



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Participación de los grupos de interés en agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones: Un análisis comparado entre países de América Latina

Ángel Adrián Ayala González

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

---

Facultat de Dret

**Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política**  
**Línea de Investigación: Ciencia Política y de la Administración**

**PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN  
AGENCIAS REGULADORAS DEL SECTOR DE LAS  
TELECOMUNICACIONES: UN ANÁLISIS COMPARADO  
ENTRE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

Directora: Dra. LAURA CHAQUÉS BONAFONT

ÁNGEL ADRIÁN AYALA GONZÁLEZ

BARCELONA, 2022



## Agradecimientos

En primer lugar, quiero transmitir mi entero agradecimiento a mi directora y tutora de tesis, la Dra. Laura Chaqués Bonafont, por su paciencia, dedicación y orientación en el desarrollo y culminación de la presente tesis doctoral. Agradezco su solidaridad, sus palabras de aliento y la confianza depositada en mí desde la primera etapa del proceso, gracias a ella siempre me he encontrado verdaderamente acompañado a lo largo de este camino.

Mi agradecimiento al Dr. Lucio Flores Payán, por sus orientaciones y atención a mis cuestiones sobre metodología, además de la atenta revisión que ha realizado en el desarrollo de esta tesis doctoral y sus apreciables recomendaciones.

Doy las gracias también a la Universidad de Barcelona (UB) y en su conjunto a los profesores y profesoras del Departamento de Ciencia Política y de la Administración por sus aportes y la formación recibida en el transcurso del programa de doctorado, reconociendo el gran trabajo que realizan en el día tras día. Gracias a mis compañeros y compañeras doctorandas, y en especial a Luis Remiro por sus consejos y con quien tuve la oportunidad de compartir momentos de reflexión y experiencias excepcionales.

Igualmente, a la Universidad de Guadalajara (UDG) mi querida *alma mater*, gracias a esta institución he tenido la oportunidad de formarme profesional y académicamente en el transcurso de los últimos años. Asimismo, si no hubiera sido por el apoyo financiero de esta institución, no hubiera tenido la gran oportunidad de cursar mis estudios de doctorado en el extranjero. También aprovecho este apartado para agradecer al Mtro. Alberto Castellanos de quien siempre recibí apoyo y palabras de motivación para seguirme formando profesional y académicamente.

Gracias a mis amigas y amigos que siempre me han entregado un gran apoyo moral y humano, indispensable para los momentos difíciles de este proceso, dedicando una mención especial a mi amiga Fernanda Ramírez por su acompañamiento en gran parte de este viaje y contagiarme de su constancia y disciplina para alcanzar las metas deseadas.

Finalmente, esta tesis no se hubiera podido realizar sin el amor y el incondicional apoyo de mis padres y mis hermanos. Agradezco profundamente a mi padre Juan Ayala y a

mi madre Yolanda González, por crecer en un contexto familiar donde siempre me he sentido muy feliz. Muchas gracias, por sus constantes consejos, gran trabajo y esfuerzo que realizan diariamente, llevándome de la mano para cumplir con mis metas y asimismo ser un mejor ser humano.

En suma, a todas aquellas personas que de una u otra manera fueron parte fundamental de esta increíble experiencia, gracias infinitas.

## Resumen

El objetivo de esta tesis doctoral es explicar la participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones en 14 países de América Latina. La tesis se construye a partir de estudios previos sobre el acceso de los grupos de interés en el proceso político, gobernanza regulatoria y la teoría de la regulación. A partir de este marco conceptual se analiza, por un lado, qué grupos de interés participan en las ARIs, cómo participan, con qué regularidad lo hacen y con qué objetivo. De acuerdo con la teoría de los grupos de interés, se argumenta que las organizaciones que representan los intereses de las empresas tienen un papel predominante en las actividades que desarrollan las ARIs. Los responsables de la regulación del sector de las telecomunicaciones interactúan de forma regular con las organizaciones empresariales, y esta interacción es más intensa y regular que con cualquier otro tipo de grupo de interés. Este trabajo también pone de manifiesto que las organizaciones que representan a los consumidores participan en la actividad reguladora de todas las ARI analizadas, pero su participación tiene un carácter puntual y se limita a temas específicos relativos a la regulación del sector de las telecomunicaciones. Del mismo modo, el trabajo pone de manifiesto que las organizaciones que representan a los intereses de los trabajadores tienen un papel marginal en las actividades que llevan a cabo las ARIs. Estos resultados ilustran que la participación de los grupos de interés es desigual. Los grupos empresariales son legitimados por parte del regulador como un interlocutor válido y necesario en la política de las telecomunicaciones en América latina, mientras el resto de los grupos ocupan un papel secundario, como las ONGs, o marginal, como en el caso de los sindicatos.

A partir de aquí, la tesis explica porque existen diferencias significativas en la participación de los grupos de interés en diferentes países teniendo en cuenta como variables explicativas el grado de autonomía de las ARI, la calidad de la democracia y el nivel de desarrollo de las TIC. La tesis argumenta que la participación de los grupos de interés es mayor en aquellos países en los que las ARI son más autónomas del poder político, la calidad de la democracia es más elevada y el nivel de desarrollo de las TIC es mayor. La estrategia empírica de la tesis se centra en la realización de entrevistas semiestructuradas a los directores de las ARIs analizadas, y los líderes de los grupos de interés que interactúan con

los reguladores en los 14 países analizados. Esta información se complementa con el análisis exhaustivo de la regulación, páginas web y documentos sobre el funcionamiento de las agencias. La tesis también desarrolla un índice a través de la técnica de conjuntos difusos para medir la participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras. La tesis realiza una aportación innovadora al estudio de la participación de los grupos de interés en la regulación del sector de las telecomunicaciones tanto desde un punto de vista teórico como metodológico. Demuestra que la participación es desigual, y que esta desigualdad incrementa como menor es el grado de autonomía del regulador, y como menor es el nivel de desarrollo de las TIC, y la calidad de la democracia.

## **Abstract**

The objective of this doctoral thesis is to account for the participation of the interest groups in the regulatory agencies of the telecommunications sector in 14 Latin American countries. The thesis is based on previous studies about the interest groups connection with the political process, the regulatory governance and the regulation theory. The analysis of which interest groups partake in the IRAs, how they do it, how frequently, as well as their aims, is carried out from this conceptual framework. According to the theory of the interest groups, this paper claims that the organizations that represent the companies' interests have a remarkable role in the activities developed by the IRAs. The ones in charge of the regulation of the telecommunications sector interact - on a regular basis- with the corporate organizations, and such interaction is more intense and regular than with any other interest group. This paper also discloses that the organizations representing the consumers partake in the regulatory activity of all the analyzed IRAs, yet their participation has a distinct function and stays within specific topics regarding the telecommunications sector regulation. In the same way, this paper establishes that the organizations that represent the workers interests have a minor role in the activities carried out by the IRAs. These results illustrate that the participation of the interest groups is uneven. The corporate groups are accredited by their regulatory authorities as a valid and relevant interlocutor for the Latin American telecommunications politics, while the rest of the groups take a secondary role - such as the NGOs- or minimal, such as the unions.

Henceforth, the thesis explains why there are meaningful differences in the participation of the interest groups in different countries by taking into account -as explanatory variables - the IRAs autonomy degree, the democracy quality, and the ICTs level of development. The thesis states that the participation of the interest groups is greater in those countries in which the IRAs are more autonomous from political power, the democracy quality is higher and the level of development is greater. The empiric strategy of the thesis focuses on carrying out semi-structured interviews to the analyzed IRAs directors and to the leaders of the interest groups which interact with the agencies regulators of the 14 analyzed countries. This information is complemented with a thorough regulation analysis, web pages and documents on the agencies' performance. The thesis also develops an index through the

fuzzy set theory to measure the participation of the interest groups in that regulatory agencies. The thesis carries out an innovative contribution to the study of the participation of the interest groups in the regulation of the telecommunications sector both from a theoretical and a methodological standpoint. It proves that the participation is uneven and that this disparity increases in proportion to how low is the degree of autonomy of the regulator and the level of development, as well as the democracy quality.

## Resum

L'objectiu d'aquesta tesis doctoral és explicar la participació dels grups d'interès en les agències reguladores del sector de les telecomunicacions en 14 països d'Amèrica Llatina. La tesis es construeix a partir d'estudis previs sobre l'accés dels grups d'interès en el procés polític, governança regulatòria i la de la regulació. A part d'aquest marc conceptual s'analitza, per una banda, quins grups d'interès participen en les ARIs, com participen, amb quina regularitat ho fan i amb quin objectiu. D'acord amb la teoria dels grups d'interès, s'argumenta que les organitzacions que representant els interessos de les empreses tenen un paper predominant en les activitats que desenvolupen les ARIs. Els responsables de la regulació del sector de les telecomunicacions interactuen de manera regular amb les organitzacions empresarials, i aquesta interacció és més intensa i regular que amb qualsevol altre tipus de grup d'interès. Aquest treball també posa de manifest que les organitzacions que representen als consumidors participen en l'activitat reguladora de totes les ARI analitzades, però la seva participació té un caràcter puntual i es limita a temes específics relatius a la regulació del sector de les telecomunicacions. De la mateixa manera, el treball posa de manifest que les organitzacions que representen als interessos dels treballadors tenen un paper marginal en les activitats que porten a terme les ARIs. Aquests resultats il·lustren que la participació dels grups d'interès és desigual. Els grups empresarials són legitimats per part del regulador com un interlocutor vàlid i necessari en la política de les telecomunicacions en Amèrica Llatina, mentre que la resta dels grups ocupen un paper secundari, com les ONGs, o marginal, com en el cas dels sindicats.

A partir d'aquí, la tesis explica perquè existeixen diferències significatives en la participació dels grups d'interès en diferents països tenint en compte com variables explicatives el grau d'autonomia de les ARI, la qualitat de la democràcia i el nivell de desenvolupament de les TIC. La tesis argumenta que la participació dels grups d'interès és major en aquells països en els que les ARI són més autònomes del poder polític, la qualitat de la democràcia és més elevada i el nivell de desenvolupament de les TIC és major. L'estratègia empírica de la tesis es centra en la realització d'entrevistes semiestructurades als directores de les ARIs analitzades, i dels líders dels grups d'interès que interactuen amb els reguladors en els 14 països analitzats. Aquesta informació es complementa amb l'anàlisi

exhaustiu de la regulació, pàgines web i documents sobre el funcionament de les agències. La tesis també desenvolupa un índex a través de la tècnica de conjunts difusos per mesurar la participació dels grups d'interès en les agències reguladores. La tesis realitza una aportació innovadora a l'estudi de la participació dels grups d'interès en la regulació del sector de les telecomunicacions tant des un punt de vista teòric com metodològic. Demostra que la participació és desigual, i que aquesta desigualtat incrementa com menor és el grau d'autonomia del regulador, i com menor és el nivell de desenvolupament de les TIC, i la c de la qualitat de la democràcia.

## Índice de contenido

<b>RESUMEN</b>	<b>III</b>
<b>LISTA DE TABLAS</b>	<b>XI</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	<b>XII</b>
<b>LISTA DE ABREVIACIONES</b>	<b>XIII</b>
<b>CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
1.1 JUSTIFICACIÓN	4
1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS	6
1.3 METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	15
1.4 ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LOS CAPÍTULOS	17
<b>CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b>	<b>20</b>
2.1 GOBERNANZA REGULATORIA	23
2.2 GRUPOS DE INTERÉS	25
2.3 AGENTE PRINCIPAL	31
2.4 EL ESTADO REGULADOR Y LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES	34
2.5 INDEPENDENCIA DEL REGULADOR	37
2.6 RENDICIÓN DE CUENTAS	41
2.7 LAS TIC EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS	43
2.8 CALIDAD DE LA DEMOCRACIA	45
2.9 CONCLUSIONES	47
<b>CAPÍTULO 3. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA REFORMA DE TELECOMUNICACIONES</b>	<b>50</b>
3.1 ANTECEDENTES DE LA REFORMA	52
3.2 EVOLUCIÓN DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES	57
3.3 REFORMA DEL ESTADO Y LAS TELECOMUNICACIONES EN AMÉRICA LATINA	62
3.4 REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN AMÉRICA LATINA EN LA ACTUALIDAD	66
3.5 CONCLUSIONES	70
<b>CAPÍTULO 4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>72</b>
4.1 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	72
4.2 VARIABLE DEPENDIENTE: NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS	76
4.3 VARIABLES INDEPENDIENTES	82

<i>a) Grado de independencia formal del regulador</i>	83
<i>b) Calidad de la democracia</i>	84
<i>c) Desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación</i>	86
<i>d) Nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones</i>	87
4.4 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN Y MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN	88
4.4.1 Entrevistas en profundidad	90
4.4.2 Método de análisis	92
4.6 CONCLUSIONES	95
<b>CAPÍTULO 5. EXPLICACIÓN DE LA DIVERSIDAD DE GRUPOS DE INTERÉS EN LAS AGENCIAS</b>	<b>97</b>
5.1 GRUPOS DE INTERÉS QUE PARTICIPAN EN LAS AGENCIAS REGULADORAS	100
5.2 PARTICIPACIÓN FORMAL E INFORMAL DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LAS AGENCIAS REGULADORAS DE AMÉRICA LATINA	110
5.3 NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN AGENCIAS REGULADORAS DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN AMÉRICA LATINA	116
5.4 CONCLUSIONES	119
<b>CAPÍTULO 6. EXPLICANDO LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LAS AGENCIAS</b>	<b>121</b>
6.1 INDEPENDENCIA FORMAL DE LAS AGENCIAS REGULADORAS	123
6.2 NIVEL DE DEMOCRATIZACIÓN	127
6.3 NIVEL DE DESARROLLO DE LAS TIC	131
6.4 NIVEL DE COMPETENCIA	135
6.5 CICLO DE VIDA DE LAS AGENCIAS	138
6.6 CONCLUSIONES	141
<b>CAPITULO 7. CONCLUSIONES</b>	<b>144</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>156</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>173</b>

## Lista de tablas

<b>Tabla 1</b> Principales objetivos de la regulación en el sector de las telecomunicaciones	56
<b>Tabla 2</b> Organismos reguladores de América Latina y el Caribe	67
<b>Tabla 3</b> Agencias reguladoras analizadas en los países de América Latina	73
<b>Tabla 4</b> Operacionalización de variables	75
<b>Tabla 5</b> Estrategia analítica sobre el nivel de participación de los grupos de interés en los reguladores de telecomunicaciones	77
<b>Tabla 6</b> Proporción de agencias que dan participación a diversos tipos de grupos de interés (porcentajes)	100
<b>Tabla 7</b> Participación de diversos tipos de grupos de interés por agencia	101
<b>Tabla 8</b> Número de grupos que participan en la formulación de políticas regulatorias por proporción de agencias (porcentajes)	103
<b>Tabla 9</b> Frecuencia de veces que participan los tipos de grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias por proporción de agencias (porcentajes)	106
<b>Tabla 10</b> Aportes por los diversos tipos de grupos de interés por proporción de agencias (porcentajes)	108
<b>Tabla 11</b> Mecanismos de participación de las agencias reguladoras por proporción de agencias	112
<b>Tabla 12</b> Relación entre el nivel de participación y nivel de independencia de los reguladores por países	124
<b>Tabla 13</b> Relación entre nivel de participación y calidad de la democracia de los países	128
<b>Tabla 14</b> Relación entre el nivel de participación y el desarrollo de las TIC	132
<b>Tabla 15</b> Relación del nivel de participación y el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones	135
<b>Tabla 16</b> Relación entre el nivel de participación y la edad de la agencia	138
<b>Tabla 17</b> Lista de grupos de interés entrevistados	201

## Lista de figuras

<i>Figura 1</i> Número de grupos que participan en el proceso de política regulatoria por agencia _____	104
<i>Figura 2</i> Frecuencia de veces que participa cada tipo de grupo por agencia _____	107
<i>Figura 3</i> Participación de los grupos de interés en diferentes mecanismos de participación de las ARI _____	113
<i>Figura 4</i> Índice de participación de los grupos de interés en agencias reguladoras de países de América Latina _____	117
<i>Figura 5</i> Correlación entre el nivel de participación y la independencia formal de las ARI _____	125
<i>Figura 6</i> Correlación entre el nivel de participación y el nivel de democratización _____	129
<i>Figura 7</i> Correlación entre el nivel de participación y el nivel de desarrollo de las TIC _____	133
<i>Figura 8</i> Relación entre el nivel de participación y el nivel de competencia del mercado _____	136
<i>Figura 9</i> Correlación entre el nivel de participación y la edad de las ARI _____	139
<i>Figura 10</i> Tipo de grupos de interés _____	241
<i>Figura 11</i> Numero de grupos _____	241
<i>Figura 12</i> Frecuencia de participación _____	242
<i>Figura 13</i> Mecanismos de participación _____	242
<i>Figura 14</i> Reglas de funcionamiento para crear índice difuso _____	243

## **Lista de abreviaciones**

ARCOTEL: Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones

ANATEL: Agencia Nacional de Telecomunicaciones

ADDUC: Asociación Defensa de los Derechos de los Usuarios y Consumidores

ACCUC: Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Clientes

ACCR: Asociación de Consumidores de Costa Rica

TELCOS: Asociación de Empresas de Telecomunicaciones de Chile

ASOMOVIL: Asociación de la Industria Móvil de Colombia

ASOTIC: Asociación de Operadores de Tecnologías de la Información de Colombia

APU: Asociación de Prensa Uruguaya

APROCICON: Asociación de Protección al Ciudadano y al Consumidor

TELECOMP: Asociación de Proveedores de Servicios de Telecomunicaciones Competitivos

ATA: Asociación de Teleriodifusoras Argentinas

CE: Asociación de Usuarios y Consumidores del Ecuador

AMARC: Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y el Caribe

ANDESCO: Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y de Comunicaciones

WispMX: Asociación Nacional de Proveedores de Internet Inalámbrico

AFIN: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

ASPEC: Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios

ATT: Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes

ASEP: Autoridad Nacional de los Servicios Públicos

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CABASE: Cámara Argentina de Internet

CATEL: Cámara de Cooperativas de Telecomunicaciones

INFOCOM: Cámara de Infocomunicación y Tecnología

CAMTIC: Cámara de Tecnologías de la Información y Comunicación

Cámara TIC: Cámara Dominicana de las Tecnologías de la Información y Comunicación

CANARTEL: Cámara Nacional de Radio y Televisión

CASATIC: Cámara Salvadoreña de Tecnologías de la Información

CAINFO: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública

CDC: Centro para la Defensa del Consumidor

CRC: Comisión de Regulación de Comunicaciones

CONATEL: Comisión Nacional de Telecomunicaciones

CONATEL: Consejo Nacional de Telecomunicaciones

EIU: Economist Intelligence Unit

ENACOM: Ente Nacional de Comunicaciones

FIC: Facultad de Información y Comunicación de la universidad de la República de Uruguay

FMI: Fondo Monetario Internacional

REGULATEL: Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones

MULTITUDES: Fundación Multitudes

IDT: Índice de Desarrollo de las TIC

IFT: Instituto Federal de Telecomunicaciones

JRTPR: Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones

OUR: Office of Utilities Regulation

BDT: Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones

OSIPTEL: Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones

ORCUS: Organización de Consumidores y Usuarios

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

SUBTEL: Subsecretaría de Telecomunicaciones

SUTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones

SIT: Superintendencia de Telecomunicaciones

SIGET: Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones

TATT: Telecommunications Authority of Trinidad and Tobago

TVCCH: TV cables de Chile

URSEC: Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones

UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones

UNCUREPA: Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá



## Capítulo 1. Introducción

Las agencias reguladoras independientes (ARI) constituyen uno de los paradigmas de lo que Majone (1994) llamó la época del “Estado regulador” (Edwards y Waverman, 2006). La creación de las agencias regulatorias responden a un modelo de “gobernanza regulatoria” que se extendió a principios de la década de los noventa, como respuesta a la liberalización y privatización de sectores económicos como las telecomunicaciones, el gas o la electricidad (Juanatey et al., 2020). Según Jordana y Levi-Faur (2004), “Este modelo de Estado regulador se ha consolidado hasta tal punto que las agencias reguladoras han dejado de ser una peculiaridad estadounidense, para convertirse en un modelo característico en la mayoría de países” (p. 1).

Desde la década de los noventa, la mayoría de países han adoptado progresivamente nuevas formas de políticas regulatorias en distintos sectores económicos y sociales, consolidando el nuevo modelo de “Estado regulador” (Majone, 1994) o del “capitalismo regulador”, como lo llamó Levi-Faur (2005). La desregulación del Estado, liberación, privatización y democratización de los servicios públicos, junto con las agencias reguladoras, son una de las características de este nuevo modelo de gobernanza. Las agencias reguladoras se definen como entes gubernamentales que desempeñan actividades de carácter público, especializadas en cierta área, independientes de los políticos electos y no siendo elegidas directamente por el voto popular (Thatcher y Sweet, 2004). Por lo general, se erigen como instituciones independientes y desarrollan sus actividades fuera de las jerarquías ministeriales, por lo que no están sometidas al control jerárquico y de rendición de cuentas (Bianculli et al., 2014).

Las agencias reguladoras independientes se crean, con el objetivo de fomentar un contexto regulador estable y creíble que facilite una visión a largo plazo de suministro de un servicio y un funcionamiento apropiado en los diferentes mercados, en relación con la inversión y las prácticas antimonopólicas (Gilardi, 2002). Los políticos no solo deciden las competencias que tendrán estas instituciones, también determinan su nivel de independencia en el desarrollo de sus funciones respecto al poder legislativo y ejecutivo, y las empresas que regulan. Mediante normas formales, se establecen reglas con respecto al nombramiento o

destitución del director y el equipo directivo, las circunstancias bajo las cuales los gobernantes puedan revocar las decisiones tomadas por el regulador, la condición legal del organismo, la autonomía financiera y organizativa, entre otras atribuciones (Hanretty y Koop, 2013). Estas reglas se establecen para garantizar la eficiencia de la regulación y, a su vez, evitar la captura reguladora e influencia indebida de los políticos electos, representantes de las industrias y consumidores del sector regulado (Koske et al., 2016).

Una parte importante de los estudios sobre las agencias reguladoras independientes (ARI), tales como el de Gilardi (2005a), se centran en el análisis del grado de independencia institucional de las agencias respecto a los gobiernos y representantes políticos. La independencia del regulador se considera como una variable explicativa clave de la eficacia y eficiencia de la regulación. Estos estudios miden de forma sistemática la capacidad de las agencias para regular diferentes sectores económicos al margen de la interferencia de representantes políticos y gobernantes. Para ello, se crean índices que miden la independencia de las agencias reguladoras y permiten desarrollar análisis comparados entre países (Hanretty y Koop, 2012, Edwards y Waverman, 2006; Gilardi, 2002; Guardiancich y Guidi, 2016; Gutiérrez, 2003a; Hanretty y Koop, 2013; Jordana y Levi-Faur, 2004; Jordana y Ramió, 2010; Maggetti, 2007; Wonka y Rittberger, 2010a) y sectores económicos, tales como electricidad, mercados financieros, seguridad alimentaria y productos farmacéuticos. En el caso de las telecomunicaciones, la creación y autonomía de las ARI también ha sido objeto de estudio por parte de diversos académicos como Gual y Trillas (2006), Gutiérrez y Berg (2000), Jordana y Sancho (1999), Laffont y Tirole (2000), Ozel y Unan (2021), Stern (2009) y Wellenius y Stern (1994).

Estos estudios realizan una aportación esencial para comprender la independencia de las ARI con respecto a los poderes políticos, y la capacidad para llevar a cabo las funciones que les son formalmente atribuidas. El problema, tal y como se argumenta en esta tesis doctoral, es que la independencia respecto a los poderes políticos, por sí sola, no garantiza la calidad en la regulación, ni previene la captura reguladora. La transparencia en el proceso de rendición de cuentas, junto con la pluralidad en el acceso de los grupos de interés y las empresas del sector, son factores determinantes para garantizar la buena gobernanza y la calidad de las políticas regulatorias. A pesar de ello, la mayoría de los académicos se han

centrado únicamente en analizar el nivel de la independencia de jure y de facto respecto a políticos y gobernantes, sin prestar demasiada atención a los grupos de interés con pocas excepciones. Autores como Beyers y Arras (2020), Pérez Durán (2018), Juanatey et al. (2020) y Querbach y Arndt (2017) se encargaron de investigar sistemáticamente cómo, y a través de qué mecanismos o estrategias, las agencias reguladoras dan acceso a organizaciones de consumidores y usuarios, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y otro tipo de grupos de interés dentro de los procesos de políticas regulatorias (Hanretty y Koop, 2012). En concordancia con Jordana (2011), estos estudios realizaron una aportación importante a la teoría de la captura de grupos de interés en la regulación y pusieron de manifiesto cómo, a menudo, solo unos pocos grupos tienen acceso a los procesos de políticas regulatorias.

La presente tesis doctoral tuvo como objetivo general cubrir parte de este vacío relacionado con el estudio de las agencias reguladoras, por lo que se propuso analizar bajo qué condiciones participan los grupos de interés en las agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones en 14 países de América Latina. Para ello, en primer lugar, se expone el tipo y número de grupos que interactúan con los reguladores, a través de qué mecanismos o estrategias de participación lo hacen, cada cuánto se reúnen con los reguladores y con qué propósito. En segundo lugar, se describen los factores que podrían contribuir a la integración y nivel de participación de los grupos de interés en el desarrollo de las funciones que realizan las agencias, y se explica por qué existen diferencias significativas entre países. Para comprender estas diferencias, además del tipo de grupo y el grado de independencia como variable explicativa, se definieron otras variables como la calidad de la democracia, el desarrollo de las tecnologías de la información, la edad de la agencia y el nivel de competencia del mercado.

