
REGULACIÓN DE PLATAFORMAS: ANÁLISIS CRÍTICO 2007-2022*

Gustavo Buquet¹
Nicolás Thevenet²

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v26n51.11>. Esta investigación no recibió ninguna subvención específica de agencias de financiación del sector público, comercial o sin fines de lucro. Recepción: 26-06-2023, aceptación: 31-05-2024. Sugerencia de citación: Buquet, G., & Thevenet, N. (2024). Regulación de plataformas: análisis crítico 2007-2022. *Revista de Economía Institucional*, 26(51), 231-248.

¹ Gustavo Buquet es economista y Dr. en Comunicación, Facultad de Información y Comunicación, Universidad de la República, Uruguay. gustavo.buquet@fic.edu.uy. Código ORCID: 0000-0002-2512-2624

² Nicolás Thevenet es Economista, Facultad de Información y Comunicación, Universidad de la República, Uruguay. nicolas.thevenet@fic.edu.uy. Código ORCID: 0009-0005-9364-5979

Regulación de plataformas: análisis crítico 2007-2022

Resumen. La discusión sobre la regulación de plataformas se ha centrado, tanto en la academia, como en organismos internacionales y agencias de la competencia, en las herramientas del modelo neoclásico de regulación: cuotas de mercado y análisis de bienestar, entre otras. Más recientemente el big data y los algoritmos han pasado a ser centrales en estos debates. El objetivo de este artículo es analizar, desde una perspectiva crítica, la evolución de esta discusión, su impacto en las diferentes propuestas legislativas, y el largo período que llevó a la Unión Europea a adoptar, en 2022, la regulación de estas corporaciones. Adicionalmente, se sugieren nuevos instrumentos de políticas públicas que puedan superar estas nuevas normativas.

Palabras clave: Regulación, Plataformas, Big data y Algoritmos, DSA y DMA, GAFA

Platform Regulation: Critical Analysis 2007-2022

Abstract. The discussion on platform regulation has focused, both in academia and in international organizations and competition agencies, on the tools of the neoclassical regulatory model: market shares and welfare analysis, among others. More recently, big data and algorithms have become central to these debates. The aim of this article is to analyze, from a critical perspective, the evolution of this discussion; its impact on the different legislative proposals, and the long period that led the European Union to adopt, in 2022, the regulation of these corporations. In addition, new public policy instruments are suggested to overcome these new regulations.

Keywords: Regulation, Platforms, Big data and Algorithms, DSA and DMA, GAFA.

Regulação de plataformas: análise crítica 2007-2022

Resumo. A discussão sobre a regulamentação das plataformas tem se concentrado, tanto na academia, quanto em organismos internacionais e agências de concorrência, nas ferramentas do modelo neoclássico de regulamentação: quotas de mercado e análise de bem-estar, entre outras. Mais recentemente, o big data e os algoritmos passaram a ser centrais nesses debates. O objetivo deste artigo é analisar, a partir de uma perspectiva crítica, a evolução dessa discussão, seu impacto nas diferentes propostas legislativas e o longo período que levou a União Europeia a adotar, em 2022, a regulamentação dessas corporações. Adicionalmente, sugerem-se novos instrumentos de políticas públicas que possam superar essas novas normativas.

Palavras-chave: Regulamentação, Plataformas, Big data e Algoritmos, DSA e DMA, GAFA.

El objetivo de este artículo es hacer un recuento cronológico de la evolución que ha tenido la bibliografía académica, los documentos de los organismos internacionales y las decisiones y documentos elaborados por las agencias de la competencia, dando cuenta del largo proceso que llevó a que instituciones competentes tomaran conciencia de los peligros que entraña para la ciudadanía y la democracia la ausencia de regulación específica para las plataformas. Finalmente, se realiza un análisis crítico detallado de los proyectos y leyes regulatorias generados por EE.UU. y la UE respectivamente.

A pesar de los notables avances reflejados en la regulación aprobada por la UE en la Digital Service Act (DSA) y la Digital Market Act (DMA), así como las discusiones que ha dado EE.UU. al respecto, estas medidas no escapan a los límites que impone el análisis neoclásico utilizado por las agencias de la competencia. Según estas normativas, las empresas reguladas tendrán algunas restricciones, pero seguirán siendo grandes monopolios globales.

Cuando nos referimos a las plataformas digitales, fundamentalmente estamos hablando de las cuatro corporaciones más grandes del mundo: Google (ahora Alpha), Apple, Facebook (ahora Meta) y Amazon, conocidas como GAFAM.

El fortalecimiento de las plataformas, y sus acciones como empresas dominantes, traslada a la academia la discusión sobre la necesidad (o no) de una nueva regulación específica para los mercados en los que intervienen estas empresas. Si bien todas las características económicas de las plataformas son aceptadas por la mayoría de los autores, muchos de ellos mantienen la tesis de que no hay que modificar el actual sistema normativo (Evans, 2013, etc.), otros que hay que adaptarlo (Ma, 2022, etc.), y otros que habría que modificarlo (Khan, 2017, etc.).

La discusión acerca de la necesidad de una nueva regulación específica para los mercados en los que intervienen las plataformas digitales se centra en la efectividad de la actual legislación de la competencia para abordar las acciones anticompetitivas en los mercados de plataformas (Tirole, 2022).

