

“2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata”

“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”

Ciudad de México, a 29 de mayo de 2019.

GABRIEL OSWALDO CONTRERAS SALDÍVAR
Comisionado presidente del Instituto
Federal de Telecomunicaciones

Intervención durante la reunión con las comisiones unidas de Radio y Televisión y de Economía, Comercio y Competitividad, en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

Muchas gracias, quisiera empezar por agradecer la invitación diputada Laura Rojas, diputado Fernando Galindo y la presencia a todos los miembros de ambas comisiones que nos acompañan.

Es para nosotros una gran oportunidad poder explicar las resoluciones de asuntos que son ciertamente muy complejos y que además se tornan muy mediáticos; y es, sin duda, una buena oportunidad tener este espacio para hacerlo.

Quisiera, si me lo permiten, empezar con una reflexión, primero que nada diciendo que es un honor compartir la mesa con mi colega comisionada Alejandra Palacios y saludo con mucho gusto a los comisionados, a los comisionados Mario Fromow y (inaudible) del IFT, también que me acompañan.

Como contexto, hay dos autoridades de competencia económica en nuestro país, uno es la Comisión Federal de Competencia Económica y otro es el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Al IFT le corresponde todo lo que tiene que ver con competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión y a la Comisión Federal de Competencia ser autoridad de competencia económica en todos demás sectores de la economía.

Es importante el contexto porque explica por qué ambas instituciones incidimos en una concentración de esta naturaleza, son exactamente las mismas leyes, marco jurídico y atribuciones las que compartimos ambas autoridades pero, ínsito, por lo que hace al IFT sólo en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión.

Por la misma razón va hacer inevitable ser un poco repetitivo, pero me centraré exclusivamente en lo que tiene que ver con telecomunicaciones y radiodifusión para centrar la discusión precisamente en lo que a esta comisión importa.

Lo primero, muy breve resumen de lo que aquí se ha dicho, y quisiera empezar por algo muy importante, la política de competencia económica es una política de protección al consumidor; en la medida en que haya competencia económica, los proveedores de bienes y servicios van a hacer lo necesario para ofrecer mejores servicios y mejores precios para retener y atraer a los consumidores, todos los consumidores ganamos cuando hay una política de competencia que sirve, eso es lo que está detrás de cualquier cuestión relacionada con la competencia económica.

Como ya adelantaba la comisionada Palacios, cuando se revisa una concentración que es la acumulación de activos, lo que se pretende es impedir que se incremente un poder para determinar los precios y eso, obviamente, pues nos acredita como consumidores que establezcan barreras en un mercado, es decir que se impidan que haya más competidores, lo que nos acredita como consumidores, o que quien ya se encuentra en el mercado pueda cometer prácticas monopólicas, lo que obviamente nos afecta como consumidores.

¿Qué puede hacer una autoridad en materia de competencia económica cuando se le notifica una concentración? Puede hacer tres cosas: autorizarla por determinar que no tiene un riesgo a la competencia económica y, por tanto, a los consumidores; pueden negarle por considerar qué riesgos que son insuperables o puede autorizarla sujeta a condiciones. Y aquí déjenme detenerme un segundo, puede ser que la operación tenga problemas a la competencia económica, tiene que revisarse en su conjunto la operación para determinar si esos problemas son superables o no mediante medidas, mediante condiciones y en ese caso establecer esas medidas que tienen que estar directamente vinculadas a corregir el riesgo. Esto es muy importante señalarlo.

La política de competencia, una autorización de una concentración no es una oportunidad para corregir un mercado, el marco legal sólo le permite a la autoridad poner medidas para corregir los riesgos directamente relacionados con la concentración, no con lo que sucede en el mercado, esto lo digo porque eso es lo que establece nuestra Constitución y nuestra ley.

Los alcances de la operación -como ya se señalaba- en este caso particular por lo que hace a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, implicó la acumulación de activos entre The Walt Disney Company y 21st Century Fox, esto implica la adquisición de activos que incluye estudios de cine y televisión, como ya señalaba la comisionada presidenta de la Cofece, que es algo ajeno, por lo pronto, a la competencia del IFT; pero, también tenía que ver con canales para televisión de paga y negocios internacionales relacionados con ellos, esto sí entra en la competencia del IFT y fue parte de lo que se revisó.