A nivel metodológico, se adoptó una perspectiva comparada y se combinaron las técnicas cualitativa y cuantitativa para el estudio de las agencias reguladoras en el sector de las telecomunicaciones. Para efectos de esta investigación, se realizaron 14 entrevistas a los directores y directoras de alto nivel de las ARI, y 30 entrevistas a diversos representantes de los grupos de interés. Asimismo, se elaboró un índice a través de la técnica de conjuntos difusos, que sirve para medir el nivel de participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras. A partir de este índice, se identificaron las similitudes y diferencias de la

participación de los grupos de interés en las ARI entre países mediante la construcción de un modelo de conjuntos difusos. En consecuencia, esto permitió realizar una aportación a la literatura sobre la gobernanza regulatoria y los grupos de interés en las políticas regulatorias del sector de las telecomunicaciones. Lo anterior, a través de diferentes técnicas y fuentes de investigación como, por ejemplo, índices, entrevistas en profundidad, documentos oficiales y páginas web; y de una organización analítica mixta que comprende métodos cualitativos y cuantitativos.

## **1.1 Justificación**

Dentro del ámbito de las telecomunicaciones, la creación de las ARI y su desarrollo institucional ha sido objeto de estudio por parte de diversos académicos, entre ellos, Gual y Trillas (2006), Gutiérrez y Berg (2000), Jordana y Sancho (1999), Laffont y Tirole (2000), Ozel y Unan (2021), Stern (2009), y Wellenius y Stern (1994). En el caso de algunos países de América Latina, estos estudios resaltaron la importancia de contar con instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM), las cuales condicionaron la implementación y financiación de programas a la creación de agencias reguladoras (Gual y Trillas, 2006). El cambio del modelo regulador se entiende como una solución para evitar interferencias políticas en los procesos regulatorios, y generar una mayor credibilidad y confianza hacia los diversos actores del sector de las telecomunicaciones.

El informe de la OCDE (2016), un manual para la economía digital, titulado *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe*, expone la importancia de la participación de los diferentes actores en el proceso de formulación de políticas y estrategias en las telecomunicaciones, con el propósito de progresar tanto en la calidad de las políticas regulatorias y las leyes como en su respectiva aplicación. La incorporación de las aportaciones de las partes interesadas a la elaboración de políticas y procesos de regulación fortalece la confianza de la ciudadanía en el gobierno y permite adoptar mejores decisiones políticas. Esto es especialmente relevante para los instrumentos políticos clave, como los marcos regulatorios, y las principales decisiones en pro de la competencia y la inversión.

De acuerdo con estos estudios, la participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras tiene un impacto positivo en la calidad reguladora. Los grupos ofrecen información técnica especializada, dan credibilidad y legitimidad a las decisiones tomadas por el regulador, aportan sus puntos de vista y formas de entender los problemas, y, en ocasiones, pueden ser actores clave en la implementación de políticas concretas (Chaqués, 2020; Hall y Deardorff, 2006). Los grupos de interés proporcionan una serie de servicios y recursos necesarios para que los tomadores de decisiones puedan alcanzar sus objetivos políticos, obteniendo así un acceso al proceso político. En esta línea, Borrás et al. (2007) argumentaron que la institucionalización de la participación de los grupos de interés brinda mayor credibilidad y aumenta la confianza de los actores involucrados en las políticas públicas. La participación de los grupos de interés busca ampliar las capacidades institucionales de los reguladores en el proceso de recopilación de información sólida fuera de los canales de convención de gestión y de las instituciones políticas; es decir, información producida por diferentes grupos y actores involucrados.

Por su parte, Beyers y Arras (2020) consideraron que la participación de grupos de interés aumenta la rendición de cuentas a través de la supervisión de los reguladores, aportando nueva información al debate público. Esto es lo que los teóricos de agente-principal clasificaron como “supervisión de alarma de incendio” (*fire alarm oversight*). La sociedad civil puede presionar a los reguladores para que adopten procedimientos de elaboración de políticas regulatorias más abiertas y transparentes en las que se publique información con relación a sus decisiones, y la divulgación de dicha información facilita que tanto los directores como el público puedan exigir responsabilidades al regulador.

Sin embargo, tal y como se demuestra a lo largo de esta tesis doctoral, no todos los países incorporan a los grupos de interés en las agencias reguladoras de telecomunicaciones para países de América Latina con la misma intensidad. Existen diferencias significativas en cuanto el número y la intensidad del acceso a las asociaciones de empresarios, asociaciones de consumidores, colegios de profesionales, sindicatos y universidades u organizaciones del sector académico. En algunos países como en Costa Rica, Chile y Uruguay, la participación de los grupos es muy intensa en cuanto a la cantidad de grupos que participan y el volumen

de interacción que se da entre la agencia reguladora y los grupos de interés; mientras que en otros casos como Guatemala, la participación es casi inexistente.

Como se expuso anteriormente, el objetivo de este estudio es explicar estas diferencias, teniendo en cuenta, como variables explicativas, (1) las características de los tipos de grupos, (2) las características de las agencias reguladoras, tales como el número de años que lleva en funcionamiento, (3) grado de independencia formal respecto a los poderes públicos medido a través del índice de independencia de las ARI, (4) contexto político de los países medido a partir del nivel de la calidad de la democracia, (5) las características del mercado de las telecomunicaciones medido a partir del grado de desarrollo del sector de las telecomunicaciones, y (6) el nivel de competencia en el sector de las telecomunicaciones.

## **1.2 Pregunta de investigación e hipótesis**

Como eje central de esta tesis doctoral, se planteó una pregunta de investigación general que sirvió de sustento durante su desarrollo, analizando y examinando diferentes datos y resultados para dar respuesta a ella. La pregunta de investigación es la siguiente: ¿En qué condiciones participan los grupos de interés en las agencias reguladoras independientes?

A partir de esta pregunta de investigación fue posible definir el objeto de estudio, tomando en cuenta algunas hipótesis que condujeron mejor esta tesis doctoral. Las hipótesis se plantearon, por un lado, tomando en cuenta el debate teórico respecto a los grupos de interés y su participación en el proceso político, la gobernanza regulatoria y análisis sobre la independencia de las ARI, y de forma más genérica, el análisis de las políticas públicas. A partir de este marco conceptual, que se detalla en el capítulo dos, se han definido las hipótesis de la investigación, y las variables explicativas relativas a las características de los grupos de interés, las características institucionales de los reguladores, la calidad de la democracia y la competencia del mercado de las telecomunicaciones. Estas hipótesis han sido empleadas de acuerdo con la revisión de literatura y el análisis de diferentes dimensiones y determinantes que podrían causar un mayor o menor nivel de participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras. A continuación, se resumen los argumentos teóricos y las hipótesis a partir de los cuales se estructura esta tesis doctoral.

## A) Predominio de las empresas y los grupos empresariales

La teoría de los grupos de interés argumenta que los grupos empresariales tienen acceso a los procesos de políticas regulatorias con más intensidad que cualquier otro tipo de grupo de interés. Tal y como se argumenta en el capítulo dos, las agencias reguladoras dan acceso a las asociaciones de consumidores, grupos del ámbito académico y otros grupos, pero con menos regularidad y a través de mecanismos de participación distintos. De acuerdo con los estudios existentes Beyers y Arras (2020) y Chaqués-Bonafont & Medina (2021), los grupos de interés del ámbito empresarial son actores fundamentales en la elaboración de políticas regulatorias. Estas organizaciones realizan la provisión de información técnica y especializada sobre el funcionamiento del sector de las telecomunicaciones, lo que les proporciona una fuerte influencia en la elaboración de políticas regulatorias (Young y Pagliari, 2017).

Este argumento se apoya de los trabajos realizados por autores como Bouwen (2002), Chaqués-Bonafont y Medina (2021) y Dür y Mateo (2013) quienes señalaron que, los grupos de interés de tipo empresarial tendrán más acceso a las agencias reguladoras, y de forma más genérica, al ámbito gubernamental por el tipo de información que pueden suministrar. Las organizaciones empresariales producen “bienes” que son especialmente necesarios para gestionar el día a día de muchas de las actividades que desarrollan los reguladores. Las agencias requieren de información para detectar las fallas del mercado, desarrollar soluciones que hagan frente a estas fallas y analizar las posibles repercusiones de las políticas regulatorias sugeridas (Coglianese et al., 2004). A partir de esta necesidad de información, Young y Pagliari (2017) establecieron que, en gran medida, las agencias se apoyan en las comunidades empresariales, a las cuales se les aplica directamente las regulaciones, puesto que cuentan con información consiguiente de su condición clave al interior de un ámbito en particular.

Los resultados de esta tesis ponen de manifiesto que las organizaciones empresariales ocupan un papel de predominio en la representación de intereses de las ARI, pero tal y como argumentan Durán (2018) y Querbach y Arndt (2017), su participación varía de forma significativa entre países y sectores. Todas las agencias reguladoras establecen mecanismos formales e informales que dan acceso a las organizaciones empresariales en la formulación

de políticas regulatorias; sin embargo, no en todas las agencias y países se establecen los mismos mecanismos de participación y se da acceso a los mismos tipos de grupos. En todos los casos, las organizaciones empresariales comparten la representación de interés con ONG, u organizaciones que representan a consumidores y usuarios y que promueven los intereses públicos, participan de forma activa en las ARI, proporcionando información política, sobre los diferentes puntos de vista y formas de entender los problemas relativos al mercado de las telecomunicaciones, no obstante, las ONG, no tienen representación con la misma frecuencia que las organizaciones empresariales, tal es el caso de agencias como; Uruguay, México, República Dominicana, Brasil, El Salvador, Ecuador y Honduras. En otros casos, las organizaciones empresariales comparten el acceso a la toma de decisiones con grupos de expertos, profesionales, o académicos, suministrando información alternativa a los encargados de regular (Dür & Mateo, 2016).

- Hipótesis 1. Los grupos empresariales tienen acceso a los procesos de políticas regulatorias con más intensidad que cualquier otro tipo de grupo de interés.
- Hipótesis 2. Las agencias reguladoras dan acceso a las asociaciones de consumidores, grupos del ámbito académico y otros grupos, pero con menos regularidad y a través de mecanismos de participación distintos.

## B) Independencia de las ARI

Los resultados de esta tesis doctoral también demuestran que las agencias reguladoras que disponen de un mayor grado de independencia formal tienden a tener un mayor nivel de participación de los grupos de interés. En concordancia con Majone (1994), las agencias reguladoras se crearon como instituciones independientes del poder político, con el fin de incrementar la credibilidad con respecto a sus políticas regulatorias. Los entes regulatorios son agencias establecidas en niveles nacionales y, por lo general, se configuran por fuera del poder político, con un cierto nivel de independencia, junto a instrumentos de supervisión y rendición de cuentas (Gilardi, 2008; Maggetti, 2012). El gran valor que se le atribuye a la independencia surgió de los supuestos que señalan que los técnicos y especialistas alejados de las problemáticas políticas que se dan en el día a día deben formular e implementar las políticas regulatorias (Thatcher, 2002). La implementación de políticas regulatorias independientes, definitivamente, se considera que es una respuesta de solución a las acciones

indebidas que se podrían dar entre los políticos y los actores de la industria. Asimismo, el ascenso del Estado regulador se ha caracterizado por apartar las decisiones de políticas regulatorias, tanto de las estructuras interesadas de la autorregulación (Moran, 2005) como del poder político en diversos sectores, tales como el financiero, redes, alimentos, farmacéuticos, entre otros (Levi-Faur, 2005).

Cabe mencionar que la descentralización de las actividades regulatorias en diversos sectores y el otorgamiento de cierto grado de independencia política a una institución reguladora son elementos relativamente usuales en estos terrenos políticos, y las tareas de rendición de cuentas han alcanzado mayor importancia en lo que respecta a legitimidad política. Conforme se desconfiguran los sistemas administrativos tradicionales y se acrecientan las agencias reguladoras de carácter independiente, los instrumentos o estrategias de rendición de cuentas apropiadas adquieren suma relevancia a la hora de evaluar los procesos de políticas regulatorias y las responsabilidades de las agencias. Además de las herramientas tradicionales pero renovadas de rendición de cuentas que se aplican en el ámbito regulatorio, tales como la entrega de informes al congreso, el ministerio correspondiente o el poder judicial, las agencias reguladoras han desarrollado diversos instrumentos de rendición de cuentas, los cuales les permiten interactuar de manera directa con diversos interesados y grupos de interés (Jordana et al., 2015).

Desde el punto de vista teórico, el enfoque y la noción de *rendición de cuentas* se ha expandido de forma reciente hacia múltiples direcciones, incluso más allá de su concepto inicial. Esta nueva amplificación no solo está relacionada con innovadores mecanismos de rendición de cuentas que incorporan instrumentos que comunican al ministerio o al poder legislativo, sino también a los actores que son regulados, esto es, la ciudadanía o el público en general (Fernández et al., 2015). Asimismo, la rendición de cuentas es muy relevante para la independencia política de una agencia, sobre todo en los casos en que la agencia no es administrada directamente por el ejecutivo (Juanatey et al., 2020). Sobre esta base, Borrás et al. (2007) definieron la institucionalización de la participación de los grupos de interés como un instrumento que da mayor credibilidad y aumenta la confianza de los actores involucrados en el sector de las telecomunicaciones. De acuerdo con Pérez Durán (2018), dicha contribución plantea que los creadores de los reguladores buscaron proporcionar la

participación formal de los grupos de interés, particularmente en agencias reguladoras que disfrutaran un mayor nivel de independencia formal del ejecutivo y legislativo, con el propósito de ampliar las capacidades institucionales de los reguladores en el proceso de recopilación de información fuera de los canales tradicionales de gestión pública. Lo anterior corresponde a una perspectiva basada en la reputación de la independencia del regulador, donde la interacción, junto con una variedad de grupos de intereses o partes organizadas, pueden aprovecharse de manera estratégica para no depender de un único conjunto de intereses políticos y sociales, para así obtener mayor legitimidad (Carpenter, 2014; Moffitt, 2010).

- Hipótesis 3. Las agencias reguladoras que disponen de un mayor grado de independencia formal tienden a tener un mayor nivel de participación de los grupos de interés.

### C) Calidad de la democracia

Las agencias reguladoras establecidas en países que disponen de un mayor nivel de calidad democrática tienden a tener un mayor nivel de participación de los grupos de interés. En las últimas décadas, América Latina también ha sido objeto de reformas regulatorias que han transformado radicalmente sus estados administrativos en el contexto de un proceso de liberación, privatización y democratización en gran escala. Como bien sostuvieron Ozel y Unan (2021), las relaciones entre la democracia y los reguladores se examinan en distintas dimensiones. Para los autores, la democracia incrementa la posibilidad de introducir reformas regulatorias más fortalecidas, puesto que los países democráticos con electorados a favor de la reforma tienen más posibilidades de implementar reformas en contraposición con los menos democráticos. Al respecto, Vibert (2007) argumentó que las instituciones públicas no electas, como las ARI, se crean con mayores facultades institucionales en ámbitos democráticos. Sin embargo, algunos gobiernos democráticos no llevaron a cabo grandes reformas a las políticas económicas introducidas durante el periodo autoritario. A modo de ejemplo, en Chile, la privatización y la creación de las ARI se establecieron principalmente durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989). Más adelante, se introdujeron otros casos de privatización y establecimiento de agencias reguladoras en sectores estrechamente relacionados con el agua, el medio ambiente y los servicios de salud. En el caso de países como Argentina y Brasil, estas reformas se llevaron a cabo, en gran medida, durante los

gobiernos de los expresidentes Menem (1989-1995) y Cardoso (1995-2002) respectivamente (Pavón, 2018).

En una perspectiva más general, Pavón (2018) se apoyó en la idea de Bagheri y Habibi (1998), respecto al nivel de independencia de los bancos centrales en países en transición a la democracia. Bagheri y Habibi (1998) probaron si la inestabilidad política en las primeras etapas de la democratización se correlacionaba negativamente con el nivel de independencia formal de los bancos. Los autores esperaban que la inestabilidad política aumentara a medida que los nuevos grupos políticos ganaban voz, en particular los que representan a las clases más bajas. Por otra parte, debido a que estos grupos presionan por la expansión monetaria, también esperaban que se evitara la delegación a instituciones no mayoritarias hasta que se lograra la estabilidad política en etapas posteriores de democratización.

Contrario a este punto de vista, los resultados de la investigación arrojaron una relación positiva entre las siguientes variables: inestabilidad política y el nivel de independencia de los bancos centrales establecidos en los países en desarrollo. De acuerdo con Pavón (2018), esto podría explicarse por el hecho de que los políticos electos, al enfrentar la inestabilidad política inherente a las primeras etapas de la democratización, otorgan mayores facultades institucionales y niveles de independencia a los bancos centrales, puesto que los políticos consideran el potencial impacto dañino conjunto de la inestabilidad política y monetaria en las inversiones y el crecimiento económico. Por otro lado, como bien sostuvieron Diamond y Morlino (2004), una buena democracia otorga a sus ciudadanos amplia libertad, igualdad política y control sobre las políticas públicas y los tomadores de decisiones a través del desarrollo adecuado, legítimo y legal de instituciones que se conservan estables. Un gobierno de este tipo servirá a las exigencias de los ciudadanos en lo referente a la gobernanza y calidad de los resultados, permitiendo a las organizaciones, comunidades e individuos disponer de una mayor imparcialidad política, y estableciendo un contexto en donde el conjunto de individuos tendrá la oportunidad de juzgar y evaluar el actuar de las instituciones mediante diversos instrumentos y elementos de rendición de cuentas. Sobre esta base, y teniendo en cuenta la dimensión de rendición de cuentas como fortaleza institucional de los reguladores, se planteó lo siguiente:

- Hipótesis 4. Las agencias reguladoras establecidas en países que disponen de un mayor nivel de calidad democrática tienden a tener un mayor nivel de participación de los grupos de interés.

#### D) Mercado de las telecomunicaciones

La participación de los grupos de interés en las ARI es más elevada en aquellos países que disponen de un alto nivel de desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Los constantes cambios y la modernización en la industria de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), han reformado los marcos regulatorios en los diversos ámbitos de gobierno, desde lo local, nacional y supranacional. Las reformas que se desarrollan en económicas impulsadas por la tecnología, los negocios o las políticas, impactan en la voluntad de los representantes del mercado y en todos los niveles económicos del mundo (Freeman y Louca, 2001). Bajo dicha perspectiva, Aldana y Vallejo (2010) manifestaron que, desde entonces, el escenario arroja una aglomeración de diversos jugadores y mercados, una penetración y creciente desarrollo de los servicios de banda ancha y acceso a internet, con importantes avances en la proliferación de las TIC como causa de desarrollo económico.

De acuerdo con la OCDE (2016), las tecnologías digitales están modificando en profundidad las económicas y sociedades. Se trata de una transformación en la que las redes de banda ancha desempeñan un papel esencial. Además de reducir el costo del acceso a la información, las brechas digitales y la expansión, estas redes permiten empoderar a las personas y fomentar un contexto mayormente participativo por parte de la ciudadanía y diversos actores, mejorando la prestación de los servicios públicos, y contribuyendo y estableciendo nuevas oportunidades de nuevos bienes, servicios, empleos y modelos de negocios. Sobre esta base, se planteó la hipótesis de que un alto desarrollo de las TIC impacta positivamente en el nivel de participación de los grupos de interés.

- Hipótesis 5. Las agencias reguladoras establecidas en países que disponen de un alto nivel de desarrollo de las TIC podrían dar lugar a un elevado nivel de participación con los grupos de interés.

Del mismo modo, esta tesis argumenta que la participación de los grupos de interés en las ARI es más elevada en países que disponen de un mayor nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones. A partir de las reformas regulatorias en el ámbito de las telecomunicaciones, algunos estudiosos como Aldana y Vallejo (2010), Edwards y Waverman (2006), Gual y Trillas (2006), Gutiérrez (2003), Jordana y Sancho (1999), Laffont y Tirole (2000) y Ozel y Unan (2021) examinaron en profundidad el sector y su comportamiento en el mercado. Para Ozel y Unan (2021), la mayoría de estas investigaciones analizan la independencia del regulador como variable explicativa, observando su comportamiento desde diversas dinámicas del mercado como, por ejemplo, la expansión de la red, la penetración, la competencia y la eficiencia regulatoria. Las relaciones positivas que se podrían dar entre las facultades institucionales de los reguladores, como la independencia formal y la rendición de cuentas y el impacto en el rendimiento de diversos servicios de las telecomunicaciones, entraron en debate.

Por ejemplo, este punto de vista es contrario a Estache y Wren-Lewis (2009), quienes concluyeron que los reguladores de las telecomunicaciones no impactan positivamente en segmentos de las telecomunicaciones, como lo son el acceso y la calidad del servicio. Una idea similar puede encontrarse en el estudio de Gual y Trillas (2006), quienes enfatizaron en la independencia del regulador como un factor negativo en el rendimiento del sector, sosteniendo que los países con operadores dominantes y libertad de inversión baja son mayormente propensos a establecer agencias reguladoras. Bajo dicho panorama, Ozel y Unan (2021) probaron dos hipótesis, utilizando el nivel de competencia y la libertad de inversión como variables explicativas de una mayor independencia de las agencias reguladoras del sector de telecomunicaciones. Asimismo, este estudio concluyó que no existe una relación estadísticamente significativa entre el nivel de competencia y la independencia de los reguladores. Por otro lado, la OCDE (2016) manifestó:

Un marco regulatorio adecuado establece una clara separación de competencias, articula colaboración entre los distintos entes y proporciona una base jurídica sólida para definir e implementar políticas, todos ellos factores esenciales de cara a promover la inversión y la competencia y coordinar iniciativas públicas y privadas que redunden en beneficio a los consumidores (p. 38).

A partir de los argumentos teóricos y hallazgos empíricos con respecto a las relaciones entre marcos regulatorios sólidos y las características del mercado, evaluamos el

impacto del nivel de la competencia de las telecomunicaciones y el nivel de inversión económica en la participación de los grupos de interés en la elaboración de políticas regulatorias.

- Hipótesis 6. Las agencias reguladoras establecidas en países que disponen de un mayor nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones, podrían dar lugar a un alto nivel de participación con los grupos de interés.

Finalmente, se argumenta que se dispone de una participación de los grupos de interés más elevada en las ARI que tienen un ciclo de vida más amplio. Según Maggetti (2007), las agencias reguladoras, incluso más que otras instituciones públicas, gozan de un cierto grado de discrecionalidad; lo que permite la evolución de sus relaciones con los políticos y regulados en el tiempo, más allá de las establecidas en sus constituciones. Tradicionalmente se ha argumentado que, a través del tiempo, los reguladores se vuelven más dependientes del sector que se es regulado, por lo que se espera que estas agencias sean más propensas a una captura reguladora, disminuyendo así sus facultades institucionales y la rendición de cuentas.

Una perspectiva diferente es la de Beyers y Arras (2020), quienes indicaron que en el corto plazo de creación de los reguladores, hay otro mecanismo en funcionamiento; es decir, dado que existen industrias reguladas que disponen de un fuerte recurso económico, es plausible creer que se movilizan más rápidamente que otros actores del sector, lo que implica que las industrias que son reguladas se dirigen, en su mayoría, a reguladores de reciente creación. Esto último disminuye la participación de otro tipo de grupos de interés, provocando poca interacción entre las agencias y diferentes partes interesadas y, asimismo, en la calidad de la rendición de cuentas de los reguladores. En ese orden de ideas, se planteó que a lo largo del tiempo a partir del periodo en que se llevó a cabo la reforma regulatoria y se establecieron las agencias reguladoras, estas mismas buscaron activamente la participación de diversos actores con la mejora en sus herramientas para rendir cuentas y relacionarse activamente con sus diferentes actores y organizaciones.

- Hipótesis 7. Las agencias reguladoras de antigua creación podrían dar lugar a un elevado nivel de participación con los grupos de interés.

### **1.3 Metodología y técnicas de investigación**

En el presente apartado se desarrollan los aspectos más generales de la estrategia empírica adoptada para elaborar esta tesis doctoral, los cuales se detallan en el capítulo cuarto de esta tesis. La estrategia empírica de esta tesis se centró en el desarrollo del análisis comparado sobre la participación de los grupos de interés en 14 agencias reguladoras de las telecomunicaciones en 14 países de América Latina. La tabla 1 resume las agencias analizadas con algunas de sus características.

En una primera fase, se realizó un ejercicio de mapeo del continente americano sobre agencias reguladoras, lo cual incluyó una muestra preliminar de 20 agencias reguladoras. Para identificar estas ARI, se utilizó inicialmente la lista de miembros del Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (REGULATEL) y la información sobre organismos reguladores de América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta el manual para la economía digital publicado por la OCDE (2016). Esta lista se revisó para garantizar que todos los reguladores cumplieran con los criterios de selección. De estas 20 ARIS se excluyeron seis casos, ATT de Bolivia, MINCOM de Cuba, TELCOR de Nicaragua, CONATEL de Paraguay, JRTPT de Puerto Rico y CONATEL de Venezuela. En todos los casos, esta exclusión se justifica por la imposibilidad de obtener una entrevista con las personas que ocupan el cargo de máxima responsabilidad en las agencias. En esta primera fase también se llevó a cabo el análisis documental para cada una de estas agencias, disposiciones legales, páginas web y documentos publicados por las ARI relativos a la competencia del mercado.