Esta controversia comienza a saldarse con la aprobación en 2022 de la DMA y la DSA. En la exposición de motivos de esta última se manifiesta que el uso indebido de los servicios de plataforma pueden silenciar la opinión u obstaculizar la competencia; además de generar la manipulación deliberada con efectos previsibles para la salud, el discurso cívico, los procesos electorales, la seguridad pública y la protección de los menores (COM, 2022a); o como dice el informe del Congreso de los EE.U., el poder de mercado de estas plataformas

tiene efectos nocivos sobre la economía norteamericana e, incluso sobre la calidad democrática (Nadler y Cicceline, 2020).

PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

La Economía Política de la Comunicación (EPC) interpreta la producción de bienes simbólicos como aquellos capaces de reproducir el sistema desde el punto de vista ideológico, promover el statu quo, y mantener las relaciones de poder (Bolaño, 2022; Zallo, 1988; Mastrini y Becerra, 2006).

De otra parte, la Economía Industrial (EI) considera que la mayor parte de los mercados son oligopólicos y propone investigar el funcionamiento de los mercados, el comportamiento de sus agentes y los resultados obtenidos sugiriendo, en general, mecanismos regulatorios que mejoren el funcionamiento de los mismos (Tirole, 1988).

En este contexto, una plataforma se define como una corporación o empresa que opera en internet y permite la ejecución de diversas aplicaciones en diversos dispositivos, ofreciendo a los usuarios la posibilidad de acceder a ellas a través de un mismo entorno. Las plataformas se han convertido en una forma eficiente de monopolizar, extraer, analizar y utilizar una cantidad cada vez mayor de datos (Srnicsek, 2018).

Este trabajo considera que la EPC, junto con la EI, contribuyen a asegurar un marco teórico sólido para el estudio de las plataformas de internet y su regulación. La EPC ha incluido a las plataformas de internet como tema propio de análisis, considerándolas intermediarias de las industrias culturales y otorgándoles ventajas sobre los sistemas de comunicación, con influencia en los ámbitos económico, social, político e histórico (de Bustos, 2016). Se destaca la importancia de regularlas para limitar su poder a escala global (Nicoli y Iosifidis, 2023).

Por último, la discusión académica revisada en este trabajo, desde una perspectiva crítica, utiliza la EI y el enfoque teórico neoclásico para analizar la competencia en distintos mercados.

Tras una exhaustiva revisión bibliográfica de los trabajos de distintos economistas que trabajan con la teoría neoclásica desde la perspectiva de la EI, proseguimos con la sistematización de diferentes documentos a los efectos de poder percibir si este proceso de discusión se dio también en organismos internacionales e instituciones públicas, tanto de la UE, como de los EE.UU. Se examina cómo se desarrolló esta discusión a lo largo del tiempo y cómo influyó en la formulación de proyectos de ley o leyes pertinentes, tanto en los EE.UU. como en la UE.

Para llevar a cabo esta investigación, se sistematizaron documentos correspondientes al período 2007– 2022 de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Comisión Europea (COM). Asimismo, se examinaron distintas sentencias de la *Federal Trade Commission* (FTC) y el *Department of Justice* (DOJ) para el caso de los EE.UU., así como de la Dirección de la Competencia de la Comisión Europea (COMP), relacionadas con la adquisición de empresas, o denuncias contra las plataformas de internet por prácticas ilegales de comercio o abusos contra los derechos de los ciudadanos.

Además, se analizaron las discusiones en el Congreso de EE.UU. y los proyectos de ley generados en ese contexto. A continuación, se analizaron las leyes aprobadas por la Comisión Europea, la DSA y la DMA. Finalmente, se seleccionaron algunos indicadores relevantes para ilustrar el poder económico que han ido adquiriendo estas plataformas con el paso del tiempo.

LA ACADEMIA Y LA DISCUSIÓN ECONÓMICA

A) CARACTERÍSTICAS DE LAS PLATAFORMAS, Y LOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA REGULACIÓN.

Algunos autores plantean que no debe existir una normativa específica para regular a las plataformas de internet, siendo suficientes las leyes vigentes. Haucap y Heimeshoff (2014) sostienen que en un mercado de dos caras (por ejemplo, usuarios y anunciantes publicitarios), una plataforma monopolista en un mercado concentrado podría ser más eficiente en la coordinación de los participantes (Haucap and Heimeshoff, 2014).

Con un argumento diferente, Evans (2013) afirma que las plataformas tienen bajas barreras de entrada y salida (Evans, 2013). Para Sokol y Comerford (2016) las bajas barreras a la entrada pueden derivar en que empresas entrantes puedan recoger fácilmente los nuevos datos y diferenciarse con nuevos productos (Sokol y Comerford, 2016).

Estos autores también señalan que faltan pruebas empíricas que respalden el uso activo de la legislación antimonopolio en relación con los macrodatos, y que la política antimonopolio debe aplicarse con cautela al analizar los efectos económicos de una industria caracterizada por una rápida innovación. Autores como Flew (2019) se han pronunciado no sólo en contra de la regulación sino que, además, abogan por mantener la actual estructura de recolección de datos por las grandes plataformas (Flew, 2019).

Tirole (2020 y 2022) plantea que la legislación antimonopolio está redactada de manera lo suficientemente amplia como para que muchas de las prácticas y consecuencias generadas por las plataformas puedan ser analizadas por la ley vigente.

Por otro lado, Khan (2017) concluye, tras analizar las políticas anticompetitivas de Amazon en EE.UU., que existe el riesgo de permitir el crecimiento del poder de las grandes plataformas si la ley no considera estas cuestiones.

B) ARGUMENTOS A FAVOR DE REGULAR.

