

Simposio Mundial para Organismos Reguladores (GSR) de 2020

Directrices de prácticas óptimas

El marco de referencia para la reglamentación digital



Sra. Doreen Bogdan-Martin,
*Directora de la Oficina de
Desarrollo de las
Telecomunicaciones (BDT),
Unión Internacional de
Telecomunicaciones*

Durante los últimos 20 años, el GSR nos ha guiado en el transcurso de la evolución de las telecomunicaciones a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el posterior avance hacia la reglamentación digital, y nos ha brindado un foro para ayudar a nuestras industrias a desarrollarse y responder a las principales crisis mundiales, como la crisis financiera de 2008 y la del COVID-19, así como a todo tipo de desafíos y adversidades nacionales.

Las Directrices de prácticas óptimas del GSR-20 se basan en el acervo de conocimientos de las ediciones anteriores, para arrojar luz sobre la transformación digital y ayudar a los organismos reguladores y a los responsables políticos a avanzar por el territorio inexplorado que nos aguarda y a responder a la disrupción sin precedentes causada por el COVID-19. En las Directrices se establecen las características fundamentales que han de integrar los regímenes reglamentarios para que los mercados de TIC permanezcan «activos» en el contexto de la transformación digital, aceleren la adopción comercial y ofrezcan más acceso a más personas, con mayor rapidez.



Sr. Dan Sjöblom,
*Director General de la Autoridad
Sueca de Correos y
Telecomunicaciones (PTS),
Presidente del ORECE y
del GSR-20*

A medida que se acelera el ritmo de la transformación digital, el desarrollo de un enfoque regulador eficaz cobra más importancia que nunca. Ante las nuevas emergencias mundiales, los gobiernos y los organismos reguladores deben considerar la posibilidad de adoptar enfoques en materia de política y reglamentación holísticos, intersectoriales y, en la medida de lo posible, multinacionales.

Las Directrices de prácticas óptimas del GSR-20 establecen un marco apto para unas pautas y políticas de reglamentación progresistas, al tiempo que trazan el rumbo de la industria y los organismos reguladores. Las Directrices ofrecen una perspectiva estratégica de amplio alcance y determinan medidas concretas para que los reguladores puedan llevar a cabo reformas reglamentarias en favor de unos mercados digitales prósperos e inclusivos.



A fin de brindar a la economía digital un apoyo de base que le permita crecer a un ritmo sostenible y garantizar la continuidad de los servicios y la actividad comercial, incluso en tiempos de crisis, es necesario que los reguladores y los responsables de las políticas encuentren un equilibrio adecuado entre las medidas encaminadas a facilitar la promoción de la transformación digital y la conectividad asequible, velando al mismo tiempo por el cumplimiento de los objetivos a largo plazo de dichas políticas. Por consiguiente, se requiere un ecosistema reglamentario adaptable, resiliente, colaborativo y acorde con sus objetivos prioritarios, para que los mercados digitales abiertos y competitivos prosperen, produzcan resultados positivos para los consumidores y sienten las bases de la transformación digital.

La pandemia de COVID-19 nos ha demostrado que la conectividad universal es esencial para la actividad económica y el bienestar de los ciudadanos, y que ningún grupo de interés podría superar los principales desafíos digitales por sí solo. Tal y como lo destacó el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. António Guterres, en su presentación de la Hoja de ruta para la Cooperación Digital, la cooperación digital eficaz es una de las herramientas cruciales para construir el futuro que queremos, así como para lograr los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Nosotros, los reguladores que participamos en la edición del 20º aniversario del Simposio Mundial para Organismos Reguladores, reconocemos que no existe un marco de prácticas óptimas único e integral y que las pautas reglamentarias de la economía digital conectada, si bien se basarán en las circunstancias locales, también abordarán desafíos de alcance regional y mundial, especialmente ahora que nos estamos esforzando en reconstruir mejor utilizando las tecnologías digitales de forma generalizada.