En la segunda fase, se realizaron las entrevistas en profundidad. Entre el 28 de agosto y 02 de noviembre de 2021, se envió la solicitud de entrevista a los directores y directoras de las agencias de los 20 reguladores, de los cuales 14 contestaron positivamente. Las entrevistas se realizaron entre el 03 de septiembre y 02 de diciembre de 2021. Debido a la crisis sanitaria del COVID-19 y a la complicación de traslado de un país a otro, se llevaron a cabo bajo la modalidad virtual. Las entrevistas tuvieron una duración media de 28:00 minutos, de un mínimo de 20:47 minutos para la CRC de Colombia, y un máximo de 56:34 minutos para el IFETEL de México.

Sumado a lo anterior, durante este mismo periodo se entrevistaron 30 grupos de interés, los cuales participan en 12 de las 14 agencias analizadas. Estas entrevistas tuvieron una duración media de 25:36 min, de un mínimo de 10:19 para la Asociación de Protección al Ciudadano y al Consumidor y un máximo de 46:13 minutos para la Asociación Nacional de Proveedores de Internet Inalámbrico. Para identificar a los grupos de interés se tuvieron en cuenta los datos publicados por las agencias en sus páginas web, así como la información obtenida a través de entrevistas en profundidad con funcionarios de los diversos reguladores y representantes de los grupos de interés que participan en la toma de decisiones. Asimismo, se encontró información disponible sobre las características de cada regulador en los sitios web, así como en las principales disposiciones legales de dichas instituciones (leyes, decretos, reglamentos y estatutos). En este sentido, el tipo de muestra que se siguió para las entrevistas en profundidad de los representantes de los grupos de interés es el de bola de nieve (Goodman, 1961).

Lo anterior, con el propósito de obtener un universo relativamente homogéneo con una variedad interna consistente en cuanto a las variables relevantes. Los datos obtenidos se trataron en una base donde se recolectó toda la información relacionada con las variables independientes que explican la variación de la variable dependiente. La operacionalización de la variable dependiente el nivel de participación de los grupos de interés en las ARI, se realiza, siguiendo estudios previos como el de Atkinson y Coleman (1989), Beyers y Arras (2020), Chaqués (2004), Durán (2018), Juanatey et al. (2021), y Rhodes y Marsh (1992). La operacionalización de las variables independientes se realizó a partir de diferentes fuentes metodológicas. Por un lado, se identificaron aquellos índices que miden las características institucionales y de mercado en las diversas agencias y países de América Latina. Para medir el grado de independencia formal, se recogieron los datos a partir del estudio realizado por la Oficina del Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT) de la UIT en el 2016, cuyo objetivo fue medir la independencia formal de las entidades regulatorias del sector de telecomunicaciones para los países hispanoparlantes de la región de las Américas. También se consultaron índices que tuvieron en cuenta los indicadores y midieran las variables independientes: calidad democrática del país, edad de la agencia, nivel de competencia del mercado de telecomunicaciones y el nivel de desarrollo de las TIC.

En la tercera fase se analizan los resultados de acuerdo con las hipótesis planteadas en un inicio. En los capítulos cinco y seis de este trabajo se presentan los resultados de un análisis descriptivo sobre el tipo y número de grupos que tienen acceso a los procesos de políticas regulatorias de cada una de las 14 agencias del sector de las telecomunicaciones en América Latina, además de la frecuencia de veces y a través de qué mecanismos obtienen el acceso. Eventualmente, se desarrolló un análisis de matrices de correlación entre variables, por medio del índice construido con la técnica de la lógica difusa, que calcula el nivel de participación de los grupos de interés con datos recolectados a través de fuentes de evidencia ya mencionadas e índices que miden las características institucionales de las agencias, los contextos nacionales y del mercado. Así pues, un análisis comparativo cualitativo de conjunto difuso no solo supone que el entorno de investigación de la ciencia política es extremadamente rico (demasiadas variables, no hay suficientes casos), sino también que las conexiones entre las variables se describen mejor en términos de múltiples y causalidad coyuntural (Maggetti, 2007). Por otro lado, Salas y Florez (2017) sostuvieron lo siguiente:

Un análisis comparado, a través del índice de la lógica difusa tiene la facultad de contemplar un mayor número de variables sin perder precisión. Faculta cálculos multidimensionales, desde la creación de conjuntos difusos en rangos con valores continuos. Además de hacer una combinación de un conjunto de reglas permitiendo complejizar las relaciones entre variables más allá de una simple agregación de valores. (p. 74)

#### **1.4 Estructura y contenido de los capítulos**

Para cumplir con los objetivos propuestos a lo largo de esta tesis, la investigación se estructuró en siete capítulos, incluyendo la introducción y bibliografía. A lo largo de los capítulos se desarrollan las distintas partes que configuran y dan sentido a un estudio que analiza la participación de los grupos de interés en el proceso regulatorio de las telecomunicaciones, así como el crecimiento de las ARI en todo el mundo. En este primer capítulo se expone la introducción central del análisis, la justificación y aproximación conceptual de la tesis, el objeto de estudio, los objetivos, la pregunta de investigación e hipótesis, y se destacan las técnicas y la metodología de investigación utilizadas.

En el segundo capítulo se lleva a cabo una revisión de los conceptos y teorías más relevantes sobre el papel de los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias y

las transformaciones políticas desarrolladas en la llamada época del “Estado regulador” y, conjuntamente, en el auge de la “gobernanza reguladora”. Lo anterior, con el objetivo de obtener un punto de vista global respecto a la creación de instituciones reguladoras y la interacción o participación de diversos grupos de interés en el proceso de políticas regulatorias. Por último, se realiza un reconocimiento de las teorías que conforman el marco teórico y de los conceptos que han estudiado la regulación en los diversos mercados y servicios públicos.

En el tercer capítulo se expone una contextualización de las reformas llevadas a cabo en el sector de las telecomunicaciones mediante el desarrollo de sus antecedentes y aspectos más generales. Conjuntamente, esta revisión recorre algunos contextos en los que se realizaron estas transformaciones de política pública. En este apartado se pretende abordar las principales transformaciones políticas, económicas y sociales del ámbito de telecomunicaciones, las cuales se expandieron considerablemente a partir de la década de los noventa. Para ello, se propone una breve aproximación descriptiva de los cambios a partir del contexto mundial y, posteriormente, se hace un especial énfasis en el escenario de América Latina.

La metodología de la investigación se describe en el cuarto capítulo. Para ello, se formula la pregunta de investigación y se plantea la descripción del diseño, técnicas y métodos usados para el análisis de las dimensiones respecto al tipo de grupos, número, frecuencia y mecanismos de participación utilizados en los reguladores para interactuar con los grupos de interés. Además, se calcula el nivel de participación de los grupos de interés en la regulación, y el grado de independencia de las agencias reguladoras y otros factores como variables que explican un mayor o menor nivel de participación. Todo ello, basado en una revisión de los métodos empleados para confirmar la relación de diversos factores con el grado de autonomía formal e informal de los reguladores.

En el quinto capítulo se hace referencia al acceso o participación de los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias de las agencias del sector de las telecomunicaciones que actualmente operan en América Latina, con el objetivo de analizar el tipo de grupos, número y frecuencia de veces que obtienen acceso a la formulación de políticas regulatorias a través de diversos mecanismos o estrategias, además de los recursos

que aporta el acceso de cada tipo de grupo. Los datos se exponen descriptivamente y permiten hacer algunas consideraciones sobre el por qué algunos grupos obtienen acceso a las políticas regulatorias más intensamente que otros. Finalmente, se presenta el análisis del índice que mide el nivel de participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras de países de América Latina.

En el sexto capítulo se explican los posibles factores que pueden contribuir a disponer de un alto nivel de participación de los grupos de interés en la formulación de políticas regulatorias. Es importante destacar que los resultados se analizaron a través de matrices de correlación y la creación del índice del nivel de participación con la técnica de la lógica difusa. Esta referencia de análisis es especialmente adecuada para identificar aquellos factores vinculados con la independencia de las agencias, la calidad de la democracia y el desarrollo de las tecnologías de la información en los países, así como el nivel de competencia en el sector de las telecomunicaciones.

Por último, en el séptimo capítulo se presentan las conclusiones generales que cierran con esta tesis doctoral. Las conclusiones parten de cada uno de los análisis realizados, de modo que los resultados obtenidos representan una contribución a la literatura de la gobernanza regulatoria y se integran en el debate sobre el acceso de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones. En general, todos los resultados y análisis son útiles para reflexionar sobre el acceso de los grupos de interés en la formulación de políticas regulatorias.

## Capítulo 2. Marco teórico y conceptual

Las políticas públicas son el resultado de la interacción entre actores públicos y privados, los cuales intercambian recursos e información con el fin de alcanzar objetivos políticos. La incorporación de los grupos de interés se argumenta a partir de su capacidad de proveer información de carácter técnico y político. Como bien señaló Chaqués-Bonafont (2020), los grupos de interés suministran información sobre las diferentes preferencias y formas de entender los problemas por parte de diferentes grupos económicos y sociales. Para el caso del sector de las telecomunicaciones, incorporar a los grupos de interés permite conocer las preferencias de los actores interesados y prevenir probables inconvenientes antes de decretar nuevas políticas regulatorias (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016). Por otro lado, los grupos de interés suministran a los actores gubernamentales información técnica y conocimientos especializados en relación con los problemas públicos (Beyers y Arras, 2020; Hall y Deardorff, 2006).

Los grupos funcionan como agencias de representación, ofreciendo información y conocimientos de carácter técnico, orientando e impulsando probables iniciativas para alcanzar metas políticas, y ajustando los conocimientos actuales a un determinado contexto de política pública (Caramani, 2020). A modo de ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones es importante obtener la participación de los diferentes actores en la formulación de políticas y estrategias, en aras de mejorar tanto la calidad de las leyes y políticas como su aplicación.

La incorporación de las aportaciones de las partes interesadas a la elaboración de políticas y proceso de regulación fortalece la confianza de la ciudadanía en el gobierno y permite adoptar mejores decisiones políticas. Esto es especialmente relevante para los instrumentos políticos clave, como los marcos regulatorios, y las principales decisiones en pro de la competencias y la inversión. (OCDE, 2016, p. 45)

Esta visión positiva a la aportación de los grupos de interés se contrapone a la visión negativa que proporciona la teoría de la regulación económica, que entiende la participación de los grupos de interés como captura regulatoria. De acuerdo con Olson (1965, 1982), los grupos de interés buscan ganar el acceso al proceso de elaboración de las políticas regulatorias, con el objetivo de maximizar su interés individual. El propósito es conseguir un marco regulador que garantice sus intereses a corto plazo, con independencia de si esas

políticas afectan al bienestar de la sociedad en su conjunto. Del mismo modo, Posner (1974) y Stigler (1971) argumentaron que los grupos de interés persiguen que se les favorezca económicamente y ejercen influencia contra las decisiones del Estado, intentado conservar las ventajas económicas y políticas del monopolio.

En el momento en que un grupo de interés logra que la regulación les favorezca, se genera captura regulatoria. Los responsables de regular los diferentes sectores económicos responden a los intereses de grupos específicos, en vez de responder al interés general, lo que a medio y largo plazo produce desequilibrios en los mercados, reduce la competencia, el bienestar social y genera el mal aprovechamiento de los recursos productivos. Tal como apuntó Martini (2012), la captura regulatoria no es una conducta ilegal; no obstante, las preferencias o facilidades de injerencia que puedan tener los grupos de interés en el proceso de política estarán en función de cuánta capacidad de influencia tengan los grupos y de cómo se distribuya el poder entre ellos (Dür y de Bièvre, 2007). En este sentido, la interacción entre los actores gubernamentales y los grupos de interés oscila sobre una delgada línea ética que separa la democracia participativa y la influencia indebida.

La gobernanza regulatoria proporciona una perspectiva alternativa a esta visión planteada por la teoría de la regulación. La interacción entre actores públicos y privados adopta diferentes formas y el objetivo del análisis consiste en identificar cómo se da esta interacción y el impacto de la calidad de la regulación. Los académicos de la gobernanza regulatoria se apoyan en un diagnóstico de los fallos de mercado y de la gobernanza, para rechazar la noción tradicional de que la regulación tiene que incluir reglas de mando y control verticales (Chagues, 2004). Por el contrario, buscan proponer una solución entre los mercados no regulados y los controles del gobierno descendentes (Lobel, 2012). Por otra parte, como bien sostuvieron Jordana y Levi-Faur (2004), los fragmentos de la gobernanza regulatoria se han expresado y explorado a través de las nociones del surgimiento del Estado regulador, época en la cual muchos países han promovido activamente reformas regulatorias significativas en la gobernanza de sus economías.

De acuerdo con Levi-Faur (2005), un reto central que asume la gobernanza regulatoria es cómo promover la participación legítima, efectiva y activa en virtud de la regulación por parte de los propios regulados privados sin derivar en desregulación. Desde

el punto de vista de la regulación, la teoría de la gobernanza traza sistemáticamente el abanico de posibilidades para lograr la integración de la regulación y los agentes regulados. En ese orden de ideas, la OCDE (2020) afirmó:

Involucrar a aquellos que asumen los costos o disfrutan de los beneficios de las regulaciones, como las empresas, los consumidores y otros actores interesados, permite a los reguladores obtener información de aquellos que están en el “terreno”, ampliando la base de evidencia y mejorando así la calidad de las regulaciones. (p. 126)

A partir de la perspectiva de la gobernanza regulatoria (Guidi et al., 2020; Jordana y Levi-Faur, 2004; Lobel, 2004), este capítulo detalla las hipótesis de esta tesis doctoral. El objetivo es explicar cómo y por qué los grupos de interés se incorporan en las agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones, teniendo en cuenta como variables explicativas el tipo de grupos, la independencia de los reguladores respecto al poder político, y las características nacionales y del mercado de telecomunicaciones en cada país. Es por ello por lo que se argumenta que los grupos empresariales son los que mayormente participan en los procesos de políticas regulatorias de las agencias. Asimismo, se plantea que las agencias reguladoras que disponen de un alto nivel de independencia formal y son de antigua creación, tienden a tener un mayor nivel de participación con los grupos de interés. A esto se suma el hecho de que las agencias reguladoras establecidas en países con alta calidad de la democracia, desarrollo de las TIC elevado y alto nivel de las competencias, también cuentan con un mayor nivel de participación con los grupos de interés.

Por otro lado, en este capítulo se describe el papel de los grupos de interés en el proceso de regulación, además de las diferentes perspectivas teóricas respecto al papel que podrían jugar en la elaboración de políticas públicas. Posteriormente, se establece un conjunto de conceptos y teorías basadas en la idea de la gobernanza regulatoria, el ascenso de transformaciones políticas, y las diferentes características institucionales, nacionales y de mercado de las telecomunicaciones. De esta revisión teórica se desprende la importancia de emplear índices como herramienta teórica oportuna para el análisis de diseños institucionales de las agencias reguladoras de acuerdo con la pregunta de investigación, los objetivos e hipótesis planteadas. Por último, se define un conjunto de ideas y teorías basadas en la gobernanza reguladora, el ascenso de transformaciones políticas y las características

institucionales y del mercado que sirvieron para llevar a cabo el análisis comparado del objeto de estudio.

## **2.1 Gobernanza regulatoria**

A finales del siglo pasado, el concepto de *gobernanza* empezó a emplearse con más frecuencia, adaptándose a las ciencias sociales. Paralelamente, se utilizó para referirse a una forma distinta de gobierno, capaz de responder a las transformaciones que se están desarrollando en las democracias avanzadas. Por esta razón, existe una variedad de perspectivas conceptuales sobre el término *gobernanza* y no hay una descripción única de su significado. Sin embargo, en el estudio de las políticas públicas, la gobernanza se relaciona con los cambios progresivos de la administración pública y el proceso de redes de políticas, así como con el quiebre del paradigma de un Estado tradicionalmente escalonado y centralizado, puesto que las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil representa un componente fundamental sobre la idea de gobernanza (Chaqués y Palau, 2020).

La atención del mundo académico por la regulación como modelo de gobernanza y por el Estado regulador, como su característica más representativa, se incrementó significativamente en las últimas décadas. En este sentido, el factor impulsor que dio mayor importancia hacia este interés es la cada vez trascendental concienciación por parte de los estudiosos sobre la creciente ola de reformas reguladoras que se ha evidenciado en todo el mundo. A partir de la mitad de la década de los ochenta, la gobernanza, por medio de la regulación, pasó de ser una característica del Estado administrativo estadounidense, constituyéndose en una característica fundamental de las transformaciones que se han llevado a cabo en la UE, América Latina, Asia Oriental y los países en proceso de desarrollo. En la actualidad, la regulación es considerada como arte y oficio de la gobernanza, certeza institucional y como ámbito de estudio, pero sobre todo como discurso público. Cabe señalar que los desafíos que se pueden presentar son tan amplios como los casos de éxito; no obstante, el nivel de cambio sobre las maneras en que se da la gobernanza por medio de la regulación difícilmente puede ser tan significativo (Jordana y Levi-Faur, 2004).

La gobernanza regulatoria implica la creación de un sistema regulatorio transparente y predecible que pueda mantenerse a lo largo del tiempo para las empresas de servicios

públicos en diferentes sectores. Los incentivos regulatorios son los mecanismos relacionados con los precios, los subsidios y otras políticas operativas. La gobernanza regulatoria importa más que los incentivos regulatorios, dado que la sostenibilidad del entorno regulatorio descansa principal e inicialmente en un marco sólido de gobernanza regulatoria. Además, en la primera ausencia de una agencia reguladora o de cualquier experiencia previa en la regulación de empresas de servicios públicos y privados, es razonable suponer que la gobernanza regulatoria indica un compromiso por parte del Estado para reducir los costos de transacción (Gutiérrez, 2003b, p. 229).

Por otro lado, las ARI traen consigo una creciente desconexión de las decisiones políticas respecto a las instituciones que tradicionalmente tienen esa responsabilidad en las democracias avanzadas. Una forma de legitimar a las ARI es subrayar la importancia de los procesos regulatorios que van más allá de los conocimientos técnicos, con el fin de incorporar la opinión pública y los intereses económicos y sociales. Lo ideal es un organismo experto que sea independiente de la política partidista, pero sensible a las preocupaciones de los ciudadanos, corrientes y los grupos de la sociedad civil. Este sería uno de los principios de la llamada gobernanza regulatoria. Bajo este panorama, se entiende que, para garantizar el éxito en la implementación de la regulación, es necesario impulsar la inclusión legítima, continua y efectiva de los actores privados en la actividad regulatoria sin que ello se traduzca en una desregulación y/o captura regulatoria. Desde la perspectiva de la regulación, la teoría de la nueva gobernanza rastrea de manera sistemática el alcance de posibles oportunidades de interacción entre los responsables de regular y los actores que son regulados (Levi-Faur, 2005).

El desarrollo de la teoría de la nueva gobernanza marcó un cambio de paradigma, esto es, de un antiguo modelo de regulación a un modelo de gobernanza. Este último se caracteriza por la mayor participación de organizaciones privadas, la colaboración pública privada, la potencialización de la diversidad y la competencia en el mercado, la descentralización política, las formas de resolución de conflictos basados en la cooperación y la búsqueda del conceso, y la adaptabilidad y aprendizaje constante (Lobel, 2004). De esta manera, Lobel (2012) concluyó que la gobernanza regulatoria exige un análisis sofisticado y una profunda comprensión de las ventajas comparativas entre la acción privada y la pública de la

interacción dinámica entre ambas para resolver los problemas sociales. Asimismo, desafía los debates tradicionales que plantean normas legales de arriba abajo frente a enfoques basados en el mercado y, lo que es más importante, pone de manifiesto las múltiples etapas y posibilidades del proceso legal, como el establecimiento de normas, la aplicación, el cumplimiento y la ejecución, y las formas en que el gobierno puede diversificar su interacción con las partes reguladas para lograr una gobernanza más eficaz y legítimas.

De manera similar, Levi-Faur (2011) manifestó que la gobernanza regulatoria debe garantizar la “regulación inteligente”, que se define por el uso de una mezcla de instrumentos, por la movilización de nuevos actores y terceras partes, y por el aprovechamiento del interés propio ilustrado de individuos y empresas. Para Levi-Faur (2011), el Estado regulador no sustituye necesariamente al Estado desarrollista o al Estado de bienestar, tampoco es necesariamente un producto derivado de la privatización o la globalización. Al respecto, Jordana y Levi-Faur (2004) indicaron que el Estado regulador significa un esfuerzo por definir mejor el papel de los políticos y por ejercer un control sobre la discrecionalidad administrativa y, más en general, sobre el problema y los retos de la confianza y desconfianza de las sociedades posmodernas. Estos marcos conceptuales hacen énfasis en la necesidad de incorporar a los agentes sociales en el proceso regulador, pero no explican el cómo ni el porqué. Para ello, es necesario recurrir a las teorías de los grupos de interés.

## **2.2 Grupos de interés**

Los grupos de interés son actores políticos clave en el proceso regulador (Baumgartner y Leech, 1998; Bentley, 1908; Chaqués, 2020; Dahl, 2006; Truman, 1951). Se trata de organizaciones integradas por un conjunto de personas u organizaciones que, de manera voluntaria, deciden organizarse para promover sus intereses en el proceso político (Baumgartner et al., 2009). Los grupos de interés son actores políticos muy heterogéneos, incluyen ONG, organizaciones de empresarios, colegios de profesionales, sindicatos, entre otros (Dür y de Bièvre, 2007). En determinados casos, las organizaciones defienden intereses difíciles o ideas ligadas a extensos ámbitos de la sociedad como, por ejemplo, las ONG ecologistas, el combate contra la pobreza, la liberación femenina o la defensa de los consumidores; en tanto que otros defienden intereses más específicos de grupos bien definidos, a saber, las organizaciones de empresarios y los colegios de profesionales.

Asimismo, hay diferencias en lo referente a la frecuencia con las que se realizan actividades de promoción y participación en espacios formales de elaboración de políticas (Baumgartner et al., 2009). Tal es el caso de las agrupaciones de carácter cívico, las actividades de defensa podrían ser ocasionales y limitarse a un determinado espacio de participación, a diferencia de algunos otros grupos de interés, como los grupos de empresarios y sindicatos, que pueden interactuar frecuentemente con los responsables políticos de manera formal o informal en la elaboración de políticas (Caramani, 2020).

La asistencia de los grupos de interés en el ámbito público es una de las principales características a tomar en cuenta para el adecuado desempeño de la democracia representativa. La actuación de los grupos de interés en la elaboración de políticas suministra diversos tipos de bienes de especial interés para los responsables políticos (Dahl, 2006). Se encuentran entre los principales proveedores de experiencia y conocimientos técnicos sobre temas específicos, y canalizan y representan los puntos de vista y las posiciones de los ciudadanos con respecto a los problemas económicos, sociales y políticos (Austen-Smith y Wright, 1994). Además, tal como señalaron Dür y de Bièvre (2007), los grupos de interés son un importante vehículo a través del cual los ciudadanos y diversos actores pueden transmitir sus preferencias a los funcionarios encargados de tomar decisiones. La inclusión de estos actores puede contribuir a mejorar los resultados de la toma de decisiones, respaldar las políticas que coincidan con las necesidades de las y los ciudadanos, e impedir las decisiones que solo responden a los intereses de la cúpula gubernamental.

Estos aspectos positivos generan que los grupos de interés se incorporen a las ARI, utilizando diferentes estrategias y mecanismos de participación: consejos consultivos, consultas públicas, consultas formales e informales con grupos seleccionados y reuniones públicas (Juanatey et al., 2020; Querbach y Arndt, 2017). Cabe mencionar que estos son los medios utilizados con mayor frecuencia para interactuar con los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias. Los gobiernos y diversos entes gubernamentales han adoptado progresivamente espacios de participación entre los grupos de interés y encargados de la toma de decisiones en los procesos de políticas, con el propósito de generar un ambiente plural y participativo. Estas instituciones tienen como objetivo establecer mecanismos formales e informales de participación en un contexto regulatorio mayormente controlado y

transparente sobre los actores que participan y con qué finalidad lo hacen. Los diversos mecanismos adoptados por algunas instituciones públicas se plasman en la publicación de los programas de los encargados de políticas públicas y su entorno con los grupos de interés, mediante audiencias o consultas públicas. Es por ello por lo que se busca generar un diálogo interactivo, regular y transparente entre los grupos de interés y responsables públicos (Borrás et al., 2007; Caramani, 2020).

Asimismo, en materia de política regulatoria, los grupos de interés también juegan un papel fundamental. De acuerdo con Estache y Martimort (1999), la regulación se concibe como una arena política en la que participan varios actores. Los diferentes interesados gozan de cierto grado de conocimiento e información, y buscan participar en el proceso regulatorio para alcanzar una óptima y justa asignación del recurso. La incorporación de quienes soportan los costes o gozan de las ventajas de las regulaciones, como los miembros del sector empresarial, los consumidores y otras partes involucradas, posibilita a los encargados de regular adquirir información de quienes conocen las realidades del mercado, lo que mejora la calidad de las regulaciones a través del aumento de la base de evidencia (OCDE, 2020).

