

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE****LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish version) FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA
Sesión III: Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia**

- Documento de base elaborado por el Secretariado de la OCDE -

24-25 de septiembre 2019, San Pedro Sula, Honduras

Se hace circular el documento adjunto elaborado por el Secretariado de la OCDE como aportación para el debate en la Sesión III *Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia* del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 24 y 25 de septiembre en Honduras.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no deberán atribuirse al BID, a la OCDE ni sus países miembros respectivos.

Más documentación sobre este debate están disponible en: oe.cd/lacfc.

Por favor, póngase en contacto con el Sr. James Mancini, Experto en Competencia – James.MANCINI@oecd.org si tiene alguna pregunta sobre este documento.

JT03450327

Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia

Sesión III: Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia

– Documento de base de la Secretaría –*

El presente documento pone de relieve algunos enfoques prácticos para las autoridades de competencia que se ocupan de casos de aplicación de la normativa en plataformas digitales, habida cuenta de las especiales dificultades que pueden entrañar. Explica las principales características de las dinámicas del mercado de las plataformas digitales y hace hincapié en la importancia de seleccionar y priorizar los casos en función de su impacto económico, de las necesidades de recursos y de su probabilidad de éxito, entre otros criterios. Aborda los desafíos de la definición del mercado debido a la multilateralidad y propone definir los mercados sólo cuando sea necesario. Explica las limitaciones de algunas herramientas a la hora evaluar el poder de mercado y establece un enfoque cualitativo que puede seguirse y complementarse con indicadores clave, cuyas limitaciones deben reconocerse claramente. Por último, explica los diferentes tipos de conductas anticompetitivas que pueden surgir en los mercados digitales, y algunas consideraciones a la hora de decidir si seguir adelante o no con estos casos.

* Este documento ha sido elaborado por James Mancini con el apoyo de Patricia Bascunana-Ambros y Jordi Calvet-Bademunt de la División de Competencia de la OCDE.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia Sesión III: Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia – Documento de base de la Secretaría* – | 2 |
| 1. Introducción | 5 |
| 2. Entendimiento de las dinámicas competitivas de las plataformas | 6 |
| 2.1. Externalidades de redes en la plataforma | 6 |
| 2.2. Tipos de plataformas | 9 |
| 2.3. Fijación de precios en las plataformas | 10 |
| 2.4. Multiconexión por parte de los consumidores | 11 |
| 3. Selección y priorización de casos de plataformas digitales | 11 |
| 3.1. Plataformas de comercio electrónico en América Latina y el Caribe | 13 |
| 3.2. Plataformas Fintech en América Latina y el Caribe | 15 |
| 3.3. Plataformas digitales de transporte en América Latina y el Caribe | 16 |
| 3.4. Plataformas digitales de alojamiento en América Latina y el Caribe | 17 |
| 4. Definición del mercado en las plataformas digitales | 18 |
| 4.1. Definir uno o múltiples mercados | 18 |
| 4.2. Dimensiones de la competencia no relacionadas con los precios | 20 |
| 4.3. Evidencias y herramientas analíticas para definir los mercados en las plataformas digitales | 21 |
| 5. Evaluación del poder de mercado de las plataformas digitales | 23 |
| 6. Evaluación de posibles conductas indebidas que afecten a los mercados de plataformas digitales | 26 |
| 6.1. Colusión en plataformas digitales | 27 |
| 6.2. Restricciones verticales | 28 |
| 6.3. Otras conductas (abusos de posición dominante) | 33 |
| 7. Conclusión | 37 |
| Anexo A: Recursos de la OCDE sobre plataformas digitales | 38 |
| Referencias | 39 |
| Notas finales | 41 |

Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Ejemplos de plataformas digitales por categoría | 10 |
|--|----|

Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Principales sitios web de cadenas minoristas online en mayo de 2018 en América Latina por número de visitantes únicos (millones) | 14 |
| Gráfico 2. Inclusión financiera en América Latina y el Caribe | 15 |

Recuadros

| | |
|---|----|
| Recuadro 1. Circuitos de retroalimentación impulsados por los datos..... | 7 |
| Recuadro 2. Definición de mercado en Itaú/XP | 19 |
| Recuadro 3. Dimensiones de la competencia no relacionadas con los precios en una fusión en EE.UU. | 21 |
| Recuadro 4. Definición de mercado en Facebook/WhatsApp..... | 23 |
| Recuadro 5. Acusaciones de colusión en el sector del transporte de pasajeros en Brasil | 28 |
| Recuadro 6. Guía de MPR en el Reino Unido..... | 31 |
| Recuadro 7. Acuerdos NMF en agencias de viajes online en Brasil..... | 32 |
| Recuadro 8. Acusaciones de vinculación de Microsoft en Estados Unidos | 34 |
| Recuadro 9. Preocupaciones por abuso de posición dominante en Walmart/Cornershop..... | 35 |
| Recuadro 10. Denuncias de precios avisos en el ámbito de los mapas online | 36 |

1. Introducción

1. Las plataformas digitales desempeñan un papel destacado en la economía actual y en nuestra vida cotidiana. Por ejemplo:

- 7 de las 10 empresas más importantes del mundo en términos de capitalización bursátil operan plataformas digitales.¹
- Las ventas de publicidad en Internet en 2018 superaron los 100.000 millones de dólares en Estados Unidos.²
- El 45% de la población mundial son usuarios activos de las redes sociales.³
- El 62% de la región de América Latina y el Caribe utilizó Internet en 2017⁴, frente a menos del 4% en el año 2000.

2. Sin embargo, las autoridades de competencia siguen desarrollando su enfoque para analizar estas plataformas y tomar decisiones de aplicación normativa con respecto a su conducta.

3. Los mercados de servicios de plataformas digitales tienen ciertas características que deben tenerse en cuenta a la hora de analizar las condiciones de competencia. Estos mercados son multilaterales (tienen múltiples «lados»), es decir, que una empresa actúa como plataforma y vende diferentes productos a diferentes grupos de consumidores interrelacionados. Asimismo, la demanda de los consumidores de al menos un lado de la plataforma depende de la demanda de los consumidores de otro lado. Esto puede dificultar el análisis de la competencia, ya que ignorar las relaciones entre los diferentes grupos de consumidores puede dar lugar a errores, incluida la sobreestimación o la subestimación del grado de presión competitiva a la que se enfrenta una empresa.

4. Estos mercados multilaterales no son un concepto nuevo para las autoridades de competencia. Por ejemplo, la evaluación de las fusiones en los sectores tradicionales de los medios de comunicación (por ejemplo, periódicos, radio y televisión) ha exigido que las autoridades de competencia evalúen cómo se verían afectados tanto los consumidores de los medios de comunicación como los anunciantes, teniendo en cuenta la interrelación entre ambos grupos. Aunque las autoridades de competencia pueden aplicar la misma intuición económica y la legislación existente a los mercados de plataformas digitales, es evidente que se enfrentan a nuevos retos.

5. En primer lugar, las plataformas digitales implican nuevos modelos de negocio que dan lugar a mercados multilaterales más complejos. La monetización de los datos recogidos de los consumidores, ya sea en el desarrollo de nuevos productos o a través de su venta a terceros, puede complementar los ingresos obtenidos por las plataformas con la venta de publicidad.

6. En segundo lugar, está aumentando el volumen de fusiones entre empresas digitales (OCDE, 2018b, p. 61), así como las preocupaciones por el efecto en la competencia de determinadas prácticas empresariales empleadas por las plataformas digitales (OCDE, 2016a). Esto implica que las autoridades de competencia quizá tengan que evaluar las plataformas con mayor frecuencia que antes.

7. En tercer lugar, los aspectos económicos de la competencia de estas plataformas siguen siendo un ámbito en desarrollo. Algunos de los instrumentos habituales de análisis cuantitativo utilizados por las autoridades de competencia deberán ser ajustados para estos mercados multilaterales, y su uso puede quedar limitado por las restricciones de datos.

Al mismo tiempo, los mercados en los que se ofrecen productos a los consumidores a un precio cero también pueden generar dificultades conceptuales y prácticas para el análisis de la competencia. Asimismo, existen varios tipos de conductas en los mercados de plataformas digitales que pueden generar efectos favorables o contrarios a la competencia, en función de la situación del mercado específico, lo que obliga a las autoridades de competencia a realizar un análisis caso por caso en lugar de basarse en presunciones generales.

8. Hasta la fecha, las autoridades de competencia de América Latina y el Caribe han abordado muy pocos casos de aplicación normativa relacionados con plataformas digitales. Sin embargo, existen indicios de que esto puede cambiar. La economía digital de la región está creciendo, y las empresas locales y mundiales compiten en mercados de plataformas digitales en los sectores del turismo, servicios financieros, transporte y venta minorista. Dada la importancia de estos sectores para la economía y su impacto en el bienestar de la sociedad en general –por ejemplo, mediante la mejora de la inclusión financiera– la carga de trabajo de las autoridades de competencia en el ámbito de las plataformas digitales podría aumentar en el futuro.

9. El objetivo de este documento de base es proporcionar una orientación práctica a las autoridades de competencia de América Latina y el Caribe de cara a aplicar la normativa de competencia en los mercados de plataformas, a saber:

- Entendimiento de las dinámicas competitivas de las plataformas (**Apartado 2**)
- Selección y priorización de casos (**Apartado 3**)
- Definición de mercados (**Apartado 4**)
- Evaluación del poder de mercado; y (**Apartado 5**)
- Evaluación de posibles conductas indebidas (**Apartado 6**)

10. **En el Apartado 7 se incluyen las conclusiones.** Esta guía se basa en una serie de recursos de la OCDE que pueden consultarse si se desea más información al respecto. En el **Anexo A** se incluye una lista con estos recursos.

2. Entendimiento de las dinámicas competitivas de las plataformas

11. Las plataformas digitales tienen diferentes formas y se pueden encontrar en una amplia gama de sectores. El entendimiento de los modelos de negocio que subyacen a estas plataformas y de las dinámicas competitivas asociadas constituye un primer paso para analizar la aplicación normativa en materia de competencia. El presente apartado pone de manifiesto algunas de las principales características de las plataformas digitales que determinan las dinámicas del mercado.

2.1. Externalidades de redes en la plataforma

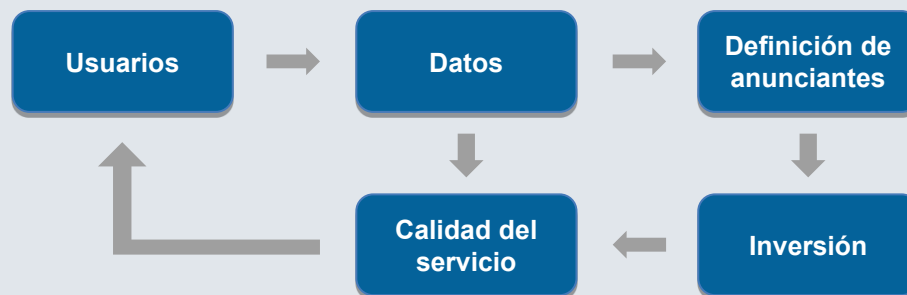
12. Los efectos de redes hacen referencia a los beneficios de los que disfrutan los consumidores de un producto cuando hay más consumidores que lo utilizan. Por ejemplo, los usuarios de una red social experimentan un beneficio o una externalidad positiva a medida que aumenta el número de conocidos que tienen una cuenta en la red.

13. Una de las características que definen una plataforma es que proporciona diferentes servicios a diferentes grupos de consumidores interconectados. Esta interrelación proviene del hecho de que la participación de los usuarios en al menos un lado de la plataforma genera externalidades de redes en otro lado de la plataforma – lo cual se denomina en economía como una externalidad de red en la plataforma. Cuando existen estas externalidades, la demanda en un lado de la plataforma dependerá de la participación en otro lado de la plataforma. Por ejemplo, a medida que aumente el número de usuarios de una plataforma online de contenidos de vídeo, también aumentará el valor que tenga para los anunciantes el uso de esa plataforma; en otras palabras, los usuarios generan una externalidad positiva en la plataforma para los anunciantes. En algunos casos, esta externalidad también puede ser negativa. En el mismo ejemplo de la plataforma de contenidos de vídeo, los usuarios pueden experimentar que el valor que obtienen de la plataforma disminuye a medida que aumenta el número de anunciantes que la utilizan.

14. Debido a las dinámicas generadas por los efectos de redes, también pueden observarse circuitos de retroalimentación en los mercados de plataformas digitales (véase una ilustración en el Recuadro 1 siguiente). Esto significa que un cambio en las condiciones de un lado del mercado puede amplificarse como resultado de los efectos de redes. Una caída de la demanda en un lado del mercado puede hacer que descienda la demanda en el otro lado si se reducen los efectos de redes, lo cual puede ocasionar una nueva disminución de la demanda en el lado del mercado en el que se originó el efecto. Como resultado de ello, los mercados con fuertes externalidades pueden estar relativamente más concentrados – el éxito de las empresas puede autoperpetuarse al tiempo que las empresas pequeñas pueden tener dificultades para generar suficiente valor para los consumidores. Algunas empresas consideran que las externalidades de redes sirven como justificación de las fusiones por razones de eficiencia o de otras conductas que pueden generar preocupaciones en materia de competencia.

Recuadro 1. Circuitos de retroalimentación impulsados por los datos

En los mercados digitales, los datos pueden ser un valioso activo competitivo y una fuente de beneficios para el consumidor. Por ejemplo, si una plataforma online utiliza los datos generados por las actividades de sus usuarios para mejorar su servicio, podrá aumentar el valor para el consumidor y, así, la demanda. También puede vender los datos a terceros o utilizarlos para dirigirse mejor a los anunciantes, incrementando así sus ingresos. Dado que estos ingresos pueden invertirse en nuevas mejoras de la calidad del servicio, la demanda puede aumentar aún más. De este modo, una base de usuarios inicial puede generar un ciclo de mejoras que se refuerza por sí solo y que hace que la base de usuarios aumente aún más, continuando el ciclo. Este ciclo es una de las razones por las que las concentraciones pueden ser más elevadas en los mercados de plataformas digitales.



Fuente: Extraído de OCDE, 2016b

15. Las externalidades de redes en las plataformas diferencian a los mercados de plataformas de los mercados tradicionales y son fuente de muchos de los retos analíticos a los que se enfrentan las autoridades de competencia en estos mercados. Sin embargo, estas externalidades surgen en cierta medida en un gran número de mercados. Por tanto, antes de abordar las complejas cuestiones del análisis de los mercados multilaterales, las autoridades de competencia quizá quieran evaluar la importancia de las externalidades de redes en las plataformas.