En particular, un conjunto de académicos (Ciriani and Lebourges, 2018; Just, 2018, Dolata, 2017; Hagiú y Wright, 2020) coinciden en que las plataformas de internet poseen características particulares que justifican una nueva legislación para impedir acciones abusivas. Estas características se podrían resumir en:

- Desequilibrio de poder de negociación entre las plataformas y las empresas usuarias.
- Control del ecosistema (usuarios, vendedores, anunciantes, desarrolladores de software, aplicaciones y fabricantes de accesorios) dificultando la innovación.
- Proceso virtuoso, acumulación de datos, generación de algoritmos.
- Altas barreras a la entrada.
- Reducción de bienestar de los consumidores (discriminación de precios, la publicidad dirigida o el abuso de la privacidad).

En este contexto, Stucke (2018) definió a las plataformas de Internet como “data-olies”. En los ecosistemas, las plataformas están integradas verticalmente, lo que les permite ejercer prácticas anticompetitiva mediante fusiones, autopreferenciación, exclusión y compresión de márgenes (Stucke, 2018).

Desde la perspectiva de la extracción de datos, las plataformas mejoran el análisis algorítmico y la espiral de retroalimentación positiva aumenta la escala, conduciendo al efecto “el ganador se lo lleva todo” (Eisenmann et al, 2006).

Prat y Valletti (2021) han demostrado que, tras las fusiones entre plataformas, el mercado puede experimentar cuellos de botella que conducirán a precios más altos de los anuncios, una menor cantidad de anuncios vendidos por los nuevos participantes y un menor bienestar para los consumidores.

Varios autores plantean que la constante retroalimentación de los datos genera un círculo virtuoso, donde las barreras a la entrada au-

mentan y se cuestiona si el mercado sigue siendo contestable (Graef, 2015; Bourreau et al, 2017, Moon et al, 2017; Stucke y Grunes 2018; Butschan et al, 2020).

Estos autores han presentado diversos argumentos a favor de regular y crear una agencia específica dedicada a la regulación de plataformas. Esta discusión también se dio en diversos organismos multilaterales con resultados diferentes tanto en la OCDE como en distintas instituciones de la Unión Europea. Además, se ha reflejado en sentencias de varios tribunales de la competencia en Estados Unidos y la UE, así como en debates en el Congreso de los EE.UU., el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

ORGANISMOS MULTILATERALES. LAS IDAS Y VENIDAS EN EL CASO DE LA OCDE

En un inicio la OCDE definió el papel económico de las plataformas en línea desde la perspectiva de un aumento de la eficiencia social (OCDE, 2010); en este mismo sentido de la eficiencia, valoró el big data como un activo económico para impulsar la innovación y el crecimiento (OCDE, 2013).

Poco después, la OCDE concluyó que en los mercados impulsados por datos, el resultado puede ser un fenómeno conocido como “el ganador se lo lleva todo”. En este sentido, la OCDE consideró esencial la definición del mercado relevante, la concentración del mercado y los posibles daños al consumidor (OCDE, 2014).

Posteriormente, la OCDE (2020a, 2020b) señala que las plataformas con grandes conjuntos de datos tienen la ventaja de verse reforzadas por efectos de red, lo que mejora la calidad del algoritmo. De este modo, los potenciales entrantes difícilmente pueden desafiar el poder del incumbente (OCDE 2020a, OCDE 2020b).

Finalmente, la OCDE (2022) elaboró un manual sobre política de la competencia en la era digital, donde realiza algunas de las recomendaciones ya comentadas en publicaciones anteriores, pero no expresa claramente la necesidad de incorporar un marco normativo nuevo, ni una agencia especializada para tal fin (OCDE, 2022).

Con este vaivén, la OCDE transmite, a través de las publicaciones escritas por sus técnicos, las mismas contradicciones que se dan en la discusión académica, probablemente intentando realizar un equilibrio entre las posturas oficiales de los distintos países que la componen, sin llegar a ningún resultado concluyente.

AGENCIAS DE LA COMPETENCIA Y LIBRE MERCADO

Las agencias de la competencia, principalmente la Federal Trade Commission (FTC) y el Departamento de Justicia (DOJ) en los EE.UU, y la Dirección de la Competencia (COMP) en la UE, han ido adaptando con el tiempo sus propias definiciones producto debido, en parte, a una falta de visión y comprensión del funcionamiento de los mercados digitales, y en parte, al comportamiento avasallante de las propias plataformas. Inicialmente, el análisis de fusiones, y posteriormente el análisis de la pertinencia de denuncias sobre prácticas anticompetitivas de las plataformas, han influenciado el cambio de postura de estas agencias con el tiempo. Lo más significativo ha sido el cambio en la percepción de la importancia de la extracción de datos y los algoritmos al determinar si las plataformas están involucradas en prácticas abusivas. A continuación, se hará un recuento cronológico conciso, destacando solo los casos más emblemáticos, para ilustrar estos cambios en la concepción de las propias agencias.

Tabla 1.