Tanto el gobierno como las empresas reguladas se encuentran más organizados y con mejor posición negociadora con respecto a los consumidores para influir en los procesos regulatorios. Por su parte, los consumidores son menos homogéneos y tienen mayor dificultad para organizarse e influir en la regulación. (Ugaz, 2002, p. 5)

Ahora bien, ¿por qué las agencias reguladoras incorporan a los grupos de interés de forma distinta? Si generan beneficios, ¿por qué no todas los incorporan, ni interactúan con ellos con la misma intensidad? Del mismo modo, si son negativos, tal y como sugiere la teoría de la regulación, ¿por qué algunos los incorporan?

Una parte importante de la literatura académica explica por qué hay grupos de interés que participan más que otros en el proceso de elaboración de las políticas públicas. De acuerdo con estos estudios, se debería esperar a que las organizaciones empresariales participen más en la arena gubernamental; mientras que las ONG que representan intereses no específicos participen más en la arena parlamentaria. Chaqués (2020) y Baumgartner y Jones (1993) expresaron que la influencia de los grupos de interés no solo depende de su capacidad para formarse y sobrevivir a lo largo del tiempo, sino también de la forma en que

se estructura el proceso de formulación de políticas y las necesidades de información de gobernantes y reguladores.

En la gran mayoría de las democracias desarrolladas, las organizaciones del sector empresarial contribuyen en la elaboración de políticas, compartiendo periódicamente información y otro tipo de recursos con los entes públicos (Baumgartner et al., 2009; Bernhagen, 2007; Marsh y Lewis, 2014). La incorporación de organizaciones del ámbito empresarial y otros actores a la toma de decisiones, se puede dar a través de reglas formales e informales que establecen qué tipo de grupos participaran y qué actividades desarrollaran en cada área política (Rhodes y Marsh, 1992; Chaqués-Bonafont, 2004). De este modo, se considera que a las organizaciones del ámbito empresarial se les otorga un lugar especial para informar y colaborar con los funcionarios encargados de la toma de decisiones con respecto a sus preferencias sobre el ámbito político en el que participan y, asimismo, vigilar las tareas gubernamentales como las reformas legislativas, la implementación de programas políticos y la toma de decisiones en el transcurso del tiempo. Cuando las organizaciones empresariales se incorporan al proceso político, encuentran el espacio adecuado y único para proveer información, exponer el fondo de los informes técnicos respecto a las repercusiones resultantes de las distintas pautas de actuación y discutir acerca de las preferencias de sus asociados en relación con otras alternativas políticas (Chaqués-Bonafont y Medina, 2021).

Por consiguiente, es de manifiesto el protagonismo de los intereses empresariales en los procesos de política regulatoria (Bell, 2012). Bajo dicha perspectiva, Bouwen (2002), Chaqués-Bonafont y Medina (2021) y Dür y Mateo (2013) sostuvieron que los entes ejecutivos y reguladores tienden a interactuar mayormente con grupos empresariales por el tipo de información que estos pueden suministrar. Las instituciones ejecutivas justifican esta alta interacción, debido a que sus miembros requieren de la experiencia de las organizaciones empresariales para determinar distintas estrategias, formular legislación y, en algunas ocasiones, contribuir activamente en la aplicación y solución de políticas. Para el caso de las agencias, según Coglianese et al. (2004), los reguladores requieren información para identificar las fallas del mercado, desarrollar acciones que atiendan a estas fallas y estimar las posibles consecuencias de las medidas reguladoras sugeridas.

La demanda de información hace que los reguladores recurran, en gran medida, a las industrias, directamente a las que se dirigen las regulaciones; dado que poseen experiencia informativa resultante de su condición clave dentro de un área concreta (Pagliari y Young, 2016). La necesidad de información política que pudiesen proporcionar organizaciones sociales y de representación ciudadana relativa, por ejemplo, a la desigualdad en el acceso a las telecomunicaciones o a la participación en los procesos de políticas regulatorias, tiene un papel menos relevante para las agencias del sector. Esto no significa ignorar la participación de las ONG, colegios de profesionistas y otros grupos, por lo que es importante incorporarlos con carácter puntual y menos regular.

El sesgo existe no solo en la cantidad de interacción y el número de grupos del mismo tipo, sino también en las estrategias o instrumentos en que diferentes grupos de interés interactúan con el regulador. Algunos académicos han desarrollado estudios sobre grupos de interés, teniendo por objetivo explicar el acceso de los grupos de interés al proceso de formulación de políticas desde una óptica reglamentaria y empírica. Visto de esta forma, diferentes autores se han concentrado en analizar las peculiaridades de los grupos de interés como principales variables explicativas que expresan de mejor manera la influencia en la formulación de políticas y cómo es que los interesados movilizan a sus integrantes, cómo los grupos difieren en cuanto a recursos y capacidades de información, y por qué algunos grupos son capaces de superar los dilemas de la acción colectiva (Chaqués, 2020). De acuerdo con Baumgartner y Jones (1993), la influencia de los grupos de interés también varía según el contexto institucional, nacional y de mercado en el que operan. Las instituciones definen qué intereses entran y salen del proceso de elaboración de políticas, determinan las metas y estrategias de los agentes de política, imponiendo importantes límites a la difusión de ideas nuevas sobre las cuestiones.

Por ejemplo, los grupos ciudadanos como las ONG y asociaciones de consumidores participan de forma puntual cuando el regulador necesita información de carácter político sobre la política de las telecomunicaciones. La regulación no solo aborda aspectos técnicos, también busca responder a los intereses y preferencias de los ciudadanos, y ajustar la regulación con los valores. El proceso de formulación de políticas es complejo y de carácter no lineal, en el que se involucran diversos participantes con diferentes maneras de pensar y,

con frecuencia, de forma contradictoria. Los encargados de la toma de decisiones no solo requieren asesoría sobre el qué hacer, sino también sobre el cómo conseguir objetivos políticos. En un ambiente en el que la injerencia pública y dificultad administrativa es cada vez mayor, el rol del analista político no solo consiste en crear información científica con respecto al impacto de las políticas (*ex-ante* o *ex-post*), sino también en establecer aquellas estrategias adecuadas que permitan definir cómo hacer avanzar los objetivos políticos, en qué momento negociar y en torno a qué, con diversos actores del sector que se regula o en otros afines. Dentro de este marco, el análisis político va mucho más allá de la creación de información respecto a cuestiones particulares. Igualmente, se concreta en la estrategia política, el debate relativo a los valores y la evaluación de los instrumentos políticos (Chaqués-Bonafont y Jordana, 2022).

Para Chaqués-Bonafont y Jordana (2022), no hay una única manera de plantearse los problemas políticos y no tiene caso señalar la “mejor opción política centrada en el conocimiento”. Todo problema se puede plantear desde diversos enfoques y pueden favorecer a otros intereses o valores. La creación de conocimiento se da por parte de los analistas políticos, pero este conocimiento no es de carácter imparcial; la mayoría de las veces es vulnerable a distintos sesgos de percepción e intereses políticos. Por lo menos, las instituciones encargadas de regular son capaces de valorar si la falta de imparcialidad es intencionada. En determinados casos, los técnicos crean información y conocimiento con un marcado objetivo ideológico; en tanto que otros intentan obtener una visión más científica y centrada en hechos. En cualquiera de los dos casos, los grupos de interés pretenden generar conocimiento (identificando hechos y conexiones) y establecer argumentos persuasivos que permitan impulsar una perspectiva particular del proceso de formulación de políticas.

En este sentido, el estudio de Querbach y Arndt (2017) sobre política regulatoria en América Latina, explica que estos países han llevado a cabo una serie de iniciativas centradas en el mejoramiento de sus marcos de gobernanza regulatoria a través de procesos e instituciones que favorezcan la elaboración de políticas regulatorias y refuercen la inclusión y participación del público. No obstante, en gran parte de los países prevalecen considerables fallos en lo que respecta a la implementación de herramientas clave, tales como la consulta a grupos de interés u otras partes interesadas. A pesar de que todos los países del estudio

realizan consultas con las partes interesadas y los grupos de interés en los procesos de política regulatoria, subsisten notables diferencias en cuanto a su alcance entre los países e instituciones.

La totalidad de ellos emplean mecanismos de participación formales e informales para interactuar con los grupos de interés en los procesos de elaboración de política regulatoria; sin embargo, no en todos los países se utilizan todas las disposiciones. Otros estudios sobre representación de grupos de interés u otros actores en agencias reguladoras de la UE (Arras y Beyers, 2020); Beyers y Arras, 2020) concluyeron que la participación, a través de estrategias y mecanismos como consultas o consejos consultivos, es variada. Asimismo, señalaron que la mayoría de las agencias interactúa mayormente con actores de la industria y, en menor medida, con otro tipo de grupos como las ONG, expertos y sindicatos. En este sentido, y siguiendo la literatura sobre grupos de interés, se espera que (H1) los grupos empresariales tengan acceso a las agencias reguladoras, con más intensidad que cualquier otro tipo de grupo de interés; y (H2) las agencias reguladoras incluyan a las ONG y asociaciones de consumidores y a los grupos de expertos, pero con menos regularidad y a través de estrategias de participación diferentes.

### **2.3 Agente principal**

La delegación de actividades reguladoras se entiende como una característica de la estructura de la gobernanza regulatoria (OCDE, 2017). El ascendente protagonismo de los bancos centrales y la expansión de ARI en todo el mundo, conllevaron a una redefinición de la dinámica del contexto de agente-principal, haciendo referencia a la relación político-administrativa que implica a un agente que disfruta de autonomía formal en relación con la principal. Pero ¿por qué se transfieren responsabilidades de asuntos públicos? De acuerdo con la teoría de agente-principal, Maggetti y Papadopoulos (2016), Miller (2005) y Strom et al. (2000) argumentaron que la delegación de actividades regulatorias a un organismo independiente se basa en brindar garantía para que las reglas del juego se mantengan y no se modifiquen con el tiempo. Dicho de otro modo, se trata de garantizar compromisos creíbles con los diversos actores involucrados en la regulación (Gilardi, 2008). La mecánica del contexto agente-principal se caracteriza por una relación vertical que va en ambas direcciones, según la cual el principal delega una concesión de autoridad pública y el agente

goza de discrecionalidad en la aplicación de las disposiciones reguladoras; mientras que el diseño *ex-ante* y los controles *ex-post* ejercidos por el primero sobre el segundo deben velar por la correcta ejecución del mandato oficial (Maggetti y Papadopoulos, 2016, p. 5).

Por otra parte, Thatcher (2011) estableció que, respecto a la delegación de políticas reguladoras a organismos independientes de los políticos electos, el principio del modelo agente-principal se centra, en gran medida, en la literatura estadounidense y europea. Este modelo enmarca el desprendimiento de la regulación de los políticos, puesto que los agentes no responden a las preferencias de sus principales. El aumento de independencia a estos organismos respecto al poder político corresponde a fijar reglas y controles en el nombramiento y la destitución de los reguladores, así como la asignación del recurso, entre otros. En esta misma línea, Thatcher y Sweet (2004) definieron a los principales como aquellos políticos electos que crean instituciones reguladoras por medio de un proceso público de descentralización. De ahí que los agentes se definan como las agencias reguladoras que gozan de facultades que son otorgadas por los políticos electos. Ciertamente, en el sentido jurisdiccional, los principales mantienen el control, dado que ellos son los responsables de diseñar las reglas y normas que se le otorgara a las agencias reguladoras con respecto a su autonomía. Los principales están dispuestos a asumir los costos que genere el proceso de delegación de poderes a nuevas instituciones.

Las principales razones por las que los gobernantes delegan la actividad reguladora a las ARI se resumen a continuación:

- Garantizar el cumplimiento de compromisos establecidos en la regulación.
- Resolver los problemas de compromiso.
- Superar las asimetrías de información en las áreas técnicas de gobierno (se espera que los agentes desarrollen y empleen su experiencia para producir, o ayudar a los directores a producir una política pública apropiada);
- Aumentar la eficiencia de la elaboración de normas (se espera que los agentes respondan a problemas y cuestiones relativamente específicos que surjan, mientras que los principales establecen y luego actualizan los términos más generales de la política);
- Evitar asumir la culpa de políticas impopulares (se espera que los agentes maximicen los objetivos de las políticas que los directores saben que a veces

pueden ser impopulares para grupos sociales importantes). (Thatcher y Sweet, 2004, p. 3)

La delegación de competencias en este tipo de organizaciones cuenta con una serie de ventajas desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia de las políticas. En primer lugar, su independencia permitiría a las agencias desarrollar mayores niveles de especialización y experiencia, lo que daría lugar a decisiones políticas mejor informadas y basadas en pruebas. Esto es especialmente importante en ámbitos políticos muy complejos y técnicos, como la política reguladora. En segundo lugar, al estar las ARI exentas de presiones electorales, estarían en mejores condiciones de comprometerse de forma creíble con políticas coherentes y a largo plazo (Koop y College, 2014). Las ARI van orientadas a reforzar la eficacia en la regulación, y crear un modelo de regulación en el que especialistas técnicamente capacitados regulan en virtud de sus conocimientos técnicos y su situación en las instituciones políticas y económicas dominantes (Fisher, 1990). Para Bertou y Caramani (2020), las ARI ponen la regulación en manos de las élites técnicas, en contraste con los responsables gubernamentales electos democráticamente. Estas élites reguladoras se identifican con la capacidad, experticia, imparcialidad y eficiencia como principio de legitimidad y con la supervisión responsable como fuente de representación (Fernández et al., 2016).

Dentro de este marco se ha estudiado en profundidad el proceso de delegación de políticas regulatorias a instituciones con cierto grado de independencia en materia de legitimidad. Como instituciones minoritarias, las agencias independientes hacen política, pero no pueden tener confianza en la legitimidad de la elección directa. La legitimidad de procedimiento ofrece una fuente de legitimidad de entrada para las ARI. La tarea que más destaca en el establecimiento de las agencias reguladoras es el de potenciar el compromiso y generar mayor credibilidad con los actores involucrados en la regulación, sobre todo con los actores de la industria, quienes invierten e implican fuertes gastos de capital, suponiendo las suficientes garantías de que compensarán lo invertido con la obtención de importantes beneficios; de lo contrario, no invertirían, ocasionando fuertes dificultades a los países (Thatcher, 2002).

## 2.4 El Estado regulador y las agencias independientes

En las últimas décadas, las agencias reguladoras han proliferado exponencialmente por todo el mundo. La OCDE (2017) definió a las agencias reguladoras como “árbitros del mercado” y señaló que deben tomar en consideración los planteamientos de intereses legítimos, así como protegerse de las influencias indebidas, con el propósito de desarrollar adecuadamente sus actividades y lograr los resultados óptimos de políticas regulatorias. Estas instituciones se basan en la implementación, supervisión y promoción de políticas reguladoras, y se establecen como agencias formalmente independientes del gobierno central (Bianculli et al., 2013; Christensen y Leagreid, 2007). Se conocen como instituciones públicas diseñadas exclusivamente para la actividad reguladora, los poderes les son delegados por el gobierno y no son administrados por funcionarios públicos ni electos directamente por el pueblo (Thatcher y Sweet, 2004). Estas instituciones públicas actúan como árbitros en el proceso regulador, con el fin de garantizar la calidad de la regulación y la eficiencia del mercado (OCDE, 2017).

La delegación es una característica del Estado regulador o del capitalismo regulatorio. La privatización, liberación y desregulación dieron lugar a la creación de diferentes tipos de organismos no electos y especializados con poderes ejecutivos, entre ellos los bancos centrales y las agencias reguladoras (Levi-Faur, 2003; Majone, 1997). El ascenso del Estado regulador ha propiciado la constitución de numerosas instituciones reguladoras en todos los países y sectores. Una de las expresiones más llamativas de estas innovaciones ha sido una extensa proliferación de ARI como un nuevo modelo institucional de gobernanza (Gilardi, 2002; Jordana y Levi-Faur, 2004). A medida que aumenta la privatización, se extienden rápidamente las nuevas instituciones. A su vez, se evidencia cómo la difusión de los organismos reguladores se propagó de Occidente a América Latina en la década de los noventa (Braithwaite, 2019; Jordana, 2011; Levi-Faur, 2005; Majone, 1994).

Aunque Majone fue probablemente el primero en emplear y desarrollar la noción de *Estado regulador* de forma sistemática y exhaustiva, la idea, en sí misma, tiene su origen en el título de un libro escrito por James Anderson: *The Emergence of the Modern Regulatory State* (1962) (Jordana, 2011). En su obra, Anderson analizó la expansión gubernamental y burocrática a través de agencias independientes especializadas como las que se originaron en

el periodo progresista de los Estados Unidos (EE. UU.). Sin embargo, no definió ni conceptualizó el término. Tampoco lo empleó de forma comparativa o teórica, sino que su principal esfuerzo se dirigió a comprender la organización y expansión de los departamentos, agencias y comisiones administrativas a nivel federal en el contexto de la revuelta popular contra el poder de las grandes empresas (Levi-Faur, 2013). De esta manera, Majone (1999) enfatizó:

Hace mucho tiempo el término “Estado regulador” se consideraba un neologismo de origen estadounidense y de dudosa relevancia en el contexto europeo. El escepticismo era comprensible, ya que la regulación legal apenas desempeñaba un papel en la economía política del Estado de bienestar keynesiano. (p. 2)

Se suponía que la propiedad pública de industrias clave, especialmente de los servicios públicos, hacía superflua la regulación económica; mientras que la importancia económica de la regulación social, como la protección del medio ambiente y del consumidor, era mínima en comparación con la política social tradicional. Según Majone (1997), el fracaso de la regulación por parte del Estado explica el cambio a un modo de control alternativo en el que los servicios públicos y otros intentos industriales que afectan al interés público se dejan en manos privadas, pero están sujetos a normas elaboradas y aplicadas por organismos especializados. Estos organismos suelen establecerse por ley, como autoridades administrativas independientes, con capacidad de actuar fuera de la línea de control jerárquico de los departamentos del gobierno nacional. Asimismo, el vínculo causal entre la privatización y la regulación reglamentaria proporciona una importante explicación, aunque parcial, del crecimiento del Estado regulador.

Sumado a lo anterior, el Estado regulador se lleva a cabo de forma paralela a otros procesos de delegación de las tomas de decisiones como, por ejemplo, la descentralización administrativa y política (Hooghe y Marks, 2003), la descomposición de entidades anteriormente monolíticas en unidades de propósito único con sus propios presupuestos, la delegación de la responsabilidad de la prestación de servicios a organizaciones privadas, con o sin fines de lucro, y a instituciones públicas descentralizadas que se desarrollan independientes del poder ejecutivo y legislativo; y las licitaciones competitivas y otros acuerdos contractuales por los que se delegan presupuestos y poderes de decisión a

compradores que, en nombre de su grupo de clientes, compran servicios al proveedor que ofrece la mejor relación calidad y precio.

Por otro lado, como consecuencia de esta descentralización, es probable que las agencias reguladoras disfruten de un determinado nivel de discrecionalidad en el desarrollo de sus actividades, lo que pudiera propiciar una alteración de sus relaciones con los políticos y actores que son regulados a lo largo del tiempo (Maggetti, 2007). En ese orden de ideas, con el tiempo, las agencias se tornan más dependientes de los actores que son reguladores, de manera que se puede esperar que estas agencias sean más tendentes a captura reguladora, reduciendo así sus facultades institucionales de rendición de cuentas. Contrario a la idea anterior, Beyers y Arras (2020) argumentaron que en un corto periodo del establecimiento de las agencias, se produce otro contexto en funcionamiento; es decir, dado que existen industrias reguladas según sea el sector, que disponen de un potente recurso económico, es posible pensar que los actores de la industria se mueven más rápido que otros actores interesados. Esto último supone que este tipo de actores se dirigen a reguladores de reciente fundación con tendencia a captura regulatoria, disminuyendo las facultades de rendición de cuentas, por lo que se podría esperar que (H7) las agencias reguladoras de antigua creación den lugar a un elevado nivel de participación con los grupos de interés.

Finalmente, el gobierno indirecto implica no solo una estructura de responsabilidades, sino también nuevas formas de control y rendición de cuentas. Si los responsables políticos desean controlar o influir en los organismos y otras organizaciones que operan a distancia, deben hacerlo mediante acuerdos contractuales y normas y reglamentos: el gobierno por regulación es el inevitablemente capaz concomitante del gobierno por poderes (Majone, 1997). En este sentido, Vos (2005) argumentó que “las agencias proporcionan la experiencia y los conocimientos necesarios para manejar tareas complejas de regulación, aumentar la transparencia, reducir los costos de transacción y proporcionar soluciones más efectivas en la formulación de políticas” (p. 11).

Ahora bien, ¿por qué hay diferencias en la rendición de cuentas y la incorporación de los grupos de interés entre las agencias reguladoras? Una de las explicaciones reside en el grado de autonomía de las agencias respecto al gobierno y el parlamento. A finales del siglo XX, la proliferación de las ARI se convirtió en un fenómeno administrativo

excepcionalmente importante, contribuyendo a mejorar las capacidades de los Estados contemporáneos más allá de sus sistemas organizativos jerárquicos (Gilardi, 2008; Jordana et al., 2011). No obstante, la consolidación de estas agencias no ha seguido un patrón uniforme en todos los sectores y países a lo largo de los años. Mientras que algunas experiencias de las últimas décadas han sido muy exitosas, otras sugieren algunos fracasos institucionales. Más concretamente, parece que la interacción y rendición de cuentas de una agencia con sus públicos, y en general su permeabilidad dentro del contexto en el que opera, es fundamental para su capacidad de ajuste a una realidad cambiante, permitiendo así su posterior desarrollo y consolidación (Dubash y Bronwen, 2013).

## **2.5 Independencia del regulador**

En términos generales, la independencia es la situación en la que una persona u ente de poder puede tomar decisiones sin la influencia de otras personas u organismos. Más allá de este ambiguo concepto, se han expresado muchas definiciones particulares (Guidi, 2015). En primer lugar, la literatura sobre la autonomía de los bancos centrales define a la independencia política como la capacidad de seleccionar objetivos de política sin interferencias del gobierno (Alesina y Summers, 1993). Para el caso de agencias reguladoras, la independencia política se entiende como el nivel en que la toma de decisiones de los organismos reguladores que se llevan a cabo día a día, se forma sin la interferencia de los políticos electos o la consideración de sus preferencias (Hanretty y Koop, 2012). De acuerdo con Guidi (2015), es importante diferenciar los tipos de independencia (formal o de facto). La independencia formal indica lo que se menciona explícitamente en las leyes y los estatutos que establecen las agencias reguladoras, dictan sus normas de procedimiento y les confieren tareas específicas. La independencia de facto se refiere a la forma en que las normas se traducen en la práctica en la actividad cotidiana de las agencias: frecuencia de los fenómenos de puertas giratorias, partidismo de los nombramientos, organización interna, entre otros (Hanretty y Koop, 2013; Maggetti, 2007).

En este sentido, la independencia formal de las ARI queda definida por reglas formales y consagradas en los estatutos de creación (Gilardi, 2002). Como bien señalaron Hanretty y Koop (2013), el nivel de independencia formal que se establezca se plasmará en las constituciones de los organismos con respecto al nombramiento y destitución del titular

y miembros del consejo directivo de la junta del organismo, la posibilidad de que los gobernantes puedan revocar las decisiones tomadas por el regulador, la condición legal del organismo y su autonomía financiera y organizativa. Al diseñar un programa de regulación, a través de unas reglas formales, el legislador decide si asigna su ejecución a un organismo bajo el control político del presidente o del gabinete o si crea un organismo que sea algo independiente (Rose, 2012). Por lo general, la independencia significa que una entidad pública queda fuera de la estructura del gabinete del gobierno y tiene cierto grado de separación de las presiones políticas cotidianas. La independencia se define como una forma de asegurar que las decisiones sean tomadas por profesionales neutrales con el tiempo y los conocimientos técnicos necesarios para tomar decisiones competentes y apolíticas.

En ese sentido, el hecho de que el regulador dependa menos del poder político, se limita al riesgo de que los grupos de interés de la industria utilicen su influencia política para monopolizar los sectores y ser favorecido de las políticas regulatorias. Por ejemplo, los EE. UU. tienen una larga tradición de ARI y en el Reino Unido se consideró que la creación de oficinas de regulación independientes para las empresas de servicios públicos privatizadas era fundamental para superar los problemas tradicionales de fracaso de la regulación. En muchos países europeos, Australia y algunos nuevos países de la unión, los reguladores independientes han sido facultados de importantes poderes de regulación que potencializa el fomento a la competencia, la fijación de tarifas y la protección del consumidor. Por lo general, los ministerios gubernamentales o las secretarías de Estado conservan la labor de formulación de políticas en el sector, como la definición de régimen de entrada, en tanto que las ARI tienen el mandato legal de definir y aplicar las reglas en el proceso de políticas regulatorias (Gonenc et al., 2000).

Aunado a lo anterior, la independencia formal de los reguladores está legalmente protegida en la medida en que el gobierno no puede despedirlos durante su mandato. En consecuencia, los reguladores se basan en mandatos de plazo fijo que generalmente no coinciden con el término ejecutivo. Asimismo, los requisitos profesionales también se especifican comúnmente para los jefes y miembros de la junta, junto con las condiciones de renovación de su puesto. No obstante, los miembros de las agencias no están obligados a ser funcionarios públicos titulares de la nómina del gobierno. Pueden ser contratados debido a

su experiencia previa en el área política regulada, ya sea en el sector privado, en el mundo académico (que tienen, por lo tanto, un perfil más analítico) o en diferentes posiciones políticas en la mayoría de los casos. Las ARI son una solución institucional al problema de compromiso creíble: los mandatos a plazo fijo pueden mejorar la estabilidad de las políticas y reducir los problemas de confianza que surgen a corto plazo, siendo esta una interferencia a largo plazo relacionada con el cambio político. Sin embargo, una interpretación más interesada sostiene que, al incluir mecanismos de delegación, los políticos intentan fortalecer sus objetivos regulatorios a largo plazo. La principal razón que subyace a esta explicación es que se espera que los reguladores sobrevivan a su mandato e influyan en la política reguladora en el futuro (Gilardi, 2002; Majone, 1996, 1999).

