

A low-angle, upward-looking photograph of several people's hands holding various smartphones (yellow, pink, red, white) in a circular arrangement against a bright blue sky with light clouds. The image has a warm, slightly blurred aesthetic with a color gradient overlay.

CASOS DE ESTUDIO PARA LA MEJORA REGULATORIA EN EL ENTORNO DIGITAL CONVERGENTE: ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA INNOVADORA

MAYO, 2026



El **Centro de Estudios de Telecomunicaciones de América Latina** (cet.la) es una iniciativa de ASIET, Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones, que tiene por objetivo promover y apoyar la reflexión y el debate sobre las políticas públicas orientadas al desarrollo de las telecomunicaciones y la sociedad de la información en la región, contribuyendo con elementos de análisis técnicos y económicos, a su diseño, ejecución y evaluación. El centro de estudios no expresa opiniones o recomendaciones en nombre de ASIET.

Luis Mauricio Torres Alcocer, Coordinador del cet.la y editor del reporte

estudios@tel.lat
cet.la

Autores

Lic. Marcelo Celani. Economista, especialista en regulación de mercados TIC y defensa de la competencia. Profesor a tiempo completo en la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Dr. Oscar González. Abogado, especialista en regulación de las telecomunicaciones y TIC.

Rambla República de México 6125, CP 11400, Montevideo, Uruguay.
Calle Príncipe de Vergara 109, 2º planta, CP 28802, Madrid España.

Fecha de publicación: Mayo, 2026

Contenido

Resumen ejecutivo	4
1. La Simplificación Regulatoria como motor para el desarrollo de las telecomunicaciones	7
1.a. La necesidad de un marco regulatorio adaptativo en la era digital	
1.b. La discusión sobre la simplificación regulatoria debe enmarcarse en un análisis costo-beneficio	
1.c. Hacia una regulación inteligente para los servicios convergentes	
Resumen de la Sección	
2. Criterios generales para el desarrollo de una guía práctica de implementación de la mejora regulatoria	13
2.a. Criterios generales para una estrategia de simplificación regulatoria Los cuatro pilares de una política de mejora regulatoria	
2.b. Elementos esenciales de una guía de simplificación regulatoria	
Objetivos	
Principios rectores	
Procedimientos para la acción	
Resumen de la Sección	
3. Identificación de temáticas para la implementación práctica de la mejora regulatoria en la región	25
3.a. Introducción	
3.b. Cuestiones generales para abordar en el análisis de los casos identificados	
Caso 1. El “legado de sobrerregulación” y la simplificación regulatoria: los casos de la obligación de registro de identidad de clientes y de las obligaciones de información y reporte	
Caso 2. El equilibrio entre control de calidad de servicios y competencia	
Caso 3. La mejora regulatoria como herramienta de reducción de cargas y erogaciones tributarias	
Caso 4. Simplificación normativa para reducir asimetrías regulatorias en el segmento de TV por suscripción	
Caso 5. La simplificación regulatoria frente a las barreras y sobrecostos locales para el despliegue de infraestructura	
Resumen de la Sección	
4. Conclusiones	60
4.1 La mejora regulatoria como cambio de paradigma	
4.2 Pilares operativos para una regulación inteligente	
4.3 Simplificación regulatoria aplicada: principales aprendizajes	
4.4 El nuevo rol del regulador en el ecosistema digital: de una mirada tradicional a facilitador estratégico del desarrollo digital	
4.5 Recomendaciones estratégicas para la región	



Resumen Ejecutivo

Este documento analiza la necesidad impostergable de modernizar los marcos regulatorios de las telecomunicaciones en América Latina frente a un escenario avanzado de convergencia tecnológica acelerada.

Los esquemas regulatorios tradicionales, diseñados para servicios segmentados y tecnologías hoy superadas, se han convertido en un factor que desalienta la inversión, la innovación en la oferta de servicios, limita la competencia y retrasa el cierre de la brecha digital.

Por ello, la simplificación y modernización regulatoria no son una opción sino un imperativo para liberar los recursos necesarios que permitan brindarle a la industria las condiciones para aumentar la posibilidad de expandir la infraestructura y alcanzar la meta de ofrecer conectividad y servicios para la transformación digital de la región. Adicionalmente, una mejor regulación que genere menores fricciones para las operaciones permite solidificar la sostenibilidad financiera de la industria y hacer frente a la reducción de ingresos por usuario y el aumento de costos de operación de las redes, esto con el objetivo de liberar recursos para la inversión y el cierre de brechas.

Este trabajo muestra que la mejora regulatoria moderna debe basarse en una gobernanza ágil, adaptativa y sustentada en evidencia, incorporando mecanismos de *checks and balances* como el análisis de impacto regulatorio *ex ante* y *ex post*, la revisión periódica de normas y la instrumentación de procesos participativos con los actores del mercado. **La sobreregulación genera costos directos e indirectos significativos**, en forma de cargas administrativas, duplicidades y fricciones operativas, **que desvían recursos desde la inversión y la innovación hacia el cumplimiento burocrático**, afectando tanto a los usuarios finales como a la propia industria.

A partir de aportes de organismos internacionales, experiencias regionales y entrevistas con actores relevantes de la región, el documento propone cuatro pilares para una política integral de mejora regulatoria en el sector TIC:

1. ☐ Un marco institucional y jurídico sólido con objetivos y principios claros
2. ☐ La aplicación consistente de instrumentos del ciclo regulatorio (agendas, consultas públicas, análisis de impacto)
3. ☐ La modernización continua mediante la simplificación y la digitalización de procesos
4. ☐ La adopción de enfoques regulatorios innovadores y adaptativos, como *sandboxes*, autorregulación, corregulación y desregulación cuando la evolución del mercado lo justifica

Sobre esta base conceptual y de las entrevistas realizadas a distintos actores de mercado de países de la región, el estudio identifica y analiza una serie de casos prácticos que ilustran la aplicabilidad de la mejora regulatoria en la región. El análisis de estos casos tiene como objetivo ofrecer ejemplos prácticos de criterios de identificación, instrumentos normativos y contrastar buenas prácticas para guiar decisiones regulatorias que simplifiquen áreas críticas de la normatividad de regulaciones en América Latina. Entre ellos se destacan la eliminación de regulaciones obsoletas y cargas innecesarias, la reducción de obligaciones de información y reporte redundantes, la revisión de normas de registro de identidad de usuarios, la reconsideración de los esquemas de calidad de servicio, la reducción de cargas de naturaleza tributaria sectoriales y la eliminación de asimetrías regulatorias derivadas de la convergencia tecnológica. Estos ejemplos muestran cómo la simplificación regulatoria puede mejorar la eficiencia, reducir costos y alinear los incentivos del mercado con los objetivos de política pública sectorial.

Resulta de especial importancia destacar que una conclusión de los autores luego de este estudio, es la de haber identificado el surgimiento de un nuevo rol de los reguladores, ahora como líderes y articuladores de este cambio tan necesario como es el de promover la armonización normativa, la eliminación de cargas regulatorias, la simplificación de procedimientos y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. **En definitiva, el de promover al regulador como arquitecto del nuevo ecosistema digital enfocado en la promoción de la inversión en toda la cadena de valor.**



1.

La Simplificación Regulatoria como motor para el desarrollo de las telecomunicaciones

1.A La necesidad de un marco regulatorio adaptativo en la era digital

En el actual escenario de profunda convergencia tecnológica, los marcos regulatorios tradicionales que gobiernan el sector de las telecomunicaciones y el ecosistema de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), incluyendo los servicios audiovisuales, se han vuelto progresivamente obsoletos. Una de las consecuencias más notorias de este desfase es que estas **normativas, diseñadas para un mundo de servicios segmentados, suelen imponer cargas desproporcionadas que limitan la capacidad de inversión, distorsionan la competencia, y perpetúan la brecha digital** en América Latina.

Por ello, la simplificación y modernización regulatoria no son una opción sino un imperativo para liberar los recursos necesarios que permitan brindarle a la industria las condiciones para aumentar la posibilidad de expandir la infraestructura y alcanzar la meta de ofrecer conectividad y servicios para la transformación digital de la región. Adicionalmente, una mejor regulación que genere menores fricciones para las operaciones permite solidificar la sostenibilidad financiera de la industria y hacer frente a la reducción de ingresos por usuario y el aumento de costos de operación de las redes. Esto con el objetivo de liberar recursos para la inversión y el cierre de brechas.

La obsolescencia normativa deriva de que la regulación tradicional choca con la velocidad de la innovación tecnológica. En este contexto, la simplificación regulatoria ha trascendido su concepción como una mera reducción de normativas para consolidarse como una adaptación esencial de los marcos regulatorios al nuevo entorno para la supervivencia y el liderazgo en el mercado, con el objetivo de desarrollar la conectividad y la transformación digital.

“ **Normativas, diseñadas para un mundo de servicios segmentados, suelen imponer cargas desproporcionadas que limitan la capacidad de inversión, distorsionan la competencia, y perpetúan la brecha digital**

La idea de simplificación regulatoria trata de un enfoque estratégico de gobernanza ágil, donde la calidad, eficiencia y adaptabilidad del marco regulatorio no son factores secundarios, sino determinantes fundamentales para la competitividad y el desarrollo económico del dinámico sector de servicios convergentes. **Países que cuentan con mejor calidad institucional y regulatoria muestran una inversión 64% superior** respecto de aquellos que no¹.

Esta idea de **actualización de normas regulatorias, acompañada de un proceso de desregulación, se ha convertido en una prioridad para las economías avanzadas en la medida que la tecnología ha permitido la concurrencia de nuevos jugadores en el mercado**². Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha reconocido explícitamente la necesidad de adoptar políticas públicas ágiles, capaces de anticipar y adaptarse a nuevas evidencias e ideas³. En paralelo, la Comisión Europea ha puesto en marcha iniciativas concretas para fortalecer la competitividad mediante la racionalización de su marco normativo, evidenciando un consenso sobre la importancia de reducir las cargas administrativas para liberar el potencial innovador de las empresas⁴, el costo del espectro y la duración de las licencias⁵.

Al respecto, existe evidencia sobre el impacto de largo plazo de un modelo regulatorio más liviano. Nera, en un informe reciente⁶, analiza la evolución del mercado de telecomunicaciones en los Estados Unidos y refleja avances relativos a la evolución del mismo mercado en la Unión Europea, fundamentalmente por la naturaleza de los incentivos que se generan ante dos marcos normativos diferentes en su concepción. **La mirada desreguladora del marco normativo estadounidense ha permitido mayor desarrollo de la capa de infraestructura de telecomunicaciones al posibilitar que los operadores tengan un mayor retorno de su inversión.**

1.B La discusión sobre la simplificación regulatoria debe enmarcarse en un análisis costo-beneficio

Uno de los consensos más marcados, tanto para la industria como para las instituciones arriba mencionadas, es que la regulación moderna debe pensarse sobre la base de *checks and balances*, es decir, incorporar en la misma estructura normativa, mecanismos de evaluación de costos e impactos, así como instancias de revisión.

Para este nuevo consenso es estratégico cuantificar tanto las cargas directas e indirectas que impone la sobrerregulación, como los dividendos económicos que se derivan de un marco normativo claro, predecible y eficiente. **La complejidad normativa genera fricciones que desvían recursos valiosos de la inversión hacia la burocracia**, afectando la productividad y el dinamismo empresarial. También afecta a los usuarios, que ven disminuida la oferta de

1. Jung, Juan y Melguizo, Ángel (2020). Rules, Institutions, or Both? Estimating the Drivers of Telecommunication Investment in Latin America. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3697301> / <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3697301>

2. Ver, por ejemplo, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/simplification/> y <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/blog/simplificacion-regulatoria-clave-futuro-telcos-ue/>.

3. OECD Regulatory Policy Outlook 2025 https://www.oecd.org/en/publications/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c.html.

4. European Commission 'Simplification' 2025 https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-and-implementation/simplification_en.

5. Ver también la propuesta de la Comisión Europea para la regulación bajo el Digital Networks Act, disponible en: Proposal for a Regulation for the Digital Networks Act (DNA) | Shaping Europe's digital future

6. Ver <https://cet.la/estudios/cet-la/contribucion-del-conjunto-del-ecosistema-digital-al-desarrollo-sostenible-de-infraestructura-de-telecomunicaciones/>.

“ La desregulación efectiva no es sinónimo de ausencia de reglas, sino de construcción de un marco normativo ágil, claro, adaptable y basado en evidencia.

nuevos servicios y tecnologías y la posibilidad de acceder a los mismos. Para esto resulta crítico el análisis de impacto regulatorio.

La falta de mejora regulatoria tiene un impacto transversal en los modelos de negocio y en la gestión, interfiriendo en la generación de valor para los mercados. En este contexto, la estimación de las cargas regulatorias debe considerar, además de los costos directos, el costo de oportunidad del capital asignado para cumplir la obligación y que ya no se aplica a las inversiones en el negocio. Además de la cuantificación de los costos de la regulación, debería evaluarse la necesidad de intervención regulatoria como punto de partida. Cualquier importe, incluso si se reduce, será costoso si la regulación no tiene un propósito y objetivo específicos que deban cumplirse dentro de un plazo establecido. Cada día en vigor de una regulación obsoleta causa una imposición de fricciones al sector y los consumidores.

Estas afirmaciones están ampliamente documentadas en la literatura académica y la experiencia empresarial. Este cuerpo de investigaciones y experiencias permite resaltar los siguientes aspectos en donde se verifican los **costos de un marco regulatorio excesivo y desactualizado**.

- + **Costos de cumplimiento privados:** Las empresas destinan una porción considerable de sus recursos a tareas de cumplimiento normativo. La evidencia indica que estos costos pueden representar entre el 1.34% y el 3.7% de la masa salarial total de una compañía, recursos que podrían ser invertidos en investigación, desarrollo o expansión⁷.
- + **Distorsiones en los mercados con efectos socioeconómicos indirectos:** Más allá de las cargas directas, la regulación excesiva puede reducir el dinamismo del mercado, lo que afecta negativamente la competencia convergente en el conjunto de los servicios digitales, la adaptabilidad de la oferta de servicios y la creación de empleo⁸.
- + **Fricción operativa y duplicidad:** La superposición de normativas genera costos excesivos e incertidumbre legal. Por ejemplo, además de los casos que se analizarán en la región, en el ámbito de la ciberseguridad en la Unión Europea, las obligaciones de reporte duplicadas bajo diferentes marcos (como NIS2, CRA y GDPR) obligan a las empresas a notificar el mismo incidente a múltiples autoridades en plazos distintos, a lo que se suman definiciones inconsistentes entre las leyes⁹. **En América Latina también emergen marcos normativos con atribuciones fragmentadas entre distintas autoridades, agencias y entidades públicas, lo que dificulta su cumplimiento.**

7. Matilde Bombardini, Francesco Trebbi, Miao Ben Zhang “Measuring the Costs and Benefits of Regulation” 2025 <https://ftrebbi.com/research/btz.pdf>.

8. Op. cit.

9. Business Europe. Simplifying the EU digital rulebook. Clarity, simplicity, and agility for competitiveness 2025, <https://www.buinesseurope.eu/wp-content/uploads/2025/07/2025-07-17-BusinessEurope-Paper-Simplification-of-the-Digital-Rulebook.pdf>.

Al reducir estas fricciones, la simplificación regulatoria liberaría capital humano y financiero que puede ser redirigido desde la gestión burocrática hacia la inversión. Los costos de la complejidad normativa no son meramente administrativos; representan también un impuesto indirecto a la innovación. Al reorientar recursos del cumplimiento burocrático hacia el desarrollo de productos y servicios, la regulación ágil ofrece un dividendo para la economía digital.

1.C Hacia una regulación inteligente para los servicios convergentes

Los beneficios previstos de la simplificación regulatoria y la desregulación son claros, principalmente el fomento de la competitividad y la inversión. **Al reducir asimetrías y cargas regulatorias obsoletas, se liberan recursos que las empresas pueden destinar a la innovación, la expansión de infraestructura y la oferta de servicios.** Asimismo, la simplificación regulatoria impulsa la optimización de procesos internos y el fortalecimiento de la gobernanza corporativa, generando mayor eficiencia y sostenibilidad a largo plazo.

La simplificación regulatoria es un motor para el desarrollo del ecosistema de las TIC en un entorno marcado por la convergencia tecnológica y la competencia global. **La desregulación efectiva no es sinónimo de ausencia de reglas, sino de construcción de un marco normativo ágil, claro, adaptable y basado en evidencia.**

La mejora regulatoria implica transitar a regímenes normativos no con mayor intervención, sino con una intervención más focalizada y simple para mejorar su efectividad y facilidad de cumplimiento proporcional, habilitando entornos digitales con competencia equilibrada en servicios digitales convergentes, innovación y cambio tecnológico como fundamentos centrales del desarrollo del mercado.

Las mejores prácticas internacionales, como los programas implementados en Alemania¹⁰ y el Reino Unido¹¹, así como el llamado del B20 Brasil 2024 para modernizar la regulación, apuntan en esta dirección: **se necesitan normas neutras que fomenten la competencia en igualdad de condiciones.** El caso de Brasil, que comentamos más adelante, demuestra que la modernización regulatoria produce beneficios, si bien el camino hacia dicha modernización puede presentar desafíos. Por el contrario, **la inacción regulatoria es perjudicial ya que consolida asimetrías regulatorias, desincentiva la inversión y ralentiza el cierre de la brecha digital.**

Es fundamental para lograr una regulación inteligente y el éxito de la simplificación regulatoria el conocimiento del conjunto del ecosistema digital por parte de los reguladores y, fundamentalmente, contar con diagnósticos precisos, la adecuada identificación de las

10. Alemania ha llevado adelante una reforma de la Ley de Telecomunicaciones (Telekommunikationsgesetz) en 2025, <https://www.recht.bund.de/bgb/1/2025/181/VO.html>. La misma se centra en establecer un «interés público superior» en la expansión de la infraestructura de telecomunicaciones para acelerar los procedimientos de aprobación de despliegue de redes de fibra óptica y móviles y reducir la incertidumbre legal. Asimismo, el gobierno central y los estados federados (Länder) de Alemania han acordado la Agenda Federal de Modernización, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/foederale-modernisierungsaenda-2397632#:~:text=Weitere%20Informationen%20*%20Bund%2DLänder%2DGespräche%20Deutschland%20gemeinsam%20auf,Hand%20für%20einen%20modernen%20und%20effizienten%20Staat. La misma contiene más de 200 medidas para reducir la burocracia, entre ellas la sustitución de permisos previos para obras en dominio privado por declaraciones responsables, permitiendo iniciar trabajos de inmediato y la gestión digital para la solicitud y aprobación de tendidos de red a través del Registro Gigabit, eliminando el papeleo físico en las administraciones locales. Finalmente, el regulador Bundesnetzagentur (BNetzA) ha adaptado normativa para facilitar la inversión, extendiendo los derechos de uso de frecuencias (800 MHz, 1800 MHz y 2600 MHz) por cinco años adicionales (hasta 2030) para evitar la escasez artificial de espectro y dar estabilidad a las inversiones de los operadores, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2025/20250324_frequenzen.html#:~:text=Five%2Dyear%20extension,the%20country%20as%20from%202030;

11. El programa “Smarter Regulation” del Reino Unido fue establecido en 2023 con la publicación del documento estratégico “Smarter regulation to grow the economy”, <https://www.gov.uk/government/publications/smarter-regulation-to-grow-the-economy/smarter-regulation-to-grow-the-economy>. Ha tenido un significativo impacto en el mercado de las telecomunicaciones y servicios digitales mediante un enfoque de “pro-crecimiento” y la eliminación de cargas burocráticas. Uno de los cambios más significativos fue la extensión del “Growth Duty” al regulador Ofcom en 2024, [https://www.gov.uk/government/publications/smarter-regulation-one-year-on](https://www.gov.uk/government/consultations/smarter-regulation-extending-the-growth-duty-to-ofgem-ofwat-and-ofcom#:~:text=Consultation%20outcome,Smarter%20regulation:%20extending%20the%20growth%20duty%20to%20Ofgem%2C%20Ofwat%20and,This%20consultation%20has%20concluded,que obliga a considerar formalmente el crecimiento económico y la inversión en las decisiones regulatorias, equilibrando la protección al consumidor con la necesidad de infraestructuras digitales modernas como el despliegue de 5G y fibra óptica. Según el informe “Smarter Regulation: One Year On”, se estima que las reformas impulsadas por el programa Smarter Regulation han ahorrado a las empresas hasta £1,000 millones anuales en costos burocráticos, <a href=).

“ Al reducir asimetrías y cargas regulatorias obsoletas, se liberan recursos que las empresas pueden destinar a la innovación, la expansión de infraestructura y la oferta de servicios.

necesidades del sector, sostener el liderazgo y la competitividad en el marco de las tendencias internacionales y la revisión periódica de los marcos normativos mediante evaluaciones de impacto ex post. Los procesos participativos, mediante consultas tempranas y consultas públicas, contribuyen decididamente al logro de dichos objetivos.

El objetivo final es lograr una regulación inteligente que maximice los beneficios sociales, estimule la inversión en infraestructura e innovación y garantice una competencia justa en el conjunto de servicios digitales, asegurando así que los avances tecnológicos se traduzcan en un desarrollo sostenible y equitativo para toda la sociedad.

En este contexto, resulta necesario adoptar una visión amplia y sustantiva del fenómeno de la **sobrerregulación**, que no debe circunscribirse exclusivamente a tasas, contribuciones o cargas de naturaleza fiscal, sino extenderse al **conjunto de obligaciones, restricciones y costos regulatorios heredados de marcos normativos concebidos para un mercado analógico** y hoy desalineados con la dinámica de los mercados convergentes.

Así, la sobrerregulación se manifiesta también en obligaciones de distribución audiovisual como los regímenes de “must carry”, en impuestos o gravámenes específicos aplicables a determinados servicios o contenidos digitales, en los costos asociados a esquemas de sociedades de gestión colectiva que no reflejan las nuevas modalidades de producción, distribución y consumo de contenidos, así como en normas rígidas en materia de atención al cliente diseñadas para los servicios tradicionales.

Este entramado de obligaciones no financieras, que se ha acumulado a lo largo del tiempo por inercia regulatoria, genera sobrecostos estructurales, **distorsiona las condiciones de competencia entre actores que operan en un mismo mercado relevante** y desvía recursos que podrían destinarse a inversión, innovación y la mejora de la experiencia del usuario.

Una regulación verdaderamente inteligente requiere, por tanto, de una revisión integral de las obligaciones y cargas regulatorias, evaluando su pertinencia, proporcionalidad y contribución efectiva a los objetivos de política pública en el entorno digital actual, como condición necesaria para un marco regulatorio más eficiente, neutro y orientado a resultados.

