de Radiodifusión SpA de concesiones de radiodifusión de Comunicaciones Horizonte Ltda.*, NC 404-12, Resolución N° 41/2012.

22 *Consulta de la Fiscalía Nacional Económica relativa a la adquisición por parte de Radiodifusión SpA de concesiones de radiodifusión de Comunicaciones Horizonte Ltda.*, NC 404-12, Resolución N° 41/2012, pár. 10.4.

Este tipo de publicidad es la más utilizada y tanto en el Reino Unido como en Australia, Google detenta un poder de mercado sustancial en este segmento, según indican los informes de la CMA y la ACCC, respectivamente. En este aspecto, el Reporte Congreso EE.UU. prefirió hacer referencia a estas mismas investigaciones, sin examinar con exhaustividad el mercado.

## 2. Publicidad gráfica

Los anunciantes muestran su publicidad en páginas webs o aplicaciones móviles a través de diversas formas. La publicidad gráfica se segmenta en dos canales:

- i. **Plataformas propias y operadas**, compuesto principalmente por redes sociales que venden directamente espacios publicitarios (Facebook Ads Manager o Snapchat Ads Manager). En el Reino Unido, la mitad de la inversión en este tipo de publicidad se realiza en Facebook -que es a su vez, dueño de Instagram-, seguida por Youtube -propiedad de Google-.
- ii. **Open display**, en que los medios editoriales –como diarios online- venden sus catálogos a un amplio rango de anunciantes mediante una compleja cadena de intermediarios que subastan la publicidad en tiempo real, mediante el uso de tecnología programática. La mayoría de estos intermediarios pertenecen a Google.

Si bien la publicidad gráfica también puede ser vendida en base a clicks, es más común que su precio se determine según las veces que es vista por los consumidores (*cost per thousand impressions*, CPM).

## 3. Publicidad clasificada

En esta, los anunciantes pagan a compañías online para que listen productos o servicios específicos en una página web especializada -por ejemplo, en viajes, autos, viviendas, etc-. En general, los pagos consisten en cargos o comisiones.

### Competencia en el mercado de publicidad *open display*

Además de las plataformas propias y operadas por Google y Facebook, existe un mercado de publicidad *open display* en donde medios editoriales online compiten en tiempo real por la venta de espacios publicitarios.

El reporte de Plum Consulting de 2019<sup>23</sup>, explica que este mercado se encuentra compuesto por un complejo ecosistema de intermediarios que permiten el intercambio programado entre medios y anunciantes. Dichos intermediarios conectan a compradores con vendedores, facilitan las transacciones -que en ciertos casos implican subastas- y analizan los datos de los usuarios para personalizar la publicidad.

En general, las transacciones se realizan mediante algoritmos que buscan optimizar tanto las compras -para alcanzar los objetivos de los anunciantes- como las ventas -para maximizar la rentabilidad de los medios-.

---

<sup>23</sup> Este reporte fue encargado por el Departamento Digital, de Cultura, Medios y Deportes del Reino Unido y fue publicado en conjunto con el Cairncross Review. Plum Consulting, *Online advertising in the UK* (enero, 2019), 45, <https://plumconsulting.co.uk/online-advertising-in-the-uk/>.

Tanto la CMA, ACCC y el Reporte Congreso EE.UU. coinciden en que Google detenta una posición dominante en cada uno de los niveles de la cadena de intermediarios. Al actuar simultáneamente en nombre de editores y anunciantes, la compañía enfrenta un claro conflicto de intereses.

Conforme a la CMA, no existe transparencia sobre cómo funciona el mercado de publicidad *open display* y debido a la dificultad que implica obtener datos, son pocos los estudios empíricos que existen al respecto.

En este sentido, la agencia señala que los anunciantes y medios no conocen la calidad ni efectividad de su publicidad, ni tampoco la forma en que las subastas son realizadas, la determinación de los precios, ni la remuneración de los intermediarios.

La falta de competencia y transparencia en el mercado ha permitido, de acuerdo a la CMA, que los intermediarios extraigan gran parte de las rentas que provienen de los anunciantes, reduciendo los ingresos de los medios. La agencia británica estima que, durante el 2019, los intermediarios capturaron alrededor de un 35% de las ganancias provenientes de publicidad, e indica que incluso este porcentaje podría ser mayor en la práctica.

