

# Competencia en el Mercado Publicitario: Recomendaciones de Política Regulatoria para México

The Competitive Intelligence Unit

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b>	<b>12</b>
<b>2. Mercado Publicitario: Medios Tradicionales y Digitales</b>	<b>15</b>
2.1. Valor del Mercado y Ecosistema de Jugadores	16
2.2. Concentración de Mercado en la Publicidad Digital: Duopolio Google-Meta	21
<b>3. Fallas de Mercado e Ineficiencias en el Mercado Publicitario Digital</b>	<b>27</b>
3.1. Asimetrías de Información y Prácticas Anticompetitivas en la Publicidad Digital	27
3.2. Experiencia Internacional sobre Prácticas Anticompetitivas en Publicidad Digital	34
3.3.1 Unión Europea	35
3.3.2 Francia	37
3.3.3 Reino Unido	38
3.3.4 Alemania	39
3.3.5 Estados Unidos	39
3.3.6 India	41
3.3.7 Turquía	42
3.3.8 México	43
3.3. Hacia un Marco Regulatorio en Materia de Transparencia, Eficiencia y Equidad Competitiva en el Mercado de Publicidad Digital	47
<b>4. Regulación Internacional para Equilibrar el Terreno Competitivo en el Mercado de Publicidad</b>	<b>52</b>
4.1. Unión Europea	53
4.2. Reino Unido	55
4.3. Alemania	59
4.4. Estados Unidos	59
4.5. Australia	61
4.6. China	62
<b>5. Recomendaciones de Política Regulatoria para México y Conclusiones Generales</b>	<b>65</b>
<b>6. Referencias y Fuentes de Información</b>	<b>68</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

El mercado de publicidad registra una transición hacia la vía digital, impulsado por el aumento del consumo de contenidos en línea y el desarrollo de nuevas tecnologías, aplicaciones y servicios. No obstante, también registra una serie de condiciones que impactan su eficiencia, eficacia, transparencia y competitividad. Entre ellos, se encuentran la categórica concentración a favor de dos jugadores principales (Meta y Google), el ejercicio de prácticas anticompetitivas, la falta de protección de los datos personales de los usuarios y la escasa rendición de cuentas de los agentes involucrados.

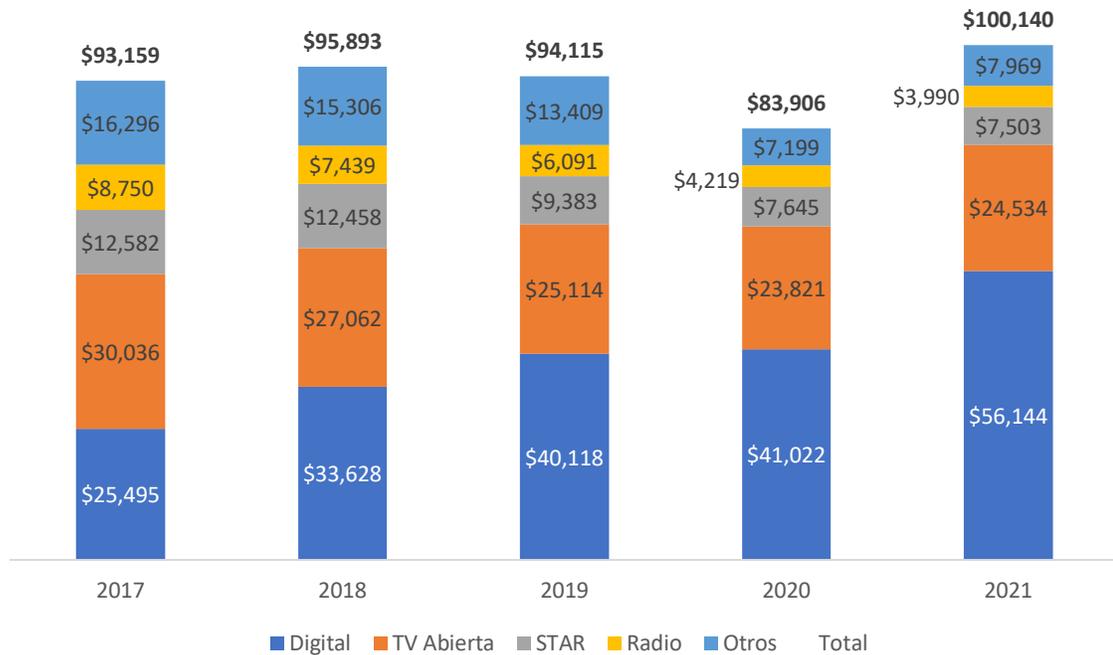
Estos factores generan distorsiones en la asignación de recursos, perjuicios para los consumidores y los anunciantes, y barreras de entrada para potenciales competidores. Ello, hace necesario el establecimiento de mecanismos regulatorios en el mercado publicidad digital, como la determinación normas claras y equitativas que garanticen el respeto a los derechos de los usuarios, la transparencia acerca de la eficacia y alcance de la publicidad de los anunciantes, la promoción de la competencia efectiva y la prevención de conductas abusivas o ilícitas.

### **Mercado Publicitario: Medios Tradicionales y Digitales**

El valor total del mercado de publicidad en México, medido a través del gasto en publicidad, ascendió a \$100,140 millones de pesos (mdp.) durante 2021. De esta cifra, \$56,144 mdp corresponden a medios digitales, equivalente a una proporción de 56.0%, mientras que el conjunto de jugadores tradicionales contabiliza el 44.0% restante.

En el análisis intertemporal, se identifica que el gasto publicitario se ha mantenido relativamente estable entre 2017 y 2020, pero registró una caída en 2020 de 10.8% por la crisis económica del COVID-19 y un repunte significativo en 2021 con un crecimiento de 19.3%.

## Gasto Publicitario por Tipo de Medio (Millones de Pesos, mdp)



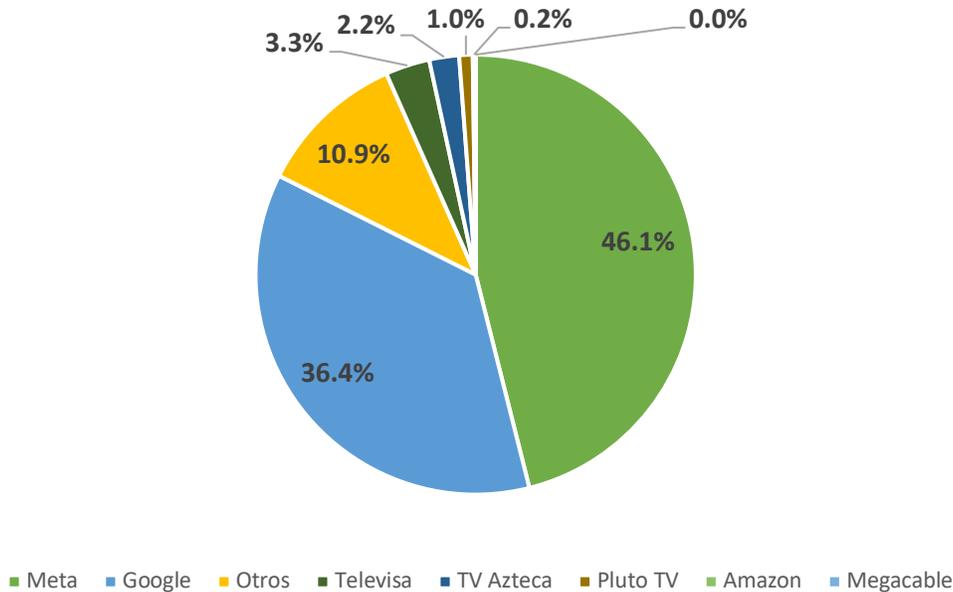
**Fuente:** IFT. Servicios de Publicidad en Línea. (2022)

En 2021, la publicidad digital contabilizó un total de \$56,144 mdp en términos de ingresos, un notable crecimiento anual de 36.8% que duplica su valor de mercado desde 2017, al registrar un crecimiento acumulado de 120.2% en este lustro (2017-2021).

A partir del crecimiento de la publicidad digital, la segmentación de los ingresos por tipo de medio se modificó de manera importante en el último lustro (2017–2021), la partida correspondiente a los jugadores digitales pasó de 27.4% a 56.1%, un incremento de 28.7 puntos porcentuales (pp) y se prevé que esta proporción siga incrementando en los próximos años.

En términos de participación de mercado en ingresos del mercado publicidad digital, Meta lidera el mercado con 46.1% del ingreso total de publicidad digital, seguido muy de cerca por Google con 36.4%, mientras que el resto de los competidores contabilizan tan solo el 17.5% restante entre los que destacan: Grupo Televisa, TV Azteca, Pluto TV, Amazon, Megacable, Gobierno de México, entre muchos otros.

### Ingresos del Mercado de Publicidad Digital en Pantalla en México (2021) (Proporción del Total, %)



Fuente: IFT. Servicios de Publicidad en Línea. (2022)

Lo anterior revela que en la actualidad la publicidad digital es dominada por un mercado duopólico, en el que Meta y Google contabilizan de manera conjunta 85.2% de los ingresos totales del mercado.

### Fallas de Mercado e Ineficiencias en el Mercado Publicitario Digital

En el mercado, los agentes privilegiados son Google y Meta, tal que los demandantes de publicidad no conocen el comportamiento, métricas y algoritmos de estas empresas y existe el riesgo que estas no realicen el mejor esfuerzo, tengan lugar sobrecostos para los anunciantes, anuncios inapropiados o una asignación ineficiente de las pautas publicitarias.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado como anticompetitivas e ineficiencias de mercado ciertas prácticas del mercado publicitario. En particular, ha señalado la reducción en innovación, al persistir altos niveles de concentración; calidad, ante las barreras de entrada de nuevos competidores disruptivos y falta de incentivos por

mejorar; incremento de precios y costos, al existir pocos oferentes e integración vertical, finalmente, amenazas en seguridad y protección de datos, pues al concentrar en pocas manos datos personales el mal manejo y falta de transparencia son peligros latentes.<sup>1</sup>

El mercado publicitario digital enfrenta problemas de falta de transparencia en las métricas de rendimiento publicitario debido a la ausencia de obligación legal para revelar información relevante<sup>2</sup>. Esto genera asimetrías de información entre anunciantes, medios, plataformas y usuarios, que merman la confianza, competencia y calidad del mercado. Los anunciantes pueden desconocer el impacto real de sus inversiones, los medios pueden perder ingresos al no demostrar su valor agregado, las plataformas pueden abusar de su posición dominante y los usuarios pueden recibir publicidad no deseada o engañosa. Además, los proveedores de publicidad con poder de mercado pueden explotar esta falta de transparencia, generando un efecto de cierre (*lock-in effect*) para los anunciantes.

### Prácticas Anticompetitivas e Ineficiencias en el Mercado Publicitario

Oferentes (Otros medios)	Demandantes (Anunciantes)	Intermediarios (Publicistas)	Consumidores (Usuarios)
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Trato auto-preferencial</li> <li>•Poca diferenciación</li> <li>•Sobrerregulación</li> <li>•Barreras a la entrada de competidores</li> <li>•Desplazamiento de la oferta</li> <li>•Competencia desleal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Opacidad en contratación</li> <li>•Falta de métricas de eficacia, alcance y retorno de inversión</li> <li>•Sobrevaluación de oferta</li> <li>•Condiciones abusivas</li> <li>•Lock-in effect (aprisionamiento)</li> <li>•Selección adversa</li> <li>•Riesgo moral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Freno a la innovación</li> <li>•Condiciones abusivas</li> <li>•Falta de transparencia</li> <li>•Efectos cruzados de red</li> <li>•Selección adversa</li> <li>•Riesgo moral</li> <li>•Trato auto-preferencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Algoritmos opacos</li> <li>•Vulneración de la privacidad</li> <li>•Control de información</li> <li>•Publicidad inapropiada</li> <li>•Desinformación</li> <li>•Manipulación informativa</li> </ul>

Fuente: Elaborado por The Competitive Intelligence Unit

Asimismo, se han detectado otros fenómenos de competencia distorsionantes derivados de la integración vertical en la cadena de provisión de servicios de publicidad en línea que pueden

<sup>1</sup> OCDE (2020). Competition in digital advertising markets, pp. 25-39. Disponible en: <https://tinyurl.com/yck2gtpg>

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 34.

generar problemas de competencia, ya que los jugadores digitales verticalmente integrados tienen la posibilidad y el incentivo de actuar como vendedores y como intermediarios de espacios publicitarios, lo que les da el poder de discriminar y excluir a otros actores del mercado, como anunciantes, agencias de medios y otros oferentes.

En el ámbito internacional, se han registrado una gran variedad de prácticas anticompetitivas llevadas a cabo principalmente por gigantes tecnológicos como Google y Meta. Estas conductas han sido objeto de escrutinio y debate en los últimos años, al identificarse el abuso de su poder de mercado para socavar la competencia y restringir la libre elección de los consumidores. Uno de los aspectos más destacados ha sido el control de información y trato autopreferencial en plataformas digitales y servicios en línea.

Al respecto, Google ha sido acusada de favorecer sus propios productos y servicios en los resultados de búsqueda. Esto no solo limita la visibilidad de opciones, sino que menoscaba la competencia al favorecer sus negocios, al mismo tiempo que impone barreras a la entrada de competidores en el mercado.

En junio de 2021, la Comisión Europea inició un procedimiento de investigación en contra de Google para determinar si había violado las reglas de competencia al favorecer sus propios servicios de tecnologías para el despliegue de publicidad en línea, en detrimento de competidores, anunciantes y editores en línea.<sup>3</sup>

En junio de 2023, la autoridad comunicó a Google sus hallazgos preliminares que advierten que esa empresa violó las reglas antimonopolio al distorsionar la competencia en el mercado de publicidad digital.<sup>4</sup> La Comisión dio a conocer que su posición es que solo una obligación para que Google desinvierta o se desprenda de parte de su línea de negocio del mercado de la publicidad digital atajaría los problemas de competencia.

En marzo de 2022, la Comisión Europea y la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA, por sus siglas en inglés) del Reino Unido iniciaron una investigación conjunta sobre el acuerdo entre Google y Meta sobre los servicios de publicidad digital. La Comisión Europea declaró que el

---

<sup>3</sup> European Commission (2021). Antitrust: Commission opens investigation into possible anticompetitive conduct by Google in the online advertising technology sector. Disponible en: <https://tinyurl.com/mr2fxjir>

<sup>4</sup> European Commission (2023). Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Google over abusive practices in online advertising technology. Disponible en: <https://tinyurl.com/4zaaas4k>

acuerdo puede excluir a los servicios de tecnología publicitaria que compiten con Google, lo que perjudica a los editores y consumidores. La investigación se centra en tres áreas clave del mercado publicitario digital: las plataformas de demanda, los intercambios de anuncios y los servidores de anuncios de los editores.<sup>5</sup>

En septiembre de 2023, el Departamento de Justicia de Estados Unidos comenzó un caso antimonopolio contra Google, bajo el argumento que ha monopolizado ilegalmente diferentes segmentos del mercado de tecnología publicitaria (*ad tech*). Google opera servidores de anuncios para editores en línea, redes publicitarias para anunciantes y el intercambio publicitario entre ellos. Esto significa que Google puede ofrecer acceso exclusivo a ambas partes.<sup>6</sup>

La acusación puntualiza que la plataforma tecnológica controla las herramientas tecnológicas que cualquier sitio de internet necesita para vender anuncios o publicidad y controla la herramienta de publicidad dominante que ayuda a millones de anunciantes, pequeños y grandes, a comprar inventarios de publicidad.

En el caso mexicano, si bien se han dado los primeros pasos, el mercado se encuentra altamente concentrado y en sus primeras etapas de investigación y alerta para los organismos regulatorios.

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) tomó un papel más activo al iniciar una investigación por posibles prácticas monopólicas relativas en el mercado de publicidad digital y servicios relacionados, en agosto de 2020. Esta investigación encontró que efectivamente se han cometido este tipo de prácticas como ventas atadas, desplazamiento de la oferta, trato preferencial, entre otras. Por este motivo Google fue emplazado por la autoridad y deberá seguir un procedimiento seguido en forma de juicio. Ultimadamente, Google podría enfrentar una sanción por hasta el 8% de sus ingresos anuales y deberá corregir o suprimir las prácticas que se le imputan.

---

<sup>5</sup> Gobierno del Reino Unido. Google probed over potential abuse of dominance in ad tech. Disponible en: <https://tinyurl.com/h6hujpmt>

<sup>6</sup> Department of Justice (2023). Justice Department Sues Google for Monopolizing Digital Advertising Technologies. Disponible en: <https://tinyurl.com/27w87bmu>

Al inicio de diciembre de 2023, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhortó a la COFECE para que proceda sin demora con el procedimiento en relación con la detección de prácticas monopólicas en el mercado de publicidad digital. Con el objetivo de conocer las prácticas anticompetitivas detectadas en el mercado de publicidad digital mexicano, así como se publique un informe sobre el daño estimado a la economía mexicana y al bienestar de los consumidores de nuestro país como resultado del abuso de poder de mercado por parte de Google.

### **Recomendaciones de Política Regulatoria para México**

El mercado mexicano, por sus condiciones de concentración demanda medidas urgentes que sin cambiar el entramado constitucional y administrativo podría implementar contar con una Unidad de Mercados Digitales (UMD) con efectos inmediatos para el análisis, monitoreo y sanción de los actores relevantes como Google y Meta. Asimismo, no puede descartarse medidas como la separación estructural o funcional de Alphabet y Meta, circunstancia que separaría sus unidades de negocio, eliminando de tajo las distorsiones en información, trato preferencial y poder de mercado. Mismo caso con medidas como la portabilidad e interoperabilidad y acceso a terceros podrían tener aplicación inmediata. En el ámbito judicial, la reversión de la carga de la prueba sería punto de inflexión en la legislación mexicana con medidas que aligeren la carga institucional y la transfieran a los actores relevantes.

Al mismo tiempo, la creación de la UMD requiere el fortalecimiento de lazos con instancias de carácter regional o mundial con el fin de cohesionar las medidas y análisis regulatorio. Al unísono, la creación de un código de reglas ex-ante aportaría a la eliminación de barreras a la entrada y futuras inversiones y aseguraría la innovación en los mercados digitales.

