

EXPERIENCIA REGULATORIA DE MERCADO DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES EN AMÉRICA LATINA

1



Organización de Telecomunicaciones
de Iberoamérica

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento enfoca su estudio en la revisión de experiencias regulatorias sobre el mercado de contenidos audiovisuales en América Latina. Concretamente, se busca perfilar la definición e implicaciones regulatorias existente en cada uno de los países, así como el tratamiento regulatorio que tienen las nuevas plataformas tecnológicas como los servicios Over-The-Top (OTT) dentro del ecosistema competitivo de ese mercado. Para ello se realiza una inspección y recopilación de las tendencias de regulación en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Uruguay.

ÍNDICE

Introducción	5
1. Nuevo Ecosistema Competitivo del Mercado de Contenidos Audiovisuales	6
2. Obligaciones Regulatorias de Operadores y Proveedores de Servicios OTT: Una Perspectiva de Análisis Comparado	8
2.1 Desbalance Regulatorio entre Servicios	8
2.2 Algunos Efectos Adversos del Desequilibrio Regulatorio	11
2.3. Conclusiones Sobre Condiciones Equitativas	13
3. Evolución del Mercado de Contenidos Audiovisuales	14
3.1. Evolución de Servicios OTT en el Mundo	14
3.2. Evolución de Servicios OTT en Latinoamérica	17
4. Política Regulatoria Internacional	19
Incorporación de OTT dentro de la Regulación y de la Política Sectorial	
4.1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	19
4.2. Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	20
4.3. Incorporación de los Servicios OTT en el Marco Normativo y Regulatorio: La Experiencia de Países	21
4.3.1. Estados Unidos	21
4.3.2 Argentina	23
4.3.3. Brasil	23
4.3.4. Colombia	25
4.3.5. Costa Rica	26
4.3.6. Chile	26
4.3.7. México	27
4.3.8. Uruguay	29
4.4. Mecanismos Regulatorios en Latinoamérica	29
5. Conclusiones sobre la Regulación en el Mercado Contenidos Audiovusaes en América Latina	32
Referencias Bibliográficas	34

La **Organización de Telecomunicaciones de Iberoamérica** agradece la colaboración de: **Gonzalo Rojon, Radamés Camargo, Aline Moch y Carlos Hernández** en la elaboración del presente documento.

Publicado en 2016 por la Organización de Telecomunicaciones de Iberoamérica, México, Cdmx.
Diseño gráfico: Marissa Manzanilla

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la convergencia tecnológica supone un cambio en el paradigma regulatorio aplicable a los mercados regulados. Lo anterior se refiere a la provisión indistinta de servicios de telecomunicaciones (audio, video y datos) a través de una misma red de distribución. Bajo ese contexto, se plantea la necesidad de redefinir los límites existentes entre servicios que tienen la posibilidad de competir frontalmente, por ejemplo, aquellos de televisión de paga y los servicios Over-The-Top (OTT)¹, puesto que ambos pueden ser transmitidos a través de una misma red de telecomunicaciones, proveer contenidos similares e incluso considerarse sustitutos para los consumidores.

Es por ello que en el ámbito internacional ha comenzado a cuestionarse la conveniencia de mantener un régimen o tratamiento regulatorio diferenciado entre servicios que integran un mismo mercado el de contenidos audiovisuales. De la misma manera, se cuestiona la efectividad de los actuales marcos regulatorios en este mercado así como las condiciones de competencia y obligaciones regulatorias que involucran a proveedores de servicios bajo demanda, plataformas de Internet, operadores de telecomunicaciones, entre otros. Todo ello a partir de analizar las condiciones de oferta, las preferencias de los consumidores sobre contenidos audiovisuales, así como a través de recoger la opinión de académicos, expertos de la industria, instituciones públicas y organizaciones de consumidores.

La premisa en el análisis al mercado de contenidos audiovisuales versa en que es un hecho que la realidad queda fuera de cualquier conceptualización simplista que reduzca el acceso a contenidos al simple uso del televisor. El lanzamiento de nuevas plataformas audiovisuales ha transformado el ecosistema de mercado, ejerciendo presión competitiva sobre aquellas tradicionales y consolidándose como nuevas alternativas de consumo de contenidos para la población.

Mientras que en el caso de Estados Unidos ya se empieza a incluir a los servicios OTT dentro del mismo ecosistema competitivo en el que se encuentra la TV de paga², en la mayoría de los países latinoamericanos no se ha establecido una postura regulatoria clara sobre la nueva definición y las medidas regulatorias que deben prevalecer al interior del mercado nacional de contenidos audiovisuales. De esta manera, existe un desequilibrio en el plano regulatorio entre empresas de TV de paga y proveedores de servicios OTT causante de efectos contrastantes en la provisión de servicios. En primer lugar se produce un desbalance en las cargas tributarias aplicables a cada plataforma. En segundo lugar, mientras que la operación de los proveedores de OTT usualmente es global, la operación de las empresas de telecomunicaciones se acota al ámbito nacional en razón de la necesidad de adquirir licencias para la explotación de redes de telecomunicaciones. De igual forma se produce un ahorro en la aplicación de recursos de capital para los OTT, en virtud del aprovechamiento y generación de tráfico sobre la infraestructura de red de los operadores de telecomunicaciones.

La experiencia y tratamiento regulatorio de algunos países de América Latina consiste, en ocasiones, en la búsqueda de rebalanceo en las condiciones regulatorias y obligaciones aplicables para la TV de paga y los servicios OTT. En algunos otros casos, se trata de una inspección a la regulación y definiciones de mercado vigentes para así realizar ajustes a la definición, dimensionamiento y condiciones regulatorias relativas al mercado de contenidos audiovisuales. De esta forma, en dicho conjunto de países se comienza a asumir un enfoque de ajuste y actualización regulatoria frente al fenómeno de la convergencia tecnológica. Es por ello que en el desarrollo de este documento se revisa puntualmente el caso de países selectos de Latinoamérica.

1 Los servicios *Over-The-Top* (OTT, por sus siglas en inglés) permiten el acceso a contenidos bajo demanda y de manera ubicua desde diferentes dispositivos –como computadoras, consolas de videojuegos, smartphones, tabletas o Smart TVs– a través de una conexión a internet, tales como Netflix, Claro Video, Hulu o Cinépolis Klic.

2 Véase, Federal Communications Commission (FCC), "Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming", (EUA, 2 de Abril de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1CG5kN>

1. Nuevo Ecosistema Competitivo del Mercado de Contenidos Audiovisuales

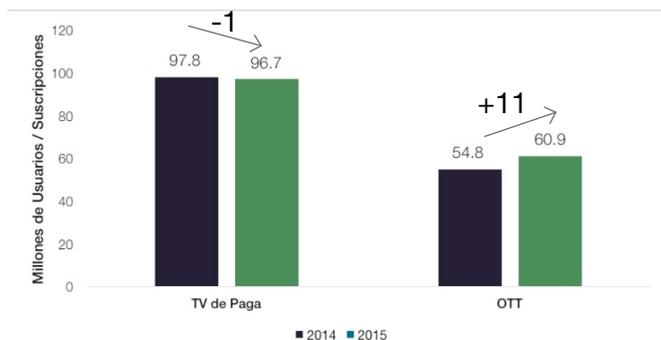
En el ámbito internacional se considera que la provisión y consumo de contenidos se ha transformado como resultado de la convergencia tecnológica³. Ello resulta en la incorporación de diversas plataformas de provisión de contenidos audiovisuales bajo un mismo mercado, por ejemplo, a la televisión restringida por satélite, cable o internet (IPTV) y los servicios Over-the-Top (OTT).

La creciente adopción de servicios de internet, el aumento en las capacidades de velocidad de la banda ancha, y la proliferación de dispositivos de conectividad, son los principales factores que han propiciado el consumo de contenidos audiovisuales a través de una multiplicidad de plataformas y servicios. Al respecto, uno de los servicios que actualmente tiene el potencial de modificar el panorama competitivo al interior del mercado de consumo de contenidos audiovisuales es aquel de servicios OTT, puesto que tiene la posibilidad de competir y considerarse sustituible (parcial o totalmente) con respecto al servicio de televisión restringida.

Las plataformas OTT comparten características que las hacen comparables con el servicio de TV Restringida, pero que a su vez posee otras disímiles y benéficas para los usuarios que le otorgan el carácter sustituto y de alternativa competitiva al interior del mercado de contenidos audiovisuales. Esta competitividad se intensifica con la mayor disponibilidad de puntos de acceso para los servicios OTT, tendencia que se ha fortalecido a partir de la intensificación en la adopción de dispositivos de acceso (smartphones, tabletas, computadoras, Smart TVs, entre otros), así como por los crecientes esfuerzos gubernamentales por aumentar la conectividad entre la población. Ante esto, aumenta la posibilidad de acceso a servicios OTT al adquirir la capacidad de conectarse a la red de forma ubicua.

Al mismo tiempo, estas tendencias tecnológicas impactan la regulación aplicable, la tendencia de consumo de los usuarios y, consecuentemente, el entorno competitivo del mercado de provisión de contenidos audiovisuales. La tendencia creciente al consumo de servicios de video a través de internet, especialmente de servicios OTT, resulta en que dicho servicio sea una opción que compite con el servicio de televisión restringida. Por ejemplo en el caso de Estados Unidos existe ya evidencia del retroceso de la televisión de paga en la adopción de este servicio en favor del crecimiento en el número de suscriptores de servicios OTT.

Número de Usuarios de OTT y Suscriptores de TV de Paga en Estados Unidos



Fuente: Elaborado con información de Statista⁴ y SNL Kagan⁵

3 La convergencia tecnológica se refiere a la provisión indistinta de servicios de telecomunicaciones mediante una misma red, generando economías de alcance que se traducen en ahorros de costos para el despliegue de infraestructura necesario en la oferta de servicios de los operadores. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, en inglés) señala que este concepto se utiliza para describir un mayor vínculo entre los sectores de Radiodifusión, Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC).

4 Statista, "Subscription-based-Video-on-Demand services in United States". Disponible en: <https://goo.gl/rdmfFv>

5 SNL Kagan "Pay-TV Subs Drop by 1M in 2015". Disponible en: <http://goo.gl/24MJkY>

De acuerdo con la gráfica anterior, existe evidencia que perfila una regresión de las suscripciones de TV de paga en favor de las plataformas OTT puesto que en 2015 se identifica una caída anual de 1% en el número de suscriptores del primer servicio frente a un incremento de 11% de los segundo. Ello significa que para un segmento considerable de la población, los servicios OTT ya son sustituibles o intercambiables por aquellos de televisión de paga mientras que para el resto podrían estar en posibilidad de serlo en virtud de que, en ocasiones, los contenidos transmitidos en una y otra plataforma resultan ser los mismos, e incluso comparten características similares en su provisión.

Cuadro Comparativo de Características de Acceso a los Servicios de Televisión Restringida, Over-the-Top (OTT) y TV por Internet

Características	Televisión Restringida	Servicios OTT	TV por Internet
Tecnología de Acceso	Decodificador + Televisión	Decodificador de Internet + TV, Tableta, Smartphone o Consola de Videojuegos	Decodificador de Internet + Televisión
Modalidad de Pago por Suscripción	Mensual o periódica bajo contrato	Mensual o periódica bajo contrato	Fuera de la contratación del servicio de internet no requiere pago adicional
Costo del Servicio	Varía de acuerdo al paquete contratado y Televisor adquirido, mayor que el de OTT	Varía según las características contratadas y el dispositivo utilizado, menor que el de TV Restringida	Fuera de la contratación del servicio de internet no requiere pago adicional
Facilidad de Instalación	Requiere un decodificador y personal calificado para su instalación tras realización de pago	Instalación inmediata, solo requiere de aprobación de acceso tras realizar el pago	Fuera de la instalación del servicio de Internet no requiere instalación adicional
Contenido Disponible	Canales de TV, PPE y Video On-Demand	Películas y Series por Catálogo, Transmisión de Canales en Vivo y Programación On-Demand	Transmisión de Canales en Vivo, Diferidos en el Tiempo y Programación On-Demand
Calidad de los Contenidos Transmitidos	Definición Estándar, HD, UHD y 4K	Definición Estándar, HD, UHD y 4K	Definición Estándar, HD, UHD y 4K

Fuente: Elaborado con información de los operadores de TV restringida y proveedores de servicios OTT

De la tabla anterior se desprende que ambos servicios (Televisión Restringida y OTT) poseen características similares que los harían sustituibles o intercambiables, por ejemplo: los contenidos distribuidos, la calidad del contenido disponible, la modalidad de pago y la tecnología de acceso dado que en la recepción de ambos se requiere un decodificador o dispositivo con acceso a una red pública de telecomunicaciones.

2. Obligaciones Regulatorias de Operadores y Proveedores de Servicios OTT: Una Perspectiva de Análisis Comparado

En el comparativo internacional, referente a la regulación aplicable a las plataformas de distribución de contenidos audiovisuales, se identifica un desbalance en las medidas aplicables al servicio de televisión restringida, como servicio de telecomunicaciones, frente a los servicios OTT. Esto resulta en una asimetría en las condiciones competitivas en el mercado y, por lo tanto, pone al primero en desventaja frente al segundo. Al respecto, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés), brazo de telecomunicaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), señala la presencia de una disparidad en las obligaciones que los operadores de telecomunicaciones y los proveedores de OTT deben cumplir para operar en los mercados.

En términos generales, la regulación aplicable a los operadores de redes de telecomunicaciones, específicamente a los proveedores de servicios de Televisión Restringida y Servicios Convergentes, resulta ser mayor que para aquellos proveedores de servicios OTT.⁶ Esto puede ocasionar una competencia disfuncional que limita o desincentiva las posibilidades de inversión, el fortalecimiento de la infraestructura nacional y las oportunidades de empleo.

Debido a que los operadores de servicios de TV Restringida ofrecen, por lo general, servicios empaquetados de *doble, triple o cuádruple-play* (alguna combinación entre telefonía fija, móvil, tv de paga e internet), se requiere del ejercicio de importantes recursos en el despliegue de infraestructura para poder hacer llegar los servicios a la población. En virtud de ello, las empresas de televisión restringida, especialmente aquellas cableras, han tenido un fuerte impacto en la adopción de líneas fijas y conexiones de banda ancha en los hogares atrayendo, incluso, a usuarios que previamente no contaban con estos servicios.

2.1 Desbalance Regulatorio entre Servicios

Al existir un desequilibrio en el plano regulatorio entre empresas de telecomunicaciones y proveedores de servicios OTT se constituye un elemento a favor de la sustituibilidad entre estos servicios causante, a su vez, de efectos contrastantes en la provisión de servicios. Algunos de estos efectos son: un desbalance en las cargas tributarias que resulta en que las tarifas al usuario final sean menores en los servicios OTT, la operación de las empresas de telecomunicaciones se acota al ámbito nacional mientras que para los proveedores de OTT usualmente es global, un ahorro en la aplicación de recursos de capital para estos últimos por el aprovechamiento y generación de tráfico sobre la infraestructura de red de los operadores de telecomunicaciones.

Al respecto, con más de 70 millones de suscriptores,⁷ Netflix se ha logrado posicionar como uno de los principales proveedores de servicios OTT a nivel mundial. Esta plataforma ofrece contenidos audiovisuales en 190 países y transmite alrededor de 125 millones de horas de estos diariamente. Ello implica que construir una red global de entretenimiento a través internet tiene sus riesgos y limitantes. El tráfico generado por los servicios de streaming⁸, tanto de audio como de video, tan sólo en Estados Unidos, totalizaron 70% del

6 Un servicio convergente se define por ser aquel que permite al usuario acceder un conjunto de servicios (voz, vídeo y datos) a través de una misma red de distribución.

7 Statista, "Number of Netflix streaming subscribers worldwide from 3rd quarter 2011 to 4th quarter 2015 (in millions)". Disponible en: <http://goo.gl/ZzJQIH>

8 *Streaming* de audio y/o vídeo consiste en la distribución de contenidos multimedia continuamente en tiempo real desde un servidor de red a un cliente con conectividad a internet. El tipo de difusión es amplio por lo que múltiples usuarios pueden visualizar al mismo tiempo el mismo contenido.

tráfico de descarga en internet al cierre de 2015. Cinco años atrás, estos servicios únicamente representaban el 35% del tráfico.⁹

La capacidad total de tráfico de internet país-a-país es de 35 TB por segundo. Según Ken Florance, Vicepresidente de Distribución de Contenidos, el flujo por descargas de Netflix supera el límite mencionado. Ciertamente, la empresa ha solucionado esta primera limitante a través de dispositivos locales que permiten visualizar el contenido simultáneamente sin la necesidad de enviar los datos desde una ubicación central. No obstante, en horas pico, Netflix se ve obligado a reducir la calidad de transmisión debido al elevado tráfico producido. En Estados Unidos, durante estas horas 37% del tráfico de descarga es responsabilidad de sus usuarios. Según declaraciones de la compañía Sandvine, se estima que, por el estreno de la tercera temporada de la serie House of Cards, Netflix acaparó 45% del total de ancho de banda de internet estadounidense¹⁰.

En este país, operadores como Verizon y Comcast han mostrado inconformidad con la saturación de sus redes por esta empresa. El tráfico que producen estos datos presionan a los operadores a invertir más recursos en infraestructura para permitir otros usos paralelos al streaming. La controversia resulta por los altos costos de inversión que se requieren para el mejoramiento en la provisión del servicio de internet. Esta disputa ya ha generado diversos debates en torno al desbalance persistente en razón del uso desproporcionado del ancho de banda que hacen los servicios OTT, los cuales no incurren en los costos de instalación, desarrollo y mejora de la infraestructura de red. Este desbalance en las condiciones de operación entre la TV de paga y los servicios OTT se puede resumir en la siguiente tabla que contrasta algunas de las principales obligaciones regulatorias aplicables a proveedores de servicios de telecomunicaciones frente a aquellos de servicios OTT:¹¹

Cuadro Comparativo de Obligaciones Regulatorias de Operadores de Telecomunicaciones y Proveedores de Servicios OTT

Áreas de Regulación	Operadores de Telecomunicaciones	Proveedores de OTT
Licencias o Concesión	Deben recibir licencias del gobierno para operar	Generalmente exentos
Calidad de Servicios	Licencias incluyen acuerdos sobre la calidad de los servicios	No hay garantía en la calidad de servicios En problemas sobre la calidad de los servicios tienden a responsabilizar a proveedores de red
Cambio de Precios	Requiere aprobación del órgano regulador	No requiere autorización Acuerdos son vagos y pueden incluir cambios sin previo aviso
Área de Operación	Solo proveen servicios a clientes dentro de jurisdicción nacional	Proveen a usuarios globalmente
Creación de Empleo Local	Generan empleos locales, su operación está basada en el ámbito nacional	Su operación puede estar basada fuera del ámbito local, por lo que su contribución al empleo es prácticamente nula
Neutralidad de Red	Obligación de transportar datos sin discriminación, independientemente de la naturaleza y origen	Sin obligaciones (control sobre contenido y libertad de elección)

9 VentureBeat, "Streaming services now account for over 70% of peak traffic in North America, Netflix dominates with 37%", (7 de Diciembre de 2015). Disponible en: <http://goo.gl/4TEfIP>

10 Business Insider, "House of Cards caused a massive hole in total internet bandwidth", (2 de Marzo de 2015). Disponible en: <http://goo.gl/aEmcKi>

11 Mnakri, Moktar, *Regulating Over-The-Top Services – Need and Efficiency*, Arab Regional Forum on "Future Networks: Regulatory and Policy Aspects in Converged Networks" organized by International Telecommunications Organization (ITU), (Rabat, Morocco, 19-20 May 2015), pp. 4-6. Disponible en: <http://bit.ly/1eYj3GR>

Interconexión	Requerido como parte del régimen regulatorio (genera costos adicionales)	No existen requisitos de interconexión por ser servicios “Over-the-Top”
Impuestos	Pago de impuestos locales y nacionales	Operaciones concentradas en áreas de bajo costo y “paraísos fiscales”
Infraestructura / Red	Inversión en redes para dar servicios a usuarios finales Uso de tecnologías para tener eficiencia en los insumos	No existe inversión en redes para proveer a usuarios finales Proveedores de servicios de telecomunicaciones tienen que brindar infraestructura y redes independientemente del efecto de otros servicios
Tarifas	Tarifas a consumidores proveen los recursos para financiar la infraestructura	Servicios se proveen sin ninguna relación a los costos subyacentes de proveer una red
Privacidad	Protección estricta de datos y requisitos de privacidad	Practicado de manera limitada y generalmente voluntaria
Servicios de Seguridad Pública	Mandatorio	No existen tales obligaciones

Fuente: Elaborado con información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

Al respecto, Raul Katz (Presidente de Telecom Advisory Services y miembro del Columbia Institute for Tele-Information de Columbia University) en su libro “El ecosistema y la economía digital en América Latina” identifica que:

“un distribuidor de contenidos digitales latinoamericano (como un operador de TV por cable) debe competir con un operador global (como Netflix) en condiciones desventajosas en la medida de que sus cargas impositivas tienen un impacto negativo en los márgenes”¹²

Por lo anterior, se señala que “las autoridades impositivas de países de América Latina deben evaluar cuidadosamente las ventajas y desventajas” con respecto a la operación de los servicios OTT frente a aquella de la TV de paga. De acuerdo con Katz:

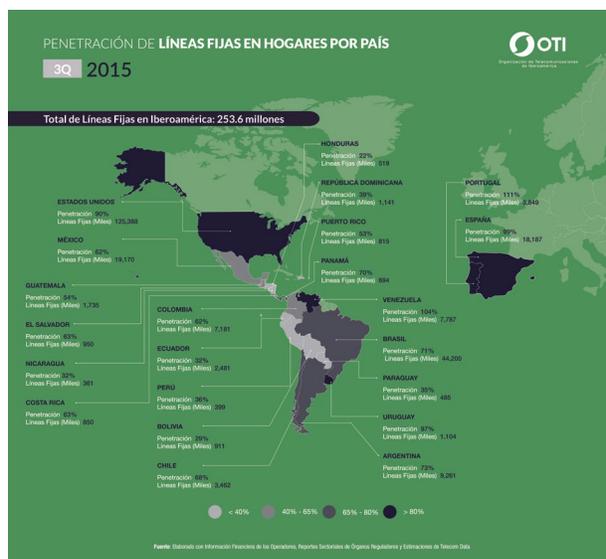
“esta situación está siendo considerada por algunos gobiernos de la región. Por ejemplo, en los casos más claros de distribución de vídeos vía web-streaming los gobiernos de Brasil y de la ciudad de Buenos Aires han instaurado procedimientos para cobrar impuestos a [plataformas OTT] Netflix y Apple iTunes”.

2.2 Algunos Efectos Adversos del Desequilibrio Regulatorio

Ante este desbalance en las obligaciones regulatorias existen costos asociados en la provisión de estos servicios, tanto en el entorno de competencia al interior del mercado de contenidos audiovisuales como en el acceso y adopción de otros servicios a través de las redes de telecomunicaciones, a saber, la telefonía fija y el internet. La imposición de una mayor carga regulatoria para aquellos proveedores de infraestructura, como lo son los operadores de televisión restringida, genera una descompensación de incentivos que limita y desincentiva. Lo que para el despliegue y fortalecimiento de sus redes, siendo que los proveedores de servicios OTT no requieren de su propia infraestructura de red de telecomunicaciones para proveer sus servicios a los usuarios finales. Esto puede traducirse en una limitante para hacer llegar no sólo los servicios de televisión a la población, sino también aquellos de telefonía fija e internet. El riesgo de no considerar estas disparidades en el análisis de las condiciones de competencia al interior del mercado de contenidos audiovisuales, a través de redes de telecomunicaciones, implicaría que las condiciones competitivas se verían mermadas. Al mismo tiempo, éstas generarían ineficiencias en la operación de estos servicios.

El desvanecimiento de esta asimetría regulatoria, o nivelación, en las condiciones de competencia entre los servicios en cuestión debe consistir un objetivo prioritario para los órganos reguladores puesto que de ello depende la operación eficiente de los servicios y, a su vez, el ejercicio suficiente de recursos de capital para alcanzar la cobertura óptima de servicios, no sólo de televisión restringida sino también de aquellos de telefonía fija e internet. Esto especialmente en países que se caracterizan por presentar un déficit de infraestructura, y consecuentemente, de cobertura y penetración de servicios, como en el caso de aquellos pertenecientes a la región de Latinoamérica. Por ejemplo, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Puerto Rico y Guatemala son países que registran una penetración en hogares menor al promedio de 62% en el servicio de telefonía fija.

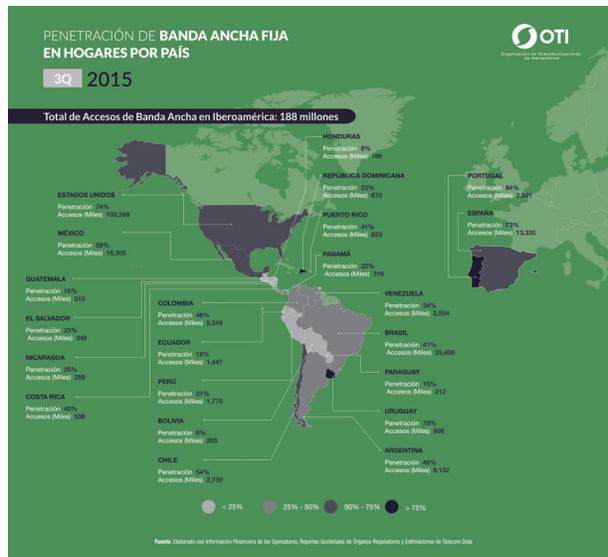
Penetración de Telefonía Fija en Hogares de Países de Iberoamérica



Fuente: Elaborado con información de los operadores y órganos reguladores de cada país.

El caso de internet de banda ancha fija, 13 de los 22 principales países de Iberoamérica, entre ellos Bolivia, Honduras, Paraguay, Guatemala, Ecuador y Perú, registran una penetración en hogares del servicio menor al promedio equivalente a 45%.

Penetración de Internet de Banda Ancha Fija en Hogares de Países de Iberoamérica



Fuente: Elaborado con información de los operadores y órganos reguladores de cada país

Por otro lado, la falta de adecuación del marco regulatorio a las nuevas condiciones tecnológicas y de mercado está generando un desajuste en las condiciones competitivas bajo las que operan las diferentes plataformas de contenidos audiovisuales. Bajo este contexto, Pablo Bello (Secretario General de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones, ASIET) considera que la regulación enfocada a una sola de éstas carece de todo sentido, se encuentra desfasada. Con ello provoca asimetrías en la provisión de servicios y, potencialmente una competencia desleal entre éstos.

“El regulador está varios pasos atrás de la tecnología. La velocidad y el cambio tecnológico ha sido tal que las regulaciones han quedado en buena medida obsoletas o parcialmente obsoletas. Lo que estamos viendo es que todavía hay un legado regulatorio muy significativo, que está pensado en la era pre-convergente, que está diseñado y redactado como instrumento normativo que ha dejado o está produciendo una asimetría regulatoria muy relevante. Tenemos un tema no menor, que genera entornos de competencia desleal, o potencialmente de competencia desleal”, destacó Pablo Bello.¹³

Asimismo, Mauricio Agudelo, especialista de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina para el sector de telecomunicaciones, advierte que resulta conveniente adoptar un enfoque analítico, con respecto a la sustituibilidad entre servicios (como en el caso de la TV de paga y los servicios OTT), para poder alcanzar un equilibrio en las condiciones competitivas, disminuir asimetrías en su provisión y asumir una visión regulatoria convergente.

13 Entrevista a Pablo Bello (Secretario General, Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones, ASIET) por Ernesto Piedras (Director General, The Competitive Intelligence Unit). Disponible en: bit.ly/1MEjzYN

Al respecto, señala que:

“la mejor práctica es ampliar en este momento el espectro y la forma de ver el mercado, de un mercado digital hacia un ecosistema TIC, e incluir a los servicios OTT dentro de los mercados relevantes del regulador, y estudiar cómo corregir las asimetrías sin desincentivar la inversión y la innovación”.¹⁴

Bajo este enfoque, Mauricio Agudelo apunta que se deben diseñar mecanismos regulatorios que fomenten una competencia equilibrada entre los diferentes participantes del mercado. Por ende, el marco normativo deberá tomar en cuenta la sustituibilidad existente entre diferentes proveedores y plataformas de contenidos audiovisuales con el objetivo de equilibrar las condiciones competitivas entre estos. Lo anterior ha de realizarse por medio de un ajuste y actualización regulatoria.

2.3 Conclusiones Sobre Condiciones Equitativas

Al realizar una revisión a las condiciones regulatorias que prevalecen a nivel internacional, en la provisión de servicios de televisión restringida y OTT, se identifica que el primer servicio enfrenta un mayor número de obligaciones en el ámbito regulatorio como la necesaria obtención de una licencia o concesión para la provisión del servicio en algunos casos vía procedimientos expeditos, pero en la mayoría vía procedimientos burocráticos lentos, así como el pago de impuestos locales y federales. En el caso de los servicios OTT no se requiere efectuar dicho trámite de obtención de licencia o concesión y generalmente, sus gravámenes son considerablemente menores. Situación que resulta en un desbalance regulatorio que afecta las condiciones competitivas en el mercado.

El principal costo asociado a que el órgano regulador no haga frente a esta situación de desequilibrio es la descompensación de incentivos que puede limitar o desincentivar la inversión en el fortalecimiento de las redes de los operadores de TV restringida como proveedores de servicios de red, siendo que los proveedores de servicios OTT no requieren desplegar su propia infraestructura de red para proveer a los usuarios finales. Esto derivaría en ineficiencias en términos competitivos y de acceso a estos servicios y a otros de telecomunicaciones: telefonía fija e internet.

Ahora bien, ello no significa que deba imponerse una mayor carga regulatoria a los OTT. Se trata, más bien, de reconocer que la tecnología siempre va un paso adelante de la regulación y, en todo caso, la regulación debe internalizar los efectos que la tecnología genera sobre ese mercado sujeto a una determinada regulación. Esto es, que la tecnología obliga a las autoridades reguladoras a revisar los enfoques tradicionales bajo los cuales imponen determinadas obligaciones a los proveedores de ese segmento cautivo de la regulación. Pretender elevar siempre la regulación a las nuevas formas que resultan de la innovación siempre será un esfuerzo infructuoso y desalentaría ese impulso innovador. Sin embargo, lo que sí debe reconocer una autoridad es cómo esa nueva forma de provisión de contenidos audiovisuales, que irrumpe en un mercado, altera la configuración del mismo y por lo tanto, debe buscar alcanzar un equilibrio en las condiciones de oferta entre servicios.

¹⁴ Entrevista a Mauricio Agudelo (Especialista Senior Telecom, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina) por Ingrid Motta (BrainGame Central).

3. Evolución del Mercado de Contenidos Audiovisuales

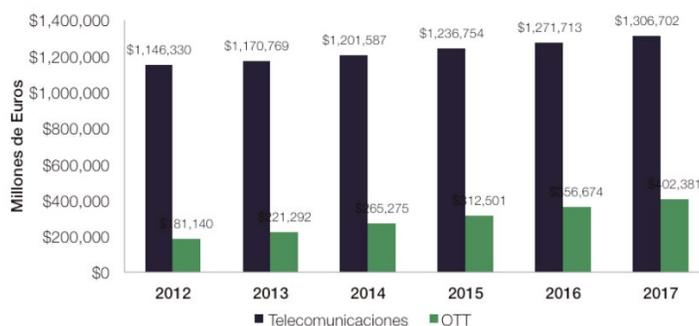
En reconocimiento de la nueva tendencia de consumo de contenidos audiovisuales y la transformación del escenario competitivo, que resultan de la incursión y creciente adopción de servicios OTT, es necesario establecer una nueva definición del mercado que integre estos y a los de televisión restringida, así como esclarecer los mecanismos regulatorios aplicables a ambos. A partir de la revisión de la experiencia internacional se pretende obtener una visión general del ajuste a las condiciones competitivas para nivelar el terreno de operación entre ambos servicios a partir de la regulación aplicable en cada país. A continuación, se proporciona un análisis de la evolución de los servicios OTT en el mundo que permite dimensionar su impacto en el mercado de contenidos audiovisuales en el que destaca una tendencia generalizada de crecimiento acelerado en el sector.

3.1 Evolución de Servicios OTT en el Mundo

En el mundo, la adopción de los servicios OTT ha crecido de manera importante. Evidencia de ello se encuentra en el estudio realizado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés) titulado *The Rise of OTT Players, What is the appropriate response?*¹⁵, publicado durante el último trimestre del 2014. En el que se analiza el crecimiento de los OTT a través del tiempo, así como su relación con el sector de telecomunicaciones y la comparativa entre la regulación vigente para cada sector. Dentro del estudio, se hacen notar dos elementos. En primer lugar, resalta que los servicios OTT han tenido una rápida evolución mundial y su perspectiva de crecimiento les permitirá alcanzar importantes dimensiones en los siguientes años. En segundo lugar, destaca que este crecimiento implica una extracción del valor del sector de las telecomunicaciones bajo el modelo de mercado actual, sobre todo cuando un mercado se encuentra más regulado que otro. Esta cuestión se abordará más adelante.

La siguiente gráfica ilustra el valor que ha alcanzado la totalidad de los servicios OTT en comparativa con los ingresos mundiales generados por las empresas de telecomunicaciones. En general, es posible observar una tendencia creciente para ambos sectores, donde los servicios OTT van alcanzando un mayor peso relativo a aquel que ostentan los servicios de telecomunicaciones.

Valor Mundial del Mercado: Empresas de Telecomunicaciones y OTT



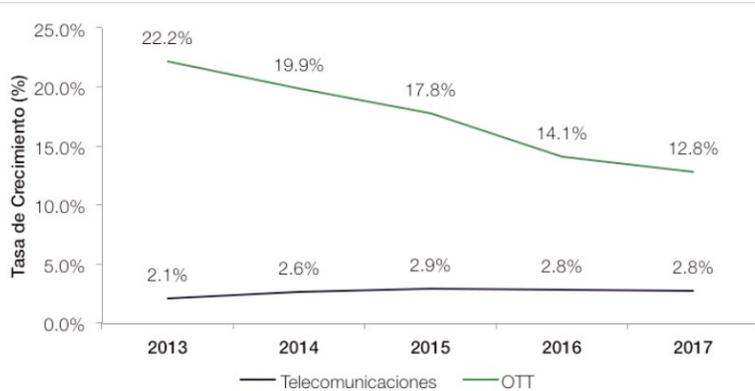
Fuente: Elaborado con datos de ITU¹⁶

15 Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). "The Rise Of OTT Players, What is the appropriate response?" (2014). Disponible en: <http://bit.ly/1Rn9d0i>

16 *Ibíd.* p. 16.

Para ahondar en el análisis de esta tendencia, se proporciona la tasa de crecimiento anual del valor de mercado global, tanto para los servicios de telecomunicaciones como para aquellos OTT (Gráfica 2). Al analizar su evolución, se identifica una disparidad entre el crecimiento de cada uno de estos mercados en donde destaca el enorme avance que han tenido los servicios OTT en los últimos años, incluso ante un sector de constante crecimiento como el de las telecomunicaciones.

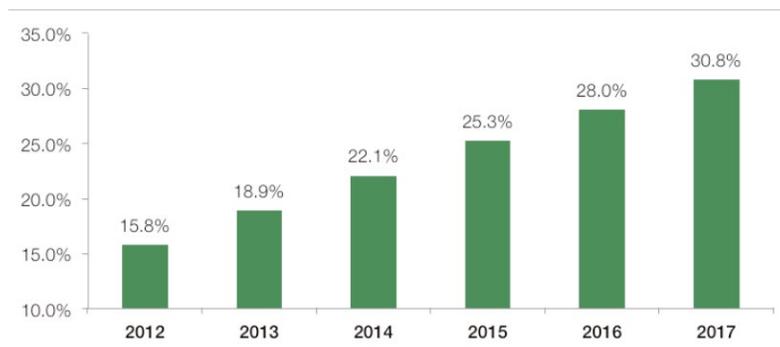
Tasa Anual de Crecimiento: Valor Mundial de Mercado, Telecomunicaciones y OTT



Fuente: Elaborado con datos de ITU¹⁷

En particular, se observa que las telecomunicaciones mantienen un crecimiento estable, pero muy por debajo al mostrado por los servicios OTT. Esto sucede en parte, por la disparidad en la evolución de un mercado naciente cuya existencia no es superior a un lustro, frente a otro que se ha desarrollado desde hace más de un siglo. Por ejemplo, para el año 2013, la tasa de crecimiento anual de los servicios OTT fue más de 10 veces mayor al coeficiente alcanzado por los servicios de telecomunicaciones.

Razón del Valor de Mercado OTT / Telecomunicaciones



Fuente: Elaborado con información de ITU¹⁸

17 Ibid. p. 16.

18 Ibid. p. 16.

Si bien se pronostica una estabilización en las tasas de crecimiento para los servicios OTT, estos podrán gozar de un dinamismo sustancial y sostenido en razón del aumento en la penetración global de Internet, el ofrecimiento de mayores capacidades de descarga de datos de banda ancha y la creciente adopción que existe en países que todavía carecen de estos servicios. A partir de lo anterior, se puede esperar que el peso relativo que existe entre los servicios OTT y las telecomunicaciones se vaya reduciendo para así lograr equilibrarse en términos de valor de mercado. Esta aproximación en ingresos entre ambos servicios se ilustra en la Gráfica 4, que refleja la razón del valor de mercado mundial de los OTT frente a aquel de telecomunicaciones.

El análisis de la razón del valor de mercado que tienen los servicios de OTT frente a las telecomunicaciones (Ingresos OTT / Ingresos Telecom), y su evolución a través del tiempo, demuestra que, sin lugar a duda, los primeros se encaminan a alcanzar a los últimos. Esta tendencia es tal que para 2017 se espera que los OTT tengan un peso equivalente al 30.8% del valor de mercado de las telecomunicaciones. En el caso de la comparativa en ingresos generados por los servicios OTT y la televisión de paga, la tendencia global se mantiene, disminuyendo la diferencia entre las proporciones y coeficientes de crecimiento actuales de cada servicio.

Esta dinámica se explica por el comportamiento y rentabilidad que han experimentado los servicios OTT. En la Gráfica 5, se muestra la evolución anual de los ingresos de los servicios de TV de paga y OTT por suscripción de paga. Por parte de los servicios OTT, el crecimiento anual de los ingresos para el periodo 2014-2015, así como para 2015-2016, supera 25%. Por otra parte, para los servicios de televisión de paga la tasa máxima de crecimiento se reduce a tan sólo 5%.

Crecimiento de Ingresos Mundiales de OTT y TV de Paga



Fuente: Elaborado con información de IHS Infonetics, Pay TV Services and Subscribers: Annual Market Share, Size and Forecasts; May 2015¹⁹

El dinamismo en el crecimiento de los servicios OTT es manifiesto. No obstante, es fundamental reconocer que el desempeño de estos y los servicios de telecomunicaciones está ligado. Es decir que los servicios no son del todo independientes. Esto se refiere a que las plataformas de servicios OTT utilizan las redes de los operadores de telecomunicaciones como insumo para proveer contenidos audiovisuales a través de internet.

En cuanto al uso de redes de los operadores de redes de telecomunicaciones, un estudio publicado por ITU, indica que el modelo de negocio de los OTT obtiene una alta valuación por medio de un aumento en la presencia de mercado a diferencia de otros modelos que buscan una monetización por medio del cobro por servicios²⁰. Dicha presencia busca permear en todo el sistema competitivo haciéndose creciente con el tiempo por

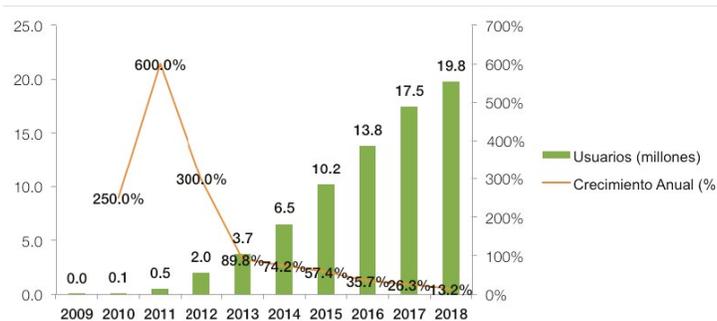
¹⁹ IHS Infonetics. "Pay TV Services and Subscribers: Annual Market Share, Size and Forecasts". (2015). Disponible en: <http://bit.ly/1Z3quSa>
²⁰ Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). "The Rise Of OTT Players, What is the appropriate response?" (2014). p. 17. Disponible en: <http://bit.ly/1Rn9d0i>

medio de las redes de diversos operadores de telecomunicaciones. En consecuencia, el modelo de los OTT extrae valor de los mercados nacionales así como de los recursos que son aplicados en el despliegue y fortalecimiento de la infraestructura de banda ancha²¹. Ante esto, los operadores han puesto en práctica diversas estrategias para hacer frente a la operación creciente de los OTT que van desde el bloqueo de redes, el lanzamiento de plataformas OTT, hasta la integración vertical u horizontal de servicios.

3.2 Evolución de Servicios OTT en Latinoamérica

Durante los últimos años, el consumo de contenidos de video en plataformas OTT ha repuntado en la región. De esta manera, desde su incursión en el mercado latinoamericano, en septiembre 2011 con la introducción del servicio de Netflix²², presentan una tasa de crecimiento anual promedio superior a 200% en términos de usuarios, para llegar a 10.2 millones al cierre de 2015, de acuerdo con estadísticas de Dataxis²³. Esta numeralia considera usuarios de 7 principales mercados de Latinoamérica: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, en su conjunto.

Usuarios de OTT en Latinoamérica (2009-2018)



Fuente: Elaborado a partir de estadísticas de Dataxis de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela²⁴

Dataxis pronostica que los usuarios de OTT alcanzarán alrededor de 20 millones hacia 2018, casi duplicando la cifra de tres años antes. Dentro de este mercado, Argentina, Brasil y México lideran la región al contabilizar un mayor número de suscripciones a plataformas OTT. Al finalizar 2015, México sumaba 4.8 millones de cuentas a estos servicios, Brasil 3.1 millones y Argentina 816 mil usuarios. Comparativamente con el mercado de televisión de paga, el coeficiente de crecimiento anual de las suscripciones de servicios OTT en estos países alcanza 54% frente a 4% de aquel, entre 2014 y 2015, partiendo de que las suscripciones a la TV de paga en México contabilizan 17.9 millones, Brasil 19.5 millones y Argentina 8.6 millones.

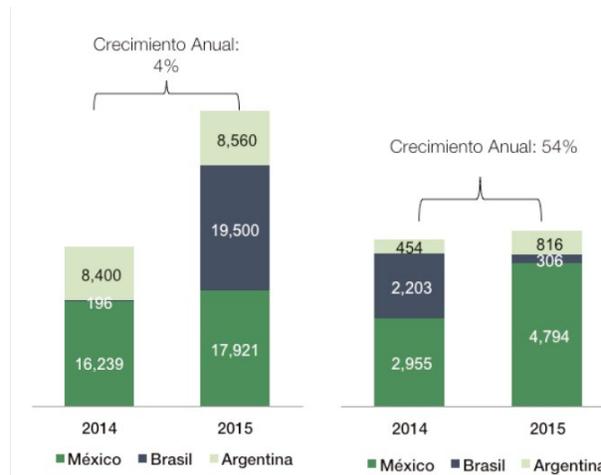
²¹ *Ibíd.* p.17.

²² PR Newswire, "Netflix Arrives In Latin America And The Caribbean", (5 de Septiembre, 2011). Disponible en: <http://prn.to/1WXW1zv>

²³ NexTV News Latin America, *Los OTT ya superaron las 10 millones de cuentas pagas en Latinoamérica según Dataxis* (9 de Marzo, 2016). Disponible en: <http://bit.ly/1UehiWu>

²⁴ Dataxis, *Estado del video OTT en Latam: Evolución, proyecciones, principales jugadores y tips para una estrategia exitosa*. Disponible en: <http://bit.ly/1UCQhg5>

Suscripciones de TV de Paga y Servicios OTT (Miles)

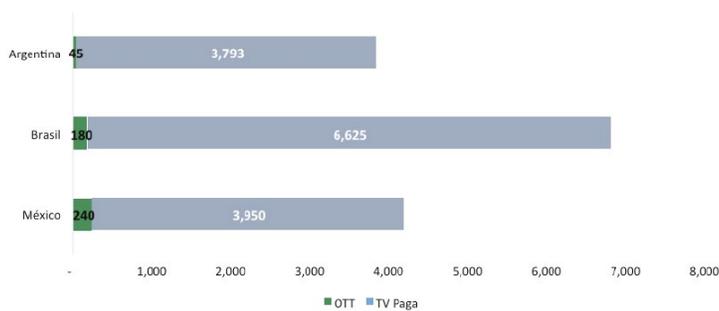


Fuente: Elaborado con información propia y de Dataxis para Argentina, Brasil, y México

Lo anterior significa que los servicios OTT registran un crecimiento mayor que la TV de paga en razón de su asequibilidad en términos de precio, una vez adquirido el servicio de conectividad de banda ancha.

En términos de ingresos, los mercados OTT de Argentina, Brasil y México alcanzaron los \$465 millones de dólares en 2015 de acuerdo con MTM²⁵. Por su parte, los ingresos de TV de paga sumaron \$14,368 millones de dólares para el mismo año. Ello significa que la generación de ingresos de los OTT ya alcanza una ponderación de 3.2% del total de ingresos obtenidos por la TV de paga para esos países.

Ingresos de TV de Paga y Servicios OTT (Millones de Dólares, 2015)



Fuente: Elaborado con información propia y de MTM para Argentina, Brasil, y México

Todo lo anterior provee evidencia de que la demanda por contenidos OTT identifica una senda ascendente entre los consumidores de Latinoamérica. Tanto en suscriptores, como en ingresos, estos servicios registran una tasa de crecimiento superior al servicio de TV de paga. Es posible anticipar que conforme los servicios OTT alcancen un nivel de masificación entre la población, sus ingresos igualarán, o superarán, a aquellos de TV de paga.

25 MTM London, "Prospects For Premium OTT In Latin America", sponsored by Ooyala and Vindicia. (Febrero 9, 2016).

4. Política Regulatoria Internacional: Incorporación de OTT dentro de la Regulación y de la Política Sectorial

En virtud de la convergencia tecnológica y el crecimiento acelerado de los servicios OTT en el mundo, tanto organismos internacionales como órganos reguladores de cada país han comenzado a realizar cambios en sus mecanismos regulatorios para incorporar la tendencia y preferencia creciente al consumo de contenidos audiovisuales a través de internet. El desarrollo actual de los servicios OTT ha llevado a distintas evaluaciones y estudios sobre el tema, de modo en que diversos Organismos Internacionales lo han adoptado para realizar distintas consideraciones y estudios al respecto. En este aspecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) constituyen una valiosa postura con respecto a la convergencia tecnológica, el desenvolvimiento del mercado de contenidos audiovisuales y sus implicaciones competitivas y regulatorias.

4.1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

De acuerdo con la OCDE, tanto la televisión como la radiodifusión han experimentado cambios significativos a partir de los avances tecnológicos en años recientes. La penetración de nuevas tecnologías y el efecto dinámico de la convergencia tecnológica, han alterado la forma en que los usuarios consumen y acceden a contenidos audiovisuales²⁶. Actualmente, es posible proveer este contenido por medio de múltiples plataformas: radiodifusores análogos, digitales, satelitales o por cable, así como servicios IP (Internet Protocol) y OTT.

En razón de lo anterior, es notorio que el ecosistema competitivo ha sufrido importantes alteraciones, modificando así el enfoque que la política regulatoria debe seguir para optimizar el funcionamiento de los mercados. En concreto, la OCDE expresa lo siguiente:

“los avances tecnológicos afectan a las condiciones de competencia, ya que alteran: la variedad y calidad de los servicios; los costos subyacentes; la extensión de las barreras de entrada (nuevas tecnologías proporcionan nuevos medios por los que el mercado se ajusta); la capacidad de los clientes para cambiar de proveedores; y los mecanismos de fijación de precios (los desarrollos tecnológicos permiten la prestación de servicios de pago por evento). Por lo tanto, la digitalización en general, reduce las barreras de entrada.”²⁷

Con esto, es posible identificar que el desarrollo tecnológico tiene importantes implicaciones en cuestiones de competencia económica. Específicamente, resalta que los mercados que se encuentran enraizados en el desarrollo tecnológico (como es el caso de la Televisión de Paga y los servicios OTT) han dejado de estar aislados para compenetrarse en términos competitivos. Al respecto, la OCDE identifica una reducción de barreras a la entrada para los oferente aunado a una mayor movilidad por parte de los consumidores. En

²⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). “Policy Roundtables: Competition Issues in Television and Broadcasting”. (2013). p. 5. Disponible en: <http://bit.ly/1zKn4N>

²⁷ *Ibid.*, p. 5. “Technological developments affect the conditions of competition as they alter: the range and quality of services; the underlying costs; the extent of barriers to entry (new technologies provide new means by which the market is contested); the ability of customers to switch suppliers; and pricing mechanisms (technological developments allow for provision of pay per view services). Therefore, digitization generally reduces barriers to entry.”

suma, estas condiciones desembocan en una competencia directa entre oferentes de un mismo ecosistema competitivo sumamente versátil.

De acuerdo con la OCDE:

“la proliferación de servicios y aplicaciones de contenidos es bienvenida, puesto que añaden utilidad para los usuarios. Sin embargo, algunos servicios OTT no existían previamente y no comprometían los modelos de negocio del operador de redes de telecomunicaciones. Algunos de los nuevos servicios OTT pueden poner en peligro la economía de inversión en las redes de banda ancha”. Todo ello en razón del excesivo tráfico que generan y capacidades de transmisión que requieren de las redes.²⁸

En razón de la convergencia tecnológica que redundando en este ecosistema diverso de plataformas de contenidos audiovisuales, los reguladores buscan definir diferentes caminos y herramientas para alcanzar el equilibrio de la innovación, la inversión y la competencia, apunta el organismo internacional.

4.2 Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

En cuestión de política regulatoria el brazo de telecomunicaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), encuentra que en el “plano de juego” en el que coexisten los servicios de telecomunicaciones y los OTT se encuentra en condiciones desequilibradas. La regulación puede considerarse como las reglas del juego competitivo y, en este caso, ocasionan una competencia disfuncional que castiga a los proveedores de infraestructura, inversión y empleo nacional.

De forma adicional, la UIT identifica que existe otra situación nociva tanto para el ecosistema competitivo como para economía nacional: la pérdida de ingresos fiscales²⁹. La pérdida de ingresos fiscales es ocasionada por dos efectos. Primero, los servicios OTT tienden a registrar ingresos en países con menores tasas impositivas, con el objeto de minimizar sus contribuciones fiscales. Segundo, la competencia directa que ejercen los servicios OTT disminuye los ingresos de las telecomunicaciones locales y en consecuencia reduce la recaudación sobre dichos ingresos locales.

En este sentido, es importante aclarar que el desbalance en el plano regulatorio es el principal causante de efectos contrastantes en la provisión de servicios, entre ellos: un desbalance en las cargas tributarias que resulta en que las tarifas al usuario final sean menores en servicios OTT. Además la operación de las empresas de telecomunicaciones se acota al ámbito nacional, mientras que para los proveedores de OTT usualmente es global. De igual forma se produce un ahorro en la aplicación de recursos de capital para los últimos por el aprovechamiento de la infraestructura de red de los operadores de telecomunicaciones.

Este desbalance regulatorio entre los servicios de redes de telecomunicaciones, frente a aquellos de OTT, merma las condiciones competitivas y resulta en ineficiencias en la provisión de los servicios. A su vez, puede resultar en ventajas operativas para los servicios menos regulados (OTT) frente aquellos con más obligaciones regulatorias (servicios de telecomunicaciones). Esto pone de relieve que un objetivo prioritario del órgano regulador debe consistir en el establecimiento de un equilibrio en términos competitivos entre servicios.

28 OECD, ICT Regulation Toolkit: “Regulating ‘Over-the-Top’ Services”, p. 3.

29 Mnakri, M., (2015). “Regulating *Over-The-Top* Services – Need and Efficiency. Arab Regional Forum on “Future Networks: Regulatory and Policy Aspects in Converged Networks”, UIT. (Rabat, Morocco, 19-20 May 2015). p. 9. Disponible en: <http://bit.ly/1eYj3GR>

4.3 Incorporación de los Servicios OTT en el Marco Normativo y Regulatorio: La Experiencia de Países

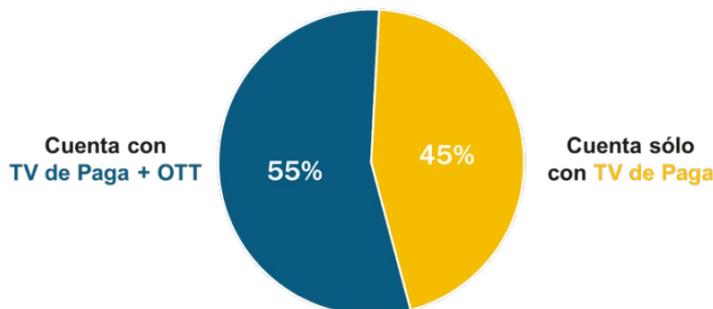
El presente apartado incorpora una visión general de la acción regulatoria para combatir este desbalance de condiciones competitivas existente en diversos países, especialmente de América Latina, así como las diferentes posturas que comienzan a adoptar las autoridades y órganos reguladores al respecto. A partir de esto, se identifica que el marco normativo aplicable se ha ido gestando a la par del desarrollo y despliegue de los servicios Over-the-Top.

4.3.1 Estados Unidos

Estados Unidos constituye una referencia fundamental en términos de regulación económica, no solamente por su peso económico y político a nivel mundial sino por el carácter pionero que ejerce en el tema. Además este país se caracteriza por contar con mercados de telecomunicaciones y de contenidos audiovisuales más maduros, con elevados coeficientes de adopción entre la población y en condiciones relativamente competitivas. Por ende, su esquema de regulación debe ser una guía para las políticas que buscan fomentar la competencia económica en los mercados, principalmente, porque refleja la tendencia mundial a la que diversos países convergerán en el corto y mediano plazo.

En la cuestión del mercado de contenidos audiovisuales, relativo a los servicios de OTT y TV de Paga, Estados Unidos ha presenciado uno de los mayores despliegues tecnológicos y económicos al respecto. Consecuentemente, este país posee uno de los niveles más altos en términos de adopción de servicios OTT, no sólo por la capacidad de compra de los consumidores sino por la alta penetración y velocidad de la banda ancha que habilitan el consumo eficiente de video bajo demanda. En este sentido, un estudio realizado sobre las tendencias en el consumo de video, reveló que 55.1% de los consumidores de TV de Paga en Estados Unidos y Canadá tienen acceso a una suscripción de OTT,³⁰ coeficiente que revela la profunda afinidad que existe en la demanda por estos servicios.

*Suscriptores de TV de Paga con Suscripción a Servicios OTT
(Estados Unidos y Canadá)*



Fuente: Elaborado con información de Digitalsmiths

30 Digitalsmiths. "3Q 2015 Video Trends Report: Consumer Behavior Across Pay-TV, VOD, PPV, OTT, Connected Devices, and Content Discovery". (2015). p. 16. Disponible en: <http://bit.ly/1QHUCi5>

Bajo este contexto, es necesario enfatizar que, en el último año, la Televisión de Paga en Estados Unidos ha tenido una pérdida importante en suscriptores. Durante el 2015, las principales compañías de TV de paga perdieron 1.1 millones de suscriptores.³¹

En relación a los servicios Over-the-Top, destaca que 12.8%³² de sus usuarios utilizan este servicio dado que no tienen Televisión por Cable o Satelital. Ante esto, queda explícita una tendencia de “cord-cheating” o “cord-cutting”³³ que hace referencia a la cancelación, parcial o absoluta, de los servicios de TV de Paga ante la presión competitiva que ejercen los servicios OTT.

Frente a esta situación, los operadores de TV de paga han ‘adelgazado’ sus paquetes de canales en periodos recientes incluyendo, un menor precio, una oferta más reducida de programación, pero con los canales más vistos de aquellos paquetes convencionales que llegan a más de 200 canales. De acuerdo con Digitalsmiths, 81.6% de los consumidores de contenidos audiovisuales preferirían contar con un paquete de TV de paga que incluyera sólo los canales que efectivamente desean ver. Sin embargo, hasta la fecha, ningún operador cuenta con una oferta ‘a la carta’ de canales.³⁴

Ante esta creciente demanda por los servicios, el regulador del sector de telecomunicaciones en Estados Unidos, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (*Federal Communications Commission* o *FCC*, por sus siglas en inglés) incluyó a los servicios OTT en el mismo mercado en el que compiten los proveedores de televisión restringida. Al respecto, en su reporte anual de 2015, sobre la competencia en el mercado de distribución de contenidos de video, la FCC describe a los agentes económicos del segmento, que, además de incluir a los distribuidores de programación de video multicanal (MVPD, por sus siglas en inglés, y que son los proveedores de TV de paga por cable o satelital), suma a aquellos proveedores de video por internet (OVD, por sus siglas en inglés, entre estos los servicios *Over the Top*, OTT).³⁵ Esta definición se fundamenta en la cualidad convergente que tiene la tecnología en la provisión de video, haciendo del consumo una actividad que se realiza por medio de una diversidad de plataformas. Así, el beneficio de este nivelación del terreno regulatorio permite un aumento en la competencia de estos servicios y culmina en un beneficio a los consumidores.

En términos de regulación a estos servicios, la FCC aun no define aplicar las medidas a las que se encuentran sujetas los MVPD al encontrarse los OTT en el mismo ecosistema competitivo que estos. Existen opiniones divididas entre los funcionarios de esta organización gubernamental sobre el terreno en el que compiten estas plataformas de contenidos audiovisuales. Mientras que para unos existe una clara ventaja para los servicios OTT frente a la TV de Paga a consecuencia de la reglamentación actual, para otros existen condiciones igualitarias en el acceso y provisión de contenidos para ambos.

31 SNL Kagan, “Pay-TV Subs Drop by 1M in 2015”. Disponible en: <http://goo.gl/24MJkY>

32 Digitalsmiths. “3Q 2015 Video Trends Report: Consumer Behavior Across Pay-TV, VOD, PPV, OTT, Connected Devices, and Content Discovery” (2015). p. 21. Disponible en: <http://bit.ly/1QHUCi5>

33 *Ibid.*, p. 2.

34 *Ibid.*, p. 7.

35 Federal Communications Commission (FCC), “Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming”, (EUA, 2 de Abril de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1CG5kiN>

4.3.2 Argentina

En Argentina, en reconocimiento a las disparidades que existen en la provisión de TV de paga frente a los servicios OTT, se aprobó en la Ciudad de Buenos Aires un “Impuesto Sobre los Ingresos Brutos respecto de la contratación de servicios de suscripción online para acceder a películas, TV y otros tipos de entretenimiento audiovisual (“películas y series”) que se transmiten por Internet a televisores, computadoras y otros dispositivos conectados a Internet, como también por la suscripción para comprar y/o alquilar contenidos digitales relacionados con música, juegos, videos, o similares”.³⁶ La tasa de este impuesto, aplicable desde noviembre de 2014, se fijó en 3% y busca gravar las actividades comerciales de empresas de servicios OTT como Netflix y Google Play Movies, las cuales no pagan gravámenes fiscales por radicar fuera del país. La retención de los impuestos se lleva a cabo por medio de las entidades emisoras de tarjetas de crédito, débito y compra.

Por medio de esta instrumentación regulatoria por la vía fiscal, se busca homologar el terreno competitivo para los operadores de televisión de paga y otros proveedores de entretenimiento audiovisual en línea, como los OTT. Asimismo, la fiscalización de estas alternativas de distribución de contenidos logrará un aumento recaudatorio y promoverá una estabilización del déficit presupuestario nacional, gravando actividades económicas y evitando la elusión de recursos nacionales.

En noviembre de 2015, el gobierno de Argentina en reconocimiento del creciente consumo de contenidos digitales, lanzó una plataforma de contenidos OTT de acceso gratuito que lleva por nombre Odeón cuyo catálogo contiene, principalmente, películas, series y documentales de producción local. Odeón es el segundo OTT creado por el Estado argentino, y fue desarrollado por el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales y Arsat. El primero fue Contenidos Digitales Abiertos (CDA) que cuenta con series, programas y documentales realizados por los medios audiovisuales públicos y fue desarrollado bajo el control del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.³⁷

Recientemente, algunos operadores de TV de paga por cable de este país propugnaron a favor de regular de manera nacional a las plataformas OTT, puesto que se aprovechan del régimen fiscal que aventaja el uso de la infraestructura de los operadores locales sin encontrarse sujetas a las obligaciones fiscales y regulatorias que enfrentan los primeros. Los operadores instan a que la regulación nivele las condiciones competitivas entre estas plataformas de contenidos audiovisuales, ante un caso que sugieren se trata de “competencia desleal”.³⁸

4.3.3 Brasil

En el caso de Brasil, los servicios OTT atraviesan un proceso de expansión mientras que la televisión de paga demuestra una regresión en su adopción de acuerdo con estadísticas recientes. Datos de Anatel, entidad regulatoria de telecomunicaciones en aquel país, revelaron que al cierre de 2015, las suscripciones de TV de paga disminuyeron 2.7%, en comparación con el año anterior. Otras fuentes perfilan que 48% de la población brasileña se encuentra interesada en acceder a múltiples tipos de contenidos y plataformas desde sus televisores. A pesar de experimentar en menor grado el fenómeno de “cord-cutting”, o cor-

³⁶ Administrador Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP). Resolución Número 593. (Argentina, 2014). Disponible en: <http://bit.ly/1S4EF16>

³⁷ Observacom. *Argentina lanzó el OTT de acceso gratuito Odeón con contenido local*. Disponible en: <http://bit.ly/1VINcJL>

³⁸ 24Con. *Las compañías de cable están en guerra con Netflix*. Disponible en: <http://bit.ly/1ThshPk>

tar los servicios de cable en su traducción en español, debe considerarse que la acelerada e incesante expansión de las conexiones de banda ancha en Brasil promueve la adopción de servicios OTT como uno de los principales medios para el consumo de contenidos de entretenimiento en un futuro próximo.

Desde la llegada de los principales servicios OTT en Brasil, que se remonta a 2011, los operadores de televisión de paga exigieron al órgano regulador una revisión de la legislación vigente con el fin de definir las condiciones regulatorias aplicables a los OTT y así, establecer un balance competitivo entre servicios. Hoy en día, Brasil aún no cuenta con una reglamentación específica para solventar esta situación aunque se esperaba que, durante el segundo semestre de 2015, esta fuera publicada según lo anunciado por Anatel.³⁹

El presidente del órgano regulador llamó la atención respecto al alto volumen de tráfico de datos solicitados por los servicios OTT, que supone una elevada presión sobre las redes de los operadores de telecomunicaciones. Destaca a su vez, las desigualdades tributarias que existen entre estos. Asimismo, el presidente de TIM Brasil (operador de telecomunicaciones en aquel país) concuerda con que las redes de banda ancha abrieron un puerto generador de valor único para las plataformas OTT y que es importante balancear la relación entre ambas.⁴⁰

Un ejemplo de la nivelación de condiciones regulatorias entre plataformas de contenidos audiovisuales en este país, también puede obtenerse por la vía recaudatoria. Desde 2001 se impuso una cuota sobre las transacciones comerciales de videos y películas, conocida como Condecine (Contribución para el Desarrollo de la Industria Nacional de Cine). A través de la cual se exigirá a Netflix el pago de una cuota equivalente a US\$ 820 por cada película distribuida en el país. Desde su creación se aplica a todos los servicios y plataformas que comercializan productos audiovisuales, incluidos aquellas a través de internet y video bajo demanda como los servicios OTT.⁴¹ A unos meses de concluir el 2015, Anatel y Ancine (Agencia Nacional de Cine) se movillizaron para crear una propuesta para la regulación de los servicios OTT. Ambas iniciativas de regulación se encuentran en proceso y buscaban la emisión de normas para finales de 2015.

Anatel está elaborando una revisión de la Ley de Comunicaciones que abarca la regulación, en materia de transparencia, en la relación entre los operadores de telecomunicaciones y proveedores de servicios OTT. Por su parte, Ancine trabaja desde principios de 2015 para que la regulación contemple servicios OTT pues, según el presidente de la agencia, estos servicios necesitan generar riqueza y empleo en el país y, por lo tanto, es necesario que paguen los mismos impuestos para garantizar una competencia leal con los operadores de televisión de paga.⁴²

En este sentido, SindiTelebrasil, el Sindicato de Empresas de Telecomunicaciones que representa a los operadores, también está desarrollando una propuesta que será entregada al gobierno. En la misma línea, la Asociación Brasileña de Telecomunicaciones (Telebrasil) desarrolló un documento con propuestas entregado a las autoridades ministeriales de Brasil con el cometido de establecer las “mismas reglas para los mismos servicios”. En éste se demanda la creación de una agenda para el bienio 2015-2016, con énfasis en la simplificación del marco regulatorio y la desregulación.⁴³

39 Tech in Brazil, *Impostos para serviços OTT no Brasil*. Disponible en: <http://bit.ly/20ZD54C>

40 Observacom, *Rezende pede discussao para rentabilizar infraestrutura frente aos conteúdos OTT*. Disponible en: <http://bit.ly/1OAA7wl>

41 Tecmundo, *Netflix puede estar en problemas; entender la situación delicada de la compañía*. Disponible en: <http://goo.gl/dceztw>

42 NexTVNews Brasil & Lusófonos, *Anatel e Ancine do Brasil se movimentam para regulamentar serviços OTT e VOD*. Disponible en: <http://bit.ly/1Vwqpb7>

43 TeleSemana, *Operadores de Brasil vuelven a la carga por la regulación de los OTT*. Disponible en: <http://bit.ly/1S6i5tT>

Así es como varios actores y altos ejecutivos de la industria se han pronunciado sobre el tema a favor de una regulación equilibrada entre los operadores de TV de paga y las plataformas de contenidos OTT. En últimas declaraciones del Ministro de Comunicaciones, así como del Ministro de Cultura, se señala como necesaria la renivelación en términos regulatorios.

Por su parte, el superintendente de Competencia de Anatel propone la desregulación de algunos aspectos de los mercados audiovisuales y de telecomunicaciones para las empresas radicadas en el país, como los operadores de TV de paga, para que compitan en igualdad de condiciones con las plataformas OTT.

“Tal vez obligaciones como el must-carry no tengan que existir para Netflix, que ni siquiera ofrece canales. En lugar de imponérselo a Netflix, habría que ver si no conviene eliminar esta norma para la TV paga”⁴⁴.

4.3.4 Colombia

En Colombia se busca regular a los servicios OTT de manera en que éstos cumplan con las mismas medidas y obligaciones que les impone el marco normativo a servicios que compiten directamente con estos, por ejemplo aquellos de TV de paga. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) declaró la necesidad de regular los servicios OTT. Las medidas que se impongan deben adecuarse a las normas que el Estado fija para defender los derechos de los consumidores, así como para apoyar a la financiación de medios públicos, de la misma manera que lo hacen los operadores de TV de paga en aquel país. A decir del ministro TIC, los OTT no pagan ningún impuesto pues son compañías extranjeras que funcionan a través de internet. Regular a los OTT es el gran desafío del regulador en un ecosistema competitivo que transita hacia un mundo digital. Con ello se busca favorecer la producción local de contenidos y afianzar la industria nacional.⁴⁵

El primer avance en la intervención en el mercado de contenidos audiovisuales, en el caso de Colombia, ante la irrupción de nuevos modelos de distribución, como los servicios OTT, consiste en la realización de un análisis de mercado relevante y en la evaluación tanto de las posibilidades de sustitución entre servicios como de preferencias de los consumidores. El análisis evalúa el mercado desde el punto de vista de la convergencia en la provisión de contenidos entre los servicios de televisión de paga y las nuevas plataformas de audio y video a través de internet según comentó el director de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), órgano regulador en Colombia. Asimismo, el estudio busca identificar el comportamiento y consumo de los usuarios colombianos frente a los servicios de contenido audiovisual, para eventualmente decidir si es necesario intervenir.⁴⁶

Dentro de los proyectos de la Agenda Regulatoria del 2016-2017 de la CRC se incluye la definición de servicios que integran el mercado relevante de contenidos audiovisuales:

“El objetivo de este estudio es realizar una revisión de la evolución de servicios de contenidos OTT con el propósito de caracterizarlos en función de aquellos que tienen un impacto sobre la competencia de los mercados de comunicaciones y aquellos que se sirven de las comunicaciones para prestar

44 Prensario, *Desregular como solución a la irrupción de OTT en los mercados de TV paga*. Disponible en: <http://bit.ly/21x0Y5M>

45 Prensario, *La segunda jornada de PRAI 2014*. Disponible en: <http://bit.ly/1rpFdDx>

46 El Espectador, *¿Reglas para Netflix en Colombia?* Disponible en: <http://bit.ly/21x1r7S>

servicios ajenos al sector. Asimismo, identificar, desde el punto de vista de prácticas internacionales, el tipo y alcance de las intervenciones normativas implementadas con el propósito de analizar el abanico de posibles medidas que se podrían contemplar en el país y el rol de la CRC en el desarrollo de dicho marco normativo en el mediano plazo.”⁴⁷

En otras palabras, el proyecto sirve al propósito de definir a estos servicios en el actual entorno digital y convergente, identificar desequilibrios en términos de competitivos y proponer las medidas regulatorias que haya lugar. Se planea publicar un estudio en el segundo trimestre de 2016 con el fin de recibir los comentarios del sector y determinar si se requiere una propuesta regulatoria en la materia.

Por su parte, la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) de Colombia también evalúa la posible implementación de regulación específica para las plataformas OTT, para nivelar el terreno competitivo al interior del mercado de audiovisuales. Se estudian diferentes aspectos de las plataformas actuales de contenidos audiovisuales para identificar tendencias en el consumo de las audiencias de manera que se genere un proyecto de ley que habrá de presentarse y ser aprobado en el Congreso.⁴⁸

4.3.5 Costa Rica

Si bien esta situación está siendo evaluada por los reguladores de los países antes mencionados para definir el tratamiento normativo que debe adoptarse en el mercado de contenidos audiovisuales, en el caso de Costa Rica este tema todavía no está presente en la agenda regulatoria. La SUTEL (Superintendencia de Telecomunicaciones) y la SINART (Sistema Nacional de Radio y Televisión) aclararon que se debe propiciar en este país la discusión y eventual aprobación de una ley que considere incorporar dentro de un mismo marco normativo a todos los servicios audiovisuales.⁴⁹

4.3.6 Chile

En Chile, la Asociación Nacional de Televisión (Anatel) ha denunciado los desafíos que enfrenta actualmente la industria entre los que destaca la fuerte caída en la inversión publicitaria en este medio frente a la competencia que enfrentan por la vía del mundo digital. Anatel declaró estar preocupado ante la actual regulación que favorece la existencia de “asimetrías regulatorias” en la provisión de contenidos audiovisuales, y pidió hacer frente a aquellos operadores de televisión de paga u otras plataformas de distribución de contenidos que venden publicidad desde el extranjero sin restricciones regulatorias de ninguna especie.⁵⁰

47 Comisión de Regulación de Comunicaciones, Borrador Agenda Regulatoria 2016-2017, p. 32. Disponible en: <http://bit.ly/1QifTgh>

48 Prensario Internacional, *Colombia: ANTV avanza en un proyecto para regular OTT*. Disponible en: <http://bit.ly/1XPOHAI>

49 Prensario Internacional, *PRAI 2014: regular servicios audiovisuales y no por medios*. Disponible en: <http://bit.ly/21x51yN>

50 Observacom, *ANATEL critica asimetrías regulatorias con TV paga*. Disponible en: <http://bit.ly/20ZK3q7>

4.3.7 México

En México, tras el análisis del órgano regulador (Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT) al mercado de servicios de contenidos audiovisuales durante la primera mitad de 2015, se concluyó que los servicios de TV de paga y aquellos OTT no eran sustitutos entre sí en razón de que ambos no eran perfectamente accesibles para la población, puesto que para los segundos se requiere contar con conectividad de banda ancha para su acceso.

Por el contrario, algunos análisis de expertos de la industria apuntaban a que “estos servicios comparten características similares en la transmisión de contenidos tales como: los contenidos distribuidos, la calidad del contenido transmitido y, en ocasiones, la tecnología de acceso que puede consistir en un decodificador con acceso a una red pública de telecomunicaciones. Estos atributos colocan a los servicios en posibilidad de ser intercambiables por los usuarios y que de hecho ya compiten entre sí por acaparar el mayor número de audiencias o usuarios”.⁵¹

En México, el total de suscriptores en el mercado de contenidos audiovisuales que incluyen a la televisión de paga y a los servicios OTT, contabiliza 22.7 millones al cierre de 2015, equivalente a 17.4% más que en 2014.⁵² Esta contabilidad implica que suman 17.9 millones de suscripciones de TV de paga y 4.8 millones de OTT. De acuerdo con estadísticas dadas a conocer recientemente, este segmento se ostenta como el de mayor crecimiento en el año en términos de usuarios e ingresos contrastando con el sector de telecomunicaciones en su conjunto:

“El lanzamiento de paquetes asequibles de TV de paga ha detonado su adopción entre los hogares mexicanos, mientras que en el caso de los servicios OTT el aumento en las velocidades de descarga por internet, aunado a la creciente preferencia por el consumo de contenidos de manera ubicua y bajo demanda ha impulsado la preferencia por estas plataformas en línea”.

En materia de ingresos:

“los operadores de TV de Paga en 2015 alcanzan \$65,165 millones de pesos, equivalente a un crecimiento anual de 11.3%. Los servicios OTT registraron ingresos por \$8,363 millones de pesos durante el año, lo que representa un incremento de 60.3% respecto a lo obtenido en 2014”.

Lo anterior permite identificar la importante dimensión que alcanzan las plataformas OTT frente a la TV de paga.

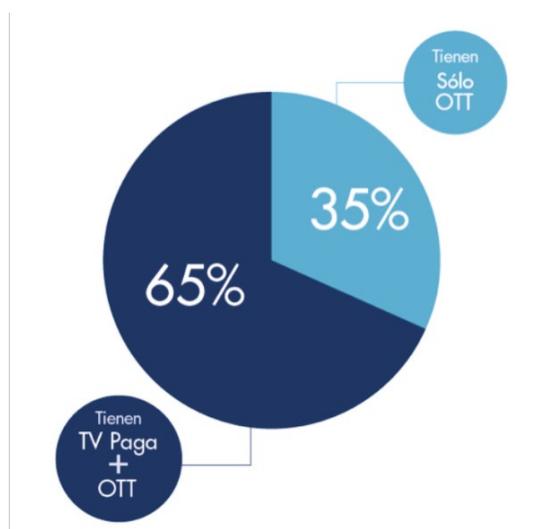
La tendencia creciente del consumo de servicios OTT resulta en una competencia frontal y una posibilidad de sustitución con el servicio de televisión restringida. Aquí existe evidencia del retroceso en el número potencial de suscriptores de la televisión de paga en favor de la adopción de servicios OTT. Para ilustrar lo anterior, se proporcionan la siguiente gráfica.

27

51 The Competitive Intelligence Unit, *Regulación Convergente para el Mercado de Audio y Video*. Disponible en: <http://bit.ly/1KQuxLq>

52 The Competitive Intelligence Unit (CIU), *Sector Convergente - Telecomunicaciones y Radiodifusión en México: Resultados 2015*, (México, 14 de Marzo de 2016). Disponible en: <http://bit.ly/1V6M8kB>

Porcentaje de Usuarios que cuentan con TV de Paga y Servicios OTT



Fuente: Elaborado con información de The Competitive Intelligence Unit, 2015⁵³

A decir de los números, para 35% de los usuarios las plataformas OTT resultan ser sustituto de la televisión restringida, que en términos agregados representan 1.7 millones de suscripciones. Sin embargo, una proporción equivalente a 65% (3.1 millones de usuarios) mantiene una suscripción a ambos servicios, es decir, que complementan su consumo de contenidos televisivos con aquellos de plataformas en internet. Esto implica que el primer segmento de suscriptores privilegia el consumo de contenidos de video a través de plataformas OTT por encima de aquel a través de servicios de televisión restringida.

Lo anterior se traduce en que 9.5% de las suscripciones a televisión por cable fueron desplazadas en razón de la existencia de los servicios OTT en el mercado de contenidos audiovisuales. Considerando que los usuarios podrían contratar sólo internet y hacerse de una cuenta en alguna de las plataformas OTT disponibles sin adquirir algún paquete de televisión restringida. A partir de todo ello, es un hecho que:

“aunque ya se constituyen como una opción competitiva y en algunos segmentos de la población como sustitutos en el consumo de contenidos audiovisuales, la expansión de la demanda y posible masificación de estos servicios dará resultado que la televisión restringida como los servicios OTT puedan ser considerados como mercados paralelos, es decir, que puedan llegar a ser sustitutos perfectos para la población en general”.⁵⁴

28

No obstante, el IFT definió una postura rígida frente a nivelar las condiciones competitivas en el mercado de contenidos audiovisuales que integra a ambas plataformas:

“La regulación no es para todos: si un mercado funciona no hay necesidad de regular, pero si hay bienes escasos como el espectro radioeléctrico, sí se requiere regular; hay cuestiones que se resuelven de manera natural que ha regulado el mundo de manera competitiva, internet no nació regulado, internet creció sin regulación y también viene un debate muy complejo, porque hay empresas muy grandes con muchos ingresos y mucha participación y la pregunta es si la regulación es por competencia”.⁵⁵

⁵³ The Competitive Intelligence Unit (CIU), *Servicios OTT: ¿Sustitutos o Complementos?*, (México, 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1Hp9pbn>

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ El Financiero, *Si el mercado de OTTs funciona, no hay necesidad de regular*: IFT. Disponible en: <http://bit.ly/1gR80zQ>

La razón principal bajo esta orientación regulatoria consiste en que el marco legal y regulatorio vigente no prevé regulación específica respecto de plataformas de servicios a través de internet a pesar de haberse llevado a cabo una Reforma Constitucional y a Ley de Telecomunicaciones en junio de 2013 y julio 2014, respectivamente.

México toma distancia de la tendencia regulatoria mundial que busca empatar los términos competitivos en la provisión de servicios OTT frente a aquella de TV de paga, en el entorno actual de convergencia tecnológica. A pesar de los esfuerzos para que el IFT reconozca esa competencia entre las plataformas, el enfoque de regulación ha sido parcial y desequilibrado, no solo distanciado de la evolución tecnológica sino de las cada vez más de la tendencia regulatoria en Latinoamérica y a nivel internacional.

4.3.8 Uruguay

Uruguay comenzó negociaciones en 2010 y tardó cuatro años para implementar la Nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que modifica el marco regulatorio de los servicios de comunicación audiovisual. Contrario al enfoque de convergencia y actualización regulatoria que se persigue en los países anteriores, la Ley especifica que no será objeto de regulación los servicios de comunicación que utilicen como plataforma el protocolo de internet, generando un trato desigual y de desbalance competitivo entre las diferentes plataformas y dejando fuera a los servicios OTT y a otros proveedores de video bajo demanda. Resultando así, en un rezago en materia de regulación e integración de mercado de contenidos OTT y la TV de paga.⁵⁶

Recientemente los canales de televisión privados y los operadores de cable, entre otras instituciones plantearon la necesidad de cobrar impuestos a los servicios extranjeros que ofrecen contenido audiovisual en internet por medio de suscripción. Estos esfuerzos propugnan establecer una igualdad de condiciones en la operación del mercado de contenidos, de manera en que se sienten las bases para crear una competencia equilibrada para aquellos proveedores de contenidos que efectivamente pagan IVA, ISR y demás contribuciones específicas del sector. El órgano recaudador de impuestos de Uruguay aún no ha presentado una respuesta formal a la petición, pero sin duda, la petición sienta las bases para cambiar la postura impositiva frente a los OTTs en aquel país.⁵⁷

4.4 Mecanismos Regulatorios en Latinoamérica

De acuerdo con la recopilación anterior de experiencia internacional sobre regulación en el mercado de contenidos audiovisuales se desprende que, en el caso de Argentina, Brasil, Colombia y Estados Unidos, los entes reguladores han comenzado procesos de evaluación del comportamiento y desenvolvimiento de los agentes económicos y servicios que integran el mercado en cuestión. Ello en reconocimiento que bajo el actual esquema regulatorio existen desequilibrios en las condiciones operativas para la TV de paga frente a los servicios OTT. Por ejemplo, las empresas que ofrecen contenidos OTT no tienen domicilio fiscal en esos territorios por lo que permanecen en una situación ajena a las normativas fiscales que rigen en cada uno de ellos y que sí son aplicables a los operadores de TV de paga que residen y proveen servicios de manera local.

⁵⁶ Observacom, *Finalmente aprobada en Uruguay la discutida Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*. Disponible en: <http://bit.ly/21x5voO>

⁵⁷ El País, *Piden impuestos para Netflix*. Disponible en: <http://bit.ly/1WO9r16>

El resto de los países analizados, aún no tienen una postura definida sobre el camino para resolver esta condición inequitativa en la provisión de estos frente a los servicios OTT. En el caso de México y Uruguay, se sigue un enfoque completamente opuesto al reconocimiento de la convergencia tecnológica, en el que se conjuntan servicios que anteriormente no existían o que por su condición de provisión se consideraban ajenos a una misma clasificación de mercado. La tendencia regulatoria actual consiste en considerar dentro del mismo entorno competitivo a los servicios de TV de paga y aquellos OTT. Sin embargo, en estos países la legislación aplicable deja fuera a aquellos servicios, plataformas o aplicaciones provistos a través de internet, adoptando una postura anacrónica y que atenta contra la nivelación de condiciones de competencia en la provisión de estos servicios.

Cuadro Comparativo de Experiencia Regulatoria en el Mercado de Contenidos Audiovisuales

País	Órgano Regulador	Estatus de la Regulación a OTT	Enfoque Regulatorio
Argentina	Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom)	Impuesto que se fija en 3% y grava las actividades comerciales de empresas de servicios OTT	En la Ciudad de Buenos Aires: se aprobó el "Impuesto sobre los ingresos brutos respecto de la contratación de servicios de suscripción online para acceder a películas, TV y otros tipos de entretenimiento audiovisual que se transmiten por Internet a televisores, computadoras y otros dispositivos conectados a internet".
Brasil	Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel)	No cuenta con una reglamentación específica	Declaraciones por parte del órgano regulador, de los operadores de televisión de paga, entre otros agentes del medio, exigen una revisión de la legislación vigente con el fin de definir las condiciones regulatorias aplicables a los OTT y así, establecer un balance competitivo entre servicios.
Colombia	Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)	No cuenta con una reglamentación específica. Agenda Regulatoria del 2016-2017: busca definir qué servicios que integran el mercado relevante de contenidos audiovisuales, identificar desequilibrios en su provisión y proponer medidas de balance.	Declaraciones por parte del ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y de la Autoridad Nacional de Televisión afirman la necesidad de regular los servicios OTT. Se comenzó con la realización de un análisis de mercado relevante para nivelar el terreno competitivo entre los OTT y la TV de paga.
Costa Rica	Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)	No cuenta con una reglamentación específica.	Algunas declaraciones de la SUTEL y de la SINART buscan propiciar la discusión y eventual aprobación de una ley que incorpore dentro de un mismo marco normativo a todos los servicios audiovisuales.

Chile	Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)	No cuenta con una reglamentación específica.	Declaraciones del presidente de Anatel ante la actual regulación que favorece la existencia de “asimetrías regulatorias” en la provisión de contenidos audiovisuales, y pide hacer frente a aquellos operadores de televisión de paga u otras plataformas de distribución de contenidos del extranjero que no cuentan con restricciones regulatorias.
	Federal Communications Commission (FCC)	No cuenta con una reglamentación específica.	Si bien el regulador ya considera que los servicios de TV de paga compiten en el mismo mercado que aquellos OTT, aún no define aplicar las medidas directas a estos últimos, o implementar las mismas a las que se encuentran sujetas los proveedores de TV de paga.
	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	No cuenta con una reglamentación específica.	Declaraciones del regulador afirman que no es necesario aplicar mecanismos regulatorios a los OTT, puesto que consideran que funcionan eficientemente. No se reconoce que compiten frontalmente con la TV de paga y por tanto, la regulación aplicable resulta parcial, desequilibrada, y a favor de estas plataformas frente a la TV de paga.
	Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (UR-SEC)	Nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que modifica el marco regulatorio de los servicios de comunicación audiovisual.	Contrario al enfoque de convergencia y actualización regulatoria que se persigue en países de América Latina, la Ley específica que no será objeto de regulación los servicios de comunicación que utilicen como plataforma el protocolo de internet. Pero recientemente se presentó una petición por parte de los operadores de cable que sienta las bases para cambiar la postura impositiva frente a los OTT en aquel país.