## El rol de los datos

Los datos son muy valiosos para los anunciantes ya que les permiten dirigir su publicidad, mejorarla y monitorear su éxito. Por lo mismo, tanto plataformas como medios buscan extraer la mayor cantidad de información de sus usuarios, para así atraer a más anunciantes.

De acuerdo con la FNE<sup>24</sup>, en esencia, las plataformas digitales se basan en tecnologías de información y su funcionamiento implica la obtención de datos personales e información acerca del comportamiento de consumo -o prestación de servicio- de los distintos usuarios que participan en ella. Para estos efectos, las plataformas condicionan su uso a la aceptación de ciertos términos y condiciones sobre el tratamiento de los datos que aquéllos entregan.

Según la CMA, Google y Facebook son capaces de recolectar diferentes tipos de datos de un amplio rango de fuentes, siendo dos las principales: (i) los servicios y productos utilizados por los consumidores y, (ii) datos recolectados de sitios web de terceros y aplicaciones. En términos comparativos, la capacidad de otros actores del mercado para captar datos es limitada.

En esta misma línea, la ACCC indica que las plataformas digitales recolectan y usan los datos de los consumidores cuando estos acceden y consumen noticias a través de las plataformas. Sin embargo, dichos datos no son compartidos con los medios, lo que limita su capacidad para estudiar su audiencia y mejorar la calidad de sus servicios de publicidad y contenido.

Es decir, Google y Facebook poseen ventajas al momento de atraer la atención de consumidores y recolectar sus datos, lo que se traduce en la obtención de la mayoría de las ganancias por publicidad.

---

<sup>24</sup> *Adquisición de Cornershop por parte de Uber Technologies*, Rol FNE F217-2019, Informe de aprobación, [https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/06/inap2\\_F217\\_2020.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/06/inap2_F217_2020.pdf).

## VI. PROBLEMAS DE COMPETENCIA

### Desequilibrio en el poder de negociación

Como indicamos, las plataformas digitales participan de forma activa en la publicación, distribución y/o transmisión de noticias online. Según los estudios de la CMA, ACCC y el Reporte Congreso de EE.UU., los medios editoriales consideran a Google y Facebook como las plataformas digitales más importantes para desarrollar sus negocios.

Un importante número de medios depende de los servicios de referencia de Google y Facebook a tal punto que ambas plataformas, para la agencia británica, pueden ser calificados de “socios comerciales inevitables”. Producto de esta dependencia, existe una gran asimetría al momento de negociar, lo que refuerza la posición de dominancia de las plataformas.

Conforme a la CMA<sup>25</sup>, la ACCC y el Reporte Congreso EE.UU., los principales problemas que se derivan de los desequilibrios entre el poder de negociación de las plataformas digitales y el de los medios de comunicación son los siguientes:

**Cambios abruptos en los algoritmos de Google y Facebook:** incluso cambios menores en los algoritmos que utilizan las plataformas pueden impactar de forma sustancial en el tráfico hacia los medios editoriales.

En enero de 2018, sin previo aviso, Facebook ajustó el algoritmo de su News Feed priorizando contenidos en base a la interacción de la audiencia. Según uno de los estudios citados en el Reporte Congreso EE.UU.<sup>26</sup>, dichos cambios afectaron de forma significativa la visibilidad de las noticias en Facebook, resultando en una disminución de un 33% en el tráfico hacia los sitios de los medios.

Lo anterior, conforme a la prensa, torna aún más difícil la planificación y toma de decisiones financieras, además de obligarlos a destinar recursos para poder entender dichos algoritmos.

**Necesidad de usar formatos AMP<sup>27</sup> e IA<sup>28</sup> para poder publicar contenidos:** La naturaleza de estas publicaciones limita la cantidad de publicidad que puede ser incorporada, reduciendo la oportunidad de generar ganancias. Además, los usuarios que consumen contenidos mediante estos formatos se quedan dentro de los sistemas de Google y Facebook, lo que permite a las plataformas recolectar y usar sus datos.