Además, convenimos en que las experiencias nacionales pueden ser esclarecedoras y guiarnos hacia la excelencia normativa para el beneficio de todos. Hemos definido y refrendado estas directrices de prácticas reglamentarias óptimas, a fin de establecer el marco de referencia para la reglamentación digital. Teniendo presentes las directrices de prácticas óptimas elaboradas por el GSR desde el año 2003, las cuales recogen los principios reglamentarios establecidos,

conocimientos especializados, así como, prácticas de eficacia demostrada, nos concentramos en herramientas y planteamientos inéditos, audaces, innovadores y revolucionarios para la reglamentación digital.

Demostración de liderazgo intelectual en materia de reglamentación para la transformación digital

Si bien reconocemos que la reglamentación digital se regirá por los principios fundamentales de diseño de políticas esbozados en las [Directrices de prácticas óptimas del GSR-19 para acelerar la conectividad digital para todos](#), hemos determinado una serie de elementos fundamentales para que los marcos reglamentarios sólidos y con perspectivas de futuro puedan responder a los desafíos de la transformación digital inmediatamente después de una crisis mundial y en las etapas posteriores.

- **Estrategias de reglamentación de las tecnologías digitales:** Los organismos reguladores deberían articular una justificación clara de la forma y el motivo por el que adoptan sus decisiones, objetivos, metas delimitadas en el tiempo y mecanismos de supervisión para una aplicación eficaz. En el marco de las prioridades estratégicas, cabría la pena abordar las perspectivas a corto y medio plazo de los mercados nacionales y mundiales, junto con las estrategias a largo plazo que tomen en consideración políticas gubernamentales adecuadas y los enfoques coordinados entre todos los interesados, promoviendo al tiempo estrategias de desarrollo regional, en su caso.
- **Integración de la sostenibilidad en los marcos normativos:** Es necesario revisar el enfoque político que se aplica a la tecnología y ampliar su alcance para abarcar todo el ciclo de éstas y los servicios digitales, desde su concepción hasta la difusión y el reciclado de los productos digitales. Los aspectos ambientales deberían tenerse en cuenta en todos los niveles de un marco normativo integrado y coherente que abarque un amplio abanico de temas, desde la huella de carbono de la tecnología en la nube hasta la gestión de los residuos-e y la digitalización de las actividades de los sectores económicos. Por tanto, la colaboración en materia de reglamentación con los organismos reguladores de otros sectores económicos debería convertirse en una práctica corriente.
- **Maximización de los beneficios y minimización de los perjuicios de las tecnologías digitales:** Los responsables de las políticas y los organismos reguladores deberían crear marcos normativos que propicien la innovación y, al mismo tiempo, controlen los perjuicios, utilizar los datos y las tecnologías digitales para mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios gubernamentales y colaborar en la elaboración y promoción de normas regionales y mundiales que fomenten una mayor utilización de las tecnologías.