Sentencias seleccionadas de agencias de EE. UU y la UE en la que permiten fusiones y evitan sanciones a las plataformas (años 2007 - 2014)

Caso	Año	País	Agencia	Sentencia y argumentos
Fusión Microsoft/LinkedIn	2007	EE.UU.	FTC	Aprobó la Fusión. Después de la fusión, los datos del usuario seguirán estando disponibles para competidores, por lo que la fusión no plantea <u>problemas de competencia.</u>
Fusión Google/DoubleClick	2007	EE.UU.	FTC	Aprobó la Fusión. Los datos no son un “insumo esencial” en el mercado competitivo de la publicidad.
Fusión Microsoft/Yahoo!	2010	EE.UU.	DOJ	Aprobó la fusión. Enfatizó los beneficios en la generación de una mayor cantidad de datos, lo que en esencia generaría una mayor innovación tecnológica.
Denuncia. Prácticas anticompetitivas Google Shopping	2013	EE.UU.	FTC	No se encontraron pruebas de que Google manipula sus algoritmos de búsqueda para perjudicar a los sitios web de otros empresarios. La no intervención es beneficiosa para <u>promover la competencia.</u>
Facebook /Whatsapp	2014	UE	COMP	Aprobó la fusión. Facebook no tienen el control exclusivo de los datos de internet. No generaría una ventaja adicional en el mercado publicitario digital. <u>No crea barreras de entrada.</u>

Fuente: Elaboración propia con base en la FTC (2007a); FTC (2007b); DOJ (2010); FTC (2013); COMP (2014)

CAMBIO RADICAL DE LAS SENTENCIAS

Durante el período analizado, las plataformas GAFa ingresaron dentro de las diez empresas más grandes del mundo, pasando en su conjunto, entre los años 2010 y 2022, de un valor de 550 a 4.613 billones de dólares, multiplicando su valor por más de ocho³. Este poder se ha visto reforzado con las adquisiciones y fusiones por parte de estas grandes plataformas, casi 200 entre 2016 y 2020 (Motta & Peitz 2021).

Estas cifras, según la discusión académica y las sentencias vistas, se explican, por una parte, por el incremento de los usuarios de las corporaciones durante este período. Por ejemplo, Facebook pasó entre los años 2010 y 2020 de 500 a 2.800 millones de usuarios únicos por mes (Richter, 2021); algo parecido ocurrió con YouTube (Alpha) que incrementó sus usuarios únicos de 100 a 2.680 millones en el mismo período (Ruby, 2023).

El incremento de los usuarios de estas grandes plataformas refuerza el proceso de extracción de datos. Por ejemplo, durante el año 2021 el buscador de Google concentró el 87% del mercado y generó 3.500 millones de respuestas por día; Instagram (Meta) procesa 2,5 quintillones de datos por día; en 2021 se bajaron 8.500 millones aplicaciones de App Store; o Amazon tuvo más 300 millones de cuentas activas en ese año (Branka, 2023; Mileva, 2023).

Estas cifras reflejan también el elemento central que se ha dilucidado en esta discusión: que la extracción de datos y la elaboración de algoritmos por parte de estas empresas fortalece su posición dominante. Dicha extracción genera un círculo virtuoso a estas corporaciones; al generar más usuarios a través del tiempo les permite fortalecer sus ingresos, su valor de mercado y extraer mayor cantidad de datos. Es tan desigual la concentración de datos entre las empresas, que las GAFa han concentrado 56% del total de tráfico de datos en internet durante 2021 (Sandvine, 2023).

El crecimiento explosivo de estas plataformas generó, luego de varios años de indulgencia, gran preocupación en las autoridades de la competencia de varios países, en particular en los EE.UU. y la UE que comenzaron a estudiar las denuncias y sus respectivas demandas desde otra perspectiva, ahora sí, estableciendo sentencias que esgrimen prácticas desleales de comercio e imponen multas significativas.

³ Elaboración propia en base a datos de valor de mercado tomados de <https://companiesmarketcap.com/> para los años 2010 y 2022.

Tabla 2.

Sentencias seleccionadas de agencias de EE.UU. y la UE en las que se sancionan a las plataformas por prácticas anticompetitivas (años 2017 - 2020)

Caso	Año	País	Agencia	Sanción	Argumentos
Google Shop- ping	2017	UE	COMP	USD 2.700 millones	Favorece sus servicios de compras por internet en desmedro de sus competidores.
Google Chro- me	2018	UE	COMP	USD 5.000 millones	El sistema operativo Android fortalece su buscador y lo posiciona en todo el mundo.
Google/Ad sense	2019	UE	COMP	USD 1.700 millones	Consolidó su posición dominante en el campo de la publicidad.
Facebook/ protección de datos per- sonales	2019	EE.UU.	FTC	USD 5.000 millones	Socavó la privacidad de los usuarios.
Facebook/ monopoliza- ción	2020	EE.UU.	FTC y fiscales de 48 estados	En proceso	Se le exige la venta de Whatsapp e Instagram, y promueve impedir nuevas fusiones.

Fuente: Elaboración propia en base a Comp (2017); COMP (2018); COMP (2019); FTC (2019); FTC (2020).

La legislación de la competencia vigente se conoce como “ex post”, ya que implica que un tribunal, tras una denuncia, examina si la empresa denunciada ha realizado prácticas desleales de comercio. Por ejemplo, en el caso de Google Shopping, que fue objeto de una sentencia firme en 2017, la COMP estuvo estudiando el caso durante más de siete años (Persch, 2021). Las características particulares de las plataformas, la dificultad para delimitar con precisión los mercados de cada uno de los servicios que brindan estas corporaciones, y la lentitud de la legislación actual de competencia, especialmente en lo que respecta al tiempo necesario para determinar una conducta abusiva, llevó a la discusión a modificar la legislación en dos sentidos, por una parte legislar específicamente a las plataformas, y por el otro, se sugiere que la regulación sea preventiva o “ex ante”.

GAFA ANTE EL CONGRESO DE LOS EE. UU. Y LOS PROYECTOS DE LEY

La Comisión del Poder Judicial del Congreso de los EEUU comenzó una investigación en 2019 con el objetivo de examinar el estado de la competencia en los mercados online, conocer si las plataformas están

incurriendo en prácticas anti competitivas y revisar las leyes antimonopolio existentes y su aplicación. El centro de la investigación recayó en las plataformas GAFAM, debido a la importancia que tienen en la economía de los Estados Unidos, tanto por su tamaño, como por el servicio de infraestructura que brindan para las comunicaciones y el comercio de bienes y servicios (Nadler y Cicceline, 2020).