En concordancia con Guidi (2015), la causa que hace que la dimensión de independencia formal sea un factor de bastante interés se relaciona con una variable que los poderes legislativos son capaces de reformar a través del diseño de nuevas leyes, en tanto que las particularidades de la independencia de facto están establecidas por las costumbres y tradiciones de una nación. La independencia de facto es una variable que no solo resulta más complicada de calcular y comparar, sino que también es menos útil al momento de proponer intervenciones legislativas. Sobre todo, si una investigación tiene como finalidad indicar las decisiones políticas que pueden producir un mejor desempeño regulatorio, es fundamental analizar las causas y los impactos de las disposiciones legislativas, aunque también es importante controlar las características específicas del país, incluidas las relativas a la independencia real.

De todo lo anterior se deduce que existen diferencias significativas en cuanto al grado de independencia de las ARIS entre países y sectores en relación con su autonomía y poder político, tanto del poder legislativo como del ejecutivo y, asimismo, de los regulados (Gilardi, 2002, 2005b; Hanretty y Koop, 2012; Jordana y Ramió, 2010; Maggetti, 2007; Pavón, 2018; Wonka y Rittberger, 2010b). Estas diferencias en la forma en que se regula y la independencia de las ARI afectan a la rendición de cuentas descendente, conceptualizada por Verschuere et al. (2006), e influye en el número y alcance de la participación de los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias. Así pues, se considera que (H3) aquellas agencias que gocen de mayores niveles de independencia tendrán más necesidad de

incorporarse a los grupos de intereses para desarrollar las funciones que se tienen encomendadas.

Como resultado del Estado regulador, los gobernantes han otorgado facultades regulatorias a instituciones de carácter técnico y no elegidas por el voto popular, con el objetivo de incrementar la legitimidad de sus políticas y, a su vez, de sus instituciones (Majone, 1994). Posiblemente, fue la misma polémica con respecto a la falta de legitimidad lo que motivó a algunos reguladores a incorporar a los grupos de interés en sus procesos de políticas regulatorias, dado que, en la mayoría de los casos, los grupos de intereses son considerados como “vehículos de representación popular” (Baumgartner y Leech, 1998, p. 83). No obstante, la atención sobre el diseño y creación de agencias reguladoras también se ha dado para afrontar los problemas de participación creíble y, en especial, para ser independientes del poder político (Perez Durán, 2018).

De esta manera, se adopta un razonamiento similar al análisis de Apaydin y Jordana (2020), quienes sostuvieron que, en la medida en que las agencias reguladoras tienen ciertos niveles de independencia, se presentan distintas modalidades que llevan a cabo las funciones de la rendición de cuentas. Para Apaydin y Jordana (2020), la independencia de la que disponen los reguladores permite mayor libertad y flexibilidad sobre el manejo de los instrumentos de rendición de cuentas, en especial la rendición de cuentas voluntaria, algo que repercute en el frente estratégico. Las facultades de las agencias reguladoras, para emplear adecuadamente la rendición de cuentas y extender su capacidad al margen de lo que está constituido en la ley, están en función de su independencia; puesto que les posibilita aprovecharla como instrumentos con propósitos estratégicos.

Asimismo, sería importante contar con altos grados de independencia para tomar decisiones libremente sobre la rendición de cuentas voluntaria, pero las agencias con grados de independencia moderados también pueden ser capaces de utilizar la rendición de cuentas voluntaria para avanzar en sus propósitos. Si una agencia independiente decide revelar su procedimiento de toma de decisiones, en la mayoría de los casos no hay limitaciones formales que lo impidan hacerlo.

Del mismo modo, si una agencia reguladora decide vincularse estrictamente a los requisitos obligatorios de rendición de cuentas, también es técnicamente libre de

hacerlo. En este sentido, afirmamos que el comportamiento de la agencia en el frente de la rendición de cuentas es fuertemente informado por la flexibilidad de la que disfruta gracias a su independencia. (Apaydin y Jordana, 2020, p. 348)

## 2.6 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un término muy debatido y conceptualizado constantemente en la literatura de la administración pública. Por lo general, la rendición de cuentas se traduce en presentar a otros actores las acciones propias, usualmente en relación con los resultados establecidos o normas de rendimiento (Kearns, 2003). Así pues, la rendición de cuentas puede interpretarse como una forma y capacidad de respuesta:

Alguien es responsable ante otro de la realización de tareas específicas con la autoridad y los recursos correspondientes. Requiere dar cuenta de sus acciones a otras personas especificadas, que tienen el derecho y la capacidad de supervisar al rendimiento y de invocar sanciones y recompensas, y de responder a estas con una cuenta de cómo y por qué se tomaron las decisiones, se ejerció la discreción y se tomaron las acciones. (Gregory, 2003, p. 559)

Según Mulgan (2000):

La rendición de cuentas reúne una combinación de elementos primordiales y todos estos elementos deberán hacerse presentes para calificarse como un mecanismo de rendición de cuentas: (1) es externa al organismo o a la persona que ha rendido cuentas; (2) implica una interacción social y un intercambio en el que una parte busca respuesta y rectificaciones y la otra responde y acepta sanciones; y (3) implica derechos a exigir respuestas e imponer sanciones. (pp. 555-556)

Desde un punto de vista teórico, la importancia y el concepto de *rendición de cuentas* se ha ampliado en múltiples direcciones, incluso más allá de su concepto general (Bovens, 2007; Mulgan, 2000, 2011). Así las cosas, la ampliación está relacionada con la aparición de diversos mecanismos de rendición de cuentas que incorporan instrumentos y estrategias para no solo informar al poder legislativo o al ministerio que corresponda, sino también para informar a los grupos de interés, diversas partes interesadas y a la ciudadanía (Fernández et al., 2015).

De esta manera, la rendición de cuentas se vincula con los responsables de la toma de decisiones y los afectados por sus actuaciones. Esta conceptualización consta de dos aspectos fundamentales: a través de la rendición de cuentas, los integrantes de un foro cuentan con la posibilidad de evaluar y sancionar las actuaciones inadecuadas. En un contexto democrático,

esto se traduce en que la ciudadanía es el foro definitivo y que cada responsable e institución pública se mantiene en constante contacto con su foro particular, previendo someterse a consecuencias de carácter específico si no proporcionan ciertos resultados. En lo que concierne al Estado regulador en una nación democrática, la rendición de cuentas no implica que la transparencia deba establecerse en todos lados, sino que requiere un vínculo legítimo con el foro (Jordana et al., 2015).

En relación con la idea anterior, la rendición de cuentas comprende dos tipos de vínculos: ascendentes y descendentes. Dado que los mecanismos ascendentes corresponden a los vínculos jerárquicos centrados en la teoría y lógica convencional de agente-principal, la rendición de cuentas de tipo descendente refiere a los mecanismos no jerárquicos, focalizados en los vínculos entre los grupos de interés, consumidores, ciudadanos, entre otros. De esta manera, la rendición de cuentas ascendente se reconoce abiertamente por los vínculos que se dan entre los políticos electos por el voto popular con los funcionarios públicos; y la rendición de cuentas descendente se destaca por los vínculos entre las organizaciones de distribución ante los consumidores o las agencias reguladoras y los grupos de interés u otros actores (Fernández et al., 2015).

De acuerdo con Verschuere et al. (2006), la rendición de cuentas a los políticos electos, grupos de interés y ciudadanos en general es una cuestión clave en la literatura de ARI y descentralizadas estructuralmente. Los estudiosos proponen que las agencias reguladoras requieren crear mecanismos creíbles de rendición de cuentas, con el fin de cumplir con sus objetivos y aislarse de la influencia del poder político (Koop y College, 2014) para conservar una sólida reputación (Carpenter, 2014). La aplicación de mecanismos de rendición de cuentas por parte de las agencias reguladoras se lleva a cabo, debido a una obligación de las agencias como parte de las leyes y normas formalmente constituidas. No obstante, las agencias pueden aumentar su rendición de cuentas a través de prácticas voluntarias que podrían ser internamente formalizadas o totalmente informales. En este sentido, las ARI encuentran la posibilidad de establecer y ampliar maneras voluntarias de rendición de cuentas en condiciones muy diferentes (Apaydin y Jordana, 2020). En este caso, la rendición de cuentas voluntaria se entiende como la responsabilidad de las agencias de suministrar información explicar sus actuaciones a diversos actores, sin la necesidad de algún

requisito legal. Para Koop (2014), la rendición de cuentas voluntaria es “el grado el que un actor esta sin, ser obligado a hacerlo, comprometido a ofrecer información y explicación de su propia conducta a otro actor, y puede ser sancionado a esa conducta” (p. 567).

Actualmente, el análisis de estudios empíricos ha confirmado en gran parte que las agencias reguladoras suelen ir más allá de los requisitos fijados por la ley. Constantemente, las agencias ejecutan modelos de participación en la práctica de la rendición de cuentas que no son necesariamente estipulados y exigidos por la ley (Baldwin et al., 2012; Koop, 2014; Schillemans, 2008; Verschuere et al., 2006). Entre ellas podrían conllevar reglas compartidas, pero habitualmente no escritas, que se elaboran, difunden y ejecutan más allá de los conductos oficialmente establecidos; por ejemplo, los intercambios correlativos con diversos organismos y organizaciones, las conferencias públicas, la publicación y los comunicados de prensa, la difusión de informes de gran relevancia y la incorporación de procesos de auditoría y reclamación por encima de los requerimientos formales. Igualmente, estas interacciones se llevan a cabo en diversos contextos por distintos niveles de asimetría de poder entre las agencias (Apaydin y Jordana, 2020).

## **2.7 Las TIC en la rendición de cuentas**

Hace poco emergió una nueva visión sobre la manera en que se puede potenciar las relaciones entre el gobierno y diversos actores interesados, a saber, consumidores, ONG, académicos, sindicatos, representantes de las industrias, entre otros. En un sentido muy general, esta visión se describe como “empoderamientos ciudadanos“, con el único propósito de ofrecer apoyo a los ciudadanos mediante el suministro de herramientas necesarias para dar acceso a la información política y gubernamental, y, asimismo, establecer contacto con los responsables de tomar decisiones (Vigoda, 2000).

Lo anterior sugiere la mejora de información y controles que fomentan una mayor rendición de cuentas de los responsables de la toma de decisiones a diversos actores, provocando un contexto democrático de participación. Por lo general, este modelo de administración innovadora se vincula con las tecnologías que permiten a diversos actores involucrarse en los asuntos públicos e interactuar con los políticos y funcionarios mediante diferentes herramientas que ofrecen las TIC (La Porte et al., 2002). En los últimos años, las

TIC han logrado expandirse, permitiendo contar con herramientas como los televisores, las radios analógicas, los casetes, las tradicionales tecnologías no digitales que se han sumado a los navegadores web, los teléfonos móviles, los *smartphones* y la televisión interactiva, por mencionar solo algunas. El conjunto de las TIC constituye una gran diversidad de herramientas que promueven la participación de diferentes actores en la gobernanza de países, Estados, ciudades y pueblos (Gigler y Bailur, 2014).

A través de diversos actores, el mundo entero está experimentando con estrategias de TIC, buscando promover y transmitir las demandas de diversos actores interesados, con la finalidad de hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos (Edwards y McGee, 2016). Por su parte, las TIC son novedosas, dado que facilitan el avance en diversas direcciones mientras que los datos se desarrollan en tiempo real. Así pues, las TIC pueden influir en el progreso de una toma de decisiones más plural e inclusiva, simplificando las jerarquías y haciendo posible que la información avance de manera descendente desde el gobierno a los ciudadanos, de manera ascendente desde los ciudadanos al gobierno, y de forma horizontal entre los ciudadanos y diversos actores gubernamentales (Zanello y Maassen, 2011). Sobre esta base, Gigler y Bailur (2014) argumentaron que las TIC son capaces de cerrar la “brecha de rendición de cuentas”, el vacío formado entre la oferta (gobierno, proveedores de servicios) y la demanda (consumidores, académicos, representantes de las industrias, organizaciones de la sociedad civil, comunidades, entre otros), el cual debe llenarse en favor de una gobernanza abierta y participativa, al mismo tiempo que se abordan los desafíos de la gobernanza.

Con base en lo anterior, La Porte et al. (2002) apuntaron que se prevé que las TIC refuercen la amplitud, la transparencia y la rendición de cuentas del sector público y, por consiguiente, incrementen la participación y atención de diversos actores en los procesos de toma de decisiones, haciéndolos cercanos a las administraciones públicas. Asimismo, instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OCDE y el BM creen que las TIC son un potente instrumento para el fortalecimiento y fomento de la rendición de cuentas, fundamentalmente en sectores económicos y sociales, donde solo un número reducido de instituciones podía pedir cuentas a los responsables de tomar las decisiones. Por su parte, otros actores de la sociedad civil se mantenían alejados de ella, hasta

una noción ampliada de la rendición de cuentas que conlleva a un vínculo abierto y directo de una diversidad de actores en el que los funcionarios explican sus actuaciones. El principal desafío de las administraciones públicas de todo el mundo consiste en innovarse y transformarse para incluir a una gran diversidad de actores interesados en las actividades de políticas públicas y, asimismo, aumentar la confianza de la sociedad civil en los gobiernos (Pina et al., 2007).

La extensa disposición de las TIC y su capacidad para potenciar la interacción de diversos actores con los gobiernos a través de sus herramientas, el permitir la comunicación desde diversas direcciones, la recolección de información a gran escala y en tiempo real, han provocado un gran impulso por la rendición de cuentas mediante las TIC. Los retos relacionados con las TIC y la rendición de cuentas, así como el amplio catálogo de alternativas tecnológicas y las evidencias inconclusas obtenidas en la actualidad, han inspirado más análisis y experimentación con las TIC, y más interrogantes sobre la relación entre las TIC y la rendición de cuentas (Hrynick y Waldman, 2017). Con base a este marco, sobre el impulso que podría generar las TIC hacia la rendición de cuentas en las administraciones públicas, (H5) se plantea la posibilidad de que un mayor desarrollo de las TIC en cada uno de los países analizados facilitará la participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones, aumentando así la intensidad con la que interactúan en los procesos de política regulatoria.

## **2.8 Calidad de la democracia**

En los últimos años, la conceptualización de la democracia ha sido inspirada y ha partido de los valores o ideales de la igualdad y la libertad política. En otras palabras, la democracia se ha redefinido y se ha considerado como una principal característica de los regímenes políticos que plasman los valores de la libertad política. Asimismo, los ciudadanos tendrían que disponer de mayores controles con respecto a las decisiones tomadas por los responsables públicos, promoviendo un contexto de igualdad política en el que todos los actores interesados y ciudadanos en general obtengan representación y la misma participación en la toma de decisiones (Munck, 2016). En este sentido, la mayoría de las concepciones de la democracia se sustentan en una visión liberal y pluralista en los procesos públicos y políticos.

Bajo dicho contexto, la democracia se define como un método de carácter representativo con igualdad participativa conforme a reglas abiertas y universales (Levine y Molina, 2011)

Para Levine y Molina (2011), con el fin de que una democracia pueda desarrollarse de manera eficiente, con mecanismos que se puedan considerar auténticamente democráticos, es necesario que se alcancen ciertas características fundamentales: (1) ciudadanía inclusiva, (2) acceso libre y abierto a la arena política para todos los grupos e individuos sujetos a las reglas transparentes, (3) libertad de información y organización y (4) medios formales e informales para garantizar la rendición de cuentas (p. 5). Esta idea se relaciona con el planteamiento de Dahl (2003), sobre la capacidad que tendría que tener un Estado para ser enteramente democrático, concediendo derechos, libertades y espacios de participación sólida, igualdad del voto, la facultad de alcanzar un adecuado entendimiento de la implementación de políticas y sus efectos, y, por último, los mecanismos por los cuales los grupos de ciudadanos podrían llevar a cabo un correcto control de la agenda política y las decisiones que adoptan los responsables públicos.

En ese orden del discurso, un sistema de gobierno no puede concebir ser una democracia si no garantiza a todos sus ciudadanos derechos formales y de participación en la vida pública o política. Ahora bien, una verdadera democracia tiene que permitir que el conjunto de ciudadanos disponga de los derechos formales para hacer uso de herramientas que les permitan influir en los procesos de toma de decisiones: votar, organizarse, unirse, manifestarse y presionar en favor de sus intereses. En términos de participación, la calidad democrática incrementa cuando se produce una alta participación del conjunto de ciudadanos. En este caso, no se habla solo del incremento a través del voto, sino también mediante los partidos políticos y grupos de interés u organizaciones de la sociedad civil en la discusión de las políticas públicas, en la forma de comunicarse con los responsables de tomar las decisiones y de la capacidad de rendir cuentas sobre sus actuaciones (Diamond y Morlino, 2004).

Desde una perspectiva más general, para Diamond y Morlino (2004), la participación en estos ámbitos está estrechamente relacionada con la igualdad política. Aunque los derechos formales de participación sean respetados por el Estado, podría existir desigualdades entre los ciudadanos de menor estatus. Por ello, como medida de soporte,

resulta necesaria la cultura política, la cual debe valorar la asistencia y la identidad de valor y dignidad de todos los ciudadanos. Esto último presupone la comprensión de las divergencias políticas y sociales, y, en consecuencia, la admisión, por parte de los grupos y ciudadanos en general, de que todos los grupos u organizaciones interesadas en los temas de asuntos de carácter público poseen los mismos derechos frente a la ley.

En función de lo planteado, los conceptos anteriormente mencionados significan que una buena democracia proporciona a sus ciudadanos amplia libertad, igualdad política y control sobre las políticas públicas y los responsables de tomar decisiones a través del desempeño adecuado, legítimo y legal de instituciones que se mantienen estables. Un sistema de gobierno de esa índole responderá a las demandas de los individuos en términos de gobernanza y calidad de los resultados, posibilitando a las organizaciones, comunidades e individuos a gozar de una mayor imparcialidad política. Adicional a ello, establecerá un entorno donde el conjunto de individuos tendrá la oportunidad de juzgar y evaluar el actuar de las instituciones a través de diversos instrumentos de rendición de cuentas (Diamond y Morlino, 2004).

Por esta razón, la capacidad de respuesta, la rendición de cuentas y el control son también algunos de los elementos fundamentales de la política democrática. Las exigencias y deseos de las asociaciones y ciudadanos deben ser tomados en cuenta por los gobiernos y estos deben tener la oportunidad de influir en el desarrollo de las actividades de las administraciones públicas. En términos generales, se supone que la apertura de los procesos de toma de decisiones a un número más amplio y diverso de grupos ayuda a la capacidad de respuesta democrática (Jordan y Maloney, 2007). Desde ese punto de vista, (H4) se plantea que las agencias reguladoras establecidas en países que disponen de un mayor nivel de calidad democrática tienden a tener un mayor nivel de participación de los grupos de interés.

## **2.9 Conclusiones**

La delegación de actividades regulatorias a instituciones descentralizadas es desarrollada de esta forma, dado que los efectos de las políticas regulatorias gozan de mayor credibilidad y legitimidad si estas son gestionadas por especialistas no electos y desvinculados de la política y, además, así, los intereses privados son preservados a distancia (Majone, 1999; Wonka y

Rittberger, 2010). De acuerdo con Pérez Durán (2018), posiblemente, el argumento entorno a su falta de legitimidad, fue lo que provocó que las ARI incorporaran a las organizaciones y grupos de interés en su proceso de políticas regulatorias, puesto que, en la mayoría de los casos, los grupos de interés pueden ser vistos como vínculos de representación popular (Baumgartner y Leech, 1998).

Dentro de este marco, al hablar sobre la inquietud por la legitimidad al relacionarse con los grupos de interés e intereses sociales, las ARI, al igual que sus funcionarios, deberían abstenerse de enfrentar condiciones que los haga excesivamente dependientes de un único tipo de interés, como, por ejemplo, el de las empresas que son reguladas; por el contrario, impulsar una equilibrada representación de diversos grupos e intereses económicos y sociales, podría fortalecer la reputación de las ARI como una entidad autónoma y legítima (Arras & Beyers, 2020). Esta perspectiva coincide con la visión de Levi-Faur (2005) sobre los principios de la gobernanza regulatoria; este autor entendió que, con el objetivo de garantizar el éxito en la instrumentación de la regulación, es fundamental promover la participación legítima, continua y efectiva de los actores privados y sociales en el desarrollo de las actividades regulatorias, sin que esto quede convertido en una captura regulatoria.

De este modo, es importante profundizar sobre el papel que tienen los grupos de interés al relacionarse con las ARI y su inclusión en los procesos de políticas regulatorias, dadas las distintas visiones que surgieron a partir de la teoría de la regulación y, por otro lado, la visión de la gobernanza regulatoria, puesto que la interacción entre los entes gubernamentales encargados de regular y los grupos de interés, está construida sobre una delgada línea ética que se diferencia entre una democracia participativa y la influencia indebida. De igual manera, las perspectivas de la rendición de cuentas presentan percepciones fundamentales para comprender las relaciones entre las organizaciones económicas y sociales con las agencias reguladoras.

En la actualidad, muy pocos estudios centraron sus esfuerzos en la comprensión del acceso de los grupos de interés a los procesos de políticas regulatorias de las agencias, a excepción de Beyers y Arras (2020), Pérez Durán (2018), Juanatey *et al.*, (2020) y Querbach y Arndt (2017). Estos trabajos aportaron un análisis comparativo entre las agencias reguladoras de diversos sectores y los países y su acceso a los grupos de interés a través de

diversos mecanismos de participación y de rendición de cuentas. En cualquier caso, esta tesis doctoral tuvo como objetivo aportar un contexto actual y aproximado sobre las condiciones en que los grupos de interés son incluidos en los procesos de toma de decisiones de las ARI de las telecomunicaciones en América Latina.

En el siguiente capítulo, fue contextualizado el objeto de estudio y fue explicado, en detalle, cómo fueron llevadas a cabo las reformas de políticas regulatorias en el sector de las telecomunicaciones, así como sus antecedentes y principales objetivos de la regulación en el sector. De igual manera, otro de los objetivos, fue explicar las principales transformaciones políticas, económicas y sociales del ámbito de las telecomunicaciones que, a la vez, fueron ampliadas, de forma exponencial, a partir de la década del 90; finalmente, fue presentado el contexto actual de las reformas de las telecomunicaciones en los países de América Latina.

## Capítulo 3. Contextualización de la Reforma de Telecomunicaciones

Este capítulo tiene como objetivo explicar las reformas llevadas a cabo en el sector de las telecomunicaciones, haciendo especial énfasis en el caso de América Latina. A partir de la década de los noventa, el sector de las telecomunicaciones fue uno de los primeros sectores de infraestructura de red en formarse junto con la electricidad y el gas. Los importantes avances tecnológicos del sector ofrecieron la oportunidad de desagregar la producción (y la prestación) de servicios de telecomunicaciones en varios segmentos, eliminando la posibilidad de que una única empresa controlara el suministro de estos servicios en régimen de monopolio (Lewis, 2011). Durante décadas, la provisión del servicio de telecomunicaciones se consideró un monopolio natural<sup>1</sup>, siendo suministrado directamente por el Estado. Históricamente, el sector estaba gobernando por monopolios, en su mayoría estatales, mientras que el operador y el regulador solía ser el gobierno en sí. El sector de las telecomunicaciones se convirtió entonces en uno de los pioneros de las reformas reguladoras en el contexto de la liberación y la privatización de su respectivo sector. Simultáneamente, los organismos internacionales impulsaron en todos los países de renta media “un marco regulador eficaz para que los servicios públicos fueran aplicables a los operadores del sector privado” (OECD, 2012, p. 63), con el fin de promover la competencia, la inversión, regular los monopolios y generar confianza entre los inversores, protegiendo así los derechos de los consumidores (OECD, 2012).

A pesar de la implementación de importantes reformas en el sector de las telecomunicaciones, con el objetivo de fomentar la inversión y la competencia, no en todos los países se han alcanzado los resultados esperados. Algunos estudios en materia regulatoria han demostrado que existen variaciones en el comportamiento de los mercados y el grado de competencia en el sector de las telecomunicaciones (Aldana y Vallejo, 2010; Gual y Trillas, 2006; Gutiérrez, 2003a; Ozel y Unan, 2021). En su mayoría, estos estudios analizan factores

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Posner (1969), una empresa, en tanto que es el único vendedor de un producto o servicio que no tiene sustitutos cercanos, disfruta de un monopolio. Esta consideración de monopolio natural no se refiere al número real de vendedores en un mercado, sino a la relación entre la demanda y la tecnología de la oferta. Si toda la demanda de un mercado puede ser satisfecha al menor costo por una única empresa de forma más eficiente, el mercado es un monopolio natural, cualquiera que sea el número real de empresa en él.

como el impacto del grado de independencia de las agencias sobre los mercados y del nivel de la competencia sobre el grado de independencia de las agencias, señalando que un marco regulatorio (independencia y rendición de cuentas) bien establecido genera mayor competencia e inversión. Bajo esta perspectiva, (H6) se puede considerar que el nivel de competencia de los mercados podría influir en el nivel de participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras, puesto que existe una gran diversidad de actores en los mercados.