- Proceso de reglamentación abierto, inclusivo y transparente: Sostenemos que la reglamentación digital debería enfocarse para la mejora de la transparencia, la ética y la confianza en todo el proceso normativo. Los procesos encaminados a la toma de decisiones reglamentarias deberían alentar la participación de un amplio grupo de interesados, por ejemplo del sector privado, la sociedad civil y los gobiernos locales, por medios oficiales y oficiosos. A lo largo de todo este proceso, las entidades reguladas y el organismo regulador deberían compartir responsabilidades en lo que atañe a la elaboración, el control y la aplicación de las normas y directrices.
- Múltiples formatos y modalidades de reglamentación: El sistema de reglamentación oficial debería prever un margen suficiente para la autorregulación, los modelos de reglamentación híbridos y basados en la colaboración y los mecanismos de supervisión a efectos de la aplicación de la ley. Desde los incentivos y las gratificaciones, pasando por la tolerancia, hasta las obligaciones específicas, los reguladores disponen de una amplia gama de herramientas y medidas correctoras. La aparición de nuevos problemas exige planteamientos novedosos y el ecosistema reglamentario se ha ampliado para abarcar espacios controlados para la realización de pruebas normativas, marcos éticos, hojas de ruta tecnológicas, evaluaciones de las repercusiones reglamentarias, trabajos de investigación multivariados y simulaciones de macrodatos para examinar la respuesta reglamentaria más equilibrada, proporcionada y justa. La inteligencia artificial, el Internet de las cosas y la información maliciosa en línea figuran entre los complejos temas pendientes.
- Gobernanza sólida e instituciones eficaces con mecanismos adecuados para la adopción de enfoques reglamentarios basados en la colaboración: El diseño institucional es crucial y las autoridades reguladoras deberían gozar de las facultades adecuadas y de una firme independencia frente a los agentes del mercado, los responsables de la toma de decisiones y las influencias políticas nacionales. Además, deberían hacer gala de integridad, adoptar decisiones objetivas y con visión de futuro y colaborar con los sectores en aras de la transformación digital. Esto allanará el camino para la participación, de acuerdo con una serie de principios, de todos los interesados en el mercado, así como para la colaboración entre los sectores. Para ser eficaces, las instituciones deben contar con mandatos adecuados, fondos suficientes y una buena dotación de personal. Las competencias de los miembros del personal deben actualizarse constantemente, observando en todo momento los principios de buena gobernanza, incluidas la rendición de cuentas y la transparencia.
- Enfoque con base empírica: La información y los datos empíricos sientan las bases de las decisiones reglamentarias y facilitan la definición de los problemas emergentes en el ámbito de la reglamentación. Los datos y los análisis también permiten a los reguladores determinar si ciertas intervenciones y decisiones de índole reglamentaria están justificadas por las deficiencias del mercado y de esta forma, orientar la definición de los resultados reglamentarios deseados y las opciones de política pública disponibles para lograrlos. El fortalecimiento

de la función de control y evaluación de los organismos reguladores y su integración en colaboración con otros organismos competentes pueden facilitar los esfuerzos por mejorar la reglamentación y asegurar que esta última logre sus objetivos de la manera más eficaz y eficiente, especialmente en lo que atañe a la resiliencia de las redes y a la mejora de la capacidad y la cobertura de las redes sin imponer cargas desproporcionadas, redundantes o coincidentes a los mercados.

- **Ninguna norma está grabada en piedra:** Los marcos reglamentarios deberían revisarse periódicamente, con el fin de garantizar que sigan siendo adecuados para sus objetivos. Es posible que los marcos reglamentarios tengan que adaptarse para seguir cumpliendo los objetivos de las políticas públicas en un entorno digital en evolución. La revocación de las normas que han dejado de estar justificadas es tan importante como la adopción de normas prospectivas.

Vectores de la acción reguladora: Inclusividad, agilidad y resiliencia

Dado que las economías nacionales y los ciudadanos dependen cada vez más de la infraestructura digital y que es posible que se produzcan nuevas emergencias mundiales, los reguladores tendrán que abandonar los enfoques reglamentarios basados en marcos sectoriales tradicionales y centrarse en marcos reglamentarios adaptables, colaborativos, basados en resultados y neutros desde el punto de vista de la tecnología.

Recomendamos que la reglamentación digital se base en los siguientes vectores, a fin de que la transformación digital pueda dar rienda suelta a todo su potencial.

- **Los consumidores son ciudadanos, pacientes, estudiantes y nuestros familiares:** El interés de los consumidores y la equidad son elementos fundamentales para la reglamentación digital y todas las decisiones reglamentarias deberían adoptarse teniendo en cuenta a los consumidores, desde la realización de intervenciones progresivas en favor de una experiencia en línea fluida y la provisión de canales eficaces de reparación, en particular mediante órganos de defensa de los consumidores, hasta la formación de los consumidores y la reforma jurídica.
- **Dar prioridad a las empresas:** La reglamentación digital debería utilizarse para impulsar el desarrollo de oportunidades de negocio orientadas a la economía digital para agentes comerciales de todo tipo y tamaño, incluidas las pequeñas y medianas empresas (pymes). Es necesario que los enfoques en materia de políticas incluyan la tecnología digital como eje central de las estrategias de desarrollo locales, nacionales y, siempre que sea posible, regionales, con objeto de estimular la economía, facilitar la actividad comercial y crear valor en sectores de gran potencial, fomentando al mismo tiempo las sinergias intersectoriales, así como **la conectividad y la digitalización de las pymes.**