De acuerdo con el informe, la economía digital ha tendido a la concentración en Estados Unidos. Mercados como el de búsqueda online, redes sociales o publicidad online, entre otros, están dominados por una o dos empresas. En cada uno de estos mercados, las grandes plataformas se han establecido como guardianes (“gatekeepers”), logrando un amplio poder de mercado, lo que les permite establecer las condiciones para el acceso. Este poder de mercado, tiene efectos nocivos en la economía norteamericana e, incluso en la calidad democrática (Nadler y Cicceline, 2020).

En segundo lugar, la recopilación persistente de datos, permite un uso indebido de datos personales, vulnerando la privacidad de los usuarios. Esto es clave para comprender el poder de mercado de las grandes plataformas, en mercados donde el precio de los servicios es cero (búsqueda online, redes sociales).

En tercer lugar, tiene efectos nocivos en una prensa libre y diversa. Los ingresos publicitarios de los medios de comunicación por concepto de publicidad, principal fuente de ingresos para muchos medios, han caído abruptamente en manos de las grandes plataformas como Facebook o Google. Varios medios locales han cerrado o han sido absorbidos por empresas más grandes.

Por último, menciona los riesgos que conllevan para las libertades políticas y económicas. Incluso las comunicaciones pueden ser monitoreadas (Nadler y Cicceline, 2020).

Finalmente, el informe del Comité brinda tres recomendaciones: promover la competencia en mercados digitales, reforzar las leyes sobre fusiones y antimonopolio y restaurar la supervisión y aplicación de la ley antimonopolio (Nadler y Cicceline, 2020).

El Congreso norteamericano elaboró cinco proyectos de ley que trabajan en estas recomendaciones. Por un lado, proyectos que tienen como objetivo promover la competencia en los mercados digitales, mediante la reducción de las barreras a la entradas y los costos de cambio para consumidores y empresas online (Access Act, 2021); disposición de ciertas conductas discriminatorias como ilícitas (American innovation and Choice online Act, 2021) y la eliminación de conflictos de interés que surgen de la propiedad o control simultáneos

de una plataforma online y otros negocios por parte de las plataformas dominantes (Ending platform monopolies Act, 2021).

Por otro lado, dos proyectos que tienen como objetivo reforzar las leyes sobre fusiones: promover la competencia y oportunidades económicas a través del establecimiento de la ilegalidad de ciertas adquisiciones (Platform and competition opportunity Act, 2021) y promover medidas antimonopólicas y proteger la competencia a través del ajuste de los cargos pre fusión (Merger filing fee Modernization Act, 2021).

De estos proyectos se dejó de hablar en EE.UU. En cualquier caso, se mantiene la base de la concepción de regulación neoclásica: limitar el poder de mercado a través de limitar las adquisiciones y fusiones, imponer sanciones en casos de incumplimientos y mejorar las capacidades regulatorias del Estado. No se hace referencia al uso y explotación de los datos, con excepción de algunas definiciones que introduce la Access Act sobre interoperabilidad y portabilidad de datos. De acuerdo con Cyphers y Doctorow (2021), avanzar sobre la interoperabilidad permitiría reducir los costos de cambio, al impedir la salida de los usuarios de las plataformas, al tiempo que fomenta la competencia. Para poder concretar estos avances es necesario contemplar dos principios: los usuarios deben tener un control total sobre los datos y que los datos que se comparten entre plataformas no se utilicen para fines inesperados (Cyphers y Doctorow, 2021).

DISCUSIÓN Y PROYECTOS REGULATORIOS EN LA UE

Si bien la UE ha tenido una postura firme relativa a la protección de datos personales, y realizó una actualización en 2016 de su directiva de 1995 (COM, 2016a), ese mismo año la Comisión Europea publicó *Las plataformas en línea y el mercado único digital. Retos y oportunidades para Europa*, en donde destaca los beneficios de los nuevos mercados digitales, concluyendo que los instrumentos de regulación de la competencia vigentes son suficientes para impedir cualquier tipo de abuso de parte de las grandes plataformas (COM, 2016b).

De hecho, fueron esos instrumentos los que utilizaron para multar los abusos de poder dominante en los casos Google/Shopping (2017), Google Chrome (2018), y Google/AdSense (2018), mencionados anteriormente.

En el 2017, la UE en su documento *La construcción de una economía de los datos europea* (COM, 2017) mantiene la postura acerca de la extracción de datos como legítima. Sin embargo, en el 2020, en el

documento *Una Estrategia Europea de Datos*, se contradice el documento anterior afirmando que la ventaja en materia de extracción de datos permite a las grandes plataformas acciones anticompetitivas (COM, 2020).

Estos nuevos documentos, más la experiencia concreta en las investigaciones de las prácticas abusivas de comercio de Google, terminarán convenciendo a la Comisión Europea de la necesidad de legislar para proteger a la ciudadanía y a las empresas de potenciales abusos de las grandes plataformas. Dichas leyes son respectivamente la DSA (COM, 2022a), y la DMA (COM, 2022b), aprobadas el 4 de julio de 2022 por el Parlamento Europeo luego de un proceso de discusión de dos años.