16. Tal y como se explica con más detalle en OCDE (2018a, p.10), existen ejemplos de mercados en los que el análisis no debe ser demasiado complicado, y debería bastar con adoptar un enfoque de mercado unilateral (con un único lado). Un supermercado puede considerarse un mercado multilateral en la medida en que facilita la compra de productos de proveedores por parte de los consumidores. Existen externalidades en la plataforma en ambos lados, dado que los consumidores se benefician de una mayor variedad de productos y los proveedores pueden tener más compradores potenciales en una tienda. Una fusión entre grandes cadenas nacionales, o ciertos acuerdos verticales, pueden tener consecuencias significativas en materia de competencia, por lo que debe evaluarse su componente de multilateralidad. Sin embargo, en una fusión de supermercados locales que probablemente no afecte a los proveedores, se podría adoptar un enfoque más sencillo al valorar el impacto en los consumidores en términos de precios, variedad y otras dimensiones de calidad, sin necesidad de realizar un análisis exhaustivo de las externalidades en la plataforma.

17. Si bien existe el riesgo de complicar excesivamente una evaluación cuando el papel de las externalidades en la plataforma no es significativo, también existe el riesgo de cometer errores cuando no se tienen en cuenta importantes externalidades de la plataforma. Cuando se den estas externalidades, cualquier cambio en las condiciones de la demanda en un lado del mercado puede afectar al otro lado. Por ejemplo, cuando las externalidades en la plataforma son importantes, para evaluar el impacto de un cambio de precios en un lado del mercado será necesario (i) determinar la respuesta de la demanda en ese lado del mercado, (ii) determinar la respuesta de la demanda en otros lados del mercado, y (iii) determinar cómo evolucionarán los precios en el otro lado o lados. Por lo tanto, si se realizara únicamente el paso (i) de este análisis, se podría sobreestimar o subestimar el impacto de dicha variación de precios.

18. De este modo, las autoridades de competencia deberán determinar la importancia de la externalidad en la plataforma y su relevancia de cara a la fusión o conducta en cuestión, antes de seguir adelante con un análisis más detallado adaptado a su multilateralidad. Esta información podría obtenerse a partir de:

- **Consultas o encuestas a los consumidores que se beneficien de la externalidad:** En concreto, se podría preguntar a los consumidores cuál sería su respuesta ante una disminución de la participación en el otro lado de la plataforma. Esta información podría expresarse en términos tangibles, como los tiempos de espera en las aplicaciones de transporte de pasajeros o el descenso de las opciones disponibles en las plataformas de comercio electrónico.
- **Análisis de acontecimientos:** Otra fuente potencial de información que podría ayudar a identificar la importancia de las externalidades de redes en la plataforma es el análisis de acontecimientos. Por ejemplo, si en los últimos años se ha producido un cambio exógeno repentino (esto es, determinado por acontecimientos externos) en la participación de un lado de la plataforma, podría determinarse la respuesta de los usuarios del otro lado de la plataforma si se dispusiera de datos suficientes. Podría utilizarse un análisis de regresión para aislar el impacto en la demanda.

- **Documentos de empresas y expertos del sector:** Los documentos internos de la empresa, los informes de analistas y los comentarios del sector inversor también pueden ser útiles para identificar hasta qué punto está interrelacionada la demanda de los distintos lados de una plataforma. Por ejemplo, si los mensajes de correo electrónico internos de una empresa indican un alto grado de preocupación por la pérdida de usuarios en respuesta a un cambio en el lado publicitario de una plataforma de contenidos de vídeo, se tratará de un indicio de que deben tenerse en cuenta las externalidades de redes –y por tanto la multilateralidad– en el análisis.

2.2. Tipos de plataformas

- Las plataformas digitales pueden clasificarse en varias categorías en función de sus actividades y de la dirección que tomen las externalidades de redes en la plataforma (tal y como se analiza en detalle en OCDE, 2018a). La categoría en sí puede tener implicaciones para la estructura de precios de la empresa y para el funcionamiento del mercado. Si la plataforma tiene más de dos lados (por ejemplo, consumidores, compradores de datos y anunciantes), puede que sean aplicables varias categorías a una misma plataforma.
19. En primer lugar, las plataformas pueden clasificarse como plataformas de emparejamiento o plataformas de generación de audiencias:
- **Las plataformas de emparejamiento** sirven para presentar unos grupos a otros. Dado que cada grupo busca un emparejamiento en el otro lado, las externalidades en la plataforma se desplazan en ambas direcciones. Por ejemplo, en las aplicaciones de transporte de pasajeros, los conductores se benefician cuando hay más clientes porque así tienen más trabajo, y los clientes se benefician cuando hay más conductores porque los tiempos de espera son menores.
 - **Las plataformas de generación de audiencias** venden la atención de una audiencia, a menudo a anunciantes. También se denominan plataformas basadas en subvenciones, ya que la audiencia recibe contenidos subvencionados por los anunciantes. Estas plataformas difieren de las plataformas de emparejamiento porque, en estos casos, las externalidades pueden ser unilaterales. Por ejemplo, los anunciantes de una plataforma de reproducción de vídeos se beneficiarán directamente del aumento de la audiencia, pero la audiencia puede que no se beneficie de una mayor participación de los anunciantes (puede que no obtengan ningún valor del hecho de que aumente la variedad de los anuncios). El aumento de los ingresos por publicidad puede que mejore indirectamente el valor de la plataforma para los espectadores, al hacer posible que la plataforma invierta en mejores contenidos, pero los efectos directos pueden ser neutros o negativos.
20. En segundo lugar, estas plataformas pueden también diferenciarse del resto en función de si la empresa puede o no observar las transacciones. Si la empresa observa la transacción –por ejemplo, porque acepta el pago en nombre del vendedor o procesa el pedido del comprador– podrá cobrar una comisión por transacción a los consumidores. En particular, si las externalidades se generan por transacción en lugar de por el pago de una cuota de socio, la comisión por transacción permitiría a la plataforma reflejar mejor la naturaleza de la externalidad en sus precios. Sin embargo, si la empresa de la plataforma no puede observar directamente la transacción –por ejemplo, en el caso de sitios web de anuncios clasificados en los que los individuos realizan transacciones offline después de haber sido presentados a través de la plataforma– puede cobrar una cuota de socio en su

lugar. Identificar estas características puede resultar útil para entender cómo funciona el modelo de negocio de una plataforma.

Tabla 1. Ejemplos de plataformas digitales por categoría

| | Plataforma de emparejamiento | Plataforma de generación de audiencias |
|-------------------------------------|---|---|
| Plataforma con transacciones | <ul style="list-style-type: none"> • Aplicaciones de transporte de pasajeros • Plataformas de comercio electrónico (incluidos servicios de subastas) • Servicios de pago • Plataformas de servicios de reservas • Mercados de valores • Tiendas de aplicaciones móviles | <ul style="list-style-type: none"> • Plataformas de contenidos en las que la empresa puede hacer un seguimiento de las compras de los consumidores a través de la publicidad |
| Plataforma sin transacciones | <ul style="list-style-type: none"> • Aplicaciones de citas • Anuncios clasificados | <ul style="list-style-type: none"> • Plataformas de contenidos con publicidad sin enlace directo de compra |

2.3. Fijación de precios en las plataformas

21. La estructura de precios de una plataforma digital reflejará una serie de características, incluida la capacidad de observar las transacciones, las condiciones de la demanda en cada lado (incluidas las posibles fuentes de poder de mercado, tal y como se explica en el Apartado 5) y la naturaleza de las externalidades de redes. Por consiguiente, cualquier evaluación de la competencia de una plataforma digital debe tener en cuenta la estructura general de precios, en lugar de considerar de forma aislada las repercusiones en los precios en un solo lado. Este enfoque es coherente con la forma en que las empresas toman decisiones en los mercados multilaterales – deben sopesar los precios y las condiciones de la demanda en cada lado, teniendo en cuenta las externalidades y los posibles circuitos de retroalimentación.

22. La importancia de este enfoque puede ser más evidente en mercados que tengan una gran discrepancia en los precios pagados por diferentes lados del mercado. Por ejemplo, cuando a los consumidores se les ofrece un producto a precio cero, puede que este sea subvencionado por los pagos realizados desde otro lado de la plataforma (véase OCDE, 2018c). En ese caso, el modelo de negocio de una empresa puede estar impulsado por el hecho de que (i) los consumidores del lado de precio cero sean muy sensibles a los precios y (ii) el lado que pague un precio positivo, como puedan ser los anunciantes, pueda beneficiarse en mayor medida de los efectos de redes.⁵

23. Algunas plataformas digitales también pueden ofrecer precios personalizados utilizando datos relativos a las características del consumidor (como su ubicación, edad o nivel de ingresos), o al menos indicadores de dichas características, para estimar su disposición a pagar y adaptar el precio en consecuencia. Esta forma de fijación de precios puede ser beneficiosa para el bienestar general de los consumidores, pero debería incorporarse a cualquier análisis de la competencia y puede plantear preocupaciones en el ámbito de la protección de los consumidores (véase OCDE, 2018d).

2.4. Multiconexión por parte de los consumidores

24. Una última característica de las plataformas digitales que puede afectar significativamente al análisis de la competencia es si los consumidores pueden utilizar varias plataformas competidoras a la vez (multiconexión) o si solo pueden utilizar una plataforma (monoconexión). Por ejemplo, la monoconexión puede ser dominante cuando los usuarios invierten una importante cantidad de tiempo en establecer su perfil en una plataforma de red y no pueden trasladar fácilmente su perfil a otras plataformas. En otras palabras, los consumidores puede que tengan que afrontar unos costes significativos por cambiar de proveedor que limitarían el uso de varias plataformas a la vez. La multiconexión puede ser más importante para plataformas como las aplicaciones de transporte de pasajeros, ya que los usuarios pueden consultar los precios y la disponibilidad en múltiples aplicaciones en tiempo real y con un esfuerzo mínimo.

25. La multiconexión puede diferenciarse aún más en función de si los usuarios pueden utilizar varias plataformas para tomar una misma decisión o de si en general se produce mediante la sustitución de una plataforma u otra. Por ejemplo, OCDE (2018a, p. 19) distingue entre dos tipos de multiconexión: si un consumidor puede hacer uso de la multiconexión al utilizar múltiples aplicaciones de entrega de comida a domicilio cuando pida una pizza un domingo por la noche, o si su multiconexión está más limitada y debe elegir entre diferentes aplicaciones que puedan ofrecer diferentes tipos de comida y distintos horarios de servicio.

26. La capacidad de los consumidores de hacer uso de la multiconexión no determina por sí sola las condiciones competitivas de un mercado. Por ejemplo, si los efectos de redes son muy fuertes, puede que un consumidor opte por no utilizar múltiples competidores, aun cuando las barreras existentes para hacerlo sean escasas. Por el contrario, las empresas pueden competir de forma muy agresiva por los clientes en las plataformas en las que la multiconexión sea limitada. Las interpretaciones erróneas de los modelos de multiconexión también pueden tener consecuencias de cara a la definición del mercado. La multiconexión podría significar que los consumidores vean las diferentes plataformas como sustitutos y, por tanto, como competidores cercanos. También podría implicar que los consumidores traten las plataformas como complementos, en cuyo caso las plataformas no serán competencia directa.

27. Sin embargo, la multiconexión es una característica importante a tener en cuenta. La incorporación de nuevas plataformas a un mercado puede ser más fácil cuando es posible la multiconexión, por ejemplo. Además, la conducta de las empresas dominantes a la hora de limitar la multiconexión sin una justificación comercial objetiva (como puedan ser los sistemas de puntos por fidelización que traten de limitar el ascenso de sus rivales) puede suscitar preocupaciones sobre posibles conductas anticompetitivas.

3. Selección y priorización de casos de plataformas digitales

28. Todas las autoridades de competencia se enfrentan al reto de elegir los casos que investigar, tanto en lo que respecta a exámenes a fondo de fusiones como de medidas contra conductas anticompetitivas. Esto se debe a que el número de investigaciones potenciales puede superar los recursos de la agencia, y no todos los casos tienen probabilidades de éxito por distintas razones. Los sectores digitales no son una excepción: ya sea a través de criterios formales o de evaluaciones más informales, todas las agencias se enfrentan a

cuestiones relacionadas con la selección de casos y el establecimiento de prioridades. A continuación, incluimos algunos criterios relevantes para este proceso:

- **Alcance del perjuicio económico demostrable:** un filtro importante a aplicar en la selección y priorización de casos es si la literatura económica, los hechos del caso y la evidencia disponible permitirían a la agencia demostrar el perjuicio económico de la conducta o fusión en cuestión. Por lo general, esto requiere centrarse en los consumidores (y no tanto en los competidores), y debe estar directamente relacionado con el daño a la competencia y no tanto con las conductas que deberían abordarse en base a otros regímenes, como las leyes de protección del consumidor.

Algunas autoridades optarán por dar prioridad a un caso porque haga referencia a un tipo específico de conducta que pueda ser cada vez más habitual en el futuro. Por tanto, el impacto potencial de seguir adelante con el caso puede ser mayor que el de la conducta en cuestión. En concreto, un caso puede evitar perjuicios en el futuro al dejar claro a los participantes del mercado la legalidad de una acción determinada y el compromiso de la agencia a investigarla en el futuro.

Como se analizará más adelante en los apartados siguientes, existe un importante debate en la comunidad de la competencia sobre la probabilidad de que ciertos tipos de conducta en las plataformas digitales deriven en perjuicios para los consumidores. Por tanto, una agencia que tenga recursos limitados deberá evaluar hasta qué punto los hechos de un caso en cuestión encajan con este debate.

- **Posibilidades de cumplir las normas jurídicas:** si bien el perjuicio económico es un primer filtro importante, la autoridad también debe determinar si es probable que un caso cumpla las normas jurídicas establecidas en la legislación sobre competencia. Podría darse prioridad a aquellos casos que impliquen una menor carga de evidencias, por ejemplo, cuando existan unos términos contractuales claros que muestren un caso de exclusión del mercado y por tanto no sea necesario realizar un análisis exhaustivo de los datos. Por tanto, las posibilidades de éxito jurídico pueden valorarse a la luz de la magnitud del daño potencial.
- **Éxito en otras jurisdicciones:** otro aspecto que pueden considerar las autoridades de competencia que tengan menores dimensiones o menor trayectoria es si otras jurisdicciones han gestionado casos similares o si están considerando hacerlo. Si bien puede haber diferencias en la legislación y en las condiciones del mercado entre un país y otro, la aplicación con éxito de medidas normativas en un país podría constituir un indicio de que el caso tiene méritos económicos. Las posibilidades de cooperación con otras autoridades, por ejemplo, a través de investigaciones conjuntas en investigaciones de fusiones o de aplicación normativa, también podrían aumentar las probabilidades de éxito de los casos. Por el contrario, puede que un caso también merezca la pena si tuviera un impacto local significativo y probablemente no vaya a ser investigado por otras jurisdicciones.
- **Impacto en consumidores vulnerables:** a la hora de seleccionar un caso u otro también puede tenerse en cuenta el tipo de daño generado a los consumidores por una conducta indebida. Por ejemplo, si se sospecha que un determinado tipo de conducta genera un daño significativo a una amplia gama de consumidores, incluidos consumidores vulnerables o de bajos ingresos, esto puede justificar una mayor prioridad sobre otras disputas que generen perjuicios relativamente inferiores a un grupo más reducido de consumidores. Por ejemplo, la posibilidad

de garantizar un sector financiero competitivo en América Latina y el Caribe podría ayudar a promover la inclusión financiera entre los ciudadanos más pobres y promover el emprendimiento. El éxito de casos que impliquen un perjuicio económico generalizado también puede contribuir a poner de relieve los beneficios de la competencia y del derecho de la competencia dentro de un país.