- La reglamentación solo es necesaria en los casos en que existe una **justificación de política pública para regular** un servicio, ya sea a través de la ampliación de las normas y los regímenes reglamentarios vigentes o de la elaboración de otros nuevos. A falta de una justificación de política pública, los organismos reguladores y los responsables de las políticas deberían permitir que la competencia se desarrolle sin trabas.
- **Blindar los datos:** Unas normas claras, firmes y aplicables en materia de gobernanza de datos pueden proporcionar un escudo adecuado para la protección de los consumidores digitales, creando al mismo tiempo un marco previsible y estructurado para la actividad comercial digital. Los protocolos y mecanismos reglamentarios más avanzados pueden contribuir en gran medida al refuerzo de la confianza en el ecosistema digital, véanse el compromiso de cumplir los requisitos relacionados con el acceso a los datos no personales que conservan las plataformas digitales, la transparencia de ciertos algoritmos esenciales que utilizan los servicios digitales, la portabilidad de los datos esenciales de las plataformas estructurantes y la interoperabilidad y el mantenimiento de las API (interfaces de programación de aplicaciones).
- **Reajustar las definiciones de mercado:** Los reguladores podrían determinar nuevos retos y objetivos de gobernanza, ya que los servicios prestados a escala mundial también se prestan a escala local. La aparición de plataformas digitales mundiales puede conllevar una ampliación del alcance de los mercados más allá del sector de las comunicaciones electrónicas. En ese sentido, pueden diseñarse nuevos modelos de reglamentación ex ante para dichas plataformas, con el fin de preservar un Internet abierto a todos los niveles, desde el acceso a los servicios hasta los dispositivos de usuario y la generación de contenido. Al hacerlo, debe prestarse la debida atención al uso de la reglamentación únicamente cuando sea necesario y priorizar las medidas preventivas, en la medida de lo posible.
- **Conectividad positiva para todos:** La elaboración de estrategias específicas e innovadoras para ampliar el acceso universal a la banda ancha y reducir los costes de las comunicaciones permitirá colmar lagunas en los mercados nacionales y, al mismo tiempo, abordar la confianza, la seguridad y la protección de la infraestructura y los servicios. Las iniciativas reglamentarias pueden contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reduciendo con mayor celeridad las brechas digitales relacionadas no solo con la desigualdad en el acceso a la infraestructura, sino también con la alfabetización digital y la creación de contenido y oportunidades significativos. La conectividad digital positiva es un equalizador que reduce las brechas sociales y económicas, por ejemplo, en los sectores educativo, sanitario y financiero, pero solo si se reconoce como un derecho universal.
- **Tan bueno como el oro:** Los mecanismos que facilitan la navegación por los mercados y la simplificación de las normas y los reglamentos fomentan la confianza en la gobernanza reglamentaria y propician la entrada de nuevos flujos de inversiones y nuevos agentes a través de las industrias y las fronteras, junto con

la creación de una infraestructura suficiente, resiliente y abierta. Los regímenes de autorización general, los mecanismos comerciales eficientes y eficaces para la gestión del espectro, la compartición de infraestructuras y las normas generales de competencia han demostrado ser catalizadores de la transformación digital y siguen constituyendo los pilares de las futuras reglamentaciones.

Después de la crisis mundial del COVID-19, tal vez sea necesario reajustar las políticas públicas y sociales y replantear los enfoques reglamentarios.

Creemos que la reglamentación digital puede mejorar la preparación de los mercados digitales para hacer frente a los acontecimientos y emergencias inesperados y cumplir con las expectativas a pesar de las dificultades, en particular mediante la aplicación de las siguientes reformas.