Finalmente, el objetivo de lograr una regulación inteligente, en el marco de procesos de simplificación regulatoria y desregulación, exige adoptar un enfoque de gobernanza regulatoria ágil y moderno, en contraposición al enfoque regulatorio tradicional de carácter estático y reactivo. Este nuevo paradigma, que se sustenta en un adecuado conocimiento del mercado y en la evidencia, promueve procesos anticipatorios, evaluaciones continuas, el uso de herramientas innovadoras —como *sandboxes* regulatorios y el análisis de datos— y la revisión activa del marco regulatorio para evitar su obsolescencia.

Existe un claro contraste entre el enfoque regulatorio tradicional y el enfoque propuesto que es fundamental comprender. Estos dos enfoques representan dos abordajes diferenciados y quizás ese contraste encierre la resistencia que pueda presentarse en la gobernanza tradicional, obstaculizando el surgimiento de un nuevo paradigma regulatorio.

Tabla 1
Enfoque regulatorio tradicional y una visión más moderna. Mensajes clave

Eje conceptual	Enfoque tradicional	Enfoque moderno / simplificación regulatoria	Impacto esperado
Modelo regulatorio	Estático, prescriptivo y reactivo ("regular y olvidar")	Ágil, adaptativo y basado en evidencia	Mayor capacidad de adaptación al cambio tecnológico
Objetivo principal	Control y cumplimiento formal	Facilitación de inversión, competencia e innovación	Expansión de infraestructura y cierre de brecha digital
Diseño normativo	Rígido y detallista, orientado a tecnologías específicas	Tecnológicamente neutro y orientado a resultados	Reducción de obsolescencia normativa
Evaluación de la regulación	Análisis ex ante sin validación posterior	Análisis de impacto ex ante y ex post, revisión periódica	Mejora continua de la calidad regulatoria
Cargas regulatorias	Acumulación de obligaciones y costos administrativos	Simplificación, eliminación de cargas innecesarias	Liberación de recursos para inversión e innovación
Rol del regulador	Supervisor y sancionador	Facilitador estratégico y arquitecto del ecosistema digital con simplificación regulatoria.	Mayor legitimidad y efectividad de la regulación
Herramientas clave	Sanciones y controles tradicionales	AIR, consultas públicas, sandboxes, uso de datos	Regulación más eficiente y proporcionada

Fuente: elaboración propia

* Resumen de la Sección 1

La Sección 1 desarrolla el marco conceptual de la simplificación regulatoria como motor para el desarrollo de las telecomunicaciones en un contexto de profunda convergencia tecnológica.

El mismo parte del diagnóstico de que los modelos regulatorios tradicionales, diseñados para servicios segmentados y tecnologías hoy superadas, se han vuelto progresivamente obsoletos y generan cargas desproporcionadas que desalientan la inversión, limitan la competencia y dificultan el cierre de la brecha digital. En este escenario, la simplificación regulatoria deja de ser una mera reducción normativa para convertirse en un enfoque estratégico de gobernanza ágil, orientado a adaptar la regulación a la velocidad del cambio tecnológico.

La sección destaca que una regulación moderna debe apoyarse en mecanismos de análisis costo-beneficio y *checks and balances*, incorporando de forma sistemática instrumentos como el análisis de impacto regulatorio (*ex ante* y *ex post*), la revisión periódica de normas y la instrumentación de procesos participativos.

La sobrerregulación genera costos directos e indirectos significativos —cargas administrativas, duplicidades y fricciones operativas— que actúan como un verdadero “impuesto a la innovación”, desviando recursos que podrían destinarse a inversión, innovación y expansión de infraestructura.

Asimismo, se plantea la necesidad de avanzar hacia una regulación inteligente para los servicios convergentes, entendida no como ausencia de reglas sino como un marco normativo claro, predecible, tecnológicamente neutro y basado en evidencia. Enfatiza que la desregulación y la simplificación regulatoria bien diseñadas fomentan la competitividad, optimizan procesos internos y fortalecen la sostenibilidad del sector, alineando los incentivos del mercado con los objetivos de política pública.

Finalmente, la Sección 1 introduce el concepto de gobernanza regulatoria ágil, en contraposición al enfoque regulatorio tradicional estático y reactivo. En este marco se sientan los elementos conceptuales que se traducen en criterios generales para el desarrollo de una guía práctica de implementación de la mejora regulatoria en el sector TIC.



2. Criterios generales para el desarrollo de una guía práctica de implementación de la mejora regulatoria

La presente sección aborda los pilares fundacionales para la implementación de una política de mejora regulatoria y los elementos centrales a considerar para el desarrollo de una guía práctica para llevarla a cabo.

El objetivo de la misma es plantear cuatro pilares generales que deben sustentar una estrategia de mejora regulatoria. Dichos pilares serán luego empleados en la evaluación de distintos casos o ejemplos de aplicación en la sección siguiente, sirviendo cada uno de ellos como criterio de elección de los casos de modo de unir la práctica real de la simplificación regulatoria con los elementos conceptuales que debe contener una estrategia simplificadora.

2.A Criterios generales para una estrategia de simplificación regulatoria

El proceso de implementación de la política pública de mejora regulatoria debe basarse en criterios generales preestablecidos que determinen los objetivos con transparencia, ordenen la tarea de las instituciones involucradas, establezcan metodologías de acción y definan procedimientos de evaluación continua.

Dichos criterios asisten la tarea del regulador en el tiempo, mejorando la previsibilidad y eficacia de su accionar. En definitiva, **se trata de lograr un proceso regulatorio eficaz, flexible a los cambios tecnológicos y simplificado** que permita concretar una regulación inteligente y evolutiva para el ecosistema digital.

“ La mejora regulatoria es un proceso continuo de adaptación, aprendizaje y evolución.

La construcción de una guía de implementación de la mejora regulatoria debe combinar, en línea con lo sugerido por el BID¹², tres partes principales: **objetivos, principios y procedimiento**. Es decir, la guía debe enunciar los objetivos que persigue la regulación, los principios y valores que orientan la intervención regulatoria y los procedimientos que se han de seguir para la adopción, aplicación y la revisión de decisiones.

En términos generales, **existe consenso en el ámbito regulatorio acerca de que el impulso de las TIC exige marcos regulatorios flexibles y simplificados, que promuevan la innovación tecnológica y a la vez reduzcan los costos de su aplicación y cumplimiento**. Para concretar este consenso es imprescindible una revisión profunda de la práctica de los reguladores, para lo cual la mejora regulatoria es una importante herramienta.

Además del marco institucional y normativo que establece la política general y sus instrumentos, que se analizan a continuación como elementos básicos de esta política, **la mejora regulatoria es un proceso continuo de adaptación, aprendizaje y evolución**.

En el ámbito de las TIC y los servicios digitales, las regulaciones estáticas, que no son evaluadas, se vuelven obsoletas rápidamente, creando barreras a la innovación y una pérdida de competitividad de la industria, así mismo dejando a los usuarios desprotegidos frente a los nuevos desafíos. En este contexto, las instituciones sectoriales y particularmente los reguladores requieren de una revisión periódica del marco normativo¹³.

Los reguladores modernos deben actuar como arquitectos del ecosistema digital, utilizando su capacidad no solo para corregir fallas de mercado, sino para habilitar activamente la innovación, promover la competencia, incentivar la inversión y proteger de manera efectiva el bienestar de los usuarios a través de la promoción de la inversión para la extensión y capacidad de las redes.

Las herramientas de mejora regulatoria y su eficiente implementación facilitan a los reguladores dicha tarea, dotándolos de mejores condiciones para navegar la complejidad de la era digital y asegurar sus beneficios a los ciudadanos. Promover la participación activa de los actores de la industria, quienes están en conocimiento de las prioridades de una estrategia regulatoria, contribuye decididamente al diseño de estas mejoras.

Los cuatro pilares de una política de mejora regulatoria

El proceso de definición de una agenda de mejora regulatoria debe tomar los esfuerzos ya realizados en nuestra región. **Destacan los trabajos que ha llevado adelante la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) para promover el desarrollo de objetivos y herramientas de mejora regulatoria**, armonizar políticas, mejorar la eficiencia y promover estándares comunes que impulsen la transformación digital. Los trabajos de la CITEL se han plasmado particularmente en la aprobación de la recomendación “Mejores Prácticas en Mejora Regulatoria en Beneficio de los Usuarios de los Servicios de Telecomunicaciones”¹⁴ y la “Guía para la Implementación de las Recomendaciones sobre Mejores Prácticas en Mejora Regulatoria en Beneficio de los Usuarios de los Servicios de Telecomunicaciones”¹⁵.

12. BID, “Metodología de simplificación regulatoria”, 2022, <https://publications.iadb.org/es/metodologia-de-simplificacion-regulatoria-de-mercados-de-telecomunicaciones>.

13. En este aspecto pueden consultarse las “Directrices de Prácticas Óptimas del GSR-25” de la UIT, <https://www.itu.int/net/epub/BDT/2025-GSR-25-Best-Practice-Guidelines-5/index.html#p=1>.

14. Recomendación CCP.I/REC. 44 (XLIV-24) de CITEL.

15. Documento CCP.I-TIC/doc. 5719/25 de CITEL.

“ Los reguladores modernos deben actuar como arquitectos del ecosistema digital, utilizando su capacidad para habilitar activamente la innovación, promover la competencia, incentivar la inversión y proteger de manera efectiva el bienestar de los usuarios a través de la promoción de la inversión para la extensión y capacidad de las redes.

Por su parte, la **UIT** subraya que un marco regulatorio bien implementado es crucial para crear una infraestructura TIC resiliente y promover la inclusión digital. Asimismo, la **OCDE** destaca que la mejora regulatoria no solo facilita el cumplimiento de los objetivos de política pública, sino que también genera un entorno favorable y eficiente para la innovación y el crecimiento económico¹⁶. Este enfoque sistémico asegura que la regulación actúe como un catalizador del progreso, en lugar de una barrera burocrática.

De estos aportes y de esta misma investigación, surgen los pilares de la mejora regulatoria que se explican a continuación.

1. Un marco fundacional sólido que establece principios y objetivos claros.

Previo a la implementación de herramientas regulatorias específicas, es imperativo construir una base institucional y jurídica sólida como primer componente de la mejora regulatoria, que defina con claridad los objetivos y principios rectores de la política regulatoria asegurando la coherencia, legitimidad y eficacia de todas las acciones posteriores. Ello permite establecer un marco de acción claro para los reguladores, certidumbre para los agentes del mercado y transparencia para la ciudadanía. Sin esta estructura, las herramientas regulatorias corren el riesgo de ser aplicadas de manera aislada e inconsistente, mermando su potencial transformador.

Varios países de la región han logrado avances significativos en la institucionalización de sus políticas de mejora regulatoria, estableciendo los correspondientes marcos jurídicos, entre ellos **Brasil**^{17 18}, **Colombia**¹⁹ y **México**²⁰. En este último caso, el ya extinto IFT pudo construir una agenda regulatoria que materializó progresos que se espera la actual Comisión Reguladora de Telecomunicaciones (CRT) pueda continuar.

2. La aplicación rigurosa de instrumentos del ciclo regulatorio.

Un marco fundacional robusto no es un fin en sí mismo, sino la plataforma que dota de coherencia y legitimidad a los instrumentos operativos de la mejora regulatoria como se analizará a continuación.

Las iniciativas regionales han puesto énfasis en la necesidad de establecer un conjunto de instrumentos o herramientas operativas que traducen la estrategia de mejora regulatoria en resultados tangibles y permiten a los reguladores diseñar, implementar y evaluar la regulación

16. OECD Regulatory Policy Outlook 2025, op cit.

17. Brasil, Ley N° 13.848, de 25 de junio de 2019. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/13848.htm.

18. Brasil, Decreto N° 10.411, de 30 de junio de 2020. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm.

19. Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia, Documento de Política de Mejora Regulatoria. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documentos/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

20. Instituto Federal de Telecomunicaciones de México, Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el DOF el 8 de noviembre de 2017. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5503960&fecha=08/11/2017#gsc.tab=0.

de manera sistemática, transparente y basada en evidencia. Su aplicación transforma los objetivos y principios de la política de mejora regulatoria en prácticas concretas que mejoran la efectividad de la intervención gubernamental.

Los principales instrumentos operativos que se han identificado son la implementación de agendas regulatorias; el análisis de impacto regulatorio (AIR), también conocido como análisis de impacto normativo (AIN), antes de su emisión (*ex ante*) y de las regulaciones existentes (*ex post*); procesos de consulta pública y audiencias públicas para garantizar la participación de los actores del mercado en el proceso regulatorio, incluidos los procesos de consulta temprana; y la formulación de planes de implementación. La región cuenta con ejemplos destacables en la aplicación de algunos de estos instrumentos operativos.

En este sentido, el AIR adquiere un rol central como herramienta para disciplinar la intervención pública y evitar la reproducción de esquemas regulatorios inerciales. Su aplicación no debe ralentizar los procesos de mejora regulatoria, y más bien servir como instrumento para su constante evaluación y simplificación. Cualquier nueva norma, así como el mantenimiento o actualización de regulaciones vigentes, debe someterse a un filtro estricto de necesidad y proporcionalidad, evaluando de manera sistemática si la intervención regulatoria es efectivamente imprescindible en el contexto de la dinámica digital y si constituye la alternativa más eficiente frente a otras opciones posibles, incluidas la no intervención, la autorregulación y otros enfoques flexibles. El AIR debe permitir verificar no solo la existencia real de una falla de mercado, sino también si la regulación propuesta es adecuada, proporcional y consistente con la velocidad de la innovación tecnológica, evitando imponer cargas que puedan volverse rápidamente obsoletas o generar efectos adversos sobre la inversión y la competencia en el ecosistema digital. De este modo, el AIR se consolida como un mecanismo clave de autolimitación regulatoria y de mejora continua de la calidad normativa, asegurando que los beneficios de la regulación superen claramente sus costos económicos, sociales y operativos.

Los instrumentos del ciclo regulatorio señalados deben tener una adecuada **institucionalidad**. En este sentido, más allá de resultar perfectibles en su implementación, hay ejemplos en la región que pueden destacarse.

En materia de Agendas Regulatorias pueden mencionarse a **Perú**²¹ y **Colombia**²². Los casos del ya extinto IFT en **México**²³ y de la **CRC en Colombia**²⁴ son destacables en materia de Análisis de Impacto Regulatorio. Con relación a los procesos consultivos y participativos, en Perú el OSIPTEL publica una “matriz de comentarios” donde responde a cada opinión recibida durante el proceso de aprobación de una norma explicando si fue acogida y por qué. Brasil ha institucionalizado con éxito los procesos de consulta pública. En **México**, el ya extinto IFT había desarrollado un abanico de herramientas de participación incluyendo un registro de trámites²⁵, un registro de regulaciones para fortalecer la transparencia y consultas públicas, concretando progresos que se espera puedan continuar bajo el nuevo diseño institucional que llevan adelante la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones y la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones (CRT)²⁶.

Los procesos participativos deben ser un verdadero diálogo constructivo con la industria donde los aportes y comentarios sean efectivamente discutidos durante el proceso de mejora normativa y no únicamente el cumplimiento de un requisito formal.

21. OSIPTEL, Perú. Caso de referencia sobre agenda temprana citado en OEA/CITEL, Guía para la Implementación de las Recomendaciones, (2025), p. 10. Disponible en: <https://sociedadtelecom.pe/impacto-regulatorio/plan-anual-2024.html>

22. Colombia, Decreto 2696 de 2004, art. 7, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1078 de 2015.

23. Instituto Federal de Telecomunicaciones de México, caso de referencia sobre metodología de AIR citado en OEA/CITEL, Guía para la Implementación de las Recomendaciones, (2025), p. 14.

24. Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia, caso de uso de análisis multicriterio referenciado en los documentos CCPI-2023-43-5451 y CCPI-2023-43-5451p1. Citado en OEA/CITEL, Guía para la Implementación de las Recomendaciones, (2025), p. 15.

25. Comisión Reguladora de Telecomunicaciones, portal de Consultas Públicas, <https://portal.crt.gob.mx/consultapublica>.

26. El desafío actual en México es la coordinación y colaboración entre múltiples entidades que tienen atribuciones regulatorias en el sector.

3. Modernización continua a través de la simplificación y la digitalización.

La correcta aplicación de los instrumentos operativos asegura que el ciclo regulatorio sea robusto y receptivo, pero también es necesaria una modernización constante del marco normativo.

Este pilar de la mejora regulatoria se enfoca en asegurar que el acervo regulatorio sea ágil, accesible y esté libre de cargas innecesarias. En el dinámico sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, un marco inteligente y eficiente es una condición indispensable para fomentar la innovación y la competitividad, eliminando barreras y cargas que puedan limitar y sofocar el progreso.

Los instrumentos de modernización regulatoria más destacados han sido los mecanismos de simplificación regulatoria, la implementación del gobierno electrónico (o gobierno digital), definido como el uso de las TIC para mejorar la gestión pública y agilizar trámites administrativos y la estrategia de datos abiertos.

Un ejemplo destacado de simplificación regulatoria en la región es el caso de **Brasil**, donde la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) ha implementado una iniciativa de **“guillotina regulatoria” que entre 2019 y 2020 ha llevado a revocar 170 resoluciones obsoletas y la reducción significativa de su acervo normativo**. Colombia, por su parte, buscó avanzar en una metodología de revisión normativa integral que lleva adelante la CRC. También debe destacarse el caso de México que, con las reformas de 2025, aprobó legislación de simplificación burocrática (por ejemplo, ventanilla única para trámites asociados a inversiones) además de la digitalización en todos los niveles de gobierno. Estos cambios forman parte de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones. Otro ejemplo de simplificación, en este caso para los servicios satelitales, lo encontramos en Argentina con el nuevo Reglamento General de Gestión y Servicios Satelitales, el cual simplifica los requisitos de registro de operadores de satélites, sin restricciones sobre el origen de los prestadores.

En materia de gobierno electrónico, **Panamá** ha llevado adelante la iniciativa Panamá Digital que centraliza el acceso a todos los trámites estatales a través de un portal único, mientras que la plataforma SATEL (Sistema de Administración de las Telecomunicaciones) facilita la gestión de concesiones y solicitudes de frecuencias en el sector de telecomunicaciones. En **Argentina**, la plataforma TAD²⁸ (trámites a distancia) ha centralizado a través de un único portal el acceso a un sustancial número de trámites estatales, incluidos los principales trámites que se realizan ante el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), como el acceso a las licencias TIC o el acceso al cumplimiento de obligaciones de pago de tasas, derechos y aportes a través de la plataforma HERTZ. Con relación a las Estrategias de Datos Abiertos, en Colombia la CRC implementó la estrategia postdata.gov.co para garantizar el acceso a datos de los sectores TIC, Postal y Audiovisual²⁹ y en Perú, el OSIPTEL desarrolló el portal PUNKU que se alimenta de reportes de información periódica y ofrece aplicaciones para que los usuarios tomen decisiones informadas³⁰.

4. La adopción de enfoques innovadores y adaptativos de regulación.

Los esfuerzos de modernización y simplificación normativa son cruciales, pero la vertiginosa evolución tecnológica impone a los reguladores la necesidad de explorar nuevos enfoques,

27. Ver <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/323640/20250408>

28. <https://tramitesadistancia.gob.ar/#/inicio>.

29. Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia, Estrategia de Datos Abiertos. Disponible en: <https://www.postdata.gov.co>.

30. OSIPTEL, Perú, Portal de datos abiertos PUNKU. Disponible en: <https://punku.osiptel.gob.pe/>.

“ El objetivo de la autorregulación debe ser la coordinación sectorial voluntaria para resolver asuntos del mercado sin la necesidad de incorporar la obligatoriedad de normativa desde las autoridades.

como la regulación convergente, responsiva, los *sandboxes* regulatorios, la corregulación y la autorregulación, para dar lugar a los nuevos desarrollos tecnológicos y de mercado, con una óptica más amplia e integral del conjunto del ecosistema digital y sus actores, contemplando también las nuevas ofertas y modalidades de servicios digitales desarrolladas por los nuevos actores del mercado. El uso de instrumentos como la simplificación regulatoria y la autorregulación, transparencia en espacios regulatorios y la desregulación selectiva deben complementar, y en algunos casos priorizar su uso, respecto de la adopción de normativas prescriptivas tradicionales.

En línea con una mirada convergente del ecosistema digital, la Ley Argentina Digital³¹ establece como eje rector la implementación de una licencia única que supera el paradigma de las licencias específicas por servicio. Al unificar las licencias bajo la figura de “Servicios TIC”, la norma elimina las barreras normativas que históricamente impedían que los prestadores de telecomunicaciones y los de televisión de pago o por suscripción operaran en condiciones de competencia simétrica. Esta reconfiguración normativa ha permitido que los agentes económicos integren sus servicios, adaptando el marco regulatorio a la nueva realidad de la infraestructura convergente. Por su parte, ANATEL ha optado por extinguir la denominada “Norma 4” de 1995³², que establecía la distinción entre servicios de telecomunicación (sujetos a una regulación más estricta) y servicios de valor adicionado (SVA), como el acceso a Internet. La justificación de la agencia fue que esta lógica dual ya no era compatible con la convergencia tecnológica, donde la infraestructura y el acceso a Internet a menudo son provistas por el mismo agente de mercado³³.

Un ejemplo destacado de autorregulación en la región puede referirse en **Brasil** con el Sistema de **Autorregulación** de Telecomunicaciones (SART) creado por los operadores de telecomunicaciones, mediante el cual se establecen normas de conducta en áreas como telemarketing, cobranza y atención al cliente y mediación en la resolución de conflictos³⁴. En **Colombia**, la experiencia pionera de la CRC con su *sandbox* regulatorio para servicios de comunicaciones lanzado en 2020 es un caso relevante en la región, habiendo permitido probar innovaciones como los contratos convergentes de servicios fijos y móviles.

Es importante señalar que el objetivo de la autorregulación debe ser la coordinación sectorial voluntaria para resolver asuntos del mercado sin la necesidad de incorporar la obligatoriedad de normativa desde las autoridades. Cabe señalar que, en algunos contextos, los reguladores terminan incorporando buenas prácticas de autorregulación en el marco regulatorio de carácter obligatorio, lo que resulta en el vaciamiento de la autorregulación. Las autoridades deben utilizar la corregulación y la autorregulación como instrumentos que les permitan simplificar el ordenamiento sectorial cuando sea posible delegar la definición y cumplimiento de estándares de mercado bajo esquemas de mercado e iniciativas privadas.

Asimismo, los reguladores pueden utilizar las tecnologías emergentes para mejorar su eficiencia. Herramientas como el *web scraping*, la Inteligencia Artificial (IA) y el *Big Data* pueden automatizar la recolección de información y analizar grandes volúmenes de datos para identificar tendencias y mejorar la verificación del cumplimiento normativo.

31. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27078-239771>

32. <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/78-portaria-148>.