- **Impacto económico más generalizado:** la selección de casos también puede conllevar una evaluación de la importancia de un sector en el conjunto de la economía. A la hora de seleccionar los casos y establecer las prioridades, también podrían tenerse en cuenta los sectores que desempeñan un papel importante en la promoción de la productividad económica, los sectores de exportación y los sectores económicos prioritarios para un gobierno. De este modo, se puede contribuir a maximizar el impacto económico más amplio de la autoridad de competencia.

29. Más allá de las decisiones de selección y priorización, otro factor clave para determinar qué casos debe examinar una autoridad es el umbral de notificación de fusiones en la jurisdicción. En los sectores digitales, puede que haya transacciones que no cumplan los umbrales de ingresos para los exámenes de fusiones pero que menoscaben la competencia (véase, por ejemplo, OCDE, 2015). Por ejemplo, el umbral de ingresos no filtraría las adquisiciones de pequeñas start-ups que todavía no hayan generado ingresos pero que puedan generar efectos disruptivos en un mercado en el futuro. Si los grandes operadores tradicionales del mercado adquieren estas empresas para limitar cualquier cambio disruptivo en el mercado, a pesar de sus beneficios potenciales para los consumidores, surgirían problemas de competencia. Algunas jurisdicciones están experimentando con la introducción de umbrales adicionales, como los umbrales de ingresos por transacciones, aunque todavía no existen soluciones de fácil aplicación. En particular, puede ser complicado establecer umbrales que reflejen estas circunstancias específicas de perjuicio sin una aplicación excesivamente amplia, lo que podría constituir una carga tanto para las autoridades de competencia como para las empresas. El enfoque adoptado por el Reino Unido –que implica una notificación voluntaria y una comprobación de la «cuota de oferta» (esto es, si la fusión crea o amplía una cuota del 25% de la oferta de cualquier bien o servicio)⁶– puede resultar más eficaz a la hora de captar estas transacciones potencialmente problemáticas.

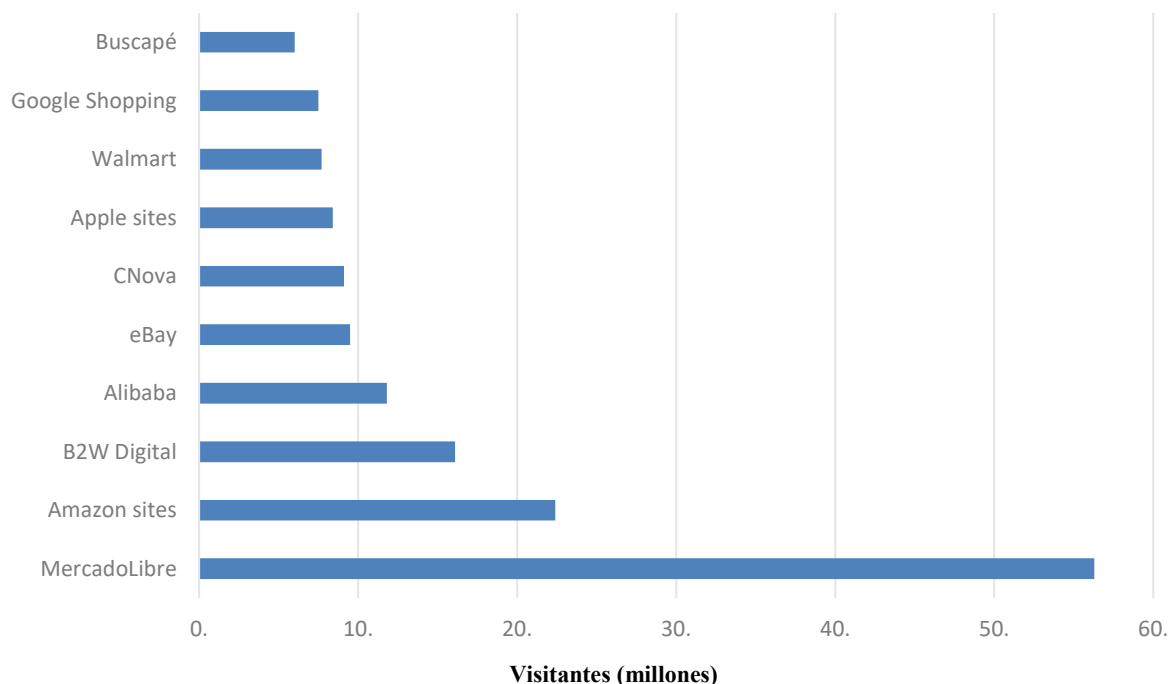
30. El hecho de que, hasta el momento, haya habido pocos casos de aplicación de la normativa de competencia en América Latina y el Caribe que afecten a plataformas digitales sugiere que ha habido relativamente pocos casos que hayan cumplido los criterios estratégicos o los umbrales de revisión de fusiones descritos anteriormente. En los apartados siguientes se ofrece información complementaria sobre cuatro sectores de la región que sí cuentan con importantes plataformas digitales y que podrían tenerse en cuenta en futuros procesos de selección de casos: comercio electrónico, «Fintech» (tecnología de servicios financieros), transporte y turismo.

3.1. Plataformas de comercio electrónico en América Latina y el Caribe

31. La actividad de comercio electrónico⁷ deja una importante huella económica en todo el mundo, ya que generó unos ingresos superiores a los 2,3 billones de dólares en 2017⁸ (cifra que excluye las reservas online de eventos y viajes). Aunque el nivel de actividad sigue siendo relativamente bajo en América Latina, está creciendo con fuerza: los ingresos alcanzaron los 45.400 millones de dólares en 2017, frente a los 29.800 millones de dólares en 2015⁹. Si bien no todas las empresas de comercio electrónico son plataformas

(por ejemplo, muchas cadenas comerciales tradicionales venden también sus productos a través de sus propios sitios web), muchos de los principales actores del comercio electrónico en América Latina son plataformas: los principales actores son MercadoLibre, Amazon, B2W Digital, Alibaba, eBay, CNova, Apple, Walmart, Google Shopping, Buscape (véase el Gráfico 1 siguiente).

Gráfico 1. Principales sitios web de cadenas minoristas online en mayo de 2018 en América Latina por número de visitantes únicos (millones)



Fuente: Statista, <https://www.statista.com/statistics/321543/latin-america-online-retailer-visitors/>

32. El operador minorista de comercio electrónico más popular de América Latina es MercadoLibre, una plataforma de comercio electrónico entre consumidores similar a eBay que tuvo más de 56 millones de visitantes únicos en mayo de 2018. La compañía tiene su sede en Argentina y opera en 18 países, incluidos Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. MercadoLibre generó 1.400 millones de dólares en ingresos en 2018¹⁰. MercadoLibre también ofrece soluciones de pago online.

33. Amazon comenzó a operar en América Latina en 2011 en Brasil con la venta de libros electrónicos, y en 2017 entró en el mercado de artículos electrónicos y algunos productos para el hogar. En 2014 se expandió a México y posteriormente a Chile y Colombia a 2017¹¹ y a Argentina en 2018¹².

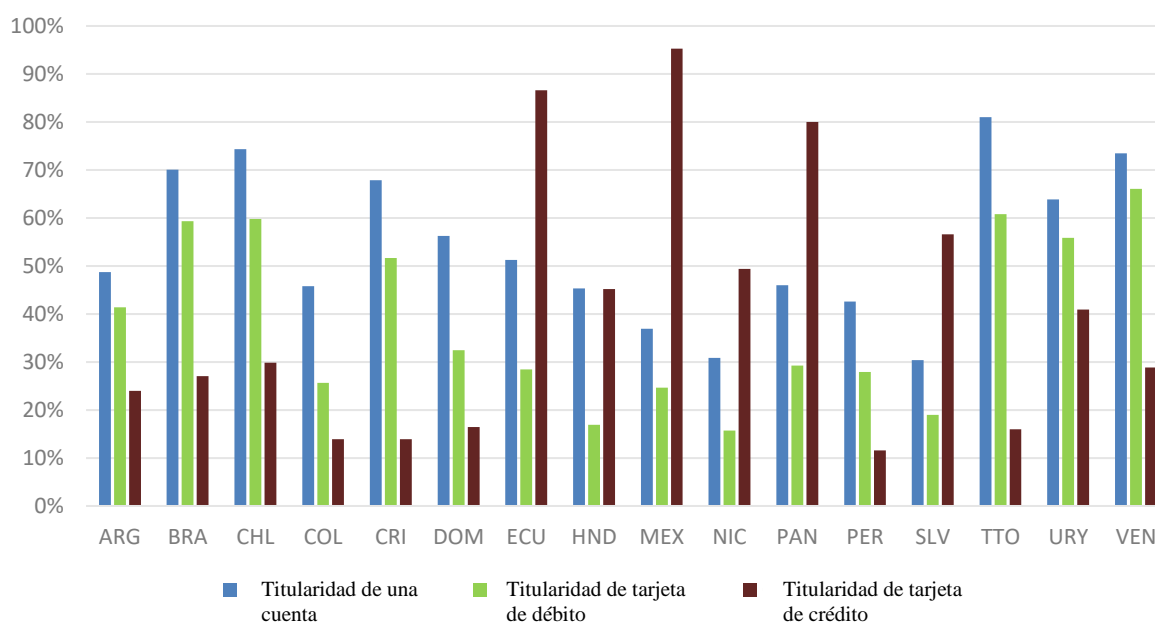
34. B2W Digital es una empresa brasileña que opera plataformas digitales que venden diversos tipos de productos como juegos de ordenador, dispositivos electrónicos, electrodomésticos, libros y muebles, entre otros. Además, la compañía ofrece financiamiento al consumidor, incluidas tarjetas de crédito y planes de pago a plazos a través de las marcas Digital Finance y Submarino Finance. B2W Digital reportó ingresos por valor de 6.290 millones de BRL¹³. Por su parte, y también con sede en Brasil, Buscape es un servicio de comparación de compras que opera en Argentina, Colombia, Venezuela y Perú.

35. Existe un amplio margen para la expansión del comercio electrónico en América Latina. Por ejemplo, en 2017, el 35% de los chilenos había realizado compras online, en comparación con el 27% en Brasil, el 13% en México y el 8% en Colombia¹⁴.

36. Una potencial barrera para el desarrollo del sector del comercio electrónico en América Latina podría ser la inclusión financiera. Los datos del Banco Mundial muestran que el 55,1% de la población mayor de 15 años de América Latina y el Caribe tenía una cuenta en una institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil en 2017¹⁵. Sin embargo, la distribución de la titularidad de las cuentas varía de un país a otro y oscila entre el 30% en algunos países y más del 70% en otros territorios (véase el Gráfico 3 siguiente). Además de una cuenta bancaria, poder disponer de una tarjeta de crédito y/o débito constituye también un medio importante para poder realizar compras online. Estos medios de pago siguen siendo relativamente limitados en América Latina y el Caribe, lo que sugiere una correlación importante entre el desarrollo del mercado Fintech y el acceso al comercio electrónico.

Gráfico 2. Inclusión financiera en América Latina y el Caribe

Titularidad en porcentaje de personas (15 años de edad o más) en 2017



Fuente: Banco Mundial, base de datos sobre inclusión financiera (Global Findex)

37. Las autoridades de competencia han investigado una serie de casos de aplicación normativa en sectores del comercio electrónico, incluidos los relativos a restricciones verticales (se analizan más adelante en el Apartado 6).¹⁶

3.2. Plataformas Fintech en América Latina y el Caribe

38. En América Latina y el Caribe se han introducido una serie de nuevas ofertas y modelos de negocios Fintech que ofrecen, entre otros beneficios, un mejor acceso a los servicios financieros para personas con bajos ingresos y nuevas fuentes de financiamiento, sobre todo para pequeñas y medianas empresas (pymes). Por ejemplo, se espera que la aparición de nuevas plataformas online que apliquen unas comisiones por transacción más

bajas y nuevas técnicas para evaluar el riesgo de crédito aumenten el acceso de las pymes al crédito en la región (Economist Intelligence Unit, 2018), al tiempo que el incremento de la penetración de las redes móviles está aumentando el acceso a los servicios de pago para los consumidores desatendidos.

39. Según un estudio elaborado en 2017, en América Latina había 703 empresas Fintech de reciente creación en un total de 16 países (BID y Finovista, 2017), de las cuales el 33% están en Brasil, el 26% en México, el 12% en Colombia, el 10% en Argentina y el 9% en Chile. Un año más tarde, el estudio identificó 1.166 empresas de este tipo en la región, lo que representa un aumento del 66% con respecto al año anterior (BID y Finovista, 2018). Los principales segmentos de negocio en los que operan estas start-ups Fintech son el ámbito de pagos y remesas (24%), préstamos (18%), gestión financiera para empresas (15%), gestión financiera para particulares (8%) y el financiamiento colectivo (o crowdfunding) (8%) (BID y Finovista, 2018, p. 15).

40. Los modelos de negocio de estas plataformas desempeñan un papel particularmente importante en el ecosistema Fintech, por ejemplo, prestando servicios de emparejamiento entre prestamistas y prestatarios. Entre estos servicios se pueden incluir los préstamos entre pares (peer-to-peer) y las plataformas de financiamiento colectivo y donación. Sirva como ejemplo el caso de Cumplo, una empresa de financiamiento colectivo que opera en Chile y México, que sirvió de plataforma de préstamos por valor de 300 millones de dólares entre 2012 y 2018 (Economist Intelligence Unit, 2018, p. 8).

3.3. Plataformas digitales de transporte en América Latina y el Caribe

41. América Latina y el Caribe tiene una población aproximada de 644 millones de habitantes, de los cuales cerca del 37% vivía en ciudades de más de 1 millón de habitantes en 2017¹⁷. Dadas las necesidades de transporte de una población tan concentrada, los servicios de plataformas digitales como las aplicaciones de transporte de pasajeros y de transporte compartido han aumentado su popularidad en la región.

42. Muchas plataformas digitales del sector del transporte ofrecen servicios de transporte de pasajeros. Estas plataformas conectan a conductores y pasajeros, a menudo utilizando tecnología GPS para rastrear la ubicación y calcular las tarifas. También pueden procesar pagos y proporcionar servicios de puntuación del servicio para conductores y pasajeros. En 2018, los ingresos generados por estos servicios en América Latina ascendieron a 518 millones de dólares¹⁸. Los principales proveedores de servicios de plataformas de transporte de pasajeros en la región son Uber, 99, Easy Taxi y Cabify.