- **Un marco ágil para la competencia en los mercados digitales:** Para garantizar la competencia, la innovación y la libertad de elección de los consumidores con respecto a los servicios de las plataformas digitales mundiales, un nuevo enfoque reglamentario ágil y puede basarse en la vigilancia en tiempo real de las actividades, unida a soluciones específicas, proporcionadas, anticipadoras y oportunas, según corresponda. Los organismos reguladores deberían apoyar la innovación y la implantación de nuevos modelos comerciales y de concesión de licencias, que faciliten un acceso asequible a los servicios sanitarios, empresariales y educativos y la inversión en ellos a través de plataformas digitales, especialmente a medida que el mundo se adapta a la actual pandemia y se recupera de sus efectos.
- **Códigos de conducta (de cumplimiento voluntario u obligatorio):** En esferas importantes, como la moderación del contenido en línea en las plataformas digitales, la gestión de la información errónea y la calidad de las noticias en línea, y la protección de la infancia en línea, se alienta a las plataformas digitales a que adopten enfoques basados en los resultados. Por su parte, los organismos reguladores deberían orientarlas y apoyarlas durante todo el proceso de creación, aplicación y cumplimiento de códigos. Las iniciativas encaminadas a la alfabetización y la sensibilización en materia de medios de comunicación y tecnología digital también deberían ser esenciales para hacer frente a los desafíos relacionados con los servicios que plantea la transformación digital.
- **Mejora de los planes nacionales de emergencia:** La creación y ejecución de planes de emergencia eficaces permite mejorar la preparación y el proceso de toma de decisiones en tiempos de crisis. Estos planes son fundamentales para anticiparse tanto a futuros acontecimientos inesperados como a sus efectos negativos, y deberían centrarse en las zonas urbanas y rurales aplicando un enfoque articulado en torno a múltiples tecnologías. La cooperación bilateral, regional e internacional es necesaria para garantizar la continuidad de la actividad comercial y los servicios públicos y respaldar los esfuerzos de recuperación nacional. Los responsables de las políticas deberían velar por que, en estos planes, se aborden las emergencias sanitarias y las catástrofes físicas.

- **Reforma del espectro:** Los gestores del espectro deben ser capaces de responder de forma oportuna, poniendo a disposición espectro para aplicaciones inalámbricas cuando y donde se requiera, de la forma más sencilla posible, concediendo a los usuarios del espectro y a los innovadores la flexibilidad necesaria para prestar los servicios que aporten los mayores beneficios. Un marco de autorización ágil y flexible, basado en enfoques neutros desde el punto de vista de la tecnología y los servicios, puede permitir a los usuarios del espectro instalar equipos de manera rápida y fluida y modernizar sus redes. Al garantizar la disponibilidad de suficiente espectro sin licencia, se impulsa la innovación y la inversión en una serie de tecnologías que pueden desempeñar un papel complementario y auxiliar a las redes y ampliar el acceso a la banda ancha a bajo costo. Aunque las reformas reglamentarias encaminadas a la introducción de nuevos sistemas y servicios de radiocomunicaciones en el mercado constituyen objetivos encomiables, las reformas relacionadas con el espectro también deben centrarse en garantizar que las zonas y poblaciones que tradicionalmente han permanecido desatendidas, o insuficientemente atendidas, gocen de un acceso asequible al servicio de banda ancha.

Colaboración intersectorial, cooperación transfronteriza y compromiso en todos los ámbitos

La creciente globalización de los mercados y el desvanecimiento de las fronteras sectoriales tradicionales harán de la cooperación y la colaboración internacionales e intergubernamentales herramientas clave para garantizar que nuestros marcos reglamentarios puedan adaptarse y responder a los desafíos nuevos e incipientes en el ámbito de la reglamentación.

Las políticas públicas están dejando de centrarse en un único sector para abarcar la economía y la sociedad en su conjunto, con el apoyo de la transformación digital. Los reguladores y los responsables de las políticas de TIC están sometidos a una presión cada vez mayor para conectar con sus homólogos y con otros agentes de todos los sectores económicos, a fin de aprovechar la transformación digital como motor del desarrollo sostenible y la consecución de los ODS.

La reglamentación de la quinta generación basada en la colaboración y sustentada en sólidos principios normativos promoverá la certidumbre, lo que reviste una importancia crucial para que la reglamentación siga atrayendo inversiones y fomentando la innovación que hasta ahora ha caracterizado la economía digital.