En ese sentido, de acuerdo a una investigación de News Media Alliance<sup>29</sup> –citada por el Reporte Congreso EE.UU.–, los medios consideran que, si bien estos formatos poseen beneficios en cuanto a la rapidez con que se carga la información en aparatos móviles, estos podrían ser alcanzados sin necesidad de aumentar el poder de Google, ni favorecer su habilidad para recolectar datos y, así, reforzar aún más su poder de mercado.

---

25 El Estudio CMA incorpora un anexo especial al respecto, CMA, *Appendix S: the relationship between large digital platforms and publishers*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efb22fbd3bf7f768fcdcae/Appendix\\_S\\_-\\_the\\_relationship\\_between\\_large\\_digital\\_platforms\\_and\\_publishers.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efb22fbd3bf7f768fcdcae/Appendix_S_-_the_relationship_between_large_digital_platforms_and_publishers.pdf).

26 Marketing Charts, *How Much Have Facebook Algorithm Changes Impacted Publishers?* (abril, 2019), <https://www.marketingcharts.com/digital/social-media-107974>.

27 *Accelerated Mobile Pages* (AMP): formato de publicación que permite una rápida carga de contenidos en dispositivos móviles.

28 *Facebook's Instant Articles* (IA): formato de publicación que permite una rápida carga de contenidos en dispositivos móviles.

29 News Media Alliance, *How Google Abuses Its Position as a Market Dominant Platform to Strong-Arm News Publishers and Hurt Journalism* (junio, 2020), <http://www.newsmediaalliance.org/wp-content/uploads/2020/06/Final-Alliance-White-Paper-June-18-2020.pdf>.

**Uso gratis de los contenidos:** los medios proveen de contenido a las plataformas cuando publican en Facebook, mediante los hipervínculos y fragmentos de noticias que aparecen en las búsquedas orgánicas de Google y al utilizar los formatos AMP e IA.

A juicio de los medios, sin sus contenidos, Google y Facebook reducirían su tráfico y, por lo mismo, obtendrían menos datos y generarían menos ganancias por publicidad. Además, indican que es cada vez más común que las noticias sean consumidas dentro del ecosistema de las plataformas, sin que los lectores accedan a sus sitios.

**Renuncia a datos relevantes sin compensación:** Google y Facebook pueden recolectar los datos de los consumidores que interactúan en las páginas de los medios. Sin embargo, los medios no pueden hacer lo mismo cuando sus contenidos son publicados en dichas plataformas.

Lo anterior, a juicio de la CMA, permite a las plataformas reforzar sus ventajas sobre los medios online en cuanto a la oferta de publicidad personalizada, debido a la cantidad de datos que pueden recolectar. Además, impide que los medios puedan crear un perfil de sus usuarios.

**Comoditización de datos de los medios:** Según la CMA, el acceso que tienen Google y Facebook a los datos de los usuarios que interactúan en las páginas de los medios puede derivar en que estos sean utilizados por sus intermediarios para personalizar anuncios en otros sitios. Esta “filtración de datos”, señala la agencia, puede significar que los datos de la audiencia única de los medios sean comoditizados y usados para dirigir anuncios en sitios más baratos o aplicaciones, lo que en definitiva terminaría por disminuir el valor de la oferta de sus espacios publicitarios.

## Competencia en el mercado de publicidad *open display*

### Falta de transparencia

Como indicamos anteriormente, el mercado de publicidad *open display* es opaco en cuanto a su funcionamiento. Por lo mismo, los agentes económicos carecen de toda la información necesaria para tomar decisiones informadas.

De acuerdo a la CMA<sup>30</sup>, los principales problemas de transparencia que presenta este mercado son:

**Trazabilidad y auditabilidad de la cadena de suministro:** en general, anunciantes y editores no conocen a los intermediarios que participan de la cadena. Además, muchos carecen de acceso a los datos de transacción, los cuales podrían utilizar para auditar de forma efectiva las operaciones.

**Transparencia en los costos:** en general, los actores no conocen las tarifas que se cobran dentro de la cadena, lo que limita la competencia entre los intermediarios y puede llevar a que los medios reciban menos ganancias por la venta de sus espacios publicitarios.

**Acceso a datos de subastas:** el acceso que tienen los editores a información sobre la ejecución de las subastas de espacios publicitarios es limitada.