43. Uber se introdujo en América Latina en 2013 en México y opera en más de 16 países latinoamericanos. La plataforma 99 (anteriormente conocida como «99Taxis») opera en Brasil y tiene cerca de 14 millones de usuarios. Easy Taxi comenzó en América Latina en 2011. Cabify opera en muchos mercados latinoamericanos, incluidos Argentina, México, Bolivia, Panamá, Brasil, Perú y Chile.

44. Otras plataformas activas en la región ofrecen servicios de transporte compartido, y reúnen a conductores y pasajeros que viajan por la misma ruta con el fin de ahorrar costes. Los viajes compartidos se originan a través del plan de viaje establecido por un conductor que va a viajar por una ruta; el conductor publica los detalles en la plataforma para encontrar pasajeros y estos pagarán un cargo por unirse al viaje. Si bien este modelo de negocio comenzó con viajes de larga distancia, se están introduciendo servicios para distancias más cortas, como desplazamientos diarios dentro de zonas urbanas. Estas plataformas han tenido especial éxito debido a los bajos precios ofrecidos, a los menores

tiempos de espera para los pasajeros, a la mayor seguridad aportada gracias a los mecanismos de reputación y a la introducción de formas más sencillas para hacer reservas y pagos (OCDE, 2018d). Entre las compañías que ofrecen estos servicios se incluyen BlaBlaCar, Bynd y ALD sharing.

45. La cuestión de si extender o no la regulación tradicional del taxi a estas plataformas alternativas de transporte ha acaparado mucha atención, incluido en América Latina. Las autoridades de competencia de Brasil, Colombia y México han emprendido medidas de promoción en favor de una regulación favorable a la competencia en este sector (OCDE, 2018e).

46. Más allá de la regulación, varias autoridades de competencia se han ocupado de cuestiones analíticas relacionadas con las plataformas digitales de transporte, tanto en lo que respecta a las fusiones (por ejemplo, la definición del mercado) como a las conductas anticompetitivas (incluidas las relacionadas con las estrategias de fijación de precios). Estos casos se analizan con mayor profundidad en OCDE (2018e).

3.4. Plataformas digitales de alojamiento en América Latina y el Caribe

47. La industria del turismo está cada vez más impulsada por la tecnología, y las agencias de viajes online desempeñan un papel clave en la forma en que los usuarios buscan y reservan sus viajes y comparten sus experiencias con otros viajeros. Las plataformas digitales de alojamiento también han traído nuevas oportunidades para que los residentes locales participen en la cadena de valor del turismo poniendo las habitaciones de sus casas a disposición de un mercado de consumidores. Si bien la práctica de ofrecer las habitaciones de una casa siempre ha existido en el mercado tradicional, las plataformas digitales han ampliado de forma significativa las posibilidades disponibles tanto para los viajeros como para los propietarios, desafiando así los modelos tradicionales de la actividad hotelera.

48. Aunque la contribución de las plataformas digitales de alojamiento al sector turístico en América Latina es relativamente reducida en comparación con otras regiones, es evidente que está creciendo. Por ejemplo, en 2017 se produjeron alrededor de 198.000 llegadas de huéspedes de Airbnb en Sudamérica (Banco Mundial, 2018), y algunos países de la región están experimentando un crecimiento anual del 200% (Helms y Palacios, 2016). Río de Janeiro ocupó el cuarto lugar del mundo en número de propiedades disponibles en Airbnb con más de 33.000 en 2016 (Helms y Palacios, 2016).

49. Dada la importancia del sector turístico para la economía de varios países de la región (por ejemplo, el turismo representó directamente el 2,6% del empleo en Brasil, el 6,5% en Colombia y el 6,8% en Costa Rica¹⁹), las plataformas de alojamiento online podrían convertirse en un ámbito de interés para las autoridades de competencia.²⁰ Varias de estas plataformas han sido investigadas por las autoridades de competencia por conductas anticompetitivas, en particular las restricciones verticales sobre los precios que los hoteles pueden ofrecer en plataformas competidoras (se analiza más adelante y en OCDE, 2016c).

4. Definición del mercado en las plataformas digitales

50. Los modelos de negocio de las plataformas digitales pueden generar varias dificultades de cara al proceso de definición del mercado. Estas dificultades han reavivado un debate que se prolonga ya desde hace años en el ámbito de las políticas de competencia sobre la utilidad de la definición del mercado como concepto (véase, por ejemplo, OCDE, 2012). En particular, los economistas advierten contra un enfoque excesivamente mecánico de cualquier definición de mercado que no tenga en cuenta las presiones competitivas ajenas al mismo. Una preocupación relacionada con ello es la excesiva dependencia de las cuotas de mercado en un momento dado, lo cual podría dar lugar a graves errores si no va acompañada de un adecuado entendimiento de la competitividad del mercado, de las dinámicas competitivas y de las características de un sector que puedan afectar a su estructura, como los efectos de redes y las barreras de entrada.

51. A pesar de estas críticas, muchas autoridades de competencia están obligadas por la legislación a definir los mercados. Asimismo, como se concluyó en la Mesa Redonda de Competencia celebrada por la OCDE en 2012 al respecto, la definición de un mercado puede ser un marco intuitivo de utilidad para reflexionar sobre las condiciones competitivas de un mercado. Sin embargo, los riesgos de un ejercicio proforma de definición del mercado que no refleje las realidades económicas siguen siendo significativos y pueden ser especialmente elevados en los mercados multilaterales.

52. En el presente apartado se identifican las principales dificultades que plantea la definición del mercado en el caso de las plataformas digitales, así como algunas posibles estrategias para abordar esta cuestión. Sin embargo, puede que resulte aconsejable evitar, en la medida de lo posible, definir el mercado cuando las necesidades de datos sean inviábiles y las externalidades de redes sean demasiado difíciles de cuantificar.

4.1. Definir uno o múltiples mercados

53. Una de las principales cuestiones que surgen en la definición del mercado en las plataformas es si se debe definir como uno o como varios mercados. Dicho de otro modo, una autoridad tendrá que decidir si los distintos lados participan en mercados interrelacionados pero diferentes o en un único mercado. OCDE (2018) explica que esta decisión puede no ser siempre trascendente de cara a una evaluación de la competencia. En concreto, los expertos consultados para esta publicación han subrayado la importancia de tener en cuenta las interrelaciones entre los distintos lados de la plataforma, independientemente de si se trata de definir un único mercado o varios mercados separados pero interrelacionados.

54. Sin embargo, pueden darse determinadas implicaciones excepcionales en la decisión de definir un único mercado o múltiples mercados, en función del marco jurídico de una jurisdicción. Por ejemplo, puede que sea necesario contar con una definición del mercado para establecer la posición dominante de una empresa. Los aspectos económicos de las plataformas sugieren que una empresa o bien tiene poder de mercado sobre la totalidad de un mercado multilateral o no lo tiene – no es posible tener una posición dominante en un lado del mercado pero enfrentarse a presiones competitivas en el otro (OCDE, 2018). Sin embargo, si una autoridad opta por definir múltiples mercados separados, su capacidad para reflejar este hecho puede ser limitada.

55. La consideración de las eficiencias también puede verse afectada por las decisiones de definición del mercado de una autoridad. Algunas normas legales pueden impedir el reconocimiento de las eficiencias asociadas a una fusión o conducta de una plataforma si compensan el daño generado en otro lado de la plataforma. En consecuencia, las definiciones de múltiples mercados pueden limitar el reconocimiento de las eficiencias si no benefician directamente al lado del mercado que se ve perjudicado. Algunos especialistas han argumentado que este enfoque va en contra de nuestro entendimiento económico de las plataformas (véase OCDE, 2018). En particular, las condiciones ofrecidas a cada lado de una plataforma reflejan un equilibrio de intereses entre los diferentes lados de la plataforma (basándose en las condiciones de la demanda de cada lado y la naturaleza de las externalidades). Siempre y cuando aumente el valor global para los consumidores de todos los lados de una plataforma, algunos especialistas argumentarán que no es pertinente que las autoridades de competencia consideren la distribución relativa del valor en la plataforma.

56. Así pues, si bien la decisión de definir uno o varios mercados puede no ser importante a efectos económicos, sí que puede tener consecuencias jurídicas que las autoridades deben considerar detenidamente. En ese caso, puede ser preferible una definición de mercado único, siempre y cuando todos los demás factores se mantengan igual. En concreto, las plataformas de emparejamiento de transacciones podrían constituir un mercado único, dado que prestan un servicio similar (encontrar un emparejamiento) a diferentes grupos de consumidores, los cuales se benefician de externalidades en la plataforma (según OCDE, 2018). En tales casos, puede que las cuotas de mercado no resulten relevantes o puede que sea imposible calcularlas dada la incorporación de ambos lados de la plataforma al mercado.

57. Si bien la situación puede ser más compleja en el caso de las plataformas de generación de audiencias (dado que las externalidades puede que no se produzcan en ambos sentidos), en algunos casos podría considerarse establecer una definición de mercado único, dadas las limitaciones jurídicas descritas anteriormente. Sin embargo, aun cuando se establezcan definiciones de mercados separados, deberán tenerse en cuenta las importantes relaciones entre los lados de una plataforma a la hora de realizar una evaluación de la competencia. En el Recuadro 2 se presenta el ejemplo de una fusión en Brasil que ilustra estas cuestiones.

Recuadro 2. Definición de mercado en Itaú/XP

En 2017, el Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) revisó la adquisición llevada a cabo por un banco (Banco Itaú) de una participación en una plataforma que permite a los consumidores comprar productos financieros online (XP Investimentos). XP ofrecía una serie de productos de diferentes emisores y gestoras de fondos, mientras que los bancos tradicionales ofrecían únicamente sus propios fondos a los clientes (CADE, 2017).

En este caso, la Superintendencia General de CADE consideró la interdependencia entre los emisores de los productos y los consumidores, incluida la mayor utilidad percibida por un lado de la plataforma cuando el número de participantes del mercado aumentaba en el otro lado (Global Competition Review, 2018).

CADE indicó que las cuotas de mercado resultantes de la transacción habrían sido de moderadas a bajas si el análisis se hubiera centrado únicamente en el mercado de venta de productos financieros a consumidores (Global Competition Review, 2018). Sin embargo, en su opinión, la autoridad señaló que XP también ofrecía un servicio en el otro lado de la plataforma que competía con plataformas similares para adquirir productos de emisores y gestoras (tales como bancos pequeños y medianos o pequeñas entidades que ofrecen valores). En vista de ello, CADE consideró las condiciones de competencia de ambos lados del mercado, teniendo en cuenta sus interrelaciones (CADE, 2017).

Fuente: Según la opinión de la Superintendencia General de CADE en el caso 08700.004431/2017-16 Itaú/XP²¹.

4.2. Dimensiones de la competencia no relacionadas con los precios

58. Otro riesgo de la definición del mercado procede de centrarse exclusivamente en el precio como dimensión de la competencia. En el caso de las plataformas digitales, el precio puede que no sea la única dimensión –ni tampoco la más importante– de la competencia. Esto se percibe más claramente cuando los consumidores pueden acceder a las plataformas digitales a un precio cero. En estos casos, puede resultar difícil considerar otros parámetros en los que compiten las empresas, como la innovación o las diversas dimensiones de la calidad.

59. OCDE (2018f) hace hincapié en la necesidad de que las autoridades: (i) determinen las dimensiones pertinentes de la competencia con arreglo a las características que valoran los consumidores; (ii) consideren la relación entre las diferentes dimensiones de la competencia y los pros y contras relacionados (relación precio/calidad, por ejemplo) al evaluar la competencia; y (iii) consideren incorporar la competencia no relacionada con los precios a la hora de definir el mercado. Con respecto a este último apunte, si bien existen algunas adaptaciones cuantitativas a las herramientas de definición de mercado basadas en los precios (como las pruebas SSNIP) solo se dispondrá de los datos necesarios en unos pocos casos. Por tanto, para aplicar un enfoque cualitativo de definición del mercado que se base en aspectos de la competencia distintos de los precios, se puede aplicar un sólido entendimiento de las preferencias de los consumidores, de la elasticidad y la capacidad de sustitución, obtenido mediante encuestas o documentos internos de la empresa sobre el comportamiento esperado de los consumidores. Para guiar esta evaluación, se puede aplicar la prueba del monopolio hipotético, es decir, comenzar con un mercado reducido al que posteriormente se añadan productos para considerar los límites del mercado. Las autoridades deben actuar con cautela para asegurarse de que las dimensiones consideradas sean las dimensiones actuales o potenciales de la competencia, y no utilizar únicamente características de productos para definir los mercados, las cuales pueden no tener en cuenta las dinámicas de la competencia. En el Recuadro 3 se presenta un ejemplo de un caso de fusión en el que los efectos no relacionados con los precios desempeñaron un papel importante (en OCDE, 2018f se pueden encontrar otros ejemplos al respecto).

Recuadro 3. Dimensiones de la competencia no relacionadas con los precios en una fusión en EE.UU.

En su denuncia por la adquisición de Baker Hughes por parte de Halliburton, el Departamento de Justicia de Estados Unidos expresó su preocupación por el impacto de la transacción en la competencia del sector, incluido en relación con los precios, la calidad y la innovación. Se observó que las empresas que se iban a fusionar sólo tenían otro competidor de escala suficiente para ejercer presión competitiva.

Se estableció la importancia de la innovación en base a la caracterización de la propia Baker Hughes como líder del sector en innovación, la magnitud del gasto en I+D de ambas empresas y el número de nuevos productos introducidos. Asimismo, se identificaron ejemplos de proyectos específicos que requerían que ambas empresas realizaran un gasto significativo en I+D para competir. Además, se señaló que la operación supondría la eliminación de proyectos de investigación que se solapaban.

Con respecto a la calidad, el Departamento de Justicia observó que sólo las tres empresas más grandes, incluidas las dos partes de la fusión, poseían datos de calidad sobre yacimientos de petróleo, por ejemplo, lo que sería crucial para la propuesta de valor ofrecida a los consumidores en algunos mercados. Asimismo, se detectaron barreras de entrada significativas, lo cual limitaba las posibilidades de una potencial competencia futura para la empresa tras la fusión.

De este modo, la denuncia del Departamento de Justicia abordó el impacto de la fusión propuesta tanto en la competencia en general como en dos dimensiones específicas de competencia no relacionadas con los precios (y también en los precios). Las partes abandonaron la fusión después de que el Departamento de Justicia emitiera su denuncia.

Fuente: Extraído de OCDE, 2018f (p. 36), según Denuncia de los Estados Unidos de América contra Halliburton Co. y Baker Hughes Inc. ante el Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Delaware, Caso N°. 1:16-cv-00233-UNA.

60. Las características distintas a los precios también pueden desempeñar un papel importante en el alcance geográfico de un mercado. Por ejemplo, el bloqueo geográfico, las limitaciones lingüísticas y los factores culturales pueden dar lugar a definiciones de mercado nacionales, en contraposición a las definiciones transfronterizas, en función de las condiciones específicas del mercado (véase OCDE, 2016d).