33. Veloso, Elisabeth, 2025, <https://nic.br/noticia/na-midia/extincao-da-norma-4-pela-anatel-e-a-convergencia-regulatoria-com-os-pls-2-630-20-e-4-557-24/>. Debe agregarse que esta reforma llevada a cabo por ANATEL ha sido cuestionada por quienes entienden que la extinción de la “Norma 4” interfiere en el modelo de gobernanza multisectorial de Internet en Brasil, un principio protegido por el Marco Civil de Internet.

34-. Sistema de Autorregulación de Telecomunicaciones (SART), Brasil. Disponible en: <https://conexis.org.br/autorregulacao/sart/institucional/sobre-o-sart/#>.

“ Simplificación Regulatoria consiste en identificar y eliminar regulaciones obsoletas, redundantes o ineficaces, contribuyendo a un entorno regulatorio más ágil y adaptado a las nuevas realidades tecnológicas y de mercado

En base al análisis precedente, acerca de los cuatros pilares de la política de mejora regulatoria de las TIC, puede concluirse que **en nuestra región se han realizado avances fundamentalmente en cuanto al desarrollo teórico y conceptual de la política de mejora regulatoria y en la definición de las bases institucionales y normativas esenciales para su desarrollo.** Ahora bien, tan importante como el marco fundacional y las bases institucionales y normativas es la **aplicación concreta y práctica de la política de mejora regulatoria, aspecto en el cual aún se observan importantes posibilidades para realizar mejoras y avances cualitativos en la región, como veremos en el siguiente capítulo.**

En definitiva, teniendo en cuenta los avances institucionales y normativos en distintos países de la región para la implementación de los componentes esenciales de una política de mejora regulatoria para los servicios de telecomunicaciones, existe una oportunidad para profundizar y complementar los esfuerzos de construcción del marco normativo e institucional de la política de mejora regulatoria en el ámbito de las TIC, con un abordaje de implementación concreto y práctico de dicha política mediante el estudio y análisis de casos concretos de regulación en telecomunicaciones en nuestra región a ser abordados bajo el prisma de la política de mejora regulatoria con la previa definición de criterios generales para llevar a cabo dicha tarea.

2.B Elementos esenciales de una guía de simplificación regulatoria

Además de los criterios generales que deben definirse en una guía práctica de mejora regulatoria, **es oportuno definir criterios específicos que atiendan áreas concretas y prioritarias del quehacer regulatorio.** A continuación, proponemos los elementos básicos que debe contener una guía práctica de mejora regulatoria, con particular énfasis en la simplificación regulatoria, los cuales guardan relación con los cuatro pilares básicos antes señalados.

Dichos elementos básicos surgen también de la revisión de aportes de diversos organismos internacionales involucrados en la materia y que han definido un cuerpo de mejores prácticas en esta área^{35 36 37 38}.

Los elementos identificados se detallan a continuación:

Objetivos

Toda acción regulatoria debe basarse en objetivos precisos que permitan a la industria, y la población en general, visualizar la motivación de las decisiones normativas y reglamentarias que se adoptan.

La recomendación general en este aspecto para una guía práctica de mejora regulatoria es la **enunciación clara de los objetivos de política pública que deben justificar el dictado de normas y regulaciones.** El regulador debe precisar qué se busca lograr con la intervención regulatoria, diferenciando entre medios y fines. Esta tarea requiere de criterios robustos,

35. CEABAD, “La importancia de la mejora regulatoria y competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones”, 2025.

36. OEA, “Mejores prácticas en regulación de las telecomunicaciones”, 2024.

37. BID, “Metodología de simplificación regulatoria de mercados de telecomunicaciones”, 2022.

38. Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, “Guía para la implementación de las recomendaciones sobre mejores prácticas en mejora regulatoria en beneficio de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones”, 2025.

“ La evolución tecnológica ha cambiado radicalmente la estructura de la industria de las tecnologías de la información y las comunicaciones, exigiendo al regulador a adaptarse a las nuevas circunstancias del mercado

tanto para la identificación como para el análisis y priorización de los temas clave y áreas de oportunidad relevantes a cada país y contexto regional. Este es un aspecto crucial para el éxito de la intervención regulatoria.

Uno de los objetivos más relevantes de la mejora regulatoria, como objetivo específico a lograr, es el de **Simplificación Regulatoria**, que presenta dos aristas diferenciadas. Un primer aspecto de este objetivo consiste en **identificar y eliminar regulaciones obsoletas, redundantes o ineficaces, contribuyendo a un entorno regulatorio más ágil y adaptado a las nuevas realidades tecnológicas y de mercado**, que elimine cargas y barreras regulatorias que muchas veces generan distorsiones y asimetrías.

El segundo aspecto del objetivo de Simplificación Regulatoria que debe perseguir el regulador en el marco de la mejora regulatoria, es **autoimponerse la obligación de diseñar una regulación selectiva, debidamente justificada y asumiendo que la misma es - en buena medida - una necesidad excepcional**. La presunción de la necesidad de intervención debe estar debidamente fundamentada en la existencia de una falla de mercado, circunstancia que es menos frecuente de lo usualmente aceptado.

Resumiendo, el objetivo de **simplificación regulatoria no sólo exige una revisión de las normas vigentes**, una suerte de administración del acervo de normas acumuladas a lo largo del tiempo y que resultan muchas veces arcaicas e innecesarias, sino también una posición de autolimitación y cautela por parte de los reguladores frente al futuro para intervenir sólo en la medida que se fundamente debidamente una falla de mercado.

Principios rectores

Una guía práctica de mejora regulatoria no sólo debe exponer los objetivos que se persiguen sino también los principios que guían y sustentan el accionar de autoridades y reguladores.

La evolución tecnológica ha cambiado radicalmente la estructura de la industria de las tecnologías de la información y las comunicaciones, exigiendo al regulador a adaptarse a las nuevas circunstancias del mercado, con las nuevas dinámicas y actores del conjunto del ecosistema digital. Una adaptación eficaz exige tener un marco de principios que orienten la intervención regulatoria y – al igual que los objetivos - esos principios deben ser claros y exigibles.

A continuación enunciamos los que, a nuestro juicio, deberían ser los principios básicos que debe contener una guía práctica de mejora regulatoria:

- + **Importancia del diagnóstico y la evidencia en la definición de las reglas:** Un aspecto crucial de la eficacia de la práctica regulatoria es contar con diagnósticos sólidos, con la utilización de datos y evidencia para fundamentar las razones de las decisiones regulatorias.
- + **Transparencia regulatoria:** El proceso decisorio para la aprobación de normas debe ser público, transparente, sistemático, reglado y replicable.
- + **Proceso regulatorio participativo:** Siempre es beneficiosa la participación de los actores de la industria de las telecomunicaciones sujetos a la regulación en la definición de las normas. Asimismo, la participación formal de los actores del mercado en el proceso regulatorio contribuye a la transparencia, robustez y legitimidad regulatoria. La guía práctica debe establecer los procedimientos para llevar adelante dicha participación.

+ Análisis de impacto: Toda regulación es, esencialmente, un ejercicio que surge de un análisis del funcionamiento del mercado. Además, en gran medida, es un ejercicio “ex ante”, es decir, parte de un análisis y una expectativa de cómo funcionará ese mercado a partir de la imposición de la regla. Por ello, es recomendable no sólo evaluar el impacto previo a la adopción de normas, sino además reconocer la necesidad de realizar revisiones periódicas del impacto de la regulación después de su adopción, tal como han establecido claramente algunas jurisdicciones³⁹. La guía práctica de mejora regulatoria debe establecer el procedimiento de evaluación de impacto regulatorio.

Procedimientos para la acción

Definidos los objetivos y los principios que gobiernan la acción regulatoria, la guía práctica debe proponer los procedimientos de acción y de evaluación que llevará adelante el regulador.

Los procedimientos se pueden dividir en tres secuencias temporales, a saber:

+ Identificación de áreas críticas de intervención regulatoria: Un primer criterio fundamental es contar con un proceso eficaz para detectar problemáticas estructurales (normas obsoletas, rigidez institucional, dificultades para el despliegue de infraestructura, falta de competencia, brechas digitales, etc.) que deban ser atendidas con reformas pertinentes.

Con el objetivo de acelerar y focalizar la toma de decisiones, este criterio podría incluir una categorización temática que agrupe las cuestiones regulatorias en grandes funciones o áreas de acción como puede ser entorno para la inversión, asimetrías, acceso, competencia, seguridad, infraestructura, derechos de usuarios y gobernanza institucional, entre otras.

Una función clave de esta identificación de áreas críticas es darle previsibilidad a los actores de la industria en cuanto a las preocupaciones o prioridades del regulador que pueden justificar alguna intervención. Un ejemplo que puede tomarse al respecto son los análisis de mercados relevantes que lleva a cabo la Comisión Europea.

+ Justificación de la intervención regulatoria: En esta etapa debe incluirse una justificación fundada de porqué un área resulta crítica y el porqué de la necesidad de intervención regulatoria. En esta evaluación puede hacerse uso de instrumentos como los procesos de consulta pública y retroalimentación desde múltiples actores siguiendo la metodología de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) para consultas significativas⁴⁰ o de algunas experiencias comparadas⁴¹. También es recomendable el uso de un benchmarking regional, entre otros instrumentos.

Como señalamos anteriormente respecto a la adopción de enfoques innovadores y adaptativos de regulación como uno de los pilares básicos de la mejora regulatoria, resulta importante aquí la evaluación de alternativas a la intervención regulatoria tradicional, considerando opciones como la no intervención, la autorregulación o la regulación flexible, que siempre deben considerarse como opciones principales de política si las condiciones de la industria lo permiten. Estas alternativas permiten la adopción de reglas proporcionales y flexibles, orientadas a la neutralidad tecnológica y la competencia. El Código de Buenas Prácticas para el despliegue de infraestructura de la CRC en Colombia⁴² puede constituir un ejemplo de ello.

39. OSIPTEL/OCDE, “Análisis de Impacto Regulatorio”, 2023. CRC, “Resultados de evaluación ex post de resoluciones regulatorias”, 2024. OSIPTEL Perú, “Evaluación del impacto Ex Post”, 2023.

40. UIT, “Guía para consultas públicas significativas”, 2023.

41. Por ejemplo, DigitalRegulation.org, “Guía para consultas públicas”, 2023.

42. CRC Colombia/BID, “Buenas Prácticas para despliegue de infraestructura TIC”, 2020.

Además, se sugiere incorporar *sandboxes* regulatorios e instrumentos de pruebas y experimentación antes de escalar regulaciones que puedan resultar contrarios a la innovación tecnológica. Los casos de *sandboxes* regulatorios de la ANATEL, en Brasil, para Inteligencia Artificial (2025) y de la CRC, en Colombia, en materia de compartición de infraestructura y portabilidad numérica, son destacables⁴³. Sin embargo, los resultados y efectividad de este tipo de ejercicios tienen la oportunidad de ser evaluados y revisados para mejorar su implementación e impacto sobre la innovación.

Asimismo, resulta recomendable contar con métodos y mecanismos para identificar buenas prácticas internacionales en regulación sectorial. Los criterios que pueden sugerirse para identificar, recopilar y aplicar buenas prácticas internacionales son varios. Por ejemplo, la realización de análisis regulatorios comparados y uso de matrices de análisis.

Un método fundamental para identificar buenas prácticas es la realización o consulta de análisis comparativos de marcos regulatorios de diversas jurisdicciones. Para el sector convergente (medios de comunicación, telecomunicaciones y entretenimiento) existen antecedentes valiosos que sirven como referencia y herramientas de análisis. Entre ellos se pueden mencionar la matriz de análisis para la clasificación y comparación de marcos regulatorios convergentes⁴⁴ y manuales específicos como el Broadband Strategies Handbook (Banco Mundial, 2012), el Telecommunications Regulation Handbook (Banco Mundial, 2011) o más recientemente el Digital Regulation Handbook (Banco Mundial y UIT, 2020).

Asimismo, puede apelarse a la adopción de estándares y metodologías de organismos internacionales, con influencia en la definición de estándares regulatorios. El seguimiento de esas directrices es una forma clave de integrar las buenas prácticas. A modo de ejemplos, la **OCDE** es citada por publicar su manual para la redacción de normas regulatorias, concebido como una herramienta de análisis previo para revisar el impacto que tendrá una decisión antes de aprobarla en función del objetivo buscado. Además, se menciona explícitamente el uso de su Manual Introductorio para realizar Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) (RIA, por sus siglas en inglés). Por su parte, la **UIT** publica informes internacionales y establece definiciones y criterios de medición para distintos indicadores de telecomunicaciones. También puede citarse a la Relatoría de Mejora Regulatoria de la **CITEL**, que tiene como objetivo facilitar el intercambio de información y buenas prácticas entre las administraciones de los países miembros. Finalmente, el extinto Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) utilizaba la comparación explícita de la regulación de una problemática específica en otros países como parte de su Análisis de Impacto Regulatorio, por citar otro ejemplo. Concretamente, para la propuesta de un sistema de métricas de telecomunicaciones se revisaron los requerimientos de información de organismos internacionales y reguladores de países seleccionados (como Australia, Brasil, Chile, Colombia, Reino Unido y EE. UU.). El diseño de los nuevos formatos electrónicos de información (eFIM) se basó en esta evidencia internacional.

En definitiva, cualquiera sea la fuente o conjunto de ellas empleada, es recomendable identificar mejores prácticas mediante un proceso estructurado de recopilación de información de otros países y reguladores que debe estar incorporado como parte de los procedimientos en la guía práctica de mejora regulatoria.

⁴³. Anatel, Brasil, "Sandbox regulatorio para IA", 2025; DigitalRegulation.org, "Un caso para un entorno regulatorio de las TIC", 2024; CRC, Colombia, "Historial de convocatorias Sandbox Regulatorio", 2025.

⁴⁴. Crettaz, Nuevos contextos regulatorios en el sector convergente de los medios, las telecomunicaciones y el entretenimiento: una propuesta de matriz de análisis, 2016.

+ Evaluación continua y ex post: Finalmente, las iniciativas regulatorias deben reconocer que generan impactos, tanto desde el punto de vista formal como de los incentivos de las partes alcanzadas por la regulación.

Un elemento relevante es tener una mirada amplia sobre las dimensiones de impacto económico, social, tecnológico y ambiental en cada reforma normativa y tener capacidad de integrarlas en una propuesta coherente.

El “Análisis de Impacto Normativo” (AIN) o “Análisis de Impacto Regulatorio” (AIR), es una herramienta que mejora la calidad de la regulación, asegurando que cualquier nueva norma o modificación esté basada en evidencia y análisis de impactos potenciales, tanto positivos como negativos. Busca garantizar que la regulación sea eficaz, eficiente y justificada, evitando intervenciones regulatorias innecesarias o costosas para la industria y los usuarios.

Para alcanzar ese propósito debe darse un procedimiento estructurado, que incluye la evaluación prospectiva, pero también el monitoreo y evaluación ex post a través de procesos institucionalizados para dar seguimiento al cumplimiento y a los resultados de la regulación, procurando su modificación o eliminación si fuera necesario.

El proceso de evaluación ex post permite estimar si los objetivos se han alcanzado y los costos involucrados. Por ejemplo, es recomendable el uso de tableros de indicadores y revisiones periódicas para medir efectividad y adaptabilidad de las políticas.

Finalmente, resulta importante destacar que la propia evolución del mercado de las telecomunicaciones, en particular a partir de la evolución tecnológica, suele resolver las fallas de mercado que originalmente dieron lugar a la regulación. **En estos casos, la regulación carece de sentido y el regulador debe adoptar la desregulación como paso final del ciclo de vida de la regulación.**

Tabla 2
Mensajes claves de la sección 2

Eje conceptual	Contenido clave	Finalidad principal
Enfoque general	La mejora regulatoria como proceso continuo, dinámico y evolutivo	Asegurar la adaptación permanente del marco regulatorio al cambio tecnológico
Estructura de la guía	Objetivos, principios y procedimientos	Ordenar y sistematizar la acción regulatoria
Objetivos regulatorios	Simplificación regulatoria y regulación selectiva	Eliminar normas obsoletas y evitar intervenciones innecesarias
Principios rectores	Diagnóstico basado en evidencia, transparencia, participación y análisis de impacto	Mejorar la calidad, legitimidad y previsibilidad de la regulación
Identificación de áreas críticas	Detección de problemas estructurales y prioridades regulatorias	Dar previsibilidad a la industria y focalizar la intervención
Justificación de la intervención	Evaluación de fallas de mercado, consulta pública y benchmarking	Garantizar intervenciones proporcionales y fundamentadas
Evaluación ex post	Monitoreo de impactos económicos, sociales y tecnológicos	Ajustar, modificar o eliminar regulaciones ineficaces u obsoletas
Alternativas regulatorias	No intervención, autorregulación, regulación flexible, <i>sandboxes</i>	Favorecer la innovación y neutralidad tecnológicas

Fuente: elaboración propia

* Resumen de la Sección 2

La Sección 2 del documento se centra en la definición de criterios generales y elementos esenciales para el desarrollo de una guía práctica de implementación de la mejora regulatoria, con énfasis en la simplificación regulatoria en el sector TIC.

Parte de la premisa de que la mejora regulatoria no es un ejercicio aislado ni coyuntural, sino un proceso continuo de adaptación, aprendizaje y evolución, necesario para responder a un entorno digital dinámico y altamente cambiante. Para ello, resulta indispensable contar con criterios preestablecidos que definan objetivos claros, ordenen la actuación institucional y establezcan metodologías y procedimientos de evaluación permanente.

La sección sostiene que una guía práctica de mejora regulatoria debe estructurarse sobre tres componentes básicos: objetivos, principios y procedimientos. Los objetivos permiten justificar la intervención regulatoria y diferenciar claramente entre medios y fines, destacando como eje central la simplificación regulatoria, tanto a través de la eliminación de normas obsoletas como mediante una autolimitación consciente del regulador para intervenir solo cuando exista una falla de mercado debidamente justificada. Este enfoque busca evitar la inflación normativa y promover una regulación selectiva y proporcional.

En cuanto a los principios rectores, la sección enfatiza la importancia del diagnóstico basado en evidencia, la transparencia del proceso regulatorio, la participación de los actores del mercado y la aplicación sistemática del análisis de impacto regulatorio, tanto ex ante como ex post. Estos principios fortalecen la legitimidad, previsibilidad y eficacia de la acción regulatoria y aseguran que los beneficios de la intervención superen sus costos económicos, sociales y operativos.

Finalmente, la Sección 2 desarrolla los procedimientos para la acción regulatoria, estructurados en tres etapas: identificación de áreas críticas, justificación fundada de la intervención y evaluación continua de impacto. Este enfoque procedimental promueve el uso de consultas públicas, benchmarking internacional, análisis de alternativas a la regulación tradicional (como la autorregulación o los sandboxes regulatorios) y revisiones periódicas que permitan modificar o derogar normas cuando pierdan sentido. En conjunto, la sección establece las bases metodológicas para una implementación concreta, coherente y eficaz de la política de mejora y simplificación regulatoria en el sector TIC.



3. Identificación de temáticas para la implementación práctica de la mejora regulatoria en la región.

3.A Introducción

Con base en los conceptos y principios generales que hemos desarrollado en las secciones anteriores, a continuación abordamos, a modo ilustrativo, **algunos casos que sirven de ejemplo para realizar su análisis y revisión desde la óptica de la mejora y simplificación regulatorias.**

Debemos enfatizar que el análisis y la revisión de los casos seleccionados no son el objetivo en sí mismo de esta sección, sino más bien una oportunidad para la aplicabilidad de los criterios y principios generales de la mejora y simplificación regulatorias a casos o ejemplos concretos.

Los casos han sido definidos a partir de algunos debates regulatorios actuales que se observan en diversos países de nuestra región y que a su vez permiten identificar la importancia de un enfoque regulatorio moderno.

Como hemos dicho, **la obsolescencia y complejidad de los marcos regulatorios debilitan la expansión del sector.** Asimismo, la intervención de los reguladores bajo esquemas normativos obsoletos suele traducirse en prácticas regulatorias que reflejan un rol de dirección y control desfasado del rol de liderazgo y de facilitador estratégico que deben asumir los reguladores modernos para habilitar la innovación tecnológica, promover la competencia y eliminar las asimetrías regulatorias.

“ Los ejemplos que se analizan evidencian la necesidad de revisar, simplificar y adaptar los marcos regulatorios a la realidad dinámica del sector.

Asimismo, la falta de modernización regulatoria impacta en la capacidad de los actores del mercado para adaptarse a los cambios constantes en modelos de negocio, tecnologías y ofertas de servicios, aspectos característicos del actual ecosistema digital.

Los ejemplos que se analizan evidencian la necesidad de revisar, simplificar y adaptar los marcos regulatorios a la realidad dinámica del sector. Un enfoque regulatorio moderno resulta fundamental para eliminar obstáculos innecesarios y permitir que los recursos se destinen de manera más eficiente a la innovación y la cobertura de redes y servicios, contribuyendo así al desarrollo sostenible y competitivo del sector de las telecomunicaciones en la región.

3.B

Cuestiones generales para abordar en el análisis de los casos identificados

Los casos o ejemplos que hemos identificado para el análisis y revisión desde la óptica de la mejora y simplificación regulatorias permiten abordar todas o algunas de las siguientes temáticas o cuestiones generales:

- + **Simplificación de regulaciones obsoletas:** Modificación o eliminación de obligaciones, cargas y barreras regulatorias obsoletas para facilitar la aplicación del marco normativo por parte de los reguladores y su cumplimiento por parte de los actores de mercado. La presencia de normativas desactualizadas en los países de la región y la existencia de múltiples obligaciones, barreras y cargas regulatorias, generan un entorno oneroso tanto para los reguladores como para los actores del mercado. Ello no solo dificulta la aplicación eficiente de la regulación, sino que también ralentiza el desarrollo del ecosistema digital.
- + **Reducción de los costos regulatorios:** La reducción de costos regulatorios puede lograrse a través de:
 - la eliminación de cargas y obligaciones regulatorias obsoletas;
 - la eliminación o reducción de tasas, aranceles y aportes que deben abonar los actores convergentes del mercado de telecomunicaciones a los reguladores y gobiernos, incluyendo aquellos impuestos específicos para el sector que contravienen regresivamente a la conectividad⁴⁵;
 - la simplificación y/o eliminación de obligaciones de información y reporte que han dejado de ser relevantes para el regulador y cuya implementación y cumplimiento resultan onerosas para los operadores de telecomunicaciones, para priorizar la eliminación de la “obesidad de datos” en los reguladores; y
 - la institucionalización del “silencio administrativo positivo”, ante la inacción de los gobiernos locales para autorizar el despliegue de infraestructura transcurrido un plazo determinado.

⁴⁵. Existen tributos sectoriales específicos aplicables a las telecomunicaciones y servicios de televisión. Por ejemplo, en México se aplica el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a dichos servicios, mientras que en Argentina, la Ley 26.522 (Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual) establece un gravamen del 5% sobre la facturación bruta para los servicios de televisión satelital por suscripción (DTH), de conformidad con lo estipulado en su articulado referente al pago de gravámenes (Art. 96, inc. II, ap. d).

“ **Tasas regulatorias, aportes a fondos de servicio universal, cánones por uso del espectro y otros gravámenes específicos del sector suelen mantenerse vigentes aun cuando las condiciones tecnológicas y de mercado que justificaron su creación han cambiado sustancialmente.**

+ Remoción de barreras regulatorias y asimetrías entre los actores del mercado: La remoción de barreras regulatorias refiere a diferentes aspectos, como:

- la flexibilización de los marcos normativos con enfoques dinámicos orientados a la neutralidad tecnológica y de servicios, en el marco de la transformación del ecosistema digital;
- la eliminación de obligaciones y cargas regulatorias que generan desbalances entre operadores y plataformas de servicios digitales no reguladas que compiten en el mismo mercado, en un escenario de sustitución de servicios y
- facilitar el despliegue de las redes y el acceso equitativo a los recursos escasos, como la infraestructura de red, el espectro radioeléctrico y el uso del espacio público.

+ Transformación de obligaciones de naturaleza tributaria y promoción de la inversión. La acumulación histórica de obligaciones sectoriales de naturaleza tributaria constituye uno de los factores que más inciden en los costos estructurales de la industria y en sus decisiones de inversión. **Tasas regulatorias, aportes a fondos de servicio universal, cánones por uso del espectro y otros gravámenes específicos del sector suelen mantenerse vigentes aun cuando las condiciones tecnológicas y de mercado que justificaron su creación han cambiado sustancialmente.** En este sentido, se destaca como buena práctica la experiencia de Perú que analizaremos en detalle seguidamente, que ha avanzado en la **sustitución parcial de obligaciones tributarias sectoriales por compromisos de inversión directa en infraestructura y cobertura**, especialmente en zonas rurales o de preferente interés social. Este enfoque permite reducir la carga financiera inmediata sobre los operadores y, al mismo tiempo, maximizar el impacto social de la regulación, convirtiendo obligaciones de pago en resultados concretos en términos de conectividad, expansión de redes y cierre de la brecha digital.

Las cuestiones generales descritas tienen como denominador común la necesidad de modernizar y adecuar los marcos normativos y las prácticas de los reguladores sectoriales para eliminar distorsiones y asimetrías frente a otros actores no regulados del ecosistema e incentivar la inversión, interviniendo selectivamente y evitando concepciones de intervención regulatoria que no se ajustan a un entorno de cambio tecnológico acelerado.

Caso 1.

El “legado de sobrerregulación” y la simplificación regulatoria: los casos de la obligación de registro de identidad de clientes y de las obligaciones de información y reporte

A. Comentarios preliminares. Justificación del caso

Tradicionalmente, la industria de telecomunicaciones respondía en un inicio a un modelo de regulación prescriptiva cuyo objetivo era dirigir mediante regulaciones ex ante el funcionamiento de los actores del mercado y controlar y sancionar a aquellos que no dieran cumplimiento a las mismas.

Dicho **modelo de regulación prescriptiva ha dejado un importante legado normativo**, con disposiciones obsoletas e ineficientes, **que no da cuenta de los cambios tecnológicos y de mercado a partir del desarrollo de las redes de próxima generación (NTN), la convergencia y la irrupción de los nuevos servicios digitales** a partir del desarrollo de Internet y las grandes plataformas, fenómenos desarrollados desde hace casi dos décadas. Este legado se conforma además por prácticas regulatorias profundamente arraigadas, aún en el caso de reguladores regionales y países que han avanzado en la adopción de nuevos modelos de regulación y políticas de mejora regulatoria.

Este ejemplo de simplificación regulatoria se basa en la necesidad de iniciar un proceso de “limpieza” de normas que, por distintas razones, han dejado de tener fundamento en la realidad de la industria o en la protección de los usuarios.

Dicho legado de normas y prácticas regulatorias, que podemos caracterizar como “sobrerregulación”, es uno de los principales desafíos para las políticas de mejora y simplificación regulatorias. **La sobrerregulación impacta negativamente a la industria de telecomunicaciones, generando una carga regulatoria y administrativa ineficiente asociada a sobre costos reales de implementación y sobre costos potenciales por el riesgo sancionatorio ante eventuales incumplimientos.** Esta situación se observa, por ejemplo, en las obligaciones aún vigentes en materia de servicios de telefonía pública, que desconocen una evidente realidad de mercado y la sustancial disminución en el uso de dichos servicios a partir de la cobertura de y el acceso a los servicios móviles⁴⁶.

Otro aspecto que caracteriza a la sobrerregulación sectorial es el de los constantes cambios normativos, llevados a cabo sin procesos participativos y sin análisis de impacto regulatorio, muchas veces en un breve plazo de tiempo, incrementando los costos de cumplimiento e implementación para los operadores de telecomunicaciones que deben adaptar sus propios procesos y sistemas. Esta inestabilidad normativa reduce el grado de predictibilidad del marco normativo y elevan el riesgo sancionatorio. Ese contexto puede causar que la tasa de cumplimiento disminuya, incluso si el esfuerzo de cumplimiento por parte de los agentes regulados es igual o mayor (“rezago de cumplimiento”). Así, por ejemplo, los cambios

46. En el caso de Perú, el costo de mantenimiento de teléfonos públicos en zonas rurales que cuentan con cobertura de red móvil durante el período 2013-2018 fue de USD54 millones. Véase <https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/analisis-de-los-sobrecostos-en-el-mercado-de-telecomunicaciones-en-peru.pdf>.

“ Las normativas desfasadas con la evolución tecnológica del sector generan una actividad sancionatoria que no se condice con un incremento del bienestar de los usuarios.

normativos dirigidos a disminuir los reclamos de los usuarios han logrado a veces el efecto contrario, incrementando los reclamos, debido en parte a la inflación regulatoria.

Los costos generados por la sobreregulación impactan directamente en la sostenibilidad y la inversión del sector⁴⁷ y tienen un impacto indirecto en el mercado funcionando como una carga impositiva. Ello desincentiva la inversión y **aumenta el precio final de los servicios para los consumidores**, perjudicando a aquellos usuarios o familias de menores recursos.

Otro impacto de la sobreregulación es la **actividad sancionatoria inconsistente y disfuncional**. En algunos casos, la actividad sancionatoria de los reguladores coincide con el aumento o las sucesivas modificaciones normativas, lo **que sugiere que parte de las regulaciones emitidas no ayudan a que el mercado funcione de manera más eficiente, sino que se orientan a un aspecto meramente sancionador**.

En igual sentido, **las normativas desfasadas con la evolución tecnológica del sector generan una actividad sancionatoria que no se condice con un incremento del bienestar de los usuarios**. A título ejemplificativo, hay casos en la región en los que se mantienen vigentes procesos sancionatorios gravosos para los operadores de telecomunicaciones basados en normativa de calidad de servicio que ya ha sido sucesivamente modificada por el propio regulador en un corto período de tiempo, cambios normativos que a su vez demandan a los operadores costos sustanciales de adecuación de procesos y sistemas para dar cumplimiento a los mismos.

La sobreregulación incide de manera determinante en la significativa asimetría regulatoria que existe entre los operadores de telecomunicaciones “tradicionales” y los nuevos actores del ecosistema digital. El legado de normativas obsoletas y de prácticas regulatorias asociadas al modelo de regulación prescriptiva que deben afrontar los operadores de telecomunicaciones, aún en países de la región que han avanzado en el diseño e implementación de políticas de mejora y simplificación regulatoria, contrasta con el ámbito de libertad en el que desarrollan su actividad los nuevos actores digitales, como las plataformas de Internet que brindan servicios de voz y texto o de *streaming* de video entre otros, que compiten en un mismo mercado con los servicios de telecomunicaciones tradicionales.

Dicho contraste define las asimetrías regulatorias entre los actores del ecosistema digital. Un ejemplo en este sentido es la imposición de un orden de señales en la grilla de programación de los operadores de televisión de paga, regulación que no tiene un sustento firme o razonable más allá de las preferencias del propio regulador pero que condiciona a la empresa en la elección del orden de sus señales inhibiéndola de gestionar sus recursos y su estrategia de mercado de acuerdo a sus objetivos.

Tampoco debe soslayarse el impacto del exceso de obligaciones de información sobre la propia actividad del regulador. **La industria destaca el impacto de la sobreregulación de reportes sobre la eficiencia de las autoridades, ya que el volumen de información genera una “obesidad de datos”** que puede superar la capacidad de procesamiento de las autoridades con lo cual los recursos asignados a tal fin por la industria son, al menos parcialmente, desperdiciados. Analizaremos este aspecto seguidamente.

47. Se ha estimado que el costo regulatorio de las normas de verificación de huella biométrica para la venta de celulares y recuperación de líneas, y mantenimiento de teléfonos públicos en zonas rurales con cobertura móvil, junto con el pago de aportes al sector, ascendió a un total promedio de alrededor de US\$400 millones para el período 2013-2018. Véase AFIN – “Análisis de Sobrecostos en el mercado de telecomunicaciones en el Perú”, <https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/analisis-de-los-sobrecostos-en-el-mercado-de-telecomunicaciones-en-peru.pdf>.

“ **Los excesivos requerimientos de información con gestión de datos ineficientes tienen altos costos de cumplimiento y son ineficaces. Mantienen vigencia obligaciones obsoletas sobre temáticas y métricas no relevantes para aportar a la inteligencia de mercado que razonablemente requieren los reguladores**

En resumen, **la sobrerregulación, los costos asociados a la misma y la ineficiencia sancionatoria generan incertidumbre normativa y cargas financieras significativas que desincentivan la inversión en infraestructura y limitan la innovación, expansión y mejora de los servicios de telecomunicaciones**, además de incidir en la asimetría regulatoria entre los actores de telecomunicaciones tradicionales y los nuevos actores del ecosistema digital.

Finalmente, **en algunos casos las cargas regulatorias y administrativas que se imponen a los operadores de telecomunicaciones exceden el marco de regulación sectorial** y se vinculan a objetivos de otras políticas públicas como la seguridad y el combate del delito, como analizaremos seguidamente.

B. Sobrerregulación en materia regímenes de información y reportes

Los regímenes de información y reportes exigidos por la regulación de diferentes países de la región también dan cuenta de la sobrerregulación en el ámbito de las telecomunicaciones. Los excesivos requerimientos de información con gestión de datos ineficientes tienen altos costos de cumplimiento y son ineficaces. Mantienen vigencia obligaciones obsoletas sobre temáticas y métricas no relevantes para aportar a la inteligencia de mercado que razonablemente requieren los reguladores, a las que se suman nuevas obligaciones.

Otro aspecto de la sobrerregulación en esta materia es la **dispersión normativa, con obligaciones de información y reporte variadas, con distintas periodicidades y plazos de presentación** (diarias, mensuales, trimestrales, anuales o bajo demanda), **diferenciadas por servicios y por materias y con requisitos y formatos diferentes y específicos para cada reporte**, contenidas en diversas normas que se actualizan periódicamente e incluso - en algunos casos - **ante distintas dependencias de gobierno**.

Todo ello genera costos operativos y administrativos de implementación, dificulta el cumplimiento y eleva el riesgo sancionatorio.

Las principales materias en las que se establecen obligaciones de información y reporte en los marcos regulatorios de la región son:

- + Datos estadísticos y de mercado:** número de clientes por tipo de servicio (telefonía móvil, fija, internet móvil, fijo, TV de pago) y por plan (prepago/pospago, residenciales/comerciales), datos sobre el volumen de tráfico de voz y datos tanto nacional como internacional, datos que permiten calcular la penetración de los servicios en la población y por área geográfica, información financiera y de ingresos por servicios relevante para estudios de mercado y procesos tarifarios, datos relevantes para los procesos de fijación tarifaria en el caso de servicios sometidos a regulación de tarifas.
- + Calidad de servicio y aspectos técnicos:** reportes sobre indicadores de calidad técnica y de servicio (tasas de caída de llamadas, velocidad de navegación, latencia, disponibilidad de servicio, etc.); interrupciones de servicios y averías de redes (notificación de cortes de servicio significativos, sus causas, duración y clientes afectados); infraestructura y despliegue de red, configuración de redes, información

sobre localización de antenas, cobertura y avance en el despliegue de nuevas tecnologías (ej. 5G).

- + **Información regulatoria y de cumplimiento:** reportes de los planes comerciales ofrecidos a los clientes y sus condiciones; información relacionada con la utilización del espectro; interconexión con otros prestadores y uso de recursos como numeración.
- + **Información de clientes y ofertas de servicio:** Información sobre los planes y servicios disponibles, incluyendo las condiciones comerciales y técnicas. Se identifican casos en los que se obliga al operador de telecomunicaciones a informar proactivamente a los clientes en las facturas sobre planes comerciales más convenientes, e incluso hasta requerir la aceptación previa del usuario para la modificación de precios, incluso con ofertas de precio a la baja.
- + **Gestión de reclamos y atención al cliente:** Reportes sobre cantidad, tipo y resolución de reclamos ingresados por los usuarios; cumplimiento de los plazos máximos establecidos para la resolución de reclamos de usuarios.

A las obligaciones de reporte establecidas en el marco regulatorio de telecomunicaciones se han sumado además las obligaciones de reporte y notificación de los regímenes de ciberseguridad (notificación de incidentes de ciberseguridad relevantes que afecten las redes de telecomunicaciones, conforme a las normativas vigentes o en desarrollo) y protección de datos personales, establecidas en normas específicas vigentes o en desarrollo bajo la supervisión de los nuevos reguladores especializados.

Los reguladores de telecomunicaciones han operado históricamente bajo una premisa de asimetría de información que requiere de reportes extensivos y muchas veces redundantes para monitorear el mercado. La acumulación de obligaciones a lo largo de décadas ha generado un fenómeno de “obesidad de datos”, caracterizado por:

- + **Duplicidad:** solicitud de información redundante por distintas agencias (regulador sectorial, autoridad de competencia, protección al consumidor).
- + **Obsolescencia:** mantenimiento de reportes diseñados para tecnologías en declive (ej. telefonía fija tradicional, cobre) que ya no aportan valor a la toma de decisiones.
- + **Costos transaccionales elevados:** la generación, validación y envío de reportes consume recursos significativos (OpEx) de los operadores, desviando inversión que podría dirigirse a infraestructura o innovación.
- + **Asimetría:** los servicios digitales convergentes y equivalentes no cuentan con la obligación de cumplir con este tipo de requerimientos de información.

La discusión actual en ámbitos como la OCDE y organismos regionales de la industria sugiere que la eficiencia regulatoria no solo implica dictar normas eficientes, sino además corregir prácticas regulatorias que permitan minimizar la fricción administrativa necesaria para su cumplimiento.

La tendencia regional, liderada por reguladores como la CRC (Colombia) y ANATEL (Brasil), marca un giro desde la acumulación masiva de datos hacia modelos de “regulación inteligente” (*Smart Regulation*). Este enfoque **prioriza la calidad y utilidad del dato sobre el volumen**, implementando estrategias de simplificación normativa y de digitalización (“RegTech”) para reducir los costos de cumplimiento y fomentar la eficiencia del mercado.

La reducción de la carga regulatoria de información y reportes no implica una menor supervisión (*light-touch*), sino una supervisión más precisa y significativa (*smart-touch*) del mercado. Este enfoque alternativo para la optimización regulatoria y administrativa de

“ La reducción de la carga regulatoria de información y reportes no implica una menor supervisión (light-touch), sino una supervisión más precisa y significativa (smart-touch) del mercado.

las obligaciones de información y reporte, se basa en criterios de intervención regulatoria mínima, proporcionalidad y razonabilidad de las normas y adaptabilidad de la regulación a la evolución de la tecnología y el mercado para ser relevantes y efectivas.

Criterios de simplificación regulatoria de las obligaciones de información y reporte

La simplificación regulatoria y burocrática de las obligaciones de información y reporte debería basarse en las siguientes pautas:

- + **Racionalización y eliminación de reportes obsoletos**, diseñados para tecnologías en declive (ej., telefonía fija) o que ya no aportan valor a la toma de decisiones.
- + **Revisión periódica mediante auditorías regulatorias sistemáticas** para identificar y eliminar las obligaciones de reportar datos que ya no son relevantes para la política pública o la fiscalización actual (por ejemplo, eliminar la medición de indicadores de calidad ajenos a la “experiencia de usuario”).
- + **Consolidación de requerimientos**, unificando reportes que pidan información similar en un solo envío o formato, su periodicidad y plazos de presentación y otras acciones que eviten la duplicidad de esfuerzos por parte de los operadores.
- + **Enfoque basado en riesgos y resultados (ex post)**: orientar la fiscalización y los requerimientos de información y reporte hacia las áreas donde se han identificado mayores riesgos de incumplimiento o problemas y fallas de mercado, en lugar de solicitar información exhaustiva a todos los actores por igual.
- + **Mayor transparencia y participación**: Con consultas públicas para sujetar los requerimientos de información a procesos de consulta pública, permitiendo que la industria evalúe y opine sobre el impacto y la viabilidad de los mismos y proponga alternativas para reducir la carga administrativa asociada a las obligaciones de información. También la implementación, de manera sistemática, de los AIR para las obligaciones de información y reporte, cuantificando la carga administrativa y asegurando que el beneficio público supera el costo para los operadores.
- + **Enfoque en la brecha digital**: la política pública de telecomunicaciones tiene como uno de sus principales objetivos el cierre de la brecha digital, lo que implica reevaluar y optimizar cómo se recopila la información para medir cobertura y penetración real, buscando eficiencia en el proceso.

Finalmente, en base a las experiencias regionales, se sugieren las siguientes líneas de acción para llevar a cabo la simplificación de las obligaciones de información y reporte:

- + **Auditoría de datos (Data Scrubbing)**: realizar un inventario de todos los reportes solicitados actualmente y cruzarlo con su uso efectivo; si un reporte no se ha utilizado para una decisión regulatoria o sancionatoria, debe evaluarse su eliminación.
- + **Transición a la digitalización (RegTech)**: sustituir el envío de reportes estáticos

(archivos planos) por interfaces de programación de aplicaciones (API), lo que permite al regulador obtener la información a demanda de los sistemas del operador de telecomunicaciones en tanto sea técnicamente factible y con las salvaguardas de seguridad y confidencialidad necesarias, reduciendo la carga de elaboración y presentación de informes y reportes.

- + **Cláusulas de caducidad (Sunset Clauses):** incorporar en las obligaciones de reporte una fecha de expiración automática (por ej., 3 años). Si la necesidad de información persiste, el regulador deberá justificar activamente su renovación.

En definitiva, la sobrerregulación de obligaciones de información y reporte no contribuye al objetivo de generar un mejor funcionamiento del mercado y un mayor bienestar de los usuarios, cayendo en el formalismo sancionatorio y una rigidez superada por el constante cambio tecnológico.

La adopción de un enfoque alternativo en materia de obligaciones de información y reporte, basado en los criterios y líneas de acción anteriormente esbozados, alineará a los reguladores de la región con las mejores prácticas internacionales y contribuirá a mejorar el clima de inversión en la industria.

C. Sobrerregulación en materia de registro de identidad de clientes de servicios móviles

Un caso de carga regulatoria excesiva que se observa en algunos países de la región es el de las normativas referidas al registro de identidad de clientes, como condición previa y obligatoria a la contratación de servicios móviles. Las mismas imponen obligaciones y sobrecostos de cumplimiento e implementación significativos a los operadores de telecomunicaciones. Complejizar el registro de identidad de los usuarios para la contratación de servicios implica una transferencia de responsabilidades públicas hacia los operadores en la atención del fenómeno criminal.

En la última década, ante el aumento de la actividad delictiva asociada a la digitalización y las actividades on line, las normas de registro de identidad de usuarios de servicios móviles han evolucionado desde el empadronamiento e identificación obligatoria de abonados del servicio hasta avanzar en algunos casos con la exigencia de implementación de sistemas robustos de verificación y validación rigurosa de la identidad (sistemas biométricos, sistemas de doble autenticación y otros sistemas de identificación fehaciente de identidad) sumados a la verificación de identidad del cliente mediante consultas con bases de datos gubernamentales.

Este tipo de políticas imponen costos de validación y verificación para operadores por esquemas de biometría obligatoria y grabación de video de consentimiento. En algunos casos, para la aceptación de servicios por medios electrónicos se ha impuesto a los prestadores de servicios móviles la obligación de requerir una grabación de video en la que el contratante manifieste explícitamente su consentimiento. En el caso de la aceptación telefónica de servicios, el prestador debe grabar la plena identificación del cliente, la ratificación de su consentimiento explícito y los detalles específicos del servicio, tarifa, precio y características contratadas, la cual debe ser audible, entendible e íntegra. El cumplimiento de estas cargas implica la implementación de sistemas y procesos de alto costo para los operadores.

Esta evolución normativa en materia de identidad de los usuarios, se ha fundamentado como dijimos en un objetivo de seguridad pública, como combatir el delito y la problemática de suplantación de identidad. En algunos casos se ha impuesto a los operadores de telecomunicaciones la atención de los reclamos por presunta suplantación de identidad por cobros o intentos de cobro no autorizados y/o reporte a las entidades de verificación crediticia, sin que los prestadores puedan exigir al usuario una denuncia o requerimiento

“ Este tipo de requerimientos muestra un desbalance en la asignación de responsabilidades y los objetivos de política pública (seguridad), inversión y acceso a servicios de telecomunicaciones.

previo ante institución o instancia gubernamental competente. También se les ha impuesto la implementación de mecanismos de reclamación, investigación y resarcimiento y la obligación de dar respuesta en un breve plazo, debiendo suspender el cobro mientras dure la investigación.

Este tipo de requerimientos muestra un desbalance en la asignación de responsabilidades y los objetivos de política pública (seguridad), inversión y acceso a servicios de telecomunicaciones. Además, no toman en cuenta nuevas capacidades tecnológicas criminales que no requieren de una línea tradicional para la comisión de delitos.

En resumen, la normativa sobre identidad de usuarios evolucionó desde un sistema inicial de registro de identidad de usuarios tendiente a evitar la utilización de los teléfonos móviles en la actividad delictiva, aspecto en el cual los operadores han contribuido proactivamente, a un régimen de verificación y validación de identidad rigurosa con el objetivo de combatir el fraude y la suplantación de identidad y garantizar que la contratación y facturación de servicios estén basadas en un consentimiento explícito y verificado, imponiendo para ello a los operadores de telecomunicaciones procesos de implementación onerosos y de difícil cumplimiento y obligaciones ajenas a su actividad.

Las exigencias de verificación y validación rigurosa de identidad del cliente, como el uso de mecanismos biométricos, genera una tensión entre seguridad y conectividad, en tanto ralentizan la penetración digital y elevan los costos operativos de los operadores. Presentan además un desafío para la protección de datos personales de los usuarios tanto para los operadores como para los propios usuarios, particularmente en entornos con marcos legales insuficientes en la materia.

Dicha sobrecarga regulatoria presenta tres problemas estructurales:

- **Barreras de acceso:** Los requisitos estrictos excluyen a poblaciones vulnerables (personas de avanzada edad, personas en situación de calle, personas con dificultades para tramitar documentación de identidad por razones económicas o geográficas, zonas rurales sin conexión a bases de datos centrales, etc.).
- **Costo de validación:** Los operadores deben pagar tarifas por cada consulta a las bases de datos oficiales de identidad (Registro Civil), convirtiendo una obligación de seguridad pública en un costo privado significativo.
- **Ineficacia práctica:** La rigidez del registro fomenta mercados negros de “chips pre-activados” a nombre de testaferros, eludiendo el control que la norma pretende imponer. En el mismo sentido, la utilización de sistemas estrictos de identificación por huella dactilar, ha generado como efecto rebote la venta callejera ilegal de “huelleros” (personas que venden su huella para activar cientos de líneas), lo que ha motivado al regulador a limitar la cantidad de líneas móviles por persona, añadiendo en consecuencia otra capa de complejidad regulatoria y costos adicionales de adecuación de sistemas y procesos.

En un marco de mejora y simplificación regulatorias es indispensable la revisión de las normas sobre registro de identidad de los usuarios. Dicha revisión debe someterse a un análisis de impacto regulatorio (AIR), para determinar con claridad la necesidad de las normas regulación, el análisis costo-beneficio y evaluar adecuadamente otras alternativas de solución.

“ Las normas de registro de identidad de usuarios deberían migrar de un modelo de “control policial en puntos de venta” a uno de “identidad digital segura

La omisión del AIR, como ha ocurrido hasta ahora en algunos de los casos analizados, genera normativas ineficientes que no han evaluado su impacto económico y social, que carecen de la cuantificación de los costos de cumplimiento necesarios para los operadores y usuarios, comprometiendo así la calidad regulatoria y aumentando el riesgo de regulaciones desproporcionadas, arbitrarias e ineficaces.

Así por ejemplo, imponer control biométrico y de verificación con bases de datos gubernamentales sin garantizar una infraestructura pública de identidad digital robusta, gratuita (o de bajo costo) y escalable, transfiere una carga y sobrecostos desproporcionados al sector privado y al usuario, mientras que no hay evidencia de que la recolección masiva de datos reduzca la criminalidad.

Asimismo, se debe asegurar una regulación estable, definida en un único cuerpo normativo, evitando la fragmentación normativa y las actualizaciones frecuentes, que dificultan el cumplimiento, generan incertidumbre y demandan a los operadores la reiterada adecuación de procesos y sistemas con elevados costos. En definitiva, resulta deseable un proceso de simplificación normativa que ordene el plexo normativo reduciendo las cargas regulatorias y sus costos asociados.

Para reducir las cargas regulatorias excesivas, la normativa debe enfocarse en las competencias esenciales de los prestadores. En ese contexto, es necesaria la revisión de las normas que imponen funciones que son propias de la investigación de delitos (como por ejemplo la suplantación de identidad, robos, secuestros, etc.) que corresponde exclusivamente a las autoridades gubernamentales y judiciales competentes, evitando la superposición de estas normas con legislación y atribuciones del ámbito penal. El mismo criterio debe seguirse en materia de control de robo y hurto de dispositivos terminales móviles, problemática que no es función exclusiva de los operadores de telecomunicaciones.

Criterios de simplificación regulatoria en las normas de registro de identidad de usuarios

Algunos criterios de simplificación regulatoria que debería seguir la revisión de las normas de registro de identidad de usuarios son los siguientes:

+ Racionalización del acceso a bases de datos gubernamentales:

- Los reguladores sectoriales deben mediar con los organismos gubernamentales de identidad de las personas para establecer un modelo de costo cero o tarifa plana para las consultas de verificación de identidad, dado que cumple una función de seguridad pública ajena a la prestación de servicios de telecomunicaciones.
- Establecer protocolos de contingencia: en caso que las bases de datos del Estado no estén disponibles, se debe permitir la activación de los servicios con captura de datos local para validación posterior, evitando el bloqueo comercial.

+ Enfoque Basado en Riesgo (*Tiered Approach*):

- Eliminar los sistemas de verificación de identidad rigurosos, como requisitos biométricos, para los servicios de bajo riesgo, como líneas de datos exclusivas (módems, tablets) o IoT (Internet de las Cosas). Cuando exista la solicitud de verificación es necesario contar con esquemas de registro con plazos razonables para los usuarios y operadores.
- Concentrar la validación solo en líneas de voz móvil prepago, donde reside el mayor riesgo de anonimato delictivo.

+ Autogestión del Usuario: habilitar canales digitales (Apps, Web) para que los usuarios puedan consultar e identificar los servicios y líneas que están a su nombre y en caso de desconocer algún servicio o línea, requerir al operador la baja del servicio o de la línea.

En definitiva, en el marco de la mejora regulatoria y la simplificación normativa, las normas de registro de identidad de usuarios deberían **migrar de un modelo de “control policial en puntos de venta” a uno de “identidad digital segura”**. Insistir y ampliar los sistemas de control y verificación de identidad rígidos aumenta la carga regulatoria y genera costos de cumplimiento e implementación sustanciales para los operadores de telecomunicaciones, sin garantizar mejoras en la seguridad pública.

Caso 2.

El equilibrio entre control de calidad de servicios y competencia

A. Comentarios preliminares. Justificación del caso

La regulación sobre calidad de servicio en algunos países de la región impone cargas excesivas y onerosos procesos de adecuación de sistemas para posibilitar su implementación y cumplimiento.

En algunos casos, la normativa ha sufrido además sucesivas revisiones y modificaciones que dificultan aún más la implementación y adaptación de procesos para su cumplimiento, incrementando el costo regulatorio.

Esta realidad se ha visto agravada por un abordaje sancionatorio del regulador que, además de imponer costos adicionales a los operadores, no reporta beneficios a la mejora de las redes y de los servicios a los usuarios.

La onerosidad de los procesos de implementación de las normas de calidad de servicio y las sanciones asociadas a su incumplimiento resultan, finalmente, en un desincentivo a la inversión.

En otro orden, en muchos casos las normas de calidad de servicio conservan parámetros técnicos y criterios de medición obsoletos, sin relevancia para la experiencia de los usuarios y que no contemplan el entorno de competencia que caracteriza actualmente al mercado de servicios digitales en el que la calidad de servicio se constituye en un diferenciador de la oferta entre competidores más que un atributo de la regulación.

En este contexto, la regulación de calidad de servicio presenta una oportunidad concreta para la simplificación regulatoria en nuestra región y es por ello que se adoptó esta temática como una segunda aplicación de los pilares y criterios generales de simplificación regulatoria de la sección anterior.

B. Aspectos generales de la regulación de calidad de servicio

Existe un interesante debate alrededor de cuál es la mejor estrategia regulatoria en materia de calidad de servicio: intensificar los controles ex ante del tipo “Calidad de Servicio” (QoS) o promover un enfoque menos intervencionista como el de la “Calidad de Experiencia” (QoE). Dado que ambas estrategias representan costos burocráticos distintos, esta discusión está emparentada con la más general de simplificación regulatoria que venimos desarrollando y es por ello que la tratamos a continuación.

Tradicionalmente, la QoS refiere a métricas técnicas objetivas de red bajo control del operador, como el retardo de paquetes, la fluctuación (jitter), la pérdida de paquetes y el “throughput”, siguiendo recomendaciones internacionales como la Recomendación UIT-T Y.1540.

Ahora bien, la regulación comparada y la propia UIT⁴⁸ muestran una revisión sustancial de las métricas o parámetros de QoS, en base a los siguientes criterios:

- + **Reducción de los parámetros técnicos de QoS:** A partir de la convergencia y el uso de una red convergente común, la tendencia que se observa es la reducción del número de parámetros técnicos de calidad de servicio (QoS). Por el contrario, es de especial relevancia que se ponderen otras incidencias en los parámetros de calidad de servicio provenientes de servicios complementarios que pueden afectar la calidad de los servicios de telecomunicaciones como el servicio eléctrico. También factores exógenos a los operadores como el vandalismo y el robo de infraestructura, una problemática persistente en distintos países de la región.
- + **Priorización de parámetros centrados en la experiencia del usuario:** Priorizar los parámetros de QoS que mejor reflejan la experiencia de los consumidores. Se trata principalmente de la disponibilidad de servicio, el nivel de quejas de los usuarios y el nivel de incumplimiento de los servicios ofertados por el prestador (velocidad, latencia, etc.).
- + **Utilización de parámetros tecnológicamente neutros:** En un escenario de evolución dinámica de las redes, debe evitarse la definición de parámetros de calidad del servicio orientados a la tecnología para mantener la regulación sin cambios a lo largo de la evolución tecnológica. Los reguladores deben definir parámetros de calidad de servicio más generales y fácilmente comprensibles para los consumidores, permitiendo de esta manera un mayor empoderamiento de los usuarios a la hora de elegir servicios en un entorno de cambios tecnológicos.

Además de este enfoque de simplificación de evaluación de la calidad de servicio (QoS), los reguladores y los estudios de la UIT evolucionan para adoptar el concepto de calidad de la experiencia (QoE)⁴⁹.

La QoE representa la evaluación subjetiva que realiza el usuario final sobre la prestación del servicio. En la actualidad, la QoE es reconocida como el principal diferenciador competitivo en el mercado, involucrando también a las agencias regulatorias. Aplicaciones emergentes como 5G, IoT y realidad virtual/aumentada requieren una QoE superior para cumplir sus objetivos. Por ejemplo, en servicios de baja latencia como VoIP o juegos en línea, la QoS prioriza el tráfico sensible, pero la satisfacción del usuario depende de su experiencia (QoE).

La QoE se basa en factores como el tipo y las características de la aplicación o el servicio, el contexto de uso y las expectativas del usuario con respecto a la aplicación o el servicio, así como otros factores como los antecedentes culturales del usuario, las cuestiones socioeconómicas, los perfiles psicológicos y el estado emocional del usuario.

La evaluación de la QoE requiere la adopción de nuevas métricas y herramientas como la realización de encuestas a los usuarios para medir calidad percibida del servicio y la evaluación de la satisfacción general con los servicios de telecomunicaciones.

Además, las nuevas tendencias incluyen la difusión de los resultados de estas herramientas de medición con el objeto de brindar información a los consumidores sobre cada operador, ayudándoles a adoptar mejores decisiones y reforzando el concepto de calidad como diferencial competitivo⁵⁰. Los casos de Reino Unido y Brasil pueden citarse como ejemplos sobre la adopción de herramientas de QoE⁵¹.

48. Ver Recomendación ITU-T E.805 (12/2019), Sección 6.4, <https://www.itu.int/rec/T-REC-E.805-201912-I/en>.

49. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha asumido el desafío de guiar la regulación de calidad a nivel global, desarrollando un manual de reglamentación de la QoS que sirve como referencia central para agencias reguladoras y administraciones TIC. Este manual presenta los parámetros de QoS y QoE, los métodos de medición estandarizados por el UIT-T, y los mecanismos para la aplicación de la normativa. Así, fomenta la coherencia regulatoria entre países y regiones, facilitando la comparación y el cumplimiento de estándares internacionales.

50. Ver Recomendación ITU-T E.805 (12/2019), Sección 6.7, <https://www.itu.int/rec/T-REC-E.805-201912-I/en>.

51. Véase en el caso de Brasil, ANATEL, Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações – RQUAL, Resolución N° 727 de 23 de diciembre de 2019, <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2019/1371-resolucao-717#tabela1>. También ANATEL, Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, Resolución N° 654 de 13 de julio de 2015, <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2015/829-resolucao-654>. En el caso de Reino Unido, véase Ofcom, “Consumer Research Resources”, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0028/237709/ccs-annex-2-consumer-research-sources-2022.pdf. Véase también Ofcom, “Comparing customer service: mobile, home broadband and landline”, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/237639/comparing-customer-service-report-2022.pdf.

“ En los mercados competitivos, como es el caso de las redes y servicios móviles, los operadores tienden a ofrecer niveles adecuados de calidad y transparencia de la información sobre la calidad del servicio a los usuarios finales.

C. El reto de la armonización regional y global en la regulación de calidad de servicio

En un escenario de globalización del tráfico de telecomunicaciones, la evaluación de calidad de servicio enfrenta el reto de que una buena QoS controlada por el operador no garantiza una alta QoE. Problemas como el buffering de video pueden originarse por factores fuera del control directo del operador, como problemas o disputas de interconexión. La interconexión de redes de telecomunicaciones, tanto a escala nacional, regional como global, determina que la calidad ofrecida en una jurisdicción impacte directamente en la calidad de extremo a extremo que percibe el usuario final.

Esta discusión es muy relevante en el contexto donde la evaluación de la calidad en los servicios digitales ha dejado de ser una cuestión interna de cada país. La calidad percibida por el usuario no solo depende de la red, sino también de los servicios en internet y de los puntos de intercambio de tráfico.

La calidad de extremo a extremo de los servicios atraviesa fronteras, por ello una evaluación enfocada solo en indicadores técnicos de la red de los operadores resulta ineficaz pues no contempla puntos de falla externos al operador regulado.

Por este motivo, resulta crucial adoptar un enfoque regulatorio armonizado y común para la QoS, a fin de garantizar niveles óptimos de calidad sin importar la ubicación geográfica de prestadores de servicios digitales del conjunto del ecosistema y consumidores.

D. La regulación de calidad de servicio y el mercado

En los mercados competitivos, como es el caso de las redes y servicios móviles, los operadores tienden a ofrecer niveles adecuados de calidad y transparencia de la información sobre la calidad del servicio a los usuarios finales. La calidad del servicio, al igual que el precio o la cobertura, se ha convertido así en una variable en la que los operadores pueden competir activamente para atraer y retener a los usuarios finales.

Por lo tanto, en los mercados competitivos se espera que los clientes de operadores que ofrecen una baja o subóptima calidad de servicio migren hacia otros competidores que ofrecen mejores niveles de calidad de servicio. Este escenario incentiva a los operadores a mejorar la calidad de sus servicios ya que esta constituye un diferenciador de la oferta y, en consecuencia, la regulación de calidad pierde relevancia.

Finalmente, no puede soslayarse que mientras los operadores tradicionales deben implementar onerosos procesos y adaptar sus sistemas para dar cumplimiento a las distintas normas de calidad de servicio, los servicios digitales de voz y mensajería se desarrollan en el mercado sin restricción u obligación regulatoria alguna en materia de calidad, lo que se traduce en un caso más de asimetría regulatoria.

E. Desregulación inteligente: criterios para la reconsideración de las obligaciones de calidad de servicio

Existen dos conclusiones fundamentales para un marco moderno de calidad de servicio. En primer lugar, la implementación de metodologías innovadoras y la reducción de cargas administrativas innecesarias son esenciales para una regulación eficiente. En segundo lugar, el criterio fundamental para determinar la necesidad de regular la calidad de los servicios digitales está ligado a la **suficiencia del mercado** para satisfacer los objetivos de política pública.

En el marco de la discusión de este trabajo, podemos establecer que regular la calidad no es necesaria cuando existe:

- + **Suficiencia Competitiva:** Si el mercado, a través de la competencia, provee servicios que cumplen con la calidad requerida, las obligaciones específicas de calidad (como los pisos normativos) deben ser eliminadas o ajustadas.
- + **Obsolescencia Tecnológica:** Los parámetros de medición deben ser retirados de manera proactiva cuando la tecnología los hace irrelevantes (ej. medición de parámetros de voz en redes de paquetes que ya no son un cuello de botella, además de competir con nuevos servicios y aplicaciones digitales no sujetos a obligaciones de calidad de servicio).
- + **Ineficacia de las Herramientas:** Si los mecanismos de cumplimiento tradicionales (sanciones y multas) resultan ineficaces o contraproducentes en cuanto desincentivan la inversión, deben reemplazarse por herramientas de política económica más alineadas con la inversión y el desarrollo de infraestructura.

La cesación de obligaciones definidas de QoS debe ocurrir cuando la competencia ha crecido lo suficiente, permitiendo la eliminación de metas específicas de calidad. Este enfoque requiere que las decisiones regulatorias se basen en un riguroso Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).

La regulación debe mantener alineados los indicadores y objetivos de calidad con la evolución del mercado, evitando la obsolescencia y respondiendo a las necesidades reales del usuario. La eliminación de parámetros de calidad debe ser una respuesta a la inercia de su implementación inicial. Usualmente, una vez seleccionados e implementados, tienen una tendencia a permanecer vigentes incluso cuando ya no son necesarios. Un ejemplo es la métrica de tasa de pérdida de paquetes la cual debe mantenerse como informativa o eliminarse, ya que está basada en voz, no en datos, y las aplicaciones modernas toleran esta pérdida sin afectar significativamente la experiencia del usuario.

Es imperativo que los reguladores revisen y descarten activamente los parámetros de calidad que han quedado obsoletos. Un ejemplo común es el tiempo de establecimiento de llamadas de voz (*voice call set-up time*), que sigue siendo reportado en varios países aunque rara vez presenta problemas de alto rendimiento. En el mismo sentido, se deben eliminar las obligaciones de imponer velocidades mínimas para tecnologías móviles obsoletas como 2G y 3G.

Para tecnologías aún en etapa de masificación, se recomienda no fijar valores objetivos de calidad hasta que el tráfico sea representativo o la tecnología esté madura. Este proceso de "limpieza" regulatoria debe ser explícito y documentado, como se ha hecho en países como Brasil, donde en 2019 se revocó el régimen sancionatorio de las normas de calidad de servicio con un enfoque responsivo no punitivo. Los reguladores deben buscar mecanismos que permitan la adaptabilidad regulatoria, garantizando que el foco de medición se mantenga relevante y orientado a los parámetros que realmente afectan la experiencia del usuario en el entorno tecnológico actual.

“ Si el mercado, a través de la competencia, provee servicios que cumplen con la calidad requerida, las obligaciones específicas de calidad (como los pisos normativos) deben ser eliminadas o ajustadas.

El problema se agrava cuando el marco de monitoreo de QoS está estipulado en licencias o regulaciones rígidas que requieren complejas negociaciones con múltiples operadores o la aprobación de varios cuerpos gubernamentales para su modificación. Un tema relacionado es la metodología para tomar muestras estadísticas para determinar el desempeño. Es crucial considerar la representatividad estadística de las muestras en países con gran dispersión poblacional: los municipios con bajo número de muestras deberían reportarse sólo con carácter informativo y sin consecuencias sancionatorias.

Prioritariamente deben evitarse obligaciones de cumplimiento en zonas de difícil acceso o municipios priorizados por subastas, ya que esto desincentiva el despliegue en áreas remotas y vulnerables. Es importante diferenciar entre cobertura de servicio y calidad de servicio, en tanto las herramientas de política pública y regulación para abordar ambas problemáticas son muy distintos.

En otro orden, se debe mantener un régimen de excepciones para zonas de difícil acceso, baja densidad y/o de alta peligrosidad que requieren un tratamiento diferenciado en cuanto a condiciones de medición y cumplimiento de obligaciones, o bien aquellos con obligaciones de hacer provenientes de subastas que prescriban pautas contractuales específicas en la materia.

El análisis de los marcos regulatorios de calidad de los servicios de telecomunicaciones demuestra que una política óptima reside en la implementación de un modelo híbrido que equilibre la protección del consumidor frente a los fallos de mercado con la promoción de la eficiencia y la innovación impulsada por la competencia.

Los mejores sistemas de regulación de la calidad adoptan un enfoque basado en estándares internacionales y transparencia en los cuales el mercado juega un papel preponderante en la regulación de la calidad de servicio. La competencia efectiva proporciona los incentivos más fuertes para la inversión y la diferenciación competitiva por calidad de servicio.

En un entorno de competencia y con los nuevos servicios y aplicaciones digitales que se desarrollan en el mercado, la regulación de calidad de servicio debe migrar decididamente hacia la calidad de la experiencia del usuario, abandonando las métricas basadas en rígidos parámetros técnicos de red (en muchos casos ajenos a la experiencia del usuario) para adoptar nuevas herramientas de medición, como la realización de encuestas para medir calidad percibida por los usuarios del servicio, la evaluación de la satisfacción general mediante la ponderación de los reclamos formulados por los usuarios a los propios reguladores y la difusión de los resultados de estas mediciones, con el objeto de brindar información a los consumidores sobre la calidad de servicio de cada operador reforzando el concepto de calidad como diferencial competitivo, sustituyendo los tradicionales parámetros técnicos de medición y el enfoque sancionatorio.

La regulación debe potenciar a la calidad de servicio como un diferencial de la oferta entre competidores para incentivar la mejora de las redes y servicios, en lugar de servir de herramienta de control rígido con finalidad sancionatoria, la cual resulta ineficaz en tanto desincentiva la inversión particularmente en áreas de difícil acceso y baja densidad de población, sin aportar beneficios a los usuarios.

“ La regulación debe potenciar a la calidad de servicio como un diferencial de la oferta entre competidores para incentivar la mejora de las redes y servicios, en lugar de servir de herramienta de control rígido con finalidad sancionatoria

Cuando el regulador interviene, debe garantizar que las normas de calidad no inhiban la capacidad de los operadores para gestionar el tráfico de manera dinámica ni para ofrecer servicios de calidad diferenciada (*QoS enhancements*) que son esenciales para la monetización de redes avanzadas (5G). La intervención regulatoria debe ser quirúrgica, ligada a fallos específicos (asimetría o monopolio) y **debe cesar tan pronto como la competencia demuestre que puede satisfacer las necesidades de calidad**.

En resumen, la gestión de la calidad en las TIC debe operar bajo un principio de **intervención mínima y estratégica**, sustentada en un ciclo continuo de monitoreo transparente basado en el concepto de calidad de experiencia del usuario y una revisión regulatoria activa en el marco de la simplificación regulatoria, garantizando que el coste de la regulación y su implementación no superen sus beneficios dinámicos a largo plazo. La siguiente tabla resume este punto.

Tabla 3
Regulaciones de calidad. Acciones recomendadas

Condición de Mercado/ Técnica	Acción Regulatoria Recomendada	Impacto en la Regulación de Calidad	Referencia de Práctica
Competencia Fuerte y Suficiencia de Oferta	Cese de la designación del operador de Servicio Universal ⁵² (o su equivalente de calidad básica obligatoria).	Se eliminan las obligaciones específicas de QoS asociadas a dichos mandatos.	Ministerio para la Transformación Digital de España.
Obsolescencia Técnica de Parámetros	Retiro explícito y documentado de parámetros irrelevantes para la tecnología actual.	Simplificación de los reportes de operadores; enfoque de monitoreo en experiencia de usuario y QoE.	Retiro de “voice call set-up time” (ejemplo de Brasil).
Ineficacia de las Multas	Reemplazo de las herramientas de enforcement por obligaciones de inversión de capital.	El regulador se enfoca en el desarrollo de la infraestructura a largo plazo en lugar de la penalización inmediata.	ANATEL ha convertido multas en inversiones de red ⁵³ . En total, se certificaron 15 millones de dólares en obras en 7 municipios y 78 localidades para la construcción y mantenimiento de fibra óptica estaciones radio base 4G.

Fuente: elaboración propia

⁵². Un operador de servicio universal es aquél que tiene la responsabilidad de prestar el servicio en determinadas áreas o condiciones establecidas por la legislación, condiciones que difieren de las que se impondrían por condiciones de mercado sin obligación regulatoria.
⁵³. <https://dplnews.com/operadoras-convierten-multas-en-infraestructura-brasil/>.

Caso 3.

La mejora regulatoria como herramienta de reducción de cargas y erogaciones tributarias

A. Comentarios preliminares. Justificación del caso

La política de mejora regulatoria contribuye a lograr una intervención inteligente y flexible por parte del regulador y a alinear adecuadamente la regulación con el objetivo de universalización del acceso como objetivo de la política pública sectorial, promoviendo la inversión en infraestructura e innovación tecnológica y la competencia en el mercado mediante la eliminación de barreras y cargas regulatorias y sus costos asociados.

Tradicionalmente, la regulación ha buscado financiar parte de sus objetivos a través de cargas impositivas de distinta naturaleza incluidas aquellas que afectan sólo a la industria (impuestos, tasas específicas) o cargas generales (por ejemplo, una alícuota del impuesto al valor agregado extra). Es un caso recurrente que esas cargas permanecen en el tiempo aun cuando las razones que les dieron origen hayan quedado en el pasado ya sea por cambio tecnológico, por otras disposiciones que sobrevienen, etc.

Es observable que el sector suele estar gravado con cierta intensidad por la acumulación de tributos en el tiempo, algunos de los cuales han perdido su razón de ser o se han hallado alternativas mejores. Un impacto directo de esta situación es que algunos proyectos de expansión se retrasan o quedan descartados afectando el crecimiento de la industria. Por ello, esta situación justifica incluir este caso para sustentar la necesidad de la simplificación regulatoria.

En ese marco, un aporte sustantivo de la mejora regulatoria es la eliminación o reducción de las cargas y erogaciones de naturaleza tributaria que enfrentan los operadores de telecomunicaciones tradicionales del ecosistema digital⁵⁴, las cuales desvían recursos de la inversión en redes y servicios hacia el cumplimiento de obligaciones de naturaleza tributaria, atentando contra el objetivo de universalización del acceso, afectando la competitividad de la industria y en definitiva también a los usuarios que ven disminuida la oferta de nuevos servicios y tecnologías.

B. La regulación y su relación con la “fiscalidad”

En nuestra región, el mercado de telecomunicaciones ha estado históricamente gravado por una importante carga de impuestos y de aportes, tasas y obligaciones de naturaleza tributaria específicas del sector (aportes de servicio universal, gravámenes y aportes vinculados a la industria audiovisual, tasas y contribuciones al regulador, tasas por uso del espectro, entre otros), carga que requiere de una profunda revisión en un marco de mejora regulatoria atendiendo a la importancia económica y social de la industria como motor fundamental de la transformación digital.

54. Impuestos a la conectividad móvil en América Latina, GSMA, <https://www.gsma.com/about-us/regions/latin-america/asequibilidad/>.

“ Los aportes, tasas y obligaciones que se imponen sectorialmente a los actores tradicionales de la industria no son de aplicación a los servicios y aplicaciones prestados por los nuevos actores del ecosistema digital, como las plataformas de Internet, generando una evidente asimetría en el mercado

Los enfoques y objetivos recaudatorios en la regulación de telecomunicaciones son un lastre para el avance de la conectividad asequible. La industria de las se enfrenta a impuestos, tasas, contribuciones y costos desproporcionados que reducen su capacidad de inversión para el cierre de brechas, encarecen los servicios para usuarios, obstaculizan el acceso al espectro por altos precios en subastas y cánones anuales por uso. Por ejemplo, el costo total del espectro como porcentaje de los ingresos recurrentes aumentaron en un 63% entre 2014 y 2023⁵⁵. Adicionalmente, las telecomunicaciones tienen carga impositiva 51% mayor que el resto de las industrias⁵⁶.

Las elevadas cargas tributarias y fiscales que recaen sobre el sector de las telecomunicaciones ejercen una presión significativa sobre el retorno a la inversión de la industria y, en consecuencia, limitan su capacidad de despliegue y actualización tecnológica.

A nivel global, la industria enfrenta un ecosistema de costos impositivos complejos que, en muchos casos, actúa como un freno directo para la inclusión digital; de hecho, la GSMA⁵⁷ indica que en varios países de la región la carga fiscal representa más de una cuarta parte del costo total de los servicios móviles. Argentina constituye un caso emblemático de esta problemática, caracterizado por un sistema tributario sobredimensionado y de gran complejidad. Según un informe de CABASE con la Universidad Nacional de la Plata⁵⁸, el sector de servicios de acceso a Internet está sujeto a más de 20 tributos diferentes, entre impuestos nacionales, tasas provinciales y gravámenes municipales, que elevan la carga fiscal promedio sobre los servicios de conectividad a niveles cercanos al 41,5%. Esta estructura atomizada —donde a los impuestos nacionales se suman distorsiones provinciales como el impuesto a los Ingresos Brutos y múltiples tasas municipales— no solo encarece el precio final para el usuario, sino que actúa como una barrera estructural que deteriora la competitividad y desalienta la expansión de redes. Al impactar directamente sobre los flujos financieros de las empresas, esta presión fiscal termina condicionando la toma de decisiones estratégicas, postergando inversiones esenciales para el desarrollo de una infraestructura digital moderna, capaz de sostener la demanda de conectividad actual y futura.

Debe notarse que los aportes, tasas y obligaciones que se imponen sectorialmente a los actores tradicionales de la industria no son de aplicación a los servicios y aplicaciones prestados por los nuevos actores del ecosistema digital, como las plataformas de Internet, generando una evidente asimetría en el mercado.

Un ejemplo positivo en el marco de una política de mejora regulatoria y fiscal orientada a dinamizar el ecosistema digital, son las medidas para reducir las barreras de acceso a la tecnología tomadas recientemente en Argentina. Por una parte, la eliminación total de los aranceles de importación para teléfonos celulares llevándolos a un arancel del 0% a partir de enero de 2026 bajo el esquema del Decreto 333/2025⁵⁹, lo cual busca fomentar la competencia, reducir la informalidad y disminuir los precios finales para los usuarios. Esta apertura se complementa con la Resolución 57/2026 del ENACOM⁶⁰, de febrero de 2026, que

55. Al pasar de 4.5% a 7.4%. Disponible en: <https://www.gsma.com/connectivity-forgood/spectrum/wp-content/uploads/2025/05/Global-Spectrum-Pricingv2.pdf>.

56. <https://cet.la/estudios/cet-la/retornos-beneficios-generados-sector-lastelecomunicaciones-america-latina/>

57. Ver https://www.gsma.com/about-us/regions/latin-america/es/gsma_resources/impuestos-sector-movil-latam/.

58. Ver <https://universidadeshoy.com.ar/nota/76035/informe-de-la-unlp-mas-del-40-de-lo-que-paga-un-usuario-por-su-servicio-son-impuestos-y-tasas/>.

59. Ver <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-eliminara-impuestos-productos-electronicos-para-alentar-la-baja-de>.

60. [https://www.enacom.gob.ar/institucional/enacom-agiliza-los-permisos-para-comercializar-equipos-de-telecomunicaciones-en-el-pais_n4823#:~:text=El%20Ente%20Nacional%20de%20Comunicaciones%20\(ENACOM\)%20simplific%C3%B3,al%20mismo%20tiempo%20que%20en%20los%20principales](https://www.enacom.gob.ar/institucional/enacom-agiliza-los-permisos-para-comercializar-equipos-de-telecomunicaciones-en-el-pais_n4823#:~:text=El%20Ente%20Nacional%20de%20Comunicaciones%20(ENACOM)%20simplific%C3%B3,al%20mismo%20tiempo%20que%20en%20los%20principales)

modernizó y agilizó el proceso de homologación de equipos. Al simplificar los trámites para la certificación de dispositivos de conectividad (celulares, IoT, routers, entre otros), la autoridad regulatoria ha facilitado que la tecnología de última generación esté disponible en el mercado argentino de manera simultánea con los estándares globales, eliminando cuellos de botella administrativos que antes postergaban el acceso a la innovación.

Otro caso positivo de reducción de cargas y erogaciones de naturaleza tributaria ha sido la revisión del “criterio recaudatorio” que ha caracterizado a las subastas de espectro para la prestación de servicios móviles en los últimos años, estableciendo como alternativa al pago de costos y cargos por uso de espectro por obligaciones de hacer o compromisos de inversión en infraestructura de conectividad para maximizar la inclusión digital, la innovación tecnológica y la inversión de largo plazo.

Las subastas de espectro que han perseguido históricamente un objetivo recaudatorio mediante precios elevados han dado lugar a que el espectro quede vacante o bien que la asequibilidad y la calidad de los servicios se vean afectadas negativamente, lo que repercute en la economía digital en general. Los precios elevados del espectro se asocian con servicios de banda ancha móvil más caros, de menor calidad y con peor cobertura, así como con pérdidas irrecuperables en el bienestar de los consumidores⁶¹.

El caso de la subasta de espectro para 5G en Brasil, llevada a cabo en 2021, es un buen ejemplo del cambio de paradigma en la región. La misma se caracterizó por un enfoque no recaudatorio, priorizando las obligaciones de cobertura y la inversión de largo plazo de los operadores por sobre la maximización de los ingresos para el gobierno.

Este modelo fue un diferencial clave en la licitación brasileña y es considerado un ejemplo de buenas prácticas en la región. Como ha señalado GSMA, “las obligaciones de hacer o compromisos de inversión en planes de infraestructura representaron hasta un 94% (según la banda) del valor total de la subasta”⁶². En efecto, más del 90% del valor total de la licitación se estructuró como compromisos de inversión obligatorios para los operadores adjudicatarios, en lugar de pagos directos al Tesoro Nacional. Asimismo, la ANATEL estableció una serie de obligaciones específicas que las empresas debían cumplir, incluyendo cobertura en todas las capitales estatales para julio de 2022, expansión de la red a localidades sin conexión y áreas remotas, como partes de la Amazonía y carreteras nacionales, con el objetivo de incluir a millones de personas que carecían de conectividad y compromisos de cobertura con tecnología 4G o superior para localidades con más de 30.000 habitantes que aún no contaban con ella. El enfoque adoptado en Brasil ha sido ampliamente elogiado por acelerar el despliegue de la red 5G en el país, permitiéndole superar rápidamente las metas iniciales de cobertura.

Recientemente, Perú también ha adoptado este modelo llevando a cabo la subasta de espectro para servicios 5G, en la que se ha sustituido el criterio de recaudación por “Compromisos Obligatorios de Inversión” (COI) que deberán cumplirse en un plazo máximo de cuatro años, con al menos el 25% de avance en el primer año⁶³, priorizando la inversión en cobertura de redes y la universalización del acceso como objetivos centrales de la política pública sectorial.

Otra buena práctica que puede destacarse es el mecanismo definido por ANATEL en Brasil para convertir sanciones en Obligaciones de Actuar (ODF), que referimos anteriormente. El mismo permite sustituir las sanciones pecuniarias, especialmente las multas, por

61. [https://www.enacom.gob.ar/institucional/enacom-agiliza-los-permisos-para-comercializar-equipos-de-telecomunicaciones-en-el-pais_n4823#:~:text=El%20Ente%20Nacional%20de%20Comunicaciones%20\(ENACOM\)%20simplific%C3%B3,al%20mismo%20tiempo%20que%20en%20los%20principales](https://www.enacom.gob.ar/institucional/enacom-agiliza-los-permisos-para-comercializar-equipos-de-telecomunicaciones-en-el-pais_n4823#:~:text=El%20Ente%20Nacional%20de%20Comunicaciones%20(ENACOM)%20simplific%C3%B3,al%20mismo%20tiempo%20que%20en%20los%20principales)

62. GSMA, Auction Best Practice GSMA Public Policy Position, September 2021, <https://www.gsma.com/connectivity-for-good/spectrum/wp-content/uploads/2021/09/Auction-Best-Practice.pdf>.

63. GSMA, No fue magia: ¿qué hizo bien Brasil para liderar en 5G?, <https://www.gsma.com/about-us/regions/latin-america/es/brasil-liderar-5g/>.

compromisos concretos de inversión, mejora de la calidad, ampliación de la cobertura o corrección de deficiencias regulatorias, siempre que exista interés público, proporcionalidad y ventaja regulatoria. En la práctica, el proceso se lleva a cabo mediante la firma de un instrumento consensual o acuerdo de compromiso, en el que el proveedor de servicios propone al regulador un plan de ODF con objetivos, plazos, indicadores de cumplimiento y un valor equivalente a la sanción aplicada originalmente. La Agencia evalúa el cumplimiento normativo, la eficacia y la facilidad de evaluación de cumplimiento de las obligaciones y, una vez aprobadas, el cumplimiento de las ODF elimina la aplicabilidad de la multa, mientras que el incumplimiento puede conllevar la reimposición de la sanción original, sin perjuicio de otras medidas.

Otro caso de reducción de una obligación de naturaleza tributaria y su sustitución por obligaciones de cobertura en el marco de la adopción de políticas de simplificación y mejora regulatoria, puede destacarse en Perú con la aprobación del régimen especial para el pago de la tasa por explotación comercial del servicio y del aporte de servicio universal al FITEL.

El referido régimen fue establecido en el marco de los instrumentos de mejora regulatoria sectorial aprobados en Perú y permite transformar parte sustancial de una obligación regulatoria de naturaleza tributaria en inversión directa en infraestructura, alineando de esta manera instrumentos de mejora regulatoria con el objetivo de política pública de universalización del acceso. Abordaremos a continuación este caso particular.

C. Un caso de mejora regulatoria proactiva: reducción parcial de la tasa de explotación de servicio y del aporte al FITEL por inversión en infraestructura

Marco general de la mejora regulatoria en las telecomunicaciones en el Perú

La Ley para el Fomento de un Perú Conectado⁶⁴ ha definido herramientas de mejora regulatoria como parte de los instrumentos para reducir la brecha digital y promover la renovación tecnológica y el despliegue de redes de nueva generación con el objetivo de lograr una mejor conectividad en las zonas rurales y de prioritario interés social.

En efecto, la norma ha establecido el análisis de impacto regulatorio (AIR) ex ante en el proceso de aprobación de normativa “que tenga por objeto regular el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones para la conectividad en banda ancha”⁶⁵, siguiendo el marco general de simplificación administrativa y mejora regulatoria establecido por los Decretos Legislativos 1310⁶⁶ y 1565⁶⁷.

Por otra parte, la Ley para el Fomento de un Perú Conectado instruye al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel) que “realice una revisión integral del marco regulatorio vigente con miras a su simplificación, a la eliminación de

⁶⁴ Ley 31809, <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2191769-2>. La norma puede enmarcarse en el esfuerzo del Estado peruano por contrarrestar la inflación regulatoria y los sobrecostos impuestos a los operadores de telecomunicaciones, con el fin de promover la inversión.

⁶⁵ Artículo 3, Ley 31809, <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2191769-2>.

⁶⁶ El DL 1310, <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/9881-1310>, aprobó el marco de simplificación administrativa.

⁶⁷ El DL 1565, <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/4266319-1565>, aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria y constituye el marco sistémico e integral para la calidad regulatoria en el Poder Ejecutivo del Perú. El DL 1565 ha sido un paso crucial hacia la modernización y racionalización de la regulación a nivel del gobierno central. En el ámbito de las telecomunicaciones, el DL 1565 ha impactado positivamente en la transparencia y en el diseño de nuevas normas al formalizar y hacer obligatorio el uso de instrumentos de calidad regulatoria: el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante y Ex Post y el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), junto con la consulta pública y el costo de la regulación, con el objetivo de promover la eficiencia, eficacia, transparencia, coherencia, neutralidad y participación de las partes interesadas en el ejercicio de la función normativa del Estado. La norma pretende fomentar una cultura de gestión gubernamental que requiere que la decisión de regular se base en evidencia, racionalidad y evaluación de sus posibles impactos y cargas administrativas. El ACR busca reducir y/o eliminar procedimientos administrativos innecesarios, injustificados, desproporcionados o redundantes, facilitando la reducción de cargas administrativas.

⁶⁸ Cabe señalar que el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel) ha implementado el sistema de AIR y lo aplica a la mayoría de sus regulaciones desde 2018. El Osiptel también ha aprobado los Lineamientos de Mejora Regulatoria que incluyen el Manual del Análisis de Impacto Regulatorio.

regulaciones u obligaciones que no se adecúen a los principios de eficiencia, efectividad, necesidad y proporcionalidad”⁶⁸, habilitando al regulador a poner en práctica una política de “guillotina regulatoria” para eliminar cargas y barreras regulatorias. Asimismo, define que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe “facilitar la implementación progresiva de mejores servicios de telecomunicaciones” con redes de nueva generación y evaluar las condiciones técnicas, económicas y contractuales “que permitan sustituir obligaciones derivadas de la prestación de servicios de telefonía pública por servicios móviles o fijos de banda ancha”.

Reformas a la tasa de explotación de servicio y del aporte al FITEL en Perú

En el referido contexto, en diciembre de 2023 se aprobó el Decreto Legislativo N° 1599⁶⁹ (DL 1599), que tiene como objetivo establecer medidas especiales para promover la innovación tecnológica, la reducción de la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones a través de la implementación de proyectos y soluciones innovadoras en el sector telecomunicaciones, que permitan el despliegue de infraestructura y/o la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones. En su artículo 2 se establecen disposiciones referidas a flexibilizar la normativa vigente para facilitar el despliegue de infraestructura y la prestación de servicios en zonas rurales o de preferente interés social.

El DL 1599 y su reglamentación se inscriben en el marco de la mejora regulatoria en Perú, como una herramienta específica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) orientada a incentivar la innovación tecnológica y el cierre de la brecha digital, combatiendo la rigidez regulatoria mediante la flexibilización y la promoción de la inversión en infraestructura. La norma busca reducir las desigualdades en infraestructura y acceso a los servicios de telecomunicaciones, beneficiando especialmente a las poblaciones en zonas rurales y de preferente interés social.

El DL 1599 aborda el problema de la sobrecarga regulatoria que afecta el mercado peruano mediante el uso de herramientas regulatorias innovadoras:

- + **Evaluación de iniciativas privadas:** el reglamento establece los lineamientos para que el MTC evalúe y fomente iniciativas del sector privado orientadas a optimizar la prestación de servicios de telecomunicaciones y ampliar la cobertura en áreas con acceso limitado, alineando la política de simplificación regulatoria con la política de universalización del acceso.
- + **Flexibilización o exención regulatoria en el marco de entornos de experimentación controlados (*sandboxes* regulatorios):** las iniciativas que sean aprobadas pueden ejecutarse dentro de un espacio geográfico delimitado y acceder a beneficios como la flexibilización o exención regulatoria por un período determinado. Esta disposición permite a las empresas desarrollar y comercializar nuevas soluciones tecnológicas que, de otra forma, podrían verse obstaculizadas por regulaciones excesivas.
- + **Mejora de políticas públicas:** al permitir la experimentación regulatoria y el desarrollo de nuevas soluciones, el DL 1599 facilita que los reguladores puedan identificar oportunidades para mejorar la regulación y diseñar políticas públicas más eficaces en el sector.

69. DL 1599, Decreto Legislativo para promover la innovación tecnológica, la reducción de la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios de telecomunicaciones, <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/4992295-1599>.

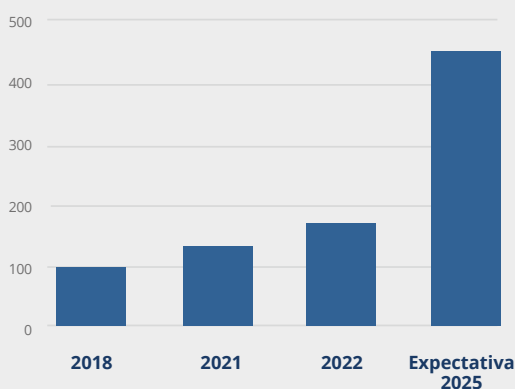
Como ya señaláramos, un componente crucial del DL 1599 es la introducción de un mecanismo financiero que convierte cargas regulatorias de naturaleza tributaria, como la tasa por explotación comercial del servicio y/o el aporte de servicio universal al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), en inversión directa en infraestructura, alineándose con el objetivo de promover la eficiencia y la expansión de la cobertura.

La decisión referida a la tasa de explotación del servicio y el aporte de servicio universal al FITEL adoptada por el DL 1599, se suma a la oportunamente adoptada mediante el Decreto Supremo N° 003-2018-MTC⁷⁰ de destinar un porcentaje del canon anual recaudado en Perú por el uso del espectro radioeléctrico de los servicios públicos de telecomunicaciones al financiamiento de la expansión de infraestructura en zonas rurales o de preferente interés social donde no existe cobertura del servicio.

Este instrumento regulatorio, denominado “canon por cobertura”, constituye un ejemplo virtuoso de gestión de recursos derivados del espectro radioeléctrico y de articulación conjunta entre el sector público y el sector privado para promover la universalización del acceso y permite actualmente a los operadores de telecomunicaciones móviles destinar hasta el 60% del pago del canon anual por el uso del espectro radioeléctrico a inversiones en despliegue de red en zonas sin acceso, mediante compromisos de expansión de infraestructura por canon⁷¹.

Esta herramienta ha producido resultados concretos y medibles que deben destacarse como ejemplo para la región. En efecto, desde 2018 esta herramienta ya permitió conectar a más de 212.000 peruanos y los compromisos para el año 2025 deberán cumplirse antes de julio de 2026, alcanzando a 441 localidades y más de 111.700 ciudadanos adicionales⁷².

Gráfico 1
Localidades remotas del Perú con cobertura por canon por año



Fuente: ASIET

70. Decreto Supremo N° 003-2018-MTC, https://portal.mtc.gob.pe/comunicaciones/regulacion_internacional/regulacion/documentos/servicios_publicos/Canon-2018/DS-003-2018-MTC-ElPeruano.pdf.

71. Decreto Supremo 001-2024-MTC, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5734303/5092609-decreto-supremo-001-2024-mtc.pdf?v=1706130354>. Ver también <https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/998387-mtc-refuerzo-mecanismo-de-canon-por-cobertura-para-brindar-servicios-4g-en-230-localidades-rurales>.

72. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/1305012-mas-de-19-000-de-peruanos-accedieron-por-primera-vez-a-servicios-4g>.

En el caso de la tasa por explotación comercial del servicio, este mecanismo ha sido reglamentado a través del Decreto Supremo 005-2025-MTC⁷³ publicado el 2 de abril de 2025. En efecto, la norma establece un régimen especial para el pago de la tasa por explotación comercial del servicio que realizan los concesionarios de telecomunicaciones. Los operadores de servicios móviles tienen la posibilidad de destinar un monto que equivale como máximo hasta el 60 % de la tasa abonada con dos años de anterioridad, a la instalación de nuevas estaciones base celular (EBC) con tecnología 4G o a la modernización de aquellas que actualmente operan con tecnología 2G. La medida impulsa la inversión de las empresas en infraestructura, la expansión de la cobertura y el cierre de la brecha digital en zonas rurales y de preferente interés social. De esta manera, el reglamento convierte la carga regulatoria de carácter tributario que deben asumir los operadores de telecomunicaciones en un beneficio social tangible.

El mecanismo de reinversión aplicable a la tasa por explotación comercial del servicio y el aporte de servicio universal al FTEL permite además mitigar la sustancial carga económica que afecta a la industria de telecomunicaciones en Perú, la cual históricamente ha experimentado altos sobrecostos regulatorios⁷⁴. Al canalizar parcialmente la tasa por explotación comercial y el aporte de servicio universal al FTEL hacia una inversión definida y cuantificada, ofrece un método más transparente y predecible para que los operadores contribuyan a ampliar y mejorar la cobertura de redes y servicios.

El DL 1599 y su norma reglamentaria innovan en la política de inversión, transformando parte significativa de una carga de naturaleza tributaria, que podría contribuir a la pérdida de eficiencia social, en una inversión estratégica en infraestructura que promueve la conectividad y ayuda a cerrar la brecha digital en zonas desatendidas. Este mecanismo representa una política activa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) para incentivar la inversión privada en infraestructura clave para mejorar la conectividad en áreas desatendidas. Al transformar las cargas regulatorias de naturaleza tributaria, se liberan recursos para la inversión en expansión de la infraestructura.

En definitiva, el mecanismo de reducción de la tasa de explotación de servicio y del aporte de servicio universal al FTEL definida por el DL 1599 y su decreto reglamentario, constituye un **ejemplo positivo de mejora regulatoria proactiva**, representando una necesaria complementación de las medidas de simplificación administrativa que se concentran en reducir las cargas burocráticas ya existentes. La norma establece instrumentos de flexibilidad normativa, como la experimentación regulatoria y la iniciativa privada, para promover la innovación y la inversión privada en áreas prioritarias consistentes con las políticas de universalización del acceso. Finalmente, utiliza incentivos financieros mediante el reemplazo de obligaciones regulatorias de índole tributaria por obligaciones de cobertura de red, innovando en la política de inversión y promoviendo la conectividad en beneficio de poblaciones en zonas rurales y de preferente interés social.

73. DS 005-2025-MTC, <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2386588-1>.

74. El porcentaje de aportes al sector que pagan los operadores de telecomunicaciones en el Perú (OSIPTEL, MTC y FTEL/PRONATEL), es de los más altos de la región e impactan negativamente en su desarrollo. Véase AFIN, Análisis de los sobrecostos en el mercado de telecomunicaciones en el Perú – Informe Final, elaborado por la consultora Apoyo Consultoría, <https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/analisis-de-los-sobrecostos-en-el-mercado-de-telecomunicaciones-en-peru.pdf>. Véase también Cet.la – ASIET, Diagnóstico y propuestas de diseño para mejorar el programa de servicio universal vigente en Perú.

Caso 4.

Simplificación normativa para reducir asimetrías regulatorias en el segmento de TV por suscripción

A. Comentarios preliminares. Justificación del caso

La eliminación de asimetrías regulatorias constituye un elemento central de la mejora y simplificación regulatorias en tanto aborda uno de los efectos más distorsivos del legado normativo del sector: la aplicación de cargas, obligaciones y restricciones desiguales a actores que compiten en un mismo mercado relevante.

La convergencia tecnológica ha desdibujado las fronteras tradicionales entre servicios y modelos de negocio, haciendo que regulaciones diseñadas para un entorno analógico, segmentado por servicios, resulten obsoletas y generen desventajas injustificadas para los prestadores tradicionales frente a nuevos servicios y plataformas digitales.

La convergencia de servicios audiovisuales entre operadores tradicionales y plataformas digitales genera una desactualización en la definición de mercados relevantes, falta de reconocimiento de la competencia directa de las denominadas OTT y operadores de telecomunicaciones y asimetrías regulatorias entre TV de paga y las plataformas de *streaming* y video a demanda, así como un freno a la innovación y diversidad de oferta de servicios.

En este contexto, simplificar no implica crear reglas equivalentes para los nuevos actores siguiendo el enfoque regulatorio tradicional, sino por el contrario revisar proactivamente y eliminar aquellas obligaciones y cargas históricas que han perdido su fundamento económico o social, permitiendo restablecer condiciones de competencia más equilibradas y coherentes con la realidad del ecosistema digital convergente.

B. La necesidad de eliminar asimetrías injustificadas por el cambio tecnológico

El primer caso para analizar se refiere a la experiencia de Brasil en la reducción de asimetrías regulatorias con la flexibilización de los marcos normativos orientados a la neutralidad tecnológica y de servicios y la eliminación de obligaciones y cargas regulatorias obsoletas en el contexto del nuevo ecosistema digital. Dichas obligaciones generan asimetrías entre los actores convergentes tradicionales y los nuevos actores y servicios digitales que - en algunos casos - compiten en el mismo mercado relevante en un escenario de sustitución de servicios.

La Agencia Nacional de Telecomunicaciones de Brasil (ANATEL) ha emprendido una profunda reforma de su marco normativo en respuesta a la transformación estructural del mercado de los servicios convergentes. El proceso de modernización de ANATEL ofrece un espectro de estrategias regulatorias, desde la simplificación y consolidación administrativa mediante el nuevo Reglamento General de los Servicios de Telecomunicaciones (RGST), pasando por

“ Simplificar no implica crear reglas equivalentes para los nuevos actores siguiendo el enfoque regulatorio tradicional, sino por el contrario revisar proactivamente y eliminar aquellas obligaciones y cargas históricas que han perdido su fundamento económico o social

la desregulación quirúrgica para corregir asimetrías en el Servicio de Acceso Condicionado (SeAC)⁷⁵, hasta la redefinición conceptual de los servicios (“Norma 4” sobre el servicio de acceso a Internet) que ya hemos referido anteriormente. A continuación, se examinan los cambios más significativos que ilustran los distintos enfoques adoptados por la referida agencia.

La Resolución N° 777/2025⁷⁶, que aprueba el nuevo RGST, representa un acto fundamental de simplificación normativa. Su principal objetivo es revocar un extenso y disperso conjunto de normas y consolidar una única regulación coherente, abarcando casi todos los servicios de telecomunicaciones en Brasil⁷⁷. El impacto de esta medida es dual. Por un lado, abre un espacio crucial para la optimización de procesos empresariales y el fortalecimiento de la gobernanza corporativa. Por otro lado, la modernización exige adaptaciones tecnológicas y operativas de gran envergadura. Ejemplos de ello incluyen la obligatoriedad de autenticar todas las llamadas telefónicas para combatir el fraude (art. 60, §2º), el fin de nuevas concesiones para el servicio de telefonía fija (STFC) y la pionera introducción de ocho principios para el uso de Inteligencia Artificial en el sector, lo que demanda inversiones robustas y una revisión profunda de los flujos operativos de las prestadoras. Si bien la consolidación del RGST organizó el panorama normativo, no resolvió algunos desequilibrios competitivos urgentes, lo que exigió una intervención más directa y enfocada como la que se observó en el mercado de servicios audiovisuales con las medidas referidas a los servicios de TV de paga o por suscripción que analizaremos seguidamente.

Una acción regulatoria destacada es la Acordada N° 247/2025, por la cual ANATEL tomó la decisión estratégica de suspender cautelarmente una serie de obligaciones regulatorias para las prestadoras de TV de paga o por suscripción (Serviço de Acesso Condicionado - SeAC). Esta medida responde al reconocimiento de que la carga regulatoria existente para los prestadores tradicionales era obsoleta y generaba una asimetría competitiva insostenible frente a las plataformas de *streaming* y video a demanda, que ya actúan como sustitutos directos en el mercado audiovisual. Es decir, este es un caso de modernización regulatoria destinado a resolver asimetrías regulatorias entre los servicios tradicionales de TV de paga y los nuevos servicios audiovisuales de plataformas digitales que compiten en un mismo mercado.

En el marco de la revisión llevada a cabo, ANATEL publicó un análisis del estado del mercado minorista audiovisual, incluidos los servicios de *streaming* de vídeo, en el que concluía que más del 87% de los clientes utilizan plataformas de *streaming*. Según los datos publicados por ANATEL, los servicios de *streaming* tienen una cuota de mercado de al menos el 87.7 %, mientras que los operadores de televisión de paga tradicionales - como por ejemplo, Claro o SKY - tendrían el 12.3 % restante⁷⁸.

ANATEL ha optado por reducir la carga de los operadores tradicionales en lugar de ampliar la regulación a las nuevas plataformas y servicios digitales. Estratégicamente, esta suspensión no es una reforma definitiva, sino una medida transitoria y prudencial. Funciona como un “test fáctico” que alivia la carga de las operadoras de TV de paga, mientras permite a la

75. El Servicio de Acceso Condicionado se refiere a la TV de paga.

76. <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/component/content/article/170-resolucoes/2025/2022-resolucao-777>.

77. Roli, Goulart y Cardoso. 2025 Simplificação da regulamentação de serviços de telecomunicações. https://painel-website.rolim.com/wp-content/uploads/2025/05/Informe_Simplificacao-da-regulamentacao-de-servicos-de-telecomunicacoes.pdf.

78. Ver https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46IzCFD26Q9Xx5QNDbqa1Q4c0Q6z-zLKGxf9XxtHNyxzZFg8u_KiWcgGwkew5_qoKTIDLbdada2YMcIjogRufBjflh3aGye53oP0M4BAO.

agencia recopilar datos sobre los impactos reales de la desregulación. Esta evidencia empírica será fundamental para eventualmente sustentar una revisión regulatoria más profunda y permanente como la que se encuentra bajo estudio, según veremos seguidamente.

La medida cautelar de ANATEL reconoce la obsolescencia del marco regulatorio de la TV de paga ante la transformación estructural del mercado audiovisual con el auge de las plataformas de *streaming* y video a demanda, así como la competencia entre estos servicios en un mismo mercado relevante.

La suspensión cautelar alcanza regulaciones relacionadas con derechos del consumidor, calidad percibida, consejos de usuarios, defensa de abonados y reporte de información a la propia agencia (RIPAL). La única excepción corresponde a los contratos empaquetados con otros servicios de telecomunicaciones, en los que el Reglamento General de Derechos del Consumidor sigue aplicándose de forma íntegra. La decisión suspende principalmente normas creadas por la propia agencia en años anteriores, algunas heredadas de la antigua Ley del Cable de 1995, que durante décadas moldearon este segmento del mercado. La ANATEL aclaró que la medida no deja al usuario desprotegido, pues el Código de Defensa del Consumidor se mantiene en vigor. Además, la agencia continuará monitoreando el escenario y podrá revisar las disposiciones antes de que culmine la revisión regulatoria.

Con relación a la revisión de las normas que rigen el SeAC y en paralelo con la medida cautelar dictada, ANATEL inició una consulta pública para recibir aportes sobre la reevaluación de las obligaciones a las que está sujeto el SeAC. La iniciativa, incluida en la Agenda Regulatoria 2025-2026⁷⁹, tiene como objetivo evaluar los costos regulatorios asociados a las obligaciones regulatorias a las que están sujetos los servicios de televisión por suscripción o de paga; su contribución a la desventaja competitiva del servicio frente a otras ofertas sustitutas de servicios y la elección de una lista de normas regulatorias que pueden retirarse del SeAC.

Los estudios realizados por ANATEL señalan la necesidad de considerar el entorno en el que se prestan los servicios de televisión por suscripción, identificando las evoluciones y los cambios coyunturales y estructurales en este sector. La recopilación de aportes es una fase del proceso regulatorio en la que es posible delimitar mejor los problemas que deben abordarse y las alternativas para cada uno de ellos, que precede a la elaboración del proyecto de reglamentación en caso de que la solución sugerida pase por esta etapa regulatoria.

Entre las normas dictadas por ANATEL que establecen reglas para la prestación de servicios de televisión de paga —todas ellas sujetas a reevaluación a través de esta iniciativa de la Agencia— se encuentran el Reglamento del SeAC, el Reglamento de Protección y Defensa de los Derechos de los Suscriptores de Servicios de Televisión por Suscripción, el Reglamento General de Derechos del Consumidor de Servicios de Telecomunicaciones (RGC), el Reglamento de Condiciones para la Evaluación del Grado de Satisfacción y la Calidad Percibida por los Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones y el Reglamento de Calidad de los Servicios de Telecomunicaciones (RQUAL). Todas ellas están sujetas a reevaluación a través de la iniciativa de revisión, en tanto hay normas con rango de ley que no forman parte de la misma. Por otra parte, deberán contemplarse recientes derogaciones y nuevos reglamentos que entrarán en vigor próximamente, en el marco de lo dispuesto por el RGST anteriormente analizado y el nuevo Reglamento General de Derechos de los Consumidores de Servicios de Telecomunicaciones (RGC), aprobado por la Resolución ANATEL n.º 765/2023⁸⁰.

79. <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/agenda-regulatoria/2025-2026>.

80. <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2023/1900-resolucao-765>.

Cabe señalar que el regulador de Uruguay, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), también determinó formalmente, en el marco de un proceso de consolidación del sector, que los servicios de televisión para abonados (TV de paga o por suscripción) y las plataformas de *streaming* forman parte de un mismo mercado relevante⁸¹. Esta visión de convergencia regulatoria ha encontrado un correlato en Argentina a través de la Resolución 1094/2024 del ENACOM⁸², publicada en octubre de 2024. Mediante esta normativa, el organismo eliminó exigencias legadas para los prestadores de televisión por suscripción, tales como las obligaciones de must carry y restricciones en la conformación de las grillas de programación. Con esta decisión, la autoridad argentina buscó desregular el sector y equilibrar el marco competitivo, reconociendo que los prestadores tradicionales deben contar con la flexibilidad necesaria para competir en igualdad de condiciones frente a los servicios de *streaming* y los nuevos actores globales de contenidos, que operan bajo un marco de menores restricciones normativas.

El caso de Brasil demuestra que, sin soslayar los desafíos que se presentan en el camino hacia la modernización regulatoria, la inacción regulatoria es más perjudicial, en cuanto consolida asimetrías, desincentiva la inversión y ralentiza el cierre de la brecha digital.

Los beneficios previstos de estas reformas, en un marco de modernización regulatoria, son claros: el fomento de la competitividad y la inversión. Al reducir asimetrías y cargas regulatorias obsoletas en el marco de un análisis del conjunto de actores y servicios del ecosistema digital, se liberan recursos para la innovación y la expansión de infraestructura. Asimismo, la consolidación normativa impulsa la optimización de procesos internos y el fortalecimiento de la gobernanza corporativa, generando mayor eficiencia y sostenibilidad a largo plazo. Los beneficios potenciales de la modernización regulatoria coexisten, por cierto, con riesgos inherentes y los desafíos de implementación.

⁸¹. Este criterio fue adoptado finalmente por la Resolución 219/2024, <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/219-2024>.

⁸². https://www.enacom.gob.ar/institucional/las-empresas-de-cable-tendran-libertad-para-armar-el-contenido-de-la-grilla-de-programacion_n4700#:~:text=Las%20empresas%20de%20cable%20tendr%C3%A1n%20libertad%20para,televisi%C3%B3n%20por%20suscripci%C3%B3n%20por%20v%C3%ADnculo%20f%C3%A-Dsico%20y/o.

Caso 5.

La simplificación regulatoria frente a las barreras y sobrecostos locales para el despliegue de infraestructura

A. Consideraciones generales. Justificación del caso

La revisión de la sobrerregulación y de los sobrecostos locales o municipales resulta un caso particularmente relevante de simplificación regulatoria. Estas cargas se han convertido, en muchos países de la región, en una de las principales barreras prácticas y concretas para el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones.

Aun cuando los marcos regulatorios nacionales avanzan en procesos de modernización y mejora regulatoria, la persistencia de normas, requisitos administrativos y cargas tributarias impuestas por los gobiernos locales —muchas veces descoordinadas, excesivas o carentes de razonabilidad— neutraliza los beneficios de esas reformas.

Estas cargas locales generan inflación regulatoria, elevan de forma significativa los costos de inversión, retrasan o paralizan proyectos de despliegue de redes y restringen la competencia efectiva, afectando directamente la cobertura, la calidad de los servicios y el cierre de la brecha digital, especialmente en zonas rurales o de menor densidad poblacional.

En este sentido, abordar los sobrecostos municipales como un ejercicio de simplificación regulatoria es clave porque permite atacar una fuente estructural de ineficiencia que no se origina en la regulación sectorial central, sino en la fragmentación normativa subnacional.

Asimismo, esta idea refuerza el rol del regulador como articulador y líder del ecosistema digital, promoviendo marcos armonizados, procedimientos ágiles y criterios de proporcionalidad que limiten la intervención local a su ámbito legítimo —como el ordenamiento territorial— sin interferir indebidamente en el despliegue de redes.

B. Los sobrecostos locales como barrera a la expansión de servicios

Una limitación crítica para el desarrollo de políticas de mejora y simplificación regulatorias en la industria de telecomunicaciones en algunos países de la región, se presenta a partir de la intervención de los gobiernos locales en materia de instalación y despliegue de redes de telecomunicaciones.

En efecto, la mejora regulatoria adoptada por los reguladores sectoriales y gobiernos en el orden nacional o federal, muchas veces no alcanza a los gobiernos locales. El problema reviste diferente complejidad en los distintos países de la región, según la organización política y constitucional de cada uno de ellos y los diferentes niveles de autonomía de los gobiernos locales, cuestión que excede el presente análisis regulatorio.

Muchos gobiernos locales, amparados formalmente en su autonomía, imponen requisitos, prohibiciones y cobros excesivos por la instalación de infraestructura de redes de telecomunicaciones, como instalación de antenas y cableado aéreo o soterrado, contraviniendo en muchos casos las políticas y normativas nacionales y limitando de

“ La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno ha permitido a los gobiernos locales a imponer barreras burocráticas carentes de razonabilidad que limitan el despliegue de infraestructura

manera sustancial el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones y la universalización del acceso.

La simplificación regulatoria, en particular las iniciativas de “guillotina regulatoria” adoptadas por los reguladores sectoriales, por lo general no alcanzan a los gobiernos locales y regionales. Ello representa un importante desafío en cuanto las normas emitidas por los gobiernos locales vinculadas al despliegue e instalación de redes de telecomunicaciones constituyen en muchos países la fuente principal de “inflación regulatoria” y de sobrecostos. Las mismas generan además distorsiones en el mercado, por las cargas y barreras normativas y tributarias que se imponen atentando contra la competencia efectiva.

La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno ha permitido a los gobiernos locales a imponer barreras burocráticas carentes de razonabilidad que limitan el despliegue de infraestructura y resultan contrarias a la política de mejora regulatoria y a los objetivos de promover la competencia y la universalización del acceso impulsada por los reguladores sectoriales y gobiernos en el orden nacional.

Ejemplos de dichas barreras son los cobros excesivos por el derecho de tramitación de autorización o habilitación para la instalación de infraestructura, los requisitos excesivos o prohibiciones para la instalación de antenas o cableado aéreo e incluso en algunos casos la exigencia de permisos o autorizaciones previas para la prestación del servicio e instalación de la infraestructura en el ámbito municipal que exceden de forma manifiesta las competencias locales en materia de obras civiles y ordenamiento urbanístico.

Estas situaciones imponen sobrecostos a los operadores de telecomunicaciones, cuando no la imposibilidad de acceder a determinados mercados y se traduce en una externalidad negativa para los usuarios, quienes ven limitado el acceso al servicio de calidad o a la mejora tecnológica y restringida la competencia en el área geográfica afectada.

En muchos casos, las barreras burocráticas y tributarias impuestas por los gobiernos locales son ilegales y hasta contravienen precedentes judiciales establecidos por sentencia de los máximos tribunales de justicia que definen criterios para la intervención de los gobiernos locales⁸³. Incluso se dan casos en los que dichas barreras no son de carácter normativo sino fáctico, por la ausencia de procesos reglados y falta de prácticas administrativas transparentes en el ámbito local.

El impacto negativo de las normas locales en las políticas de mejora regulatoria de telecomunicaciones se observa cuando aquellas obstaculizan el despliegue de infraestructura de redes de telecomunicaciones, interfiriendo con la regulación de competencia federal, limitando la capacidad de los operadores para instalar redes de telecomunicaciones y atentando en última instancia contra las políticas para reducir la brecha digital⁸⁴.

83. La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en Argentina reconoció que, si bien existe la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial, esta no debe dificultar el despliegue de infraestructura de redes que es indispensable para extender el acceso y mejorar la calidad de los servicios de telecomunicaciones, cuya regulación es de competencia federal. La Corte Suprema ha equilibrado las competencias jurisdiccionales, declarando inconstitucional la normativa municipal que, por invadir la competencia regulatoria federal, obstaculiza la prestación eficiente de servicios de telecomunicaciones.

84. En el año 2023, la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones (ChileTelcos) estimó un monto de USD 2 mil millones de inversiones paralizadas por las demoras en los trámites y permisos de instalación de redes, <https://chiletelcos.cl/noticia/chiletelcos-estima-en-hasta-us2-000-millones-la-inversion-paralizada-por-demoras-en-tramites-y-permisos/>.

“ **Es indispensable que los reguladores de telecomunicaciones adopten políticas y acciones proactivas para lograr la simplificación y armonización de las normas locales y facilitar el despliegue e instalación de las redes de telecomunicaciones**

C. La necesidad de un liderazgo proactivo de los reguladores de telecomunicaciones

Reconociendo las dificultades que los reguladores de telecomunicaciones pueden enfrentar en virtud del ordenamiento político e institucional de cada país, una posición prescindente por parte de los mismos no es la respuesta para afrontar la sobrecarga regulatoria y los sobrecostos generados por las normas locales.

Por el contrario, es indispensable que los reguladores de telecomunicaciones **adopten políticas y acciones proactivas para lograr la simplificación y armonización de las normas locales** y facilitar el despliegue e instalación de las redes de telecomunicaciones tanto de fibra óptica como de antenas de redes móviles, para afrontar con éxito los requerimientos de infraestructura de las nuevas tecnologías y servicios como 5G.