---

<sup>30</sup> El Estudio CMA incorpora un anexo especial al respecto, *Appendix M: intermediation in open display advertising*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efb22add3bf7f769c84e016/Appendix\\_M\\_-\\_intermediation\\_in\\_open\\_display\\_advertising.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efb22add3bf7f769c84e016/Appendix_M_-_intermediation_in_open_display_advertising.pdf).

Lo anterior, señala la agencia británica, afecta la competencia en el mercado. La capacidad de los anunciantes para auditar y manejar sus transacciones en la cadena es acotada, además, la falta de transparencia limita la habilidad de los medios para contratar directamente con los anunciantes, lo que reduce la presión competitiva en los intermediarios.

Por último, los problemas de transparencia reducen la confianza en la cadena de suministro, lo que lleva a un aumento de los costos de transacción y resultados ineficientes.

## **Integración vertical y conflictos de interés**

En general, los intermediarios *ad tech* actúan en múltiples niveles de la cadena en nombre de anunciantes y de medios. La CMA reconoce que la integración vertical puede traer una serie de eficiencias técnicas. Sin embargo, advierte que puede generar conflictos de interés y permitir que ciertas compañías que detentan poder de mercado en una etapa de la cadena, lo utilicen para debilitar la competencia en otros niveles.

La agencia se refiere al caso de Google, empresa que, además de operar a lo largo de toda la cadena de intermediarios, detenta el mayor porcentaje de oferta entre los proveedores en cada una de las etapas.

Según la CMA, la compañía ha apalancado su poder en el mercado de búsquedas y su amplio ecosistema para posicionarse en el mercado de publicidad *open display*, cerrando el ingreso a nuevos competidores.

Por otro lado, la posición que detenta Google en cada una de las etapas de la cadena de intermediación genera evidentes conflictos de interés. La plataforma tiene la habilidad y los incentivos para explotar su posición en ambos lados de la transacción en favor de sus propias fuentes de oferta y demanda. Si bien otros intermediarios también se encuentran verticalmente integrados, el poder de mercado de Google lo habilita para explotar estos conflictos dando preferencia a sus propias actividades, y, de esta forma, reforzar su posición dominante.

## **VII. MEDIDAS PARA FORTALECER LA COMPETENCIA**

### **Desequilibrios en el poder de negociación**

Los reportes en que se basa esta investigación -Cairncross Review, Stigler Center, CMA, ACCC y Congreso EE.UU. - coinciden en la necesidad de establecer un régimen regulatorio ex ante para fiscalizar la actividad de las plataformas digitales con poder de mercado.

En concreto, postulan la introducción de códigos de conducta que establezcan principios y reglas que rijan el comportamiento de las plataformas. Aunque el contenido, estructura y aplicación del código varía según reporte, el objetivo es el mismo: proteger la competencia en aquellos mercados en donde operan las grandes plataformas.

De acuerdo a la CMA, la implementación de un código presenta una serie de ventajas por sobre las regulaciones ex post actualmente existentes. La autoridad británica indica que permitiría: una mayor claridad normativa; abordar un mayor rango de problemas antes que se produzcan daños y de manera más rápida y efectiva; aumentar la confianza y transparencia en los mercados; elaborar remedios que modifiquen la conducta de manera preventiva, en lugar de centrarse en la ilicitud ex post de las conductas; y, con el tiempo, desarrollar entendimiento y *expertise* regulatoria.

En lo que respecta a la relación entre plataformas y medios, los reportes recomiendan lo siguiente:

### **Cairncross Review**

Propone exigir a aquellas plataformas de las cuales dependen los medios para generar tráfico hacia sus sitios, que establezcan códigos de conducta que rijan sus acuerdos comerciales. Lo anterior, mediante la supervisión de un regulador experto en materia económica y digital.

En principio, son las plataformas las que deberán desarrollar sus propios códigos. Para esto, serán guiadas por el regulador y en caso que este considere que el código propuesto es insuficiente, se le deberá facultar para dictar un reglamento común.