Por otra parte, la creciente adopción de reformas en la industria de las telecomunicaciones de distintos países, concibe inevitable que los propósitos a lo largo del tiempo, alusivos al progreso de la eficiencia y el aprovechamiento de las telecomunicaciones, estén a la vanguardia de las discusiones de reformas y políticas regulatorias. Los países que privatizan el servicio público de las telecomunicaciones, tempranamente descubren que la privatización no es fin de la intervención del gobierno, sino que debe considerarse el fin del principio, dejando un fin fuertemente arriesgado y turbulento. Posterior a la privatización, entre las principales variables que deberían de ser tomadas en cuenta por los gobiernos se encuentra la conformación de una contextura regulatoria, imparcial, equitativa y eficiente, que sea transparente para todos los interesados de la industria, con el fin de obtener un alcance apropiado de los servicios competitivos. Todo ello, logrando eficiencia y expansión de la red, modificación de precios y tarifas de la industria, con el objetivo de avanzar en un eficiente uso de las instalaciones de telecomunicaciones y, de esa manera, proyectar un entorno de mercado progresivo a los interesados del sector (Ros, 1997).

Como bien señalaron Wellenius y Stern (1994), el cambio tecnológico ha sido un factor esencial en el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones. Frecuentemente, el servicio público de las telecomunicaciones se apreciaba parcialmente simple. Las economías de escala, las sensibilidades políticas y militares y las grandes externalidades hicieron que las comunidades fueran un servicio público atípico que se consideraba un monopolio natural. En este contexto, el progreso de las telecomunicaciones se enfocó fundamentalmente en la colocación del servicio básico, la construcción de redes básicas y la mejora de la eficiencia de las entidades operativas. Los elementos esenciales eran la tecnología y la gestión de las

empresas de telecomunicaciones, los cuales, en gran medida, se inclinaban hacia la ingeniería (Wellenius y Stern, 1994).

Junto a estas transformaciones, los países de todo el mundo empezaron a transformar sus estructuras institucionales de impulso y regulación del sector, en algunos casos de forma anticipada y en otros reactivamente, con posterioridad al inicio de sus procesos de liberación y privatización (Jordana y Sancho, 1999). La creación de ARI y el desarrollo institucional en el sector de telecomunicaciones ha sido uno de estos cambios fundamentales de políticas, siendo también objeto de análisis por parte de diversos académicos de las disciplinas en economía y ciencia política (Gual y Trillas, 2006; Gutiérrez, 2003b; Jordana y Sancho, 1999; Laffont y Tirole, 2000; Wellenius y Stern, 1994).

A lo largo de este capítulo se abordan los antecedentes y el desarrollo conceptual de las reformas de telecomunicaciones y la creación de ARI en el sector, con el fin de contextualizar los cambios institucionales y presentar sus elementos más relevantes. Adicionalmente, se realiza una aproximación general de estas reformas llevadas a cabo en todo el mundo, finalizando con un panorama general de la reforma de telecomunicaciones en los países de América Latina, en donde se destacan sus principales fortalezas institucionales e instrumentos beneficiosos para el mercado y la sociedad.

### **3.1 Antecedentes de la reforma**

A partir de la década de los noventa se efectuaron progresivamente iniciativas de reforma en la industria de telecomunicaciones en diversos países, orientadas a privatizar el mercado, ampliar la competencia y liberalizar algunos segmentos del sector. De forma paralela, se llevó a cabo la re-regularización del sector de las telecomunicaciones y se crearon organismos reguladores (Gual y Trillas, 2006). Estas reformas se adelantaron en la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE y en un número ascendente de países en desarrollo. En la mayoría de los casos, se realizaron reformas estructurales en el sector de las telecomunicaciones motivadas por diferentes factores. Por un lado, las telecomunicaciones representan un sector clave en una economía global cada vez más integrada y competitiva, comprometida a la sucesiva modernización tecnológica que da origen a la aparición de nuevas estructuras de redes y mercados, y, consecuentemente, a un equilibrio en la disminución de los costos del

servicio (Stern y Holder, 1999). Asimismo, se da importancia a las infraestructuras de telecomunicaciones para maximizar el crecimiento político, económico y social. Bajo este escenario, los servicios se desarrollan en un contexto amplio, con una gran diversidad de tareas de producción y desarticulación económica, prestación de servicios sociales y administración pública. Todo ello influye en sectores de política social y seguridad que contribuyen a la calidad de vida, y cuando se tiene acceso a las telecomunicaciones, una extensa parte transversal de la población urbana y rural se ve beneficiada a nivel económico y social (Wellenius y Stern, 1994).

Al respecto, Ros (1997) afirmó que la reforma es necesaria para solucionar los problemas en la gestión pública de los servicios de telecomunicaciones, tales como el desvío de los ingresos a otras esferas de la economía, la mala calidad del servicio y la falta de innovaciones a los servicios que son requeridos en la época moderna. Estos obstáculos, ligados a las condiciones políticas y económicas aceleradamente cambiantes, impulsaron a los países a reformar radicalmente el sector de las telecomunicaciones. Entre los principales cambios de reforma se encuentran la delegación de operaciones del gobierno al sector privado, la disminución del llamado “monopolio natural”, y la colaboración a las funciones de política y regulación. Por su parte, Intven et al. (2000) expusieron algunos factores que motivan a dar paso a la liberalización del sector:

- Los indicios cada vez más claros de que los mercados de las telecomunicaciones más liberalizados crecían y de que en ellos se innovaba más rápido y se prestaban mejores servicios a los clientes.
- La necesidad de atraer capital del sector privado para ampliar y mejorar las redes de telecomunicaciones e introducir nuevos servicios.
- La aparición de internet, que hizo que el tráfico de datos superase el tráfico de voz en muchos países y que llevó a la implantación de muchos proveedores de servicios nuevos.
- El creciente número de servicios móviles y otros servicios inalámbricos, que suponían una alternativa con respecto a las redes fijas y la implantación de proveedores de nuevos servicios en los mercados de las telecomunicaciones.
- El desarrollo del comercio internacional de los servicios de telecomunicaciones que son suministrados cada vez más por proveedores de servicios transnacionales y mundiales. (p. 1)

De manera análoga, Laffont y Tirole (2000) identificaron dos factores económicos que contribuyeron a la reforma: la ineficiencia de los monopolios públicos de provisión de servicios de telecomunicaciones y la distorsión en la estructura de precios. Por una parte, el monopolista solía tener pocos incentivos para reducir sus costos, lo que repercutía directamente en la asignación de los precios de los servicios de telecomunicaciones. En caso de que el monopolista gastara inútilmente, sus precios se ajustarían (aunque con retraso) para compensar el déficit de ingresos. Por otra parte, los precios se determinaban mediante un procedimiento de contabilidad de asignación de costos arbitrario que tenía poca relación con la práctica comercial. Las subvenciones cruzadas entre los servicios eran sustanciales, de forma que los servicios comerciales, móviles y de larga distancia subvencionaban los servicios residenciales, locales y rurales. Los precios innovadores, como la fijación de precios según la hora del día o el diseño de menús de tarifas adaptados a las necesidades de clientes heterogéneos, no estaban muy extendidos.

De igual manera, el argumento económico normativo estándar para imponer regulaciones de precios y entrada en industrias en las que los proveedores tienen características de monopolio natural es el siguiente: a) las industrias con características de monopolio natural presentarán un rendimiento económico deficiente en varias dimensiones, y b) es factible, en teoría y práctica, que los gobiernos apliquen regulaciones de precios, de entrada y de apoyo conexas para lograr un mejor rendimiento en comparación con el rendimiento económico que, de otro modo, estaría asociado a las asignaciones de mercado no reguladas. Es decir, en la regulación gubernamental existen fallos de mercado costosos, cuyos costos sociales pueden reducirse mediante la aplicación de mecanismos reguladores gubernamentales adecuados (Jskow, 2007).

Para Laffont y Tirole (2000), el sector de las telecomunicaciones siempre ha sido un sector fuertemente regulado y el elemento que impulsa la implementación de reformas regulatorias en el sector es la apreciación de un mal manejo de precios de las empresas de los regulados. Según sea el caso, este mal desempeño puede generar algunos malos manejos, tales como control interno deficiente, acaparamiento de mano de obra, gestión incompetente, falta de innovación, inversiones irresponsables, entre otros. Asimismo, el diseño de nuevos esquemas regulatorios incentiva a una mayor pluralidad dentro de la competencia,

proponiendo un conjunto de normas y reglas que permiten el ingreso de nuevos competidores al sector, expansión territorial de redes, coordinación de las inversiones en instalaciones y novedosas tecnologías entre los participantes.

En esa misma línea argumentativa, Wellenius y Stern (1994) plantearon que los monopolios estatales tradicionales dieron paso a estructuras sectoriales más complejas que tratan de superar las limitaciones del pasado para el desarrollo de las telecomunicaciones, mediante la comercialización de las operaciones, la comunicación y la participación del sector privado. La industria de las telecomunicaciones ha estado a la vanguardia de la reforma de la regulación de los incentivos y la competencia en ella se ha desarrollado más rápidamente que en otras industrias. Durante decenios, los servicios de telecomunicaciones fueron prestados por un monopolio seguro y una empresa privada regulada como AT&T en los EE. UU. La ausencia de competencia estaba motivada por la existencia de grandes costos fijos en varias partes de la red, cuya duplicación no era rentable en el ámbito privado, ni deseable en el ámbito social. La industria de las telecomunicaciones se consideraba un monopolio natural (Laffont y Tirole, 2000).

Teniendo en cuenta lo anterior, Howard (2009) describió cuatro cambios fundamentales de reforma en la industria de telecomunicaciones, tanto en países desarrollados como subdesarrollados:

- La primera estrategia de reforma para “modernizar” el sector suele ser privatizar el proveedor nacional de telecomunicaciones. Al vender una participación mayoritaria en la compañía telefónica nacional, los líderes políticos esperan exponer a la organización a las presiones del mercado para lograr eficiencia y ganancias.
- La segunda estrategia consiste en romper el monopolio nacional del proveedor sobre el mercado de servicios al consumidor. La liberación del mercado introduce la competencia al permitir que otras empresas creen redes de telefonía móvil, revendan servicios de larga distancia y vendan una gama de productos electrónicos de consumo. Muchos estados han cedido su compañía telefónica para estatal a manos privadas y han liberalizado los mercados de servicios de comunicaciones.
- Una tercera reforma común es crear una agencia independiente de la supervisión política directa. Durante muchos años, en muchos países el regulador de telecomunicaciones era un organismo bajo la supervisión directa del ejecutivo, lo que, tal y como se explica en este capítulo generaba problemas de eficiencia económica y política.

- La cuarta es dotar de independencia política real a estas agencias reguladoras del jefe de estado y políticos, en términos de relaciones legales de información y despolitizar efectivamente la agencia. Esta cuarta reforma significa profesionalizar al personal que toma decisiones sobre la política de telecomunicaciones y nombrar tecnócratas en lugar de líderes políticos para los puestos superiores. La despolitización suele ir acompañada de una desregulación muy agresiva. (p. 1162)

Así pues, el principal propósito de la regulación en el sector de las telecomunicaciones puede variar de un país a otro. Para muchos países, este sector sigue siendo un servicio público fundamental. A pesar de que la mayoría de los gobiernos centrales hayan dejado de administrar directamente los servicios de las telecomunicaciones, acostumbran a mantener parte de la función de política regulatoria para garantizar que el ámbito de las telecomunicaciones se desarrolle con noción de interés público a nivel nacional. La constante adopción de reformas en el sector de las telecomunicaciones permite inferir que la función de las agencias reguladoras reside en el amparo de un contexto regulatorio apropiado, con el fin de alcanzar las metas establecidas en los servicios de las telecomunicaciones dedicados al público general y los proveedores que, por norma, serían operadores privados (Intven et al., 2000).

Actualmente, de acuerdo con algunos gobiernos, la propensión a las reformas de liberación y diversas formas típicas de regulación en las telecomunicaciones es más perjudicial que beneficiosa. Usualmente, cuando los gobiernos y organismos reguladores plantean o analizan las nuevas formas de regulación en el sector, buscan garantizar que exista la necesidad de regular y que, según sea el caso, se decreten las normas para regular de manera eficiente. A pesar de que el comportamiento regulatorio puede cambiar entre un país y otro, sus principales objetivos en la regulación para el ámbito de las telecomunicaciones suelen ser semejantes. En la Tabla 1 se plasman diversos objetivos regulatorios que frecuentemente se fijan en los países de todo el mundo (Intven et al., 2000).

**Tabla 1**

Principales objetivos de la regulación en el sector de las telecomunicaciones

<b>Objetivos de reglamentación generalmente aceptados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el acceso universal a los servicios básicos de telecomunicaciones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar mercados abiertos a la competencia para promover:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Una prestación eficaz de los servicios de telecomunicaciones.</li> </ul> </li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Una calidad adecuada del servicio.</li> <li>○ Servicios modernos.</li> <li>○ Precios crecientes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Allí donde los mercados competitivos no existan o fracasen, prevenir los abusos al poder de mercado, por ejemplo, la fijación de precios excesivos y las conductas anticompetitivas por parte de las empresas dominantes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Crear un clima favorable a la inversión, con el fin de ampliar las redes de telecomunicaciones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promover la confianza del público en los mercados de telecomunicaciones, instaurado procedimientos transparentes de reglamentación y de concesión de licencias.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Proteger los derechos de los consumidores, incluido el derecho a la privacidad.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Promover la creciente conectividad de las telecomunicaciones para todos los usuarios mediante acuerdos de interconexiones eficaces.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Optimizar la utilización de recursos escasos como el espectro radioeléctrico, los números y los derechos de paso.</li> </ul>

*Nota.* Adaptado de *Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones*, por Intven et al. 2000, Grupo del Banco Mundial.

### 3.2 Evolución del sector de las telecomunicaciones

Desde la antigüedad, la humanidad ha logrado comunicarse a la distancia por medio de distintas maneras, por ejemplo, señales de humo o el sonido de diversos instrumentos. No obstante, la evolución de instrumentos de comunicación comenzó con el telégrafo eléctrico. El sector de las telecomunicaciones se ha beneficiado de modo significativo y directo de todos los estudios en relación con la física, la electricidad y las ondas electromagnéticas. La definición de telecomunicaciones ha sido extensamente conceptualizada. Por su origen, telecomunicación se define como “comunicación a distancia” (Álvarez, 2012). De acuerdo con la normativa de la UIT, la telecomunicación se entiende como “toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo radio electricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos (International Telecommunication Union, 2016)<sup>2</sup>.

El origen de la comunicación a distancia se remonta a miles de años, en forma de señales de humo por parte de los indios o de comunicación luminosa por parte de diferentes grupos. Posteriormente, se transformaron en faros para comunicar con los barcos hace varios

<sup>2</sup> Artículo 1.3. del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT.

cientos de años, lo que dio origen al telégrafo óptico. Desde ese momento, el avance efectivo de la comunicación a distancia se centró en el hallazgo de Samuel Morse de los servicios de telecomunicaciones basados en la electricidad en 1838. La invención del telégrafo permitió contar con un instrumento que emplea señales eléctricas, trasladadas a través de un cable de cobre. El llamado “alfabeto Morse” se desarrolló como forma habitual de transmitir el lenguaje en señales eléctricas (Van den Broek, 2000)

Más tarde, el telégrafo se adaptó para utilizar ondas de radio para la transmisión. En 1879, Alexander Graham Bell inventó el teléfono e hizo posible la comunicación con voz normal. El principio de funcionamiento del teléfono ha cambiado poco entre 1879 y hoy, pero la tecnología de transmisión de las señales electromagnéticas del teléfono ha cambiado drásticamente. Las comunicaciones iniciales se basaban en cables aéreos, que se conectaban en una central operada manualmente, introducida en la mayoría de los países alrededor de 1900. Los primeros conmutadores electromecánicos aparecieron en la década de 1930. Sustituyeron a los operadores de las centrales telefónicas y permitieron que el propio abonado marcara un número. Sin embargo, en la mayoría de los países occidentales hubo que esperar hasta los años sesenta para que todos los conmutadores manuales fueran sustituidos por conmutadores automáticos, y algunos países en el mundo siguen utilizando redes con conmutación manual en la actualidad. Desde 1966, cuando se lanzó el primer satélite de telecomunicaciones, las telecomunicaciones entre continentes crecieron enormemente y se hizo posible la transmisión internacional de imágenes de televisión (Van den Broek, 2000).

Al respecto, Aldana y Vallejo (2010) manifestaron que el contexto global de las telecomunicaciones es un instrumento fundamental en la incorporación y desarrollo de la economía mundial. Asimismo, diversos estudiosos estiman que la industria de las telecomunicaciones es un determinante para el fortalecimiento y progreso de la economía a nivel global, y que los países requieren escenarios consolidados de política regulatoria y propósitos bien concretos y definidos en ámbitos que son cruciales para el progreso de sus economías, a saber, la salud y educación; con el fin de que el sector de las telecomunicaciones sea un factor relevante en la inspiración de mayor inversión extranjera y competitividad en el mercado. Además, el crecimiento del sector de los servicios es una de las características de la nueva economía mundial y actividades basadas en la información representan la mayor

parte del crecimiento de los servicios y otros sectores que son cada vez más intensivos en información (Hudson, 2006).

Alrededor de los ochenta, con una regularidad progresiva, la industria de telecomunicaciones y de servicios públicos por infraestructura de red experimentaron cambios significativos en la estructura de prestación de servicios y en la organización de la industria. Anteriormente, las empresas eran catalogadas como un monopolio natural, siendo remplazadas gradualmente por un mercado mayormente competitivo, contando con la posibilidad de optimizar el recurso entre empresarios y consumidores de manera eficiente. Los gobiernos que antiguamente eran los operadores del sector fueron remplazados por Estados reguladores, que solucionan fallas de mercado, garantizan la expansión de los servicios y la defensa de los consumidores (Aldana y Vallejo, 2010).

En consecuencia, estos cambios de reforma han llevado a la mejora de la tecnología de las telecomunicaciones. Los cables de fibra óptica han sustituido a los circuitos de microondas en la transmisión a larga distancia. Asimismo, los sistemas de conmutación telefónica son más sofisticados, lo que permite una mayor variedad de transferencia de llamadas, almacenamiento de mensajes y funciones de control. La telefonía celular y móvil se ha expandido a un ritmo acelerado en los últimos años, así como el desarrollo de las redes privadas. Paralelamente a estos nuevos avances, ha habido una pauta de creciente competencia en la prestación de servicios de valor añadido, las telecomunicaciones de larga distancia y, más recientemente, en la telefonía local (Gutiérrez y Berg, 2000).

Esta idea constituye una extensión de lo planteado por Hudson (2006), quien expresó que las transformaciones constantes en las telecomunicaciones presentan un sinnúmero de cambios tecnológicos que han correspondido a un conjunto de servicios atractivos, pero también confusos, relacionados con los grandes avances en la velocidad de transmisión y procesamiento de datos y en la capacidad de almacenamiento. La evolución de la comunicación y la sustitución analógica a la digital, ha originado la convergencia de servicios que anteriormente se consideraban totalmente distantes, incluida la transmisión de datos, voz, música y video. El éxito del internet como una red fuertemente globalizada, posibilita la conectividad e intercambio de información entre grupos o individuos para diversas

finalidades. Los sistemas inalámbricos de comunicación terrestre y satelital hacen posible la comunicación en cualquier lugar y en cualquier momento.

En este sentido, Hudson (2006) sostuvo que las principales tendencias tecnológicas que han impulsado la evolución y expansión de nuevos servicios de información y telecomunicaciones son:

- Capacidad: las tecnologías como fibra óptica tienen una enorme capacidad para transformar información y puede utilizarse para servicios que van desde el entretenimiento y la educación a distancia hasta la transmisión de imágenes muy detalladas para el diagnóstico médico a distancia. Los satélites y algunas tecnologías inalámbricas terrestres también ofrecen un enorme aumento en el ancho de banda disponible.
- La digitalización: las redes de telecomunicaciones se están volviendo totalmente digitales, de modo que cualquier tipo de información, incluyendo voz y video, puede ser enviada como un flujo de *bits*. La comprensión digital permite un uso más eficiente del ancho de banda, de modo que los clientes pueden tener más opciones (como los canales de televisión comprimidos por satélite) y menores costos, como el uso de video comprimido para la educación a distancia y voz comprimida para la telefonía por internet.
- Ubicuidad: los avances en la tecnología inalámbrica, como las redes celulares, los sistemas de comunicaciones personales y los sistemas de abonado a la radio rural ofrecen medios asequibles para llegar a los clientes de las zonas rurales y urbanas sin necesidad de infraestructura en los países en desarrollo. Los servicios inalámbricos de bajo costo también pueden sustituir a los cables en los países industrializados como medio principal de acceso personal. Las tecnologías inalámbricas de banda ancha pueden abarcar no solo edificios y recintos universitarios, si no también barrios y aldeas.
- Convergencia: la convergencia de las telecomunicaciones, el procesamiento de datos y las tecnologías de videos está marcando el comienzo de la era de los multimedia, en la que la voz, los datos y las imágenes pueden combinarse según las necesidades de los usuarios, y las distinciones entre los sectores tradicionales de las telecomunicaciones, el procesamiento de la información y la radiodifusión son cada vez más arbitrarias y tal vez irrelevantes. (p. 4)

Con respecto a la convergencia, Wohlers (2008) señaló que, desde de la década de los setenta, sus efectos han sido un tema característico entre los estudiosos de la industria de las telecomunicaciones, emergiendo con el comienzo de la expansión del modelo de microelectrónica (digital) en la base productiva de las telecomunicaciones. En este periodo, las tecnologías digitales fueron adoptadas en el ámbito de conmutación de las telecomunicaciones, remplazando la conmutación de herramientas tangibles (hardware) por

una conmutación lógica o de software. Más adelante, el ámbito de transmisiones del sector de las telecomunicaciones acogió fuertemente las tecnologías digitales tanto en la parte de redes móviles como en redes fijas. En esta misma línea, Wohlers (2008) indicó que existen dos caminos básicos para adecuar el marco regulatorio al nuevo contexto de la convergencia, a saber:

- Hacer ajustes incrementales en la regulación, siguiendo las líneas de menor resistencia política y con mayor probabilidad de formación de consenso inmediato (corto plazo) entre los agentes privados y públicos;
- Promover cambios generales y más amplios, buscando aprovechar todas las potencialidades de la convergencia para facilitar el crecimiento económico y la equidad, estableciendo un marco regulador de corto y largo plazo para el desarrollo homogéneo de la Sociedad de información. (p. 31)

Por otro lado, la constante modernización en la industria de las telecomunicaciones y las TIC ha reformado los diferentes órdenes de gobierno, desde el nivel local al nacional en economías de red. Lo anterior, generando que las reformas que suceden en las economías impulsadas por la tecnología, los negocios o las políticas, impacten en la voluntad de los representantes del mercado y en todos los niveles económicos del mundo (Freeman y Louca, 2001). Desde entonces, el contexto expresa una aglomeración de diversos jugadores y mercados, una penetración y creciente desarrollo de los servicios de banda ancha y acceso a internet, con relevantes avances en la expansión de las TIC como causa de desarrollo económico (Aldana y Vallejo, 2010).

Asimismo, las TIC se han definido como el principal agente de desarrollo y prosperidad en la calidad de vida de las personas, y de progreso económico de los países en el mundo. Además, en un modelo de desarrollo cada vez más intensivo en conocimiento e información, la capacidad de las personas para usar las TIC representa un aspecto clave para aprovechar las oportunidades que ofrecen las evoluciones tecnológicas. La sociedad está cada vez más inmersa en un ecosistema digital que enmarca las interacciones sociales y laborales, por lo que la inclusión de todos resulta fundamental para mejorar la calidad de vida y la capacidad de realización económica, social y familiar (Cabrera y Gabarró, 2018). Por su parte, la OCDE (2016) apuntó:

Las tecnologías digitales están modificando en profundidad nuestras economías y sociedades, una transformación en la que las redes de banda ancha desempeñan un

papel esencial. Al reducir el costo del acceso a la información y ampliar los medios para compartir conocimientos, estas redes permiten empoderar a las personas, fomentar una mayor participación ciudadana y mejorar la prestación de servicios públicos, además de contribuir y crear oportunidades de nuevos bienes, servicios, modelos de negocio y empleos.

De esta manera, Hudson (2006) estableció que el sector de las telecomunicaciones se ha ido reestructurando a través de la privatización y liberación de las redes que con anterioridad eran administradas por el gobierno, lo que podrá permitir una eficiente competencia entre los servicios y las tecnologías. Como consecuencia, la propia industria de las telecomunicaciones también se está transformando con nuevas inversiones y fusiones y adquisiciones que crean proveedores integrados, tanto verticales como horizontales de contenidos y conductos, equipos y programas informáticos. Todos estos cambios se están produciendo en un contexto de globalización, a medida que se expande el comercio internacional de bienes y servicios, teniendo en cuenta que las economías nacionales son cada vez más interdependientes.

### **3.3 Reforma del Estado y las telecomunicaciones en América Latina**

A partir de la década de los noventa, en América Latina, al igual que en otras partes del mundo, la industria de infraestructura de red experimentó un considerable cambio estructural que se expandió hacia diversos sectores, tales como la energía, los servicios sanitarios, el transporte y las telecomunicaciones. En muchos países de América Latina se puso fin a los monopolios tradicionales y se impulsó una amplia participación de entes privados en los mercados que anteriormente eran dominados por un solo proveedor estatal, aboliendo gran parte de las barreras de entrada que habían impedido una diversidad operativa de agentes privados en los mercados. De la misma manera, se pasó a la privatización de empresas estatales de los sectores y se llevaron a diferentes marcos regulatorios. Por esta razón, los mercados se abrieron a nuevas empresas extranjeras, con la finalidad de que estas empresas fueran conductoras de innovación tecnológica, modalidades de organizaciones empresariales y nuevos métodos de producción, siendo factores determinantes para el óptimo desarrollo de los servicios producidos (Rozas, 2002).

Sumado a lo anterior, y como parte del proceso de la reforma de telecomunicaciones que se llevó a cabo en América Latina y el Caribe, se crearon agencias reguladoras que se

establecieron en un contexto político, económico e institucional adverso, caracterizado por altos niveles de desempleo y bajos niveles de crecimiento económico e inflación (Gutiérrez y Berg, 2000). Asimismo, las ARI que cuentan con un alto nivel de autonomía respecto al poder político han sido promovidas por instituciones internacionales como el FMI y el BM. La mayor parte de los gobiernos de América Latina y otros países en desarrollo, salvo el Estado chileno, establecieron una agencia reguladora separada de la industria de las telecomunicaciones (Trillas y Montoya, 2013). Lo anterior, con el fin de supervisar y dirigir el proceso de liberación de los servicios, la inclusión de nuevos competidores al mercado, la creación de políticas que permitan la redistribución e incluso la gestión y promoción de la privatización en la industria de las telecomunicaciones (Jordana y Sancho, 1999).

Por su parte, Jordana y Sancho (1999) expusieron que estas reformas se han empleado con la finalidad de disminuir los costos de las comunicaciones, ampliar la oferta de los sistemas de las telecomunicaciones mediante la competencia y mejorar la calidad de los servicios que con anterioridad eran suministrados por el gobierno. Además, las innovaciones tecnológicas (digitalización, fibra óptica, comunicaciones por redes, entre otros) fueron otro de los factores que promovieron la reforma en el sector de las telecomunicaciones. Estas transformaciones tecnológicas reconfiguran la manera estructural del sector, provocando competencia en el mercado y disminución general de los precios de producción. Sin embargo, más que comprender las innovaciones tecnológicas como el paso que da origen a las transformaciones institucionales, el fin de los monopolios naturales y la libertad de los mercados, es más apropiado deducir que estas transformaciones desencadenan una mayor competencia en el mercado y mejores oportunidades para los participantes en la industria de las telecomunicaciones. De esa manera, para los gobiernos se generan nuevas oportunidades para estructurar y regular la industria (Levi-Faur, 1999).

En esta misma línea, Jordana y Sancho (1999) distinguieron tres ejes de la reforma: a) eliminar los llamados “monopolios naturales” a través de la privatización de empresas públicas, b) regular con equilibrios e imparcialidad para la libre competencia, y c) nuevas políticas públicas en el sector por medio de reformas institucionales que disminuyan la injerencia del poder público, evitando malas prácticas regulatorias. Una idea similar puede encontrarse en Rozas (2002), quien indicó que el principal objetivo de las reformas es

promover la competencia de las telecomunicaciones y descentralizar la industria, para así introducir criterios de eficiencia económica en la explotación de las telecomunicaciones por la vía de la maximización del excedente de los productores que debían operar en condición de competencia. Esto implica que los precios de los servicios de telecomunicaciones provistos adoptarían una forma racional en conformidad con las condiciones existentes en el mercado, poniéndose término a las distorsiones que se producían en mayor o menor medida según el monto de los subsidios aplicados en la fijación de tarifas de las empresas estatales integradas verticalmente, especialmente en la telefonía local, y por efecto de la exclusión de los costos de ciertas externalidades.

Por otra parte, el impacto de la mejora en la cobertura y el acceso a las telecomunicaciones sobre el desarrollo económico de los países de América Latina ha sido significativo. Estudios microeconómicos previos han mostrado que puede producirse un ahorro importante, directo e indirecto, para la población rural mediante el uso de teléfonos públicos financiados a través de programas de acceso universal. Otros estudios macroeconómicos han estimado un crecimiento anual del 10 % en el número de teléfonos móviles en América Latina, lo que contribuye entre un 0.3 % y 0.5 % al crecimiento del producto interno bruto (PIB). El crecimiento actual de la telefonía móvil en los 19 países miembros del Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones de América Latina (Regulatel)<sup>3</sup> contribuyó en un mínimo del 4.78 % al crecimiento anual promedio del PIB en estos países entre 2000 y 2005 (Stern, 2009).

Asimismo, Stern (2009) mencionó que la mayoría de los países de la región implementaron algún tipo de programa o política de acceso universal para aumentar el ingreso a las tecnologías, y expuso cuatro principales instrumentos utilizados que se detallan a continuación:

- Liberalización del mercado, combinada con iniciativas regulatorias que incluyen obligaciones de acceso universal y condiciones especiales que favorecen proyectos y operaciones en áreas de alto coste y bajos ingresos.

---

<sup>3</sup> Desde su creación en 1998, Regulatel se constituyó en una plataforma exclusiva de debate regulatorio para el intercambio de experiencias y mejores prácticas, teniendo en cuenta la importancia de la cooperación y coordinación para promover el crecimiento y desarrollo de las telecomunicaciones en América Latina (REGULATEL, 2021).

- Programas de Fondo de Acceso Universal, que ofrecen subsidios parciales para proyectos de acceso universal, que en gran medida se crearon para estimular la inversión en infraestructura del sector privado en regiones rurales, desatendidas y con servicios insuficientes. Los programas de Fondo de Acceso Universal, altamente dados a conocer y generalmente exitosos en muchos países de la región, entraron en funcionamiento a mediados de los noventa y se han convertido en modelos imitados en todo el mundo para canalizar subsidios para conseguir el acceso universal.
- Otros métodos de financiación e iniciativas de proyectos llevados a cabo por parte de gobiernos nacionales, regionales y locales, cooperativas u ONG. También hay un número creciente de operadores privados que tienen programas con el objetivo de expandir la cobertura en áreas rurales de alto coste e incrementar la demanda entre los consumidores de bajos ingresos.
- Intervenciones administradas y controladas por el Estado, que hacen uso de subsidios cruzados y otros mecanismos de financiación dentro de las empresas estatales. (p. 179)

A pesar de que muchos países de América Latina implementaron distintos modelos estratégicos de reforma e innovación en el sector de las telecomunicaciones, Argentina, Chile, Perú y Brasil privatizaron la industria, pero con nociones paralelamente distintas respecto a su desregulación y la adaptación de la doctrina mediante competencia en el mercado entre nuevos participantes. En un exceso, Chile optó anticipadamente por la reforma de desregulación y privatización en la industria, concediendo una mayor competencia en el sector. Argentina y México también privatizaron el sector de manera semejante, aunque de modo paulatino durante el transcurso de una década. Otros países de la región como Costa Rica y Uruguay prefirieron no privatizar la industria y optaron por innovar en el sector tecnológico, manteniendo al Estado como monopolio natural en el servicio de telecomunicaciones fijas y propiciando una mayor participación de operadores en comunicación móvil y servicios de alto valor añadido (Katz, 2001).

A causa del éxito inicial de las privatizaciones, hizo que muchos creyeran que la solución a los problemas de la baja penetración telefónica, niveles insuficientes de inversión, notorio retraso tecnológico y mala calidad del servicio era la venta de las empresas estatales de telefonía. Aunque la situación ha mejorado, América Latina todavía tiene una baja tasa de penetración telefónica que se traduce en que los hogares de la región que poseen un teléfono no superan un tercio del total. Debido a las enormes dificultades encontradas por los gobiernos para establecer condiciones reales de competencia en los mercados de esta industria y a la poca exigencia en cuanto a los requisitos de rendimiento establecidos para los operadores monopólicos, los precios han permanecido altos. Tras los primeros años posteriores a la privatización

y las inversiones en las redes fijas cayeron abruptamente en muchos países. (Rozas, 2002, p. 12)

Sin embargo, algunos países han seguido diferentes rutas de reforma y han fomentado en menor medida las transformaciones hacia un Estado regulador. Actualmente, existen países con diferentes contextos regulatorios, por lo que es posible encontrar regiones con una estrecha regulación pública y un alto nivel de libre competencia, así como países en los que todavía se mantiene dominante el monopolio natural, transitando por otros países que han avanzado en una nueva estructura institucional compleja. Lo anterior, considerando las transformaciones de reforma de Estado que se han llevado a cabo en la mayoría de los países de América Latina (Vellinga, 2018). En ese sentido, Jordana y Sancho (1999) afirmaron que “el ámbito de las telecomunicaciones, por su intensidad y gran simultaneidad temporal, constituye un ámbito muy atractivo para esclarecer las posibilidades de unas reformas efectivas, en el contexto de los procesos de cambio institucional actualmente en desarrollo” (p. 2).

### **3.4 Regulación de las telecomunicaciones en América Latina en la actualidad**

Cada vez son más los países que modifican y reestructuran sus marcos regulatorios. En los últimos años de la década de los ochenta, se autorizaron alrededor de la mitad de los decretos en el sector de telecomunicaciones o TIC de América Latina. En consecuencia, cerca de más de 15 países están analizando, planificando o concluyendo recientemente una reestructuración del marco regulatorio de la industria de las telecomunicaciones. Las leyes de la industria de las telecomunicaciones que actualmente no han sido autorizadas o reformadas, no manifiestan las modificaciones que ha probado el mercado como efecto de la transformación tecnológica (Cabrera y Gabarró, 2018).

Con base en el manual para la economía digital de la OCDE (2016), en América Latina se ha llevado a cabo considerablemente la creación de instituciones reguladoras en el ámbito de telecomunicaciones, con cierto nivel de independencia en relación con el poder político (ver Tabla 2). Sin embargo, a pesar de la elaboración y existencia de diversos proyectos respecto a las telecomunicaciones y TIC, no más de la mitad de los países de la región incluyen planes estratégicos que constituyen diferentes normas de fomento a la

expansión de infraestructura, competencia entre diferentes proveedores en el mercado, y servicios de telecomunicaciones mayormente eficientes. No obstante, estos planes estratégicos se encuentran ligados y coordinados frecuentemente por departamentos nacionales, responsables de la política de telecomunicaciones. En algunos otros países, la ejecución y planificación de políticas regulatorias se lleva a cabo a través de agencias reguladoras (OCDE, 2016).

La convergencia de los servicios de telecomunicaciones y los basados en TIC sobre la banda ancha ha suscitado un debate sobre la necesidad y conveniencia de crear autoridades de regulación convergentes, es decir, una única entidad reguladora en el sector de las tecnologías de la información y comunicación, con un alcance superior al sector de las telecomunicaciones. (Cabrera y Gabarró, 2018, p. 13)

**Tabla 2**

*Organismos reguladores de América Latina y el Caribe*

<b>País</b>	<b>Autoridad reguladora de telecomunicaciones</b>	<b>Año de creación</b>
Argentina	Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)	2009
Bolivia	Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT)	2009
Brasil	Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL)	1997
Chile	Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)	1977
Colombia	Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)	1994
Costa Rica	Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)	2009
Cuba	Ministerio de Comunicaciones	2013
Ecuador	Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones (ARCOTEL)	2015
El Salvador	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)	1996
Guatemala	Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT)	1997
Haití	Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	1969

Honduras	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	1995
Jamaica	Office of Utilities Regulation (OUR)	1995
México	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	2013
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR)	1982
Panamá	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)	1997
Paraguay	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	1995
Perú	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)	1991
Puerto Rico	Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones (JRTPR)	1996
República Dominicana	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)	1998
Trinidad y Tobago	Telecommunications Authority of Trinidad and Tobago (TATT)	2004
Uruguay	Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)	2001
Venezuela	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	1991

*Nota.* Adaptado de *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe*, por OCDE , 2016, OCDE.

La cuestión principal que entra en debate respecto al desarrollo y progreso en América Latina es la falta de solidez en los marcos regulatorios de las telecomunicaciones en países que establecen cambios constantemente, dado que esto disminuye el nivel de seguridad jurídica de los inversionistas en el mercado. En cuanto a la delegación de responsabilidades competentes, la falta de claridad entre el gobierno y las instituciones reguladoras autónomas del sector de telecomunicaciones genera interferencia y desfiguración de las atribuciones regulatorias proporcionadas. De modo que las políticas regulatorias consagradas se desarrollan en un contexto asimétrico y complicado, lo cual puede originar comportamientos

anticompetitivos por parte de los operadores mayormente preponderantes y la evasión de reglas apropiadas para una regulación eficiente y competitiva (OCDE, 2016).

Otra de las fallas analizadas en las autoridades reguladoras de telecomunicaciones en algunos de los países de América Latina y el Caribe consiste en que varias de las instituciones encargadas de la industria se encuentran controladas por el gobierno, incluso pudiendo rechazar sus decisiones. De este modo, el grado de independencia de los organismos reguladores disminuye y atrae efectos negativos en las leyes reguladoras que son orientadas al fomento de inversión privada y libre competencia. A pesar de que en las últimas décadas se ha fortalecido la autonomía de algunas agencias reguladoras, todavía se puede progresar en algunas cuestiones como el nombramiento de las autoridades responsables de las agencias reguladoras del sector, tomando en cuenta diversos factores, a saber, la transparencia, la experiencia y la pericia profesional. Por otra parte, algunos de los responsables reguladores mantienen mandatos excesivos, sobrepasando los seis años.

Además, se considera que una adecuada organización entre las instituciones responsables de la industria de las telecomunicaciones aumenta la eficiencia regulatoria y previene resoluciones contradictorias. En diversos países, las autoridades de competencia han establecido y difundido un comunicado para garantizar una mejor organización y precisar las prescripciones esenciales para la participación de cada ente de telecomunicaciones. No obstante, en lo que concierne a fusiones, adquisiciones y análisis de mercado y algunas otras cuestiones que impulsan una coordinación eficaz, todavía falta cierto margen de acción para progresar y ajustar las prescripciones escritas.

Distintos países de la región incluyen a los interesados en los planes nacionales del sector, mediante diversos mecanismos de participación como consejos consultivos, publicaciones en internet, consultas y audiencias públicas que facilitan la interacción entre los actores. Sin embargo, el establecimiento de estos mecanismos no se encuentra presente en todas las decisiones de regulación como la planificación de nuevas políticas, estrategias de banda ancha o investigación de mercado. Aunado a lo anterior, es habitual que se dispongan periodos cortos para la participación de los diferentes interesados a través de opiniones escritas. En muchos casos, incluso, no se anuncian los comentarios recibidos y tampoco se fundamenta la causa por la que el ente rechaza o admite comentarios.

### 3.5 Conclusiones

El sector de las telecomunicaciones ha sido, tal vez, el sector de infraestructura de red que más cambios y evolución tecnológica ha tenido, a lo largo del tiempo, en todo el mundo. Anteriormente, las telecomunicaciones estaban regidas por monopolios y, en la mayoría de los casos, era el Estado el encargado de administrar el sector; este fue uno de los primeros en ser reformado en el escenario de la liberalización y la privatización. Las entidades internacionales impulsaron, casi que de manera simultánea, en todos los países de renta media, un marco regulador eficaz para que los servicios públicos fueran aplicables a los operadores del sector privado y, de esta manera, poder promover la competencia y regular los monopolios (OECD, 2012, p. 63).

Debido a la gran variedad de infraestructuras y servicios involucrados en el sistema de la autoridad reguladora de las telecomunicaciones y su efecto con respecto a los intereses comerciales, particulares y públicos, el desarrollo de la regulación en este sector, implica una significativa redistribución de la riqueza y supone extensas redes de financiamiento en un gran número de países; precisamente, por esta razón, tiene consecuencias políticas importantes, lo que, a su vez, incrementa la posibilidad de una participación discrecional o de introducir cambios en las facultades y diseños de las ARI (Ozel & Unan, 2021).

A causa de lo anterior, el sector de las telecomunicaciones y el establecimiento de las ARI y su evolución institucional, llamó la atención de varios estudiosos, entre ellos, Gual y Trillas (2006), Gutiérrez y Berg (2000), Jordana y Sancho (1999), Laffont y Tirole (2000), Ozel y Unan (2021), Stern (2009), y Wellenius y Stern (1994). Estos académicos, dedicaron tiempo a analizar el comportamiento de los mercados y su grado de competencia en el sector; además, abordaron el tema del nivel de independencia de las ARI respecto al poder político, como uno de los principales elementos necesarios para aumentar la calidad de las políticas regulatorias. Asimismo, esta tesis doctoral estuvo centrada en analizar las relaciones que podían establecerse entre las organizaciones económicas y sociales y las ARI del sector, en los países latinoamericanos, todo esto con el objetivo de que las agencias establezcan políticas regulatorias efectivas y legítimas.

En el siguiente capítulo, fueron descritas las variables tanto independientes como dependientes, además de la metodología seguida con el propósito de medir los entornos de participación de los grupos de interés en las ARI del sector de las telecomunicaciones y, de esta manera, poder dar respuesta a la pregunta de investigación. De igual forma, fue expuesta la muestra de las ARI seleccionadas y cómo fueron recopilados los datos para poder elaborar la investigación.

## **Capítulo 4. Metodología de la investigación**

### **4.1 Diseño de la investigación**

En este capítulo se explican cuáles son los métodos, técnicas de investigación y las estrategias analíticas empleadas para examinar las causas e interacciones que se dan entre los grupos de interés y las agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones en los países de América Latina. Cabe recordar que esta tesis doctoral se centró en analizar bajo qué condiciones participan los grupos de interés en las ARI del sector de las telecomunicaciones en 14 países de América Latina. Particularmente, se propuso analizar los factores que podrían provocar un alto o bajo nivel de participación de los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias, relacionando la primera parte de la cuestión con el tipo de grupo de interés, contexto institucional de las agencias, contexto nacional y de mercado de los países en el que se desarrollan las agencias reguladoras, teniendo en cuenta el propósito con el que se incorporan en la toma de decisiones.

Para ello, se tuvieron en cuenta los diferentes análisis con respecto a las relaciones que se dan entre instituciones públicas y los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones, y las dimensiones que miden el grado de independencia política y la rendición de cuentas en agencias reguladoras (Beyers y Arras, 2020; Chaques, 2004; Pérez Durán, 2018; Gilardi, 2002; Juanatey et al., 2021; Querbach y Arndt, 2017; Wonka et al., 2010a). En ese sentido, como variable dependiente se definió el nivel de participación en los procesos de política regulatoria de las agencias y como variables independientes se tiene en cuenta factores relativos a las características de los grupos de interés, y variables relativas a las características institucionales de las ARI, el sector de las telecomunicaciones, y la calidad de la democracia en diferentes países.

Como primer paso de la estrategia empírica, se realizó la exploración sobre el continente americano, encontrando 20 agencias reguladoras que actualmente se desempeñan en el sector de las telecomunicaciones. En aras de identificar todas las agencias del sector que operan en América latina, se aprovechó la información publicada en la página web de Regulatel (<http://regulatel.org/w/asamblea-plenaria-de-regulatel/>).

**Tabla 3***Agencias reguladoras analizadas en los países de América Latina*

País	Agencia Reguladora	Año de creación
<b>Argentina</b>	Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)	2016
<b>Brasil</b>	Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL)	1997
<b>Chile</b>	Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)	1977
<b>Colombia</b>	Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)	1994
<b>Costa Rica</b>	Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)	2009
<b>Ecuador</b>	Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL)	2015
<b>El Salvador</b>	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)	1996
<b>Guatemala</b>	Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT)	1996
<b>Honduras</b>	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	1995
<b>México</b>	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	2013
<b>Panamá</b>	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)	1997
<b>Perú</b>	Organismo Superior de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)	1991
<b>República Dominicana</b>	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)	1998
<b>Uruguay</b>	Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)	2001

*Nota.* Elaboración propia, adaptado de *Asamblea plenaria de Regulatel*, por Regulatel, 2021, <http://regulatel.org/w/asamblea-plenaria-de-regulatel/>.

Sobre los actuales entes reguladores que son miembros del foro sobre los organismos reguladores de América Latina y la información obtenida del manual de política de banda ancha para América y el Caribe publicado por la OCDE (2016), de 20 agencias reguladoras identificadas se excluyeron seis: la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT) de Bolivia, el Ministerio de Comunica

(MINCOM) de Cuba, el Instituto de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR) de Nicaragua, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) de Paraguay, la Junta Reglamentaria de Telecomunicaciones (JRTPT) de Puerto Rico y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) de Venezuela. La causa por la cual se excluyeron seis de los 20 casos tiene que ver con la imposibilidad de acordar una entrevista con las personas que ocupan los cargos de máxima responsabilidad y la limitada información encontrada sobre los objetivos del estudio. La Tabla 3 resume las ARI analizadas.

El segundo paso en la estrategia empírica consistió en recopilar información de cada una de estas agencias a partir de su normativa, estatutos y páginas web. Esta información se utilizó para identificar a las personas que ocupan los cargos de mayor responsabilidad de las ARI y a algunos representantes de los grupos de interés que tienen acceso a los procesos regulatorios de las agencias. Asimismo, esta información sirvió para identificar que agencias incorporan a los grupos de interés, que tipo de grupos y a través de que mecanismos de participación lo hacen. Agregando a lo anterior, la información obtenida con respecto a las agencias reguladoras que incorporan en sus procesos regulatorios a los grupos de interés y diferentes actores no fue sencilla debido a la poca información publicada en las fuentes de información ya mencionadas. De ahí que, se optó por realizar entrevistas en profundidad con la finalidad de complementar la información ya obtenida, con las personas que están involucradas directamente en los procesos de políticas regulatorias.

La tercera etapa, consistió en el envío de invitaciones a entrevistas en profundidad y su realización a las personas con altos cargos de responsabilidad de las ARI y los representantes de las organizaciones sociales y los grupos de interés. A partir de las respuestas de los entrevistados que son los encargados de regular el sector de las telecomunicaciones en países de América Latina y los representantes de los grupos de interés, se identificaron diferencias en el acceso de los grupos de interés en los procesos regulatorios. Estas diferencias se identificaron en los tipos de grupos que participan, número, y frecuencia con la que lo hacen. En este sentido, en cuanto a la visión de Apaydin y Jordana (2020), con respecto a la rendición de cuentas voluntaria, las entrevistas en profundidad brindaron un mejor contexto sobre qué tipo de grupos participan, el número y la frecuencia y sus aportaciones, a través de diversos mecanismos de participación formales e informales.

La cuarta etapa consistió en el análisis de las respuestas de las entrevistas en profundidad y la operacionalización de las variables que se explican a continuación. De esta manera, el enfoque cuantitativo se desarrolló a través de la creación del índice que midió la variable dependiente (nivel de participación de los grupos de interés) y las variables independientes (tipo de grupos, mecanismos de participación, nivel de independencia, calidad de la democracia, nivel de desarrollo de las TIC, nivel de competencia y edad de la agencia) (ver Tabla 4).

**Tabla 4**

*Operacionalización de variables*

<b>Variable</b>	<b>Tipo</b>	<b>Definición</b>
Tipo de grupo	<i>Dummy</i> dicotómica	Si el grupo de interés participa en el proceso regulatorio, la variable toma el valor de 1 y si no lo hace toma el valor de 0.
Número de grupos del mismo tipo	Politómica	Este ítem mide con qué número de organizaciones del mismo tipo se reúne el regulador, y toma los valores entre 1 y 0.
Frecuencia de participación	Politómica	Este ítem mide con qué frecuencia se reúne el regulador con las organizaciones, y toma los valores entre 1 y 0.
Mecanismos de participación de los actores interesados	<i>Dummy</i> dicotómica	Si el tipo de mecanismo de participación existe, la variable toma el valor de 1, y si no, toma el valor de 0.
Tipo de aportación	Categoría	Valor numérico asignado a cada tipo de participación que aportan las organizaciones. Funciona como identificador.
Grado de independencia formal	Dicotómica y politómica	Información obtenida del reporte de la UIT. El índice de independencia formal toma los valores entre 1 y 0, y para el análisis se creó un cuestionario basado en el de Gilardi (2002).
Calidad de la democracia	Dicotómica y politómica	Información obtenida del índice de democracia de The Economics Intelligence Unit, 2020. El índice toma los valores entre 1 y 0, y se basan

		en la suma de puntuaciones de los indicadores de la categoría, convertida en una escala de 0 a 10.
Nivel de desarrollo de las TIC (IDI)	Continua	Información obtenida del Índice de Desarrollo de las TIC (IDI). El índice monitorea la evolución de las TIC entre países con base en 11 indicadores. Dentro de estas categorías se clasifica en una escala de 0 a 10.
Nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones	Politómica	Información obtenida y elaborada por la UIT sobre la base de 11 servicios distintos. La competencia se clasifica en tres niveles: competencia, competencia parcial y monopolio (1, 0.5, 0).
Edad de la agencia	Discreta	La medida relacionada con la edad de las agencias (antigüedad) se construye restando el año de creación de la agencia con el del año actual. Las fuentes de las fechas de creación son de páginas web y estatutos.