Por consiguiente, consideramos que las siguientes esferas son vitales para el éxito de la colaboración y la adopción de medidas reglamentarias.

- **Capacidad jurídica para actuar de forma conjunta** - Es probable que los resultados de la reglamentación basada en la colaboración sean significativos, eficaces y bien valorados, y tengan menos consecuencias negativas imprevistas, en los casos en que esta se base en procesos jurídicos y marcos y mandatos institucionales sólidos. Los memorandos de entendimiento y otros actos vinculantes similares son especialmente útiles para formalizar las bases de la colaboración y definir las funciones, los mecanismos y los resultados de esta última. Estos marcos podrían comprender no solo la colaboración interna entre sectores, sino también la colaboración regional e internacional para abordar con mayor eficacia las cuestiones transfronterizas.
- **Articulación de esfuerzos fragmentados en torno a una causa común, armonización de medidas y multiplicación de los resultados de consumidores y empresas:** El organismo regulador de las TIC desempeña un papel fundamental tanto en la facilitación del acceso a los recursos para emergencias (entre ellos el espectro de frecuencias, el ancho de banda de Internet, el despliegue de equipos y el uso compartido de la infraestructura), como en la coordinación permanente con sectores tales como el sanitario, el gubernamental, el educativo y el financiero, a fin de atender a las necesidades de los ciudadanos y apoyar los planteamientos pangubernamentales respecto de la transformación digital.
- **La incorporación de métodos modernos de diagnóstico de las capacidades reglamentarias e institucionales de los organismos** les permitirá perfeccionar sus objetivos de manera ágil y flexible, para responder tanto a los cambios tecnológicos y los nuevos servicios previsibles, como a situaciones extraordinarias de emergencia, de la índole de una pandemia. La gestión de los riesgos, la planificación, la supervisión de la aplicación de la normativa y el examen y la evaluación de las repercusiones de esas normas en los mercados digitales y la economía, así como en el modo en que se ejecutan las políticas públicas, deben conformar un mecanismo institucional que no se limite a las consideraciones políticas a corto plazo, de tal manera que los marcos reglamentarios revistan un carácter previsible y sostenible en el tiempo y gocen de una base sólida a partir de la cual consolidar y utilizar mejor los recursos públicos.
- **Creación de plataformas de diálogo sobre temas clave:** Al tiempo que se diseñan marcos reglamentarios auxiliares viables para las soluciones tecnológicas impulsadas por la industria, los reguladores deben participar en el intercambio de información a escala sectorial y entre el sector y los organismos gubernamentales, así como con otras entidades, como organismos de protección de datos y de protección del consumidor. La coordinación estratégica y la colaboración nacional e internacional entre los reguladores y los organismos encargados del cumplimiento de la normativa permitiría mejorar la aplicación de las normas e incrementar los beneficios para los consumidores.

- **Las asociaciones de reglamentación (AR)**, con sus nuevas funciones, deberían aprovechar su capacidad para impulsar el desarrollo de los mercados digitales en los planos nacional y regional y, al mismo tiempo, elaborar hipótesis sobre medidas de respuesta a futuras situaciones de emergencia de todo tipo. La colaboración, el intercambio de información y el enriquecimiento mutuo entre los organismos reguladores, así como entre las AR, deberían seguir reforzándose y orientándose hacia la armonización y la coordinación regionales, incluso en los ámbitos de la gestión del espectro, la itinerancia móvil internacional y la reglamentación de las plataformas digitales.
- **Cooperación internacional:** Un diálogo internacional eficaz es esencial para permitir el aprendizaje entre países y explorar soluciones políticas comunes a nivel regional y mundial. Las organizaciones internacionales deben redoblar esfuerzos por cumplir su compromiso de prestar servicios equitativos a una comunidad internacional con intereses y realidades tan diferentes como interdependientes. Las herramientas de cooperación internacional deben emplearse de manera transparente y eficiente y convertirse en elementos niveladores que permitan que los mercados digitales nacionales prosperen.