Entre los compromisos que deberían adoptar las plataformas, el informe menciona:

- Indexar la cantidad de contenido acordado con los medios -por ejemplo, fragmentos de artículos que aparecen en las búsquedas de Google-.
- No obligarlos a usar formatos AMP e IA para poder publicar contenidos.
- Dar aviso temprano sobre cambios en los algoritmos que puedan afectar de forma significativa la posición de los contenidos publicados.
- Transparentar los porcentajes de ganancias que obtienen por publicidad, verificables por terceros.
- Trabajar colaborativamente para determinar la forma en que las noticias son presentadas en las plataformas.
- Ayudar a los medios a entender las reglas según las cuales se posicionan los contenidos.
- Ofrecer información sobre el comportamiento de los lectores en las plataformas, dentro de los límites de la ley de protección de datos.

### **Reporte Stigler**

Este documento apoya algunas de las medidas propuestas por el Cairncross Review, aunque también manifiesta que es necesario ir más allá.

Para este reporte, el código de conducta no debe estar enfocado únicamente en los términos económicos de la relación. A juicio de sus autores, el código debe determinar también el tipo de datos que las plataformas compartirán con los medios, así como los esfuerzos que harán las primeras para distribuir contenidos que sean valiosos y relevantes dentro de sus ecosistemas.

Esta transparencia, señalan, debería nivelar el campo de juego y así permitir que los medios compitan por alcanzar audiencias.

### **Estudio CMA**

Siguiendo la recomendación del Reporte Furman, la agencia británica propone la implementación de un código de conducta pro competitivo para plataformas digitales con posición estratégica en el mercado *-strategic market status (SMS)-*, cuyo cumplimiento sería fiscalizado por una Unidad de Mercados Digitales (DMU, por sus siglas en inglés) creada al efecto.

En atención a la complejidad y naturaleza cambiante de los mercados involucrados, el código debiera estar conformado por principios y no por reglas detalladas. En este sentido, el informe propone que se construya en base a tres objetivos: comercio justo, libertad de opciones, confianza y transparencia.

De acuerdo con la CMA, el código es una herramienta efectiva para abordar una serie de problemas identificados en el mercado de publicidad digital. Entre otros, las dificultades que enfrentan los medios para monetizar su contenido, conductas de autopreferencia en el mercado *open display* y la falta de transparencia.

Según la agencia, esta herramienta también se hace cargo de muchos de los problemas identificados en el Cairncross Review. Sin embargo, a diferencia de este último informe, la CMA considera que, en atención al arraigado poder de mercado que detentan Google y Facebook, los códigos necesitan de una base reglamentaria común. Además, indica que la DMU deberá contar con facultades para suspender, bloquear y revocar decisiones de las plataformas, como también para ordenar ciertas conductas.

## Investigación ACCC

La agencia de competencia australiana recientemente publicó un borrador de código de conducta para plataformas digitales y medios de comunicación, que busca abordar los desequilibrios en sus poderes de negociación<sup>31</sup>.

En caso de ser adoptado, los medios de comunicación deberán notificar a Google o Facebook que desean negociar la inclusión de sus noticias dentro de sus plataformas.

Realizada la notificación, las partes tendrán tres meses para negociar de buena fe. Además, los medios podrán hacerlo de forma colectiva o individual. La ACCC exige, también, que dentro de las primeras 11 semanas fijen y asistan a una mediación para discutir los asuntos que estimen convenientes.

En caso de que la negociación y mediación fracasen, los medios podrán llevar el asunto a un arbitraje obligatorio.

La posible adopción del código no ha estado exenta de controversia. Luego de la divulgación del borrador, Google publicó una “carta abierta a los australianos”<sup>32</sup> en que indica que la regulación empeorará sus servicios de búsqueda y YouTube, y podría llevar a que sus datos pasen al control de los grandes medios. Por su parte, Facebook anunció<sup>33</sup> que, en caso de ser aprobado, la red social no permitirá que sus usuarios compartan noticias en la plataforma. El presidente de la agencia australiana dio respuesta a ambas plataformas, a través de comunicados públicos, rectificando críticamente la información presentada por Google<sup>34</sup> y por Facebook<sup>35</sup>.

En suma, aunque Australia es una de las jurisdicciones más adelantadas en la estrategia de códigos, todavía queda un largo trecho por recorrer para su implementación efectiva.