4.3. Evidencias y herramientas analíticas para definir los mercados en las plataformas digitales

61. Para superar las dificultades asociadas a la definición del mercado en las plataformas digitales –que van desde los precios cero hasta su rápida evolución– las autoridades de competencia deben aplicar varias estrategias, a saber:

- **Recopilación de evidencias adecuadas de las partes:** Los documentos internos pueden ser especialmente pertinentes para establecer determinadas dimensiones de la competencia y definir los mercados (por ejemplo, presentaciones ejecutivas, mensajes de correo electrónico sobre el posicionamiento competitivo y planes estratégicos), dado que proporcionan una idea clara de cómo la empresa o empresas veían la competencia antes del examen llevado a cabo por una autoridad. Estos

documentos pueden mostrar tanto la identidad de las empresas que se consideran competidoras como las métricas utilizadas para evaluar su posición relativa.

62. Las empresas también pueden contar con determinados análisis que puedan reutilizarse para definir el mercado. Por ejemplo, si una empresa ha contemplado un aumento de los precios o un descenso de la calidad, puede que haya evaluado la respuesta potencial de la demanda en diferentes lados del mercado y su impacto en la rentabilidad.

- **Obtención de evidencias de terceros y encuestas de consumidores:** En los mercados de plataformas digitales en los que el precio puede que no sea una métrica pertinente de la competencia (al menos en un lado), las autoridades de competencia pueden que tengan que basarse en evidencias alternativas. Las encuestas de consumidores y los informes sectoriales y de analistas de inversiones pueden ayudar a identificar potenciales parámetros de la competencia. Una vez identificados estos parámetros, pueden utilizarse las encuestas para tratar de medir la elasticidad de la demanda con respecto a estos parámetros. Posteriormente, esta información podría aplicarse a un marco de pruebas SSNIP, tal y como se describe más adelante.

Los analistas de inversiones y del sector también pueden constituir fuentes útiles de información sobre la evolución futura del mercado, el cual puede evolucionar rápidamente. Por ejemplo, las autoridades de competencia puede que tengan que enfrentarse al reto de evaluar si varias redes sociales y plataformas de contenidos compiten en el mismo mercado. Algunas fuentes han argumentado que estas plataformas compiten por la atención de los usuarios (véase, por ejemplo, Prat y Valletti, 2018). Para determinar la amplitud de la definición del mercado es preciso comprender la sustituibilidad de estas plataformas en la mente de los consumidores y cómo está evolucionando habida cuenta de los rápidos cambios que se vienen produciendo en la funcionalidad y características de las plataformas.

- **Adaptación de la prueba SSNIP:** Tal y como se describe en OCDE (2018a), es necesario adaptar la prueba SSNIP (incremento de precios pequeño pero significativo y no transitorio) antes de aplicarla a los mercados de plataformas. Esto se debe a las interrelaciones entre los diferentes lados de las plataformas. En concreto, para aplicar correctamente este análisis, la autoridad tendría que: (i) evaluar la variación de la demanda en un lado de la plataforma con respecto a una prueba SSNIP, (ii) predecir el cambio de la demanda en los otros lados como respuesta a dicha variación, (iii) determinar cuáles serían los precios de equilibrio del mercado en estos otros lados como respuesta a la variación de la demanda. Posteriormente, este ejercicio debería repetirse para cada lado del mercado y con un aumento simultáneo de los precios en ambos lados. En los casos en los que existan precios cero, la prueba SSNIP en el lado del mercado a precio cero no generaría resultados valiosos. Por tanto, esta prueba tendría que llevarse a cabo con arreglo a los costes totales de una transacción (véase OCDE, 2018a).

Realizar una prueba SSNIP con métodos cuantitativos podría resultar muy laborioso, ya que requeriría una estimación fiable de las elasticidades de la demanda y el valor de las externalidades de redes en la plataforma. Un enfoque alternativo – cuando sea importante la competencia no relacionada con los precios– podría consistir en llevar a cabo una prueba SSNDQ (descenso de calidad pequeño pero significativo y no transitorio), si bien rara vez se ha aplicado esta prueba en términos cuantitativos y resultaría laboriosa en términos de datos.

Sin embargo, puede que las pruebas SSNIP y SSNDQ sean un ejercicio útil para realizar el análisis cualitativo que apoye una definición del mercado, especialmente para evitar un enfoque que se base únicamente en las características de la plataforma, lo que probablemente no aporte información de valor. En el Recuadro 4 se presenta un ejemplo de enfoque cualitativo de la definición del mercado.

Recuadro 4. Definición de mercado en Facebook/WhatsApp

En agosto de 2014, Facebook notificó a la Comisión Europea su intención de adquirir WhatsApp. Ambas partes ofrecían aplicaciones para smartphones que permitían a los usuarios comunicarse mediante mensajes de texto, fotos, voz y vídeo.

La Comisión centró su investigación en tres ámbitos: (a) servicios de comunicación a consumidores, (b) servicios de redes sociales y (c) publicidad online. En este caso, teniendo en cuenta que los dos primeros productos son gratuitos, se identificó el mercado de referencia utilizando evidencias cualitativas.

La Comisión optó por no segmentar más el mercado por plataforma de sistema operativo ni incluir en el mercado de referencia los servicios de comunicaciones tradicionales como los SMS, MMS o el correo electrónico. El mercado geográfico identificado por la Comisión hacía referencia, cuando menos, al nivel del EEE (Espacio Económico Europeo), si no a escala mundial.

Se tuvo en cuenta la importancia de los efectos de redes en estos mercados; sin embargo, el análisis reveló una serie de factores mitigantes con respecto a estos efectos, entre los que figuraban: la dinámica evolución del mercado; el corto ciclo de innovación; el comportamiento de multiconexión de los usuarios; y la facilidad para cambiar de proveedor. La Comisión autorizó la fusión en octubre de 2014. En mayo de 2017, Facebook fue multado con 110 millones de euros por proporcionar información incorrecta sobre la posibilidad de emparejar las cuentas de los usuarios en Facebook y en WhatsApp.

Fuente: Extraído de OCDE, 2018h (pp. 48-49), basado en el Comunicado de Prensa de la Comisión Europea (2017), «Mergers: Commission fines Facebook €110 million for providing misleading information about WhatsApp takeover», http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1369_en.htm.

5. Evaluación del poder de mercado de las plataformas digitales

63. Una de las principales dificultades a las que se enfrentan las autoridades de competencia en los casos de aplicación normativa a las plataformas digitales es determinar el alcance del poder de mercado de esas empresas (es decir, la capacidad de estas empresas para fijar unilateralmente los precios por encima del nivel competitivo o la calidad por debajo de este). Esta evaluación es pertinente tanto para comprender el efecto de las fusiones como para evaluar si una empresa mantiene una posición dominante en el contexto de un caso de abuso. La fuente de este poder de mercado –barreras de entrada, derechos de propiedad intelectual, fuertes efectos de redes, entre otros elementos– puede proceder de un lado del mercado, pero se ejercerá en toda la plataforma. Por tanto, centrar el análisis en un lado puede ocultar la naturaleza y los efectos del poder de mercado. El análisis de un solo lado puede sobreestimar o subestimar el poder de mercado al no evaluar la influencia de las condiciones de la competencia en los otros lados de la plataforma.

64. Cuando se trata de identificar y evaluar el poder de mercado en una plataforma digital, un primer paso importante puede ser comprender la estructura de precios y el modelo de negocio. La estructura de precios refleja el ejercicio de equilibrio realizado por las empresas entre los distintos lados del mercado y puede aportar pistas sobre las condiciones de la demanda en cada uno de los lados. Por ejemplo, en una plataforma, algunos lados pueden soportar una parte desproporcionada de los costes monetarios, lo cual puede reflejar tanto la naturaleza de las externalidades generadas como las alternativas disponibles para los consumidores del otro lado. Las condiciones distintas a los precios ofrecidas a los diferentes lados del mercado también pueden reflejar las fuentes del potencial poder de mercado, por lo que el precio debería ser únicamente un elemento de la evaluación. En particular, es importante comprender cómo genera ingresos la plataforma, de dónde proceden, y las dimensiones de la competencia no relacionadas con los precios (es decir, la calidad) que pueden utilizarse para evaluar el poder de mercado de cada lado. Por ejemplo, la cantidad de datos personales recopilados podría considerarse una dimensión pertinente de la competencia en un lado del mercado, en la medida en que sea importante para los consumidores y traten de reflejarlo en sus decisiones de compra (véase, por ejemplo, OCDE, 2018f).

65. Posteriormente, una autoridad puede utilizar este entendimiento para evaluar el poder de mercado basándose en la capacidad de respuesta de la demanda a los cambios de precios o de calidad. Un enfoque habitual en el análisis de fusiones en mercados unilaterales es el uso del índice de presión al alza de los precios (UPPI) o bien del índice bruto de presión al alza de los precios (GUPPI). La adaptación de estos enfoques a los mercados multilaterales (mediante el enfoque explicado en OCDE, 2018a) puede ser intensiva en datos, ya que requeriría: (i) la elasticidad de precios de la demanda para cada lado del mercado; (ii) la elasticidad de la demanda para cada lado del mercado con respecto a la demanda del otro lado del mercado; y (iii) una estimación de cómo cambiaría el precio en cada lado del mercado en respuesta a un cambio de precios en el otro. Pueden utilizarse encuestas para calcular estas elasticidades, aunque deben diseñarse cuidadosamente, ya que las preguntas deben formularse de manera que tengan sentido para los consumidores (por ejemplo, en términos absolutos y no porcentuales). Asimismo, la autoridad debe buscar la validación externa de cualquier respuesta proporcionada por la propia plataforma con respecto al tercer efecto (sobre la respuesta de precios en los otros lados de la plataforma), dado que tienen un incentivo para subestimar cualquier poder de mercado que puedan tener.

66. Tal y como se ha señalado en el Apartado 4, los mercados en los que los consumidores obtienen productos a un precio cero pueden complicar estos análisis. La elasticidad de la demanda de un aumento del precio cero a un número positivo sería infinita, lo cual no permite calcular los índices. Además, la literatura disponible sugiere que los consumidores pueden responder de formas muy singulares a un precio cero, por ejemplo, valorando un producto de precio cero más de lo esperado (véase OCDE, 2018c).

67. Sin embargo, la falta de voluntad de los consumidores para pagar un precio positivo por un producto no es una prueba concluyente de que una plataforma no tenga poder de mercado, especialmente si se produce una respuesta limitada por parte de los consumidores ante unas disminuciones rentables de la calidad (desde el punto de vista de la empresa) con respecto a dimensiones que son importantes para ellos. De hecho, puede haber mercados que teóricamente contarían con precios negativos en perfecta competencia. Asimismo, dada la naturaleza potencialmente única del comportamiento de los consumidores, un precio cero podría de hecho constituir una barrera conductual de entrada para nuevas empresas que puede que tengan que cobrar un precio nominalmente más alto –aun cuando

dichas empresas ofrezcan un mayor nivel de calidad en las dimensiones que son importantes para los consumidores.

68. Cuando no sea posible efectuar una cuantificación, podría utilizarse un enfoque cualitativo para evaluar la capacidad de respuesta de la demanda. Por ejemplo, si los consumidores utilizan una plataforma digital a un precio cero, un informe elaborado por analistas del sector puede ayudar a identificar los principales parámetros competitivos del sector, por ejemplo, la facilidad de uso, la variedad y las políticas de reembolso. Posteriormente, se podría realizar una encuesta para determinar en qué medida responderían los consumidores ante una reducción de la variedad o un empeoramiento de las políticas de reembolso. Los documentos internos de la empresa podrían resultar de utilidad para comprender cómo valoran los anunciantes la exposición a los anuncios por usuario. De este modo, se podrían evaluar las presiones competitivas a las que se enfrenta la empresa en virtud de las respuestas probables de los consumidores de ambos lados de la plataforma. Sin embargo, en este enfoque, no se debe asumir que los precios actuales sean competitivos. En otras palabras, las limitaciones de la capacidad de una empresa para apartarse del nivel actual de precios o de calidad no refutan el poder de mercado si las condiciones actuales ya reflejan dicho poder de mercado. Por tanto, si bien este enfoque puede ser un indicador útil del poder de mercado, deberá evaluarse en el contexto de evidencias adicionales.

69. Un enfoque alternativo –si bien sirve únicamente como indicador del poder de mercado actual y no tanto como herramienta para medir el impacto de una fusión– es el índice de Lerner ajustado, identificado por Tremblay (2017). Esta métrica tradicional del margen de coste-precio de una empresa podría adaptarse a un mercado de plataformas sumando los beneficios totales y los costes fijos de una plataforma y dividiendo la suma entre los ingresos totales de la plataforma. Este enfoque permite utilizar información financiera, la cual probablemente sea más accesible que los datos detallados de las transacciones necesarios para calcular las elasticidades. Sin embargo, este ejercicio deberá realizarse con cuidado para asegurarse de que las cifras reflejen únicamente los costes e ingresos asociados a la plataforma en cuestión.

70. Para complementar estas opciones, OCDE (2018a) identifica también varios indicadores alternativos de poder de mercado. Sin embargo, estas alternativas deben utilizarse con cautela, habida cuenta de algunas de las hipótesis inherentes a las mismas:

- **Barreras de entrada:** Las barreras de entrada, como puedan ser los elevados costes fijos, importantes activos (por ejemplo, datos), propiedad intelectual y efectos de redes, pueden generar poder de mercado. Sin embargo, la existencia de estas barreras debe evaluarse cuidadosamente en caso de que existan plataformas digitales alternativas con estructuras de costes o tecnologías diferentes que impongan presiones competitivas. Incluso si estas alternativas no compiten actualmente en el mercado, puede que cuenten con los recursos necesarios para entrar en él. La evaluación de estas barreras por parte de una autoridad podría ser validada por informes sectoriales o de analistas de inversiones, ya que es probable que estos profesionales hayan llevado a cabo un análisis significativo de las estructuras de costes del sector y de su susceptibilidad a la entrada de nuevos competidores.
- **Indicadores de rentabilidad:** Si una empresa presenta unos niveles de beneficios relativamente altos en comparación con otras empresas del mercado, esto podría ser un indicador potencial de poder de mercado, pero se necesitarán evidencias adicionales para comprender las causas (por ejemplo, eficiencia, innovación,

diferenciación de productos, decisiones de inversión, etc.). Si la empresa ha conseguido estos beneficios relativamente altos de forma sistemática en los últimos años podría ser útil comprender las condiciones competitivas existentes. En particular, al analizar la evolución de los beneficios a lo largo del tiempo se puede demostrar si un mercado ha sido susceptible a la competencia en el pasado (por ejemplo, si otras empresas han superado a las empresas dominantes). La estabilidad de los beneficios a lo largo del tiempo podría ser una señal de poder de mercado, pero el horizonte temporal utilizado para esta evaluación debe reflejar las características del sector (es decir, su susceptibilidad a cambios rápidos). Es necesario contar con información de contexto adicional para entender si durante este tiempo una empresa ha introducido nuevas características o innovaciones significativas para mantener su posición en el mercado a la vista de las presiones competitivas, aunque puede que se hayan plasmado tales cambios en la evolución de los beneficios en caso de que requirieran inversiones significativas. También es necesario utilizar indicadores de beneficios económicos (y no beneficios contables). El índice de Lerner, identificado por Tremblay (2017), podría ser una buena alternativa.