## Recomendaciones de Política Regulatoria en el Mercado de Publicidad Digital

Medida	Solución
Separación Estructural	Transparencia, eliminación de barreras a la entrada y conflictos de interés
Separación Funcional	Minimización de trato preferencial y conflictos de interés
Revertir Carga de la Prueba	Fusiones y adquisiciones más eficientes
Portabilidad e Interoperabilidad	Minimización efectos de red, economías de escala y alcance
Obligaciones Fiduciaria	Transparencia, eliminar trato preferencial
Transparencia y Divulgación	Eliminar asimetrías de información, trato preferencial y sobreprecio
Acceso a Terceros	Transparencia, eficiencia en precios, innovación tecnológica, eliminar tratos preferenciales
Unidad de Mercados Digitales	Reglas claras, innovación, sanciones, monitoreo, implementación y análisis
Código de Conducta (Reglas ex-ante)	Reglas claras, derechos de los consumidores, protección de datos, prevención de conductas anticompetitivas
Reforzar Lazos Institucionales	Congruencia y eficiencia legislativa, marco jurídico de alcance nacional, regional y mundial

La regulación de gigantes tecnológicos como Google y Meta se vuelve imperativa debido a las prácticas anticompetitivas que han sido identificadas en el entorno internacional. Estas empresas han acumulado un poder significativo en el mercado digital, lo que les permite influir en gran medida en la competencia y la innovación. Prácticas como la preferencia de sus propios productos o servicios en los resultados de búsqueda, restricciones a la interoperabilidad y la adquisición de competidores potenciales, han generado inquietudes sobre un juego justo en el mercado. La regulación adecuada, especialmente de manera ex-ante, es esencial para asegurar que haya un terreno de juego nivelado en el mundo digital, en el que se promueva la competencia, evitando el abuso de posición dominante y beneficiando a las empresas y los consumidores.

Como se manifiesta en la experiencia internacional, la necesidad de regulación a ex-ante para empresas como Google y Meta se fundamenta en la creciente influencia y control que estas compañías ejercen sobre el ecosistema digital. Su posición dominante en sectores clave plantea

riesgos significativos para la competencia y la privacidad de los usuarios. Este tipo de regulación permite establecer límites claros desde el principio, asegurando que estas empresas no abusen de su poder para socavar a competidores más pequeños o recopilar y explotar datos de usuarios de manera excesiva.

Además, proporciona una guía anticipada sobre las prácticas y estándares que deben cumplir, lo que fomenta la transparencia, la responsabilidad y la competencia. Al implementar regulaciones antes de que surjan problemas graves, se puede mantener un ambiente digital más equitativo y seguro para todos los actores, incluidos los consumidores y las empresas más pequeñas que dependen de un mercado competitivo.

## 1. INTRODUCCIÓN

El mercado de publicidad registra una transición hacia la vía digital, impulsado por el aumento del consumo de contenidos en línea y el desarrollo de nuevas tecnologías, aplicaciones y servicios. No obstante, también registra una serie de condiciones que impactan su eficiencia, eficacia, transparencia y competitividad. Entre ellos, se encuentran la categórica concentración a favor de dos jugadores principales (Meta y Google), el ejercicio de prácticas anticompetitivas, la falta de protección de los datos personales de los usuarios y la escasa rendición de cuentas de los agentes involucrados.

Estos factores generan distorsiones en la asignación de recursos, perjuicios para los consumidores y los anunciantes, y barreras de entrada para potenciales competidores. Ello, hace necesario el establecimiento de mecanismos regulatorios en el mercado publicidad digital, como la determinación normas claras y equitativas que garanticen el respeto a los derechos de los usuarios, la transparencia acerca de la eficacia y alcance de la publicidad de los anunciantes, la promoción de la competencia efectiva y la prevención de conductas abusivas o ilícitas.

El presente documento provee, como punto de partida, un dimensionamiento del mercado de publicidad en México, a partir del análisis del dinamismo, valor y composición del mercado entre sus diferentes jugadores y plataformas, distinguiendo entre los medios tradicionales y digitales. El análisis intertemporal evidencia una tendencia clara y acelerada en favor de los medios digitales que hoy en día gozan de la falta de mecanismos regulatorios que ha permitido una continua concentración en favor de dos jugadores principales: Meta y Google.

Se examina también el valor económico y social que genera la publicidad digital. La evidencia en el último lustro muestra un mercado cada vez más concentrada que merma la inversión y entrada de nuevos participantes digitales y a su vez impacta a los medios tradicionales como los medios impresos, la TV Abierta y la radio.

Enseguida, se identifican y analizan las fallas de mercado e ineficiencias que afectan al mercado publicitario en México. En particular, se examinan dos aspectos relevantes: las asimetrías de información y las prácticas anticompetitivas que tienen lugar en la publicidad digital, y el marco regulatorio al que podemos aspirar en materia de transparencia y equidad competitiva.

En primera instancia, se explora cómo la publicidad digital se caracteriza por una serie de factores que generan fallas de mercado como las asimetrías de información entre los agentes involucrados, la integración vertical y la concentración de la oferta, entre otras. Estas condiciones dan lugar a prácticas anticompetitivas que impactan negativamente el bienestar de los consumidores, la eficacia de la publicidad de los anunciantes y la competencia efectiva en el mercado. Se revisan algunos ejemplos de estas prácticas, como el abuso de posición dominante, la discriminación de precios, el bloqueo de acceso a datos y plataformas, y el trato preferencial.

En segundo lugar, se presenta un marco regulatorio basado en los fundamentos teóricos y la experiencia internacional de organizaciones como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Competition and Markets Authority (CMA) del Reino Unido, que tienen como objetivo promover la transparencia y la equidad en el mercado de publicidad. Se analizan las principales recomendaciones y buenas prácticas que estas organizaciones han propuesto para mejorar el funcionamiento del mercado publicitario, tales como el fomento de la interoperabilidad, la portabilidad y el acceso a los datos, la protección de la privacidad y los derechos de los consumidores, la supervisión y sanción de las conductas anticompetitivas, y la promoción de la competencia y la innovación.

La regulación de la publicidad digital varía significativamente en todo el mundo, con diferentes enfoques y mecanismos implementados por los organismos reguladores en cada país, que en su mayoría han surgido a partir de identificar el ejercicio de prácticas anticompetitivas. En este contexto, al cierre de este documento se analiza las medidas regulatorias definidas en diferentes países, las entidades regulatorias involucradas y los casos registrados en cada uno de ellos.

En la Unión Europea, se han implementado medidas para regular la publicidad en línea con la introducción del Acta de Servicios Digitales (DSA) y el Acta de Mercado Digital (DMA). Sin embargo, se han registrado casos de prácticas anticompetitivas en la Unión Europea, casos que involucran a Google y Meta.

En Francia se han impuesto multas significativas a Google por violar las leyes antimonopolio. En Alemania se han identificado el abuso de poder de mercado por parte de Google, que ha resultado en investigaciones que siguen en curso. Por su parte, en el Reino Unido se han

propuesto reformas para incidir en el poder de mercado de Google y Meta en el ámbito de la publicidad digital.

Cada país ha desarrollado su propio marco legal y sus respectivas entidades reguladoras para abordar los desafíos que plantea la publicidad en línea, que incluyen tanto la protección del consumidor como la competencia y transparencia en el mercado. A través de estas medidas, se busca garantizar seguridad y ética en la publicidad digital, mediante la promoción de un ambiente propicio para la innovación y el crecimiento económico.

Estas perspectivas y medidas definidas fungen como referencias y recomendaciones para el análisis y posterior establecimiento de un marco regulatorio en México que asegure la protección de los derechos de los consumidores, la transparencia y la eficacia de la publicidad digital, así como la gestación de un ambiente competitivo en el mercado nacional.

## 2. MERCADO PUBLICITARIO: MEDIOS TRADICIONALES Y DIGITALES

La publicidad es una forma de comunicación que tiene como objetivo persuadir e influir en el comportamiento de las personas respecto a un producto, servicio, idea o causa. Además, es una fuente de información y conocimiento para el público respecto a las características, beneficios y ventajas de distintos bienes y servicios que les permite comparar y tomar una decisión de compra más informada.

La publicidad puede tener fines comerciales, sociales, políticos o culturales, y puede emplear diferentes técnicas creativas y estratégicas para lograr sus objetivos. De acuerdo con la American Marketing Association, la publicidad consiste en "la colocación de avisos y mensajes persuasivos, en tiempo o espacio, comprado en cualesquiera de los medios de comunicación por empresas lucrativas, organizaciones no lucrativas, agencias del estado y los individuos que intentan informar y/o persuadir a los miembros de un mercado meta en particular o a audiencias acerca de sus productos, servicios, organizaciones o ideas".<sup>7</sup>

La publicidad se realiza mediante campañas publicitarias que se difunden a través de diversos medios y canales tradicionales como la prensa escrita, la radio, la televisión, el internet y los medios exteriores. La publicidad debe ser creativa, original, ética y adaptada al público objetivo al que se dirige.

El mercado publicitario en México registra una transición y preferencia por la publicidad digital que favorece su partida en términos del gasto publicitario total y que resulta en un desplazamiento de los medios publicitarios tradicionales. Este ecosistema carece de un marco regulatorio que incentive la competencia y la eficiencia en la asignación de los espacios publicitarios.

---

<sup>7</sup> American Marketing Association, Definición Disponible en: <http://www.marketingpower.com>

## 2.1. VALOR DEL MERCADO Y ECOSISTEMA DE JUGADORES

La publicidad es una herramienta de comunicación que busca incidir en un público determinado para que realice una acción específica. Existen diversos tipos de publicidad que se adaptan a las necesidades y objetivos de cada anunciante, así como a los medios y canales disponibles. Algunos de los tipos de publicidad más comunes son:

- **Publicidad impresa (Periódicos, revistas, folletos, etc.):** es el primer tipo de publicidad utilizada de manera formal realizada a través de medios impresos como revistas, periódicos, folletos, carteles, entre otros. Tiene la ventaja de que puede llegar a un público amplio y segmentado, y de que puede ser conservada y consultada por el receptor. Sin embargo, también tiene limitaciones y desventajas como el costo, el espacio, la competencia y la contaminación visual.
- **Publicidad tradicional audiovisual (TV Abierta, TV Restringida, Radio):** Es la que se realiza a través de medios audiovisuales como la televisión abierta y la televisión restringida, que aparecieron en México desde 1946 y 1969, además de otros espacios como el cine. De igual manera, la radio fue el primer medio de publicidad auditivo desde 1925 que comenzó a utilizarse como medio de comunicación masiva en el país. Estos medios tienen la ventaja de que puede combinar imágenes, sonidos, música y narración para crear un mensaje más impactante y emotivo. Sin embargo, también tiene desventajas como el costo, la saturación, la fugacidad y la elevada carga regulatoria.

**Gráfica 1. Tipos de Publicidad por Medio**



**Fuente:** Elaborado por The Competitive Intelligence Unit

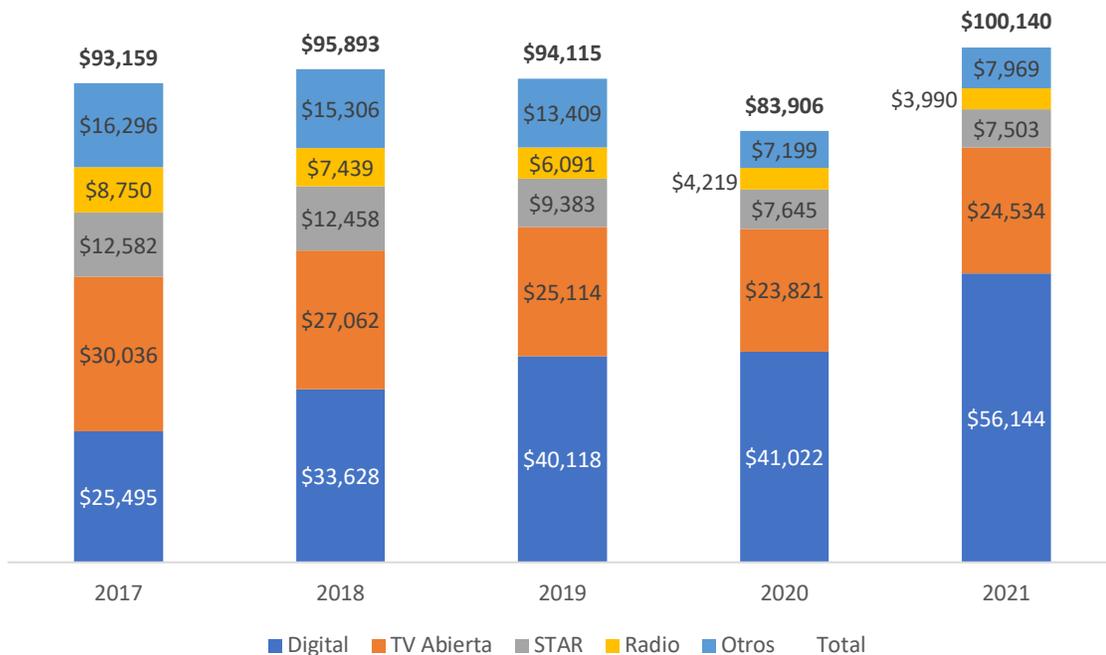
- **Publicidad digital (Buscador, Plataformas OTT, Redes Sociales, Email, etc.):** Es la que se realiza a través de medios digitales como las redes sociales, los blogs, los podcasts, los videojuegos, etc. Tiene la ventaja de que puede ser interactiva, personalizada y viral. Sin embargo, también tiene inconvenientes como la competencia, la credibilidad, la seguridad, la privacidad, el rechazo, la intrusión y el spam.
- **Publicidad exterior (Espectaculares, Vehículos, Patrocinios, Activaciones, etc.):** Es la que se realiza a través de medios exteriores como las vallas publicitarias, los autobuses, los taxis, etc. Tiene la ventaja de que puede tener una gran cobertura y visibilidad al estar expuesta en lugares públicos y transitados. Sin embargo, también enfrenta desafíos como el costo, el espacio, el clima y la normativa.

El valor total del mercado de publicidad en México, medido a través del gasto en publicidad, ascendió a \$100,140 millones de pesos (mdp.) durante 2021. De esta cifra, \$56,144 mdp corresponden a medios digitales, equivalente a una proporción de 56.0%, mientras que el

conjunto de jugadores tradicionales contabiliza el 44.0% restante, entre los que destaca la TV Abierta y el Servicio de Televisión de Televisión y Audio Restringidos (STAR) con una partida conjunta de \$32,037 mdp.

En el análisis intertemporal, se identifica que el gasto publicitario se ha mantenido relativamente estable entre 2017 y 2020, pero registró una caída en 2020 de 10.8% por la crisis económica del COVID-19 y un repunte significativo en 2021 con un crecimiento de 19.3%.

**Gráfica 2. Gasto Publicitario por Tipo de Medio**  
(Millones de Pesos, mdp)



Fuente: IFT. Servicios de Publicidad en Línea. (2022)

En 2021, la publicidad digital contabilizó un total de \$56,144 mdp en términos de ingresos, un notable crecimiento anual de 36.8% que duplica su valor de mercado desde 2017, al registrar un crecimiento acumulado de 120.2% en este lustro (2017-2021). En contraste, los ingresos por publicidad a través de TV Abierta ascendieron a \$24,534 en 2021, con un crecimiento interanual de 3.0%. En los últimos cinco años, ha tenido lugar una caída importante de los ingresos publicitarios para este medio al descender 18.3% de manera acumulada desde 2017.

De manera más alarmante, la radio y el resto de los medios tradicionales han caído de manera significativa. La radio pasó de contabilizar \$8,750 mdp en 2017 a \$3,990 mdp en 2021, equivalente a una caída de 54.4% en un lustro. El resto de la publicidad pasó de generar \$16,296 mdp en ingresos a solo \$7,969 en 2021, es decir 51.0% menos.

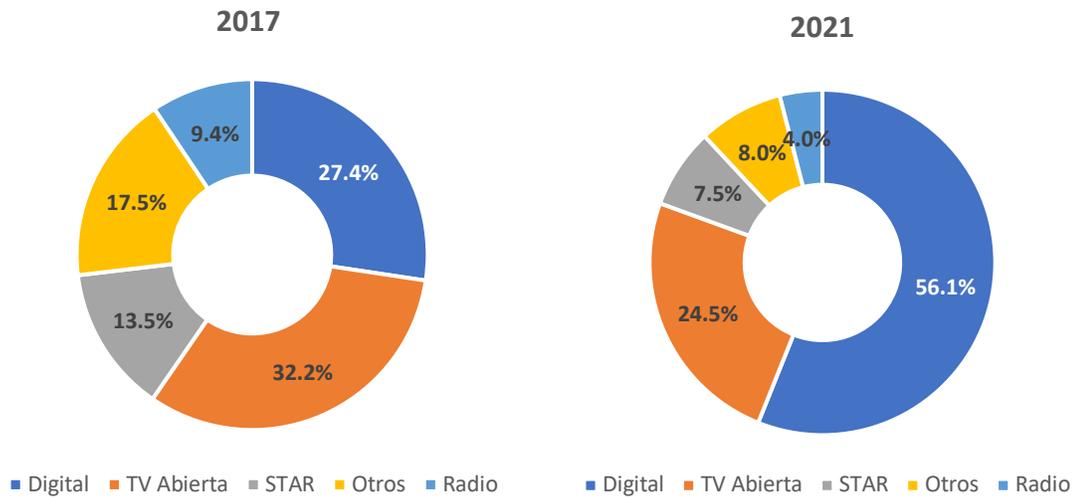
A partir del crecimiento de la publicidad digital, la segmentación de los ingresos por tipo de medio se modificó de manera importante en el último lustro (2017–2021), la partida correspondiente a los jugadores digitales pasó de 27.4% a 56.1%, un incremento de 28.7 puntos porcentuales (pp) y se prevé que esta proporción siga incrementando en los próximos años.

En contraste, la publicidad por TV Abierta redujo su participación y dejó de ser el principal medio publicitario al pasar de obtener una razón de ingresos de 32.2% a 24.5%, una reducción de 7.7 pp. Sin embargo, el medio tradicional que más ha perdido relevancia en el mercado de publicidad es la radio al pasar de 9.4% en 2017 a solo 4.0% en 2021 y se estima que continúe cayendo en los próximos años debido a la menor adopción y uso de este medio entre la población a causa de una creciente preferencia por el streaming de audio.

Este medio continúa teniendo una importancia fundamental en la comunicación de los mexicanos pues sigue siendo el medio con mayor alcance de población, sin embargo, hoy enfrenta dificultades para la generación de ingresos y sostenibilidad, ante la creciente competencia que enfrenta por la presencia de los medios digitales, aunado a una regulación dispar que les impide competir de manera pareja en este dinámico mercado.