---

31 Para una descripción detallada de la propuesta, ver la entrada publicada en nuestro sitio, “Australia: Google y Facebook deberán pagar a medios por sus contenidos”, *CeCo UAI* (10 de agosto, 2020), <https://centrocompetencia.com/australia-google-y-facebook-deberan-pagar-a-medios-por-sus-contenidos/>.

32 Google, *Open letter to Australians*, (agosto, 2020), [https://about.google/intl/ALL\\_au/google-in-australia/aug-17-letter/](https://about.google/intl/ALL_au/google-in-australia/aug-17-letter/).

33 Facebook, *An update about changes to Facebook’s services in Australia* (agosto, 2020), <https://about.fb.com/news/2020/08/changes-to-facebooks-services-in-australia/>.

34 ACCC, *Response to Google open letter* (agosto, 2020), <https://www.accc.gov.au/media-release/response-to-google-open-letter>.

35 ACCC, *Statement on Facebook* (septiembre 2020), <https://www.accc.gov.au/media-release/statement-on-facebook>.

## Congreso EE.UU.

En su reporte, los congresistas estadounidenses recomiendan al Subcomité antimonopolios evaluar una legislación que provea a los medios de comunicación de espacios de inmunidad (“*safe harbours*”) temporales y a la medida, para poder negociar colectivamente con las plataformas dominantes.

A su juicio, el riesgo asociado a esta exención en pos de preservar la prensa libre y diversa –que corresponde a un valor constitucional fundamental- es bajo, mientras que el beneficio de conservar el periodismo de calidad es difícil de dimensionar. Además, indican que es el camino que está siendo adoptado por otras jurisdicciones.

## Intervenciones en el mercado de publicidad *open display*

### Falta de transparencia

Según la CMA, en principio, aumentar el acceso a los datos podría solucionar los problemas que dicen relación con la falta de transparencia y asimetrías de información del mercado de publicidad *open display*. La agencia indica que, en general, los datos pueden ser compartidos a un bajo costo y que mediante su distribución se podría incrementar la efectividad de la publicidad digital, como también aumentar la presión competitiva en los incumbentes.

Sin embargo, compartir datos personales puede generar problemas de privacidad, como también afectar los incentivos a innovar de las plataformas. Por lo mismo, la CMA recomienda que los remedios vinculados a datos sean estudiados caso a caso, en atención a las características de los mismos y del mercado.

En concreto, la agencia propone realizar intervenciones en cuanto a la transparencia de tarifas y transacciones; verificación de publicidad; y el acceso a datos para la personalización de anuncios. Algunas de estas intervenciones podrían ser implementadas a través del código de conducta, mientras que aquellas que tengan efectos de mayor intensidad en el mercado deberán implementarse como intervenciones procompetitivas.

En cuanto a las tarifas y datos sobre subastas, la CMA identifica tres principales opciones para mejorar la transparencia en este ámbito:

- Dar a conocer las tarifas cobradas por los intermediarios a las partes contratantes;
- Publicación de las tarifas promedio de los intermediarios; y
- Compartir más datos a lo largo de la cadena de intermediarios, por ejemplo, sobre subastas.

Respecto a la verificación de publicidad, la CMA señala que Google y Facebook deberían otorgar a los anunciantes acceso a las herramientas o a la información necesaria para poder verificar de forma independiente la publicidad desplegada en sus espacios.

Finalmente, la agencia británica propone tres medidas para proveer un acceso más igualitario a aquellos datos que permiten personalizar anuncios y conocer su efectividad. Todas ellas tendrían que ser gestionadas por la DMU, pero siempre considerando los problemas que estas medidas pueden suscitar para la protección de la privacidad de los consumidores:

- Separación de datos: prohibir que las plataformas combinen ciertas categorías de datos dentro de sus ecosistemas;
- Creación de una Identificación (ID) común de usuarios y acceso a datos: que plataformas permitan a terceros acceder a ciertas categorías de datos agrupados bajo una identificación común e interoperable;
- Movilidad de datos: permitir que los consumidores puedan mover o compartir sus datos en otras plataformas, a discreción.