- **Cuotas de mercado e indicadores de concentración:** Los análisis basados en las cuotas de mercado o en la concentración (como pueda ser el índice Herfindahl-Hirschman) no deben utilizarse de forma aislada en los mercados de plataformas digitales. Estos análisis requieren la adopción de juicios de valor subjetivos con respecto a los competidores de una empresa e implícitamente asumen que las plataformas ofrecen servicios homogéneos, lo cual es especialmente inexacto a la vista de la importancia de los efectos de redes en los mercados de plataformas. Además, al basarse en un único indicador (por ejemplo, el tráfico de búsqueda o los ingresos publicitarios) puede que no se capte adecuadamente la naturaleza multilateral de un mercado. No obstante, comparar la evolución de distintas métricas de cuotas de mercado a lo largo del tiempo podría resultar de utilidad como indicador de la competitividad del mercado.
- **Multiconexión:** La multiconexión puede ser un indicador útil de las dinámicas competitivas de un sector, pero su presencia o ausencia por sí sola no es determinante del poder de mercado (tal y como se ha comentado en el Apartado 2).

6. Evaluación de posibles conductas indebidas que afecten a los mercados de plataformas digitales

71. Las conductas anticompetitivas que pueden surgir en los mercados de plataformas digitales pueden generar tanto teorías directas como teorías más ambiguas sobre los perjuicios ocasionados. En este apartado se describen dos categorías principales de preocupaciones antimonopolio en relación con las plataformas digitales: la colusión y las restricciones verticales. Las autoridades que decidan si seguir adelante o no con un caso de plataformas digitales puede que tengan que sopesar los recursos necesarios y las posibilidades de éxito con la magnitud de los daños ocasionados a los consumidores y la disponibilidad de instrumentos alternativos (por ejemplo, reglamentos de protección de consumidores o de protección de datos) para resolver esa preocupación (se analiza con mayor profundidad en el Apartado 3 anterior).

6.1. Colusión en plataformas digitales

72. Al igual que en cualquier otro mercado, los casos de colusión que implican a plataformas digitales generan un perjuicio económico directo para los consumidores y han de situarse entre los casos más prioritarios de investigación. En estos mercados pueden surgir dos riesgos específicos:

- **Colusión algorítmica:** Los mercados de plataformas digitales a menudo presentan unos precios transparentes y, al menos en algunos casos, utilizan algoritmos que procesan datos sobre las condiciones del mercado para fijar los precios. Tal y como se describe en OCDE (2017), esta situación puede permitir que se lleve a cabo una práctica de colusión, al facilitar que los participantes de un cártel puedan efectuar un seguimiento del comportamiento de los otros participantes y castigar a los que se desvíen del acuerdo. Un ejemplo de ello es el acuerdo formado en Amazon Marketplace en el Reino Unido (véase OCDE, 2017). Sin embargo, puede surgir un escenario más complejo si los algoritmos de maximización de beneficios alcanzan un resultado tácitamente colusorio sin que exista un acuerdo explícito entre las empresas o sin instrucciones por parte de sus diseñadores. Las prohibiciones relativas a los cárteles puede que no sean aplicables en estas situaciones, dependiendo del diseño de los algoritmos y del comportamiento de las empresas. Distinguir entre estos dos escenarios y, por tanto, decidir si tomar medidas o no de aplicación normativa requerirá los mismos enfoques que en cualquier otro mercado—esto es, identificar evidencias de la intención y un acuerdo al respecto. Sin embargo, las autoridades pueden considerar utilizar los datos disponibles en su beneficio desarrollando nuevos métodos de detección, como puedan ser sus propios algoritmos. Aunque no sean concluyentes, estos métodos pueden incluir el análisis de los patrones de precios para determinar una supuesta variabilidad, ajustes de precios rápidos y sincronizados (que pueden denotar el uso de algoritmos) y evidencias de que se haya castigado a quienes se hayan desviado de lo acordado.
- **Desarrollo de cárteles:** Las plataformas digitales, en especial las plataformas de transacciones, podrían estar en posición de facilitar la colusión entre vendedores de un lado del mercado. Por ejemplo, una plataforma podría servir como «centro de operaciones» en un cártel de tipo radial (también denominado cártel «hub-and-spoke»), actuando como canal para el intercambio de información entre competidores que hayan acordado coludir y castigando potencialmente a quienes se desvíen del acuerdo. Si bien no se trata de una nueva teoría sobre daños ocasionados, las autoridades de competencia se enfrentan al reto de determinar si ciertos acuerdos verticales (por ejemplo, acuerdos de exclusividad o límites en precios minoristas) deben considerarse un cártel «hub-and-spoke» o restricciones verticales. Esta decisión tiene un impacto significativo, ya que en la mayoría de las jurisdicciones la conducta de los cárteles puede procesarse por vía judicial sin necesidad de probar el daño ocasionado al consumidor (en OCDE, 2018g, pp. 40-42 se analiza este aspecto con mayor detenimiento). En el Recuadro 5 se describe un caso en el que se abordan acusaciones de este tipo.

Recuadro 5. Acusaciones de colusión en el sector del transporte de pasajeros en Brasil

En 2018, la Superintendencia General de CADE analizó si Uber había actuado como facilitador de un cártel. La autoridad inició una investigación preliminar a raíz de una denuncia en la que se alegaba, entre otras cosas, que Uber había facilitado un cártel al fijar los precios para los conductores afiliados.

Tras concluir la investigación, CADE decidió desestimar la denuncia. La autoridad concluyó que Uber estableció su modelo de precios en respuesta a las decisiones de los conductores con respecto a sus horas trabajadas, y que no había pruebas suficientes de acuerdos colusorios entre los conductores.

Además, CADE emitió recomendaciones para que Uber y otras plataformas digitales similares aumentaran la competencia en el sector del transporte. Estas recomendaciones incluían un programa de cumplimiento de las normas de competencia para los conductores, entre otras razones, para concienciarles de que las prácticas de coordinación dirigidas a aumentar los precios (por ejemplo, apagando simultáneamente la aplicación Uber para subir los precios) son ilegales. CADE también animó a las plataformas a que consideren un modelo de negocio que permita a los conductores fijar sus propios precios (similar al de Airbnb).

Fuente: Parr, 2018a.

73. Como se analiza más adelante, las restricciones verticales pueden generar beneficios significativos en favor de la competencia, al menos en algunas circunstancias, como por ejemplo, la mejora de la competitividad al permitir que los nuevos actores del mercado compitan de manera más efectiva. Sin embargo, también pueden generar importantes efectos anticompetitivos, como la disminución de la competencia horizontal y la exclusión de competidores. Por tanto, las autoridades quizá tengan que tener en cuenta ambas posibilidades en sus análisis, considerando estos acuerdos como restricciones verticales y no como colusión, salvo en los casos en que los hechos sugieran un acuerdo horizontal evidente entre competidores.

6.2. Restricciones verticales

74. Una segunda categoría, quizás más controvertida, de conducta anticompetitiva que está surgiendo en los mercados de plataformas digitales es la imposición de restricciones verticales (es decir, restricciones aplicadas a empresas que se sitúan por encima o por debajo de otra empresa en la cadena de distribución). Concretamente, existe la preocupación de que las empresas puedan imponer condiciones a otras empresas situadas en fases anteriores o posteriores de la cadena de valor con el fin de minimizar la competencia de precios y excluir a competidores del mercado. A diferencia de los acuerdos horizontales, estas restricciones se evalúan caso por caso, ya que pueden ser favorables o contrarias a la competencia. Este tipo de restricciones pueden incluir las siguientes prácticas:

- **Acuerdos de exclusividad:** Se trata de acuerdos entre empresas de distintos niveles de la cadena de distribución que les obligan a comprar o vender únicamente sus productos o servicios. Por ejemplo, un fabricante puede alcanzar a un acuerdo de exclusividad con una cadena minorista, en virtud del cual dicha cadena se compromete a no vender productos de ningún fabricante competidor en sus tiendas.

Las empresas también pueden emplear acuerdos de exclusividad de facto, como pueda ser el uso de bonus y descuentos por fidelización. Estos acuerdos pueden mejorar la eficiencia y el bienestar del consumidor si alinean ciertos incentivos a lo largo de la cadena de distribución. Por ejemplo, un acuerdo de exclusividad puede hacer que las cadenas minoristas tengan suficientes incentivos para invertir en la promoción y exhibición del producto de un fabricante. Los acuerdos de exclusividad también pueden ser de gran valor para los nuevos participantes en un mercado, ya que pueden ayudar a fijar el posicionamiento de la empresa, generar economías de escala y garantizar que un producto se exhiba adecuadamente para los consumidores.

75. Sin embargo, los acuerdos de exclusividad también pueden generar importantes efectos anticompetitivos en los mercados de plataformas digitales. Por ejemplo, si tenemos en cuenta la importancia de los efectos de redes, una empresa dominante podría tratar de utilizar los acuerdos de exclusividad con los consumidores en un lado de una plataforma (por ejemplo, con los proveedores de servicios que vendan a través de la plataforma) para impedir que cualquier otro competidor pueda atraer a una base de usuarios suficiente para competir (OCDE, 2018a). En un contexto de multiconexión, estas restricciones pueden exacerbar sus efectos, ya que la capacidad de los usuarios para probar múltiples plataformas diferentes podría ser clave para la competitividad en el mercado. Así pues, especialmente cuando sea una empresa dominante la que imponga acuerdos de exclusividad, estos pueden generar perjuicios para la competencia y deben evaluarse sobre la base de si existe una justificación objetiva para ello (es decir, una lógica empresarial que vaya más allá de la mera exclusión de los competidores del mercado, lo que significa que el acuerdo habría sido rentable si no hubiera tenido ninguna repercusión en sus rivales, tal y como lo describe Katz en OCDE, 2018a, y se explica más adelante con relación a los precios abusivos).

- **Acuerdos de distribución selectiva:** Los acuerdos de distribución selectiva generalmente imponen condiciones a los establecimientos minoristas que deseen vender los productos de un fabricante. Por ejemplo, pueden ser especialmente habituales en el caso de fabricantes de artículos de lujo para tratar de garantizar que sus productos sólo se vendan en establecimientos de gama alta, protegiendo así su imagen de marca. Otro tipo de restricción relacionada sería la prohibición de vender un producto online, la cual podría ser una prohibición explícita o de facto (por ejemplo, obligando a disponer de una sala de exposición física). Existe la preocupación de que estas restricciones puedan ir más allá de lo considerado justificable desde el punto de vista de la eficiencia y perjudicar la competencia (véase, por ejemplo, OCDE, 2018g, pp. 17-19).
- **Mantenimiento del precio de reventa (MPR):** El MPR se produce cuando una empresa abastecedora (por ejemplo, un fabricante) impone limitaciones de precios a empresas situadas más abajo en la cadena de valor (por ejemplo, distribuidores o establecimientos minoristas). Cuando se trata de limitar un precio máximo, esta situación no suele generar problemas importantes de competencia. Sin embargo, cuando lo que se establece es un precio mínimo o un precio fijo, sí que puede menoscabar la competencia. Al igual que otras restricciones verticales, el MPR tiene algunas justificaciones favorables a la competencia. Por ejemplo, puede contribuir a que los establecimientos minoristas tengan incentivos para invertir en la promoción de los productos y evitar que algunas empresas del mercado se beneficien injustamente (parasitismo). Por ejemplo, una cadena minorista puede permitir que los consumidores prueben un producto en sus tiendas y contratar personal debidamente cualificado para ello. Sin embargo, su precio puede ser más

alto que en otros establecimientos minoristas más básicos que no ofrezcan este servicio. El MPR puede evitar que estos establecimientos minoristas más baratos se aprovechen de los esfuerzos de la cadena minorista que ofrezca esos servicios más completos (incluida la prueba del producto), evitando que los consumidores prueben el producto en un establecimiento y terminen comprándolo en el otro porque su precio sea menor. En las plataformas digitales, este tipo de característica puede ser esencial –por ejemplo, para garantizar que haya suficientes conductores en una aplicación de transporte compartido (Hovenkamp, 2019).

76. A pesar de estas justificaciones, las prácticas de MPR pueden generar daños importantes, ya que suprimen la competencia entre establecimientos minoristas a la hora de vender productos de la misma marca y pueden facilitar la colusión mediante la disciplina y transparencia de precios. Tal y como se ha indicado anteriormente, puede que resulte más práctico que las autoridades de competencia traten esta conducta como una restricción vertical que como un cártel «hub-and-spoke», y permitan que se tengan en cuenta todas las eficiencias que justifiquen la conducta (y, en ese caso, si existen métodos menos anticompetitivos para lograr las mismas eficiencias). Por tanto, la aplicación normativa podría centrarse en aquellos casos en los que la competencia entre marcas sea débil (es decir, cuando el proveedor sea dominante). En el Recuadro 6 se exponen algunas orientaciones proporcionadas a las empresas del Reino Unido para evitar prácticas de MPR anticompetitivas.

Recuadro 6. Guía de MPR en el Reino Unido

La autoridad británica de defensa de la competencia (Competition and Markets Authority, CMA) se ha mostrado especialmente activa a la hora de examinar las cláusulas de MPR en el ámbito online.

A raíz de un caso de 2017 en el que la CMA impuso una multa a un proveedor de accesorios de iluminación para el hogar por intentar dictar los precios mínimos al por menor, esta autoridad publicó una carta para sensibilizar a los distintos agentes del mercado sobre la aplicación de las cláusulas MPR.