Se trata de una operación global que tuvo impacto por las actividades que tiene en 150 países, esto dimensiona el tamaño de la operación, es una concentración internacional cuyos efectos cambian dependiendo de los negocios que llevan a cabo ambas empresas o sus filiales o sus subsidiarias en cada una de estas jurisdicciones.

En Estados Unidos, en la Unión Europea, en Brasil y en Chile por lo que hace a nuestro sector telecomunicaciones y radiodifusión, fueron impuestas condiciones para atender riesgos de competencia detectados.

Únicamente como contexto, esta operación se notifica al Instituto Federal de Telecomunicaciones en agosto del 2018, desde ese entonces y con toda la información recibida por parte de los operadores involucrados en la operación, pero también de otros participantes en los mercados que aportan información para mejor poder de parte del instituto, ha estado en análisis esta operación y algo muy importante: de ese análisis, la autoridad de competencia detectó riesgos a la competencia, y lo subrayo porque fue desde el 18 de enero que la autoridad de competencia en telecomunicaciones que es el IFT, notificó formalmente a los involucrados en la operación que había riesgos a la competencia.

Esto se hizo para que manifestaran lo que a su derecho conviniera y también para dar la oportunidad de que se presentaran condiciones, si es que éstas podrían corregir los riesgos identificados. Esto pasó, las empresas involucradas presentaron propuestas de condiciones, fueron revisadas por el instituto y haciéndole cambios a esas condiciones para atender los riesgos específicamente identificados es que el 11 de marzo se resuelve autorizar la concentración sujeta a condiciones, mismas que fueron aceptadas el 16 marzo, y la operación globalmente para efectos en México se cierra con fecha 20 de marzo.

Ahora sí permítanme entrar en sustancia. Hay 12 actividades en las cuales participan Disney y Fox, son actividades sobre todo relacionadas con contenidos audiovisuales, provisión de contenidos audiovisuales para televisión abierta, para televisión de paga, para internet, contenidos sólo de audio, también, mercados de publicidad, contenidos de audio para estaciones de radiodifusión sonora, mercados también de propiedad intelectual, licencia en su marca y producen contenidos audiovisuales también para producción y distribución en lo que llamamos OTT.

Estas plataformas están surgiendo muy novedosas con motivo del desarrollo tecnológico; OTT es el acrónimo que pretende definir Over-The-Top, éstas que se dan hoy en internet y que no están sujetas a la misma carga regulatoria que la televisión abierta o la televisión restringida, y una última, la adquisición de los derechos para la transmisión de eventos deportivos.

De estas 12 actividades, 10 de ellas convergen, se traslapan, llevan a cabo el mismo tipo de actividades, por lo que podría haber acumulación en los mercados.

De estas 12 actividades en las que participan, decía yo, sólo en 10 tienen actividades que convergen, pero en 9 de ellas no advertimos ningún problema a la competencia económica; ¿por qué? porque la empresa que adquiere activos no aumenta su participación en los mercados y porque corremos un test que las autoridades de competencia practicamos en todo el mundo que es el índice Herfindahl y hay parámetros conforme a los cuales válidamente se puede presumir que no habrá un riesgo a la competencia, porque se incrementan en términos muy relativos las participaciones en los mercados y no habría por ello impacto a la competencia.

Luego entonces, sí detectamos problemas a la competencia en la provisión y licenciamiento de contenidos audiovisuales y sólo para la televisión de paga, ¿qué es esto? los contenidos que los dueños de los derechos que los que los producen le venden a los que a su vez nos dan el servicio de televisión de paga, y en esos mercados tienen participaciones importantes tanto Disney como Fox.

Detectamos que habría riesgos a la competencia en un principio en tres categorías programáticas. Si distinguimos todo lo que uno ve a través de la televisión se pueden segmentar válidamente por diferentes categorías programáticas, si está en un primer lugar la categoría infantil, la categoría que se conoce fáctica en esta industria, lo fáctico son los documentales, lo reality shows, por ejemplo, y la categoría de deportes.