El objetivo de la DSA es que no haya eliminación de contenidos de forma injusta, que no se propaguen las *fake news* y proteger a usuarios finales y profesionales (empresas o personas físicas que utilizan las plataformas para comercializar sus productos) de potenciales manipulaciones realizadas por plataformas. A través de un articulado muy preciso, la estructura de la DSA se compone de mecanismos de transparencia, gobernanza y sanciones. La transparencia está vinculada a procesos de eliminación de contenidos, su justificación, la posibilidad de reparación, e inspecciones a los sistemas algorítmicos. Para la gobernanza se determinan consejos ad hoc, y las sanciones por incumplimiento de la normativa pueden llegar al 6% de la facturación global de las empresas (COM, 2022a).

El objetivo principal de la Digital Markets Act (DMA) es garantizar la competencia equilibrada de los mercados digitales cuando intervienen grandes plataformas o guardianes de acceso. La estructura de este reglamento se puede dividir de forma esquemática tres partes: obligaciones para las plataformas, transparencia y gobernanza.

En las obligaciones se prohíbe toda acción en detrimento de la competencia ya sea con manipulación de datos u algoritmos, promoviendo la portabilidad de datos. Relativo a la transparencia, las plataformas están obligadas a informar fusiones, realizar auditorías internas anuales y permitir inspecciones in situ. Las sanciones por incumplimiento pueden llegar al 10% del pago de la facturación global de la plataforma (COM, 2022b).

Estas normativas están específicamente dirigidas a las grandes corporaciones (plataformas con más de 45 millones de usuarios en la UE). Claramente esta nueva normativa transforma el concepto neoclásico de regulación, donde lo único importante es el precio y el “bienestar” para los consumidores, para generar unas leyes selectivas,

asimétricas y diferenciadas que restringen específicamente prácticas abusivas de las grandes plataformas. El objetivo principal de esta Ley es establecer una combinación armoniosa de los instrumentos *ex ante* y *ex post* de la política de competencia (Andriychuk, 2022).

En cualquier caso, también estas normativas tienen importantes restricciones relativas a la territorialidad (las plataformas son globales), o la propiedad de los datos (mientras no haya límites a la extracción y uso de los datos por parte de las plataformas, seguirá aumentando la concentración).

CONCLUSIONES

En el desarrollo del artículo se ha visto que, durante el período 2010 – 2022, al mismo tiempo que las grandes plataformas de internet se consolidaban como grandes corporaciones, se desarrollaba una discusión vinculada a la necesidad de regularlas o no. La misma se dio en tres ámbitos: la académica, la de los organismos internacionales y la de las agencias de la competencia.

Luego de años de discusión, la postura mayoritaria a la que llegaron la academia, los organismos internacionales y las agencias de la competencia, es que los mercados digitales, por sus características, necesitan de una regulación específica. En las agencias de la competencia de la UE y los EE.UU. existe consenso, y en particular la UE ha regulado de una manera que restringe muchas de las acciones abusivas que las plataformas hasta el día de hoy imponen en los mercados.

Si bien la aprobación de este reglamento ha sido un avance sin precedentes en lo que refiere a regulación de plataformas, y ha sobrepasado los límites neoclásicos de la regulación, sin embargo, mantiene limitaciones importantes.

Actualmente, cinco plataformas digitales están dentro de las primeras diez empresas más grandes del mundo (GAFA y Microsoft). La normativa propuesta concibe la regulación local o regional, sin poder definir el mercado a escala global. Esta es la clave para limitar el poder y tamaño de las empresas. La ausencia de una política definida en este sentido aparece como una amenaza a la democracia, la vulneración de derechos de los ciudadanos y el crecimiento de la desigualdad.

Por su parte, el big data ha aparecido como un tema clave. Con la extracción de datos, las plataformas, además de violar los derechos de los ciudadanos, construyen algoritmos que refuerzan su poder de mercado y generan barreras a la entrada. El poder de los datos es el que permitirá a las grandes plataformas de internet, a pesar de los

procesos regulatorios, seguir manteniendo el poder de mercado que actualmente ostentan.

El límite del razonamiento neoclásico, y también de las leyes promovidas por la Comisión Europea, es que esos datos nunca pueden pasar a ser considerados como un bien público. Ante esta discusión, autores citados en el texto, como Tirole (2020, 2021), hablan concretamente de expropiación, defendiendo claramente la propiedad privada de los datos.

Sin embargo, parte de la academia, las agencias regulatorias, y los poderes políticos, han incorporado en la discusión y la regulación propiamente, los conceptos de portabilidad e interoperabilidad, como forma de compartir parte de los datos entre empresas y usuarios finales. Con ello, seguramente se permitiría una mayor competencia que, por lo dicho anteriormente, no alcanzará para frenar el crecimiento de las plataformas incumbentes. En el razonamiento neoclásico no aparece ningún mecanismo que permita pensar en que las empresas privadas compartan todos sus datos con otras empresas privadas y con instituciones públicas y de la sociedad civil. Este es uno de los pilares básicos para regular. El dato como bien público generaría una internet y una sociedad con menores desigualdades y más democrática.