En particular, la carta pone de manifiesto los puntos más pertinentes que se deben conocer en la práctica del MPR:

Si es usted proveedor:

- *No debe dictar el precio al que se vendan sus productos, ya sea de forma online o a través de otros canales de venta.*
- *Las políticas que establecen un precio mínimo anunciado de venta online pueden equivaler a un MPR y suelen ser ilegales.*
- *No utilice amenazas o incentivos económicos ni tome ninguna otra medida (como retener el suministro u ofrecer condiciones menos favorables) para que los distribuidores de sus productos cumplan los precios de reventa recomendados.*
- *No oculte los acuerdos MPR – las políticas restrictivas de precios en acuerdos entre empresas son ilegales, ya sean verbales o escritos. Del mismo modo, no trate de utilizar políticas aparentemente legítimas (por ejemplo, licencias de imagen) para ocultar prácticas MPR.*
- *Si recibe una carta de advertencia de la CMA, tómela en serio y busque asesoramiento jurídico independiente para que su negocio cumpla la normativa de competencia.*

Si es usted revendedor/establecimiento minorista:

- *Tiene derecho a fijar el precio de los productos que vende, ya sea de forma online o a través de otros canales de venta.*
- *Por lo general, los proveedores no están autorizados a dictar los precios a los que usted debe vender o anunciar sus productos online.*
- *Si ha acordado con su proveedor vender un producto a un precio fijo o mínimo, es posible que ambos estén infringiendo la normativa de competencia.*
- *Si un proveedor le pide que cumpla una política restrictiva de precios, debe informar a la CMA al respecto.*

Fuente: Extraído de OCDE, 2018h (p. 63), en base a https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/620454/res-ale-price-maintenance-open-letter.pdf

- **Acuerdos de nación más favorecida (NMF) y acuerdos de paridad entre plataformas (APEP):** Los acuerdos de nación más favorecida (NMF) hacen referencia a acuerdos entre empresas vinculadas en una cadena de distribución vertical que incluyen el compromiso de una parte a ofrecer las condiciones más favorables a la otra parte. Por ejemplo, un proveedor podría comprometerse en un acuerdo NMF a no ofrecer un precio más bajo a ningún otro establecimiento o cadena minorista. Este tipo de acuerdos suelen surgir en los mercados de plataformas digitales en forma de acuerdos de paridad entre plataformas (APEP) - esto es, un acuerdo por el que los proveedores se comprometen a no ofrecer sus productos en plataformas rivales a un precio inferior. Estos acuerdos pueden ser específicos –por ejemplo, para impedir que un proveedor venda un producto en su propia web a un precio inferior al ofrecido a la plataforma– o generales –cuando el proveedor no puede ofrecer un precio más bajo en ninguna otra parte. Un ejemplo destacado es el caso de Booking.com, que exigía a los hoteles que utilizaban su plataforma que no ofrecieran un precio más bajo en ninguna otra plataforma ni en su propia web, hasta que intervinieron las autoridades de competencia (véase OCDE, 2018g para Europa y Turquía y Recuadro 7 para Brasil).

Recuadro 7. Acuerdos NMF en agencias de viajes online en Brasil

El Tribunal de CADE abordó los acuerdos NMF en el contexto de una investigación de Booking, Decolar y Expedia, que se resolvió en marzo de 2018. La investigación se había iniciado a raíz de una denuncia presentada por una asociación de hoteles, que alegaba que las agencias de viajes online imponían acuerdos NMF, impidiendo que los hoteles ofrecieran mejores habitaciones o condiciones en sus propios canales de venta o en plataformas rivales (Parr, 2018b).

Con respecto a los acuerdos NMF, CADE optó por un enfoque basado en los efectos generados. La autoridad señaló que este tipo de acuerdos pueden restringir la competencia al homogeneizar los precios y aumentar las barreras de entrada a nuevas agencias de viajes online. Sin embargo, señaló que los acuerdos NMF también generan ventajas, como disuadir el parasitismo (es decir, que los consumidores comparen los precios en una agencia de viajes online y luego hagan sus reservas directamente en el hotel o en otro operador de viajes online). A este respecto, CADE consideró que debía permitirse a las agencias de viajes online utilizar los acuerdos NMF con relación a las ventas directas en las web de los hoteles, pero no en canales offline (por ejemplo, ventas directamente en el mostrador del hotel o en agencias de viajes) o en otras agencias de viajes online (Global Competition Review, 2018).

77. Estos acuerdos pueden perjudicar tanto la competencia entre plataformas como entre proveedores. Por ejemplo, una nueva plataforma que pretenda atraer a proveedores podría ser incapaz de hacerlo si no puede ofrecer precios más bajos a los consumidores para captar una masa crítica de usuarios a la plataforma.

78. Los acuerdos de paridad entre plataformas pueden ser un tipo de acuerdo NMF especialmente perjudicial porque implican que una plataforma acordará con el lado del proveedor del mercado el precio que se ofrecerá a un tercero (es decir, al consumidor). Dado que el consumidor no es parte en el acuerdo ni está presente para defender sus intereses, puede generar un perjuicio que un acuerdo NMF tradicional no causaría (ya que un proveedor no aceptaría condiciones que no redundaran en su propio interés – véase OCDE, 2018a).

79. Sin embargo, estos acuerdos pueden ser instrumentos eficaces para los nuevos participantes de un mercado, por lo que las medidas de aplicación normativa deberían centrarse en las empresas dominantes, que pueden estar mejor posicionadas para imponer estos acuerdos en cualquier caso. En función de las normas legales de una jurisdicción, la carga puede recaer en una plataforma dominante para demostrar las eficiencias del acuerdo.

80. Para evaluar los efectos de las restricciones verticales es necesario que las autoridades de competencia comprendan el alcance de la restricción y si es vinculante, así como las razones por las que quiera participar cada uno de los lados (OCDE, 2018a, p. 28). Posteriormente, podría considerarse el efecto de la restricción sobre la producción total del mercado, por ejemplo, el volumen total de transacciones. Tal y como explican Wright y Yun (2019), a la hora de evaluar el efecto de la restricción, esta evaluación resulta más relevante que limitarse a valorar el impacto de los precios en un lado del mercado, dada la importancia de las externalidades de redes en la plataforma y las complejidades en la estructura de precios de toda la plataforma. Si se puede establecer que la producción total del mercado (es decir, para la plataforma y sus competidores) no ha aumentado como resultado de la restricción, y que algunos consumidores están siendo perjudicados cuando realizan transacciones, el daño quedará claramente establecido (como se establece en Hovenkamp, 2019). Para realizar esta evaluación, es necesario determinar cuál habría sido la producción total del mercado sin esa restricción, es decir, el escenario contrario correspondiente. Por ejemplo, se puede considerar la evaluación de los efectos de una restricción dos años después de su introducción. Comparar la producción total antes y después de imponer la restricción (por ejemplo, año 1 frente a año 2) sería inexacto, ya que no tendría en cuenta otros cambios que se habrían producido durante el mismo período. Por tanto, sería necesario hacer una estimación de cuál habría sido la producción total en el año 2 sin la restricción (por ejemplo, a través de preguntas como: ¿cuál era la tasa de crecimiento esperada? ¿hubo otros efectos externos que afectaron a la producción total?).

6.3. Otras conductas (abusos de posición dominante)

81. Aparte de las restricciones verticales descritas anteriormente, existen otros tipos de conducta indebida que pueden surgir en los mercados de plataformas digitales. Si bien estas conductas no se han abordado en detalle en este informe, algunas investigaciones sugieren que pueden generar daños significativos. Debido a los importantes problemas prácticos y conceptuales que plantean, puede que las autoridades deseen establecer un orden de prioridades teniendo en cuenta los recursos necesarios para llevar a cabo estos casos y la magnitud del daño potencial. OCDE (2018g) proporciona más información sobre varios tipos de casos, entre ellos:

- **Vinculación y agrupación en paquetes:** En algunos casos, el hecho de que una empresa exija la compra de varios productos juntos, en lugar de poder comprarlos por separado, podría considerarse anticompetitiva. En particular, existe la preocupación de que una empresa pueda vincular la compra de un producto –con respecto al que tiene una posición dominante en el mercado– con la compra de otro producto –a fin de excluir a los competidores de este último mercado. En los mercados de plataformas digitales puede que surjan problemas específicos a la hora de vincular y agrupar productos, por ejemplo, a la hora de definir los límites de los distintos productos (por ejemplo, en caso de que una serie de servicios relacionados de una misma plataforma constituyan productos diferentes) y el grado en que dicha «vinculación» sea, de hecho, vinculante para los consumidores (véase OCDE, 2018g). Sin embargo, algunos estudios han indicado que la vinculación podría ser

especialmente perjudicial en los mercados multilaterales cuando vincula a diferentes mercados multilaterales, por lo que puede ser necesario analizar esta cuestión en profundidad (véase, por ejemplo, Iacobucci y Ducci, 2018). En el Recuadro 8 se presenta un ejemplo de un caso de vinculación en el que intervienen plataformas digitales.

Recuadro 8. Acusaciones de vinculación de Microsoft en Estados Unidos

En octubre de 1998, el Departamento de Justicia de Estados Unidos demandó a Microsoft Corp. (Microsoft) por su práctica de vincular el sistema operativo Windows con el navegador Internet Explorer.

Durante el primer juicio, el Tribunal de Distrito determinó que Microsoft tenía poder de monopolio en el mercado de sistemas operativos y declaró que la vinculación como tal era ilegal. La resolución impuesta fue la desintegración de Microsoft en dos unidades diferentes: una que ofrecía sistemas operativos y otra que ofrecía software.

El Tribunal de Apelaciones rechazó la decisión del Tribunal de Distrito, imponiendo una evaluación en base al criterio razonable. El Tribunal impugnó la primera sentencia por no haber tenido en cuenta las posibles eficiencias derivadas de esa vinculación, que podrían haber compensado cualesquiera efectos anticompetitivos.

En noviembre de 2001, Microsoft llegó a un acuerdo con el Departamento de Justicia, que en parte obligó a la empresa a compartir sus interfaces de programación de aplicaciones (API) con otras empresas. Aparte del procedimiento judicial, la teoría del perjuicio que subyace al caso constituye un buen ejemplo de cómo una empresa podría utilizar una estrategia de vinculación para proteger su posición dominante en la propia vinculación y no en el mercado del producto vinculado.

De hecho, se acusó a Microsoft de limitar la expansión de Netscape Navigator (un navegador de Internet de la competencia) porque el middleware subyacente (Java) utilizaba un lenguaje de programación que permitía que las aplicaciones se ejecutaran en múltiples sistemas operativos. En otras palabras, la amenaza competitiva era que un eventual éxito de Netscape habría representado un incentivo para que los desarrolladores (y usuarios) utilizaran Java, con el consiguiente riesgo de constituir una base sobre la que desarrollar nuevos sistemas operativos.

Fuente: Extraído de OCDE, 2018h (p. 56), basado en Estados Unidos v. Microsoft Corporation, 253 F.3d 34.

- **Denegación de suministro:** En algunas jurisdicciones, puede que un determinado activo se considere esencial para que las empresas compitan en un mercado, por lo que las medidas adoptadas por una empresa dominante integrada verticalmente para excluir a sus competidores mediante el control del acceso podrían considerarse un abuso. Sin embargo, puede que la aplicabilidad de estas cuestiones a los mercados de plataformas digitales no esté muy clara. Por ejemplo, puede resultar difícil establecer que un determinado conjunto de datos constituya un activo esencial si terceras partes podrían adquirir otros conjuntos de datos alternativos con un propósito similar. La necesidad de demostrar la importancia de un determinado activo o infraestructura en una plataforma digital puede ser considerable. En el Recuadro 9 se presenta un ejemplo de este tipo de preocupaciones en México.

Recuadro 9. Preocupaciones por abuso de posición dominante en Walmart/Cornershop

Recientemente, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) de México analizó los riesgos de los efectos unilaterales en el contexto de las plataformas digitales. La autoridad analizó la adquisición propuesta por Walmart de Cornershop, una start-up dedicada a la entrega de alimentos a domicilio, y finalmente decidió impedir la transacción.

La COFECE estableció que Cornershop era un actor dominante en determinadas regiones donde se enfrentaba a una escasa competencia o era el único servicio de entrega de alimentos disponible (Parr, 2019). La autoridad identificó que si Walmart adquiría Cornershop: (i) Cornershop podría bloquear el acceso a la plataforma a los competidores de Walmart; (ii) Walmart podría dejar de distribuir sus productos a través de plataformas distintas a Cornershop; y (iii) utilizando la información que los competidores de Walmart proporcionan y generan en Cornershop con la venta de sus productos, Walmart podría discriminar a sus competidores para que abandonen la plataforma (COFECE, 2019).

Además, la COFECE tuvo en cuenta que los consumidores mexicanos son generalmente reacios a cambiar de plataforma y, por tanto, posiblemente seguirían utilizando Cornershop aun cuando se les ofreciera menos opciones (Parr, 2019).

Finalmente la COFECE decidió rechazar los compromisos ofrecidos por las partes (incluido dar acceso a la plataforma a otros establecimientos minoristas de forma gratuita y no discriminatoria) sobre la base de que no eran vinculantes y que eran demasiado imprecisos, e impidió la fusión (Parr, 2019).

- **Precios abusivos:** La lógica subyacente en los casos de precios abusivos es que una empresa dominante puede recortar sus precios hasta niveles deficitarios con el objetivo específico de expulsar a sus competidores del mercado. La multilateralidad –en particular la presencia de precios cero– hace que la evaluación de estos casos resulte especialmente difícil. En concreto, puede que lo normal en un modelo de negocio de plataformas sea cobrar un precio bajo (o nulo) en un lado del mercado para atraer a consumidores que generen externalidades de redes positivas en el otro lado del mercado (la parte subvencionadora). Sin embargo, algunos economistas han indicado que los precios abusivos pueden ser especialmente perjudiciales en los mercados multilaterales, dada su tendencia a maximizar los efectos de redes.
82. Las pruebas sobre los efectos de los precios abusivos basadas en los costes (pruebas precio/coste) no parecen ser fiables en los mercados multilaterales. Como alternativa, Katz (en OCDE, 2018a) propone determinar:
1. Si los precios por debajo del coste son rentables porque aumentan la base de usuarios de una plataforma, lo que la convierte en un competidor más fuerte; y
 2. Si debilita a la competencia al impedir que los competidores alcancen la base de usuarios necesaria para generar suficientes efectos de redes.
83. Si sólo es cierto el segundo elemento, sugiere que los precios abusivos pueden ser un problema dada la falta de justificación por razones de eficiencia (es decir, si la conducta no hubiera perjudicado a los competidores, no habría sido rentable a través de los aumentos de eficiencia de la propia empresa). En el Recuadro 10 que figura a continuación se describe un caso de precios abusivos referente a plataformas.

Recuadro 10. Denuncias de precios avisos en el ámbito de los mapas online

En julio de 2009, Bottin Cartographes presentó una denuncia contra Google France, alegando que esta última abusaba de su posición dominante en el mercado de las API (interfaces de programación de aplicaciones) de cartografía digital a través de precios abusivos.

La teoría del demandante era que Google France ofrecía estos servicios de forma gratuita a los usuarios con el fin de eliminar a sus competidores del mercado, tras lo cual podría aumentar los precios.

En 2012, el Tribunal de Comercio de París concluyó que Google France había incurrido en un caso de exclusión del mercado y le condenó a pagar una indemnización de 500.000 euros por daños y perjuicios. Esta decisión fue revocada en noviembre de 2015 por el Tribunal de Apelación de París, después de que este solicitara un dictamen de la Autoridad Francesa de Competencia. En el dictamen, la autoridad francesa señalaba la competencia potencial a la que se enfrentaba Google en el mercado y, basándose en pruebas de precios/costes, constató que no había evidencias de abuso. La autoridad señaló además la complejidad de aplicar estas pruebas en los mercados digitales (Autorité de la concurrence, 2014).