## Conflictos de interés

Para abordar la integración vertical de Google y los conflictos de interés que se presentan en el mercado *open display*, la CMA considera que es necesario separar las actividades de la plataforma a lo largo de la cadena de intermediarios.

Dicha separación puede ser de propiedad u operacional. Esta última, incluye la separación administrativa y “cortafuegos” entre negocios distintos que tienen el mismo dueño, o restricciones dirigidas directamente a conflictos de interés, en que no se les permite a los intermediarios actuar en ambos lados de una misma operación.

La agencia reconoce que se trata de una medida altamente intrusiva, sin embargo, estima que tiene el potencial de cambiar la naturaleza de la competencia de forma sustancial. Por lo mismo, señala que la DMU debe ser dotada de facultades para poder ordenar dichas separaciones, como también para monitorear y revisar su efectividad.

La DMU será quien determine si la separación de operaciones resulta suficiente y, en caso de no serlo, considerará la separación de propiedad. Para esto, deberá balancear los costos de la intervención con los beneficios que podría reportar para los consumidores mediante la innovación y una competencia más efectiva.

De forma similar a la CMA, el Reporte Congreso EE.UU. recomienda evaluar una legislación que contemple la separación estructural y restricciones en las líneas de negocio de las plataformas, para así reducir los conflictos de intereses.

## Estudio del mercado de publicidad online

Los mercados de publicidad online se han convertido en el nuevo foco de atención de las autoridades competencia. Una serie de países ya han realizado o se encuentran realizando estudios de mercado al respecto.

En el **Reino Unido**, al menos desde el año 2018, varias instituciones venían planteando preocupaciones en cuanto al poder de las plataformas digitales y la falta de transparencia y conflictos de interés que existían en el mercado de publicidad digital.

En este contexto, reportes como “Control, Alt, or Delete? The future of consumer data”<sup>36</sup>; “UK advertising in a digital age”<sup>37</sup>; el Cairncross Review y el Furman Review, hicieron un llamado a la CMA para que iniciara un estudio, que fue publicado en julio pasado.

<sup>36</sup> Which?, *Control, Alt or Delete? The future of consumer data* (junio 2018), <https://www.which.co.uk/policy/digitisation/2659/control-alt-or-delete-the-future-of-consumer-data-main-report>.

<sup>37</sup> Select Committee on Communications, *UK advertising in a digital age* (abril 2018), <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcomuni/116/11602.htm>.

Al conducir un estudio de mercado, la agencia británica tiene el deber legal de analizar si iniciar o no una investigación. Esta última, corresponde a un análisis detallado de la existencia de efectos adversos en la competencia y permite, entre otras cosas, intervenir directamente el mercado en cuestión.

En su reciente estudio, la CMA concluyó que por el momento no era necesario iniciar una investigación. La agencia señaló que, en el corto plazo, el foco debía estar puesto en apoyar la reforma regulatoria propuesta, al ser esta la forma más efectiva para implementar las intervenciones que fueron sugeridas en el estudio. Sin embargo, no descartó la posibilidad de iniciar una investigación en el futuro.

En el caso de **Australia**, la ACCC recomendó al gobierno realizar una investigación sobre los servicios y agencias de publicidad digital para determinar si estos mercados operan de manera eficiente y competitiva.

Esta investigación ya se encuentra en curso y la publicación del reporte final está prevista para agosto del 2021.

Por su parte, Alemania, España, Francia, Holanda y Suecia también se encuentran realizando estudios sobre este mercado.

## VIII. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PLATAFORMAS DIGITALES: MÁS ALLÁ DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

Lo descrito hasta ahora es una síntesis de los principales problemas de competencia –y las medidas propuestas para su corrección- que surgen de la interacción de los medios de comunicación en el ambiente digital, a propósito de la publicidad online. Sin embargo, no podemos desconocer que esta discusión forma parte de un debate mucho más amplio, por el desempeño de los medios de comunicación como un sector crucial para la democracia. Puesto en este contexto, el debate ciertamente excede las consideraciones de competencia.

Frente a la emergencia del mundo digital, existe en todo el mundo preocupación sobre el futuro de los medios tradicionales y sus posibilidades de reinención, especialmente para el periodismo informativo, de interés público y local. Aunque la masificación de internet y de dispositivos móviles inteligentes ha incrementado la información y noticias que los consumidores pueden acceder y compartir -la mayoría de forma gratuita y en tiempo real-, estos cambios de hábito desafían hoy el modelo que caracterizó históricamente a los medios de prensa.