Y aquí está el resultado del análisis de estas tres categorías. Si ven del lado izquierdo de las barras, la que está en verde, Disney tiene una participación importante en cerca del 40 por ciento, de la programación que se vende a los que nos da el servicio de televisión de paga, que es lo que está en verde. No se alcanza a ver pero una línea muy delgada amarilla que es la participación que tendría Fox. Como pueden ver ustedes la participación crece muy marginalmente, no es significativa. Corriendo el test del índice Herfindahl del que ya hablaba, no representa un riesgo a la competencia.

Sin embargo, si vemos, en medio, la barra de deportes y a la derecha la barra de los fácticos, vemos como sí crece considerablemente la participación de mercado. En el caso de deportes, de tener Disney poco menos del 40 por ciento, acumulando lo que tiene Fox los llevaría a cerca del 80 por ciento del mercado de provisión de contenidos deportivos a los que nos dan televisión de paga.

Y en el caso de los fácticos, en su conjunto, llegan a una participación superior a 40 por ciento del mercado, insisto, del mercado de venta de estos contenidos a aquellos que nos dan televisión de paga.

Adicionalmente, por la estrecha relación que tienen con estas actividades, se revisaron dos mercados más: la provisión y licenciamiento de contenidos audiovisuales a los que provee de servicio de OTT, estas plataformas electrónicas que vemos en

internet y, por supuesto, la adquisición de derechos para la transmisión de eventos deportivos en México, claramente vinculada a la provisión de servicio de televisión de paga en canales deportivos.

Como ya les adelantaba, el IFT notificó estos riesgos a la gente económico motivo de la concentración, y como parte de su derecho tuvo una reacción precisamente a esto que se notifica como riesgos a la competencia.

Se notifican, entonces, riesgos a tres posibles mercados: provisión y licenciamiento de contenidos deportivos para la televisión de paga; provisión y licenciamiento de contenidos fácticos para la televisión de paga y provisión y licenciamiento de contenidos deportivos para los OTT.

Del análisis revisado con información proporcionada por este agente, pero también por los agentes económicos, el IFT llegó a la conclusión que la provisión y licenciamientos para contenidos de OTT de estas plataformas electrónicas no representa un problema a la competencia, a diferencia de los otros dos mercados. Y ¿por qué no lo representa? Porque en este momento la participación es potencial en el caso de Fox y Disney ni siquiera participa, me refiero a que Disney directamente tenga una plataforma OTT.

Quiero poner ejemplos: Fórmula 1, por ejemplo, tiene su plataforma, puede uno ir directamente a contratar a Fórmula 1, través de internet, y ver los contenidos de Fórmula 1; la NFL, la NBA y otras plataformas que hoy existen. Ese es otro elemento que distingue a las OTT de servicios de televisión de paga, puede ir directamente uno con el que tiene los derechos y contratarlos.

La posibilidad de que entren otros competidores a este mercado realmente no enfrenta barreras como los enfrentan otros mercados, cualquiera que tenga los derechos pone su OTT, pone su plataforma y no hay una barrera significativa para entrar y el negocio es completamente diferente.

El que le vende contenidos de televisión de paga, contenidos para que nos lleguen por televisión de paga, tiene un modelo de negocio distinto al que los pone en una plataforma de internet, que tiene que ver con mercados de múltiples lados entre ellos la publicidad.

Es así que los riesgos se concentran únicamente en dos mercados: contenidos deportivos y contenidos fácticos. Y empiezo en cada uno de ellos. ¿qué pasa con los contenidos fácticos? Del lado de Walt Disney están los canales de (inaudible) Lifetime, History y H2 que también es una canal que reproduce contenidos de documentales y este tipo de contenidos que se conocen como fácticos, si los sumamos a los de Century Fox entrarían en este paquete National Geographic y (inaudible). Esto, como ya señalaba, implica que la participación de este agente producto de la concentración tendría más de 40 por ciento del mercado de la provisión de este tipo de productos a quienes dan televisión de paga.