REFERENCIAS

- Access Act (2021). Text - H.R.3849 - 117th Congress (2021-2022): ACCESS Act of 2021. (2021, junio 24). <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849/text>
- American innovation and Choice online Act (2021). Text - S.2992 - 117th Congress (2021-2022): American Innovation and Choice Online Act. (2022, marzo 2). <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text>
- Andriychuk, O. (2022). Shifting the digital paradigm: towards a sui generis competition policy. *Computer Law & Security Review*, Volumen 46. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105733>
- Branka, B. (9 de enero de 2023). *Apps statistics 2023*. Truelist. <https://truelist.co/blog/apps-statistics/>
- Bolaño, C. (2022). Economía política, globalização e comunicação. *Revista Novos Rumos*, (25). <https://doi.org/10.36311/0102-5864.11.v0n25.2047>
- Bourreau, M.; de Streel, A.; Graef, I. (2017). *Big Data and Competition Policy: Market power, personalised pricing and advertising*. Bruselas: Centre on Regulation in Europe (CERRE).
- Butschan, J.; Heidenreich, S.; Weber, B.; Kraemer, T.. (2019). Tackling Hurdles to digital transformation – The role of competencies for successful industrial internet of things (IIoT) implementation. *International*

- Journal of Innovation Management*. 23 (04). <https://doi.org/10.1142/S1363919619500361>
- Ciriani, S., & Lebourges, M. (2018). *The market dominance of US digital platforms: antitrust implications for the European Union*. Available at SSRN 2977933. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2977933
- Cyphers, B., & Doctorow, C. (2021). Privacy without monopoly: data protection and interoperability. *Electronic Frontier Foundation*, 12. <https://www.eff.org/wp/interoperability-and-privacy>
- COM (2016a). Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (Texto pertinente a efectos del EEE). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ES>
- COM (2016b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las regiones. Las plataformas en línea y el mercado único digital. Retos y oportunidades para Europa*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0288>
- COM (2017). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La construcción de una economía de los datos europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0009&from=EN>
- COM (2020). *Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. A European strategy for data*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0066>
- COM (2022a). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la directiva 2000/31/CE*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=ES>
- COM (2022b). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de mercados digitales)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=ES>
- COMP (2014). Case N° COMP/M.7217 - FACEBOOK/WHATSAPP. Regulation (EC) N° 139/2004. Merger procedure. https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7217_20141003_20310_3962132_EN.pdf
- COMP (2017). *Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service* – Press Release. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_1785
- COMP (2018). *Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices to strengthen dominance of*

- Google's search engine*. Press Release. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4581
- COMP (2019). *Antitrust: Commission fines Google €1.49 billion for abusive practices in online advertising*. Press Release. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1770
- de Bustos, J. C. M. (2016). Los grupos mundiales de comunicación y de entretenimiento, en el camino hacia la digitalización. *Les enjeux de l'information et de la communication*, (2), 127-144. <https://www.cairn.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2016-2-page-127.htm>
- DOJ (2010). *Statement of the Department of Justice Antitrust Division on Its Decision to Close Its Investigation of the Internet Search and Paid Search Advertising Agreement Between Microsoft Corporation and Yahoo! Inc.* Press Release Number: 10-163. <https://www.justice.gov/opa/pr/statement-department-justice-antitrust-division-its-decision-close-its-investigation-internet>
- Dolata, U. (2017). Apple, Amazon, Google, Facebook, Microsoft: Market concentration - competition - innovation strategies, *SOI Discussion Paper*, No. 2017-01. <https://www.econstor.eu/handle/10419/152249>
- Eisenmann, T., Parker, G., & Van Alstyne, M. W. (2006). Strategies for two-sided markets. *Harvard business review*, 84(10), 92. <https://www.binhphuongnguyen.com/wp-content/uploads/2021/07/HBR-Strategy-for-2-side-market-Egg-and-Chicken-Dilemma-Startup.pdf>
- Ending platform monopolies Act (2021) Text - H.R.3825 - 117th Congress (2021-2022): *Ending Platform Monopolies Act*. (2021, junio 24). <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825/text>
- Evans, D. (2013). Economics of Vertical Restraints for Multi-Sided Platforms". *Coase Sandor Institute for Law & Economics Working Paper* No. 626, 2013). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2195778
- FTC (2007a). Statement of Federal Trade Commission Concerning Google/DoubleClick. *Matter Number* No. 071-0170. <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/public-statements/statement-federal-trade-commission-concerning-googledoubleclick>
- FTC (2007b) Statement of the Federal Trade Commission Concerning Google/DoubleClick. *Matter Number* 071 0170. <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/public-statements/statement-federal-trade-commission-concerning-googledoubleclick>
- FTC (2013). Statement of the Federal Trade Commission Regarding Google's Search Practices In the Matter of Google Inc. *FTC File Number* 111-0163. https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-commission-regarding-googles-search-practices/130103brillgooglesearchstmt.pdf
- FTC (2019). *FTC Imposes \$5 Billion Penalty and Sweeping New Privacy Restrictions on Facebook. FTC settlement imposes historic penalty, and significant requirements to boost accountability and transparency*. <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billionpenalty-sweeping-new-privacy-restrictions-facebook>