La decisión original del Tribunal de Comercio ha sido criticada por aplicar a este caso un marco analítico desarrollado para los mercados tradicionales (véase, por ejemplo, Concurrences, 2013). En particular, los servicios de API de cartografía digital prestados por Google forman parte de un modelo de negocio más amplio que se basa en las ventas de publicidad y, por tanto, constituyen un mercado multilateral. En consecuencia, el examen de los ingresos y costes en un lado del mercado (servicios API) por sí solo podría llevar a una conclusión errónea de precios abusivos, a pesar de que un precio cero en un lado del mercado es compensado por precios positivos en otro (publicidad).

- **Parasitismo forzado:** La teoría del «parasitismo forzado» es una teoría un tanto novedosa que se da cuando «una plataforma se apropia de la innovación de otras empresas que dependen de la plataforma para acceder a los consumidores» (Shelanski, 2013, p. 1699). Si bien hay pocos ejemplos de casos en este ámbito, la Comisión Federal de Comercio de EE.UU. inició una investigación que dio lugar a que Google se comprometiera a abstenerse de ciertas conductas (que se describen con más detalle en OCDE, 2018g, p. 37).
- **Prácticas de explotación:** Por último, en algunas jurisdicciones, se puede impedir que las empresas dominantes lleven a cabo ciertas prácticas que constituyan una explotación de su poder en la relación con los consumidores. Si bien estas preocupaciones no se abordan en el presente documento, dado que no están incluidas en la legislación de varias jurisdicciones, se examinan más a fondo en OCDE (2018g, pág. 38).

7. Conclusión

84. El presente documento pone de relieve algunos enfoques prácticos para las autoridades de competencia que se ocupan de casos de aplicación normativa en plataformas digitales, habida cuenta de las especiales dificultades que pueden entrañar. Explica las principales características de las dinámicas del mercado de las plataformas digitales y hace hincapié en la importancia de seleccionar y priorizar los casos en función de su impacto económico, de las necesidades de recursos y de su probabilidad de éxito, entre otros criterios. Aborda los desafíos de la definición del mercado debido a la multilateralidad y propone definir los mercados sólo cuando sea necesario. Explica las limitaciones de algunas herramientas a la hora de evaluar el poder de mercado y establece un enfoque cualitativo que puede seguirse y complementarse con indicadores clave, cuyas limitaciones deben reconocerse claramente. Por último, explica los diferentes tipos de conductas anticompetitivas que pueden surgir en los mercados digitales, y algunas consideraciones a la hora de decidir si seguir adelante o no con estos casos.

85. Si bien no se abordan en el presente documento, existen otras consideraciones para las autoridades de competencia –en particular para autoridades que tengan menores dimensiones o menor trayectoria– que se ocupen de asuntos relativos a las plataformas digitales. Asegurarse de que se dispone de recursos y experiencia suficientes para llevar a cabo los análisis oportunos, evaluar fusiones y desarrollar los argumentos de las conductas anticompetitivas puede constituir todo un reto. Por ello, puede ser necesario conseguir un equilibrio entre el personal interno y la ayuda de consultores externos. El intercambio de información y la cooperación en materia de investigación entre jurisdicciones puede ayudar a aliviar parte de esta carga. Asimismo, puede ser útil recurrir a herramientas digitales para evaluar los algoritmos de fijación de precios y gestionar grandes volúmenes de pruebas.

86. Por último, tal y como se menciona en el presente documento, los casos relacionados con plataformas digitales pueden implicar una compleja gama de cuestiones que se extienden al ámbito de las autoridades de protección de datos y de los consumidores, entre otros organismos reguladores. Así pues, puede que las autoridades de competencia tengan que mejorar su coordinación con estas entidades para facilitar la labor de investigación.

87. En el Anexo A se incluyen recursos adicionales sobre los temas analizados en este documento. A pesar de las dificultades que conlleva, estos recursos constituyen una hoja de ruta para aplicar con éxito la normativa de competencia en un sector que tiene un papel importante en el bienestar económico actual de América Latina y el Caribe, y un papel aún más trascendental en el futuro de la región.

Anexo A: Recursos de la OCDE sobre plataformas digitales

La OCDE pone a su disposición los siguientes recursos relacionados con la aplicación de la normativa de competencia en los mercados de plataformas digitales con respecto a los temas siguientes:

- Herramientas antimonopolio para plataformas multilaterales:
www.oecd.org/competition/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms.htm
- Comercio electrónico: <https://www.oecd.org/daf/competition/e-commerce-implications-for-competition-policy.htm>
 - Nota de base: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)3/en/pdf)
- Servicios de taxi, transporte público y transporte compartido:
<https://www.oecd.org/daf/competition/taxis-and-ride-sharing-services.htm>
 - Nota de base:
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2018\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2018)1/en/pdf)
- Acuerdos de paridad entre plataformas:
<http://www.oecd.org/daf/competition/competition-cross-platform-parity.htm>
- Mercados de precio cero: <https://www.oecd.org/competition/quality-considerations-in-the-zero-price-economy.htm>
 - Nota de base: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf)
- Big data: <https://www.oecd.org/competition/big-data-bringing-competition-policy-to-the-digital-era.htm>
 - Nota de base: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2016\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)14/en/pdf)
- Algoritmos y colusión: <https://www.oecd.org/competition/algorithms-and-collusion.htm>
 - Nota de base: www.oecd.org/competition/algorithms-collusion-competition-policy-in-the-digital-age.htm
- Efectos no relacionados con los precios en el control de fusiones:
<https://www.oecd.org/daf/competition/non-price-effects-of-mergers.htm>
 - Nota de base: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)2/en/pdf)
- Definición del mercado:
<http://www.oecd.org/daf/competition/Marketdefinition2012.pdf>
- Innovación disruptiva: <https://www.oecd.org/daf/competition/disruptive-innovations-and-competition.htm>
 - Nota de base:
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2015\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)3&docLanguage=En)
- Definición del mercado geográfico:
<https://www.oecd.org/daf/competition/geographic-market-definition.htm>
 - Nota de base:
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3\(2016\)5/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3(2016)5/en/pdf)

Referencias

- Autorité de la concurrence (2014), Avis n° 14-A-18 du 16 décembre 2014, <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/14a18.pdf>.
- COFECE (2019), “COFECE resolvió no autorizar la concentración entre Walmart y Cornershop” [COFECE decides not to authorise the merger between Walmart and Cornershop], <https://www.cofece.mx/cofece-resolvio-no-autorizar-la-concentracion-entre-walmart-y-cornershop/>.
- Concurrences (2013), "Les Marchés "Biface", Séminaire Nasse" [Two-side markets, the Nasse Seminar], <https://www.concurrences.com/fr/revue/issues/no-1-2013/conferences/les-marches-biface-seminaire-nasse-paris-13-decembre-2012>
- Economist Intelligence Unit (2018), “Latin America's emerging sectors: A closer look at Fintech and renewable energy”, <https://perspectives.eiu.com/economic-development/breaking-barriers-agricultural-trade-between-gcc-and-latin-america-0/white-paper/latin-america%E2%80%99s-emerging-sectors-closer-look-Fintech-and-renewable-energy>.
- Global Competition Review (2018), “E-Commerce Enforcement Guide: Brazil”, <https://globalcompetitionreview.com/insight/e-commerce-competition-enforcement-guide/1177735/brazil>.
- Helms, B. and A. Palacios (2016) “The sharing economy can transform economic development”, *FOMIN/IDB Lab*, <https://www.fomin.org/en-us/Home/News/article-details/ArtMID/18973/ArticleID/5966/The-sharing-economy-can-transform-economic-development.aspx>.
- Hovenkamp, E. (2019), “Platform Antitrust”, *Journal of Corporation Law*, Forthcoming, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3219396.
- Iacobucci, E. and F. Ducci (2018), “The Google search case in Europe: tying and the single monopoly profit theorem in two-sided markets”, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 47, <https://doi.org/10.1007/s10657-018-9602-y>.
- IDB and Finnovista (2017), “Fintech Innovations You May Not Know were from Latin America and the Caribbean”, <https://publications.iadb.org/en/Fintech-innovations-you-may-not-know-were-latin-america-and-caribbean>.
- IDB and Finnovista (2018) “Fintech Latin America 2018: Growth and Consolidation”, <https://publications.iadb.org/en/Fintech-latin-america-2018-growth-and-consolidation>
- International Transport Forum (2016), Regulating App-Based Mobility Services Roundtable, <https://www.itf-oecd.org/regulating-app-based-mobility-services-roundtable>.
- OECD (2011), OECD Guide to Measuring the Information Society, <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidetomeasuringtheinformationsociety2011.htm>.
- OECD (2012), “Policy Roundtables: Market Definition”, <http://www.oecd.org/daf/competition/Marketdefinition2012.pdf>.
- OECD (2015), “Hearing on Disruptive Innovation: Issues Paper by the Secretariat”, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2015\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)3&docLanguage=En).

- OECD (2016a), “Executive Summary of the Hearing on Across-Platform Parity Agreements”, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M\(2015\)2/AN3/FINAL&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2015)2/AN3/FINAL&doclanguage=en).
- OECD (2016b), “Big Data: Bringing Competition Policy into the Digital Era: Background note by the Secretariat”, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2016\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)14/en/pdf).
- OECD (2016c), “Summary of [OECD Competition Committee] Discussion of the Hearing on Across-Platforms Parity Agreements”, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M\(2015\)2/AN2/FINAL&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2015)2/AN2/FINAL&doclanguage=en).
- OECD (2016d), “Defining Geographic Markets Across National Borders: Background note by the Secretariat”, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3\(2016\)5/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3(2016)5/en/pdf).
- OECD (2017), “Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age”, www.oecd.org/competition/algorithms-collusion-competition-policy-in-the-digital-age.htm.
- OECD (2018a), “Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms”, www.oecd.org/competition/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms.htm.
- OECD (2018b), “Going Digital in a Multilateral World – An Interim Report to Ministers”, <https://www.oecd.org/going-digital/C-MIN-2018-6-EN.pdf>.
- OECD (2018c), “Quality Considerations in Zero Price Markets: Background note by the Secretariat”, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf).
- OECD (2018d), “Personalised Pricing in the Digital Era: Background note by the Secretariat”, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)13/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)13/en/pdf).
- OECD (2018e), “Taxi, Ride-Sourcing and Ride Sharing Services: Background note by the Secretariat”, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2018\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2018)1/en/pdf).
- OECD (2018f), “Considering non-price effects in merger control: Background note by the Secretariat”, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)2/en/pdf).
- OECD (2018g), “Implications of E-commerce for Competition Policy: Background note”, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)3/en/pdf).
- OECD (2018h), “Digital Platforms and Competition in Mexico”, <https://www.oecd.org/da/competition/eng-digital-platforms-and-competition-in-mexico.pdf>.
- Shelanski, Howard A. (2013), “Information, Innovation and Competition Policy for the Internet,” *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 161, https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1025&context=penn_law_review.
- Parr (2019), “Mexico’s COFECE publishes public decision on Cornershop/Walmart”, <https://app.parr-global.com/intelligence/view/prime-2860178>.
- Parr (2018a), “CADE’s SG dismisses complaint against Uber”, <https://app.parr-global.com/intelligence/view/prime-2714574>.
- Parr (2018b), “CADE settles abuse of dominance investigation with online travel agencies”, <https://app.parr-global.com/intelligence/view/prime-2610389>.
- Prat, A. and T. Valletti (2018), “Attention Oligopoly”, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3197930.
- Tremblay, M. (2017), “Market Power and Mergers in Multi-Sided Markets”, <https://pdfs.semanticscholar.org/f616/50eb348e876eba72df68b299172822838ae8.pdf>.

World Bank (2018), “Tourism and the Sharing Economy: Policy & Potential of Sustainable Peer-to-Peer Accommodation”, <http://documents.worldbank.org/curated/en/161471537537641836/Tourism-and-the-Sharing-Economy-Policy-Potential-of-Sustainable-Peer-to-Peer-Accommodation>.

Wright, J. and J. Yun (2019), “Burdens and Balancing in Multisided Markets: The First Principles Approach of Ohio v. American Express”, *George Mason Law & Economics Research Paper*, No. 18, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3308507.

Notas finales

¹ PriceWaterhouseCoopers (2018), “Global Top 100 companies by market capitalisation: 31 March 2018 update”, <https://www.pwc.com/gx/en/audit-services/assets/pdf/global-top-100-companies-2018-report.pdf>.

² <https://www.iab.com/wp-content/uploads/2019/05/Full-Year-2018-IAB-Internet-Advertising-Revenue-Report.pdf>.

³ <https://wearesocial.com/global-digital-report-2019>.

⁴ Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.

⁵ Hovenkamp (2019) explica con más detalle este equilibrio de precios.

⁶ Véase por ejemplo, <https://gettingthedealthrough.com/area/20/jurisdiction/22/merger-control-2019-united-kingdom/>.

⁷ En esta nota se utiliza el término comercio electrónico como la compraventa de bienes y servicios a través de redes informáticas, mediante métodos específicamente diseñados para recibir o realizar pedidos (véase OCDE, 2011).

⁸ <https://www.statista.com/statistics/379046/worldwide-retail-e-commerce-sales/>.

⁹ <https://www.statista.com/statistics/445860/retail-e-commerce-sales-latam/>.

¹⁰ Informe anual de MercadoLibre, 2018. Disponible en: <http://investor.mercadolibre.com/financiamiento/informacion-financiera/informe-anual>.

¹¹ Véase <https://www.worldcrunch.com/business-finance/amazon-v-mercadolibre-latino-america39s-online-retail-war-heats-up>.

¹² Véase <https://gestion.pe/economia/empresas/amazon-busca-expandirse-america-latina-nueva-oficina-argentina-234110>.

¹³ Véase <https://markets.ft.com/data/equities/tearsheet/profile?s=BTOW3:SAO>.

¹⁴ Datos de la OCDE sobre acceso y utilización de las TIC por parte de hogares y particulares, OCDE.stat.

¹⁵ Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial.

¹⁶ La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) de México está investigando actualmente si las plataformas digitales habrían llevado a cabo prácticas monopolísticas, como la venta por paquetes, la fijación de precios abusivos o discriminatorios, la compresión de márgenes de competidores o la negativa a llevar a cabo el suministro. Véase: <https://www.cofece.mx/en/investiga-cofece-mercado-de-servicios-de-plataformas-de-comercio-electronico-en-mexico/>.

¹⁷ Banco Mundial, Banco de Datos del Banco Mundial. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicador/EN.URB.MCTY.TL.ZS?locations=ZJ>.

¹⁸ Statista, disponible en: <https://www.statista.com/outlook/368/103/ride-hailing/south-america>.

¹⁹ Principales indicadores turísticos, OCDE.Stat, <https://stats.oecd.org>.

²⁰ Tal y como se indica en el Recuadro 7 siguiente, el CADE brasileño llevó a cabo recientemente una investigación sobre las agencias de viajes online.

²¹ La opinión de la Superintendencia General de CADE sobre este caso está disponible aquí: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akOAh8mpB9yNK1AWDAPHpuoiwVc9PqM9phwjWCC-b2ksnBRyMCdaScQXDxeCu_wEJ96tI-C8NUWXRTLAjzIkGwMir7Pw3vZ3y.