Ustedes pueden ver ahí en el último bullet que el índice, el Herfindahl, se mueve a cerca de cuatro mil puntos y varía en 949 puntos, esto es un indicador de que hay un problema a la competencia. ¿Qué problema hay? Si alguien tiene cerca de 40 por ciento del mercado, dependiendo de la dinámica de estos mercados, pues podría incidir en el precio o en la oferta sin que esto fuera contrarrestado por otros competidores. Pero, en este mercado en particular, ya hay otro proveedor de este tipo de contenidos fácticos que tiene una participación cercana muy similar a la que tienen estos agentes resultantes y esa es Discovery.

Entonces, se permite la fusión de dos agentes que en conjunto van a tener una participación muy parecida a la de alguien que ya está en el mercado, pero ¿qué significa en los hechos? reducir de tres competidores a dos competidores un mercado.

¿Podríamos impedir que esto pasara, podríamos decirle al que ocupaba el segundo y tercer lugar no se pueden juntar para llegar a niveles que ocupa hoy el primer lugar en este mercado? La respuesta es: no. Sin embargo, reducir de tres competidores a dos competidores puede generar riesgos a la competencia de una posible colusión, cuando un mercado tiene dos competidores, hay riesgos que hay que atender.

¿Qué medidas se impusieron, lo que se conoce en este sector como medidas conductuales? asegurarnos de que los canales de distribución de los contenidos fácticos de Disney se mantengan separados de los contenidos fácticos de Fox, en los hechos significa mantener tres canales de negociación para ese tipo de contenidos fácticos, uno con Discovery que es el que tiene mayor parte de los contenidos, otro con Disney y otro con Fox. Sí, son parte del mismo

grupo, son parte de la misma empresa, pero se mantienen separados y esto es favorable para la competencia.

¿Qué riesgos identificamos en los canales deportivos? Del lado izquierdo de la pantalla se ven los contenidos deportivos de Disney que son: ESPN, ESPN 2 y ESPN 3, y del lado derecho los de Fox, Fox Sports con diferentes variantes, 2, 3, incluso Premium. Si juntamos todo esto en las mismas manos, el 80 por ciento del mercado de provisión de contenidos deportivos para la televisión de paga queda en unas solas manos. Es válido suponer que esto implica un gran poder para controlar o la oferta o el precio y que ese poder no pueda ser contrarrestado por otro competidor, si ven ustedes el índice Herfindahl se va a seis mil 674 puntos y la variación es superior a tres mil puntos, esto claramente indica que hay un problema.

¿Este problema se puede resolver con medidas conductuales como lo vimos con los fácticos, basta una barrera china -como le llamamos- basta una orden de canales de distribución separados? La respuesta es no. El incentivo es tan grande si tienes el 80 por ciento del mercado que una medida conductual difícilmente podría atender a este riesgo y claramente se afectaría a los consumidores.

Esto llevó al IFT a ordenar medidas estructurales, que en suma significan la orden de desincorporar el negocio de Fox Sports del agente económico resultante de la concentración. Todo lo que conocemos como Fox Sports, derechos de licenciamiento, activos, pasivos, personal clave, inmuebles, marca, todo lo que significa hoy el negocio deportivo que es Fox Sports, todo eso, debe desincorporarse del agente resultante de Walt Disney y Fox, tiene seis meses para hacer eso.

Es prorrogable por una única ocasión, si al término de esta segunda prórroga en caso de darse, no se logra desincorporar este negocio, hay un mandato de afectarlo todo a un fideicomiso con el mandato irrevocable de enajenarlo o, incluso, liquidarlo. ¿Por qué? porque hay que poner los incentivos correctos para evitar que la empresa obligada a vender este negocio lo mantenga artificialmente, es decir, que no se le dé la vuelta a una medida estructural de este tamaño.

En suma, seis meses para vender, si en seis meses no lo ha logrado con causa justificada, el IFT puede prorrogarlo por otros seis meses,

si al término de ese año no lo ha logrado, todo se tiene que afectar a un fideicomiso con el mandato irrevocable de vender.