Además, la irrupción de las grandes plataformas y redes sociales como canales de acceso, que agregan noticias, dirigen tráfico y aplican algoritmos a la experiencia de navegación de los usuarios, presenta sus propios desafíos para el pluralismo y la calidad del periodismo. Por ejemplo, la excesiva personalización que se logra a partir de las interacciones en la red puede generar un efecto de “cámara de resonancia” o de “burbuja informativa”, que desincentiva a las personas a contrastar la información recibida con otras fuentes u opiniones<sup>38</sup>. Otra preocupación recurrente es la proliferación de noticias falsas o *fake news*, ya sea por tratarse de información no corroborada o que responde a la creación deliberada de información falsa o manipulada para engañar a las audiencias.

---

<sup>38</sup> Ver el reporte cualitativo encargado por Ofcom, Jigsaw Research, *The Changing World of News*, (13 de julio, 2018) [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0023/115916/The-Changing-World-of-News.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0023/115916/The-Changing-World-of-News.pdf).

En síntesis, aunque no sea un aspecto del análisis competitivo, todos los reportes consultados reconocen que la independencia y calidad de los medios cumple un rol fundamental en sociedades modernas, como promotores de la libertad de expresión, el debate de ideas y la rendición de cuentas de quienes toman decisiones de interés público. La empresa de los países hoy consiste en buscar un equilibrio entre los avances de la revolución digital, la libre competencia y la existencia de medios editoriales serios e independientes, de forma tal que los beneficios de un interés no se consigan a expensas del otro.

## IX. CONCLUSIONES

La expansión del mundo digital ha impactado de forma directa el mercado de medios de comunicación, en general, y su labor informativa, en particular.

Por un lado, se produjo un cambio en cómo las personas acceden a las noticias -principalmente a través de canales online, mediante teléfonos inteligentes y plataformas digitales- y, por otro, el mercado de publicidad digital sufrió una gran transformación, convirtiéndose en uno complejo y opaco.

Los medios de comunicación dependen cada vez más de las plataformas digitales para poder acceder a lectores y lograr generar ingresos por publicidad, usualmente escasos. En este sentido, existe una importante asimetría entre los medios y plataformas, ya que estas últimas pueden imponer términos sin consultar ni negociar con los primeros.

Google y Facebook no solo utilizan los contenidos generados por los medios de forma gratuita, sino que también extraen un alto porcentaje de las ganancias que provienen de la publicidad. Además, las plataformas controlan la mayor parte de los datos asociados al consumo de noticias.

Por lo mismo, en países de todo el mundo las agencias de competencia buscan desarrollar herramientas para abordar los problemas que se derivan del poder que detentan las grandes plataformas.

En atención al dinamismo de los mercados involucrados, las autoridades proponen la implementación de medidas de regulación ex ante y de carácter flexible. Además, dada la envergadura y el modelo de negocios de las compañías, la cooperación y consenso internacional resultan claves para lograr soluciones eficientes.

América Latina no se encuentra aislada de este fenómeno mundial. Los medios de comunicación de la región ya deben lidiar con las consecuencias de la digitalización y el poder de las grandes plataformas. Por lo mismo, será necesario dar seguimiento a las tendencias y decisiones regulatorias que vayan adoptando jurisdicciones más avanzadas en el debate.

En Chile, sin ir más lejos, aunque el debate sobre el impacto de la expansión del mundo digital y las plataformas dominantes sobre las industrias es todavía incipiente, organismos de nuestra institucionalidad de competencia cuentan con herramientas para investigar en profundidad la estructura de los mercados -con estudios u otras labores de promoción- y así buscar propuestas alineadas con las de otras autoridades y redes internacionales.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:  
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

**Cómo citar este artículo:**

CentroCompetencia UAI, "Medios de comunicación y publicidad online: la mirada de la política de competencia", *Investigaciones CeCo* (octubre, 2020),

<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a [info@centrocompetencia.com](mailto:info@centrocompetencia.com)  
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile