



# Metodología de simplificación regulatoria de mercados de telecomunicaciones

Germán Darío Arias Pimienta  
Antonio García Zaballos  
Enrique Iglesias Rodríguez  
Pau Puig Gabarró

DIVISIÓN DE CONECTIVIDAD, MERCADOS Y FINANZAS

**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Metodología de simplificación regulatoria de mercados de telecomunicaciones / Germán Darío Arias Pimiento, Antonio García Zaballós, Enrique Iglesias Rodríguez, Pau Puig Gabarró.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1026) Incluye referencias bibliográficas.

1. Broadband communication systems-Latin America. 2. Broadband communication systems-Caribbean Area. 3. Broadband communication systems-Government policy-Latin America. 4. Broadband communication systems-Government policy-Caribbean Area. 5. Telecommunication-Latin America. 6. Telecommunication-Caribbean Area. I. Arias, Germán. II. García Zaballós, Antonio. III. Iglesias Rodríguez, Enrique. IV. Puig Gabarró, Pau. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Conectividad, Mercados y Finanzas. VI. Serie. IDB-MG-1026

**Clasificaciones JEL:** L4, L5, L86, L88, L96, L98, M15, O38, O54

**Palabras clave:** banda ancha, telecomunicaciones, regulación

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.**

**Colaboradores externos:**

**Coordinación de la producción editorial:** Sarah Schineller (A&S Information Partners, LLC)

**Revisión editorial:** Eva Vilarrubi / Fast Lines, INC

**Diagramación:** Fernando Sole / Fast Lines, INC

**Diseño gráfico base:** AdobeStock\_478396828

**Fotos:** AdobeStock\_460607303 portada; AdobeStock\_278376803 p. 6; AdobeStock\_81655479 p. 11;

AdobeStock\_216032844 p. 12; AdobeStock\_203407133 p. 16



# Metodología de simplificación regulatoria de mercados de telecomunicaciones

Germán Darío Arias Pimiento  
Antonio García Zaballos  
Enrique Iglesias Rodríguez  
Pau Puig Gabarró

DIVISIÓN DE CONECTIVIDAD, MERCADOS Y FINANZAS

# Índice

Resumen ejecutivo	9
1. Introducción	11
2. El objetivo de la regulación	17
3. Lineamientos generales para un marco regulatorio moderno	25
4. De los servicios basados en redes, a redes que admiten múltiples servicios	33
5. Análisis de impacto normativo – ain	37
Ejemplos de aproximación al análisis de impacto normativo	
Australia	40
Corea	41
6. Simplificación regulatoria	43
7. Conclusiones y recomendaciones	53
Anexo 1. Formatos	57
Anexo 2. Análisis de caso	57
Simplificación regulatoria en Colombia	57
Mejora regulatoria en México	61
Referencias	66

# Índice de ilustraciones

Ilustración 1	Proceso de desregulación para las industrias emergentes en Corea	23
Ilustración 2	Principios para la calidad regulatoria de la OCDE	26
Ilustración 3	Recomendaciones del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria	28
Ilustración 4	Objetivos y pilares para la gobernanza del ecosistema digital	29
Ilustración 5	Evolución de la intervención regulatoria	35
Ilustración 6	Evolución de la estructura de intervención del Estado	35
Ilustración 7	Etapas del Análisis de Impacto Normativo	38
Ilustración 8	Identificación del problema	39
Ilustración 9	Elementos necesarios para la implementación del AIN	40
Ilustración 10	“The Policy Pie” AIN Australia	41
Ilustración 11	Criterios para la implementación del AIN en Corea del Sur	42
Ilustración 12	Simplificación regulatoria, elementos fundamentales	45
Ilustración 13	Ejemplo “Dónde estamos”, proceso de simplificación	46
Ilustración 14	Objetivos de política pública dentro del proceso de simplificación	47
Ilustración 15	Definición del alcance del proceso de simplificación	48
Ilustración 16	Proceso de simplificación regulatoria paso a paso	49
Ilustración 17	Árbol del problema, simplificación CRC 2018	60
Ilustración 18	Flujo de implementación de los Programas de Mejora Regulatoria, México	63





# Siglas y abreviaturas

AGCS	Acuerdo General de Comercio de Servicios
AIN	Análisis de Impacto Normativo
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
GdC	Gobierno de Colombia
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IP	Protocolo de Internet (por sus siglas en inglés)
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
RRC	Comité de Reforma Regulatoria (por sus siglas en inglés)
SMS	Sistema de Mensajes Cortos
TIC	Tecnología de la Información y Comunicación
UDE	Unidad de Desregulación Económica
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones





# Resumen ejecutivo

Las telecomunicaciones, a partir de la digitalización y la aparición del internet, han sufrido grandes avances y transformaciones; por lo tanto, los servicios típicos prestados por redes independientes como la telefonía móvil y fija, la televisión e incluso el internet, que justificaban la existencia de regulaciones independientes por tipo de servicio, ahora son prestados de manera convergente por la misma red y pueden ser usados por los usuarios a través de múltiples tipos de acceso.

Por esta razón, aquellas fronteras tan simples de definir hasta la última década del siglo pasado, ahora prácticamente desaparecen gracias a los avances tecnológicos e incluso aparecen nuevas formas de prestación y nuevos actores que ponen bajo presión tanto a los servicios tradicionales como a los operadores tradicionales. Hoy existen servicios que son complementarios, sino sustitutos, de los servicios tradicionales, como es el caso de las plataformas de reproducción de video, las comunicaciones de voz basadas en internet, las comunicaciones de texto vía aplicaciones, etc.

Sin embargo, los marcos regulatorios de la región para el sector no han avanzado al ritmo de los avances tecnológicos que han generado nuevos servicios y modelos de negocios en el sector que regulan. Estos nuevos servicios digitales no tienen la misma carga regulatoria que los servicios tradicionales de telecomunicaciones como la telefonía móvil, la telefonía fija y la televisión por cable o por suscripción, entre otros. Este tipo de avances tecnológicos y de mercado justifican una revisión profunda de la regulación con el objetivo de reducir el volumen de regulación actual para un conjunto de servicios cuyos avances en términos técnicos y de mercado los convierte en un sector totalmente distinto a aquel que existía cuando se diseñó el actual marco normativo, que ha ido añadiendo elementos con el paso del tiempo, sin encontrar un espacio de reflexión y análisis para evaluar la vigencia de algunos de esos elementos. Posiblemente no se requiera el volumen de regulación

# El objetivo de este documento es la definición de una metodología general para desarrollar procesos de simplificación regulatoria en la región.

actual para este nuevo entorno, o al menos no la regulación vigente, sino una con un enfoque distinto. A nivel internacional, algunos países llevan años revisando la vigencia y relevancia de los distintos elementos que conforman el marco regulatorio con el objetivo de simplificarlo para aliviar tanto a reguladores como a regulados de cargas administrativas innecesarias. Sin embargo, en la región, apenas se encuentran algunas iniciativas aisladas en este sentido.

El objetivo de este documento es la definición de una metodología general para desarrollar procesos de simplificación regulatoria en la región, partiendo de algunos lineamientos generales desarrollados por organismos y/o entidades internacionales multilaterales, así como de ejemplos regionales, en especial los casos de Colombia y México, quienes llevan varios años en este proceso. La construcción de esta metodología responde a la necesidad de actualizar los marcos regulatorios y armonizarlos a este nuevo entorno, lo que a su vez debe servir como palanca para contar con un escenario estatal que promueva la inversión, el incremento de cobertura con redes de banda ancha, así como la mejora de la calidad y un despliegue de infraestructura activa y pasiva transparente, organizado y eficiente. Así, el objetivo final de este proceso es aumentar el acceso y la apropiación de las tecnologías digitales por parte de todos los sectores de la sociedad, lo cual seguramente redundará en un mayor desarrollo de la región.



# Introducción

Los servicios públicos han sido objeto de regulación estatal en prácticamente todas las regiones del mundo, especialmente por la relevancia que dichos servicios tienen para el ser humano. Es así como los servicios de acueducto, alcantarillado, electricidad y telecomunicaciones, por nombrar solo algunos, fueron prestados bajo la figura de empresas públicas (usualmente a través de monopolios) en ocasiones desde el siglo XIX.

A nivel internacional, en el marco del anexo sobre telecomunicaciones del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se definió y compiló un conjunto de principios en el Documento de Referencia sobre Reglamentación de la OMC que deben tener en cuenta aquellos países miembros de la OMC que adquirieron el compromiso de cumplirlos en las reformas legales, entre otras, del sector de telecomunicaciones (OMC, 1994). De esta manera, estas reformas legales permitirían el desarrollo de legislación secundaria y de regulación alineada con principios tales como:



i) salvaguardias de la competencia; ii) garantía de la interconexión en términos razonables; iii) condiciones y tarifas no discriminatorias; iv) obligaciones de servicio universal transparentes y neutrales desde la perspectiva de la competencia; v) disponibilidad pública de los criterios de concesión de licencias; vi) independencia institucional del regulador, y vii) procedimientos objetivos, oportunos, transparentes y no discriminatorios para la asignación y uso de recursos escasos tales como numeración, frecuencias y derechos de paso.

En América Latina y el Caribe (ALC), a partir de la segunda mitad del siglo XX, se vivieron etapas de liberalización principalmente en los servicios de telecomunicaciones, acompañadas por la entrada de participación de capital privado. Esto dio paso a nuevos modelos regulatorios, pasando de intervenciones meramente comportamentales (protección de usuarios, calidad y tarifas minoristas) a modelos más intervencionistas y estructurales enfocados en competencia y profundización en la protección de usuarios, calidad y reportes de información. Bajo estos nuevos modelos regulatorios se popularizaron conceptos tales como modelos de costos, mercados relevantes, definición de posición de dominio, preponderancia, regulaciones asimétricas, compartición de infraestructuras pasivas y activas, cargos de acceso por uso de redes, separación funcional, etc., cuya finalidad era la búsqueda de objetivos de política como el fomento

a la inversión, mejor calidad, menores precios e incremento de la penetración.

En la región, en el siglo XX se aprobaron aproximadamente la mitad de las leyes de telecomunicaciones. Las leyes de telecomunicaciones que no han sido aprobadas o actualizadas recientemente no reflejan los cambios que ha experimentado el mercado como consecuencia de la evolución tecnológica. En estas leyes, los servicios de telecomunicaciones se definían tradicionalmente en base a la tecnología sobre la cual se prestaban (por ejemplo, telefonía fija sobre cable de cobre); tal es el caso de la Ley No. 642/95 de Telecomunicaciones de Paraguay,<sup>1</sup> en la que se define el “servicio básico” como “el servicio telefónico conmutado punto a punto mediante el uso de cable o radio fija, utilizada como sustituto o extensión de la red de cableado”. Sin embargo, hoy en día, debido a la evolución tecnológica, los servicios se definen independientemente de la plataforma tecnológica (por ejemplo, la telefonía fija también se presta sobre banda ancha con tecnología de voz sobre IP, o VoIP). Un caso de reforma del marco legal sectorial de particular interés de hace unos pocos años es la aprobación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión de México en 2014, ya que respondió a una reforma de la Constitución (2013) que reconocía, entre otros, el derecho al acceso a la banda ancha y la promoción de la competencia en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.<sup>2</sup>

El proceso de reforma y actualización de un marco legal de telecomunicaciones entraña retos diversos. A las dificultades intrínsecas de modernizar una ley marco sectorial, tales como las distintas visiones políticas, los intereses comerciales de los agentes del sector privado y el interés general, en este caso se le suma la incertidumbre generada por la evolución de las tecnologías, de los servicios, de los modelos de negocio y de los mercados tradicionales de telecomunicaciones. El foco de la ley marco sectorial tradicionalmente se ha ceñido a los servicios de telecomunicaciones, por lo que en muchas ocasiones no cubre servicios y aplicaciones basados en las tecnologías de la información y comunicación (TIC), incluso cuando se trata de servicios cuasi sustitutivos

<sup>1</sup> Véase [https://www.conatel.gov.py/images/iprincipal/LEY%20642/Ley\\_N\\_642-95.pdf](https://www.conatel.gov.py/images/iprincipal/LEY%20642/Ley_N_642-95.pdf)

<sup>2</sup> Véase <http://www.ift.org.mx/que-es-el-ift/que-es-la-reforma-de-telecomunicaciones>

de los de telecomunicaciones tradicionales. Así, dado que la reciente convergencia de servicios de telecomunicaciones de banda ancha escapa a la definición de los servicios de telecomunicaciones contemplada en las leyes marco tradicionales del sector, su modernización se ha convertido en una prioridad para los países que no han actualizado el marco legal pertinente en los últimos años. Ante la dificultad de predecir la evolución del sector a fin de definir un nuevo marco legal que le dé cobertura, una de las opciones que se contempla es basar la redacción de la ley en la definición de una serie de principios generales que deben regir el sector, en lugar de redactar un articulado muy preciso que corra el riesgo de quedar desfasado en poco tiempo. En este sentido, la opción propone reconocer principios tales como la convergencia de servicios y la neutralidad tecnológica sobre los cuales no solo haya un consenso generalizado a nivel internacional, sino que su definición pueda acomodar la innovación tecnológica y de servicios. Sin embargo, otros principios tales como la neutralidad de la red no gozan de un consenso tan generalizado y, si bien pueden dejar espacio a la innovación tecnológica y en servicios, también pueden condicionar la innovación en modelos de negocio, por lo que su reconocimiento en la ley marco y su definición tienen que estar precedidos de una reflexión de especial profundidad en cuanto a los objetivos que persiguen (Prats y Puig, 2018).

Asimismo, el desarrollo de las telecomunicaciones móviles ha tomado relevancia en los últimos años gracias a los grandes avances tecnológicos, como las comunicaciones 4G y 5G, que a su vez dan apoyo en gran medida al desarrollo de la economía digital, en especial los servicios en la nube, la banda ancha y el internet de las cosas, entre otros aspectos. A raíz de esto, el espectro radioeléctrico ha tomado una gran preponderancia, al punto de ser uno de los principales focos de la política pública sectorial actual. Pese a esta gran preponderancia, desde el punto de vista de la política pública aún prevalecen los modelos de entrega de permisos de uso de espectro con fines recaudatorios, cuyo principal objetivo es maximizar los ingresos fiscales. Sin embargo, es claro, desde el punto de vista económico, que toda la inversión que un operador haga en permisos de espectro se trasladará a las suscripciones de los usuarios, pues es la forma natural de recuperar

dichas inversiones. Esta aproximación desatiende el gran impacto que tienen las comunicaciones móviles en los sectores más vulnerables de la población, en especial en zonas suburbanas y rurales donde el desarrollo de redes fijas es difícil, por lo que la opción más viable es el desarrollo de soluciones inalámbricas en todas sus modalidades.

Por lo anterior, el nuevo enfoque de la política pública de espectro debe estar más dirigido a lograr una mayor cobertura con las tecnologías más avanzadas posibles al alcance de toda la población, es decir, el cierre de la brecha digital mediante la ampliación de cobertura y garantía de acceso. Esto se puede lograr, por ejemplo, con pagos de permisos vía obligaciones de hacer, incluido el subsidio a terminales o a las tarifas de usuario final, supeditado obviamente a la viabilidad y al diseño de mecanismos de control que garanticen el buen uso de los recursos públicos.

El efecto de estos modelos de intervención no es objeto de análisis en este documento; sin embargo, es claro que todos ellos tienen un elemento común: fueron acompañados de grandes cantidades de actos legales, bien sea leyes, decretos, regulaciones específicas, formatos, etc., lo que representa altos costos administrativos y operativos tanto para el Estado como para los operadores de servicios de telecomunicaciones.

Las telecomunicaciones, a partir de la digitalización y la aparición del internet, han sufrido grandes avances y transformaciones. Por lo tanto, los servicios típicos prestados por redes independientes como la telefonía móvil y fija, la televisión e incluso el internet, que justificaban la existencia de regulaciones independientes por tipo de servicio, ahora son prestados de manera convergente por la misma red y pueden ser usados por los usuarios a través de múltiples tipos de acceso. Por esta razón, aquellas fronteras tan simples de definir hasta la última década del siglo pasado ahora prácticamente desaparecen gracias a los avances tecnológicos e incluso aparecen nuevas formas de prestación y nuevos actores que someten a presión tanto a los servicios como a los operadores tradicionales. En este mismo sentido, aparece otro tipo de actores que no necesariamente son operadores de telecomunicaciones, pero sí fundamentales para su desarrollo, como es la industria de infraestructura

pasiva, quienes también se ven enfrentados a estos cambios y a grandes barreras para el despliegue de infraestructura, que van desde requisitos administrativos injustificados, hasta la exigencia de pagos exagerados que pueden incluso inviabilizar la instalación de dicha infraestructura. Hoy existen servicios que son complementarios, sino sustitutos, de los servicios tradicionales, como es el caso de las plataformas de reproducción de video, las comunicaciones de voz basadas en internet, las comunicaciones de texto vía aplicaciones, etc., los cuales no tienen la misma carga regulatoria que los servicios de telecomunicaciones como la telefonía móvil, la telefonía fija y la televisión por cable o por suscripción, entre otros. A nivel internacional, hace más de dos décadas que la Comisión Europea advierte que la convergencia de los sectores de las telecomunicaciones, radiodifusión y las tecnologías de la información está dando una configuración nueva al mercado de las comunicaciones, lo que tiene por efecto que la separación tradicional de las funciones reguladoras de estos sectores sea cada vez más obsoleta y esté reclamando un régimen regulador coherente y estable (Comisión Europea, 1999). Sin embargo, los marcos regulatorios de la región para el sector no han avanzado al ritmo de los avances tecnológicos que han generado nuevos servicios y modelos de negocios en el sector que regulan.

No es objeto de este documento analizar si estas nuevas formas de prestación de servicios de comunicaciones requieren de regulación, aunque es necesario que los Estados se hagan esta pregunta. Sin embargo, este tipo de avances tecnológicos y de mercado justifican una revisión profunda de la regulación con el objetivo de reducir el volumen de regulación actual para un conjunto de servicios cuyos avances en términos técnicos y de mercado los convierte en un sector totalmente distinto a aquel que existía cuando se diseñó el actual marco normativo. El sector de telecomunicaciones actual no es el mismo que el de hace 10 años. Se ha transformado en el sector de TIC, donde se fusionan la computación y las comunicaciones para la prestación de servicios avanzados, mucho más allá de un servicio básico de voz, mensajes de texto, televisión y acceso a internet.

A nivel internacional, algunos países llevan años revisando la vigencia y relevancia de los distintos elementos que conforman el marco regulatorio con el objetivo de simplificarlo para aliviar tanto a reguladores como a regulados de cargas administrativas innecesarias. Además, la industria de las telecomunicaciones reclama que "... la regulación se debería reducir o eliminar cuando así lo justifiquen los cambios en el mercado, y en aquellas áreas





En Ecuador las cargas económicas regulatorias representan entre **12% y 13%** de los ingresos de los operadores y los cargos impositivos y tributarios representan **4,9%** de la recaudación fiscal total del país.

en las que siga siendo necesaria la regulación, los regímenes estáticos y prescriptivos deberían ser sustituidos por una regulación dinámica...” (Eisenach y Soria, 2016). Sin embargo, en la región, apenas se encuentran algunas iniciativas aisladas que repercutan en avances significativos hacia la simplificación regulatoria.

En ALC, un ejemplo cuantitativo de la importancia de la carga regulatoria acumulada se puede encontrar en Ecuador, donde las cargas económicas regulatorias representan entre 12% y 13% de los ingresos de los operadores y los cargos impositivos y tributarios representan 4,9% de la recaudación fiscal total del país. Uno de los factores que más contribuye a esta carga es el concepto “pagos recurrentes por el uso del espectro”, que es el más alto de la región (6% de los ingresos totales del mercado), mientras que en el concepto “pagos regulatorios” solo Perú supera a Ecuador. Dado que las tasas anuales del espectro se vinculan de alguna forma con la inversión o el desempeño del mercado, en Ecuador, Perú y Venezuela se corre el riesgo de que la estructura de las tasas para licencias de espectro distorsione los mercados de servicios móviles. De hecho, ya se pueden notar los efectos de los altos precios de reserva en la escasez de espectro radioeléctrico, que llega tan solo al 14,8% de asignación efectiva respecto a la recomendación de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) para 2020 (Rivera Zapata, Iglesias Rodríguez y García Zaballos, 2020).

Pese a ser claro en que posiblemente no se requiera el volumen de regulación actual para este nuevo entorno, o al menos no la regulación vigente sino una con un enfoque distinto, llevarlo a la práctica puede llegar a ser altamente complejo, en especial porque cada región y/o país tiene un nivel de desarrollo distinto; no es lo mismo pensar en una simplificación regulatoria en un país con una penetración de servicios de voz móvil del 50% con una estructura monopólica y redes 3G (por dar un ejemplo), al modelo que se podría adoptar en un país con penetraciones superiores al 100%, 80% de cobertura con redes 4G y una estructura de mercado con múltiples actores en plena competencia. Igual análisis debería tenerse en cuenta si se trata de regiones predominantemente urbanas o rurales y complejas desde un punto de vista geográfico. Si bien la simplificación regulatoria es un escenario deseable, su aproximación dependerá de múltiples variables; es aquí donde la definición de una metodología adquiere valor, pues con ella, cada Administración podrá adelantar sus propios análisis y tomar las decisiones oportunas.

El objetivo de este documento es la definición de una metodología general para desarrollar procesos de simplificación regulatoria en ALC, partiendo de algunos lineamientos generales desarrollados por organismos y/o entidades internacionales y multilaterales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),

el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, así como a partir de ejemplos regionales, en especial los casos de Colombia y México, quienes llevan varios años en este proceso. La construcción de esta metodología responde a la necesidad de actualizar los marcos regulatorios y armonizarlos a este nuevo entorno, lo que a su vez debe servir como palanca para lograr un escenario estatal que promueva la inversión, el incremento de cobertura con redes de banda ancha, así como la mejora de la calidad y un despliegue de infraestructura activa y pasiva transparente, organizado y eficiente. Así, el objetivo final de este proceso es aumentar el acceso y la apropiación de las TIC por parte de todos los sectores de la sociedad, lo cual seguramente redundará en un mayor desarrollo de la región.

En la primera parte del documento se dará una visión rápida sobre la necesidad y justificación de

la intervención regulatoria, para luego continuar con algunos lineamientos generales que deberían seguirse a fin de lograr un proceso de mejora y simplificación regulatoria. Posteriormente se hará referencia a la evolución de las telecomunicaciones y el impacto que estos avances tienen en el marco regulatorio; esto permitirá hablar de la importancia que tiene el Análisis de Impacto Normativo en este contexto como herramienta para la expedición o revisión de regulación. Por último, se finalizará con una propuesta metodológica de simplificación regulatoria.

En el anexo 1 se proponen algunos formatos para facilitar el desarrollo de la metodología y en el anexo 2 se muestran los ejemplos de Colombia y México tanto en mejora como en simplificación regulatoria, con el objetivo de ilustrar su aproximación a esta temática.

# 2

## El objetivo de la regulación

Existen muchas definiciones para la regulación. Para Domingo, Ponce y Zipitría (2016) la regulación “... se refiere a un conjunto específico de reglas aplicadas a determinado conjunto de agentes con un propósito” y se justifica por la existencia de fallas de mercado, es decir, cuando el funcionamiento libre del mercado no funciona o no es suficiente para lograr los resultados esperados en términos de interés general.

En este sentido, dichos autores concluyen que existe un acuerdo generalizado entre academia e industria en cuanto al objetivo de la regulación: “... promover la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios regulados, tanto desde un punto de vista estático como dinámico...” para “proteger a los consumidores del potencial abuso de la posición dominante de la firma monopólica, así como a los inversores y a los operadores de los servicios de la potencial influencia y oportunismo del sistema político”.

Se debe asumir que los Gobiernos intervienen buscando el interés público, en especial como consecuencia de las fallas de mercado, sin ignorar que pueden existir

otras motivaciones, como la defensa de los derechos humanos y la solidaridad social. Para Baldwin, Cave y Lodge (2012) existen distintas justificaciones técnicas para regular, que se listan a continuación a efectos de entender aquellos elementos que un regulador debe evaluar en el momento de decidir si regular o desregular:

- **Monopolios y monopolios naturales.**

- Un solo proveedor atiende todo el mercado.
- El producto vendido es único, es decir que no tiene sustitutos suficientes que le permitan a un usuario cambiar de proveedor.
- Existen sustanciales barreras para la entrada de nuevas firmas, y la salida es igual de difícil.

Los principales efectos asociados a los monopolios tienen que ver con la reducción de las cantidades ofrecidas, los altos precios y la transferencia de ingresos de los consumidores a los productores.

En el caso de los monopolios naturales, el uso de reglas de competencia puede no ser el camino indicado, dado que el costo de producir un bien es más alto con la presencia de varias firmas debido a las economías de escala necesarias y a la dificultad de entrar al mercado, entre otros aspectos.

- **Rentas económicas extraordinarias.**

Una renta es extraordinaria cuando la empresa que la obtiene cuenta con fuentes de insumos mucho más baratas que las disponibles en el mercado. Es deseable que dichas rentas se transfieran de alguna

forma a los consumidores o en forma de impuestos. Sin embargo, la decisión de intervenir o no debe tener en cuenta los efectos que tiene tanto para quien produce el bien, que por dicha intervención puede perder los incentivos para invertir, por ejemplo, en investigación y desarrollo, como para el consumidor, que puede verse enfrentado a menores beneficios.

- **Externalidades.**

La justificación para intervenir ante la presencia de externalidades se da cuando los precios no reflejan los verdaderos costos para producir el bien y además tiene como consecuencia el consumo excesivo de ese bien. El ejemplo usado por los autores es la fabricación de neumáticos sin actividades que minimicen la contaminación, lo cual posiblemente permita mantener los costos bajos para los usuarios. Sin embargo, dados los efectos contaminantes para terceras personas, es necesaria la intervención regulatoria para evitar dichos efectos.

- **Ineficiencias en la información.**

La falta de información, o que la información sea inadecuada, puede tener efectos indeseados. Por un lado, los usuarios no tendrán la capacidad de evaluar los productos de la competencia y, por el otro, el productor puede incurrir en mayores costos de producción por no producir la información adecuada.

A través de la regulación, se puede lograr un mayor acceso a información de interés por parte de los usuarios, tanto en términos de disponibilidad como de calidad, así como para su protección. Además,



# Las desigualdades en el poder de negociación pueden llevar a la defensa de ciertos intereses particulares.

tener suficiente información incentiva el desarrollo de mayor competencia y un mercado más saludable.

- **Continuidad y disponibilidad de servicios.**

Ciertos mercados pueden no tener el nivel de servicios que la sociedad requiere, tanto en términos de disponibilidad como de continuidad. Esta situación se puede presentar, por ejemplo, en la prestación de servicios públicos en competencia, donde los proveedores solo atienden los mercados que son rentables. Por lo tanto, es necesaria la intervención regulatoria para lograr los niveles de cobertura que se requieren, por ejemplo, a través de un sistema de subsidios cruzados para el beneficio de cierto tipo de usuarios, así esto produzca algún nivel de ineficiencia.

- **Comportamiento anticompetitivo y precios predatorios.**

Los mercados se pueden ver afectados no solamente por la falta de competencia, sino también por conductas indeseadas por parte de algunos actores cuya principal manifestación son los precios predatorios. El objetivo de este comportamiento es sacar a los competidores del mercado bajando costos, para luego recuperarlos –a expensas de los consumidores– cuando se reduzcan los niveles de competencia.

- **Bienes públicos y riesgo moral.**

La producción de ciertos bienes –como la seguridad y la defensa– implica beneficios para personas que no pagan por ellos. Por lo tanto, es necesario el desarrollo regulatorio, por ejemplo, imponiendo impuestos.

Por otro lado, el riesgo moral hace referencia al exceso de consumo cuando es otro quien paga por los servicios. Por ejemplo, en el sector de la salud, es posible que los consumidores excedan el consumo

que realmente requieren cuando es el Estado quien asume dichos costos. En este caso es necesaria la intervención del Estado para evitar el exceso de consumo.

- **Poder de negociación desigual.**

Las desigualdades en el poder de negociación pueden llevar a la defensa de ciertos intereses particulares. Esta desigualdad se puede presentar por la posición relativa en el mercado o por asimetrías en la información que impiden que ciertos grupos de interés puedan negociar al mismo nivel.

- **Escasez y racionamiento.**

En algunas ocasiones es necesaria la intervención regulatoria para lograr el nivel de suministros que un mercado requiere, por ejemplo, a través del control de precios.

- **Racionalización y coordinación.**

A veces se requiere el desarrollo de reglas de coordinación e incluso de racionalización de la producción (p. ej., estandarización de equipos) para lograr mercados eficientes que de otra manera no sería posible, por ejemplo, en casos de poca capacidad de negociación (en términos de costo) de ciertos individuos.

- **Planeación.**

Si bien el mercado puede satisfacer las necesidades individuales de los consumidores del presente, no es así para las generaciones futuras, como en el caso de acciones altruistas (p. ej., la protección del medio ambiente) donde algunos están dispuestos a renunciar a ciertos activos siempre y cuando los demás hagan lo mismo. Para lograr estos objetivos es posible que exista la necesidad de intervención regulatoria.

Asimismo, Baldwin, Cave y Lodge (2012) proponen 5 criterios para determinar si se tiene una buena regulación, más allá del criterio de maximización del bienestar:

- ¿Cuenta la acción o el régimen con el apoyo de la autoridad legislativa?
- ¿Existe un esquema apropiado de responsabilidad?
- ¿Son los procedimientos justos, accesibles y abiertos?
- ¿Actúa el regulador con suficiente experiencia?
- ¿Es eficiente la acción o el régimen?

Respecto de los criterios económicos que se deben usar para tomar decisiones regulatorias, se debe tener en cuenta cuáles son sus posibles efectos en el corto, mediano y largo plazo, cuestión que además debe ser coherente con los objetivos de la política pública. Estos efectos tienen relación directa con el concepto de eficiencia estática y dinámica.

- **Eficiencia estática.** Con una mirada de corto plazo, el concepto de eficiencia estática hace referencia al uso adecuado de los recursos en un mercado existente, como es el caso de las medidas que se pueden tomar, por ejemplo, en el mercado de telefonía fija (Domingo, Ponce y Zipitría, 2016).
- **Eficiencia dinámica.** Hace referencia a la eficiencia cuando se introducen nuevos servicios, productos o incluso nuevos procesos de producción como, por ejemplo, las medidas que se pueden tomar de cara al desarrollo de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial o el análisis de grandes volúmenes de datos.

En palabras de Leandro Zipitría: "... cuando se analiza la eficiencia estática se está estudiando la competencia **en el mercado**, mientras que si se analiza la eficiencia dinámica el énfasis está en la competencia **por el mercado**..." (Domingo, Ponce y Zipitría, 2016). De acuerdo con lo anterior, es necesario que los hacedores de política pública y los reguladores tengan claridad en los objetivos que se están buscando. Si, por ejemplo, se pretende defender un mercado existente frente a la entrada de nuevos competidores, hace referencia al concepto

... cuando se analiza la eficiencia estática se está estudiando la competencia **en el mercado**, mientras que si se analiza la eficiencia dinámica el énfasis está en la competencia **por el mercado**...

de eficiencia estática; si, por el contrario, se quiere fomentar el desarrollo de nuevos servicios y/o nuevas tecnologías, hace referencia a la eficiencia dinámica, escenario en el cual seguramente las empresas dedicarán recursos a la investigación y el desarrollo, lo que en un mercado como el de telecomunicaciones es la norma dados los avances constantes de la tecnología.

En ALC, en las últimas décadas, las entidades reguladoras de telecomunicaciones han ido emitiendo regulaciones sectoriales para dar respuesta a las fallas de mercado identificadas, en busca de promover la eficiencia dinámica del mercado. Sin embargo, solamente en contadas ocasiones las autoridades nacionales de regulación de ALC llevan a cabo el ejercicio de revisar y auditar el marco regulatorio existente para eliminar aquellas partes que han dejado de ser relevantes y efectivas. Dado que dicho ejercicio tiene que llevarse a cabo periódicamente, como parte de un proceso de mejora continua, se recomienda sistematizarlo en el marco de una metodología, o por lo menos de principios, que sirvan de guía para su aplicación. A modo de casos de estudio, a continuación se describen las experiencias de Australia y de Corea del Sur destacando, respectivamente, la elaboración de principios rectores de este proceso y la elaboración de lineamientos acompañados de reformas institucionales para facilitar su aplicación.



## El caso **australiano**

Para ilustrar la elaboración de principios rectores del proceso de simplificación regulatoria, puede ser de utilidad el ejemplo de Australia, donde hace muchos años comenzó un proceso de desregulación que se plasmó inicialmente en una Agenda de Desregulación con el propósito de "... aumentar la productividad y la competitividad de la industria australiana mediante la eliminación de la burocracia gubernamental innecesaria. Una característica clave de la agenda incluye reducir la carga regulatoria para individuos, empresas y organizaciones comunitarias en al menos \$1.000 millones al año..." (Gobierno de Australia, 2020). En esta agenda, el Gobierno australiano define una serie de lineamientos, principios, guías y proyectos para adelantar el proceso de desregulación, comenzando por su definición: "La regulación es cualquier regla aprobada por el Gobierno donde existe una expectativa de cumplimiento. Incluye legislación, regulaciones, cuasi regulaciones y cualquier otro aspecto del comportamiento del Gobierno o del regulador que pueda influir u obligar a un comportamiento específico de las empresas y la comunidad. También incluye la burocracia impuesta por los marcos de adquisición, subvenciones y recuperación de costos del Gobierno australiano". Como se observa, tal definición hace referencia a los aspectos meramente operativos de la regulación, como es quién la produce, a quién afecta y cómo los afecta, pero dicha definición va acompañada de 10 principios con los cuales se da total claridad sobre el objetivo que persigue la regulación:

## Los **10** principios de la regulación:

### **1 No debería...**

La regulación no debería ser la opción predeterminada para los responsables políticos: la opción de política que ofrece el mayor beneficio neto siempre debe ser la opción recomendada.

### **2 Debe...**

La regulación debe imponerse solo cuando se puede demostrar que ofrece un beneficio neto general.

### **3 Costos...**

La carga de costos de la nueva regulación debe ser completamente compensada por reducciones en la carga regulatoria existente.

### **4 Declaración...**

Todo cambio sustancial en la política regulatoria debe ser objeto de una Declaración de Impacto en la Regulación (Análisis de Impacto Normativo).

### **5 Encargados...**

Los encargados de formular políticas deben consultar de manera genuina y oportuna con las empresas, organizaciones comunitarias e individuos afectados.

### **6 Responsables...**

Los responsables de la política deben consultar entre ellos para evitar crear cargas regulatorias acumulativas o superpuestas.

### **7 Información...**

La información sobre la cual los responsables políticos basan sus decisiones debe publicarse lo antes posible.

### **8 Reguladores...**

Los reguladores deben implementar la regulación con sentido común, empatía y respeto.

### **9 Regulación...**

Toda la regulación debe ser revisada periódicamente para comprobar que sigue siendo pertinente.

### **10 Trabajar...**

Los encargados de formular políticas deben trabajar estrechamente con sus unidades de desregulación durante todo el proceso de formulación de políticas.

## El proceso de desregulación en Corea del Sur<sup>1</sup>

Otro caso interesante de reforma regulatoria es el coreano, donde a pesar de existir un marco regulatorio holístico desde 1998, a través del cual se pretendía eliminar la sobrerregulación, en especial para apoyar a las pequeñas y medianas empresas que representan el 88% de la fuerza laboral, no se había logrado este propósito, o al menos no al nivel esperado, ya que incluso los ciudadanos no reportaron alguna satisfacción significativa respecto de este campo. En ese proceso de desregulación, se eliminaron casi la mitad (48,8%) de las regulaciones existentes, lo cual afectó prácticamente a la totalidad de los sectores productivos del país y tuvo grandes impactos en su apertura comercial: redujo las barreras de entrada (p. ej., monopolios estatales, licencias, permisos y requerimientos de información) y los privilegios de las empresas estatales, y atrajo inversión extranjera directa. Este proceso incorporó el requisito de que las agencias de gobierno eliminaran cualquier regulación que no se pudiera demostrar que fuera necesaria o legítima, lo que desembocó en una importante simplificación regulatoria y de procesos administrativos que tuvo importantes impactos en el aumento de la eficiencia de la economía (OCDE, 2017). Se estimó que la desregulación resultaba en: i) un crecimiento real del PIB del 8,57% en 10 años, comparándolo con el caso base, es decir, 0,64 puntos porcentuales adicionales a la tasa de crecimiento anual; ii) una disminución del 7,18% de los precios al consumo; iii) una reducción de 0,91 puntos porcentuales de la tasa de desempleos en 10 años, en comparación con el caso base; iv) la reducción prácticamente a la mitad (de 60,6 a 31,9 en una escala 0-100) de la percepción de carga regulatoria, y v) una mejora de más de la mitad la posición del Informe Global de Competitividad (del puesto 48 de 53 países en 1997 al puesto 26 de 75 países en 2001-02) (Banco Mundial, 2008).

Como resultado de lo anterior, en septiembre de 2017 el Gobierno publicó *Direction for Regulatory Reform of the New Government*, cuyo principal objetivo era incrementar la calidad de vida de los ciudadanos en respuesta a las exigencias de la cuarta revolución

industrial, cuya base debe ser la innovación, con tres estrategias específicas:

- **tomar medidas audaces sobre regulaciones relacionadas con las nuevas industrias y tecnologías,**
- **centrarse en las regulaciones que obstaculizan la creación de empleo, y**
- **levantar las regulaciones que causan inconvenientes e imponen una carga a los ciudadanos comunes.**

Para la ejecución de estas estrategias se creó el **Comité de Reforma Regulatoria**, conformado por 25 personas, incluido el Primer Ministro y copresidido por el sector privado. En 2018, el Comité contaba con 21 miembros, de los cuales 13 pertenecían al sector privado.

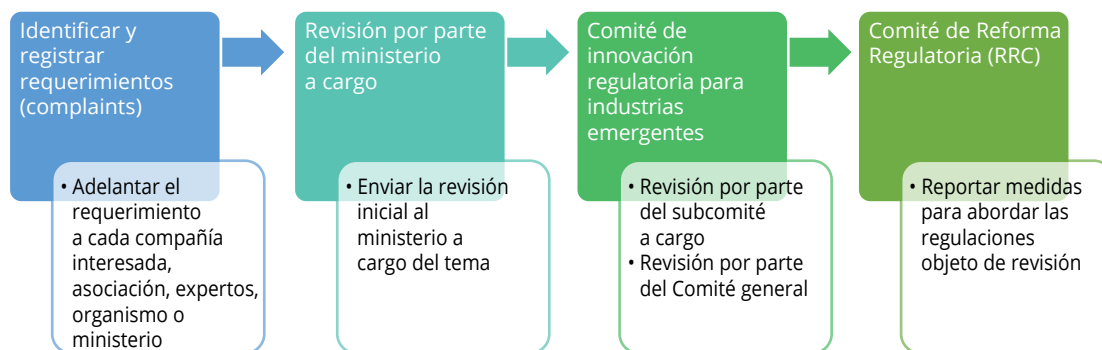
El Comité cuenta con 3 subcomités:

- **Dirección general para la política de reforma regulatoria.**
- **Dirección general para la planeación y la innovación regulatoria.**
- **Dirección general para la revisión regulatoria.**

En ese proceso de desregulación, se eliminaron casi la mitad (48,8%) de las regulaciones existentes, lo cual afectó prácticamente a la totalidad de los sectores productivos del país.

<sup>1</sup> Véase Office for Government Policy Coordination, Korea (2018).

## Ilustración 1. Proceso de desregulación para las industrias emergentes en Corea



Fuente: Office for Government Policy Coordination (2018).

Asimismo, y como respuesta a la gran relevancia que tiene para el país la cuarta revolución industrial, se creó el **comité de innovación regulatoria para industrias emergentes** que actúa como cuerpo consultivo del Comité de Reforma Regulatoria (RRC, por sus siglas en inglés). Este comité se concentra en 5 áreas específicas:

- Vehículos no tripulados: drones, coches autónomos.
- Convergencia de las TIC: internet de las cosas, análisis de grandes volúmenes de datos, computación en la nube, protección de datos, realidad virtual, realidad aumentada, inteligencia artificial, robots inteligentes.
- Biosalud: nuevos medicamentos, medicina regenerativa, precisión, equipos médicos.

- Energía y nuevos materiales: nuevas energías renovables, nuevos materiales.
- Nuevos servicios: aplicaciones tecnológicas para el sector financiero, aplicaciones en línea y sin conexión.

Al igual que en el RRC, en este comité participan tanto el sector público como el privado, y sus procesos de discusión pasan por los 4 estados descritos en la ilustración 1.

Desde el punto de vista operativo, Corea cuenta con distintas plataformas donde reposa toda la información, así como una específica llamada Sinmungo para recibir peticiones de desregulación por parte de cualquier ciudadano. Todas las solicitudes son estudiadas y analizadas en un período de 3 meses, en que se decide si la solicitud justifica la revisión de alguna norma vigente.



# 3

## Lineamientos generales para un marco regulatorio moderno

Las telecomunicaciones han sufrido cambios estructurales en los últimos 10 años, mientras que parte de la regulación puede tener 20, 30 o más años, por lo que no refleja los cambios tecnológicos y de mercado de la última década.

Dado que la regulación difícilmente puede prever cambios tecnológicos y de mercado, la actualización regulatoria será un proceso continuo. Sin embargo, se puede regular partiendo de principios generales que perduren en el tiempo, para lo cual la simplificación regulatoria es fundamental en la medida que reduce las cargas operativas y administrativas tanto para los reguladores como para los regulados, enfocándose en aspectos relevantes y en la solución de problemas puntuales.

La simplificación regulatoria forma parte de la mejora regulatoria, en otras palabras, de la modernización regulatoria, que, de

acuerdo con la OCDE, tiene como objetivo “mejorar las economías nacionales e incrementar su capacidad de adaptación al cambio”, lo cual implica una serie de esfuerzos multidisciplinarios por parte de varias Administraciones, e incluso requiere cambios estructurales con un enfoque de largo plazo. La OCDE emitió sus primeras recomendaciones en 1997, las cuales tenían como fin reducir la presencia del Estado en la prestación de servicios, así como crear un ambiente favorable para el crecimiento de la inversión, la productividad, la competencia y el comercio internacional. En ese momento, el desarrollo del sector de telecomunicaciones en los países miembros de la OCDE era muy distinto al de los países de ALC, y por lo tanto los esfuerzos requeridos podían no ser los mismos. Sin embargo, en la revisión adelantada de dichos principios o recomendaciones del año 2005

(OCDE, 2005), estos no fueron modificados, aunque sí su alcance a la luz de los retos que se deben enfrentar en el siglo XXI. La ilustración 2 captura estos principios, que continúan siendo vigentes como herramienta frente a los retos que los avances tecnológicos y de mercado representan para los Gobiernos.

Estos principios reiteran aspectos como la transparencia, la efectividad de la regulación para crear bienestar en aspectos económicos, sociales y ambientales, la participación de todas las partes interesadas en su construcción, la reducción de costos para reguladores y regulados, la promoción de la innovación y la competencia, la coherencia transversal de la regulación entre sectores y entidades, el dinamismo para lograr revisiones rápidas incluidas opciones como la autorregulación,

Ilustración 2. Principios para la calidad regulatoria de la OCDE



Fuente: Elaboración propia, basada en OCDE (2005).



así como el uso de herramientas modernas como el Análisis de Impacto Normativo (AIN).

En especial, el principio número 2, “Evaluar los impactos y revisar las regulaciones sistemáticamente para garantizar que cumplan con los objetivos previstos de manera eficiente y efectiva en un entorno económico y social cambiante y complejo”, implica un trabajo enorme por parte de las Administraciones públicas de ALC, porque en general los marcos legales para el sector de telecomunicaciones, infraestructura pasiva y TIC son del siglo pasado. No es extraño encontrar leyes de la década de 1990 e incluso de 1980, lo cual no significa necesariamente que deben ser cambiadas. De hecho, existen leyes que, por ser normas basadas en principios, posiblemente no requieran revisiones profundas; sin embargo, en niveles más bajos, por ejemplo, decretos y resoluciones, sí existen normas que deben ser incluso abolidas. Ejemplo de lo anterior es el caso colombiano, donde la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), con un primer ejercicio finalizado en el año 2019, eliminó el 25% de la regulación vigente, lo cual incluyó regulación obsoleta como, por ejemplo, reglas relacionadas con teléfonos públicos, formatos de información que ya no tenían uso y normas que fueron útiles temporalmente, pero que cumplido su objetivo seguían apareciendo en el marco regulatorio.

De manera complementaria, la OCDE a través del Comité de Política Regulatoria, ha propuesto una serie de recomendaciones (ilustración 3) sobre política y gobernanza regulatoria a través de las cuales se insta a los países miembros a adelantar procesos regulatorios transparentes, con amplia participación, haciendo uso de herramientas y procedimientos técnicos que permitan la evaluación *ex ante* de las normas que se pretenden emitir, y una evaluación *ex post* para conocer sus verdaderos impactos. En este mismo sentido recomienda el compromiso político al más alto nivel, así como contar con instituciones independientes para supervisar los procedimientos y objetivos de política regulatoria (OCDE, 2012).

Por su parte, el BID también ha adelantado sendos estudios sobre esta temática a través de los cuales

se plantean recomendaciones para mejorar el desarrollo de infraestructura y afrontar los grandes desafíos que plantea la economía digital. De acuerdo con uno de estos estudios, un incremento de 10% en la penetración en banda ancha puede tener un impacto en el producto interno bruto (PIB) del 3,2% y un incremento de la productividad del 2,6% (García Zaballos y López Rivas, 2012;).<sup>1</sup> Otro estudio del BID encuentra que los países de ALC tienen grandes retos para cerrar la brecha digital, lo que implica acciones en el despliegue de infraestructura, políticas de asignación de espectro privilegiando la cobertura sobre la maximización de los ingresos fiscales, aumento de penetración, mayores velocidades y disminución de precios para los sectores más vulnerables de la población, entre otros aspectos (Prats y Puig, 2018). Estos retos demuestran la gran relevancia que tienen las políticas públicas para el desarrollo de las TIC, que se pueden estructurar en los siguientes objetivos: i) adopción y uso de las TIC para el desarrollo; ii) promoción del acceso a infraestructuras digitales; iii) desarrollo de un mercado innovador y asequible, y iv) adopción y uso de las TIC por parte de la población. En cuanto a gobernanza del ecosistema digital, se propone dividir el análisis en 4 pilares y 4 objetivos como se muestran en la ilustración 4:

Asimismo, otras entidades y gremios también han venido analizando la convergencia de servicios y su relación con la regulación de telecomunicaciones, tal es el caso del Centro de Estudios de Telecomunicaciones de América Latina (cet.la), quienes recientemente publicaron el documento preparado por la consultora Analysys Mason “**Nuevo Marco Regulatorio para la Convergencia**”, donde afirman que “... el marco normativo e institucional vigente en ALC no se ha adaptado plenamente a la nueva realidad circundante, por lo que se torna imprescindible emprender una reforma estructural de las agendas regulatorias y de política pública con el objetivo de poder afrontar los retos existentes y futuros con eficacia y agilidad...” (cet.la, 2019) y por tanto se debería diseñar un marco regulatorio más liviano que fomente la inversión y el despliegue de infraestructuras. Para ello, se plantea una serie de principios que deberían guiar el nuevo diseño

<sup>1</sup> De acuerdo con el estudio Digital Spillover, adelantado por Huawei y Oxford Economics, por cada US\$1 invertido en telecomunicaciones, se genera un retorno de US\$20 en el PIB de un municipio (Huawei y Oxford Economics, 2018).

### Ilustración 3. Recomendaciones del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria

- 1.** Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
- 2.** Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los Gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
- 3.** Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y en consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
- 4.** Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.
- 5.** Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.
- 6.** Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.
- 7.** Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.
- 8.** Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.
- 9.** Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que estas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.
- 10.** Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o el conflicto de regulaciones.
- 11.** Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes subnacionales de gobierno.
- 12.** Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

Fuente: Elaboración propia, basado en OCDE (2012).

Ilustración 4. Objetivos y pilares para la gobernanza del ecosistema digital

OBJETIVOS	Adopción y uso de las TIC para el desarrollo	Desarrollo de un mercado innovador y asequible	Promoción del acceso a las infraestructuras digitales	Adopción y uso de las TIC por parte de la población
PILARES	ELEMENTOS CLAVE		ACCIONES	
Marco legal e institucional	Convergencia entre telecomunicaciones y servicios digitales, direccionamiento estratégico y coordinación interinstitucional, transversalidad dentro del ecosistema digital.		<ul style="list-style-type: none"><li>• Leyes TIC, telecomunicaciones y banda ancha actualizadas</li><li>• Ministerio / viceministerio especializado en política TIC</li><li>• Independencia funcional de la autoridad de regulación TIC</li></ul>	
Regulación e instrumentos para el desarrollo de infraestructuras	Expansión de las redes 4G y 5G, promoción de la inversión privada sin desatender zonas rurales, vulnerables y de alto costo; eficiencia en la asignación de espectro, en el uso de los fondos de servicio y acceso universal, y en el uso de la infraestructura disponible (compartición).		<ul style="list-style-type: none"><li>• Políticas de regulación y aprovechamiento del espectro (licitaciones, reordenamiento)</li><li>• Apagón analógico</li><li>• Desarrollo del servicio y el acceso universal</li><li>• Regulación de la compartición de infraestructuras</li></ul>	
Regulación de la competencia y protección al consumidor	Regulación de infraestructuras esenciales para evitar comportamientos anticompetitivos, prevalencia de la regulación <i>ex post</i> , nuevas metodologías para análisis de competencia en mercados digitales.		<ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis de la competencia</li><li>• Puntos de intercambio de tráfico</li><li>• Regulación del acceso y la interconexión</li><li>• Roaming nacional y portabilidad numérica</li><li>• Calidad del servicio</li><li>• Protección de datos y del consumidor</li></ul>	
Políticas públicas: Agenda Digital y planes de banda ancha	Políticas para adoptar y aprovechar los beneficios de las TIC con enfoque transversal (finanzas, educación, salud, gobierno digital), desarrollo de agendas digitales para priorizar acciones, mejorar la coordinación institucional y aprovechar sinergias, desarrollo de planes de banda ancha.		<ul style="list-style-type: none"><li>• Estrategia Digital</li><li>• Plan Nacional de Banda de Ancha</li><li>• Gobierno abierto y E-servicios<ul style="list-style-type: none"><li>• E-educación</li><li>• E-salud</li><li>• E-gobierno</li></ul></li></ul>	

Fuente: Elaboración propia, basada en Prats y Puig (2018).

regulatorio, como: estabilidad y predictibilidad, flexibilidad y agilidad, pragmatismo y prospectiva, ejecución ágil y efectiva. A su vez, el nuevo diseño regulatorio debería apoyar el incremento de la inversión en redes de nueva generación, facilitar el despliegue de infraestructura para reducir las brechas, reducir el costo del espectro, redefinir los mercados relevantes teniendo en cuenta el entorno digital que posiblemente cree nuevos cuellos de botella, privilegiar la libre decisión del usuario por encima de regulaciones

estrictas de calidad, buscar regulaciones y reguladores únicos convergentes, eliminar barreras de entrada al mercado (p. ej., licencias, habilitaciones), reducir cargas fiscales y diseñar normas que reconozcan la extraterritorialidad de los servicios.

Por su parte, en 2007 el Banco Mundial creó el programa “The Better Regulation Growth” con el objetivo de revisar experiencias de gobierno regulatorio en países en desarrollo, así como difundir mejores prácticas que

ayuden a estos países a diseñar e implementar programas efectivos de reforma regulatoria. Para el Banco Mundial, si bien la regulación es una herramienta de administración fundamental para sociedades cada vez más complejas y diversas que buscan el equilibrio de intereses particulares en un ambiente de competencia, los Gobiernos fallan con frecuencia en este propósito y no logran impactos importantes de política pública para ciudadanos; incluso en ocasiones aumentan el costo y el riesgo en las actividades comerciales, como efecto de la sobre-regulación, la subregulación y las malas implementaciones, así como diseños institucionales débiles (Banco Mundial, 2010).

En este sentido, la implementación de la gobernanza regulatoria, entendida como la implementación de políticas para lograr un sistema regulatorio efectivo, eficiente, transparente y accesible, debe ser uno de los principales objetivos de cualquier Gobierno. Este sistema debería estar conformado por 4 elementos básicos:

- **Política regulatoria:** declaración de principios que incluye definiciones en torno a la calidad y los procedimientos para generar regulación. La regulación debe ir de la mano de la política pública, la cual en muchos países es diseñada por organismos distintos a la agencia o entidad regulatoria. Por lo tanto, se requieren mecanismos de coordinación eficiente para lograr coherencia entre ambas. Esta descoordinación administrativa crea ineficiencias enormes en el momento de proponer y dar seguimiento a cambios regulatorios, incluso llegando al absurdo de encontrar regulación contradictoria entre instituciones o distintos niveles gubernamentales. Un ejemplo de esta situación es que la industria de infraestructura pasiva se enfrenta a regulaciones de nivel nacional que no son coherentes con la regulación municipal y que en ocasiones pueden llegar a ser contradictorias.
- **Instituciones reguladoras:** es necesario definir con claridad cuáles son los organismos administrativos y políticos que elaboran e implementan la regulación. La capacidad reguladora en distintos niveles gubernamentales es un reto para algunos regulados. Por lo tanto, lo ideal sería definir claramente los límites entre unos y otros, y

lograr simplificar la interacción entre Gobierno (en todos sus niveles) y los regulados. Siguiendo con el ejemplo de la industria de infraestructura pasiva, la burocracia que implica la solicitud de permisos para la instalación de antenas y otros elementos puede resultar confusa, lo que obliga a estos operadores a invertir grandes recursos económicos y humanos para lograr sus objetivos.

- **Herramientas y procesos de calidad regulatoria:** procesos para desarrollar, adoptar, implementar, monitorear y revisar la regulación. AIN, mecanismos de consulta y herramientas de evaluación comparativa.
- **Instrumentos y productos de política regulatoria:** instrumentos legales para el logro de objetivos de política regulatoria, incluidos los instrumentos alternativos no regulatorios que se puedan usar para el logro de estos objetivos.

Para la implementación de programas de mejora regulatoria, o sistemas efectivos de gobernanza regulatoria, es necesario no incurrir en los errores más comunes que cometen los Gobiernos, de los que se derivan las siguientes lecciones aprendidas:

- **Incentivos correctos:** los estudios adelantados por el Banco Mundial y otras instituciones identifican que los incentivos perversos han estancado o revertido las reformas; por lo tanto, es fundamental identificar y plantear los incentivos correctos en un programa de reforma.
- **Ver el bosque y no solamente los árboles:** es posible que las reformas específicas o particulares no permitan atacar las verdaderas causas del problema o de las fallas regulatorias. Dejarse tentar por la posibilidad de lograr éxitos rápidamente y pensar que las buenas prácticas se aprenderán más tarde puede tener el efecto contrario al deseado. Las regulaciones surgen de un sistema donde los hábitos y los intereses particulares históricos son fuertes, por lo que a menudo las medidas fáciles de implementar no conducen a reformas sostenibles. Es deseable orientarse a reformas sistémicas, en lugar de centrarse solamente en reformas de corto plazo.
- **Copiar modelos sin adaptarlos, no funciona:** importar modelos de otros países sin el debido

análisis particular dificulta el éxito de las reformas. Las reformas regulatorias dependen del contexto y deben adaptarse a la estructura de cada país. En cualquier caso, es recomendable estudiar las mejores prácticas y llevar a cabo un análisis de legislación comparada, pues este tipo de análisis es útil en el momento de emitir nueva regulación.

- **Horizontes de tiempo realistas:** las reformas de alto impacto difícilmente se pueden llevar a cabo en cortos períodos de tiempo, especialmente por las limitantes relacionadas con la cultura e instituciones que se intervendrán. Por ello, es recomendable avanzar en la ejecución de iniciativas de alto impacto más allá de los resultados inmediatos, para así crear prácticas sostenibles.
- **El foco debe ser la implementación:** las reformas tienden a ser altamente vulnerables en la fase de implementación. Muchos programas terminan fracasando porque las estrategias, recursos y plazos no son coherentes con las necesidades de esta fase. Una manera de lograr que el proceso de implementación funcione es diseñando mecanismos eficientes que aseguren el cumplimiento de las reformas.
- **Evaluación temprana y continua de los resultados:** la falta de enfoque en el monitoreo y la evaluación de resultados puede obstaculizar el éxito de una reforma. La falta de evidencias sobre el vínculo entre reformas y cambios en el desempeño impide la generación del impulso necesario para lograr reformas amplias e integrales que, al final, deben traducirse en beneficios medibles.

De manera complementaria, los objetivos de estas reformas se pueden agrupar en 5 categorías:

- Liberalización sectorial, con desregulación, re-regulación y desarrollo de regímenes de supervisión regulatoria para enfrentar fallas del mercado.
- Iniciativas de reforma regulatoria de alcance amplio enfocadas en la entrada al mercado y la

aparición de nuevos modelos de negocio que se apoyan en la convergencia y la competencia.

- Reformas destinadas a reducir los costos de cumplimiento regulatorio y administrativo.
- Reformas destinadas a mejorar las herramientas, los procedimientos y las instituciones de calidad regulatoria.
- Impactos de las reformas de la gobernanza regulatoria en la economía de la informalidad.

Finalmente, una reforma regulatoria exitosa en términos económicos es el resultado de una combinación de elementos que incluyen la reducción en los costos y herramientas de gobernanza que busquen este objetivo, la reducción del riesgo político, los mecanismos de garantía de cumplimiento, la mejora en la asignación de recursos y la construcción de un marco regulatorio para un crecimiento socialmente beneficioso. Por ello, un proceso de mejora y simplificación regulatoria o normativa debe estar enmarcado dentro de un objetivo más grande, como es la modernización regulatoria, lo cual requiere elementos fundamentales que van desde la voluntad política de los Gobiernos, la definición de principios de política pública, la formalización de los procesos, la definición clara de responsables<sup>2</sup> y la definición de una hoja de ruta metodológica que facilite su planeación y su ejecución.

En este sentido, los países de ALC pueden beneficiarse de una revisión del marco legal y regulatorio en torno a los servicios de telecomunicaciones, la infraestructura pasiva y las TIC en general, como consecuencia de la digitalización y los avances tecnológicos basados en internet (entre otros aspectos), de tal forma que dicho marco fomenta de manera más efectiva el crecimiento del sector como palanca transversal de desarrollo para todos los sectores de la economía. Para ello, un buen primer paso sería comenzar un proceso de simplificación regulatoria, basado en una metodología clara y sistemática.

<sup>2</sup> Esto incluye nuevos actores que no están necesaria o directamente ligados a la regulación TIC *per se*, por ejemplo, las normativas locales (municipales), los poseedores de derechos de vía (p. ej., carreteras, postes, torres de alta tensión, ferrocarriles, oleoductos y gasoductos) indispensables para facilitar el despliegue de infraestructura, la compartición y la reducción de costos de despliegue.





# 4

## De los servicios basados en redes, a redes que admiten múltiples servicios

En sus inicios, los servicios de telecomunicaciones estaban ligados de manera directa a las redes por las que eran prestados; es decir, existía una red de cobre cuyo uso casi exclusivo era la telefonía.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> También existían otros servicios telemáticos y analógicos de valor agregado, pero para efectos de este análisis se limitará el estudio a la telefonía.

Luego aparecieron las redes celulares, cuyo uso también era exclusivo para telefonía, lo que a su vez obligó a los reguladores a expedir nuevos marcos enfocados en la interconexión y la competencia, ya que los operadores móviles cobraban tarifas diferenciales para llamadas con teléfonos fijos (en ambos sentidos) y para llamadas con móviles de otros operadores, lo cual repercutía en la competencia del mercado

de telefonía. Tal diferenciación de precios tenía como objetivo –entre otros– incentivar la compra de líneas celulares, ya que era mucho más económico llamar entre celulares que de un fijo a un celular. Esta situación se mantuvo por algunos años, hasta que los reguladores decidieron intervenir, dado que, como se demostró posteriormente, la diferenciación de precios, para este caso, no tenía justificación económica, en especial, no era justificable que una llamada de móvil a fijo tuviera un valor distinto a una llamada de fijo a móvil. Hoy en día, por ejemplo, en el caso colombiano, todos los operadores móviles cuentan con planes de llamadas con minutos incluidos (incluso ilimitados) a cualquier operador, y por lo tanto es innecesaria cualquier tipo de intervención por parte del regulador. Esto a su vez lleva a pensar que es posible eliminar de la regulación cualquier regla relacionada con esta situación.

Otros servicios de telecomunicaciones tradicionales han sufrido transformaciones similares. Por ejemplo, los planes de datos fijos y móviles ofrecen mayores velocidades a menores precios unitarios y las llamadas internacionales tienden a la baja e incluso existen planes con minutos internacionales incluidos. Estas tendencias se deben a que, por un lado, existen economías de escala que permiten ofrecer mejores tarifas gracias a mayores índices de penetración y, por otro, a que el desarrollo tecnológico ha permitido la aparición de nuevas formas de prestación de servicios. Un ejemplo de esto último es que la aparición de Internet hizo posible el servicio de voz sobre IP (Protocolo de Internet), que a su vez forzó la reevaluación del concepto de cobro por distancia típico de los servicios de voz fijos hasta principios de este siglo. En este mismo sentido se pueden mencionar las plataformas de video gratuitas y de pago, así como las aplicaciones de mensajería, que prácticamente limitaron el uso de los SMS (Sistema de Mensajes Cortos) a procedimientos propios de la comercialización de bienes y servicios. Estas nuevas formas de prestación de servicios permiten al usuario, por un lado, tener una amplia gama de servicios para comunicarse y, por otro, no depender tanto del operador de red a la cual se encuentran adscritos sus servicios.

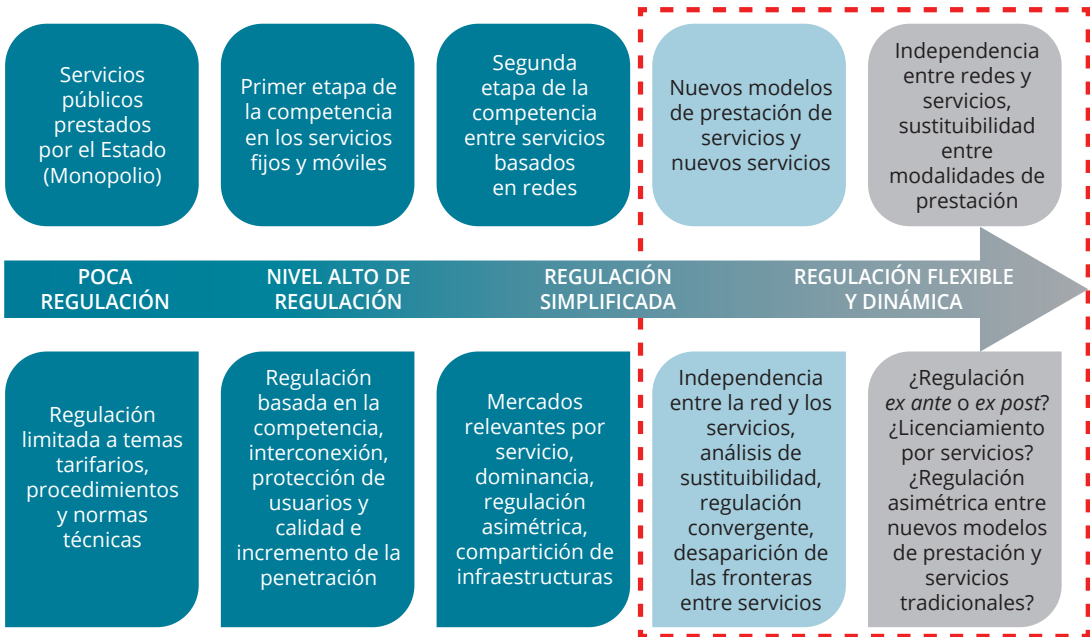
Esta situación enfrenta al operador de red con una nueva realidad, dado que si bien invierte en redes e infraestructuras, estas deben tanto sus propios servicios como los de sus potenciales y reales competidores: las aplicaciones digitales que ofrecen

otros servicios de comunicaciones. Sin embargo, los operadores de red y los proveedores de servicios de comunicaciones mediante aplicaciones digitales están sujetos a reglas distintas y, por lo tanto, a regulaciones asimétricas diseñadas por los reguladores generalmente para corregir fallas de mercado entre operadores similares. En este caso, sin embargo, no se está frente a operadores similares compitiendo en un mismo mercado, sino frente a operadores tradicionales y nuevos modelos de negocio que ofrecen servicios parecidos. Por lo tanto, se necesitará revisar la regulación pertinente teniendo en cuenta la nueva situación. Esta misma conclusión es aplicable también al caso de la industria de la infraestructura pasiva, pues en ocasiones se deniegan permisos a los operadores de infraestructura pasiva por no ser prestadores de servicios de telecomunicaciones, a pesar de que admiten esos servicios. Los nuevos servicios digitales tienen en común que se prestan de manera independiente a la red sobre los cuales corren y al acceso que usa el usuario, lo cual tiene profundas implicaciones en los modelos regulatorios usados en ALC.

La intervención regulatoria parte de la prestación monopólica de servicios públicos, que luego se abre a la competencia bajo un modelo de red independiente para cada servicio, por lo que los reguladores crearon reglas para esa realidad, especialmente enfocadas en la competencia, la interconexión, la protección de usuarios y en algunos casos la calidad. Como esta realidad puede mutar rápidamente, los reguladores tienen grandes dificultades para poder reaccionar a tiempo, no solo por la misma dinámica del mercado y de la tecnología, sino también porque no existen antecedentes que permitan definir con certeza el modelo de intervención idóneo para esa nueva realidad.

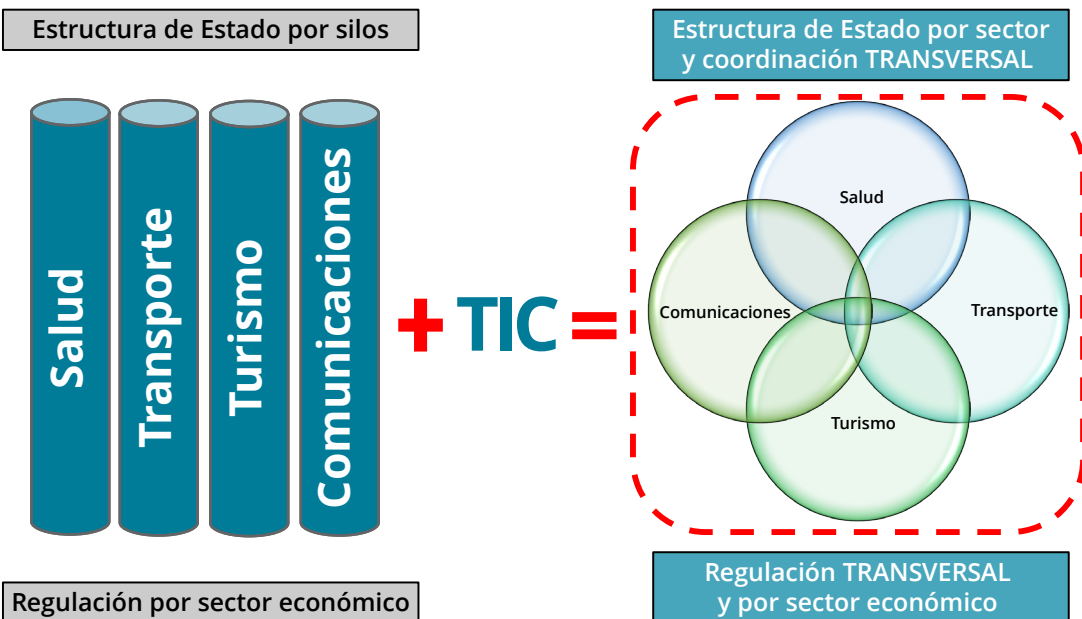
La ilustración 5 resume la evolución de la intervención regulatoria, a partir de la estructura típica de intervención de los Gobiernos de ALC, es decir, una estructura institucional para cada sector, con un ministerio/secretaría y un regulador. Sin embargo, en el caso de la Economía Digital, las fronteras entre sectores no parecen ser tan claras, ya que la aplicación transversal de las TIC obliga a los Gobiernos a repensar estas estructuras, con una mirada mucho más transversal que vertical, como se plasma en la ilustración 6.

Ilustración 5. Evolución de la intervención regulatoria



Fuente: Elaboración propia.

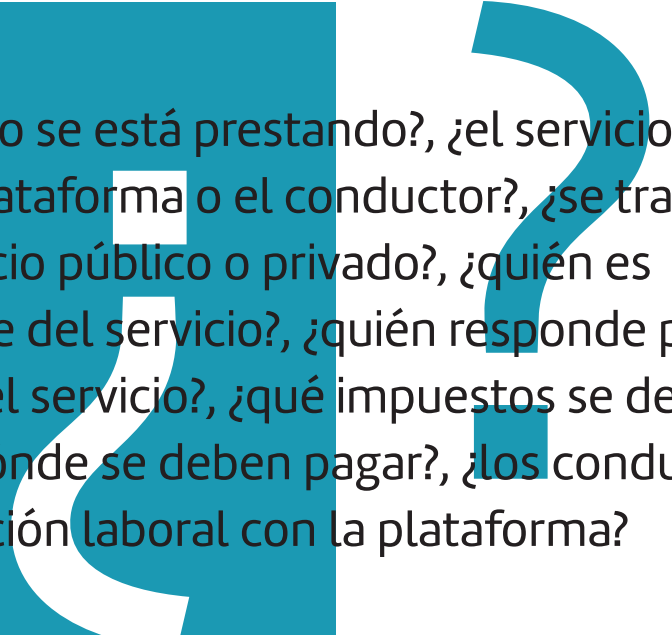
Ilustración 6. Evolución de la estructura de intervención del Estado



Fuente: Elaboración propia.

Cada autoridad sectorial pretende aplicar una regulación basada en las reglas tradicionales. Sin embargo, en el momento de implementar dichas reglas en los nuevos modelos de negocio en algunos casos no es posible aplicarlas a la realidad del momento. Tal situación se presenta especialmente con los modelos de negocio basados en economía colaborativa, donde el uso de plataformas tecnológicas permite unir la oferta con la demanda. Por ejemplo, en el caso de las plataformas de transporte, se unen los conductores con los pasajeros, quienes acuerdan una tarifa por un servicio que puede o no ser parametrizado por el dueño de la plataforma, a cambio de una remuneración que puede ser un precio fijo (por una de las partes o por ambas partes en el caso de un mercado de 2 lados), un porcentaje de ingresos, o simplemente permitir el uso de los datos que se recopilan. Como se observa en el ejemplo, este nuevo modelo de negocio parece corresponder a un servicio de transporte como el de taxis.

Sin embargo, cuando se pretenden aplicar las normas para el servicio tradicional de transporte surgen preguntas como las siguientes: ¿qué servicio se está prestando?, ¿el servicio lo presta la plataforma o el conductor?, ¿se trata de un servicio público o privado?, ¿quién es responsable del servicio?, ¿quién responde por las fallas del servicio?, ¿qué impuestos se deben aplicar?, ¿dónde se deben pagar?, ¿los conductores tienen relación laboral con la plataforma? Para algunas autoridades, el problema identificado es la prestación ilegal del servicio público de transporte. Por lo tanto, si el problema es la ilegalidad, la solución obvia sería aplicarles las normas existentes para que estas plataformas presten el servicio de manera legal. Pero si las autoridades reconocen que el problema es que los nuevos modelos de negocio para dar solución a las necesidades de transporte de la población no están reconocidos en la normativa vigente, el esfuerzo estaría en buscar cómo reconocer estos modelos de negocio en la regulación, y no forzar la aplicación de una normativa tradicional en unos servicios nuevos.



¿qué servicio se está prestando?, ¿el servicio lo presta la plataforma o el conductor?, ¿se trata de un servicio público o privado?, ¿quién es responsable del servicio?, ¿quién responde por las fallas del servicio?, ¿qué impuestos se deben aplicar?, ¿dónde se deben pagar?, ¿los conductores tienen relación laboral con la plataforma?

# 5

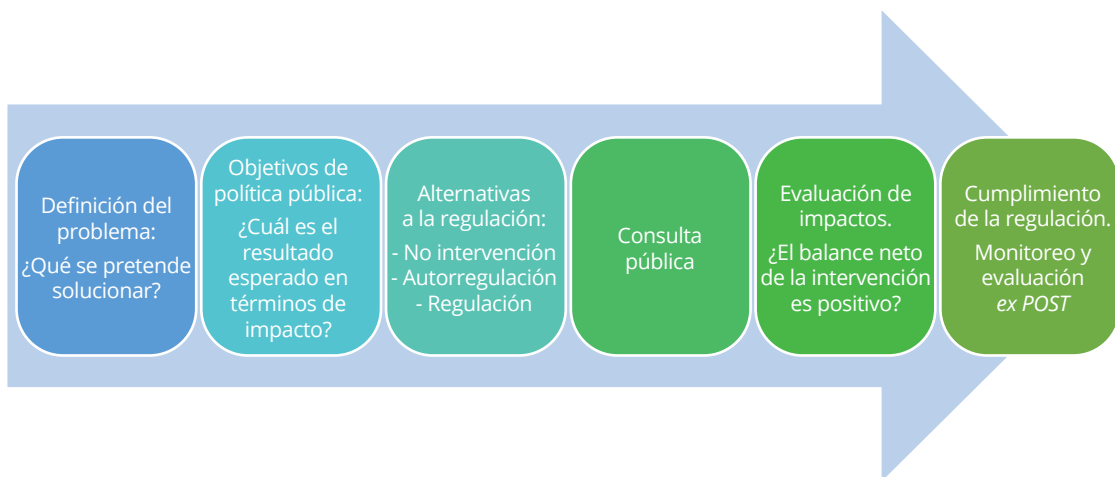
## Análisis de impacto normativo – AIN

El AIN es una herramienta ampliamente usada por los países de la OCDE cuyo objetivo fundamental es mejorar la calidad de la regulación y normativa que se emita o se pretenda modificar, a través de procesos reglados de formulación, participación y análisis de impacto basados en evidencia y en la construcción de posibles escenarios, uno de ellos, la no intervención.

El análisis de impacto implica la identificación de efectos potenciales tanto positivos como negativos que se produzcan como consecuencia de la regulación que se pretende implementar (OCDE, 2016).

La búsqueda de la calidad regulatoria está en múltiples estudios, tal y como la OCDE lo reconoce a través de las recomendaciones sobre gobernanza regulatoria reseñados en la ilustración 2:

## Ilustración 7. Etapas del Análisis de Impacto Normativo



Fuente: Elaboración propia, basada en OCDE (2016).

“Además se reconoce el vínculo entre política regulatoria y una serie de reformas estructurales, de las cuales se ha documentado:

- La relación recíproca entre una política regulatoria eficaz y la apertura de mercados, que tiene como consecuencia abrir canales para la innovación, el emprendimiento y el fortalecimiento de beneficios para los consumidores.
- La relación entre los principios de la política de competencia y aquellos que fomentan la calidad de la regulación.
- La relación entre la reforma de mercados regulados y la infraestructura, y los efectos positivos sobre la reducción de precios, la innovación, la calidad en el servicio y la capacidad de elección de los consumidores” (OCDE, 2016).

El análisis de impacto normativo está compuesto por una serie de etapas que, al seguir las de manera ordenada, facilitan enormemente la toma de decisiones.

### • Definición del problema:

En primer lugar, es fundamental tener claro cuál es el problema que se pretende solucionar, así como sus causas, consecuencias y dimensiones. Definir claramente el problema es el paso más importante en el diseño regulatorio, ya que una identificación equivocada llevaría a soluciones no aptas o al menos sin el impacto esperado.

Un ejemplo ilustrativo es el proyecto de simplificación regulatoria adelantado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia en los años 2018 y 2019: después del análisis en el interior de la CRC y luego de debatirlo con el sector, se llegó a la definición del problema que aparece en la ilustración 8. Fue necesario adelantar varias iteraciones para lograr una redacción simple, clara y concisa a partir de las causas de dicho problema, e identificar sus consecuencias.

### • Objetivos de política pública:

Se deben entender los objetivos de política pública como el resultado final de la intervención (o no intervención) regulatoria, es decir, qué logros se pretenden alcanzar con las medidas que se están tomando.

Es común confundir los medios con el fin. Como ejemplo pueden tomarse una hipotética identificación de la existencia de valores muy altos de *roaming* en un mercado determinado y la decisión de un regulador de bajarlos por medio de una norma. Se podría argumentar que el objetivo es la disminución de los valores del *roaming*; sin embargo, este es el medio, la decisión, pero la razón para tomar tal decisión puede ser por ejemplo la búsqueda de un mayor nivel de competencia, o una mayor penetración de servicios, lo que justifica la disminución de los valores de *roaming*.

### • Alternativas a la regulación:

En muchas ocasiones la intervención regulatoria no produce los resultados esperados: no incrementa la competencia, la cobertura o la penetración, no mejora los indicadores de calidad, o en general no se traduce en bienestar, fin último de la regulación. Por ello, dentro de la metodología AIN siempre se debe evaluar la posibilidad de no intervenir, es decir, no emitir regulación alguna, lo cual es válido en ciertos casos específicos que plantea la misma metodología, o cuando no es claro (dentro de lo razonable) que dicha intervención tenga impactos positivos.

De acuerdo con la metodología, el escenario de no intervención se da en los siguientes casos:

i) el tamaño del problema es tan pequeño que no justifica los costos de implementación, y ii) la alternativa regulatoria no soluciona el problema identificado y/o su costo no es razonable en términos de beneficios. Por otro lado, es posible que existan otras alternativas, como pueden ser políticas de fomento, acuerdos (positivos) entre regulados que lleven a soluciones innovadoras, incluso *sandbox* regulatorios (pruebas controladas) donde con ausencia total o parcial de ciertas

regulaciones se logren resultados que beneficien a los consumidores.

### • Consulta pública:

Los procesos deliberatorios para la producción de nueva regulación donde todos los interesados tienen la posibilidad de participar son recomendables para obtener información relevante, y para legitimar y dar transparencia a la posible intervención.

Para lograr que el proceso de consulta pública sea útil, es necesario que la entidad que lo adelante entregue toda la información relevante, como es por ejemplo la definición del problema, las alternativas de intervención que se han identificado y los análisis de impacto que se hayan adelantado hasta el momento. Cuanta más información y más detalles se puedan compartir, más participación y aportes se lograrán.

En este mismo sentido se debe otorgar tiempo suficiente para que los interesados hagan sus comentarios, así como, por ejemplo, poner a su disposición cuestionarios que faciliten el proceso de debate, incluso realizar varias etapas de participación y eventos públicos de socialización.

## Ilustración 8. Identificación del problema



Fuente: Elaboración propia, basada en CRC (2018b).



• **Evaluación de impacto:**

La evaluación de impacto tiene como fin determinar los costos y beneficios de la intervención regulatoria, la cual puede ser cuantitativa y cualitativa, donde la cuantitativa es la más deseable pues permite determinar magnitudes y de esta forma simplificar los análisis *ex post* de resultados de las medidas.

No siempre es posible determinar el impacto en términos numéricos; por lo tanto, la alternativa de análisis cualitativo cobra relevancia. Sin embargo, dado su potencial interpretación subjetiva se debe procurar que los resultados sean lo más claros posible.

• **Cumplimiento de la regulación:**

No tendría sentido emitir nueva regulación si no es posible determinar su cumplimiento. Por lo tanto, es necesario que la entidad reguladora defina cómo y cuándo hará seguimiento a este cumplimiento y qué recursos requiere para ello, lo cual además podrá servir para recaudar información inicial acerca de la efectividad de la medida.

• **Monitoreo y evaluación:**

Como parte del proceso regulatorio, es fundamental determinar los diferentes mecanismos y metodologías para hacerle seguimiento a las medidas y evaluar si las mismas están cumpliendo con los objetivos planteados, o si con base en dicha evaluación es necesario ajustar e incluso eliminar la medida.

Finalmente, a continuación, se incluye un diseño propuesto por la OCDE donde se destacan los elementos esenciales que se deben tener en cuenta para la preparación de un sistema de análisis de impacto normativo:

Ejemplos de aproximación  
al Análisis de Impacto Normativo

Australia

Australia tiene una agenda de desregulación que ha sido usada como referencia en muchos países (ilustración 10).

Ilustración 9. Elementos necesarios para la implementación del AIN



Fuente: Elaboración propia, basada en OCDE (2016).

Ilustración 10. “The Policy Pie” AIN Australia



Fuente: Gobierno de Australia, Departamento de Industria (2014).

Para el Gobierno australiano, el AIN se divide en cuatro cuadrantes: en primer lugar, se analizan las condiciones del mercado; posteriormente se definen las opciones de intervención, que incluyen el no hacer nada, la corregulación, la autorregulación o algún tipo de directrices o acciones que no son exactamente regulación; en tercer lugar están las consultas públicas, y finalmente el proceso de implementación y evaluación.

Vale la pena destacar que, para efectos del análisis del mercado y para determinar sus condiciones, la metodología utiliza 4 preguntas básicas: ¿qué tan grande es el problema?, ¿cuáles son las causas del problema?, ¿quién o quiénes se ven afectados? y ¿qué ha intentado el Gobierno para darle solución al problema hasta este momento?

## Corea

La reforma regulatoria adelantada en Corea (véase la sección 2) incluye el fortalecimiento del AIN como

metodología estándar para la toma de decisiones, tanto para las nuevas normas como para revisar las actuales.

Para el Gobierno coreano, el AIN es un método científico para predecir y analizar los efectos que la regulación puede tener en la vida de las personas y la sociedad en su conjunto, la economía y la Administración pública (Office for Government Policy Coordination, 2018). En la ilustración 11 se detallan los criterios usados en sus análisis.

De manera específica, el Gobierno coreano cuenta con una metodología enmarcada en el AIN denominada CICO,<sup>1</sup> cuyo objetivo es reducir el costo de la carga regulatoria sobre las empresas reguladas, bien sea a través de la eliminación de alguna regulación o de su flexibilización, de tal forma que dicho costo sea igual al de las nuevas regulaciones. En otras palabras, se busca que los cambios regulatorios no tengan impactos económicos en los regulados. El sistema CICO tiene algunas

<sup>1</sup> “Cost in, Cost out”.

Ilustración 11. Criterios para la implementación del AIN en Corea del Sur

CRITERIO	ELEMENTOS
<b>Visión general</b>	Nombre, tipo de norma, normas superiores, estado, antecedentes que justifican la intervención, detalles de la regulación, actores involucrados, objetivos, resumen costo-beneficio, impactos, costos regulatorios.
<b>Necesidades y alternativas</b>	Justificación de la intervención, incluidos los detalles de análisis socioeconómicos del problema que se pretende solucionar con la regulación, así como la justificación de la necesidad absoluta de intervención, selección de alternativas con pros y contras, consultas públicas para identificar los posibles impactos de estas alternativas, objetivos de la alternativa escogida (qué pretende lograr).
<b>Oportunidad</b>	Evaluación de impacto tecnológico, competencia, pequeñas y medianas empresas, cumplimiento, análisis comparado con otros países, análisis costo-beneficio.
<b>Efectividad regulatoria</b>	Cumplimiento regulatorio (en términos de probabilidad), regulación diferenciada en pequeñas y medianas empresas respecto de grandes compañías, viabilidad de la implementación (aspectos administrativos y financieros para el Gobierno).
<b>Planes futuros y conclusión</b>	Proceso de implementación, planes para evaluación futura, diseño de indicadores de seguimiento, conclusiones generales.

Fuente: Office for Government Policy Coordination (2018).

excepciones, como por ejemplo, la regulación para responder a emergencias, aquellas provenientes de tratados internacionales, seguridad, salud, riesgo financiero y ambiental, entre otros.

Finalmente, resulta interesante destacar en este modelo la política de “*Sunset Clause*” o “Cláusula de extensión”, cuyo objetivo es que todas las regulaciones que impliquen cargas o limiten los derechos sean temporales y por tanto revisadas en un período de tiempo específico para determinar su necesidad de permanencia o eliminación definitiva.

Durante 2017 se revisaron 816 regulaciones, de las cuales 531 contienen cláusulas de extinción.

Finalmente, es importante destacar que, en el marco de la reforma regulatoria llevada a cabo en Corea, se utilizan los *sandbox* regulatorios para fomentar el desarrollo de industrias emergentes, tales como tecnologías convergentes TIC, *fintech*, convergencia industrial (p. ej., alrededor de nuevas fuentes energéticas) y regulación regional (p. ej., zonas económicas especiales para pequeñas y medianas empresas y *startups*).

# 6

## Simplificación regulatoria

Las dinámicas que impulsaron gran parte de la regulación vigente para el sector de telecomunicaciones y TIC han cambiado radicalmente a lo largo de este siglo y especialmente en los últimos 10 años.

Pese a tener claro que la situación del sector en términos tecnológicos y de mercado es muy distinta ahora que hace 10 años, en ALC persisten normas y regulaciones de hace 20 y 30 años que, a pesar de ir respondiendo lentamente a estas nuevas dinámicas, aún parten del modelo intervencionista típico de un sector de telecomunicaciones de estructura oligopólica que no reconoce el fenómeno de convergencia y la necesidad de la participación de otros actores, como los reguladores de otros mercados/servicios.

Si bien los países de ALC vienen haciendo un gran esfuerzo para reconocer este nuevo entorno, aún se encuentran rezagados frente a países más desarrollados, lo que no significa que estos últimos no tengan retos. De hecho, las discusiones en torno a la economía digital, el impacto de las plataformas y la economía colaborativa, la privacidad, la protección de datos y la seguridad, entre otros muchos temas, siguen vigentes y no parece que se puedan resolver por completo en el corto plazo. Por lo tanto, muchas de las propuestas novedosas en torno a estos temas están basadas en estudios que, si bien pueden ser muy rigurosos, parten de la observación y la recolección de datos durante un período de tiempo relativamente corto, lo cual también puede implicar un grado importante de incertidumbre, por lo que herramientas como el AIN cobran especial relevancia.

La simplificación regulatoria no es ajena a estos nuevos fenómenos; por lo tanto, su objetivo no debe ser el adelgazamiento de la regulación *per se*, sino la búsqueda de un ambiente regulatorio propicio para la inversión, el desarrollo de infraestructura y, por supuesto, enfrentar los retos que presenta la cuarta revolución industrial.

Además, los procesos de simplificación también implican la disminución de trámites. En síntesis, cualquier trámite debe ser simple, requerir el menor número de pasos y unificar el lugar de entrada. Asimismo, se debe fomentar la comunicación intra e interinstitucional para que el administrado no tenga

necesidad de obtener documentos de otros entes del Estado.

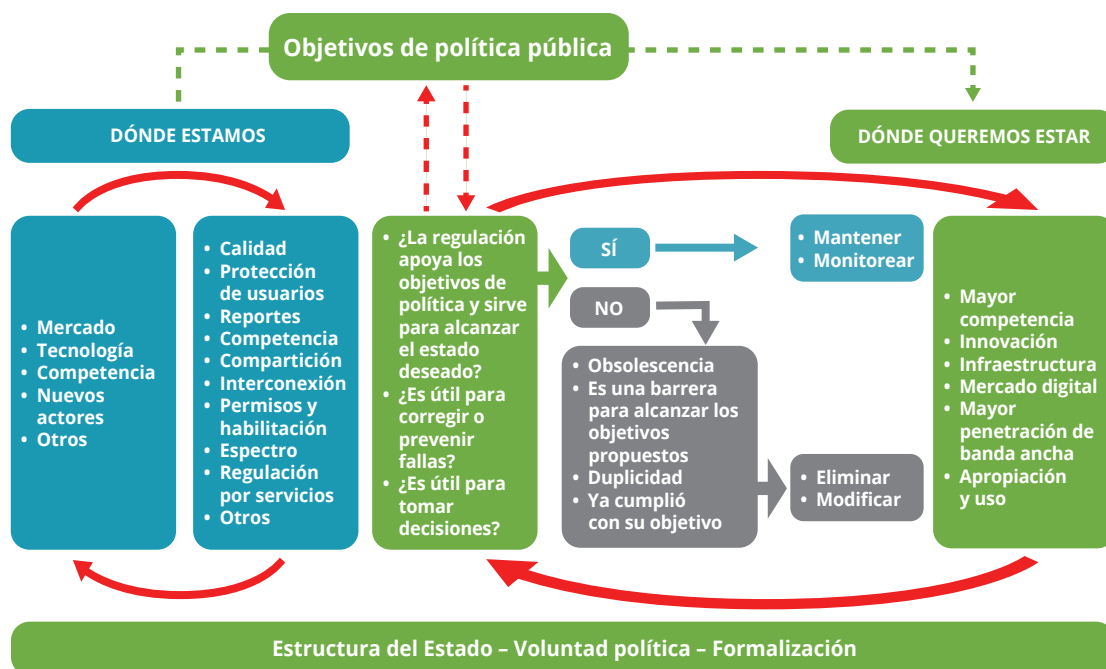
Si bien el concepto de simplificación puede ser sencillo, su implementación dependerá de muchos aspectos, como son los objetivos de política pública que se pretendan alcanzar, el grado de intervención existente, la situación de mercado, la estructura del Estado y el grado de madurez tecnológica, por nombrar solo algunos. Por ello, es necesario contar con una metodología que permita a un país y/o una agencia del Gobierno adelantar un proceso ordenado que reconozca en primer lugar su propia realidad. No es lo mismo adelantar un proceso de simplificación en un país con una estructura de mercado concentrada y bajas penetraciones, a hacerlo en un país con indicadores de competencia efectiva y un alto grado de penetración de redes 4G.

En primer lugar, es importante entender los elementos fundamentales que se deben tener en cuenta en el momento de emprender un proyecto de simplificación regulatoria, comenzando con un diagnóstico de la situación actual y teniendo claro a dónde se quiere llegar con base en los objetivos de política pública que se han trazado, en especial de mediano y largo plazo. Es fundamental además contar con la voluntad política necesaria, la institucionalidad y procesos formales.

En la ilustración 12 se presentan gráficamente los elementos fundamentales que se deben tomar en cuenta y la relación entre ellos:

**Si bien los países de ALC vienen haciendo un gran esfuerzo para reconocer este nuevo entorno, aún se encuentran rezagados frente a países más desarrollados, lo que no significa que estos últimos no tengan retos.**

Ilustración 12. Simplificación regulatoria, elementos fundamentales



Fuente: Elaboración propia.

- **Situación de partida:** El primer paso es saber con precisión el estado del mercado, la tecnología, la aparición de nuevos actores y/o las nuevas modalidades de prestación de servicios o facilidades de comunicación, así como otros elementos que se identifiquen como relevantes por parte del equipo de trabajo encargado del proceso de simplificación.

No es igual el proceso de simplificación en un mercado totalmente abierto, sin barreras a la entrada y con procesos de otorgamiento de permisos de uso de espectro sin pago (al menos no en términos monetarios), a un proceso en un mercado donde el grado de competencia es bajo y tiene altas barreras de entrada y poca presencia de nuevos actores.

Al tener claro el estado de estas variables, se pueden analizar los diferentes componentes de la regulación. De esta manera se podrán analizar, por ejemplo, si las reglas de entrada al mercado (licencias, habilitaciones, permisos, etc.) responden al estado general del sector, es decir, si en un

mercado con altas barreras de entrada, existe una oferta importante de nuevas modalidades de prestación de servicios que son o pueden llegar a ser sustitutos de un servicio tradicional. La pregunta sería si esas barreras son razonables, o si la razonabilidad de haber definido dichas barreras sigue siendo válida para lograr los objetivos de política trazados.

Se puede llevar a cabo un ejercicio igual con el resto de los componentes del marco regulatorio. Una queja constante de los agentes regulados tiene que ver con la gran cantidad de información que solicita el regulador y que posiblemente este no utiliza o al menos solo la utiliza de forma esporádica. Si bien es necesario que el regulador cuente con información veraz y oportuna para la toma de decisiones, también es necesario preguntarse si solicitar un gran volumen de información de manera periódica es esencial para el proceso regulatorio, si es posible recabarla por otros medios (nuevas tecnologías como *big data*, *machine learning*, etc.), solicitarla solo cuando se

Ilustración 13. Ejemplo “Dónde estamos”, proceso de simplificación



Fuente: Elaboración propia.

requiera de manera específica o reducir la carga dado el costo que tiene para los regulados.

Otras temáticas pueden ser un poco más complejas, como por ejemplo aquellas relacionadas con la regulación por redes o por servicios (que son motivo de gran discusión a causa de la convergencia), interconexión, compartición, etc. Sin embargo, en este punto del análisis es importante resaltar que la profundidad del ejercicio y los componentes regulatorios que se quieran abordar dependerán exclusivamente de los líderes del proceso, la voluntad política y el alcance que se defina al inicio del mismo.

Es posible que solo se quiera comenzar con un ejercicio sencillo donde únicamente se revisen normas obsoletas o en desuso, cuestión que podría ser válida como ejercicio; sin embargo, hay que tener presente que esto podría afectar la sostenibilidad del modelo en el mediano plazo, si se concibe como parte de un proceso amplio de modernización o mejora regulatoria.

Como ejemplo, la ilustración 13 muestra que es necesario adelantar un diagnóstico del estado del sector. En este ejemplo hipotético se afirma que se trata de un mercado en plena competencia, penetraciones altas y nivel de precios adecuado;

<b>Situación de mercado:</b>	Nivel de precios adecuado
<b>Regulación:</b>	Control de precios
<b>Objetivos de política pública:</b>	Mayor competitividad a través de la reducción de cargas para los actores actuales y nuevos
<b>Situación objetivo:</b>	Libre competencia
<b>Definición de problema:</b>	<i>“Las dinámicas de mercado tienen un impacto positivo en el nivel de precios”<sup>1</sup></i>

<sup>1</sup> Es posible además hacer un mapa completo de causas y consecuencias que lleve incluso a modificar la definición del problema.



Ilustración 14. Objetivos de política pública dentro del proceso de simplificación



Fuente: Elaboración propia.

sin embargo, en la regulación aún persisten altas barreras a la entrada y reglas de control de precios.

- **Objetivos de política y “Dónde queremos estar”:** La regulación, por principio, debe responder a objetivos de política pública. Por lo tanto, es necesario que el regulador se pregunte si la regulación vigente responde a estos principios, incluso si estos objetivos existen o no, caso en el cual se deberá adelantar un proceso adicional relacionado con el diseño de dichos objetivos.

En la ilustración 14 se destaca la coherencia que debe existir entre los objetivos de política pública y la regulación. Como herramienta de análisis se utilizan preguntas orientadoras que permiten determinar este hecho. Si las respuestas son negativas, se comparan contra el escenario deseado, de tal forma que se pueda determinar si la regulación vigente apoya dicho escenario. En este punto, es importante hacer hincapié en la relevancia de herramientas como el AIN, pues permite pensar en términos de impacto, es decir partiendo de un problema bien definido.

Para continuar con el ejemplo de aplicación de la herramienta AIN, se tomará solamente un componente del análisis: la existencia de un nivel de precios adecuado y la regulación vigente sobre control de precios. Lo primero que se debe hacer, luego de tener la información y análisis necesarios desarrollados, es definir el problema únicamente usando como criterio la situación de mercado (para efectos de simplificar el ejercicio):

De una forma básica se ha definido el problema en positivo, indicando que el mercado está en capacidad de autorregular el precio. Dado el nivel de competencia, no parece entonces tener sentido que exista una regulación sobre control de precios, lo cual, sumado a los objetivos de política y el escenario deseado, lleva a concluir que las reglas sobre control de precios deben ser eliminadas del ordenamiento jurídico.

- **Alcance del proceso de simplificación:** Es necesario definir algunos aspectos relevantes como el alcance del proyecto y los criterios que se van a utilizar para simplificar las normas, que

Ilustración 15. Definición del alcance del proceso de simplificación



Fuente: Elaboración propia.

puede adelantarse a través de la eliminación de una regulación específica o su modificación, lo cual a su vez implica otro nivel de decisión directamente relacionado con el alcance del proyecto.

Para este ejemplo, se asume que existe voluntad política, dado que se trata de un elemento habilitador. La pregunta sería entonces, ¿cuál es el nivel de compromiso en términos de intervención? No es lo mismo adentrarse en un proyecto que incluya el análisis, por ejemplo, de la Ley General de Telecomunicaciones, a uno donde solo se pretende intervenir la regulación expedida por una entidad en particular.

Lo primero que debe existir es la **voluntad política** y la definición del alcance de esa voluntad, que puede ir desde una reforma estructural hasta algo más sencillo como es depurar un conjunto de normas específicas para eliminar aquellas que son obsoletas. Una reforma estructural puede ser entendida como un proyecto donde todas las instituciones de orden nacional implementen un proyecto de simplificación.

En segundo lugar, hay que definir a qué **nivel jerárquico** se adelantará el proyecto. En el caso de tratarse de una reforma estructural, seguramente se requerirá que la Presidencia de la República sea quien lidere la iniciativa, o delegar tal atribución a

una entidad específica que tenga la capacidad de coordinar al resto de instituciones y, por supuesto, el Congreso de la República si se requiere la expedición de leyes. Si se trata de una reforma sectorial, es posible que la coordinación esté a cargo del Ministerio o la Secretaría responsable de ese sector. Incluso, puede tratarse de un proyecto a cargo de una autoridad de regulación (como es el caso de la CRC de Colombia), cuyo alcance es únicamente simplificar la regulación emitida por ella misma.

Luego de tener claro el alcance del proyecto en términos de voluntad política, así como el nivel jerárquico, se debe determinar qué tipo o **nivel de normas** se pretende revisar. Si bien en un primer acercamiento, por ejemplo a una reforma sectorial, se piensa en modificar todas las normas de determinado sector, su dimensionamiento puede ser tan complejo que, sin perder la aproximación integral, lo mejor sería adelantar ejercicios específicos iniciales a manera de prueba, partiendo de los objetivos que se pretende alcanzar en el corto, mediano y largo plazo. En este caso, se podría comenzar, por ejemplo, con la revisión de la normativa obsoleta o duplicada a nivel de decreto y, en una segunda etapa, revisar si las normas que quedan deben ser modificadas para que sean coherentes con los objetivos de política pública y el escenario deseado.

Finalmente, es necesario definir los **criterios de evaluación de las normas que se revisarán**. Es posible que, en una primera etapa, la opción sea solamente revisar normas obsoletas o duplicadas. Por lo tanto, el criterio de evaluación será precisamente ese, además de algunos aspectos tecnológicos o de mercado. Por ejemplo, la instalación obligatoria de teléfonos públicos tenía sentido hace una década o más, pero hoy parece no tenerlo ante la gran penetración de la telefonía móvil, por lo que parecería que las normas sobre esta materia son obsoletas.

## La definición de criterios como motor de la simplificación regulatoria

Si bien se considera de la mayor importancia centrarse en el proceso de regulación, no menos importante es la definición de los criterios, pues es a través de tal definición que se justificará la simplificación.

Para poder determinar que una norma está obsoleta, es necesario explicar por qué lo está, lo cual requiere análisis económicos que impliquen a su vez estudiar variables de mercado, tecnológicas y macroeconómicas.

En la década de 1990, la competencia en servicios móviles era escasa, pues a pesar de existir múltiples actores en el mercado de ALC, se encontraban en una etapa de expansión, donde las variables de penetración no superaban el 10% o 15%, restringiendo la cobertura a zonas urbanas densamente pobladas e incluso limitada a sectores socioeconómicos de altos ingresos. En ese momento, la intervención regulatoria más adecuada era la centrada en normas generales de interconexión y protección de usuarios, pues cualquier tipo de intervención, por ejemplo, en el precio, seguramente habría frenado la etapa de expansión e incluso podría haber puesto en riesgo la viabilidad de los negocios. La situación de mercado cambió posteriormente: los niveles de penetración crecieron, los precios bajaron y la calidad mejoró. Entonces comenzaron a aparecer síntomas de problemas de competencia, como por ejemplo la diferencia en precios de las llamadas fijo-móvil y móvil-fijo, cuya intención era incentivar

la compra de líneas móviles desincentivando el tráfico fijo-móvil (la diferencia de tarifa respecto de las llamadas móvil-fijo podía estar por encima del 500%). Por ese motivo fue necesaria la intervención del regulador para corregir esta falla de mercado. En los últimos años, los niveles de penetración del servicio móvil de voz superan el 100% en muchas regiones, el nivel de precios ha caído, incluso se ofrecen planes con consumo ilimitado a cualquier destino, incluyendo números fijos. Todas estas variables invitan a reevaluar la necesidad de cierta regulación existente, pues no tiene sentido tener reglas si la falla de mercado dejó de existir; por lo tanto, las reglas en este sentido deberían eliminarse.

Por otro lado, la regulación económica se aplica dependiendo de la situación de un mercado en particular, en especial las fallas de mercado, pues son las que justifican la intervención regulatoria. Es así como las agencias reguladoras deberán analizar en el momento de adelantar un proceso de modernización regulatoria (simplificación) si las condiciones del mercado implican la presencia de una o varias fallas de mercado que justifiquen la permanencia o modificación de la regulación vigente. Si se evidencia la existencia de comportamientos anticompetitivos y precios predatorios, no es posible eliminar las reglas que permiten su control, a no ser que luego de un análisis pormenorizado se pueda concluir que dicha falla desapareció y por tanto no tiene sentido mantener una regulación de precios.

## El caso australiano

El Gobierno australiano viene adelantando procesos de simplificación regulatoria en todos los sectores de la economía desde hace varios años, y en este sentido algunas de sus experiencias pueden servir como referencia. A continuación, se resumen algunos criterios para impulsar la revisión de la regulación:

- **Cambios macroeconómicos:** Estos cambios pueden ir desde fenómenos locales, como por ejemplo la baja producción y problemas de empleo, hasta fenómenos más globales como la crisis financiera de 2008 que afectó el clima de inversión, regulaciones en otros sectores

que pueden afectar el sector objeto de revisión, normas supranacionales, incentivos para la creación de nuevos negocios y cambios en la tributación.

- **Cambios organizacionales y sectoriales:** Estos cambios pueden hacer referencia al estado de madurez de un sector en particular como consecuencia de la competencia y a cambios tecnológicos donde algunos aspectos de la regulación pueden ser obsoletos o simplemente ya no tienen sentido. Igualmente se consideran cambios estructurales de las industrias como puede ser la entrada de nuevos actores cuyas condiciones de producto o servicio impiden la aplicación de las mismas reglas que las de los servicios tradicionales.

Cabe notar que un aspecto fundamental de este proceso se relaciona con los efectos económicos que la regulación tiene para las empresas. En otras palabras, si bien la regulación parece estar más vinculada al derecho, en última instancia el efecto de las normas es económico. Por lo tanto, lo relevante en este caso no es la norma en sí misma, sino si determinada norma o grupo de normas están teniendo un impacto económico positivo en el mercado, que al final se debe reflejar en bienestar.

Cuando un regulador determina que en un mercado no hay suficiente competencia, o existen fallas de mercado, su reacción inmediata es corregir dichas fallas porque seguramente se determinó que la falta de competencia, por ejemplo, tiene un impacto negativo en términos de precio, calidad o cobertura, o incluso la combinación de todos estos factores. Para evidenciar estos hechos existen múltiples metodologías y herramientas econométricas. Sin embargo, las medidas que tome un regulador deben tener, por principio, un carácter temporal hasta que dichas fallas de mercado hayan desaparecido o las condiciones del mercado así lo indiquen. Por esto, es fundamental que la determinación de criterios que lleven a decidir si se elimina o modifica la regulación incluyan análisis de tipo económico que permitan determinar si la regulación vigente apoya de alguna forma que las condiciones del mercado permitan un nivel de precios adecuado, la calidad esperada y los niveles

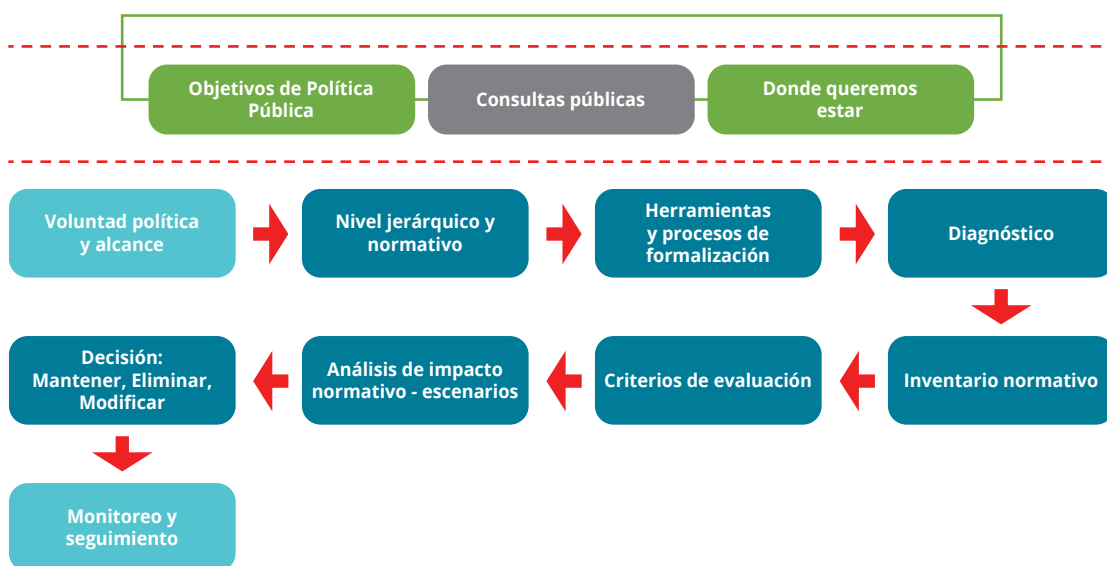
de cobertura esperados para la realidad del país y/o de la región.

De acuerdo con las recomendaciones que se desprenden del caso australiano, las agencias reguladoras deben revisar constantemente, dentro del ciclo regulatorio, la evolución de las variables mencionadas para determinar en qué momento se requieren cambios regulatorios, considerando los siguientes aspectos:

- “Si la regulación está logrando el cambio de comportamiento previsto;
- Si se han cumplido las estimaciones previas de costos y beneficios. Esto debe considerarse lo antes posible después de la introducción de las nuevas regulaciones. Los tomadores de decisiones deben ser informados si el impacto en el costo real de las nuevas regulaciones es sustancialmente mayor o si los beneficios son sustancialmente más bajos de lo esperado para que puedan considerar opciones para ajustar la regulación;
- Si ha logrado el cambio de comportamiento previsto, ¿merece pasar de la regulación a un enfoque más ligero?;
- ¿Existen nuevas tecnologías o las condiciones iniciales han cambiado para hacer que la regulación existente sea menos aplicable?;
- ¿Existe una alternativa a la regulación que pueda lograr un propósito similar?” (Gobierno de Australia, Departamento de Industria, 2014).
- **Pasos para la construcción del proceso de simplificación:** La ilustración 16 muestra gráficamente la lógica de simplificación regulatoria como un proceso sistemático con sus distintos pasos básicos.

El proceso de simplificación debe responder a un orden lógico bajo el gobierno de un grupo de trabajo específico que tenga el apoyo político necesario y la capacidad de coordinar a todos los actores involucrados. En la ilustración 16 se muestran los pasos generales del proceso; sin embargo, estos pueden tener subetapas dependiendo del alcance y la evolución. Es posible que el proyecto general se divida en varios subproyectos que incluso respondan

Ilustración 16. Proceso de simplificación regulatoria paso a paso



Fuente: Elaboración propia.

a objetivos de política distintos o simplemente se decida hacer el proyecto por etapas; la primera etapa podría enfocarse solamente en normas obsoletas o duplicadas de un sector específico.

Como punto a destacar es fundamental poder definir los mecanismos de participación y discusión con los interesados, así como la cantidad de consultas y los momentos de dichas consultas. De esta forma se garantiza no solo transparencia en el proceso, sino contar con toda la información relevante necesaria para la toma de decisiones. Por otro lado, el proceso que se propone solo es una guía, y puede tener otros pasos adicionales o subdividirse etapas; incluso algunos de esos pasos se pueden adelantar de manera paralela. Por ejemplo, no es necesario esperar a tener el diagnóstico de la situación actual para adelantar un inventario normativo. Es posible hacerlo de manera paralela cuando se tengan definidos los equipos de trabajo y las herramientas

de formalización. En el anexo 1 se sugieren algunos formatos para facilitar el proceso.

Finalmente, hay que reconocer que un proyecto de simplificación regulatoria no es una tarea sencilla en términos de implementación, especialmente por el nivel de compromiso que requiere por parte de la Administración. Por lo general, las Administraciones se ven tentadas a emprender proyectos que den solución a los problemas del día a día, aparentemente más visibles para la ciudadanía. Además, este tipo de procesos requiere la inversión de recursos económicos y humanos que la mayoría de las veces no son parte de los presupuestos. Sin embargo, cuando existe la voluntad política y se entiende el impacto de estas iniciativas en términos de reducción de costos para la Administración y los administrados, y en especial en términos de bienestar, es más factible que estos proyectos se puedan implementar con éxito.



# 7

## Conclusiones y recomendaciones

El nuevo entorno tecnológico y de mercado obliga a las Administraciones a repensar los modelos de intervención. Los viejos modelos regulatorios por servicios no reconocen los nuevos modelos de negocio y la manera de consumirlos por parte de los usuarios finales.

- Los proyectos de mejora regulatoria tienen impacto positivo en términos de bienestar de la población, reducción de costos, fomento a la inversión y crecimiento.
- El proceso de simplificación regulatoria puede ser considerado en sí mismo como un proyecto de modernización, o al menos como una parte de este. Para el sector TIC, debe servir como herramienta para crear un ambiente regulatorio que incentive el incremento en la penetración de servicios, apropiación y uso, a través de mayores inversiones en infraestructura de banda



ancha, incremento de la competencia, mejora en indicadores clave de calidad y protección de los derechos de los usuarios, incluidas la privacidad y la seguridad.

- Es necesario contar con una gran voluntad política a un alto nivel, lo cual le dará al proceso la credibilidad y el apoyo necesarios en todos los niveles de la Administración en el nivel jerárquico que se decida.
- Es fundamental tener claros los objetivos de política pública que se persiguen en el corto, mediano y largo plazo, así como el punto deseado de llegada, de tal forma que al final del proceso se pueda evaluar si estos objetivos se han cumplido o si se requieren nuevas revisiones.
- El proceso de simplificación debe ser dinámico, pues se trata de un sector dinámico.
- Es recomendable tener claros los mecanismos de formalización de las decisiones, así como un equipo de trabajo dedicado al proyecto a tiempo completo.
- La complejidad del proceso estará definida por el alcance que se le quiera dar. Por lo tanto, es fundamental que quienes tomen las decisiones tengan claro el alcance desde el principio, y en este mismo sentido garanticen los recursos humanos y económicos necesarios hasta el final del proyecto.
- La aplicación correcta de metodologías de impacto regulatorio como el AIN garantizan los buenos resultados del ejercicio. Por lo tanto, se recomienda que el equipo de trabajo se capacite en esta materia antes de comenzar con el proyecto.
- Con el fin de mantener el control del proceso, y dependiendo del grado de madurez del equipo de trabajo y la voluntad política, es recomendable comenzar a manera de prueba con un ejercicio pequeño, por ejemplo, solo analizando normas obsoletas sobre una temática específica; pero no debe olvidarse que centrarse solamente en los pequeños éxitos de corto plazo corre el riesgo de afectar la sostenibilidad del proyecto en el mediano plazo.

# Anexo 1. Formatos

## Formato 1: Lineamientos generales

Objetivo de política pública	
Dónde se quiere estar	
Sector de intervención	
Nivel jerárquico (Presidencia, Ministerio, Secretaría, agencia reguladora, etc.)	
Nivel normativo	
Criterios de evaluación	

## Formato 2: Situación actual

DÓNDE ESTAMOS	
Mercado	Competidores, participaciones por servicio, penetración de servicios, nivel de precios, nivel de empaquetamiento de servicios, velocidades finales de acceso a internet fijo y móvil, distribución de clientes (geografía, nivel socioeconómico, etc.), nuevos modelos de negocio, nuevos actores, etc.
Tecnología	Infraestructura (2G, 3G, 4G, 5G, fibra óptica, satélite, cobre, coaxial, tipos de acceso, etc.), niveles de apropiación y uso, sofisticación de soluciones para el cliente final, uso de nuevas tecnologías basadas en internet, computación en la nube, internet de las cosas, inteligencia artificial, aprendizaje automatizado, etc.
Otros aspectos	

## Formato 3: Alineación regulatoria y normativa

ALINEACIÓN REGULATORIA							
	Competencia	Protección de los usuarios	Barreras al despliegue de infraestructura	Barreras de entrada al mercado	Compartición de infraestructura	Espectro	Otros
Mercado							
Tecnología							
Otro							
Otro							
Otro							

**Nota:** En esta etapa es recomendable usar herramientas de impacto regulatorio como el AIN para definir el problema al que nos enfrentamos. Por ejemplo, determinar por qué una norma específica de competencia no responde a la realidad del sector en términos de mercado y no está alineada con los objetivos de política pública y el escenario deseado.

## Formato 4: Matriz de decisión

	¿La norma reconoce la realidad del sector? (mercado, tecnología, etc.)	¿La norma es obsoleta, temporal, ya cumplió con su objetivo?	¿La norma está alineada con los objetivos de política pública?	¿La norma está alineada con el escenario deseado?	¿La norma se debe mantener, eliminar, modificar?
<b>Norma 1</b>					
<b>Norma 2</b>					
<b>Norma 3</b>					
<b>Norma 4</b>					
<b>Norma 5</b>					

## Formato 5: Matriz de acción

	Decisión: Mantener, Eliminar, Modificar	Detalle de la decisión	Mecanismos de formalización de la decisión	Tiempos para formalizar la decisión	Mecanismos de monitoreo y evaluación
<b>Norma 1</b>					
<b>Norma 2</b>					
<b>Norma 3</b>					
<b>Norma 4</b>					
<b>Norma 5</b>					

## Formato 6: Consulta pública

	Alcance de la consulta	Documentos a publicar para comentarios	Temas de consulta	Mecanismos de participación	Tiempos para la consulta
<b>Consulta 1</b>					
<b>Consulta 2</b>					
<b>Consulta 3</b>					

**Nota:** Es importante publicar con anticipación los cronogramas de participación con el detalle que aparece en el cuadro anterior y cualquier otra información que sea útil para facilitar la participación por distintos canales (p. ej., correo, formatos electrónicos, foros de discusión, etc.). Además, para dar total transparencia al proceso, se recomienda publicar la totalidad de los comentarios recibidos, así como los análisis que al respecto adelante el equipo de trabajo.

# Anexo 2. Análisis de caso

## Simplificación regulatoria en Colombia

En el año 2014, la OCDE adelantó una serie de diagnósticos en Colombia, como parte del proceso de acceso a esta organización. Uno de esos estudios denominado “Estudio de la OCDE sobre política regulatoria en Colombia” tuvo como objetivo entregar una serie de recomendaciones tendientes a mejorar la calidad normativa, dado que de acuerdo con este organismo “... un programa de mejora regulatoria bien estructurado e implementado puede contribuir sustancialmente a mejorar el desempeño de la economía y el bienestar social. Una mejora regulatoria eficaz impulsa el crecimiento económico, la creación de empleos, la innovación, la inversión y nuevas industrias, lo que también ayuda a bajar los precios y a ofrecer más opciones a los consumidores...” (OCDE, 2014).

Asimismo, de acuerdo con los estudios adelantados por la OCDE, es posible que un programa de mejora regulatoria implique el desarrollo de nuevas regulaciones e instituciones, y requiere de una participación pública transparente e informada. En

este informe, la OCDE adelanta un diagnóstico del Gobierno de la regulación en el país, y concluye que, si bien existían esfuerzos importantes para promover la calidad regulatoria, la dispersión de estos esfuerzos podría causar problemas de coordinación y duplicidad, especialmente porque no existía una sola entidad responsable de su impulso y coordinación. En cuanto a simplificación, el estudio mencionado destacó la importancia de crear ventanillas únicas para trámites de alto impacto, pero no se notaba el mismo esfuerzo en cuanto a la regulación y las normas.

Por otro lado, en el diagnóstico se identifican carencias en los mecanismos para evaluación *ex post* y en general en el uso de herramientas como el Análisis de Impacto Regulatorio, a pesar de la existencia de esfuerzos aislados en este sentido. La carencia de una política de gobierno completo para la mejora regulatoria se identifica como un reto que el país debía enfrentar de inmediato, de tal manera que se pueda garantizar la calidad regulatoria en toda la Administración. Con base en lo anterior, la OCDE incluye en su documento las siguientes recomendaciones:

### Reforma y políticas regulatorias en un contexto nacional

El Gobierno de Colombia (GdC) debería, como prioridad clave, desarrollar y promulgar una política regulatoria formal que sea explícita, obligatoria y congruente en todo el Gobierno, estableciendo los procedimientos, las instituciones y las herramientas que se emplearán en aras de una regulación de calidad.

Una política regulatoria explícita debería reconocer claramente que regular no es la única solución viable para un problema de política pública y debería establecer procedimientos para determinar cuándo es de interés público regular.

De acuerdo con las conclusiones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la política regulatoria debe ir más allá de la simplificación administrativa de los trámites para concentrarse en la calidad de la regulación.

### **Instituciones para impulsar la mejora regulatoria en Colombia**

El GdC debería establecer un mecanismo institucional en el centro del Gobierno para impulsar la calidad regulatoria, a saber, un órgano de supervisión encargado de la mejora regulatoria.

La estructura regulatoria actual de Colombia requiere de un mecanismo consultivo al más alto nivel político para fomentar y abogar por la calidad regulatoria.

Deben fortalecerse los mecanismos de autonomía y rendición de cuentas a fin de que las comisiones de regulación y las superintendencias alcancen un mejor desempeño y eficiencia.

El GdC debería esforzarse por mejorar los mecanismos de coordinación entre ministerios, comisiones de regulación y Superintendencias, cerciorándose de que sostengan sistemáticamente debates en las etapas iniciales del proceso regulatorio y participen en la preparación de nuevas regulaciones y la interpretación de las ya existentes.

### **Capacidades administrativas de Colombia para generar nuevas regulaciones**

El GdC debería desarrollar un conjunto común y obligatorio de estándares y requisitos administrativos para preparar regulaciones de la máxima calidad y sustentadas en evidencia.

Se deben desarrollar e implementar estándares obligatorios sobre el uso de la consulta pública como medio para hacer partícipes a los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en el proceso regulatorio y obtener mejores resultados de política pública.

El GdC debería integrar el uso sistemático del AIN en el proceso de formulación de políticas públicas.

### **Gestión y racionalización de la regulación en vigor en Colombia**

El GdC debería realizar una revisión integral y universal del acervo de regulaciones, empezando por crear un registro centralizado de leyes y regulaciones.

El GdC debería concentrarse en regulaciones de alto impacto para dar impulso a un programa de simplificación a largo plazo. Para avanzar en ese sentido, emplear métodos cualitativos y medir las cargas regulatorias frente a las cuales se pueden valorar los logros y ahorros son estrategias complementarias. Los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil deberían participar en este esfuerzo y la experiencia del programa Regulación Competitiva podría aprovecharse para tal fin.

El GdC podría avanzar en certidumbre regulatoria y capacidad de respuesta adoptando herramientas específicas para aumentar la disciplina en la gestión de trámites.

### **Cumplimiento, aplicación y apelaciones en Colombia**

Los órganos reguladores deberían fomentar el uso de enfoques basados en riesgo para mejorar el cumplimiento, enfocar las regulaciones y dirigir sus recursos.

El GdC debería mejorar los procesos de revisión judicial de la toma de decisiones regulatorias a través de una mayor especialización de los jueces.

Llevar a cabo una evaluación de las vías de revisión judicial actuales para las decisiones regulatorias e identificar oportunidades de reforma.

## Evaluación regulatoria *ex post* en Colombia

El GdC debería promover el uso sistemático de la evaluación *ex post* de regulaciones, programas e instituciones para la mejora regulatoria, a fin de hacer la regulación más eficiente y efectiva.

## Gobernanza regulatoria multinivel en Colombia

Al desarrollar una política regulatoria nacional, el GdC debería hacer explícitas las funciones que las entidades territoriales han de desempeñar para lograr una mejor regulación, así como el apoyo que el Gobierno central brindará.

El Gobierno central debería trabajar con las entidades territoriales para desarrollar una plataforma de diálogo multinivel permanente e institucional. El diálogo multinivel debería facilitar la negociación política y un enfoque congruente en los niveles subnacional y nacional, que son necesarios para acordar políticas que propicien la productividad y el crecimiento.

Con base en estas recomendaciones, el Gobierno nacional expidió el documento CONPES<sup>1</sup> 3816 de 2014 denominado “Mejora Normativa: Análisis de impacto” con el objetivo de definir “... las bases para institucionalizar el Análisis de Impacto Normativo en la etapa temprana del proceso de emisión de la normativa desde la Rama Ejecutiva del Poder Público” (DNP, 2014).

De acuerdo con el CONPES, la mejora en la calidad de producción normativa se basa en dos pilares:

i) debe girar en torno al Análisis de Impacto Normativo (pero no exclusivamente), adoptando estándares y herramientas, y generando capacidades, así como la institucionalidad necesaria, y ii) debe brindar protección al ordenamiento, lo que significa que las normas se deben ajustar a los principios constitucionales para ofrecer seguridad jurídica.

Es así como se plantean una serie de estrategias para una primera fase en un horizonte de 3 años y una segunda fase de largo plazo:

### FASE 1:

- *Establecimiento de una institucionalidad que se encargue de las actividades de coordinación, articulación y promoción de la implementación del Análisis de Impacto Normativo en la Rama Ejecutiva del Poder Público.*

Creación de un Comité para la Mejora Regulatoria bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación.

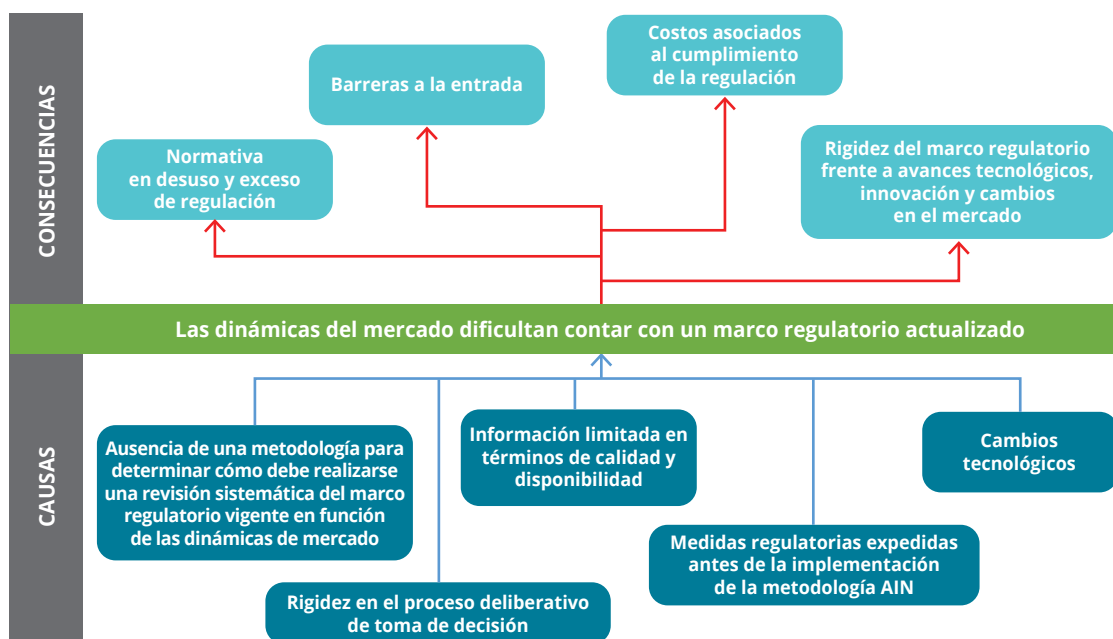
- *Implementación de una estrategia de generación y fortalecimiento de las capacidades para la gestión y uso de herramientas de mejora en la producción normativa.*
- *Implementación de la herramienta de Análisis de Impacto Normativo en la Rama Ejecutiva en el orden nacional.*
- *Establecimiento de lineamientos y guías para mejorar la consulta pública y la transparencia del proceso normativo.*
- *Definición y aplicación de los mecanismos y herramientas para la administración y racionalización del inventario normativo en un grupo de normas estratégicas para la competitividad.*

### FASE 2:

- *Creación de una instancia que asumirá las funciones del Comité para la Mejora Normativa, así como la supervisión de la política e instrumentos para garantizar la calidad de la producción normativa en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.*
- *La obligatoriedad del uso del AIN por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional con iniciativa legislativa, potestad reglamentaria y función regulatoria, de acuerdo con los criterios de necesidad, impacto económico, impacto ambiental, impacto social, población afectada, entre otros que se definan.*

<sup>1</sup> Un CONPES es un documento producido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, a través del cual se entregan lineamientos para todo el Gobierno o algunas instituciones, las cuales son de cumplimiento obligatorio desde el punto de vista administrativo.

Ilustración 17. Árbol del problema, simplificación CRC 2018



Fuente: Elaboración propia, basada en CRC (2018a).

De esta forma se dio inicio al proceso formal de mejora regulatoria en Colombia, comenzando con algunas pruebas piloto, así como el levantamiento de un inventario normativo, cuyo informe a julio de 2019, dio como resultado que entre los años 1999 y 2009, en Colombia se produjeron 2,67 decretos<sup>2</sup> diarios, es decir alrededor de 974 decretos anuales.

Algunas entidades del Gobierno nacional vienen implementando programas de mejora y simplificación regulatoria. Por ejemplo, la CRC está adelantando un proyecto de simplificación regulatoria y desde el año 2018 emite toda la regulación general aplicando la metodología AIN, razón por la cual ha sido destacada por el Gobierno Nacional como una de las entidades que más adelante va en el programa de mejora regulatoria.

## El proyecto de simplificación regulatoria adelantado por la CRC

Durante el año 2018, la CRC, en aplicación del AIN, comenzó la ejecución del proyecto de simplificación con la publicación para comentarios del documento “Diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC, Formulación del problema” (CRC, 2018a). En este documento, la CRC luego de los análisis internos, le propuso al sector el árbol del problema que se muestra en la ilustración 17.

Además, publicó una herramienta para la identificación de normas en desuso, así como una guía para su diligenciamiento.<sup>3</sup>

Luego de un plazo razonable para comentarios, se recibieron 20 documentos de aportes provenientes

<sup>2</sup> “Los decretos son un tipo de acto administrativo emitidos por las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, que pueden clasificarse por ser de carácter particular o general. Los primeros producen situaciones y crean efectos de manera singular y concreta sobre individuos determinados, mientras que los segundos, generan efectos objetivos y abstractos a una pluralidad indeterminada de personas” (Observatorio de Mejora Regulatoria, 2019).

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/simplificación-marco-regulatorio>



de empresas de telecomunicaciones, gremios y algunas entidades públicas. Después de analizar la totalidad de comentarios, la CRC publicó el documento “Diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC, propuesta regulatoria” (CRC, 2018b), donde se reformulan algunos aspectos del árbol del problema publicado anteriormente (véase la ilustración 17), y mediante la aplicación del AIN, se definieron los criterios que se usarían para analizar las normas objeto de estudio para la simplificación y las alternativas de intervención, así como la propuesta inicial de eliminación de normas en desuso y su justificación donde se incluyeron normas transitorias y duplicadas, además de obsolescencia por evolución tecnológica (mensajes MMS y SMS, teléfonos públicos, homologación de teléfonos fijos y satelitales, servicio de directorio y operadora, etc.).

Asimismo, la CRC publicó algunos documentos complementarios como la “Hoja de ruta de simplificación regulatoria”,<sup>4</sup> cuyo marco de acción es mucho más grande que la eliminación de normas en desuso, sobre la cual también recibe comentarios. Finalmente, y respecto de la primera fase de simplificación, es decir, la eliminación de normas en desuso, se publicó la Resolución 5586 de 2019 (CRC, 2019), a través de la cual se eliminó alrededor del 25% de toda la regulación expedida por la entidad. La Resolución fue acompañada por el documento de respuestas a todos los comentarios recibidos durante el proceso de discusión.

## Mejora regulatoria en México

Los inicios de la mejora regulatoria en México datan de finales de la década de 1980, cuando se creó la Unidad de Desregulación Económica (UDE) dentro de lo que hoy se conoce como Secretaría de Economía, cuyo primer proyecto fue precisamente revisar y mejorar el marco normativo y regulatorio para

fomentar una mayor competencia, generar empleo e incentivar la creación de empleo.

En el año 2000 se reformó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y se creó la COFEMER (anterior UDE) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, cuyo mandato es institucionalizar la política de mejora regulatoria. Posteriormente, el 5 de febrero de 2017, se llevó a cabo una reforma constitucional, donde se incluyó la mejora regulatoria como una política obligatoria para la totalidad de entidades públicas, la cual se oficializó a través de la Ley de Mejora Regulatoria el 18 de mayo de 2018.<sup>5</sup> La Ley de Mejora Regulatoria creó el marco institucional para la gobernanza regulatoria con el objetivo de “Establecer la obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las Regulaciones y la simplificación de los Trámites y Servicios”.<sup>6</sup> Además, se fijaron los principios que deben orientar esta política:

- *Mayores beneficios que costos y el máximo beneficio social;*
- *Seguridad jurídica que propicie la certidumbre de derechos y obligaciones;*
- *Focalización a objetivos claros, concretos y bien definidos;*
- *Coherencia y armonización de las disposiciones que integran el marco regulatorio nacional;*
- *Simplificación, mejora y no duplicidad en la emisión de Regulaciones, Trámites y Servicios; (NFT)<sup>7</sup>*
- *Accesibilidad tecnológica;*
- *Proporcionalidad, prevención razonable y gestión de riesgos;*
- *Transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas;*
- *Fomento de la competitividad y el empleo;*

<sup>4</sup> En este documento se presenta el cronograma de trabajo del proyecto de simplificación que adelantará la CRC hasta el año 2023, cuyo objetivo es la revisión de prácticamente la totalidad de la regulación expedida por la entidad. Disponible aquí: <https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/HOJA%20DE%20UTA%20NOVIEMBRE%202018.pdf>

<sup>5</sup> Fuente: Acuerdo por el cual se da a conocer la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria. Segunda Sección, Poder Ejecutivo, Secretaría de Economía.

<sup>6</sup> Artículo 2, Ley General de Mejora Regulatoria, México. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR\\_180518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf)

<sup>7</sup> En marzo de 2017, se emitió el acuerdo conocido como 2x1, el cual obligaba a las dependencias y entidades del Gobierno a no expedir nueva regulación a menos que se eliminaran 2 actos u obligaciones sobre el mismo tema o sector de aplicación. De acuerdo con la información publicada por la COFEMER, entre 2017 y 2018, de 2.166 regulaciones creadas, 1.821 quedaron exentas de cumplimiento por cuenta de este acuerdo.

- *Promoción de la libre concurrencia y competencia económica, así como del funcionamiento eficiente de los mercados, y*
- *Reconocimiento de asimetrías en el cumplimiento regulatorio.*<sup>8</sup>

Por otro lado, y con el fin de lograr una coordinación estatal se creó el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria, conformada por: el Consejo Nacional, la Estrategia, la Comisión Nacional, los Sistemas de Mejora Regulatoria de las Entidades Federativas, los Sujetos Obligados y el Observatorio de Mejora Regulatoria.

El Consejo Nacional de Mejora Regulatoria está integrado por los Secretarios de Economía (quien lo preside), de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública; el titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; un Representante de la Presidencia de la República; el presidente del Observatorio; 5 presidentes de los sistemas estatales de mejora regulatoria, y el Comisionado de la Comisión Nacional quien tendrá el rol de Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional. Como complemento a esta institucionalidad, la Ley obliga a tener una Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria aprobada por el Consejo Nacional, vinculante para todos los sujetos obligados. En este mismo sentido y con el fin de promover la participación ciudadana, se creó el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria "... cuya finalidad es coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia...";<sup>9</sup> conformado por 5 ciudadanos nombrados por el Consejo Nacional por 5 años, sin vinculación laboral y a título honorario.

En cuanto a herramientas de formalización para el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria, se definieron las siguientes:

- **Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios:** "... es la herramienta tecnológica

que compila las Regulaciones, los Trámites y los Servicios de los Sujetos Obligados, con el objeto de otorgar seguridad jurídica a las personas, dar transparencia, facilitar el cumplimiento regulatorio, así como fomentar el uso de tecnologías de la información. Tendrá carácter público y la información que contenga será vinculante para los Sujetos Obligados, en el ámbito de sus competencias..."<sup>10</sup> integrado por el Registro Nacional de Regulaciones, los Registros de Trámites y Servicios, el Expediente para Trámites y Servicios, el Registro Nacional de Visitas Domiciliarias y la Protesta Ciudadana.<sup>11</sup>

- **Agenda Regulatoria:** "Los Sujetos Obligados deberán presentar su Agenda Regulatoria ante la Autoridad de Mejora Regulatoria en los primeros cinco días de los meses de mayo y noviembre de cada año, misma que podrá ser aplicada en los periodos subsecuentes de junio a noviembre y de diciembre a mayo respectivamente. La Agenda Regulatoria de cada Sujeto Obligado deberá informar al público la Regulación que pretenden expedir en dichos periodos..."<sup>12</sup>
- **Análisis de Impacto Regulatorio:** "... es una herramienta que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las Regulaciones sean superiores a sus costos y que éstas representen la mejor alternativa para atender una problemática específica. La finalidad del Análisis de Impacto Regulatorio es garantizar que las Regulaciones salvaguarden el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular, así como las condiciones institucionales de los Sujetos Obligados".<sup>13</sup>
- **Programas de Mejora Regulatoria:** "... son una herramienta que tiene por objeto mejorar la Regulación vigente e implementar acciones de simplificación de Trámites y Servicios".<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Artículo 7, Ley General de Mejora Regulatoria, México.

<sup>9</sup> Artículo 31, Ley General de Mejora Regulatoria, México.

<sup>10</sup> Artículo 38, Ley General de Mejora Regulatoria, México.

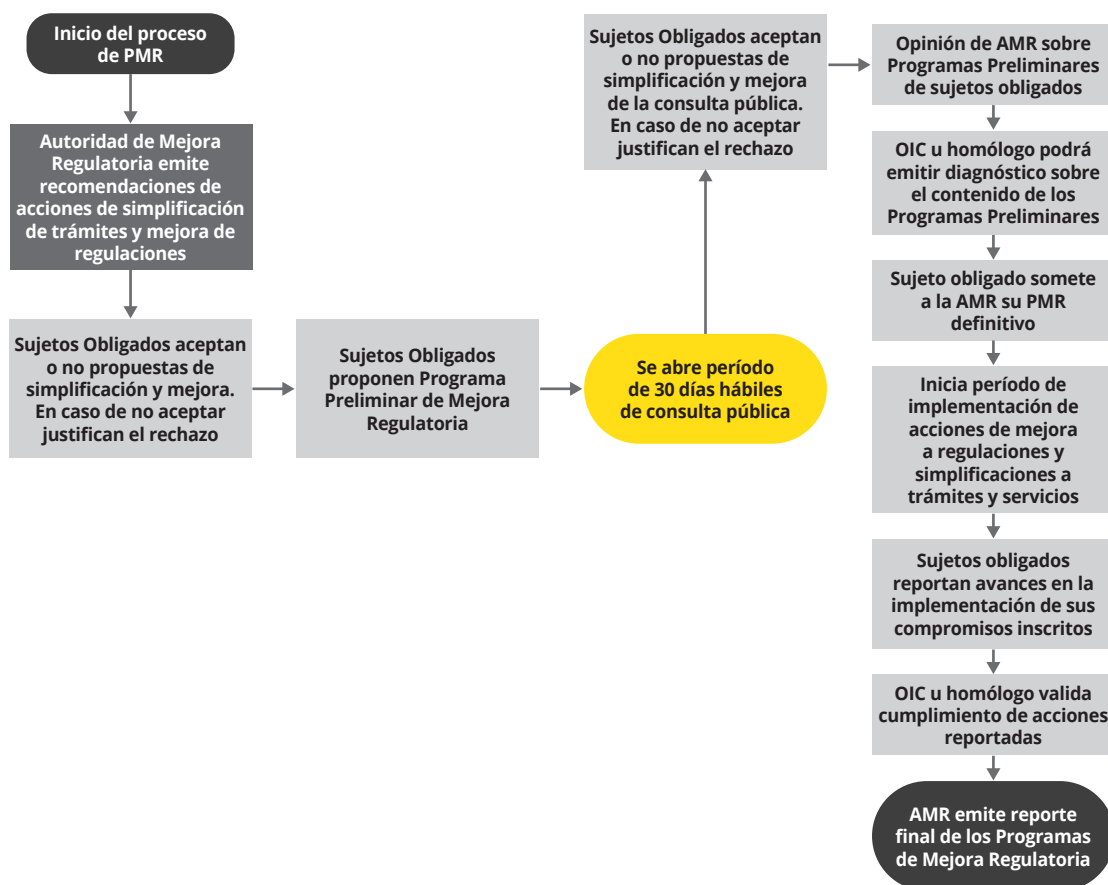
<sup>11</sup> Para ver el detalle y alcances de estos elementos, por favor remitirse al Capítulo 2 de la Ley General, disponible en este enlace: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR\\_180518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_180518.pdf)

<sup>12</sup> Artículo 64, Ley General de Mejora Regulatoria, México.

<sup>13</sup> Artículo 66, Ley General de Mejora Regulatoria, México.

<sup>14</sup> Artículo 80, Ley General de Mejora Regulatoria, México.

Ilustración 18. Flujo de implementación de los Programas de Mejora Regulatoria, México



Fuente: Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria en México, elaborado por la CONAMER.

### • Encuestas, Información Estadística y Evaluación en Materia de Mejora Regulatoria:

En cuanto a la Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria, es importante decir que esta fue publicada en el Diario Oficial el 30 de agosto de 2019, y en ella se adelantó un diagnóstico detallado de la producción de regulación en México, así como su impacto en términos de costos y percepción por parte de los agentes económicos. De acuerdo con este estudio, el costo monetario para cumplir con la regulación en México es equivalente al 0,56% del PIB, es decir unos US\$6.200 millones (2016).<sup>15</sup>

Para la implementación de los Programas de Mejora Regulatoria, la Comisión Nacional de Mejora

Regulatoria (CONAMER) definió un procedimiento estándar que se muestra a continuación:

Dentro de los programas de Mejora Regulatoria, es obligatorio el uso de herramientas de Análisis de Impacto Regulatorio *ex post*, los cuales deben contener como mínimo los siguientes elementos:

- La evaluación sobre la solución a la problemática que dio origen a la necesidad de la intervención gubernamental y el alcance en la consecución de los objetivos que esta persiguió;
- La evaluación de los costos y beneficios de la aplicación de la regulación, así como de otros impactos incluyendo, cuando sea posible, aquellos que resulten aplicables para cada grupo afectado;

<sup>15</sup> Fuente: Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria.

## PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS

Regulaciones que inhiben el desarrollo y el bienestar

Trámites y servicios complejos para los ciudadanos y empresas

Inspecciones que complican el desempeño de los regulados

Avances insuficientes de la política de mejora regulatoria en Estados y municipios

Ausencia de mecanismos de coordinación en materia de política de mejora regulatoria

Falta de planeación de la política nacional de mejora regulatoria

Ausencia de mecanismos de evaluación de la política de mejora regulatoria

- *El análisis de resultados de los mecanismos y capacidades de implementación, verificación e inspección, y*
- *Descripción de los mecanismos, metodologías e indicadores que fueron utilizados para evaluar el logro de los objetivos de la regulación.*<sup>16</sup>

En cuanto a simplificación, en la Ley de Mejora Regulatoria se crean certificaciones otorgadas por la Autoridad de Mejora Regulatoria Federal, de tal manera que se garantice que los programas que tengan este fin cumplan con los objetivos de dicha Ley. El Certificado SIMPLIFICA se otorgará cuando se verifique que la Autoridad Regulatoria cumple con los siguientes elementos:

- *Publique en su página de Internet y notifique a la CONAMER los Programas de Mejora Regulatoria, conforme a lo dispuesto en los lineamientos del Programa SIMPLIFICA;*
- *Proporcione la información solicitada por la CONAMER para realizar el diagnóstico y el documento con propuestas específicas para simplificar los trámites y servicios de las autoridades, elaborado por la CONAMER;*
- *Brinde apoyo para la coordinación de agendas de trabajo, reuniones y entrevistas que resulten necesarias;*
- *Brinde en todo momento facilidades para el monitoreo y seguimiento de la implementación del Programa;*

- *Cumpla en tiempo y forma con el procedimiento establecido en el lineamiento séptimo del presente instrumento, y*
- *Cuente con el diagnóstico y el documento con propuestas específicas para simplificar los trámites y servicios de las autoridades, elaborado por la CONAMER.*<sup>17</sup>

En el documento Estrategia, se construyen los objetivos partiendo de las problemáticas identificadas en el proceso y que se muestran a continuación.<sup>18</sup>

## La mejora regulatoria en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

El IFT, al igual que todas las autoridades regulatorias, debe cumplir con los lineamientos de la Ley de Mejora Regulatoria, para lo cual, incluso antes de esta Ley y con base en normas anteriores, cuenta con un área especializada en la materia, denominada Coordinación General de Mejora Regulatoria.

Asimismo, y en cumplimiento de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el IFT debe adelantar consultas públicas bajo los principios de transparencia y participación ciudadana. Desde su creación (2013), el instituto ha adelantado 154 procesos, recabando más de 3.200 documentos de aportes. En este mismo sentido, el IFT ha publicado en su página web 119 análisis de impacto normativo *ex ante*, y además

<sup>16</sup> Fuente: Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria en México, 2019.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Para ver el detalle de los objetivos, consultar el documento Sistema Nacional de Mejora Regulatoria (2019).

publica el calendario anual de consultas públicas. En cuanto a trámites y servicios, el IFT, usando la herramienta de Costeo Estándar,<sup>19</sup> midió la carga administrativa de 156 trámites y servicios, dentro de los cuales, 7 concentran el 80%, y sobre los cuales, la OCDE sugirió algunas recomendaciones.

El IFT, consciente del posible impacto negativo de la regulación, como puede ser la creación de barreras de entrada al mercado, obstáculos al desarrollo empresarial, disminución de la inversión, aumento de precios y posible corrupción, el 8 de noviembre de 2017 publicó en el Diario Oficial el *“Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de*

*Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones”*, con el objetivo de perfeccionar su política de gobernanza regulatoria, tomando como base los lineamientos dados por la OCDE.

En el año 2018, el IFT desarrolló el programa de mejora administrativa, donde revisó 237 trámites e identificó 708 acciones de mejora, que incluyen la eliminación o la simplificación de ellos. Estas acciones se pueden agrupar en desregulación y simplificación administrativa, y gobierno electrónico y digitalización.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Herramienta ampliamente utilizada por los países miembros de la OCDE que *permite medir los costos que los Gobiernos imponen a los ciudadanos durante el cumplimiento de la regulación y tiene como objetivo dirigir los esfuerzos de simplificación administrativa y eficiencia gubernamental a los trámites que suponen las mayores cargas administrativas. La metodología incluye la realización de encuestas directas entre ciudadanos y empresarios usuarios de trámites, así como la aplicación y el empleo de técnicas cuantitativas y cualitativas.* Fuente: Convenio General entre el IFT y CONAMER, 11 de febrero de 2020.

<sup>20</sup> Fuente: Convenio General entre el IFT y CONAMER, 11 de febrero de 2020.

# Referencias

- Baldwin, R., M. Cave y M. Lodge. 2012. Understanding Regulation, Theory, Strategy, and Practice. Oxford University Press, second edition.
- Banco Mundial. 2008. Regulatory Transformation in the Republic of Korea. Case Studies on Reform Implementation Experience. Washington, D.C.: IFC/Banco Mundial. Disponible en: [https://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/09/REGULATORY\\_TRANSFORMATION\\_IN\\_THE\\_REPUBLIC\\_OF\\_SOUTH\\_KOREA1.pdf](https://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/09/REGULATORY_TRANSFORMATION_IN_THE_REPUBLIC_OF_SOUTH_KOREA1.pdf)
- Banco Mundial. 2010. Regulatory Governance in Developing Countries. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27881/556450WP0Box0349461B0GovReg01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- cet.la. 2019. Nuevo Marco Regulatorio para la Convergencia. Preparado por Analysys Mason. Disponible en: <https://cet.la/estudios/cet-la/nuevo-marco-regulatorio-para-la-convergencia/>
- Comisión Europea. 1999. Hacia un nuevo marco para las infraestructuras de comunicaciones electrónicas y los servicios asociados. Revisión de 1999 del sector de comunicaciones. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0539&from=ES>
- CRC. 2018a. Diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC. Formulación del Problema. Disponible en: [https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-71-8/Propuestas/180404\\_documento\\_gris\\_mejora\\_regulatoria\\_scc.pdf](https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-71-8/Propuestas/180404_documento_gris_mejora_regulatoria_scc.pdf)
- CRC. 2018b. Diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC. Eliminación de normas en desuso. Propuesta Regulatoria. Disponible en: [https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-71-8/Propuestas/dto\\_amarillo\\_simplificacion\\_.pdf](https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-71-8/Propuestas/dto_amarillo_simplificacion_.pdf)
- CRC. 2019. Resolución 5586 de 2019. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/node/3086>
- DNP. 2014. Documento CONPES 3816. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>
- Domingo, Rosario, Jorge Ponce y Leandro Zipitría (2016). Regulación económica para economías en desarrollo. Departamento de Economía - FCS, Universidad de la República, Montevideo. <http://leandro-zipitria.com/libro-regulacion/>
- Eisenach, J., y B. Soria. 2016. “Un nuevo marco regulatorio para el ecosistema digital. Resumen Ejecutivo y descripción general”, Nera Economic Consulting. Nueva York: GSM Association. Disponible en: [https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2016\\_Report\\_NewRegulatoryFrameworkForTheDigitalEcosystem\\_ExecSummary\\_Spanish.pdf](https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/09/GSMA2016_Report_NewRegulatoryFrameworkForTheDigitalEcosystem_ExecSummary_Spanish.pdf)
- García Zaballos, A., y R. López Rivas. 2012. Socioeconomic Impact of Broadband in Latin American and Caribbean Countries. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/socioeconomic-impact-broadband-latin-american-and-caribbean-countries>
- Gobierno de Australia, Departamento de Industria. 2014. Industry Officer`s Guide to Regulation Reform. Consultado el 20 de marzo de 2020 en: <https://www.industry.gov.au/sites/default/files/2019-01/industry-officers-guide-to-regulation-reform.pdf>.
- Huawei y Oxford Economics. 2018. Digital Spillover. Disponible en: [https://www.huawei.com/minisite/gci/en/digital-spillover/files/gci\\_digital\\_spillover.pdf](https://www.huawei.com/minisite/gci/en/digital-spillover/files/gci_digital_spillover.pdf)
- Ley General de Mejora Regulatoria, México. Disponible en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmr/LGMR\\_orig\\_18may18.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmr/LGMR_orig_18may18.pdf)

- Observatorio de Mejora Regulatoria. 2019. Producción Normativa: Emisión de decretos entre 1999 – 2009. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/MyE/Reporte-No1-Produccion-normativa-emision-decretos-1999-2019.pdf>
- OCDE. 2005. Guiding Principles For Regulatory Quality and Performance. Disponible en <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>
- OCDE. 2012. Recomendación del Consejo Sobre Política y Gobernanza regulatoria. Disponible en <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>
- OCDE. 2014. Estudio de la OCDE sobre política regulatoria en Colombia. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Presentaciones/Diplomado%20Mejora%20Normativa%202014/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>
- OCDE. 2016. Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú. Disponible en <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/implementacion-del-analisis-de-impacto-regulatorio-en-el-gobierno-central-del-peru-9789264305809-es.htm>
- OCDE. 2017. Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform. París: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274600-en>
- Office for Government Policy Coordination, Korea. 2018. The Power to Transform Lives, Regulatory Reform.
- OMC. 1994. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/UR/FA/26-gats.pdf&Open=True>
- Prats, J., y P. Puig. 2018. “La Gobernanza de las Telecomunicaciones, hacia la economía digital”. Washigton, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gobernanza-de-las-telecomunicaciones-Hacia-la-econom%C3%ADa-digital.pdf>
- Rivera Zapata, C., E. Iglesias Rodríguez y A. García Zaballos. 2020. Estado actual de las telecomunicaciones y la banda ancha en Ecuador. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estado\\_actual\\_de\\_las\\_telecomunicaciones\\_y\\_la\\_banda\\_ancha\\_en\\_Ecuador.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estado_actual_de_las_telecomunicaciones_y_la_banda_ancha_en_Ecuador.pdf)
- Sistema Nacional de Mejora Regulatoria. 2019. “Estrategia Nacional de Mejora Regulatoria en México, 2019”. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/490503/Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Mejora\\_Regulatoria-Portal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/490503/Estrategia_Nacional_de_Mejora_Regulatoria-Portal.pdf)