Por otro lado, la publicidad por Televisión de Paga disminuyó de manera importante al competir en contratación, consumo y preferencia por contenidos audiovisuales vía internet como: Netflix, Amazon Prime, HBO Max, Disney+, Star+, entre otros jugadores. La proporción se redujo casi la mitad al pasar de 13.5% a 7.5% en solo cinco años. De manera similar al caso de la radio, la TV Restringida se enfrenta a un creciente ambiente competitivo liderado por los medios digitales, Facebook, Google (YouTube), entre otros, que han redirigido la inversión publicitaria hacia sus plataformas.

**Gráfica 3. Distribución de Publicidad por Tipo de Medio (2017-2021)**  
(Proporción del Total, %)



**Fuente:** IFT. Servicios de Publicidad en Línea. (2022)

Finalmente, otros tipos de publicidad tradicional como los medios impresos (periódicos, revistas, etc.), espectaculares, lonas, autobuses y anuncios de cine también redujeron su participación de manera significativa al pasar de 17.5% en 2017 a 8.0% en 2021. Este tipo de publicidad se espera que mantenga esta proporción pues su relevancia es significativa especialmente en grandes zonas urbanas.

Los medios tradicionales y los digitales tienen formas distintas de financiar sus operaciones. Mientras que los primeros basan principalmente su generación de ingresos en la exhibición de publicidad, fuente principal de su sostenimiento, los segundos cuentan con una variedad de opciones para generar recursos. Entre ellas se encuentran las suscripciones, las donaciones, el comercio electrónico, los eventos, los servicios y las alianzas entre empresas. Esta diversificación les permite tener mayor autonomía y sostenibilidad en el entorno mediático actual.

Esta circunstancia amerita la nivelación del terreno de juego que en la actualidad favorece a los medios digitales y que pone en riesgo la viabilidad económica y la función social de los medios tradicionales.

## 2.2. CONCENTRACIÓN DE MERCADO EN LA PUBLICIDAD DIGITAL: DUOPOLIO GOOGLE-META

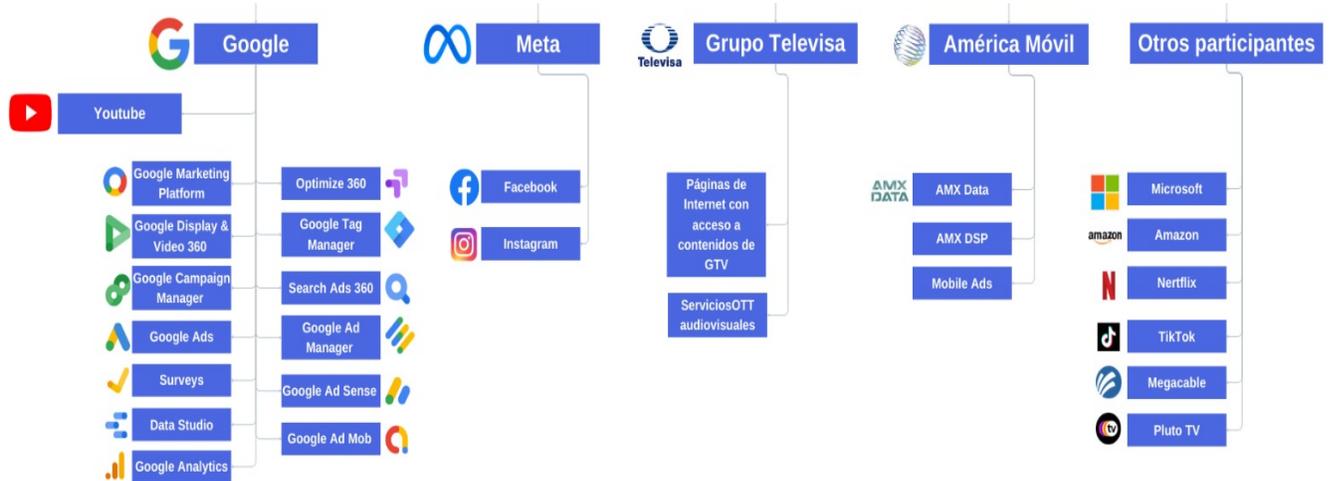
El mercado de publicidad digital en México se divide principalmente, en dos grandes rubros, publicidad en pantalla y publicidad por búsqueda que en conjunto representan 97.8% de la publicidad digital total. En los últimos cinco años, la publicidad en pantalla ha tomado mayor relevancia debido a la creciente preferencia y mayor consumo de contenidos a través de plataformas de streaming u Over-The-Top (OTT) que han pasado de contabilizar 72.6% de la publicidad digital total en 2017 a 81.1% en 2021.

En la actualidad del mercado publicitario en México y el mundo registra una marcada competencia entre los medios tradicionales y digitales que requiere de un nuevo marco regulatorio que considere el dominio y crecimiento exponencial de estos últimos.

En el mercado de digital, se distinguen distintos tipos de publicidad, por un lado, encontramos una de las estrategias más importantes de marketing digital, el *Search Engine Optimization* (SEO), que consiste en optimizar el contenido y el diseño de una página web para mejorar su posicionamiento en los motores de búsqueda como Google, Safari o Bing. El SEO tiene como objetivo aumentar la visibilidad, el tráfico y la conversión de los usuarios que buscan información relacionada con lo que ofrece la página web. Para lograr un buen SEO, se deben tener en cuenta factores como las palabras clave, los enlaces internos y externos, la velocidad de carga, la experiencia de usuario, la adaptabilidad a dispositivos móviles, etc.

Otra forma de publicidad digital es el *Search Engine Marketing* (SEM) que consiste en optimizar la visibilidad y el tráfico de un sitio web en los resultados de búsqueda orgánicos (SEO) o pagados (PPC). El SEM permite a las empresas llegar a clientes potenciales que buscan activamente soluciones a sus necesidades o problemas, aumentando así las posibilidades de conversión y fidelización. El SEM requiere un análisis constante del mercado, la competencia, las palabras clave, el rendimiento de las campañas y el comportamiento de los usuarios, para adaptar y mejorar las acciones y los contenidos, de acuerdo con los objetivos y las tendencias.

**Cuadro 1. Ecosistema de Jugadores Publicidad Digital, 2021**



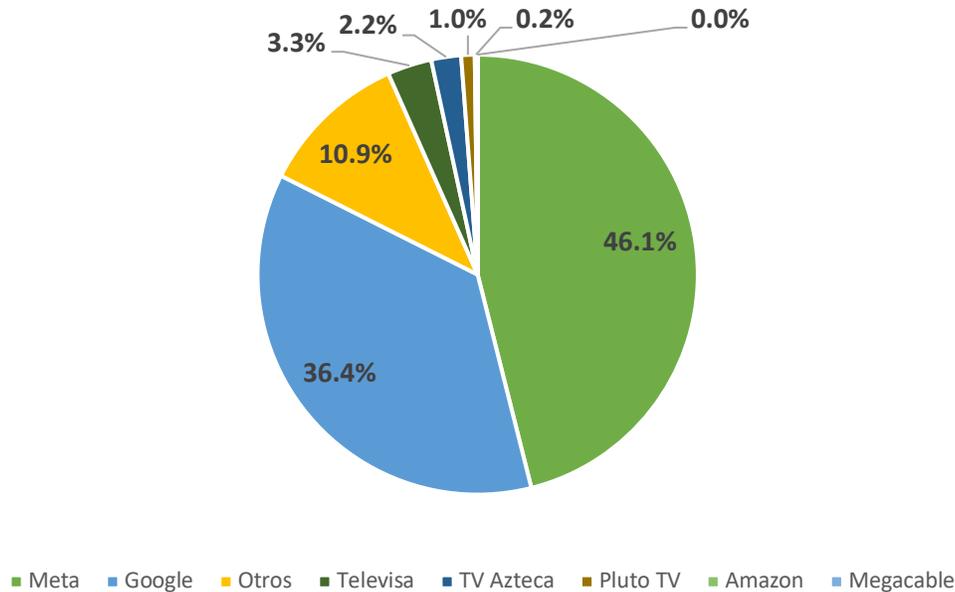
**Fuente:** Elaborado por The Competitive Intelligence Unit

También encontramos la publicidad de pantalla, a través de videos cortos que muestran anuncios disponibles en medios digitales audiovisuales como: Facebook, YouTube, Instagram, X, Pluto TV y plataformas de streaming. Este tipo de publicidad representa más del 80% de los ingresos en el mercado digital.

Los principales jugadores del mercado de publicidad digital son Alphabet Inc. y Meta, quienes a través de sus principales empresas: Google (YouTube), Facebook, Instagram, entre otras, dominan gran parte del mercado, al posicionarse como las empresas de servicios por internet con el mayor volumen de usuarios.

En términos de participación de mercado en ingresos del mercado publicidad digital, Meta lidera el mercado con 46.1% del ingreso total de publicidad digital, seguido muy de cerca por Google con 36.4%, mientras que el resto de los competidores contabilizan tan solo el 17.5% restante entre los que destacan: Grupo Televisa, TV Azteca, Pluto TV, Amazon, Megacable, Gobierno de México, entre muchos otros.

**Gráfica 4. Ingresos del Mercado de Publicidad Digital en Pantalla en México (2021)**  
(Proporción del Total, %)



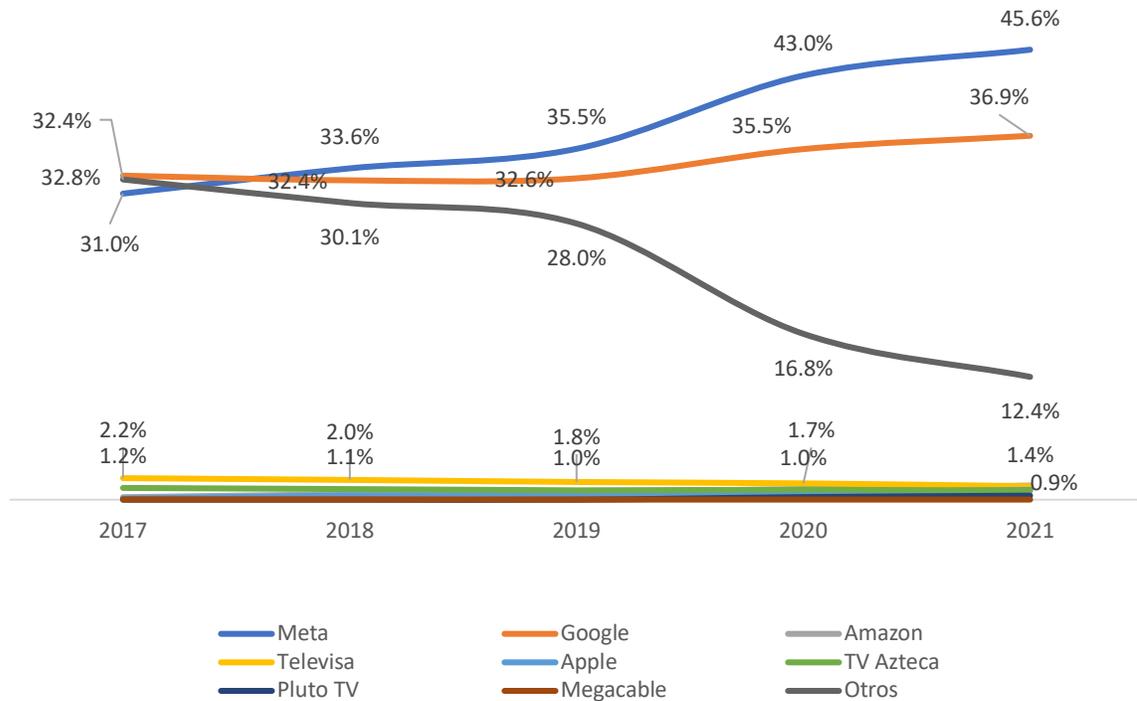
**Fuente:** IFT. Servicios de Publicidad en Línea. (2022)

Lo anterior revela que en la actualidad la publicidad digital es dominada por un mercado duopólico, en el que Meta y Google contabilizan de manera conjunta 85.2% de los ingresos totales del mercado.

En el análisis intertemporal, se identifica que la participación de mercado de Meta y Google ha incrementado de manera importante en el último lustro. La empresa matriz de Facebook e Instagram ha pasado de contabilizar 31.0% de los ingresos en 2017 a liderar el mercado con 45.6% del total de ingresos publicitarios del mercado digital, un incremento de 14.6 pp. en tan solo cinco años.

Por su parte, Google ha crecido a un ritmo de 4.1 pp al pasar de registrar una razón de 32.8% a 36.9% del total de los ingresos del mercado publicitario digital. En contraste, el resto de los competidores han perdido participación en los últimos años, especialmente los pequeños competidores que antes consolidaban 32.4% del mercado y hoy solo detentan 12.4% del total y se estima que esta proporción continúe en descenso en los siguientes años.

**Gráfica 5. Ingresos del Mercado de Publicidad Digital en Pantalla en México (2017-2021)**  
**(Proporción del Total, %)**

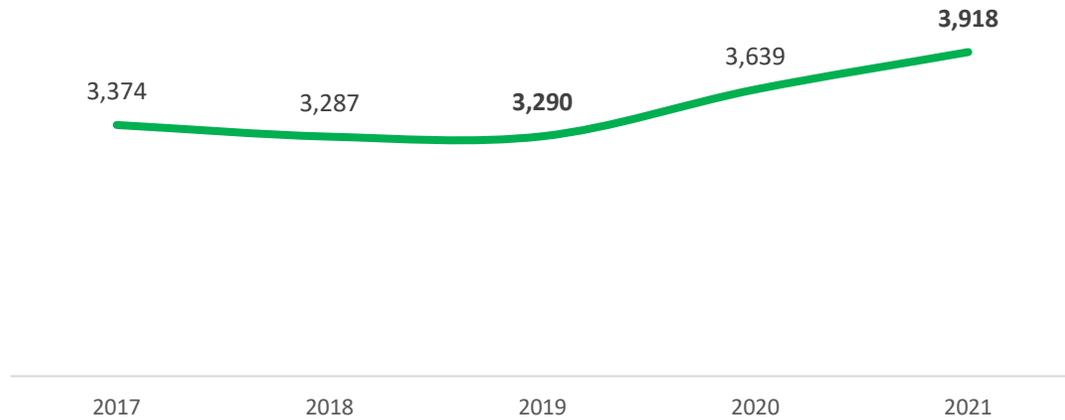


Fuente: IFT. Servicios de Publicidad en Línea. (2022)

El dominio duopólico en el mercado de publicidad digital ha provocado que el mercado se concentre con el paso del tiempo. En 2019, se registraba un Índice Herfindahl-Hirschman (IHH)<sup>8</sup> en término de ingresos de 3,290 puntos, en tanto solo dos años la concentración de mercado incrementó 19.0% para colocarse en 3,918 puntos y la falta de competencia indica que la concentración de mercado irá incrementando en el tiempo en favor de Meta y Google, a partir de la integración vertical de sus negocios que les habilita tener múltiples fuentes de ingresos.

<sup>8</sup> Es el Índice económico que mide la competencia en un mercado específico, se calcula sumando los cuadrados de las cuotas de mercado (participaciones porcentuales) de todas las empresas que operan en él, se ubica entre 0 y 10,000 o 0 y 1 dependiendo la escala y se interpreta que a mayor cifra, mayor concentración de mercado.

**Gráfica 6. Índice Herfindahl-Hirschman por Ingresos del Mercado Publicidad Digital en Pantalla en México (2017-2021)**



**Fuente:** IFT. Servicios de Publicidad en Línea. (2022)

La publicidad es una actividad económica que tiene un gran impacto en el mercado, la sociedad y la cultura. Sin embargo, esta actividad hoy en día presenta un desbalance en las obligaciones que tienen a su cargo los medios tradicionales y aquellos digitales, circunstancia que erige problemas éticos, legales y sociales. Por ejemplo, la publicidad digital puede vulnerar la privacidad de los usuarios, difundir información falsa o engañosa, o influir en el comportamiento electoral o de consumo de manera oculta o manipuladora.

Por ello, es necesario que los anunciantes, los medios y los consumidores sean conscientes de los riesgos y las responsabilidades que implica la publicidad digital, y que se establezcan normas y mecanismos para garantizar una comunicación transparente, honesta y respetuosa.

Otro de los principales riesgos es la concentración de mercado en favor de dos grandes actores: Google y Meta (antes Facebook), que dominan el sector de la publicidad digital y captan la mayor parte de los ingresos generados por esta actividad.

Esta circunstancia impacta negativamente a los medios tradicionales como la televisión abierta y la radio, que enfrentan condiciones desiguales para su operación y que han visto

mercados sus ingresos publicitarios. Además, la publicidad digital plantea desafíos en materia de privacidad, seguridad, transparencia, veracidad y calidad de la información, que requieren una mayor supervisión y control por parte de las autoridades regulatorias.

Por todo ello, es necesario regular la publicidad digital con criterios claros, justos y uniformes, que garanticen el equilibrio del mercado, el respeto a los derechos de los usuarios y los anunciantes, y la diversidad y pluralidad de las fuentes de información. En la siguiente sección se revisa a detalle las fallas e ineficiencias en el mercado publicitario en México, derivado de la falta mecanismos regulatorios que favorece a los jugadores digitales.

### 3. FALLAS DE MERCADO E INEFICIENCIAS EN EL MERCADO PUBLICITARIO DIGITAL

Las fallas de mercado son situaciones en las que el mercado no asigna los recursos de manera eficiente, generando pérdidas de bienestar social. El mercado publicitario digital en México enfrenta algunas fallas que afectan su funcionamiento y su capacidad de contribuir al desarrollo económico y social del país. En este capítulo se analizan los principales aspectos teóricos y empíricos de estas cuestiones, así como las posibles soluciones regulatorias y de política regulatoria que se han propuesto o implementado en diferentes países.

#### 3.1. ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS EN LA PUBLICIDAD DIGITAL

En el ámbito de la economía, el mercado de la publicidad con intermediarios de medios entre los anunciantes y los consumidores se puede analizar bajo la óptica de dos conceptos: el mercado fragmentado o de dos lados (*two-sided* en inglés) y la información asimétrica. Así, podemos reconocer los factores clave que originan y explican las ineficiencias presentes en este mercado.

El mercado fragmentado o de dos lados tiene lugar cuando dos grupos diferentes, en este caso anunciantes y consumidores, se relacionan mediante un intermediario (los medios publicitarios). La razón de la existencia de un intermediario en este mercado es la disminución en los costos de transacción y el acceso a un mayor número de consumidores.

Los mercados bilaterales son aquellos en los que existen dos tipos de agentes que interactúan entre sí, ofreciendo y demandando bienes o servicios. Por ejemplo, un mercado bilateral es el de las plataformas digitales, donde los usuarios pueden comprar y vender productos, o el de las aplicaciones de transporte, donde los conductores y los pasajeros se conectan.

Tirole (2006)<sup>9</sup> menciona que "los mercados bilaterales son una forma de organización económica que permite aprovechar las economías de red, es decir, el beneficio que se obtiene al aumentar el número de participantes en el mercado".

---

<sup>9</sup> Rochet, J. C. y Tirole, J. (2006). Two-sided markets: a progress report. *The RAND Journal of Economics*, 37(3), 645-667.

Armstrong (2006)<sup>10</sup> afirma que los mercados bilaterales son complejos porque implican una coordinación simultánea de las decisiones de precios y cantidades en ambos lados del mercado, así como la gestión de las externalidades que se generan entre ellos”.

Por su parte, Ecans y Schmalensee (2016)<sup>11</sup> refieren que "los mercados bilaterales son una fuente de innovación y competencia, pero también plantean desafíos regulatorios, como la definición del mercado relevante, la evaluación del poder de mercado y la protección de los consumidores". Es por ello por lo que la naturaleza del mercado de publicidad necesariamente demanda una continua revisión de la transparencia y protección de los consumidores del que hoy en día carecen y sufren situaciones constantes como: fraude publicitario, desinformación, robo de datos y la falta de segmentación que puede llevar a una sobresaturación de publicidad.

No obstante, para entender la principal ventaja que genera un comportamiento anticompetitivo en este mercado, es necesario abordar una característica fundamental de esta dinámica, denominada **efectos de red cruzados**. Este fenómeno se produce cuando atraer más usuarios de un grupo aumenta el valor para el otro grupo, por ejemplo, un medio con un alcance mayor de consumidores y diversos medios será más atractiva para los anunciantes y al revés.

La principal conducta anticompetitiva tiene lugar cuando un jugador dispone de información completa sobre las necesidades y demanda de los anunciantes, pero otros agentes desconocen. Esto le da una ventaja para establecer precios más altos de los anuncios o una asignación de recursos ineficiente al tener incentivos a maximizar el precio que pagan los anunciantes.

En términos económicos, estas ineficiencias derivadas de asimetrías de información se conocen como **selección adversa y riesgo moral**. Selección adversa<sup>12</sup> acontece cuando un agente involucrado en la transacción, Google o Meta cuenta con información privilegiada relevante para la toma de decisiones y transacciones. Ante esta circunstancia, los anunciantes y publicistas podrían contener gasto en publicidad o asumir decisiones en condiciones desfavorables e ineficientes.

---

<sup>10</sup> Armstrong, M. (2006). Competition in two-sided markets. *The RAND Journal of Economics*, 37(3), 668-691.

<sup>11</sup> Evans, D. S., & Schmalensee, R. (2016). *Matchmakers: the new economics of multisided platforms*. Harvard Business Review Press.

<sup>12</sup> Akerlof, G. A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500. Disponible en: <https://tinyurl.com/mwvk8bmq>

Al respecto, solo Google y Meta conocen las métricas de resultados de sus algoritmos y anuncios, por lo que pueden conocer la mejor estrategia para hacer llegar los mensajes publicitarios, al no transparentar estas condiciones los demandantes de espacios pueden llegar a tomar decisiones ineficientes que no generen el retorno de inversión esperado.

El riesgo moral<sup>13</sup> en un contexto de asimetría de información consiste en que una de las partes puede actuar de manera oportunista y en beneficio propio a costa de la otra parte que no tiene la información completa. Ante esta asimetría, los agentes toman mayores riesgos, realizan menores esfuerzos o se aprovechan de determinadas circunstancias al conocer el costo de sus acciones que recaerá sobre otros.

En el caso de la publicidad digital, los agentes privilegiados son Google y Meta, tal que los demandantes de publicidad no conocen el comportamiento, métricas y algoritmos de estas empresas y existe el riesgo que estas no realicen el mejor esfuerzo, tengan lugar sobrecostos para los anunciantes, anuncios inapropiados o una asignación ineficiente de las pautas publicitarias.

La teoría económica nos indica que, en los mercados bilaterales con información asimétrica, los intermediarios generan rentas extraordinarias al disponer de información privilegiada de ambos grupos (demandantes y oferentes). Esta circunstancia amerita la determinación de mecanismos regulatorios prohíban que un mismo agente pueda controlar la demanda y oferta de manera simultánea.

La publicidad digital es un segmento del mercado que registra un crecimiento exponencial en los últimos años, debido al aumento del uso de internet y preferencia por las plataformas digitales por parte de los consumidores y de las empresas. Asimismo, presenta una serie de inconvenientes relacionados con las asimetrías de información y prácticas anticompetitivas que pueden afectar negativamente al bienestar social y la eficiencia del mercado<sup>14</sup>. En este apartado se analizan las principales fallas de mercado e ineficiencias en el mercado publicitario digital en México, tales como la concentración de la oferta, la asimetría de información, las externalidades negativas, entre otras.

---

<sup>13</sup> Arrow, K. J. (1970). Essays in the Theory of Risk-Bearing. Disponible en: <https://tinyurl.com/mrxpd2mf>

<sup>14</sup> CMA (2020). Online platforms and digital advertising. Final report, pp. 73-322. Disponible en: <https://tinyurl.com/3bkd2x48>

Entre los retos que enfrenta el mercado publicitario encontramos las economías de escala, alcance y los efectos de red. Estos son conceptos que explican cómo el tamaño y la diversidad de una empresa pueden influir en su rentabilidad y competitividad en el mercado publicitario. Las **economías de escala** se refieren a la reducción de los costos medios por unidad de producción al aumentar el volumen de producción. Las **economías de alcance** aluden a la reducción de los costos medios por unidad de producción al diversificar los productos o servicios ofrecidos. Los **efectos de red** se refieren al aumento del valor o utilidad de un producto o servicio al incrementar el número de usuarios o participantes en una red. Estos conceptos son relevantes para el mercado publicitario porque pueden determinar las barreras de entrada y salida, el grado de competencia, la capacidad de innovación y la eficiencia de los agentes económicos involucrados.

Al respecto, Google ofrece una variedad de servicios gratuitos como Gmail, Google Maps, Google Drive, YouTube, entre otros que atraen a millones de usuarios y generan datos valiosos que luego utiliza para mejorar sus algoritmos de búsqueda y publicidad. Así, Google aprovecha las **economías de alcance** al ofrecer productos complementarios que aumentan el valor de su plataforma y reducen los costes de producción y distribución.

No obstante, esto también le permite a Google monopolizar la información y la atención de los usuarios, limitar la competencia y la innovación, y vulnerar la privacidad y los derechos de los consumidores.

Por su parte, Meta también ofrece múltiples servicios como Facebook, Instagram, WhatsApp, Messenger, entre otros que conectan a miles de millones de personas y crean una red social global. Esto le permite a Facebook aprovechar **las economías de escala** al reducir los costos medios por usuario y aumentar los ingresos por publicidad. Además, tanto Google como Meta se benefician de los **efectos de red**, ya que cuantos más usuarios tienen sus plataformas, más atractivas se vuelven para futuros nuevos usuarios y anunciantes, creando un ciclo que refuerza su posición dominante en los mercados digitales.

Esto también significa que Google y Facebook pueden imponer sus condiciones a los anunciantes y competidores, reduciendo la diversidad y la calidad de los contenidos y servicios disponibles para los usuarios.

**Multi-homing y single-homing** son dos conceptos que se utilizan para describir el comportamiento de los usuarios de servicios digitales. El multi-homing se refiere a la situación en

que los usuarios utilizan o consumen varios servicios digitales al mismo tiempo, por ejemplo, usar diferentes redes sociales o aplicaciones de transporte. El single-homing se refiere a la situación en que los usuarios utilizan o consumen un solo servicio digital, por ejemplo, tener una sola cuenta de correo electrónico o de banca en línea. Estos conceptos son relevantes para el análisis de competencia económica, ya que pueden incidir en el poder de mercado de las plataformas digitales que ofrecen estos servicios.

Un ejemplo de multi-homing es el uso de distintas plataformas de streaming de música, que permite a los usuarios acceder a diferentes ofertas y servicios. Esto genera una mayor competencia entre las plataformas y limita su poder de mercado. Un ejemplo de single-homing es el uso de Google, que ofrece una serie de servicios exclusivos y complementarios que atraen a los usuarios y les fidelizan. Esto le otorga a Google una gran ventaja competitiva y le permite ejercer un poder de mercado significativo, especialmente en el mercado de publicidad digital.

Como se adelantó anteriormente, la **integración vertical** de empresas como Google o Meta habilita controlar diferentes etapas de la cadena de valor del mercado publicitario, desde la producción de contenidos, pasando por el análisis de Big Data, servidores, investigación, subastas hasta la distribución y la medición de audiencias. Esta estrategia les permite obtener una ventaja competitiva frente a otros agentes del mercado, pero también genera efectos negativos para la competencia, los consumidores y los anunciantes.

Los efectos negativos incluyen la disminución de la diversidad y calidad de los servicios ofrecidos, que favorece la oferta de productos propios sobre los de terceros, limitando opciones y preferencias de los usuarios. También se limita el acceso a la información y la libertad de expresión, influenciando la opinión pública mediante algoritmos opacos y sesgados, lo que puede llevar a la manipulación de información y erosión de la democracia. Además, se vulnera la privacidad y protección de datos de los usuarios, al recopilar información personal sin consentimiento explícito ni finalidad clara, exponiéndolos a riesgos de seguridad y ciberataques, lo que puede llevar a una pérdida de control sobre los propios datos y una amenaza para la identidad y privacidad de las personas.

Finalmente, se distorsiona el mercado publicitario, al erigir barreras para competidores y condiciones abusivas para anunciantes y editores, circunstancia que reduce la innovación y perjudica a los medios de comunicación.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado como anticompetitivas e ineficiencias de mercado ciertas prácticas del mercado publicitario. En particular, ha señalado la reducción en innovación, al persistir altos niveles de concentración; calidad, ante las barreras de entrada de nuevos competidores disruptivos y falta de incentivos por mejorar; incremento de precios y costos, al existir pocos oferentes e integración vertical, finalmente, amenazas en seguridad y protección de datos, pues al concentrar en pocas manos datos personales el mal manejo y falta de transparencia son peligros latentes.<sup>15</sup>

El mercado publicitario digital enfrenta problemas de falta de transparencia en las métricas de rendimiento publicitario debido a la ausencia de obligación legal para revelar información relevante<sup>16</sup>. Esto genera **asimetrías de información** entre anunciantes, medios, plataformas y usuarios, que merman la confianza, competencia y calidad del mercado. Los anunciantes pueden desconocer el impacto real de sus inversiones, los medios pueden perder ingresos al no demostrar su valor agregado, las plataformas pueden abusar de su posición dominante y los usuarios pueden recibir publicidad no deseada o engañosa. Además, los proveedores de publicidad con poder de mercado pueden explotar esta falta de transparencia, generando un efecto de cierre (*lock-in effect*) para los anunciantes.

Asimismo, se han detectado otros fenómenos de competencia distorsionantes derivados de la integración vertical en la cadena de provisión de servicios de publicidad en línea que pueden generar problemas de competencia, ya que los jugadores digitales verticalmente integrados tienen la posibilidad y el incentivo de actuar como vendedores y como intermediarios de espacios publicitarios, lo que les da el poder de discriminar y excluir a otros actores del mercado, como anunciantes, agencias de medios y otros oferentes.

La integración vertical puede generar riesgos para la competencia efectiva en los distintos mercados relacionados. Por ejemplo, si un proveedor tiene una posición dominante en un segmento de la cadena de valor y utiliza su acceso privilegiado a los datos de los usuarios para restringir o impedir la entrada o el crecimiento de otros competidores en otros segmentos, se podría producir una distorsión de la competencia y una reducción del bienestar social. El problema en acceso a datos a consumidores finales radica en posibilidad de privar a los competidores de

---

<sup>15</sup> OCDE (2020). Competition in digital advertising markets, pp. 25-39. Disponible en: <https://tinyurl.com/yck29tpg>

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 34.

información crucial para la contratación de espacios, su valuación, evaluación, eficiencia en costos, eficacia, etc.

**Gráfica 7. Prácticas Anticompetitivas e Ineficiencias en el Mercado Publicitario**

Oferentes (Otros medios)	Demandantes (Anunciantes)	Intermediarios (Publicistas)	Consumidores (Usuarios)
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Trato auto-preferencial</li> <li>•Poca diferenciación</li> <li>•Sobrerregulación</li> <li>•Barreras a la entrada de competidores</li> <li>•Desplazamiento de la oferta</li> <li>•Competencia desleal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Opacidad en contratación</li> <li>•Falta de métricas de eficacia, alcance y retorno de inversión</li> <li>•Sobrevaluación de oferta</li> <li>•Condiciones abusivas</li> <li>•Lock-in effect (aprisionamiento)</li> <li>•Selección adversa</li> <li>•Riesgo moral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Freno a la innovación</li> <li>•Condiciones abusivas</li> <li>•Falta de transparencia</li> <li>•Efectos cruzados de red</li> <li>•Selección adversa</li> <li>•Riesgo moral</li> <li>•Trato auto-preferencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Algoritmos opacos</li> <li>•Vulneración de la privacidad</li> <li>•Control de información</li> <li>•Publicidad inapropiada</li> <li>•Desinformación</li> <li>•Manipulación informativa</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por The Competitive Intelligence Unit

Por ejemplo, el acceso preferencial a subastas de anuncios publicitarios, agregadores de anuncios, servidores, agencias y anunciantes, derivado de la integración vertical a lo largo de la cadena productiva de publicidad es otro efecto distorsionante. Es decir, la subasta se vicia de origen al existir asimetrías de información a lo largo de la cadena de valor y acceso privilegiado a subastas. En última instancia se observa la inclusión de cláusulas de exclusividad y preferencia en la contratación entre agentes integrados de la cadena productiva.

En otros términos, los agentes económicos con poder de mercado de un lado del mercado, como en el caso de las plataformas digitales de Google o Meta, trasladan ese poder a otros mercados como el de la publicidad, circunstancia que resulta en costos de transacción altos y efectos distorsionantes para otros agentes. Este fenómeno se exalta cuando sumamos los efectos de red, alcance, escala, single-homing, asimetrías de información, etc.

En concreto, Google y Meta aprovechan de estas condiciones para influenciar la contratación de publicidad en términos gravosos, autopreferenciales y opacos, pues al no existir mecanismos

de transparencia, participación equitativa y rendición de cuentas, los demandantes de espacios publicitarios están limitados en los términos y alcances que estos conglomerados determinen.

Si los publicistas no pueden identificar por sí mismos los beneficios de la publicidad en diversas plataformas y deben confiar en las herramientas de medición de las plataformas más grandes, podrían estar pagando más de lo necesario por el inventario publicitario proporcionado por estas, y asignando incorrectamente su presupuesto publicitario en comparación con otros medios como la televisión o la radio.

En este capítulo se ha explorado el mercado de publicidad digital y los desafíos que plantea para la competencia económica. Se ha mostrado cómo las grandes plataformas digitales que dominan este mercado pueden realizar prácticas que afecten la transparencia, la equidad y la eficiencia de este, así como los derechos e intereses de los anunciantes, intermediario y usuarios. Estas prácticas pueden tener consecuencias negativas para la diversidad y calidad de los contenidos, el acceso a la información, la libertad de expresión, el mercado publicitario y la privacidad y protección de datos de los usuarios.

Ante esta circunstancia, surge la necesidad de contar con un marco regulatorio adecuado que garantice una competencia efectiva, transparencia y proteja los valores democráticos en el mercado publicitario digital. En el siguiente apartado se analizará el marco regulatorio y las propuestas y medidas que se han planteado en diferentes ámbitos del mercado publicitario.

### ***3.2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS EN PUBLICIDAD DIGITAL***

En el ámbito internacional, se han registrado una gran variedad de prácticas anticompetitivas llevadas a cabo principalmente por gigantes tecnológicos como Google y Meta. Estas conductas han sido objeto de escrutinio y debate en los últimos años, al identificarse el abuso de su poder de mercado para socavar la competencia y restringir la libre elección de los consumidores. Uno de los aspectos más destacados ha sido el control de información y trato autopreferencial en plataformas digitales y servicios en línea.

Al respecto, Google ha sido acusada de favorecer sus propios productos y servicios en los resultados de búsqueda. Esto no solo limita la visibilidad de opciones, sino que menoscaba la

competencia al favorecer sus negocios, al mismo tiempo que impone barreras a la entrada de competidores en el mercado.

A continuación, se presentan los casos internacionales estudiados:

### 3.3.1 UNIÓN EUROPEA

En la Unión Europea se han registrado varios casos de prácticas anticompetitivas. En 2019, Google, a través de AdSense for Search (PAS), colocaba anuncios en las páginas de proveedores de Servicios OTT con base en contratos. Los contratos eran negociados individualmente e incluían:<sup>17</sup>

- **Exclusividad:** Restringía a los proveedores de Servicios OTT de utilizar servicios competidores de Google; requería a los proveedores que informaran a Google de cualquier contacto con competidores para la provisión de servicios de intermediación.
- **Ubicación premium:** Exigía a los proveedores de Servicios OTT reservar: i) los Espacios Publicitarios más rentables en sus páginas para presentar anuncios de búsquedas de Google, y ii) una cantidad mínima de Espacios Publicitarios para Google, así como no desplegar Anuncios de competidores de Google junto a los Espacios Publicitarios reservados a Google.
- **Consentimiento:** los Servicios OTT requerían del consentimiento de Google cuando realizaran modificaciones en los Espacios Publicitarios.

Así, se disuadió a proveedores de Servicios OTT a contratar servicios de intermediación con otros proveedores y cerró el mercado a competidores de servicios de intermediación, a la que se les aplicó una sanción equivalente a 1,495 millones de euros.<sup>18</sup>

En junio de 2021, la Comisión Europea inició un procedimiento de investigación en contra de Google para determinar si había violado las reglas de competencia al favorecer sus propios

---

<sup>17</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones (2022). Servicios de publicidad en línea. Disponible en: <https://tinyurl.com/mu6gpykw>

<sup>18</sup> Comisión Europea. Caso de Competencia 40411. Disponible en: <https://tinyurl.com/2d3tyfd4>

servicios de tecnologías para el despliegue de publicidad en línea, en detrimento de competidores, anunciantes y editores en línea.<sup>19</sup>

Se identificó que Google obligaba a utilizar DV360 (plataforma de publicidad en línea desarrollada por Google) o Google Ads para la compra de publicidad en YouTube. Además, obligaba a utilizar Google Ad Manager para desplegar publicidad en pantalla e imponía restricciones a los anunciantes, servicios OTT e intermediarios publicitarios para acceder a datos de usuarios recolectados por Google, mientras que prohibía colocar "cookies" de terceros.<sup>20</sup>

En junio de 2023, la autoridad comunicó a Google sus hallazgos preliminares que advierten que esa empresa violó las reglas antimonopolio al distorsionar la competencia en el mercado de publicidad digital.<sup>21</sup> La Comisión dio a conocer que su posición es que solo una obligación para que Google desinvierta o se desprenda de parte de su línea de negocio del mercado de la publicidad digital atajaría los problemas de competencia.