Fuente: Elaborado con información de las entidades gubernamentales para cada país.

5. Conclusiones sobre la Regulación en el Mercado de Contenidos Audiovisuales en América Latina

El presente documento identifica el crecimiento que han tenido los servicios OTT alrededor del mundo, poniendo en evidencia el tamaño de un servicio que se impone rápidamente como un agente competitivo en el mercado de contenidos audiovisuales. El valor de mercado y los ingresos de los servicios Over-the-Top muestran un importante crecimiento, colocándolos como un segmento cada vez más importante comparativamente con el sector de las telecomunicaciones. Así, en términos comparativos, se evidenció que los OTT han ido alcanzando importantes proporciones con respecto al sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, lo anterior se ha logrado a expensas de la extracción de valor de la infraestructura de los operadores, así como el aprovechamiento de paraísos fiscales.

Bajo esta dinámica, los organismos internacionales han reconocido la existencia de diversas consideraciones de gran importancia en materia regulatoria. Por una parte, se esclarece que la convergencia tecnológica ha resultado en la redefinición de las fronteras entre mercados que previamente se encontraban aislados y que ahora se compenetran para formar un ecosistema competitivo en su conjunto. Por otra parte, se puntualiza la necesidad de generar una regulación equitativa entre los OTT y los servicios que compiten de manera directa con ellos. De otra forma, se genera un contexto competitivo desbalanceado que favorece a aquellos mercados desregulados. En específico, se encuentra que la Televisión de Paga no ha gozado del mismo marco regulatorio que los servicios OTT, desembocando en condiciones de competencia disfuncional.

El primer servicio enfrenta un mayor número de obligaciones en el ámbito regulatorio como la necesaria obtención de una licencia o concesión para la provisión del servicio, en algunos casos estas se obtienen vía procedimientos expeditos, pero, en la mayoría, vía procedimientos burocráticos lentos, junto con el pago de impuestos locales y federales. En el caso de los servicios OTT no se requiere efectuar dicho trámite de obtención de licencia o concesión, y, generalmente, sus gravámenes son considerablemente menores. Esta situación que resulta en un desbalance regulatorio que afecta las condiciones competitivas en el mercado.

El principal costo asociado a que los órganos reguladores no hagan frente a esta situación de desequilibrio resultaría en la descompensación de incentivos que puede limitar o desincentivar la inversión en el fortalecimiento de las redes de los operadores de TV restringida como proveedores de servicios de red, siendo que los proveedores de servicios OTT no requieren desplegar su propia infraestructura de red para proveer a los usuarios finales.

Lo anterior, no significa que deba imponerse una mayor carga regulatoria a los OTT, se trata, más bien, de reconocer que la tecnología siempre va un paso adelante de la regulación y, en todo caso, la regulación debe internalizar los efectos que la tecnología genera sobre ese mercado, sujeto a una determinada regulación. Esto es, que la tecnología obliga a las autoridades reguladoras a revisar los enfoques tradicionales bajo los cuales imponen determinadas obligaciones a los proveedores de ese segmento cautivo de la regulación. Sin embargo, lo que sí debe reconocer una autoridad es cómo esa nueva forma de provisión de contenidos audiovisuales que irrumpe en un mercado, altera la configuración del mismo.

En cuanto a la regulación que se ha presentado en el contexto internacional, existe una tendencia por regular y equilibrar el plano competitivo entre los OTT y la Televisión de Paga. En este sentido, se han identificado problemáticas que versan, desde el reconocimiento de una competencia entre servicios, hasta la imposición de cargas fiscales sobre las actividades comerciales que realizan las plataformas OTT. De la documentación y análisis del

enfoque regulatorio que se sigue en diversos países de América Latina se desprende que los organismos reguladores ya son conscientes que el actual marco normativo aplicable en el mercado de contenidos audiovisuales propicia condiciones de operación desequilibradas entre las diferentes plataformas de servicios. De la misma manera, resulta evidente que existen avances en una definición extensa e integral que coloque en el mismo plano regulatorio a la televisión de paga y los servicios OTT.

Cuadro Resumen de Experiencia Regulatoria en el Mercado de Contenidos Audiovisuales

Enfoque Regulatorio	Argentina*	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Estados Unidos	México	Uruguay
Gravámenes Fiscales Especiales	•							
Análisis de Condiciones Competitivas del Mercado de Audio y Video		•	•					
Propuestas de Regulación a OTT		•	•		•			•
Incorporación de OTT en un mismo Mercado de Audio y Video				•		•		
Regulación parcial, desequilibrada, y a favor de OTT frente a TV de paga							•	•

***Nota:** Regulación aplicable para la ciudad de Buenos Aires

Fuente: Elaborado con información de las entidades gubernamentales para cada país.

Los organismos reguladores de servicios de telecomunicaciones deben ampliar su visión sobre la convergencia tecnológica e incluir en ella no sólo los servicios de televisión de paga sino también los de video bajo demanda u Over the Top (OTT) como Netflix o Claro Video, entre muchos otros. Se requiere definir una regulación convergente que detone una sana competencia entre servicios que genere un balance en los incentivos a la inversión y desarrollo de estos.

Efectivamente, la convergencia tecnológica ha revolucionado el mercado de contenidos audiovisuales, pero por lo general la regulación no avanza a ritmo tan acelerado, por lo que es necesario diseñar mecanismos regulatorios que fomenten la competencia equilibrada y que en ese ajuste regulatorio se mida el comportamiento y preferencia de los usuarios para determinar la posibilidad de intercambio y sustitución entre servicios que ya compiten entre sí como la televisión de paga y los servicios OTT.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

24Con. *Las compañías de cable están en guerra con Netflix*. Disponible en: <http://bit.ly/1ThshPk>
Administrador Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP). *Resolución Número 593*. (Argentina, 2014). Disponible en: <http://bit.ly/1S4EFi6>

Business Insider, *House of Cards caused a massive hole in total internet bandwidth*, (2 de Marzo de 2015). Disponible en: <http://goo.gl/aEmcKi>

Comisión de Regulación de Comunicaciones, *Borrador Agenda Regulatoria 2016-2017*. Disponible en: <http://bit.ly/1QifTgh>

Dataxis, *Estado del video OTT en Latam: Evolución, proyecciones, principales jugadores y tips para una estrategia exitosa*. Disponible en: <http://bit.ly/1UCQhg5>

Digitalsmiths. *3Q 2015 Video Trends Report: Consumer Behavior Across Pay-TV, VOD, PPV, OTT, Connected Devices, and Content Discovery*. (2015). Disponible en: <http://bit.ly/1QHUCi5>

El Espectador, *¿Reglas para Netflix en Colombia?* Disponible en: <http://bit.ly/21x1r7S>

El Financiero, *Si el mercado de OTTs funciona, no hay necesidad de regular: IFT*. Disponible en: <http://bit.ly/1gR80zQ>

El País, *Piden impuestos para Netflix*. Disponible en: <http://bit.ly/1WO9r16>

Entrevista a Mauricio Agudelo (Especialista Senior Telecom, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina) por **Ingrid Motta** (BrainGame Central).

Entrevista a Pablo Bello (Secretario General, Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones, ASIET) por **Ernesto Piedras** (Director General, The Competitive Intelligence Unit). Disponible en: bit.ly/1MEjzYN

Federal Communications Commission (FCC), *Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming*, (EUA, 2 de Abril de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1CG5kiN>

Federal Communications Commission (FCC), *Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming*, (EUA, 2 de Abril de 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1CG5kiN>

IHS Infonetics. *Pay TV Services and Subscribers: Annual Market Share, Size and Forecasts*. (2015). Disponible en: <http://bit.ly/1Z3quSa>

Katz, Raul. (2015). *El ecosistema y la economía digital en América Latina*. Fundación Telefónica. Disponible en: <http://goo.gl/WKcq9g>

Mnakri, M., (2015). *Regulating "Over-The-Top" Services – Need and Efficiency*. Arab Regional Forum on "Future Networks: Regulatory and Policy Aspects in Converged Networks", UIT. (Rabat, Morocco, 19-20 May 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1eYj3GR>

Mnakri, Moktar, *Regulating "Over-The-Top" Services – Need and Efficiency*, Arab Regional Forum on Future Networks: Regulatory and Policy Aspects in Converged Networks organized by International Telecommunications Organization (ITU), (Rabat, Morocco, 19-20 May 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1eYj3GR>

MTM London, *Prospects For Premium OTT In Latin America*, sponsored by Ooyala and Vindicia. (Febrero 9, 2016).

NexTV News Latin America, *Los OTT ya superaron las 10 millones de cuentas pagas en Latinoamérica según Dataxis* (9 de Marzo, 2016). Disponible en: <http://bit.ly/1UehiWu>

NexTVNews Brasil & Lusófonos, *Anatel e Ancine do Brasil se movimentam para regulamentar serviços OTT e VOD*. Disponible en: <http://bit.ly/1Vwgp7>

Observacom, *Rezende pede discussao para rentabilizar infraestrutura frente aos conteúdos OTT*. Disponible en: <http://bit.ly/1OAA7wl>

Observacom, *ANATEL critica assimétrías regulatorias con TV paga*. Disponible en: <http://bit.ly/20ZK3q7>

Observacom, *Finalmente aprobada en Uruguay la discutida Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*. Disponible en: <http://bit.ly/21x5voO>

Observacom. *Argentina lanzó el OTT de acceso gratuito Odeón con contenido local*. Disponible en: <http://bit.ly/1VINcJL>

OECD, *ICT Regulation Toolkit: Regulating 'Over-the-Top' Services*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Policy Roundtables: Competition Issues in Television and Broadcasting*. (2013). Disponible en: <http://bit.ly/1iZKn4N>

PR Newswire, *Netflix Arrives In Latin America And The Caribbean*, (5 de Septiembre, 2011). Disponible en: <http://prn.to/1WXW1zv>

Prensario Internacional, *Colombia: ANTV avanza en un proyecto para regular OTT*. Disponible en: <http://bit.ly/1XPOHai>

Prensario Internacional, *PRAI 2014: regular servicios audiovisuales y no por medios*. Disponible en: <http://bit.ly/21x51yN>

Prensario, *Desregular como solución a la irrupción de OTT en los mercados de TV paga*. Disponible en: <http://bit.ly/21x0Y5M>

Prensario, *La segunda jornada de PRAI 2014*. Disponible en: <http://bit.ly/1rpFdDx>

SNL Kagan, *Pay-TV Subs Drop by 1M in 2015*. Disponible en: <http://goo.gl/24MJkY>

Statista, *Number of Netflix streaming subscribers worldwide from 3rd quarter 2011 to 4th quarter 2015 (in millions)*. Disponible en: <http://goo.gl/ZzJQIH>

Statista, *Subscription-based-Video-on-Demand services in United States*. Disponible en: <https://goo.gl/rdmfFv>

Tech in Brazil, *Impostos para serviços OTT no Brasil*. Disponible en: <http://bit.ly/20ZD54C>

Tecmundo, *Netflix puede estar en problemas; entender la situación delicada de la compañía*. Disponible en: <http://goo.gl/dceztw>

TeleSemana, *Operadores de Brasil vuelven a la carga por la regulación de los OTT*. Disponible en: <http://bit.ly/1S6i5IT>

The Competitive Intelligence Unit (CIU), *"Sector Convergente - Telecomunicaciones y Radiodifusión en México: Resultados 2015"*, (México, 14 de Marzo de 2016). Disponible en: <http://bit.ly/1V6M8kB>

The Competitive Intelligence Unit (CIU), *Servicios OTT: ¿Sustitutos o Complementos?*, (México, 2015). Disponible en: <http://bit.ly/1Hp9pbn>

The Competitive Intelligence Unit, *Regulación Convergente para el Mercado de Audio y Video*. Disponible en: <http://bit.ly/1KQuXLq>

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *The Rise Of OTT Players, What is the appropriate response?* (2014). Disponible en: <http://bit.ly/1Rn9d0i>

VentureBeat, *Streaming services now account for over 70% of peak traffic in North America, Netflix dominates with 37%*, (7 de Diciembre de 2015). Disponible en: <http://goo.gl/4TEfIP>