Ante la falta de coordinación entre las distintas jurisdicciones y niveles de gobierno que hemos referido anteriormente y siendo las normas locales la principal fuente de cargas regulatorias y sobrecostos en materia de despliegue de redes de telecomunicaciones, es imprescindible un abordaje colaborativo que integre la política nacional con las competencias de los gobiernos locales para lograr la armonización, simplificación y agilidad en las normas y procedimientos de despliegue e instalación de redes. Ello implica asegurar una implementación coherente de los marcos normativos federales y locales en el marco de una política pública consistente de mejora regulatoria.

Como hemos dicho, los reguladores modernos deben actuar como arquitectos del ecosistema digital. En ese marco, frente a la cuestión de la inflación normativa y las sobrecargas de orden local deben asumir un rol de liderazgo para lograr la armonización de normativas y garantizar su aplicación coherente en los distintos niveles e instancias de gobierno que tradicionalmente han actuado y evolucionado de forma independiente, como compartimentos estancos. Un enfoque colaborativo eficaz debe integrar la política nacional con la autonomía municipal, utilizando mecanismos que garanticen la normalización, simplificación y agilidad de las normas y procedimientos.

Si bien en otro ámbito de la problemática regulatoria, ajeno a la intervención local, un ejemplo de buena práctica regulatoria sobre armonización de procedimientos normativos y coordinación operativa de intervención entre distintos niveles y áreas del Estado es el de la cooperación institucional entre Ancine y ANATEL en Brasil, sobre el combate a la piratería de obras audiovisuales en línea, articulando competencias complementarias de manera técnica, coordinada y respetuosa de las competencias de cada organismo. En este contexto, se destaca la instrucción normativa 147 de Ancine, del corriente año, que regula de forma objetiva y transparente los procedimientos para la denuncia de operaciones ilegales (piratas), estableciendo flujos claros de comunicación y criterios de actuación y cooperación entre las agencias que permiten suprimir la piratería en sitios web, aplicaciones y servicios ilegales, sin afectar indebidamente las actividades de empresas legalmente constituidas y en cumplimiento regulatorio. Se trata de un enfoque equilibrado, que protege los derechos de propiedad intelectual y la competencia legítima, al mismo tiempo que evita excesos regulatorios e interferencias impropias en las relaciones privadas.

D. Modelos alternativos para simplificar y armonizar las normas locales y facilitar el despliegue de infraestructura

De acuerdo a distintas experiencias regionales, los principales abordajes que se han adoptado para lograr la simplificación y armonización de las normas locales sobre despliegue e instalación de redes para mitigar la “fricción municipal” han sido:

- + Establecimiento de un marco nacional armonizador delimitando expresamente las competencias locales⁸⁵, como enfoque preventivo y mandatorio que aborda directamente la cuestión de la competencia municipal en los siguientes aspectos centrales:
 - Limitar la competencia local, prohibiendo explícitamente a los gobiernos locales imponer condiciones que puedan afectar la selección de tecnología, la topología de redes y la calidad de los servicios prestados.
 - Asegurar el derecho de vía o de paso y uso del espacio público gratuitos, estableciendo legalmente que no se puede exigir contraprestación alguna por el derecho de uso y de paso para la instalación de infraestructura de redes de telecomunicaciones en el espacio público, en bienes de dominio público, vías públicas y otros bienes públicos de uso común incluidas las concesiones u otras formas de delegación, en zonas urbanas y rurales.
 - Simplificar procesos y usar el “silencio administrativo positivo”, exigiendo que la autoridad local se expida mediante procedimientos simplificados y en plazos breves. Asimismo, se otorga sentido positivo al silencio administrativo, si no hay decisión del órgano competente al finalizar el plazo, la entidad interesada se considera autorizada a realizar la instalación. Esto elimina la obstaculización del despliegue de redes de telecomunicaciones por la simple inacción o la mora de los gobiernos locales.
 - Eximir de todo tipo de autorización y/o costo a la instalación en zonas urbanas de infraestructura de redes de telecomunicaciones de pequeño tamaño⁸⁶, prohibiendo que los gobiernos regionales, provinciales y locales establezcan normativas más restrictivas. Este criterio es de gran relevancia para el despliegue de redes 5G.
 - En algunos casos, este enfoque excede la competencia de los reguladores sectoriales y requiere de aprobación legislativa.
- + Control administrativo ex post de las barreras y cargas normativas de carácter local⁸⁷: enfoque colaborativo centrado en la anulación de las normas locales que establecen barreras burocráticas y sobrecostos en contravención de las normas nacionales de simplificación regulatoria, mediante una autoridad central especializada

⁸⁵. Esta ha sido la política adoptada en Brasil, que si bien tiene una organización política y constitucional federal, ha delimitado legalmente el ámbito de intervención de los gobiernos locales con el objetivo de promover y fomentar las inversiones en infraestructura y lograr la normalización, simplificación y agilidad de los procedimientos para la instalación de infraestructura de redes de telecomunicaciones. Véase la Ley 13.116 de 20 de abril de 2015, “Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 5 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001”, <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/leis/807-lei-13116>, y el Decreto 10.480 de 1 de septiembre de 2020, “Dispõe sobre medidas para estimular o desenvolvimento da infraestrutura de redes de telecomunicações e regulamenta a Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015”, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10480.htm. También Costa Rica ha adoptado una estrategia similar.

⁸⁶. En Brasil, el artículo 15 del Decreto N° 10.480 del 1° de Septiembre de 2020 define como de “pequeño tamaño” a la infraestructura de redes de telecomunicaciones que cumpla, de forma acumulativa, los siguientes requisitos: estar instalada en un edificio o estructura existente y no aumentar su altura en más de tres metros o en más del diez por ciento, lo que sea menor; poseer una estructura radiante con un volumen total de hasta treinta decímetros cúbicos; y que tenga otros equipos asociados con un volumen total de hasta trescientos decímetros cúbicos y una altura máxima de un metro.

⁸⁷. En Perú se ha definido este enfoque mediante el accionar del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Indecopi, que tutela la libertad de empresa y la simplificación administrativa al proteger a los operadores de cargas ilegales y/o irrazonables impuestas a nivel municipal. Mediante el Sistema de Eliminación de Barreras Burocráticas (SEBB) utiliza normas nacionales como fuente de legalidad para identificar, declarar la ilegalidad o irrazonabilidad de normas locales que impiden la instalación de antenas y redes y aplicar sanciones, obligando a una armonización de las normas locales con las normas nacionales. Entre las normas nacionales utilizadas en esta tarea cabe mencionar la Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones N° 29.022 que establece un régimen de simplificación administrativa que busca estandarizar exigencias, acortar tiempos y limitar la intervención municipal en el despliegue de infraestructura; el Decreto Legislativo No. 1014 que estableció el uso gratuito de bienes de dominio público para propiciar la inversión en servicios públicos e impuso un límite a los montos por derechos de tramitación para evitar tasas municipales excesivas; y la Ley N° 31809 que consolidó y extendió el régimen especial de simplificación confiriéndole vigencia indeterminada. Asimismo, Indecopi elabora y difunde los ranking de las instituciones estatales y sus funcionarios sobre el nivel de cumplimiento de las normas de eliminación de barreras burocráticas y simplificación administrativa. Véase <https://www.gob.pe/indecopi>. A título de ejemplo, véase <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3621434/Resolución%20N%200451-2017-SDC-INDECOPi.pdf.pdf?v=1663014573> y <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/790618-municipalidad-provincial-de-lambayeque-elimino-voluntariamente-mas-de-200-barreras-burocraticas>.

cuyas decisiones tienen efecto general y proporcionan una solución en el ámbito administrativo más ágil que depender únicamente de fallos judiciales “caso por caso”⁸⁸. Este enfoque, de carácter “reactivo”, tutela la libertad de empresa y la simplificación administrativa para el despliegue de redes de telecomunicaciones, aunque presenta desafíos importantes para su eficiente implementación y su impacto es relativo por el carácter ex post de la revisión normativa.

- + Fomento de la coordinación y la calidad regulatoria a nivel subnacional: este enfoque tiene por objetivo extender, en un marco colaborativo, los estándares de calidad regulatoria y armonización normativa a los gobiernos locales. Algunas de las herramientas utilizadas son las siguientes:
 - Códigos de buenas prácticas y armonización, que operan como guías no vinculantes para armonizar las normas locales sobre ordenamiento urbanístico con el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones⁸⁹. Para que este enfoque sea verdaderamente efectivo, se recomienda la introducción de mecanismos de arbitraje con plazos estrictos y la utilización de incentivos y/o penalidades concretas para aquellos gobiernos locales que impongan barreras y sobrecostos al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.
 - Extensión del análisis de control de calidad regulatoria a los gobiernos locales, mediante el Análisis de Impacto Regulatorio y/o el Análisis de Calidad Regulatoria, que permita evaluar y eliminar procedimientos innecesarios, injustificados o redundantes de forma preventiva a nivel municipal, equilibrando la necesidad de simplificación con el respeto a la autonomía local.
 - Fomento de la coordinación de obras, requiriendo que la planificación de obras de infraestructura de interés público, como por ejemplo rutas, sistemas de transporte, ductos, etc., incluya la instalación de infraestructura pasiva (ductos) para el tendido de redes de telecomunicaciones, fomentando la implementación conjunta de infraestructura⁹⁰.

Como hemos detallado, hay distintos modelos posibles de esfuerzos colaborativos para lograr la simplificación regulatoria, evitando las cargas y barreras regulatorias, burocráticas y tributarias que imponen las normas de orden local referidas al despliegue de infraestructura de redes de telecomunicaciones.

Cualquier sea el modelo que se adopte, la regulación a nivel nacional o federal debe actuar como un marco de armonización normativo que restrinja las normas y la intervención de los gobiernos locales sólo al ámbito de su competencia en materia de ordenamiento territorial, promueva la transparencia y eficiencia y establezca mecanismos rápidos y efectivos para anular las barreras y sobrecostos locales irrazonables o contrarios a la ley.

⁸⁸. Es la situación que se observa en Argentina donde, a pesar de los numerosos fallos judiciales de orden federal limitando las competencias municipales como el de la CSJN que mencionáramos anteriormente, los gobiernos locales continúan imponiendo restricciones y sobrecostos al tendido de redes de telecomunicaciones en violación de la legislación nacional, como por ejemplo tasas por uso y ocupación del espacio público recurrentes que desconocen la exención otorgada por la ley nacional, aplicación de dichas tasas por cada poste, cañería, tendido aéreo e incluso por ocupación transitoria al ejecutar la obra o tareas de instalación, casos de discriminación entre prestadores en cuanto a exigencias de despliegue entre tendidos aéreos y tendidos soterrados de red en una misma área geográfica generando distorsiones y asimetrías en el mercado, exigencia de conectar gratuitamente dependencias públicas en la jurisdicción municipal como requisito para poder realizar el tendido de red o exigencia de readecuación de la instalación de antenas de las redes móviles en el ámbito local, entre otros casos.

⁸⁹. Un ejemplo es el Código de Buenas Prácticas para el Despliegue de Infraestructura de Telecomunicaciones publicado por la CRC, en Colombia, cuyo objetivo es la armonización normativa. Incluye un resumen de las normas nacionales aplicables en materia de despliegue, un análisis de las barreras al despliegue de redes que generan las normas locales y recomendaciones para la elaboración de las normativas locales tendientes a facilitar la instalación de infraestructura de redes de telecomunicaciones. Asimismo, define un “índice de favorabilidad al despliegue” para las ciudades capitales del país, que busca dar a conocer aquellas ciudades con mejores condiciones para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y también identificar a las que imponen barreras para ampliar y mejorar la cobertura de los servicios. Véase https://www.crcom.gov.co/system/files/Biblioteca%20Virtual/Código%20de%20buenas%20prácticas%20para%20el%20despliegue%20de%20infraestructura%20de%20telecomunicaciones%20-%20versión%202020/10-buenas_practicas_despliegue_2020.pdf.

⁹⁰. Sobre este aspecto particular, puede citarse la política de “dig once” impulsada por el Gobierno y el Congreso de los Estados Unidos, tendiente a la coordinación de obras entre el gobierno federal y los estados. Véase <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-201200474> y <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1625/text/toc-HFDD6E27DBB144C4A4B0FDB7962684E2>.

Finalmente, es indispensable el accionar proactivo por parte de los reguladores como actores centrales del proceso, asumiendo el liderazgo sectorial en la armonización y simplificación regulatoria de las normas locales y estableciendo incentivos concretos para lograr el eficiente despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones.



Resumen de la Sección 3

La Sección 3 del documento se orienta a la **aplicación práctica de la mejora y simplificación regulatorias** mediante el análisis de casos concretos observados en distintos países de América Latina.

El objetivo central no es evaluar exhaustivamente cada caso en sí mismo, sino utilizarlos como ejemplos ilustrativos para demostrar cómo los criterios, principios y pilares de la mejora regulatoria desarrollados en las secciones anteriores pueden aplicarse a problemáticas regulatorias reales y concretas del sector de las telecomunicaciones.

La sección parte del diagnóstico de que la **obsolescencia, complejidad y acumulación de normas** debilitan la expansión del sector TIC, reducen la eficiencia regulatoria y refuerzan asimetrías entre los actores tradicionales y los nuevos actores y servicios digitales. En muchos casos, los reguladores continúan interviniendo bajo esquemas prescriptivos heredados, caracterizados por un énfasis excesivo en el control y la sanción, lo cual resulta incompatible con un ecosistema digital dinámico, convergente y altamente competitivo.

Los casos seleccionados permiten abordar tres grandes ejes de intervención: la **simplificación de regulaciones obsoletas, la reducción de los costos regulatorios y la remoción de barreras y asimetrías regulatorias**. A partir de estos ejes, se analizan ejemplos vinculados al exceso de obligaciones de información y reporte, los regímenes de registro de identidad de usuarios, la regulación de calidad de servicio, las cargas de naturaleza tributaria sectoriales, las asimetrías regulatorias en el marco de la convergencia entre los servicios tradicionales y las plataformas y servicios digitales y los sobrecostos locales para el despliegue de infraestructura.

Un aporte central de esta sección es mostrar que la simplificación regulatoria no implica una menor supervisión del mercado, sino una **intervención más inteligente, proporcional y basada en evidencia**, apoyada en herramientas como el análisis de impacto regulatorio, la revisión ex post de normas, la digitalización (RegTech) y la adopción de enfoques alternativos como la autorregulación, la corregulación o los *sandboxes* regulatorios. En particular, se destaca la necesidad de que el regulador asuma un rol de liderazgo proactivo en la eliminación de normas que han perdido sentido económico o social debido a la evolución tecnológica.

Finalmente, la Sección 3 refuerza la idea de que la mejora regulatoria debe traducirse en **beneficios concretos y medibles**, como la liberación de recursos para la inversión, la reducción de cargas administrativas, la mejora del clima de negocios y la aceleración del despliegue de infraestructura. Los casos analizados muestran que una simplificación regulatoria bien diseñada contribuye directamente a la expansión de redes, la mejora de los servicios, la competencia efectiva y el cierre de la brecha digital, consolidando a la regulación como una herramienta habilitadora —y no obstructiva— del desarrollo del ecosistema digital.

Tabla 4
Síntesis de la Sección 3. Mensajes clave.

Caso / temática	Problema regulatorio identificado	Enfoque de simplificación regulatoria	Impacto esperado
CASO 1: Sobrerregulación y obligaciones de reporte / identidad	Acumulación de normas obsoletas, exceso de reportes, cargas administrativas y procesos onerosos de verificación de identidad	Eliminación de reportes redundantes, auditoría de datos, enfoque basado en riesgos, revisión del registro de identidad mediante AIR	Reducción de costos de cumplimiento, mayor eficiencia regulatoria y menor riesgo sancionatorio
CASO 2: Regulación de calidad de servicio	Parámetros técnicos obsoletos, enfoque sancionatorio e incentivos adversos a la inversión	Migración de QoS a QoE, retiro de métricas irrelevantes y focalización en experiencia del usuario	Calidad como diferencial competitivo e incentivos a la inversión
CASO 3: Cargas tributarias sectoriales	Acumulación de tasas, aportes e impuestos que desalientan la inversión	Sustitución de cargas tributarias por compromisos de inversión y cobertura	Expansión de infraestructura y cierre de brecha digital
CASO 4: Asimetrías regulatorias	Obligaciones desiguales entre actores que compiten en el mismo mercado convergente	Eliminación de cargas obsoletas y neutralidad tecnológica	Competencia en igualdad de condiciones y eficiencia del mercado
CASO 5: Sobrecostos locales o municipales	Tasas, permisos y restricciones locales excesivas para el despliegue de redes	Armonización normativa, simplificación de trámites y liderazgo del regulador	Aceleración del despliegue de infraestructura y reducción de barreras de inversión

Fuente: elaboración propia



4. Conclusiones

A continuación, proponemos una síntesis de los principales hallazgos y conclusiones del presente trabajo.

4.1 La mejora regulatoria como cambio de paradigma

La mejora regulatoria debería buscar eliminar las cargas regulatorias heredadas, evitar nuevas asimetrías y construir una estructura horizontal, moderna y no discriminatoria para todos los actores que actualmente compiten en mercados convergentes

El análisis desarrollado a lo largo del presente documento confirma que la modernización del marco regulatorio de las telecomunicaciones en América Latina exige abandonar el modelo prescriptivo tradicional, estático y reactivo, y avanzar hacia un enfoque de gobernanza regulatoria ágil, adaptativa y basada en evidencia.

Los marcos normativos y prácticas regulatorias heredadas, adoptados para un entorno tecnológico segmentado por servicios, operan hoy como un verdadero impuesto a la innovación, al desviar recursos de la inversión y la expansión de infraestructura hacia el cumplimiento burocrático.

En este contexto, la mejora y simplificación regulatorias dejan de ser un ejercicio administrativo y se consolidan como una herramienta estratégica para promover la competencia, la inversión y el cierre de la brecha digital.

4.2 Pilares operativos para una regulación inteligente

El documento identifica cuatro pilares esenciales para una política integral de mejora regulatoria en el sector TIC:

- i) un marco institucional y jurídico sólido, con objetivos y principios claros;

“ La eliminación de normas obsoletas, la reducción de obligaciones redundantes de información y reporte, la revisión de regímenes de registro de identidad de usuarios, la transición desde modelos rígidos de calidad de servicio hacia enfoques centrados en la experiencia del usuario, la transformación de cargas tributarias en compromisos de inversión y la remoción de asimetrías regulatorias entre actores convergentes son ejemplos de cómo una regulación más simple y proporcional puede mejorar la eficiencia del mercado, reducir costos de cumplimiento e incentivar la inversión.

ii) la aplicación consistente de instrumentos del ciclo regulatorio, en particular el Análisis de Impacto Regulatorio (ex ante y ex post), como filtro de necesidad y proporcionalidad y la instrumentación de procesos participativos;

iii) la modernización continua mediante la simplificación normativa y la digitalización de procesos; y

iv) la adopción de enfoques regulatorios innovadores y adaptativos, incluyendo *sandboxes*, autorregulación, corregulación y desregulación cuando la evolución del mercado lo justifique.

Estos pilares permiten alinear la regulación con la dinámica del ecosistema digital y evitar la reproducción de esquemas regulatorios inerciales.

4.3 Simplificación regulatoria aplicada: principales aprendizajes

Los casos analizados muestran que la simplificación regulatoria puede generar beneficios concretos y medibles cuando se aplica de manera estructurada y basada en evidencia.

La eliminación de normas obsoletas, la reducción de obligaciones redundantes de información y reporte, la revisión de regímenes de registro de identidad de usuarios, la transición desde modelos rígidos de calidad de servicio hacia enfoques centrados en la experiencia del usuario, la transformación de cargas tributarias en compromisos de inversión y la remoción de asimetrías regulatorias entre actores convergentes son ejemplos de cómo una regulación más simple y proporcional puede mejorar la eficiencia del mercado, reducir costos de cumplimiento e incentivar la inversión.

4.4 El nuevo rol del regulador en el ecosistema digital: de una mirada tradicional a facilitador estratégico del desarrollo digital

Un hallazgo transversal del documento es la necesidad de redefinir el rol de los reguladores sectoriales. Frente a la complejidad del ecosistema digital y la convergencia tecnológica, el regulador debe evolucionar desde un rol predominantemente sancionador hacia el de facilitador estratégico y arquitecto del ecosistema digital.

Ello implica liderar procesos de armonización normativa, coordinar con otros niveles y áreas del Estado —en particular frente a barreras y sobrecostos locales—, promover la participación de los actores del mercado y asumir una lógica de autolimitación regulatoria, entendiendo la desregulación como una etapa válida y necesaria del ciclo de vida de las normas.

“ Un hallazgo transversal del documento es la necesidad de redefinir el rol de los reguladores sectoriales. Frente a la complejidad del ecosistema digital y la convergencia tecnológica, el regulador debe evolucionar desde un rol predominantemente sancionador hacia el de facilitador estratégico y arquitecto del ecosistema digital.

4.5 Recomendaciones estratégicas para la región

Sobre la base del análisis realizado, el documento recomienda institucionalizar la mejora regulatoria como política pública permanente en el sector TIC, fortaleciendo el uso sistemático del AIR, institucionalizando procesos participativos, implementando procesos continuos de “guillotina regulatoria”, incorporando cláusulas de caducidad en las normas para evitar la obsolescencia normativa, priorizando un enfoque no recaudatorio en la gestión de cargas sectoriales y del espectro y promoviendo marcos normativos tecnológicamente neutros.

Asimismo, se destaca la importancia de avanzar en mecanismos de coordinación intergubernamental para eliminar barreras regulatorias subnacionales que afectan significativamente el despliegue de infraestructura.

En conjunto, estas recomendaciones buscan consolidar una regulación inteligente que actúe como habilitador —y no como obstáculo— del desarrollo digital inclusivo y sostenible en la región.

Tabla 5
Resumen de conclusiones y mensajes clave.

Eje estratégico	Hallazgo clave	Orientación recomendada	Impacto esperado
Modelo regulatorio	Enfoque prescriptivo obsoleto	Gobernanza ágil y adaptativa	Regulación alineada al cambio tecnológico
Ciclo regulatorio	Débil evaluación de impactos	AIR ex ante y ex post obligatorio	Regulación proporcional y eficiente
Cargas regulatorias	Acumulación de normas y costos	Simplificación y guillotina regulatoria	Liberación de recursos para inversión
Asimetrías	Regulación desigual en mercados convergentes	Neutralidad tecnológica	Competencia en igualdad de condiciones
Rol del regulador	Foco en control y sanción	Facilitador estratégico	Mayor legitimidad y efectividad
Objetivo final	Brecha digital persistente	Incentivos a la inversión	Expansión de infraestructura y conectividad

Fuente: elaboración propia

cet.la

Contribución del conjunto del
ecosistema digital al desarrollo
sostenible de infraestructura de
telecomunicaciones

www.cet.la