En diciembre de 2022, la Unión Europea determinó la posible vinculación del servicio de anuncios de búsqueda de Facebook, por el que hacía uso de los datos obtenidos por Facebook en la red social para aprovecharlos en otros productos como Facebook Marketplace, que compite directamente con los productos ofrecidos por los anunciantes de Facebook.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> European Commission (2021). Antitrust: Commission opens investigation into possible anticompetitive conduct by Google in the online advertising technology sector. Disponible en: <https://tinyurl.com/mr2fxjir>

<sup>20</sup> European Commission (2022). Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Meta over abusive practices benefiting Facebook Marketplace. Disponible en: <https://tinyurl.com/ye29s8ns>

<sup>21</sup> European Commission (2023). Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Google over abusive practices in online advertising technology. Disponible en: <https://tinyurl.com/4zaaas4k>

<sup>22</sup> Gobierno del Reino Unido (2022). Google probed over potential abuse of dominance in ad tech. Disponible en: <https://tinyurl.com/3axaufnu>

### 3.3.2 FRANCIA

La Autoridad de Competencia de Francia es la entidad encargada de regular la publicidad digital en el país. Esta tiene como objetivo el garantizar la competencia en el mercado y proteger a los consumidores en Francia, creada en 2009 como resultado de la fusión del “Conseil de la concurrence” y una división del Ministerio de Economía. Tiene la capacidad de asesorar para tratar todos los asuntos de competencia que le remita el Gobierno y emite opiniones sobre operaciones o proyectos de concentración.<sup>23</sup>

La Autoridad tiene facultades para investigar y sancionar prácticas anticompetitivas, como acuerdos entre empresas, abuso de posición dominante y fusiones que puedan reducir la competencia. La Autoridad también tiene el poder de emitir opiniones sobre operaciones o proyectos de concentración. Además, está comprometida con la promoción de la competencia en el mercado digital y ha llevado a cabo investigaciones sobre el impacto de las plataformas digitales en la competencia de mercado.

En términos de prácticas anticompetitivas, en 2019, la Autoridad de Competencia encontró que Google suspendía a anunciantes que incumplían con las reglas, con base en modificaciones unilaterales por parte de la empresa, además de discriminar entre anunciantes para proveer asistencia personalizada para promocionar Servicios OTT previamente suspendidos. En el recuento de daños se mencionó un probable incremento artificial del precio para anunciarse en Google, la afectación potencial de los anunciantes por perder espacios publicitarios y el traslado del poder a otros eslabones de la cadena de valor, afectando la competencia en mercados donde operan los clientes de Google Ads. La empresa fue castigada con una sanción equivalente a 150 millones de euros.<sup>24</sup>

En 2021, se identificó que Google daba trato preferencial durante las subastas a sus tecnologías de publicidad en pantalla. Durante el proceso de comparación de subastas, Google obtenía información de las posturas de los competidores que le permitía optimizar sus pujas y sus

---

<sup>23</sup> Gutiérrez, J.D. (2009). Autorité De La Concurrence: Nueva autoridad de la competencia francesa. Derecho y Políticas de Libre Competencia en América Latina. Disponible en: <https://tinyurl.com/y8aeav8>

<sup>24</sup> Autorité de la concurrence (2019). Decisión 19-D-26 of 19 Regarding practices employed in the online search advertising sector. Disponible en: <https://tinyurl.com/3pyv7pjy>

posibilidades de ganar las subastas, a través de limitaciones técnicas para la conexión en tiempo real y latencia en el despliegue de anuncios, tarifas adicionales por provisión de servicios de conexión y falta de transparencia entre las fases de intermediación. Además, implementaba tarifas adicionales por provisión de servicios de conexión. Se sancionó a la empresa por un monto de 220 millones de euros.<sup>25</sup>

### 3.3.3 REINO UNIDO

En 2022, la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA, por sus siglas en inglés) identificó que la nueva herramienta de Google, Privacy Sandbox, implicaría deshabilitar las funciones de terceros para recolectar información de los usuarios (cookies) en Chrome, implicando efectos anticompetitivos en el mercado de publicidad en línea, como la creación de un acceso desigual al seguimiento de usuarios, distorsionando los mercados de tecnología publicitaria y aquellos que compran espacios publicitarios. Esto implica una preferencia sobre sus propios espacios publicitarios y servicios de tecnología.

Así explotaría su posición dominante negando a los usuarios de Chrome opciones sustanciales sobre cómo se utilizan los datos personales para orientar y entregar anuncios. La CMA aceptó una propuesta de Google para monitorear el impacto de la nueva herramienta de Google, a través de un consultor independiente.<sup>26</sup>

En marzo de 2022, la Comisión Europea y la CMA del Reino Unido iniciaron una investigación conjunta sobre el acuerdo entre Google y Meta sobre los servicios de publicidad digital. La Comisión Europea declaró que el acuerdo puede excluir a los servicios de tecnología publicitaria que compiten con Google, lo que perjudica a los editores y consumidores. La investigación se

---

<sup>25</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones (2022). Servicios de publicidad en línea. Disponible en: <https://tinyurl.com/mu6gpykw>

<sup>26</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones (2022). Servicios de publicidad en línea. Disponible en: <https://tinyurl.com/mu6gpykw>

centra en tres áreas clave del mercado publicitario digital: las plataformas de demanda, los intercambios de anuncios y los servidores de anuncios de los editores.<sup>27</sup>

### 3.3.4 ALEMANIA

En 2021, se identificó la posición de poder de mercado de Google y sus posibles efectos anticompetitivos y riesgos para la competencia. Esto se realizó a través de la Ley Alemana de Competencia (GWB, por sus siglas en alemán). El objetivo principal de la Sección 19a de la GWB es identificar posiciones de poder de mercado particulares y sus posibles efectos anticompetitivos y riesgos para la competencia en el área de los “ecosistemas digitales”.

Grandes empresas digitales que ofrecen una amplia variedad de productos y servicios pueden tener una posición económica de poder en varios mercados que es difícil para los competidores desafiar y da lugar a un alcance de acción que permite a la empresa relevante consolidar, expandir o utilizar esta posición a su favor sin un control suficiente por parte de la competencia.

En otros procedimientos iniciados contra Google, la autoridad alemana está examinando actualmente los términos de procesamiento de datos de Google (número de archivo B7-70/21) y el servicio Google News Showcase (número de archivo V-43/20).<sup>28</sup>

### 3.3.5 ESTADOS UNIDOS

En octubre de 2020, la División Antimonopolios del Departamento de Justicia de los Estados Unidos interpuso una demanda en contra de Google con el propósito de detener las políticas anticompetitivas y excluyentes en los mercados de “búsqueda” (motores de búsqueda) y de

---

<sup>27</sup> Gobierno del Reino Unido. Google probed over potential abuse of dominance in ad tech. Disponible en: <https://tinyurl.com/h6hujpmt>

<sup>28</sup> Bundeskartellamt (2022). Bundeskartellamt determines Google’s paramount significance for competition across markets. Disponible en: <https://tinyurl.com/5t2m58tj>

publicidad en búsqueda.<sup>29</sup> El Departamento de Justicia de los EUA, argumentó que estas prácticas habían ocasionado un daño sobre la competencia y sobre los consumidores. Señaló que, al suprimir la competencia en el mercado de publicidad, Google tiene el poder para cobrar a los anunciantes más de lo que podría cobrarles en un mercado en competencia, así como el poder para reducir la calidad de los servicios que les presta.

En julio de 2022, se analizó el comportamiento de la publicidad de búsqueda digital, con el objetivo de entender cómo Google analiza la información de los consumidores utilizando sus fuentes de datos patentadas. Google mantiene fuentes de datos, conocidas como registros de sesión, que detallan el camino que los consumidores toman a través del motor de búsqueda general de Google hasta sus destinos finales donde completan sus tareas en línea. Estas fuentes de datos no solo proporcionan información sobre las búsquedas de los usuarios, sino también sobre la mostrada por Google al usuario en respuesta a esas consultas y cómo cambia el comportamiento del usuario en respuesta a los diferentes tipos de información presentada.<sup>30</sup>

Así, Google utiliza su poder monopolístico para reducir el tráfico a Proveedores Verticales Especializados al desfavorecer cómo aparecen en la página de resultados de búsqueda con el efecto de privarlos del tráfico del usuario y aumentar sus costos. Como resultado, Google reduce los beneficios competitivos que los proveedores proporcionarían a la competencia y a los consumidores.

En septiembre de 2023, el Departamento de Justicia comenzó un caso antimonopolio contra Google, bajo el argumento que ha monopolizado ilegalmente diferentes segmentos del mercado de tecnología publicitaria (*ad tech*). Google opera servidores de anuncios para editores en línea, redes publicitarias para anunciantes y el intercambio publicitario entre ellos. Esto significa que Google puede ofrecer acceso exclusivo a ambas partes.<sup>31</sup>

La acusación puntualiza que la plataforma tecnológica controla las herramientas tecnológicas que cualquier sitio de internet necesita para vender anuncios o publicidad y controla la

---

<sup>29</sup> The United States Department of Justice (2020). Justice Department Sues Monopolist Google For Violating Antitrust Laws. Disponible en: <https://tinyurl.com/2dmmqmtc>

<sup>30</sup> Amit, H. (2021). Case 1:20-cv-03010-APM . Disponible en: <https://tinyurl.com/3a8fkpej>

<sup>31</sup> Department of Justice (2023). Justice Department Sues Google for Monopolizing Digital Advertising Technologies. Disponible en: <https://tinyurl.com/27w87bmu>

herramienta de publicidad dominante que ayuda a millones de anunciantes, pequeños y grandes, a comprar inventarios de publicidad.

Esta se convierte en la quinta demanda antimonopolio contra Google desde 2020. En 2020, un grupo de estados liderado por Texas presentó una demanda antimonopolio en relación con la tecnología publicitaria, mientras que el Departamento de Justicia y otro grupo de estados demandaron por separado a Google por acusaciones de abusó de su dominio en las búsquedas en línea. En 2021, algunos estados presentaron demandas por las prácticas de la tienda de aplicaciones de la empresa.<sup>32</sup>

### 3.3.6 INDIA

La publicidad digital en India está regulada por las Reglas de Tecnología de la Información (Directrices Intermediarias y Código de Ética de los Medios Digitales) de 2021, que interpretan la Ley de Tecnología de la Información de 2000. Además, la Autoridad Reguladora de Publicidad en India (ASCI) es una organización de autorregulación que supervisa la publicidad en India y se asegura de que se cumplan las normas éticas establecidas.

Si bien las reglas de 2021 permiten técnicamente que las empresas se regulen a sí mismas, estos organismos también deben registrarse en el Ministerio de Información y Radiodifusión, que a su vez es supervisado por otros ministerios gubernamentales. El enfoque del gobierno hacia la regulación es mediante un enfoque de inmunidad condicional, ya que las plataformas en línea solo son inmunes si se ajustan a las reglas del gobierno. Sin embargo, no impone un régimen estatutario centralizado a los proveedores de servicios ni los regula de forma directa.<sup>33</sup>

En 2022, se le adjudicó a Google la realización de prácticas anticompetitivas al contar con una posición dominante y abusa de su poder al imponer de manera discriminatoria condiciones en la

---

<sup>32</sup> McCabe D, Grant N. (2023) U.S. Accuses Google of Abusing Monopoly in Ad Technology. Disponible en: <https://tinyurl.com/54cs8a5n>

<sup>33</sup> Pillalamarri, A. and Stanley, C. (2021a). Online Content Regulation: An International Comparison. International Law and Policy Brief. Disponible en: <https://tinyurl.com/4tdpkzur>

venta de servicios, limitando o restringiendo el desarrollo técnico o científico, negando el acceso al mercado y usando su posición dominante para ingresar o proteger otro mercado. Como consecuencia, se establecieron remedios y la Comisión consideró establecer una sanción provisional a la entrega de información por parte de Google para su cuantificación.<sup>34</sup>

### 3.3.7 TURQUÍA

La publicidad en línea en Turquía se rige por la Junta de Publicidad y Comunicaciones (RTÜK). Esta junta es un organismo independiente que se encarga de supervisar la publicidad en los medios de comunicación, incluyendo la publicidad en línea. La RTÜK tiene el poder de emitir sanciones y multas a las empresas que violen las regulaciones publicitarias. Aunque no hay una norma específica para la publicidad en línea, se aplican las normativas propias de los servicios digitales, de la privacidad y de la protección al consumidor.

En términos de prácticas anticompetitivas, el gobierno investigó a Google, dado que cuenta con una posición dominante y abusa de su poder al imponer de manera discriminatoria condiciones en la venta de servicios, limitando o restringiendo el desarrollo técnico o científico, negando el acceso al mercado, supeditando la celebración de contratos a la aceptación de obligaciones adicionales y usando su posición dominante en un mercado relevante para ingresar o proteger otros mercados.<sup>35</sup>

Los competidores que intentaron competir con el servicio de Google se encontraron en una posición desfavorable. El servicio creó efectos anticompetitivos de exclusión en los servicios de comparación de compras en Turquía. Incluso si la consulta enviada incluía claramente el nombre de la marca o del sitio web de servicios de comparación de compras competidores, Google mostraba preferentemente la Unidad de Compras, lo que fortalecía los efectos de las prácticas

---

<sup>34</sup> Comisión de Competencia de la India (2022). Competition Commission of India, Government of India. Disponible en: <https://tinyurl.com/bdj53x6k>

<sup>35</sup> Instituto Federal de Telecomunicaciones (2022). Servicios de publicidad en línea. Disponible en: <https://tinyurl.com/mu6gpykw>

analizadas. Se establecieron remedios y la Comisión consideró establecer una sanción provisional.<sup>36</sup>

### 3.3.8 MÉXICO

En el caso mexicano, si bien se han dado los primeros pasos, el mercado se encuentra altamente concentrado y en sus primeras etapas de investigación y alerta para los organismos regulatorios.

Por un lado, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) a través de la Unidad de Competencia Económica publicó en diciembre de 2022 el documento de “Servicios de Publicidad en Línea” en el que además de dar cuenta de las condiciones que caracterizan a este mercado, también ha advertido sobre los problemas que le aquejan como la integración vertical, economías de escala, alcance, efectos de red, single-homing, entre otros. Asimismo, abrió el diálogo sobre estos temas en el 9º Foro: Retos de Competencia en el Entorno Digital 2023, en el que se pudo constatar estos fenómenos de la voz de expertos nacionales e internacionales.

Por otro lado, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) tomó un papel más activo al iniciar una investigación por posibles prácticas monopólicas relativas en el mercado de publicidad digital y servicios relacionados, en agosto de 2020. Esta investigación encontró que efectivamente se han cometido este tipo de prácticas como ventas atadas, desplazamiento de la oferta, trato preferencial, entre otras. Por este motivo Google fue emplazado por la autoridad y deberá seguir un procedimiento seguido en forma de juicio. Ultimadamente, Google podría enfrentar una sanción por hasta el 8% de sus ingresos anuales y deberá corregir o suprimir las prácticas que se le imputan.

Al inicio de diciembre de 2023, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhortó a la COFECE para que proceda sin demora con el procedimiento en relación con la detección de prácticas monopólicas en el mercado de publicidad digital. Con el objetivo de conocer las

---

<sup>36</sup> OECD (2020). Annual Report on Competition Policy Developments in Turkey. Disponible en: <https://tinyurl.com/ykrk6fta>

prácticas anticompetitivas detectadas en el mercado de publicidad digital mexicano, así como se publique un informe sobre el daño estimado a la economía mexicana y al bienestar de los consumidores de nuestro país como resultado del abuso de poder de mercado por parte de Google.

**Cuadro 3. Casos de Prácticas Anticompetitivas por País y Medidas Implementadas**

País	Casos	Mercado	Medidas
<b>Unión Europea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 2019: Google cerró el mercado a competidores de servicios de intermediación</li> <li><input type="checkbox"/> 2021: Google obligó a anunciantes a utilizar Google Ads o DV360 para la compra de publicidad en YouTube</li> <li><input type="checkbox"/> 2021: Google favorece sus propios servicios de tecnologías para el despliegue de publicidad en línea</li> <li><input type="checkbox"/> 2022: Servicio de anuncios de búsqueda de Facebook podría estar vinculado al uso de datos obtenidos por Facebook para aprovecharlos en otros productos de la empresa</li> <li><input type="checkbox"/> 2023: Google violó las reglas antimonopolio al distorsionar la competencia en el mercado de publicidad digital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Publicidad e intermediación de Publicidad de búsqueda</li> <li><input type="checkbox"/> Publicidad e intermediación de Publicidad en pantalla</li> <li><input type="checkbox"/> Publicidad de búsqueda pagada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Multa de 1,495 millones de euros</li> <li><input type="checkbox"/> Investigación abierta</li> <li><input type="checkbox"/> Investigación abierta</li> </ul>
<b>Francia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 2019: Google estableció reglas a los anunciantes de su página catalogadas como injustas, no objetivas y no transparentes</li> <li><input type="checkbox"/> 2020: Prácticas monopólicas anticompetitivas por parte de Apple</li> <li><input type="checkbox"/> 2021: Google daba trato preferencial durante las subastas a sus tecnologías de publicidad en pantalla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Publicidad de búsqueda</li> <li><input type="checkbox"/> Red de distribución</li> <li><input type="checkbox"/> Servicios de intermediación de Publicidad en línea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Multa de 150 millones de euros</li> <li><input type="checkbox"/> Multa de 1,100 millones de euros, reducida a 372 millones</li> <li><input type="checkbox"/> Multa de 220 millones de euros</li> </ul>

<p><b>Reino Unido</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 2022: La CMA indicó que la nueva herramienta de Google, Privacy Sandbox, implicaría deshabilitar las funciones de terceros para recolectar información de los usuarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Publicidad en línea</li> <li><input type="checkbox"/> Intermediación de Publicidad en línea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Se aceptó una propuesta de Google para monitorear el impacto de la nueva herramienta a través de un consultor independiente</li> </ul>
<p><b>Alemania</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 2021: Se identificó la posición de poder de mercado de Google y sus posibles efectos anticompetitivos y riesgos para la competencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Ecosistemas digitales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Se determinó que Google tiene importancia primordial</li> </ul>
<p><b>Estados Unidos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 2020: Google tiene el poder para cobrar a los anunciantes más de lo que podría cobrarles en un mercado en competencia, así como el poder para reducir la calidad de los servicios prestados</li> <li><input type="checkbox"/> 2022: Prácticas anticompetitivas a través de acuerdos con otros proveedores de Servicios OTT y de telecomunicaciones móviles</li> <li><input type="checkbox"/> 2023: Caso antimonopolio contra Google por monopolizar ilegalmente diferentes segmentos del mercado de tecnología publicitaria (ad tech)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Publicidad de búsqueda</li> <li><input type="checkbox"/> Tecnología publicitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Investigación abierta</li> <li><input type="checkbox"/> Investigación abierta</li> </ul>
<p><b>Turquía</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 2021: Google colocó los servicios de comparación de precios de sus competidores en una posición desventajosa en comparación con sus propios servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Servicios de Búsqueda General</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Multas administrativas</li> </ul>

<p><b>India</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 2022: Google cuenta con una posición dominante y abusa de su poder al imponer de manera discriminatoria condiciones en la venta de servicios, limitar el desarrollo técnico o científico, negar el acceso al mercado, supeditar la celebración de y usar su posición dominante para ingresar o proteger otro mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Sistemas operativos, tiendas de aplicaciones y servicios de búsqueda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Sanción provisional sujeta a revisión y a la entrega de información por parte de Google</li> </ul>
<p><b>México</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 2023: COFECE inició una investigación por posibles prácticas anticompetitivas: ventas atadas, trato preferencial, subsidios cruzados, dumping, entre otros</li> <li><input type="checkbox"/> Exhorto de la Cámara de Diputados para celeridad en el procedimiento, transparentar a los agentes y daños causados por la comisión de prácticas anticompetitivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Publicidad digital y servicios relacionados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Inicio de procedimiento en forma de juicio</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por The Competitive Intelligence Unit con información de los órganos reguladores por país

Así, se hace manifiesto como el impacto de estas prácticas afecta a la competencia empresarial, a los consumidores y la innovación. La falta de competencia conduce a una menor calidad de los servicios, precios más altos y opciones limitadas para los usuarios. Además, afecta negativamente a la innovación, ya que las empresas tienen menos incentivos para mejorar y desarrollar nuevos productos y servicios.

Como respuesta a estas preocupaciones, diversos organismos reguladores y legisladores han intensificado sus esfuerzos para identificar y sancionar las prácticas anticompetitivas en el sector tecnológico. Investigaciones antimonopolio y demandas legales buscan garantizar un entorno de mercado más justo y competitivo, promoviendo así la innovación y protegiendo los intereses de los consumidores.

### 3.3. HACIA UN MARCO REGULATORIO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, EFICIENCIA Y EQUIDAD COMPETITIVA EN EL MERCADO DE PUBLICIDAD DIGITAL

El mercado publicitario digital es un segmento dinámico y en constante evolución, que ofrece oportunidades y beneficios para los diversos actores que participan en él. Sin embargo, también enfrenta desafíos y riesgos que deben ser abordados con una visión integral y estratégica. Por esta razón, se necesita un marco regulatorio que establezca las reglas del juego claras y equitativas para todos los involucrados, que fomente la innovación y la competencia, que proteja los derechos de los consumidores y que contribuya al desarrollo económico y social del país.

Algunos de los aspectos clave que debe contemplar este marco regulatorio son: la definición de los conceptos y categorías relevantes para el mercado publicitario digital, la asignación de responsabilidades y obligaciones a los diferentes agentes, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en las operaciones publicitarias, la prevención y sanción de conductas anticompetitivas o abusivas, la garantía del respeto a la privacidad y la seguridad de los datos personales de los usuarios, y la creación de mecanismos eficaces de supervisión y cumplimiento.

La OCDE emitió una serie de recomendaciones que responden a los diferentes tipos de fallas de mercado identificadas: conflictos de interés, trato preferencial, poder de mercado y opacidad en el mercado<sup>37</sup>.

La **separación estructural** es un remedio regulatorio que resolvería varios de los problemas derivados de la integración vertical en el mercado publicitario. Atendería los conflictos de interés que surgen a lo largo de la cadena productiva del mercado publicitario y mercados adyacentes. Asimismo, la **separación funcional** se ha señalado como un posible remedio regulatorio a lo largo de la cadena productiva a través de la imposición de restricciones, reglas de conducta y obligaciones fiduciarias que impidan conductas anticompetitivas como la falta de transparencia, acceso a datos, trato preferencial, entre otras. En términos generales, es necesario fortalecer el marco jurídico de las autoridades de competencia para poder implementar este tipo de medidas que tienen un alto costo legislativo, administrativo y, en algunos casos, judicial.

---

<sup>37</sup> OCDE (2020). Competition in digital advertising markets, pp. 41-53. Disponible en: <https://tinyurl.com/yckz9tpg>

Como tratamiento a las conductas anticompetitivas, como el trato preferencial y el ejercicio de poder de mercado, se han propuesto e implementado iniciativas regulatorias como la Banning Surveillance Advertising Act en EUA, Digital Services Act (DSA), Digital Market Act (DMA) en la Unión Europea o GWB-Digitalisierungsgesetz en Alemania. Así como la publicación de diferentes estudios y posicionamientos como la Furman Review, Stigler Review, Crémer Review, entre otros estudios y propuestas de las autoridades de competencia de Francia, Benelux, Reino Unido, Estados Unidos, entre otros.

Entre las medidas más destacadas están **revertir la carga de la prueba** en fusiones y adquisiciones, la **interoperabilidad**, portabilidad, control al usuario sobre sus datos personales, **acceso a terceros** a las bases de datos, separación funcional o estructural entre plataformas y bases de datos, obligaciones fiduciarias, entre otras. Asimismo, se ha propuesto un marco regulatorio similar al mercado de acciones<sup>38</sup> para el mercado de subastas e intercambio de espacios publicitarios con medidas como la compartición de información relevante para el mercado de subastas, acceso a infraestructura, publicidad en la determinación de precios, reglas de transparencia, etc.

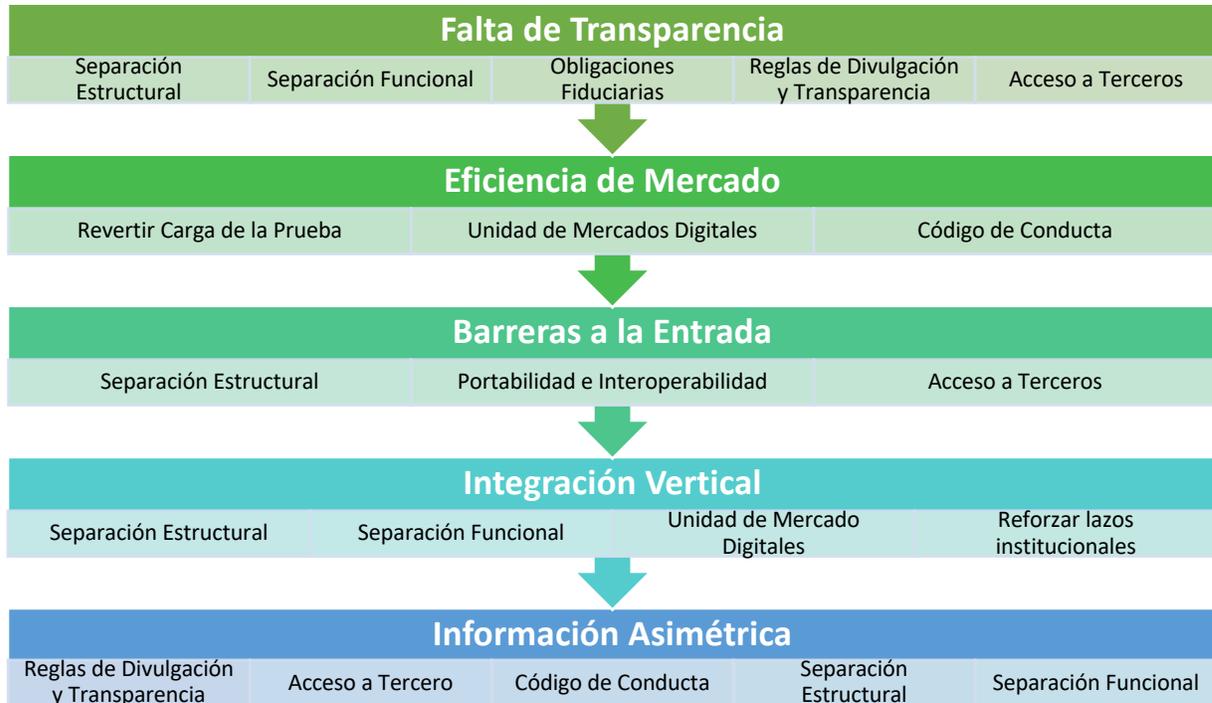
Como se ha referido anteriormente, la necesidad de transparencia a lo largo de la interacción entre agentes de mercado y de la cadena productiva es central para cualquier programa regulatorio. Se ha propuesto la introducción de **normas de transparencia y divulgación** en los mercados publicitarios digitales. Estas normas no solo incrementarían la certeza y claridad en las acciones de los agentes involucrados, sino que también permitirían a los reguladores supervisar cómo los intermediarios publicitarios gestionan sus conflictos de intereses.

Se podría requerir a los intermediarios que revelen información sobre su actividad comercial en tiempo real (en milisegundos) e incluso que sincronicen sus relojes comerciales con un reloj universal. Esto permitiría a otros verificar si están gestionando adecuadamente sus conflictos de intereses. Para esto se ha propuesto la creación de un **nuevo organismo regulador o institución de transparencia** con la capacidad de recopilar información de plataformas relevantes que podría mejorar significativamente la transparencia y los esfuerzos de supervisión en los mercados de publicidad digital.

---

<sup>38</sup> Srinivasan, D. (2019), Why Google Dominates Advertising Markets pp. 158-171, Disponible en: <https://tinyurl.com/cz2nmm29>

**Gráfica 8. Medidas para la Transparencia, Eficiencia y Equidad Competitiva en el Mercado de Publicidad Digital**



**Fuente:** Elaborado por The Competitive Intelligence Unit con recomendaciones de la OCDE

Asimismo, se ha señalado la imperiosa necesidad de **fortalecer lazos** entre diferentes institutos, organizaciones y agencias en todo el mundo para enfrentar los retos en materia de competencia. Esto derivado del alcance internacional que tienen los servicios de internet que requieren una respuesta coordinada y consistente en las distintas jurisdicciones.

Por ejemplo, en México existe una controversia competencial en materia digital pues tanto la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) han concurrido con investigaciones, controversias constitucionales y pronunciamientos en torno a la competencia en mercados digitales, incluido el de publicidad. En otras palabras, en México confluyen dos organismos de competencia, sin la definición de una autoridad específica que atienda asuntos en materia digital.

En este caso la creación de un órgano especializado para el mercado y entorno digital parece una respuesta plausible para el caso mexicano en el que la COFECE, IFT, gobierno y otros

organismos concurren en el monitoreo, investigación, legislación y sanción en los mercados digitales, incluido el de publicidad digital y su impacto en mercados adyacentes. Por supuesto, la inclusión de una política de participación y alcance regional o mundial abonaría a la consecución de un mercado global de competencia y libre concurrencia.

La Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) inició un procedimiento seguido en forma de juicio contra Google México por presuntas prácticas monopólicas relativas en el mercado de la publicidad digital y servicios relacionados. Según el Dictamen de probable Responsabilidad de la Cofece (expediente IO-003-2020), Google México habría abusado de su posición dominante al realizar ventas atadas o empaquetamientos que podrían afectar la competencia y el bienestar de los consumidores.

Estas conductas son sancionables según la Ley Federal de Competencia Económica, que establece multas de hasta el 8% de los ingresos anuales de la empresa infractora. Google México tendrá la oportunidad de defenderse, ofrecer pruebas y presentar alegatos ante el pleno de la Cofece, que será el encargado de determinar la responsabilidad y las posibles sanciones, en un plazo no menor de 120 días hábiles.

Otro ejemplo que amerita mencionar es el informe Plataformas en línea y Publicidad Digital (2020) de la Competition & Markets Authority (CMA)<sup>39</sup>, del Reino Unido que plantea la publicación de un código especializado para el mercado digital que le proporcione a las autoridades de competencia las facultades y mecanismos para vigilar e intervenir en el mercado digital de manera integral. Arguye la necesidad urgente de un nuevo régimen regulatorio que fomente la competencia entre las plataformas en línea.

Los poderes actuales de la CMA son insuficientes para proteger la competencia en estos mercados dinámicos y complejos. Plantean un nuevo régimen regulatorio con **reglas ex ante sólidas** que puedan ser aplicadas rápidamente y actualizadas según sea necesario. Esto se alinea con el tipo de régimen sugerido por el Informe Furman<sup>40</sup>. Este permitiría una mayor innovación, diversidad y calidad en los servicios digitales, así como una mayor protección para los consumidores y las empresas que dependen de las plataformas en línea.

---

<sup>39</sup> CMA (2020), pp. 322.

<sup>40</sup> Unlocking Digital Competition, Report of the Digital Competition Expert Panel (2019), Disponible en: <https://tinyurl.com/yckcvthf>

Este marco propone un **código de conducta obligatorio con sanciones efectivas** para los infractores, que se aplicaría a plataformas en línea con estatus de mercado estratégico, como Google y Facebook, y abordaría problemas en la búsqueda, las redes sociales y la publicidad digital. Una **Unidad de Mercados Digitales (UMD)** tendría la autoridad para hacer cumplir este código, con la capacidad de imponer multas por incumplimiento y actualizar el código con el tiempo. Además, la UMD podría intervenir para abordar las fuentes de poder de mercado y aumentar la competencia, incluyendo proporcionar acceso a los datos, apoyar la elección del consumidor y ordenar la separación estructural o funcional de las plataformas cuando sea necesario.

La regulación ex-ante de las plataformas digitales es imperativa debido a la creciente preocupación por el poder de mercado y la comisión de prácticas anticompetitivas por parte de las principales empresas tecnológicas, con su consecuente impacto en la competencia y la innovación. Las plataformas digitales tienen una gran influencia en la economía global y en la vida cotidiana de las personas, y su poder de mercado puede ser perjudicial para los consumidores, anunciantes y otros actores del mercado. La regulación ex-ante puede ayudar a prevenir la comisión de prácticas anticompetitivas antes de que ocurran, lo que puede ser más efectivo que tratar de remediar los daños después del hecho.

## 4. REGULACIÓN INTERNACIONAL PARA EQUILIBRAR EL TERRENO COMPETITIVO EN EL MERCADO DE PUBLICIDAD

En términos generales, la regulación aplicada hacia los medios tradicionales ha sido más estricta en comparación a la impuesta a los medios digitales. Los medios tradicionales han estado sujetos a normativas y estándares establecidos durante décadas, con organismos reguladores encargados de supervisar y garantizar que se cumplan con normativas específicas. En contraste, los medios digitales han experimentado un crecimiento explosivo en un período relativamente corto que ha planteado desafíos para su regulación efectiva.

El contenido publicitario en los medios tradicionales ha estado sujeto a regulaciones específicas basadas en aspectos como horarios y el contenido mismo, mientras que la regulación en los medios digitales ha sido notoriamente menos rigurosa o prácticamente inexistente.

La regulación a plataformas digitales únicamente se ha enfocado en equilibrar el terreno competitivo, sin prestar la misma atención a la calidad o la adecuación del contenido. Este enfoque no ha logrado abordar de manera efectiva la proliferación de anuncios engañosos, sensacionalistas o perjudiciales. Por lo tanto, ante la falta de avance regulatorio, la experiencia internacional apunta a la regulación digital.

La regulación sobre el mercado de publicidad digital varía entre cada país, destaca el caso del Reino Unido, en el que la publicidad en línea es monitoreada por la Junta de Investigación de Audiencia de Radiodifusores (BARB, por sus siglas en inglés), una organización independiente que mide la audiencia de televisión. Por su parte, otros países cuentan con regulación publicitaria que, aunque no necesariamente defina una regulación relativa hacia medios digitales, estos suelen seguir las mismas directrices que aquella general, en caso de ser aplicable.

La publicidad digital en la Unión Europea está regulada por la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, centrándose en regular los contenidos audiovisuales, particularmente hacia la protección de las infancias y el consumidor. La regulación del contenido en línea es un tema complejo y en constante evolución y a medida que las tecnologías y las prácticas cambian,

también lo hacen las leyes y regulaciones que las rigen.<sup>41</sup> En esta región han tenido lugar varios casos sobre prácticas anticompetitivas en torno a la publicidad en medios digitales, principalmente realizadas por Google y Meta.

A continuación, se resume la situación regulatoria de cada país en términos de publicidad digital y los casos de prácticas anticompetitivas registrados.

#### **4.1. UNIÓN EUROPEA**

En búsqueda de una regulación que proteja a los usuarios y consumidores, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Acta de Servicios Digitales (DSA) y el Acta de Mercado Digital (DMA), conjunto de reglas aplicables a toda la Unión Europea. El DSA busca garantizar la seguridad y los derechos de los usuarios, mientras que el DMA tiene como objetivo promover la competencia y prevenir comportamientos anticompetitivos por las grandes empresas tecnológicas. Así, este conjunto de reglas que buscan crear un espacio digital seguro en el que se protejan los derechos fundamentales de los usuarios, al mismo tiempo que establece un terreno de juego equitativo para fomentar la innovación, el crecimiento y la competitividad en el mercado.

El DSA se publicó el 27 de octubre de 2022 y entró en vigor el 16 de noviembre de 2022. El DSA es directamente aplicable a toda la Unión Europea y se aplicará quince meses después, o a partir del 1º de enero de 2024 (lo que ocurra más tarde), después de su entrada en vigor.

Las reglas especificadas en el DSA se refieren a plataformas en línea y sus intermediarios, por ejemplo, mercados en línea, redes sociales, plataformas de intercambio de contenido, tiendas de aplicaciones y plataformas de viajes y alojamiento en línea.

En cuanto a las plataformas en línea, estas deben publicar el número de usuarios activos. Si una plataforma o un motor de búsqueda tiene más de 45 millones de usuarios (el 10% de la población en Europa), la Comisión designará el servicio como una plataforma o motor de búsqueda en línea muy grande. Estos servicios tendrán que cumplir con las obligaciones del DSA,

---

<sup>41</sup> Pillalamarri, A. and Stanley, C. (2021). Online Content Regulation: An International Comparison. International Law and Policy Brief. Disponible en: <https://tinyurl.com/3szkfga6>

que incluyen llevar a cabo y proporcionar a la Comisión una evaluación anual de riesgos. Los Estados miembros de la Unión Europea tendrán que designar Coordinadores de Servicios Digitales antes del 17 de febrero de 2024, momento en el que también las plataformas con menos de 45 millones de usuarios activos deberán cumplir con todas las reglas del DSA.