- FTC (2020). *FTC Sues Facebook for Illegal Monopolization. Agency challenges Facebook's multi-year course of unlawful conduct.* <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2020/12/ftc-sues-facebook-illegalmonopolization>
- Flew, T. (2019). The platformized internet: issues for internet law and policy. *Journal of Internet Law*, 22(11), páginas: 3-16. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3395901
- Graef, I. (2015). Market definition and market power in data: the case of online platforms (September 8, 2015). *World Competition: Law and Economics Review*, Vol. 38, No. 4 (2015), p. 473-506. <https://ssrn.com/abstract=2657732>
- Hagiu, A.; Wright, J. (2020). When data creates competitive advantage. *Harvard Business Review*. January-February 2020. <https://hbr.org/2020/01/when-data-creates-competitive-advantage>
- Haucap, J. & Heimeshoff, U. (2014). Google, Facebook, Amazon, eBay: Is the Internet driving competition or market monopolization?. *International Economics and Economic Policy*. 11 (49-61). <https://doi.org/10.1007/s10368-013-0247-6>
- Just, N. (2018). Governing online platforms: Competition policy in times of platformization. *Telecommunications Policy*, 42, Tema 5, páginas: 386-394. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.02.006>
- Khan, Lina. (2017). Amazon's antitrust paradox. *The Yale Law Journal* 126, 3. Pp 701 – 805. https://www.yalelawjournal.org/pdf/e.710.Khan.805_zuvfyeh.pdf
- Ma, Jingyuan (2022). *Regulating data monopolies. A Law and Economics Perspective.* Singapore Springer.
- Mastrini, G. & Becerra, M.(2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales.* Buenos Aires Prometeo
- Merger filing fee Modernization Act (2021). H.R.3843 - 117th Congress (2021-2022): *Merger Filing Fee Modernization Act of 2022.* (2022, octubre 11). <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3843>
- Mileva, G. (27 de abril de 2023) *Amazing Amazon statistics you need to know to amplify growth in 2023.* *Influencer Marketing Hub.* <https://influencermarketinghub.com/amazon-statistics/>
- Moon, H.; Kim, K.; and Park, J. (2017), *Ecosystem Design of Big Data through Previous Study Analysis in the World: Policy Design for Big Data as Public Goods*, 2017 IEEE International Congress on Big Data (BigData Congress), Honolulu, HI, USA, 2017, pp. 525-528, doi: 10.1109/BigDataCongress.2017.79.
- Motta, M., & Peitz, M. (2021). Big tech mergers. *Information Economics and Policy*, 54, 100868. Cite <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2020.100868>
- Nadler, J.; Cicceline, D. (2020). *Investigation of competition in digital markets.* Washington: US House of Representatives. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-117HPRT47832/pdf/CPRT-117HPRT47832.pdf>
- Nicoli, N., & Iosifidis, P. (2023). EU digital economy competition policy: From ex-post to ex-ante. The case of Alphabet, Amazon, Apple, and Meta. *Global Media and China.* <https://doi.org/10.1177/20594364231152673>

- OCDE. (2022). *Manual de la OCDE sobre política de competencia en la era digital*, <https://www.oecd.org/daf/competition-policy-in-the-digital-age>
- OCDE. (2020a). *Abuse of dominance in digital markets*, <http://www.oecd.org/daf/competition/abuse-of-dominance-in-digital-markets-2020.pdf>
- OCDE. (2020b). *Consumer data rights and competition—Background note by the Secretariat. Directorate for Financial and Enterprises Affairs Competition Committee*, June 10–12, 2020. DAF/COMP (2020)1. <http://www.oecd.org/daf/competition/consumer-data-rights-and-competition.htm>
- OCDE. (2014). *Data-driven innovation for growth and well-being: Interim synthesis report*. <http://www.oecd.org/sti/inno/data-driven-innovation-interim-synthesis.pdf>
- OCDE. (2013). Exploring Data-Driven Innovation as a New Source of Growth: Mapping the Policy Issues Raised by Big Data, *OECD Digital Economy Papers*, No. 222, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k47zw3fcp43-en>
- OCDE. (2010). The economic and social role of Internet intermediaries. *OECD Digital Economy Papers*, April 2010. <https://www.oecd.org/digital/ieconomy/44949023.pdf>
- Persch, J. (2021) *Google Shopping: The General Court takes its position*. 15/11/2021. Kluwer Competition Law Blog. <https://competition-lawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/11/15/google-shopping-the-general-court-takes-its-position/>
- Platform and competition opportunity Act (2021). H.R.3826 - 117th Congress (2021-2022): Platform Competition and Opportunity Act of 2021. (2021, junio 24). <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3826>
- Prat, A., & Valletti, T. (2022). Attention oligopoly. *American Economic Journal: Microeconomics*, 14(3), 530-57. doi: 10.1257/mic.20200134
- Richter, F. (4 de febrero de 2021). Facebook Keeps On Growing. Statista, <https://www.statista.com/chart/10047/facebooks-monthly-active-users/>
- Ruby, D. (6 de junio de 2023) YouTube statistics. Insights and infographics. <https://www.demandsage.com/youtube-stats/>
- Sandvine (2023). *The global internet phenomena report*. Phenomena <https://www.sandvine.com/global-internet-phenomena-report-2023>
- Sokol, D. and Comerford, R. (2016). Antitrust and regulating big data. *George Mason Law Review*. 119. University of Florida Levin College of Law Research Paper No. 16-40. <https://ssrn.com/abstract=2834611>
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires. Caja Negra.
- Stucke, M. (2018). Should we be concerned about data-opolies? *Georgetown Law Technology Review* 275 (2018), *University of Tennessee Legal Studies Research Paper* No. 349. <https://ssrn.com/abstract=3144045>
- Stucke, M. E., & Grunes, A. P. (2016). *Introduction: big data and competition policy. Big Data and Competition Policy*, Oxford University Press (2016). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2849074
- Tirole, J. (2022), 'Competition and the industrial challenge for the digital age?', *IFS Deaton Review of Inequalities*, <https://ifs.org.uk/inequality/competition-and-the-industrial-challenge-for-the-digital-age>

- Tirole, Jean (2020). *Competition and the Industrial Challenge for the Digital Age*. Working paper. https://www.tsefr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/by/tirole/competition_and_the_industrial_challenge_april_3_2020.pdf
- Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*. MIT Press.
- Zallo, R. (1988). *Economía de la Comunicación y la Cultura*. Madrid Ediciones Akal.