¿Qué queremos? Que subsista un competidor independiente de los canales de Walt Disney que son ESPN, para este efecto se impusieron medidas como contar con administrador independiente, un agente de desincorporación y un auditor independiente también. Estos tres elementos van a asegurarnos de que vayamos en la vía de mantener un negocio en marcha que sea viable y que eventualmente pueda venderse a terceras personas.

El IFT va a autorizar quién puede ser el comprador de este negocio en marcha y para ello tendrá que sujetarse a lo que establece la ley, que esta operación, que es una nueva concentración, no genere efectos a la competencia y, por tanto, a los consumidores.

Se mantiene también una provisión de licenciamiento conjunto de los canales, de poco serviría obligarlos a separarse si a la hora de la hora los vemos en la misma mesa comprando juntos derechos deportivos o vendiendo juntos a los proveedores de televisión de paga.

Además, se imponen obligaciones para mantener este negocio en marcha, una vez vendido, como un negocio auténticamente independiente; por ejemplo, Walt Disney no podrá recomprar este negocio durante al menos 10 años, no puede reclutar al personal clave de Fox Sports durante 3 años; hay una prohibición de crear canales que compitan con los contenidos del negocio desincorporado y también una obligación de permitir que el comprador pueda usar la marca de Fox por al menos tres años, precisamente para aprovechar el valor que tienen estos contenidos en el mercado y en lo que incorpora su propia marca.

El IFT va a verificar que se cumplan con todas estas obligaciones durante los periodos establecidos en la propia resolución.

En suma, la resolución se apega a las mejores prácticas internacionales, Estados Unidos impuso condiciones de desincorporación para el negocio deportivo, pero no impuso la obligación de que en caso de que no se concretara la venta tendría que enajenarse o separarse de forma definitiva, como sí lo hizo nuestro país.

Brasil también las impuso en términos de canales deportivos pero tampoco con este último ingrediente; la Unión Europea lo puso solo para los canales fácticos, no así para los canales deportivos.

Nuestra resolución supera los estándares de todas las demás jurisdicciones, pero, subrayo, porque atiende a problemas particulares de nuestro país.

Debo decir que es una resolución que se suma a otras que ya ha llevado a cabo el instituto en estos sectores que también son muy relevantes y sólo las pongo a la mesa, en todos los casos se han impuesto medidas y se ha privilegiado, precisamente, el bienestar de los consumidores, una, la más reciente, es la AT&T con Time Warner, en este caso una integración vertical, un proveedor de sistemas de telecomunicaciones compra activos que tiene que ver con la provisión de contenidos audiovisuales y que es una integración que conocemos como vertical.

Grupo Televisa con televisión internacional en el 2016, AT&T con (inaudible), recuerdan ustedes todo el negocio de USA y Nextel es el que está detrás de esto en 2014; y AT&T con Direct TV.

Solo como una recapitulación final de lo que ha pasado después de que se resolvió, ya se aceptaron las condiciones, ya se designó a un auditor independiente, a un agente de desincorporación y a un administrador de este negocio en marcha de Fox en lo que se venden estos negocios. Debo decir que en todos los casos son personas que cumplen con requisitos previstos en las propias disposiciones: independencia, cualificaciones técnicas para llevar a cabo su tarea en las administraciones independientes (inaudible) LLP que tiene una experiencia de más de 50 años en casos similares en Estados Unidos, en Europa y en Brasil. El agente de desincorporación es ING (inaudible) ambos ya fueron aprobados por el instituto, y son independientes, y tienen características técnicas para llevar a cabo este encargo.

El administrador independiente no está sujeto a la autorización del instituto, el negocio es de sus propietarios, ellos corren con la responsabilidad de administrarlo porque les puede o sumar o generar pérdidas de valor a ellos mismos; pero, sí impusimos obligaciones que también tuvimos por acreditadas y, en este caso, el nombramiento recayó en Benjamín Pain que es de la empresa de la

Paen media Gruop que también tienen experiencia en este tipo de negocios.

En suma, es todo y quedo, por supuesto, a las órdenes para cualquier pregunta, duda o comentario.

--ooOoo--