La ley aplica para las 19 principales redes sociales, sitios de comercio y motores de búsqueda, como Google, YouTube, Amazon, Facebook, Instagram, X (antes Twitter) y TikTok. En cuanto a la publicidad en línea, la DSA prohíbe dirigirse a menores o publicar anuncios basados en datos sensibles, como la religión y la orientación sexual. La nueva regulación obliga a estas empresas a ofrecer mejores herramientas para denunciar contenido ilícito, al tiempo que deben hacer más transparente el funcionamiento de sus algoritmos.

Los infractores se exponen a sanciones que podrían alcanzar el 6% del volumen de negocios mundial de su grupo y, en caso de reiteradas infracciones, una prohibición temporal de operar en la Unión Europea.<sup>42</sup>

La DSA, reemplaza una obsoleta ley de comercio por internet con más de 20 años y obliga a las empresas a ser más transparentes y explicar cómo recomiendan sus contenidos.<sup>43</sup>

Por su parte, el DMA incluye reglas que gobiernan las plataformas digitales denominadas como "gatekeeper", que son aquellas que funcionan como cuellos de botella entre las empresas y los consumidores de servicios digitales.

El DMA se publicó el 12 de octubre de 2022 y entró en vigor el 1º de noviembre de 2022. Las empresas deben proporcionar a la Comisión Europea información sobre su número de usuarios para designar a los "gatekeepers". Estos tendrán hasta marzo de 2024 para asegurarse que cumplen con las obligaciones provistas por el DMA.<sup>44</sup>

Las obligaciones impuestas por la DMA a las empresas son:<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> La Nación (2023). Ley de servicios digitales: entra en vigor una inédita regulación europea para ponerle límites a los gigantes de internet. Disponible en: <https://tinyurl.com/bderg4ks>

<sup>43</sup> La Vanguardia. (2023). Europa controla ya las grandes plataformas online con la nueva Ley de Servicios Digitales. Disponible en: <https://tinyurl.com/5dkw64bm>

<sup>44</sup> Comisión Europea (2022). The Digital Services Act package | Shaping Europe's digital future. Disponible en: <https://tinyurl.com/yhnhezp6>

<sup>45</sup> Garrigues. (2022). Ley de Mercados Digitales (DMA): la UE adopta un nuevo régimen regulatorio dirigido a las grandes plataformas digitales. Disponible en: <https://tinyurl.com/ytfz4r6u>

- Prohibición de prácticas comerciales desleales: No se puede imponer condiciones no equitativas.
- Prohibición del auto-preferimiento: No se puede favorecer a sus propios servicios o productos frente a los de sus competidores.
- Portabilidad de datos: Se debe permitir a los usuarios portar sus datos a otras plataformas.
- Interoperabilidad: Se debe permitir la interoperabilidad con otras plataformas.
- Transparencia: Se debe ser transparentes en cuanto al funcionamiento y criterios utilizados para la clasificación y presentación de los resultados.

Así, Europa se convirtió en la primera jurisdicción del mundo en la que las plataformas en línea no cuentan con un trato favorable y sus propias reglas.

#### 4.2. REINO UNIDO

La Junta de Investigación de Audiencia de Radiodifusores (BARB, por sus siglas en inglés) es una organización independiente que recopila mediciones de audiencia y calificaciones de televisión en el Reino Unido. Fue fundada en 1981 y es propiedad conjunta de la BBC, ITV, Channel 4, Channel 5, Sky y el Instituto de Prácticos en Publicidad.<sup>46</sup>

En materia de transparencia, realiza sus mediciones mediante un enfoque que integra datos de paneles personales con datos de censos basados en dispositivos relativos a la visualización de televisión en línea, lo que le permite realizar mediciones en todas las plataformas de transmisión y compartición de video a través de múltiples dispositivos.<sup>47</sup> Así, BARB proporciona información detallada sobre los programas de televisión más populares y las tendencias de visualización, apoyando las decisiones que se toman en la creación y distribución de programas de alta calidad, la planificación y compra de campañas publicitarias e informando sobre los resultados de ventas

---

<sup>46</sup> Barb. How we do what we do. Disponible en: <https://tinyurl.com/zrchfay6>

<sup>47</sup> Morgan, J. (2020). BARB Test: The British Army Preparation Guide. Job Test Success. Disponible en: <https://tinyurl.com/msh58na4>

y el cómo operan los radiodifusores y otros servicios de medios. BARB amplió su medición de audiencias para incluir contenido apto para televisión en plataformas de video.<sup>48</sup>

En noviembre de 2022, Netflix se une a BARB<sup>49</sup>, incluyéndose en los informes diarios y semanales de la empresa de calificaciones. Esta medida permite que los programas de Netflix se comparen con el contenido de los principales radiodifusores del Reino Unido.<sup>50</sup> Disney+<sup>51</sup> y Paramount+<sup>52</sup>, también se unieron a la medición de audiencia de televisión de BARB.

Por otra parte, la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA, por sus siglas en inglés) solicita que se introduzca un nuevo régimen regulatorio competitivo para abordar el poder de mercado de Google y Facebook en la publicidad digital. La CMA ha examinado los mercados de publicidad digital durante un año y descubrió que las leyes existentes no son adecuadas para una regulación efectiva. La recomendación es establecer un nuevo régimen regulatorio para gobernar el comportamiento de las principales plataformas financiadas por publicidad digital. El gasto del Reino Unido en publicidad digital fue de alrededor de 26.1 mil millones de euros en 2022. Se estima que alrededor de 80% de este gasto es ganado por solo dos empresas: Google y Facebook.<sup>53</sup>

Google tiene una participación superior al 90% en el mercado de publicidad de búsqueda del Reino Unido, mientras que Facebook tiene una participación superior al 50% en el mercado de publicidad gráfica. La presencia de ambas empresas en varios mercados, adquiridos parcialmente a través de una diversidad adquisiciones a lo largo de los años, dificulta el análisis y regulación de la competencia en el mercado. La CMA está preocupada por la posición dominante que han

---

<sup>48</sup> McCarthy, J. (2023). Now Barb can measure audiences anywhere, it's debating what counts as TV. The Drum. Disponible en: <https://tinyurl.com/4kpyb43b>

<sup>49</sup> Television, T.D. (2022). Netflix se suma al organismo de medición de audiencia BARB. The Daily Television. Disponible en: <https://tinyurl.com/bddgvyvk>

<sup>50</sup> Adalian, J. (2022). The Nielsen of the U.K. Has Cracked Its Way Into Netflix's Ratings. Vulture. Disponible en: <https://tinyurl.com/23nvtxne>

<sup>51</sup> MrWeb (2022). Daily Research News Online no. 34044 - Netflix and Disney Join UK's BARB. Disponible en: <https://tinyurl.com/5yb4f86d>

<sup>52</sup> Oakes, O. (2023). Paramount+ makes Barb TV audience debut - The Media Leader. Media Leader. Disponible en: <https://tinyurl.com/yc584zmc>

<sup>53</sup> Statista. Digital advertising spending UK. Disponible en: <https://tinyurl.com/5n96xdtz>

adquirido estas empresas y cómo esto afecta negativamente a la competencia en los mercados de búsqueda y redes sociales.<sup>54</sup>

El “apéndice O” del documento “Online Platforms and Digital Advertising Market Study”, realizado para la CMA, aborda los problemas de medición en la publicidad digital. Se centra en los problemas de medición de visibilidad, medición de audiencia y medición de efectividad, así como describe los desafíos que enfrentan los anunciantes y las agencias al intentar medir el impacto de sus campañas publicitarias digitales. Además, se proporciona una descripción general de las soluciones propuestas para abordar estos problemas, como el uso de estándares comunes y la mejora de la transparencia en el mercado.<sup>55</sup>

En términos generales, las empresas con poder de mercado tienen un incentivo para utilizar su posición con el fin de degradar la relación precio-calidad del producto que suministran si eso reduce los costos. Parte de esa degradación en la calidad puede implicar restringir la capacidad de sus clientes para evaluar adecuadamente la calidad del producto que están comprando, de modo que no estén en posición de hacer comparaciones precisas con los productos ofrecidos por otras empresas.

En el caso de la publicidad digital, existen preocupaciones de que las empresas con poder de mercado tengan la capacidad de obstaculizar o imponer restricciones a los anunciantes para acceder y evaluar los datos que necesitan para llevar a cabo una evaluación adecuada e independiente de la calidad del inventario publicitario que han adquirido.

Si los anunciantes no pueden evaluar de manera independiente los méritos relativos de la publicidad en diferentes plataformas y se ven obligados a depender de las herramientas de medición de las plataformas más grandes, podrían estar pagando en exceso por el inventario publicitario suministrado por esas plataformas y asignando erróneamente sus gastos publicitarios en comparación con otros medios. Además, si los anunciantes se ven obligados a depender de la información y métricas proporcionadas por esas plataformas se puede dificultar que otras

---

<sup>54</sup> Competition and Markets Authority (2020). New regime needed to take on tech giants. Disponible en: <https://tinyurl.com/3e7htf7t>

<sup>55</sup> Appendix O: Measurement issues in digital advertising Summary. Disponible en: <https://tinyurl.com/37ft7zn>

plataformas demuestren que pueden ofrecer una alternativa competitiva y, por lo tanto, correr el riesgo de socavar la competencia efectiva entre medios publicitarios.<sup>56</sup>

Como se refirió anteriormente, las ineficiencias derivadas de las asimetrías de información reciben el nombre de selección adversa y riesgo moral. La selección adversa se manifiesta cuando una empresa, en este caso Google o Meta, posee información crucial para la toma de decisiones. Google y Meta tienen acceso a métricas de rendimiento que les brinda información sobre estrategias óptimas para la difusión de mensajes publicitarios.

El riesgo moral surge en un contexto de asimetría de información, en el que una de las partes se aprovecha de la falta de información de la otra parte. Ante esta disparidad, los agentes asumen mayores riesgos, realizan esfuerzos menores o se aprovechan de circunstancias específicas. En el ámbito de la publicidad digital, Google y Meta son agentes privilegiados, puesto que los demandantes de publicidad carecen de la información, métricas y algoritmos de estas empresas para la toma de decisiones.

Por otro lado, en noviembre de 2023, el Reino Unido publicó un proyecto de Ley denominado "Acta de Mercados Digitales, Competencia y Consumidores". Este proyecto tiene como objetivo regular los mercados digitales y garantizar la competencia en el Reino Unido, a través de nuevas normativas para la publicidad digital.<sup>57</sup>

A través de esta normativa, se le otorga a la CMA el poder de designar a una empresa como poseedora de "Estatus Estratégico de Mercado" (SMS, por sus siglas en inglés), al detentar poder sustancial en el ámbito digital. De esta forma se crea un marco regulatorio ex-ante que busca establecer un ambiente de mercado competitivo, en el que se protejan los derechos de los consumidores en el país.

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> UK Parliament (2023). Digital Markets, Competition and Consumers Bill. Disponible en: <https://tinyurl.com/2atj9e59>

### 4.3. ALEMANIA

La entidad reguladora de publicidad en línea de Alemania es la Asociación para la Autodisciplina Publicitaria (en alemán, Deutscher Werberat) es una organización independiente encargada de la regulación de la publicidad y la ética publicitaria en el país. Su objetivo principal es garantizar que la publicidad en Alemania sea ética, legal y cumpla con los estándares de honestidad y responsabilidad.<sup>58</sup>

Además, existen otras organizaciones que regulan aspectos específicos de los medios de comunicación. La Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) es una organización que agrupa a las autoridades estatales encargadas de los medios de comunicación. Cada uno de los 16 estados federales de Alemania tiene su propia autoridad reguladora de medios, conocida como "Landesmedienanstalt". Estas autoridades son responsables de regular y supervisar los medios de comunicación en su región respectiva.<sup>59</sup>

La Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) es una organización que representa y promueve los intereses de la industria publicitaria en Alemania. El ZAW es el principal grupo de presión de la industria publicitaria alemana y defiende los intereses de sus miembros en cuestiones relacionadas con la publicidad y la comunicación de marketing. Finalmente, el Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) es una organización que representa a la industria digital y se encarga de establecer normas éticas para la publicidad digital en Alemania. El BVDW trabaja con otras organizaciones para influir en políticas y regulaciones relacionadas con la economía digital en el país.

### 4.4. ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos, la Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés) es la responsable de regular el contenido de publicidad en línea, mientras que la Comisión Federal de

---

<sup>58</sup> Berg, K. (2021). Qué interesa en Alemania. deutschland.de. Disponible en: <https://tinyurl.com/zvykmzhd>

<sup>59</sup> Justicia Europea. Portal Europeo de e-Justicia - Legislación nacional. Disponible en: <https://tinyurl.com/43f639y5>

Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) regula la publicidad relativa a televisión y radio.<sup>60</sup> La FTC determina si un anuncio es engañoso para el consumidor, considerando reclamos implícitos y expresos. Para la publicidad en línea, la FTC tiene el poder sancionador para imponer multas a las empresas que violen las leyes de publicidad impuestas.<sup>61</sup>

Actualmente, el gobierno de los Estados Unidos está considerando una reforma al Artículo 230 de la Ley de Decencia en Telecomunicaciones, para incluir a las plataformas sociales en la regulación aplicada y las exime de cualquier responsabilidad sobre los contenidos que los usuarios publican. Tanto los gobiernos de Trump como Biden coincidieron en la necesidad de regular a las redes sociales y se iniciaron una serie de iniciativas en el Congreso para discutir los alcances de la inmunidad de las redes y hacerlas responsables por lo que los usuarios publiquen.<sup>62</sup>

Por su parte, el Foro en Información y Democracia propone trabajar sobre una regulación que permita a los países establecer normativas para que las plataformas digitales sigan en construir sus propias reglas sobre el contenido permitido a publicarse. Así, se generaría un marco regulatorio ex-ante con principios y normativos a seguir que desincentive las prácticas anticompetitivas.

Además, se está debatiendo una ley para prohibir la publicidad basada en datos. La propuesta de ley, conocida como Ley de la Prohibición de la Vigilancia Publicitaria (Billing Surveillance Advertising Act), busca establecer una serie de limitaciones en el uso de datos personales para la segmentación de las campañas publicitarias en línea. La ley prohibiría el uso de datos como raza, género y religión. La norma otorgaría poder sancionador a la FTC, con posibilidad de imponer multas de hasta 5,000 dólares por incidente.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Merca 2.0 (2022). ¿A cuánto está México de la regulación del contenido publicitario en internet? Disponible en: <https://tinyurl.com/56dpc647>

<sup>61</sup> Rodrigo Ricardo (2020). Regulaciones sobre la veracidad en la publicidad de la FTC: definición y beneficio. Estudiando. Disponible en: <https://tinyurl.com/498jwyx2>

<sup>62</sup> Vázquez, R. (2020). Se aproxima una regulación para las redes sociales en Estados Unidos. Forbes México. Disponible en: <https://tinyurl.com/bdz3afw3>

<sup>63</sup> Chacón, P. (2022). Estados Unidos debate una ley para prohibir la publicidad basada en datos. Información de valor sobre marketing, publicidad, comunicación y tendencias digitales. Disponible en: <https://tinyurl.com/2djbjfpf>

#### 4.5. AUSTRALIA

En Australia, la publicidad digital está regulada por leyes federales, algunas agencias estatales y la autorregulación. A nivel federal, la Comisión de Competencia y Consumo de Australia (ACCC), organismo independiente del gobierno, regula la publicidad digital a través de la Ley Australiana del Consumidor (ACL), que exige a las empresas asegurarse de que los consumidores estén adecuada y correctamente informados y prohibiendo conductas engañosas.<sup>64</sup>

La Ley de Privacidad es otra pieza clave de legislación que requiere que las empresas sean abiertas y transparentes en términos del manejo de datos, y prescribe el contenido de las políticas de privacidad, así como varias otras obligaciones de notificación y seguridad de datos.

La publicidad digital implica la recopilación de datos y la creación de perfiles de consumidores, lo que en algunas circunstancias puede llevar a la identificación de los consumidores. Las empresas deben ser conscientes de la definición actual de información personal según la Ley de Privacidad. Varios documentos o bases de datos pueden estar potencialmente controlados por diferentes entidades y pueden considerarse al determinar si un individuo es razonablemente identificable de acuerdo con la Ley de Privacidad. Al evaluar si posee o es probable que trate información personal, debe considerar la practicidad, el costo, la dificultad y la probabilidad de que la información se vincule de manera que identifique al individuo o determine si un individuo es razonablemente identificable.<sup>65</sup>

En febrero de 2021, se aprobó la Ley de Noticias de Medios y Mercados Digitales, que obliga a las empresas tecnológicas como Google y Facebook a pagar a los medios de comunicación por el contenido que aparece en sus plataformas. La ley también establece un marco para la resolución de disputas entre los medios y las empresas tecnológicas.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Australian Competition and Consumer Commission. Advertising and selling guide A guide for business. (2021). Disponible en: <https://tinyurl.com/386jguxu>

<sup>65</sup> Australian Digital Advertisement (2015). Australian Digital Advertising Policy & Regulation Guide 2015. Disponible en: <https://tinyurl.com/3ehxvfe3>

<sup>66</sup> Khalil, S. (2021). Facebook and Google news law passed in Australia. BBC News. Disponible en: <https://tinyurl.com/37jzezez>

#### 4.6. CHINA

En China, la Ley de Publicidad de la República Popular establece el marco legal en relación con las prácticas publicitarias y de marketing en el país. La ley ha sido modificada tres veces en la última década en respuesta al rápido desarrollo de la industria publicitaria, buscando aplicar medidas ex-ante que aseguren la competencia de mercado.

Las disposiciones que regulan las actividades de publicidad y marketing se encuentran en varias leyes nacionales y regulaciones administrativas. Entre ellas se encuentran las Medidas Administrativas para la Difusión de Anuncios en Radio y Televisión; así como las Medidas Administrativas Provisionales para la Publicidad en Internet.<sup>67</sup>

A partir del final de 2021, se intensificaron los esfuerzos regulatorios hacia varias ramas de la industria publicitaria, incluyendo a los anuncios en línea y el comercio electrónico en vivo. La publicidad digital ha experimentado un gran desarrollo en China en los últimos años, las formas de publicidad digital van desde publicidad en redes sociales hasta publicidad en motores de búsqueda y publicidad minorista de comercio electrónico. Todas estas actividades publicitarias están reguladas por la Ley de Publicidad y las Medidas Administrativas Provisionales para la Publicidad en Internet, aunque estas últimas están en proceso de modificación, en espera de ser reemplazadas por el proyecto de Medidas Administrativas para la Publicidad en Internet.

El Artículo 7 de las Medidas Administrativas Provisionales para la Publicidad en Internet establece que la publicidad en Internet debe ser identificable y claramente marcada con una etiqueta reconocible de "publicidad", independientemente de su forma. Antes de publicar contenido promocional en línea, los profesionales de marketing deben evaluar si su actividad de marketing estará sujeta a alguna regla publicitaria y cuál es su papel en esa actividad, ya que la Ley de Publicidad impone diferentes responsabilidades a los diferentes actores involucrados en las actividades publicitarias.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Wang, V. (2023). Data Protection & Privacy 2023. Disponible en: <https://tinyurl.com/57c2ff99>

<sup>68</sup> *Ibid.*

**Cuadro 4. Regulación ex-ante en el Mercado de Publicidad Digital**

Región	Regulación	Enfoque	Medidas
<b>Unión Europea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Acta de Servicios Digitales (DSA)</li> <li><input type="checkbox"/> Acta de Mercado Digital (DMA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Garantizar la seguridad y los derechos de los usuarios</li> <li><input type="checkbox"/> Promover la competencia y prevenir comportamientos anticompetitivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Mejores herramientas para denuncias</li> <li><input type="checkbox"/> Prohibición de prácticas comerciales desleales y trato auto-preferencial</li> <li><input type="checkbox"/> Portabilidad de datos</li> <li><input type="checkbox"/> Interoperabilidad y Transparencia</li> </ul>
<b>Reino Unido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Junta de Investigación de Audiencia de Radiodifusores (BARB)</li> <li><input type="checkbox"/> Acta de Mercados Digitales, Competencia y Consumidores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Proyecto de Ley para regular los mercados digitales y garantizar la competencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Proporciona información sobre las tendencias de visualización</li> <li><input type="checkbox"/> Apoya las decisiones de creación y distribución de programas de alta calidad, planificación y compra de campañas publicitarias</li> <li><input type="checkbox"/> Informa los resultados de ventas y el cómo operan los radiodifusores</li> <li><input type="checkbox"/> Se le otorga a la CMA el poder de designar a una empresa como poseedora de "Estatus Estratégico de Mercado" en el ámbito digital.</li> </ul>
<b>Alemania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Deutscher Werberat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Institución financiada por los integrantes del mercado publicitario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Organiza y promueve la autorregulación de la industria publicitaria</li> </ul>
<b>Estados Unidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Comisión Federal de Comercio (FTC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Imposición de multas a empresas que violen las leyes impuestas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Considerando reforma al Artículo 230 de la Ley de Decencia en Telecomunicaciones, para incluir a las plataformas sociales</li> </ul>
<b>Australia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Ley de Noticias de Medios y Mercados Digitales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Marco para la resolución de disputas entre los medios y las empresas tecnológicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Obliga a empresas tecnológicas a pagar a los medios de comunicación por el contenido que aparece en sus plataformas</li> </ul>

<p><b>China</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Medidas Administrativas Provisionales para la Publicidad en Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Esfuerzos regulatorios hacia varias ramas de la industria publicitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Impone diferentes responsabilidades a los actores publicitarios</li> <li><input type="checkbox"/> Antes de publicar contenido promocional, se debe evaluar si la actividad estará sujeta regla publicitarias</li> </ul>
---------------------	---	---	---

**Fuente:** Elaborado por The Competitive Intelligence Unit con información de los órganos reguladores por país

Los casos internacionales de regulación en el mercado de publicidad digital analizados muestran que se busca establecer un marco regulatorio ex-ante que regule a los medios digitales en el mercado publicitario, previo a la aparición de prácticas anticompetitivas que afecten a los consumidores y a los anunciantes, particularmente en ámbitos como las redes sociales y de influencers. Estas medidas buscan garantizar la transparencia, la protección del consumidor y la competencia, mediante acciones para adaptar la regulación existente a la constante evolución de la publicidad en el ámbito digital.

La evidencia internacional apunta a la necesidad de emparejar las condiciones operativas entre los agentes involucrados en el mercado publicitario. Uno de los aspectos críticos es la privacidad de los datos. La recopilación masiva de información por parte de plataformas digitales y redes sociales ha creado preocupaciones sobre la protección de la privacidad de los consumidores.

La transparencia es otro pilar para la regulación publicitaria. Los consumidores deben estar debidamente informados sobre el origen y la naturaleza de los anuncios a los que son expuestos, así como sobre cualquier influencia o relación financiera entre los medios y los anunciantes. La transparencia permite a los usuarios tomar decisiones informadas y promueve una mayor confianza en el mercado publicitario.

De la misma forma, la competencia es esencial para fomentar un mercado publicitario equitativo. La concentración del poder en pocas empresas obstaculiza y limita las oportunidades para anunciantes más pequeños y diversos. La regulación busca garantizar que los medios digitales no abusen de su posición dominante y que exista un juego balanceado en el mercado.

## 5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA REGULATORIA PARA MÉXICO Y CONCLUSIONES

### GENERALES

El mercado publicitario en México enfrenta diversos retos y desafíos derivados de las fallas de mercado presentes en el ámbito digital. Estas fallas se manifiestan en forma de asimetrías de información y prácticas anticompetitivas que afectan el funcionamiento eficiente y equitativo del mercado, así como el bienestar social de los consumidores y anunciantes. Ante este escenario, es necesario diseñar e implementar un marco regulatorio en materia de transparencia, eficiencia y equidad competitiva que promueva el desarrollo del mercado digital y publicitario, así como la competencia, la innovación y la protección de los derechos de los usuarios.

Este marco regulatorio debe basarse en los fundamentos teóricos y la experiencia internacional de organizaciones como la OCDE y la CMA, que han identificado las principales problemáticas y soluciones en este sector. Asimismo, debe ser un marco innovador que involucre a diferentes instancias de gobierno como el IFT, COFECE, Poder Judicial y Ejecutivo, entre otros, que tengan la capacidad y la coordinación para incidir en el mercado a través de la supervisión, sanción, regulación y legislación activa. De esta manera, se podrá crear un entorno propicio para el crecimiento del mercado digital, publicitario y el bienestar social en México.

La promoción de la competencia en el mercado publicitario es esencial para fomentar la innovación, garantizar una mayor diversidad de opciones para los anunciantes y beneficiar a los consumidores. Cuando existe una competencia saludable entre los actores del mercado publicitario se estimula la creatividad, los precios tienden a ser más justos y se reducen los costos para las empresas que desean promocionar sus productos o servicios. La competencia favorece la transparencia y la rendición de cuentas, protegiendo a los consumidores de publicidad engañosa o intrusiva.

El mercado mexicano, por sus condiciones de concentración demanda medidas urgentes que sin cambiar el entramado constitucional y administrativo podría implementar contar con una Unidad de Mercados Digitales (UMD) con efectos inmediatos para el análisis, monitoreo y sanción de los actores relevantes como Google y Meta. Asimismo, no puede descartarse medidas como la separación estructural o funcional de Alphabet y Meta, circunstancia que separaría sus unidades de negocio, eliminando de tajo las distorsiones en información, trato preferencial y poder de

mercado. Mismo caso con medidas como la portabilidad e interoperabilidad y acceso a terceros podrían tener aplicación inmediata. En el ámbito judicial, la reversión de la carga de la prueba sería punto de inflexión en la legislación mexicana con medidas que aligeren la carga institucional y la transfieran a los actores relevantes.

Al mismo tiempo, la creación de la UMD requiere el fortalecimiento de lazos con instancias de carácter regional o mundial con el fin de cohesionar las medidas y análisis regulatorio. Al unísono, la creación de un código de reglas ex-ante aportaría a la eliminación de barreras a la entrada y futuras inversiones y aseguraría la innovación en los mercados digitales.

**Cuadro 5. Recomendaciones de Política Regulatoria en el Mercado de Publicidad Digital**

<b>Medida</b>	<b>Solución</b>
Separación Estructural	Transparencia, eliminación de barreras a la entrada y conflictos de interés
Separación Funcional	Minimización de trato preferencial y conflictos de interés
Revertir Carga de la Prueba	Fusiones y adquisiciones más eficientes
Portabilidad e Interoperabilidad	Minimización efectos de red, economías de escala y alcance
Obligaciones Fiduciaria	Transparencia, eliminar trato preferencial
Transparencia y Divulgación	Eliminar asimetrías de información, trato preferencial y sobreprecio
Acceso a Terceros	Transparencia, eficiencia en precios, innovación tecnológica, eliminar tratos preferenciales
Unidad de Mercados Digitales	Reglas claras, innovación, sanciones, monitoreo, implementación y análisis
Código de Conducta (Reglas ex-ante)	Reglas claras, derechos de los consumidores, protección de datos, prevención de conductas anticompetitivas
Reforzar Lazos Institucionales	Congruencia y eficiencia legislativa, marco jurídico de alcance nacional, regional y mundial

La regulación de gigantes tecnológicos como Google y Meta se vuelve imperativa debido a las prácticas anticompetitivas que han sido identificadas en el entorno internacional. Estas empresas han acumulado un poder significativo en el mercado digital, lo que les permite influir en

gran medida en la competencia y la innovación. Prácticas como la preferencia de sus propios productos o servicios en los resultados de búsqueda, restricciones a la interoperabilidad y la adquisición de competidores potenciales, han generado inquietudes sobre un juego justo en el mercado. La regulación adecuada, especialmente de manera ex-ante, es esencial para asegurar que haya un terreno de juego nivelado en el mundo digital, en el que se promueva la competencia, evitando el abuso de posición dominante y beneficiando a las empresas y los consumidores.

Como se manifiesta en la experiencia internacional, la necesidad de regulación a ex-ante para empresas como Google y Meta se fundamenta en la creciente influencia y control que estas compañías ejercen sobre el ecosistema digital. Su posición dominante en sectores clave plantea riesgos significativos para la competencia y la privacidad de los usuarios. Este tipo de regulación permite establecer límites claros desde el principio, asegurando que estas empresas no abusen de su poder para socavar a competidores más pequeños o recopilar y explotar datos de usuarios de manera excesiva.

Además, proporciona una guía anticipada sobre las prácticas y estándares que deben cumplir, lo que fomenta la transparencia, la responsabilidad y la competencia. Al implementar regulaciones antes de que surjan problemas graves, se puede mantener un ambiente digital más equitativo y seguro para todos los actores, incluidos los consumidores y las empresas más pequeñas que dependen de un mercado competitivo.

## 6. REFERENCIAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- Ad Standards (2022). Australian Competition & Consumer Commission, Digital Platform Services Inquiry. Disponible en: <https://tinyurl.com/mr28kfnp>
- Adalian, J. (2022). The Nielsen of the U.K. Has Cracked Its Way Into Netflix's Ratings. Vulture. Disponible en: <https://tinyurl.com/23nvtxne>
- Akerlof, G. A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. The Quarterly Journal of Economics, 84(3), 488-500. Disponible en: <https://tinyurl.com/mwvk8bmg>
- Amit, H. (2021). Case 1:20-cv-03010-APM . Disponible en: <https://tinyurl.com/3a8fkpej>
- Appendix O: Measurement issues in digital advertising Summary. Disponible en: <https://tinyurl.com/37tf7t7n>
- Armstrong, M. (2006). Competition in two-sided markets. The RAND Journal of Economics, 37(3), 668-691.
- Arrow, K. J. (1970). Essays in the Theory of Risk-Bearing. Disponible en: <https://tinyurl.com/mrxpd2mf>
- Australian Competition and Consumer Commission. Advertising and selling guide A guide for business. (2021). Disponible en: <https://tinyurl.com/386jguxu>
- Australian Digital Advertisement (2015). Australian Digital Advertising Policy & Regulation Guide 2015. Disponible en: <https://tinyurl.com/3ehxvfe3>
- Autorité de la concurrence (2019). Decisión 19-D-26 of 19 Regarding practices employed in the online search advertising sector. Disponible en: <https://tinyurl.com/3pyv7pjy>
- Barb. How we do what we do. Disponible en: <https://tinyurl.com/zrchfay6>
- Berg, K. (2021). Qué interesa en Alemania. deutschland.de. Disponible en: <https://tinyurl.com/2vykmzhd>
- Bundeskartellamt (2022). Bundeskartellamt determines Google's paramount significance for competition across markets. Disponible en: <https://tinyurl.com/5t2m58tj>
- Chacón, P. (2022). Estados Unidos debate una ley para prohibir la publicidad basada en datos. Información de valor sobre marketing, publicidad, comunicación y tendencias digitales. Disponible en: <https://tinyurl.com/2djbjfpf>
- CMA (2020). Online platforms and digital advertising. Final report, pp. 73-322. Disponible en: <https://tinyurl.com/3bkd2x48>
- Comisión de Competencia de la India (2022). Competition Commission of India, Government of India. Disponible en: <https://tinyurl.com/bdj53x6k>
- Comisión Europea (2022). The Digital Services Act package | Shaping Europe's digital future. Disponible en: <https://tinyurl.com/yhnhe7p6>
- Comisión Europea. Caso de Competencia 40411. Disponible en: <https://tinyurl.com/2d3tyfd4>
- Competition and Markets Authority (2020). New regime needed to take on tech giants. Disponible en: <https://tinyurl.com/3e7htft>
- Cookiebot (2022). RGPD en el Reino Unido | Actualización de 2021 de la decisión de adecuación del Reino Unido. Cookiebot. Disponible en: <https://tinyurl.com/2y5a6wvr>
- European Commission (2021). Antitrust: Commission opens investigation into possible anticompetitive conduct by Google in the online advertising technology sector. Disponible en: <https://tinyurl.com/mr2fxjrr>
- European Commission (2022). Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Meta over abusive practices benefiting Facebook Marketplace. Disponible en: <https://tinyurl.com/ye29s8ns>
- European Commission (2023). Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Google over abusive practices in online advertising technology. Disponible en: <https://tinyurl.com/4zaaas4k>
- Evans, D. S., & Schmalensee, R. (2016). Matchmakers: the new economics of multisided platforms. Harvard Business Review Press.
- Garrigues. (2022). Ley de Mercados Digitales (DMA): la UE adopta un nuevo régimen regulatorio dirigido a las grandes plataformas digitales. Disponible en: <https://tinyurl.com/ytf4r6u>
- Gobierno del Reino Unido (2022). Google probed over potential abuse of dominance in ad tech. Disponible en: <https://tinyurl.com/3axaufnu>
- Gutiérrez, J.D. (2009). Autorité De La Concurrence: Nueva autoridad de la competencia francesa. Derecho y Políticas de Libre Competencia en América Latina. Disponible en: <https://tinyurl.com/y8aearv8>

- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2022). Servicios de publicidad en línea. Disponible en: <https://tinyurl.com/mu6gpykw>
- Justicia Europea. Portal Europeo de e-Justicia - Legislación nacional. Disponible en: <https://tinyurl.com/43f639y5>
- Khalil, S. (2021). Facebook and Google news law passed in Australia. BBC News. Disponible en: <https://tinyurl.com/37jzezez>
- La Nación (2023). Ley de servicios digitales: entra en vigor una inédita regulación europea para ponerle límites a los gigantes de internet. Disponible en: <https://tinyurl.com/bderg4ks>
- La Vanguardia. (2021). Turquía veta la publicidad en Twitter. Disponible en: <https://tinyurl.com/298wjp2e>
- La Vanguardia. (2023). Europa controla ya las grandes plataformas online con la nueva Ley de Servicios Digitales. Disponible en: <https://tinyurl.com/5dkw64bm>
- McCarthy, J. (2023). Now Barb can measure audiences anywhere, it's debating what counts as TV. The Drum. Disponible en: <https://tinyurl.com/4kpyb43b>
- Merca 2.0 (2022). ¿A cuánto está México de la regulación del contenido publicitario en internet? Disponible en: <https://tinyurl.com/56dpc647>
- Morgan, J. (2020). BARB Test: The British Army Preparation Guide. Job Test Success. Disponible en: <https://tinyurl.com/msh58na4>
- Mourenza, A. (2020). Turquía aprueba una ley que facilitará el control gubernamental de las redes sociales. El País. Disponible en: <https://tinyurl.com/3cufcbhp>
- MrWeb (2022). Daily Research News Online no. 34044 - Netflix and Disney Join UK's BARB. Disponible en: <https://tinyurl.com/5yb4f86d>
- Oakes, O. (2023). Paramount+ makes Barb TV audience debut - The Media Leader. Media Leader. Disponible en: <https://tinyurl.com/yc584zmc>
- OCDE (2020). Competition in digital advertising markets, pp. 41-53. Disponible en: <https://tinyurl.com/yck29tpg>
- OECD (2020). Annual Report on Competition Policy Developments in Turkey. Disponible en: <https://tinyurl.com/ykrk6fta>
- Pillalamarri, A. and Stanley, C. (2021). Online Content Regulation: An International Comparison. International Law and Policy Brief. Disponible en: <https://tinyurl.com/3szkfga6>
- Pillalamarri, A. and Stanley, C. (2021a). Online Content Regulation: An International Comparison. International Law and Policy Brief. Disponible en: <https://tinyurl.com/4tdpkzur>
- Rochet, J. C. y Tirole, J. (2006). Two-sided markets: a progress report. The RAND Journal of Economics, 37(3), 645-667.
- Rodrigo Ricardo (2020). Regulaciones sobre la veracidad en la publicidad de la FTC: definición y beneficio. Estudiando. Disponible en: <https://tinyurl.com/498jwyx2>
- Srinivasan, D. (2019), Why Google Dominates Advertising Markets pp. 158-171, Disponible en: <https://tinyurl.com/cz2nmm29>
- Statista. Digital advertising spending UK. Disponible en: <https://tinyurl.com/5n96xdt7>
- Television, T.D. (2022). Netflix se suma al organismo de medición de audiencia BARB. The Daily Television. Disponible en: <https://tinyurl.com/bddgvyvk>
- The United States Department of Justice (2020). Justice Department Sues Monopolist Google For Violating Antitrust Laws. Disponible en: <https://tinyurl.com/2dmmgnte>
- UK Parliament (2023). Digital Markets, Competition and Consumers Bill. Disponible en: <https://tinyurl.com/2atj9e59>
- Unlocking Digital Competition, Report of the Digital Competition Expert Panel (2019), Disponible en: <https://tinyurl.com/yckcvthf>
- Vázquez, R. (2020). Se aproxima una regulación para las redes sociales en Estados Unidos. Forbes México. Disponible en: <https://tinyurl.com/bdz3afw3>
- Wang, V. (2023). Data Protection & Privacy 2023. Disponible en: <https://tinyurl.com/57c2ff99>