## 4.2 Variable dependiente: nivel de participación de los grupos de interés

El nivel de participación de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones de las ARI es la variable dependiente del análisis. Por lo tanto, una parte importante de la estrategia empírica se centró en identificar qué ARI incorporan grupos de interés y, asimismo, qué tipo de grupos son incorporados, teniendo en cuenta los mecanismos de participación formales e informales. Por otra parte, se prestó atención al número de grupos que participan y con qué frecuencia lo hacen, además de cuáles son sus aportaciones en los procesos regulatorios. Los componentes que se emplearon para la construcción del índice a través de la técnica de conjuntos difusos, se encargan de analizar el nivel de participación de los grupos de interés en cada una de las agencias objeto de estudio, y son basados en recientes estudios sobre el acceso de los grupos de interés y otros actores a los procesos de políticas regulatorias

de las agencias (Beyers y Arras, 2020; Durán, 2018; Juanatey et al., 2020; Querbach y Arndt, 2017).

De este modo, se plantearon algunos componentes que indican el nivel de participación que se podría dar entre las agencias reguladoras y grupos de interés, de manera que la recogida de datos se agrupó en cuatro componentes a) tipo de actor, b) número de actores del mismo tipo, c) frecuencia de la participación, y d) tipo de mecanismos de participación regulatoria. Cada variable está asociada a parte de las preguntas del cuestionario que se encuentra en la parte de anexos, aplicado en las entrevistas en profundidad, realizadas las personas con altos cargos de responsabilidad de las agencias reguladoras del sector de telecomunicaciones para países de América Latina y los representantes de los grupos de interés. Las primeras preguntas del cuestionario fueron de opción múltiple (dicotómicas y politómicas). Para la recogida de datos relacionados con la variable dependiente, se presentó una estrategia de análisis que se puede visualizar en la Tabla 5.

**Tabla 5**

*Estrategia analítica sobre el nivel de participación de los grupos de interés en los reguladores de telecomunicaciones*

<b>Componente: tipo de actor que participa</b>	<b>Categorías/Indicadores</b>	<b>Codificación numérica</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones de empresarios o actores de la industria (sector empresarial).</li> <li>• Asociaciones de consumidores (ONG).</li> <li>• Asociaciones de profesionistas (colegios).</li> <li>• Sindicatos.</li> <li>• Universidades, centros de investigación, entre otros (sector académico).</li> </ul>	Sí / No	1 / 0
	Sí / No	1 / 0
	Sí / No	1 / 0
	Sí / No	1 / 0
	Sí / No	1 / 0
<b>Componente: número de actores del mismo tipo</b>	<b>Categorías/Indicadores</b>	<b>Codificación numérica</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones de empresarios o actores de la industria (sector empresarial).</li> <li>• Asociaciones de consumidores (ONG).</li> </ul>	Más de cuatro.	1
	Entre dos y cuatro.	0.67
	Solo uno.	0.33

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones de profesionistas (colegios).</li> <li>• Sindicatos.</li> </ul> Universidades, centros de investigación, entre otros (sector académico).	Ninguno.	0
<b>Componente: frecuencia de la participación</b>	<b>Categorías/Indicadores</b>	<b>Codificación numérica</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones de empresarios o actores de la industria (sector empresarial).</li> <li>• Asociaciones de consumidores (ONG).</li> <li>• Asociaciones de profesionistas (colegios).</li> <li>• Sindicatos.</li> </ul> Universidades, centros de investigación, entre otros (sector académico).	Al menos una vez a la semana.	1
	Al menos una vez al mes.	0.75
	Al menos una vez cada tres meses.	0.5
	Al menos una vez en el último año.	0.25
	Nunca	0
<b>Componente: tipos de mecanismos de participación regulatoria</b>	<b>Categorías/Indicadores</b>	<b>Codificación numérica</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones de empresarios o actores de la industria (sector empresarial).</li> <li>• Asociaciones de consumidores (ONG).</li> <li>• Asociaciones de profesionistas (colegios).</li> <li>• Sindicatos.</li> </ul> Universidades, centros de investigación, entre otros (sector académico).	Reuniones públicas presenciales.	1/0
	Reuniones públicas virtuales	1/0
	Consulta informal con grupos seleccionados.	1/0
	Consulta pública a través de internet.	1/0
	Consejos u órganos consultivos.	1/0
<b>Componente: tipo de aportación por parte del actor</b>	<b>Categorías/Indicadores</b>	<b>Codificación categórica</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones de empresarios o actores de la industria (sector empresarial).</li> <li>• Asociaciones de consumidores (ONG).</li> <li>• Asociaciones de profesionistas (colegios).</li> <li>• Sindicatos.</li> </ul>	Experiencia y conocimientos técnicos.	1
	Legitimidad en la toma de decisiones.	2
	Consenso y colaboración en la toma de decisiones.	3

Universidades, centros de investigación, entre otros (sector académico).		
--	--	--

Cada componente se codificó numéricamente mediante la técnica de conjuntos difusos de una escala menor de 0 (menor nivel de participación) a 1 (mayor nivel de participación). El valor del índice a nivel variable es simplemente la integración de los componentes correspondientes. Los índices a nivel variable se agregan en un único índice de participación, que una vez más es simplemente la integración de los cuatro componentes a nivel de variable.

De esta manera, y de acuerdo con la Tabla 5, se identifica que las respuestas que más se acercan a 1, son las respuestas que representan un mayor nivel de participación de los grupos de interés, mientras que las respuestas cercanas al 0, son las respuestas que representan un menor nivel de participación.

Por otro lado, para definir el tipo de organización se han seguido los criterios de clasificación por el Grupo de Investigación de Análisis Comparado de la Agenda Política y las investigaciones realizadas anteriormente por autores como; Baumgartner y Leech (1998), Beyers et al. (2008) Beyers y Arras (2020), Pérez Durán (2018). Estos autores siguen muy de cerca la clasificación que realizan las instituciones como el Registro de Transparencia de la Comisión Europea. De acuerdo con estas clasificaciones, se definen los principales tipos de grupos que participan en los reguladores del sector:

- **Asociaciones de empresarios o actores de la industria:** este tipo de organizaciones representan los intereses de los empresarios, ya sea a nivel de cúpula o a nivel sectorial y territorial, según sea el caso. Una de sus principales actividades es hacer llegar a las instituciones de gobierno las aspiraciones del sector empresarial en relación con los tópicos económicos, ser parte de las negociaciones colectivas con respecto a condiciones laborales y salarios, proporcionar bienes (legales, formativos, materiales) a sus miembros, e impulsar el desarrollo industrial y económico.
- **Asociaciones de consumidores o grupos orientados a alguna causa (ONG):** este tipo de organizaciones buscan principalmente intereses generales, son independientes

y sin ánimo lucro en sus actividades. Para el sector de las telecomunicaciones, su objetivo es frecuentemente la defensa de los intereses de la ciudadanía en relación con las tarifas, los diferentes medios y sistemas de comunicación, y las nuevas tecnologías de la información.

- **Colegios de profesionistas:** este tipo de organizaciones son corporaciones del derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para la consecución de sus fines, esto es, la ordenación del ejercicio de las profesiones y la representación institucional de estas cuando estén sujetas a colegiación. Su principal actividad es la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.
- **Sindicatos:** son organizaciones de trabajadores que defienden los intereses de estos ante las empresas y el gobierno. Su actividad principal es la defensa y protección de los derechos laborales de sus representados.
- **Universidades o centros de investigación:** este tipo de organizaciones son de carácter público y privado. Por lo general, buscan la producción de conocimientos científicos y tecnológicos, y el enriquecimiento del acervo de capital intelectual y humano.

Por otra parte, se desarrolló un análisis de los diversos instrumentos de participación en política regulatoria recomendados por la OCDE. En ese sentido, la OCDE (2012) propuso a los gobiernos “comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria”, incluyendo:

Objetivos y marcos claros para la implementación, a fin de fomentar una legislación de alta calidad en todo el gobierno. Este enfoque de gobierno en su conjunto contribuye de manera decisiva a asegurar la cooperación eficaz de todas las instituciones que intervienen en el proceso regulador, y la aplicación sistemática de prácticas regulatorias en toda la administración. (Querbach y Arndt, 2017, p. 9)

Los países de América Latina aprovechan diversos mecanismos para interactuar con los actores interesados. La consulta pública por internet y la amplia difusión para recibir comentarios son los medios que utilizan con mayor frecuencia para que participen los actores interesados. Las instituciones gubernamentales también utilizan la asistencia a reuniones

públicas para recabar la opinión de las partes afectadas. Por ejemplo, los organismos reguladores de Brasil, Colombia y Ecuador organizan ese tipo de reuniones, incluso visitas regionales en algunos casos, para interactuar con los actores interesados. En los países de la región se utiliza la consulta con grupos seleccionados, tanto de carácter formal como informal. Esos grupos incluyen a representantes de empresas y sindicatos, cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil (Querbach y Arndt, 2017).

A partir de la conceptualización de diversos autores sobre mecanismos de participación en entidades públicas (Beyers y Arras, 2020; Fraussen et al., 2020; Skanavis et al., 2005), análisis de campo y estudios realizados por la OCDE (2017), se definieron los principales tipos de mecanismos de participación en las agencias reguladoras, como se expone a continuación:

- **Reuniones públicas:** las reuniones o audiencias públicas siguen representando la manera más frecuente de participación pública de cara a cara. Funcionan para lograr objetivos tales como el incremento del conocimiento del público y el intercambio de información entre los actores interesados y los responsables políticos, aportando a los responsables de la toma de decisiones los valores, supuestos y preferencias de los actores y público en general. Asimismo, facilitan información significativa que permita lograr un mejor resultado en la toma de decisiones, incrementando la transparencia y confianza en las instituciones.
- **Consulta formal con grupos seleccionados (por ejemplo, interlocutores):** la consulta formal implica herramientas como grupos de expertos, talleres y seminarios, o una combinación de los mencionados. Los responsables de la toma de decisiones se ponen en contacto con los representantes de los grupos de interés o diferentes partes interesadas, invitándolos a participar en los procesos de toma de decisiones.
- **Consulta informal con grupos seleccionados:** reuniones o interacciones que se llevan a cabo con los representantes de los grupos de interés o diversos actores fuera de los canales formales de participación.
- **Consulta pública a través de internet:** las consultas públicas han sido impulsadas de manera específica como un mecanismo que promueve la participación de diversos

actores en la toma de decisiones y procesos de políticas regulatorias. Los actores interesados serán capaces de participar mediante la presentación de sus comentarios por internet, lo que implica un menor esfuerzo que las reuniones públicas con los responsables políticos.

- **Consejo u órgano consultivo:** los consejos consultivos incluyen una gran diversidad de grupos que representan un grupo relativamente pequeño de ciudadanos que se reúnen para expresar ideas y posturas de distintos grupos y comunidades. Son expertos a los que las instituciones públicas recurren de manera continua para obtener información científica, económica y técnica externa en los procesos de toma de decisiones.

En primer lugar, se plantearon algunos componentes que indican el nivel de participación que se podría dar entre las agencias reguladoras y grupos de interés, de manera que la recogida de datos se agrupó en cinco variables: a) tipo de actor, b) número de actores del mismo tipo, c) frecuencia de la participación, y d) tipo de mecanismos de participación regulatoria. Cada variable está asociada a parte de las preguntas del cuestionario aplicado en las entrevistas en profundidad, realizadas a los funcionarios de las agencias reguladoras del sector de telecomunicaciones para países de América Latina. Las primeras preguntas del cuestionario fueron de opción múltiple (dicotómicas y politómicas). Para la recogida de datos relacionados con la variable dependiente, se presentó una estrategia de análisis que se puede visualizar en la Tabla 5.

### **4.3 Variables independientes**

¿En qué condiciones participan los grupos de interés en las agencias reguladoras del sector de telecomunicaciones para los países de América Latina? La elección del conjunto de condiciones causales está basada en las características institucionales de cada uno de los reguladores y países en los que se opera, además de las características del sector de las telecomunicaciones. Estas condiciones son: a) grado de independencia formal del regulador, b) calidad de la democracia del país, c) nivel de desarrollo en las tecnologías de la información, d) nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones, y e) edad del regulador.

## a) Grado de independencia formal del regulador

Cuando se habla de independencia formal de los reguladores, se está haciendo referencia a una institución pública que queda fuera de la estructura del gabinete del ejecutivo nacional, con cierto grado de separación de las presiones políticas cotidianas. Diversos estudiosos han acentuado la importancia de establecer una mayor independencia del regulador con respecto al poder político, que pueda implementar correctamente sus actividades regulatorias, elevando la confianza de los acuerdos políticos para captar mayor inversión y ser más sensibles a las preocupaciones de los ciudadanos y diversos grupos de la sociedad civil. En su *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, Brown et al. (2006) expusieron lo siguiente:

*La característica clave del modelo de regulador independiente es la independencia en la toma de decisiones. Esto significa que las decisiones del regulador se toman sin la aprobación previa de cualquier otra entidad gubernamental, y ninguna entidad que no sea un tribunal o un panel de apelación preestablecido puede anular las decisiones del regulador. Los pilares institucionales para la independencia en la toma de decisiones son la independencia organizativa (separada de los ministerios y departamentos existentes), la independencia financiera (una fuente de financiación asignada, segura y adecuada) y la independencia de gestión (autonomía sobre la administración interna y protección contra el despido sin causa justificada). La principal motivación para intentar crear una entidad reguladora independiente es “despolitizar” la fijación de tarifas y otras decisiones reguladora, aislando a la entidad reguladora de las consideraciones políticas cotidianas. Es un intento de alejarse de una regulación ministerial cerrada y a menudo imprevisible, al viejo estilo. (p. 50)*

Por otro lado, teniendo en cuenta las investigaciones anteriores sobre el grado de independencia formal de los reguladores, se agregó esta variable como condición causal de una mayor o menor interacción entre el regulador y los grupos de interés en los procesos regulatorios. Los datos esta variable se recogieron a partir del estudio realizado por la Oficina del Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT) de la UIT en el 2016, cuyo objetivo fue medir el grado independencia formal de las entidades regulatorias del sector de telecomunicaciones para los países hispanoparlantes de la región de las Américas.

Para dicho propósito, la UIT (2016) creó un cuestionario basado en el de Gilardi (2002-2005). Las preguntas de la encuesta se ajustaron y modificaron teniendo como base las encuestas originales. El cuestionario se repartió entre los países miembros de Regulatel.

Las preguntas se clasificaron en cinco dimensiones que miden la autonomía de los reguladores, a saber:

- Estado del jefe de la entidad regulatoria.
- Estado de los miembros del Consejo Directivo.
- La relación entre el regulador y el gobierno y el congreso.
- La autonomía financiera y organizacional del regulador.
- Las competencias regulatorias.

La codificación numérica de las preguntas del cuestionario se hizo de acuerdo con el de Gilardi (2002). Cada indicador toma el valor 1 como mayor grado de independencia y 0 como menor grado de independencia. Los indicadores se agregan al nivel de variable o categoría, para lo cual se encuentra el promedio de los indicadores individuales para cada categoría. Se calcula el valor promedio de los cinco índices de variable o categoría.

## **b) Calidad de la democracia**

Aunque los términos *libertad* y *democracia* se utilizan a menudo indistintamente, ambos no son sinónimos. La democracia puede considerarse como un conjunto de prácticas y principios que institucionalizan y, por tanto, protegen la libertad. Aunque no se ha llegado a un consenso sobre las definiciones precisas, la mayoría de los observadores están de acuerdo en que como mínimo las características fundamentales de una democracia incluyen un gobierno basado en la mayoría y el consentimiento de los gobernados, la existencia de elecciones libres y justas, la protección de los derechos de las minorías, y el respeto de los derechos humanos básicos. La democracia presupone la igualdad ante la ley, las garantías procesales y el pluralismo político. Se plantea la cuestión de si la referencia a estas características básicas es suficiente para un concepto satisfactorio de *democracia* (The Economist Intelligence Unit, 2021).

El índice de The Economist Intelligence Unit (2021) señala que las medidas de la democracia que reflejan el estado de las libertades políticas y civiles no son lo suficientemente gruesas. No abarcan suficientemente, o, en algunos casos, en absoluto. Los rasgos determinan el grado de sustantividad de la democracia. La libertad es un componente

esencial de la democracia, pero no es suficiente. En las medidas existentes, los elementos de participación política y funcionamiento del gobierno se tienen en cuenta solo de manera marginal y formal.

Las cinco categorías de este índice son: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, el funcionamiento del gobierno, la participación política, y la cultura política. Las cinco categorías están interrelacionadas y forman un conjunto conceptual coherente. La condición de celebrar elecciones competitivas libres y justas, y satisfacer los aspectos relacionados con la libertad política, es claramente la condición *sine qua non* de todas las definiciones. En una democracia, el gobierno es solo un elemento en un tejido social de muchas y variadas instituciones, organizaciones políticas y asociaciones. No se puede exigir a los ciudadanos que tomen parte del proceso político, y son libres de expresar su descontento no participando. Sin embargo, una democracia sana requiere de la participación activa y libremente elegida de los ciudadanos en la vida pública. Las democracias florecen cuando los ciudadanos están dispuestos a participar en el debate público, elegir representantes y afiliarse a los partidos políticos. Sin esta participación amplia y sostenida, la democracia empieza a marchitarse y a convertirse en el coto de pequeños grupos selectos.

El índice de democracia de The Economist Intelligence Unit, en una escala de 0 a 10, se basa en las calificaciones de 60 indicadores, agrupados en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política, y cultura política. Cada categoría tiene una calificación en una escala de 0 a 10, y el índice global es la media simple de los índices de las cinco categorías.

En su reporte sobre el nivel de la calidad de la democracia, The Economist Intelligence Unit (2021) mencionó una importante y diferenciadora característica de medición de la democracia. Además de registrar las evaluaciones de los especialistas, también se aplican encuestas de opinión pública, sobre todo la Encuesta Mundial de Valores. Los indicadores basados en las encuestas prevalecen en las dimensiones de participación y cultura políticas, y otros se aplican para las dimensiones de libertades civiles y funcionamiento del gobierno.

### **c) Desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación**

Las TIC se han vuelto imprescindibles, tanto para el progreso de las naciones como para la calidad de vida de las personas en general. Ante un patrón de progreso y desarrollo basado en información y conocimiento, la facilidad de las comunidades para utilizar las TIC se ha consolidado en un factor fundamental que permite un mayor beneficio sobre las ventajas que brindan los avances tecnológicos. En la actualidad, la sociedad se encuentra cada vez más sumergida en un contexto digital que se encarga de las relaciones sociales y económicas. Bajo dicho panorama, la participación de todas las personas es indispensable, para así aumentar la calidad de vida y la posibilidad de crecimiento económico, social y familiar (Cabrera y Gabarró, 2018).

Por su parte, Alemanno (2015) plateó que el avance de las TIC y la consiguiente influencia de la comunicación digital y los medios de comunicación en red han obligado a reconsiderar la participación de las partes interesadas en la elaboración de políticas de regulación. Las tecnologías que influyen, afectan y dan forma a la manera en que las personas participan en la vida cívica han evolucionado rápidamente y han aumentado los tipos y el número de oportunidades en línea para el empoderamiento cívico.

El Índice de Desarrollo de las TIC (IDT), que se publica anualmente desde 2009, es un índice compuesto que hasta 2017 combinaba 11 indicadores en una única medida de referencia. Se utiliza para monitorear y comparar la evolución de las TIC entre países a lo largo del tiempo. El IDI tiene como objetivo medir:

- el nivel y la evolución a lo largo del tiempo de los desarrollos de las TIC dentro de los países y la experiencia de esos países en relación con otros;
- avances en el desarrollo de las TIC tanto en países desarrollados como en desarrollo;
- la brecha digital, es decir, las diferencias entre países en términos de sus niveles de desarrollo de las TIC; y

- el potencial de desarrollo de las TIC y la medida en que los países pueden utilizarlas para mejorar el crecimiento y desarrollo en el contexto de las capacidades y habilidades disponibles.

El índice está diseñado para ser global y reflejar los cambios que tienen lugar en países con diferentes niveles de desarrollo de las TIC. Por lo tanto, se basa en un conjunto limitado de datos que pueden establecerse con una confianza razonable en países de todos los niveles de desarrollo.

#### **d) Nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones**

Para esta variable, se tuvo en cuenta la definición de la UIT. De acuerdo con Intven et al. (2000), cuando existe competencia en las económicas de mercado, dos o más proveedores diferentes compiten entre sí para vender sus bienes o servicios a los clientes. Los proveedores competitivos pueden ofrecer precios más bajos, más o mejores cantidades y paquetes o calidades de servicio para atraer a los clientes. La competencia sirve al interés público al inducir a los proveedores a ser más eficientes y a ofrecer una mayor variedad de productos y servicios a precios más bajos.

- **Competencia parcial:** en un mercado perfectamente competitivo, habría pocas o ninguna razón para que el gobierno interviniera para aplicar la política de competencia. Un mercado de este tipo estaría compuesto idealmente por un gran número de proveedores de productos o servicios, así como por un gran número de consumidores. Los consumidores tendrían información completa y libertad para tratar con cualquier proveedor elegido. No habría factores externos negativos asociados al comportamiento de los proveedores o de los consumidores. Ningún proveedor podría distorsionar el funcionamiento eficaz del mercado, ni la fijación de los precios o las condiciones de suministro. Sin embargo, la competencia nunca es perfecta y muchos mercados están dominados por unas empresas grandes o consolidadas. En estos mercados, los productores o proveedores suelen disponer de poder de mercado y ejercerlo en detrimento de los intereses del consumidor y de la calidad del sector considerado en su totalidad. La competencia parcial da lugar a una asignación “ineficiente del mercado”. El mercado es ineficaz cuando los recursos están mal

asignados o se distribuyen de forma ineficiente, lo que da lugar a despilfarros o pérdidas de valor.

- **Monopolio:** el monopolio puede ser el resultado de la ineficacia del mercado. El mercado monopolístico está frecuentemente relacionado con la fijación de precios excesivamente altos, niveles de prestación reducidos u otras formas de actuar que menoscaban los intereses del consumidor. Los acuerdos de colusión entre los proveedores son otro ejemplo de ineficacia del mercado. La colusión de proveedores puede aumentar los precios o restringir los productos, resultados estos a que da lugar también el monopolio.

Durante décadas anteriores, en la mayoría de los países, las telecomunicaciones se desarrollaron en un contexto monopolista. A medida que se fue introduciendo la competencia en los mercados de telecomunicaciones, comenzó a preocupar el hecho de que el operador establecido siguiera ejerciendo su poder de mercado, poder que constituye una forma especial de disfunción del mercado. Por ello, los organismos reguladores y de salvaguardia de la competencia deben intervenir en muchos países (Intven et al., 2000).

Para esta variable, se empleó la información obtenida del sitio web “El ojo de las TIC” de la UIT. La información recogida se centra en cinco servicios distintos de nivel de competencia: a) línea fija local, b) larga distancia fija internacional, c) puertas de enlace internacionales, d) telecomunicaciones móviles (3G y 4G) y e) servicios de internet. La codificación numérica comprende tres niveles: competencia, competencia parcial y monopolio; y se toman los valores de 1, 0.5 y 0 (Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT], 2020).

#### **4.4 Técnicas de investigación y métodos de investigación**

Para efectos de esta investigación, se adoptó un modelo mixto, positivista y constructivista, puesto que se desarrolló a través de técnicas cuantitativas como la construcción del índice multidimensional que mide la participación de los grupos de interés y técnicas cualitativas como la aplicación de entrevistas en profundidad. Los paradigmas o métodos mixtos han sido entendidos como un modelo de investigación, en el que se emplean estrategias cuantitativas y cualitativas en los tipos de preguntas, métodos de investigación, procesos de recolección y

análisis de datos (Tashakkori y Teddlie, 2009). Además, se conceptualiza como una investigación en la que el autor recolecta y examina datos, integra los resultados y hace conclusiones mediante métodos de carácter cuantitativo y cualitativo, en una única investigación (Tashakkori y Creswell, 2007).

Una de las cuestiones que se ha debatido en relación con los métodos mixtos tiene que ver con la compatibilidad epistemológica entre lo cualitativo y lo cuantitativo, y si los paradigmas que sustentan los métodos parten de supuestos paradigmáticos distintos sobre la teoría del conocimiento. Un paradigma es una visión de mundo o filosofía que tiñe el lente teórico y el acercamiento metodológico del investigador. El positivismo orienta la perspectiva cuantitativa y es común en las ciencias, busca determinar las causas y efectos, seleccionando variables y generalizando los resultados a cierta muestra (Hamui-sutton, 2013).

Por su parte, el constructivismo señala que los individuos edifican de forma activa sus conocimientos a partir de sus vivencias y aprendizajes anteriores, así como al afrontar desafíos situados. El pragmatismo, el tercer paradigma filosófico, se enfoca en las consecuencias, en la utilidad de la información y en la adopción de estrategias plurales basadas en prácticas sociales. Desde una perspectiva epistemológica, este es el que sustenta la metodología mixta de investigación (Hamui-sutton, 2013). La escuela filosófica de los métodos mixtos se centra en la base estructural de las investigaciones, en la unión de tres áreas: el marco teórico, las técnicas metodológicas y las aplicaciones prácticas de los hallazgos. Al añadir las estrategias metodológicas adecuadas de los métodos cuantitativos y cualitativos, se fortalece el estudio (Tashakkori y Teddlie, 2009).

En ese orden de ideas, se conceptualizaron cinco categorías de propósitos y objetivos para el uso del método mixto en proyectos de investigación: 1) para informar sobre el desarrollo de un método a partir del otro, al utilizarlos secuencialmente para incrementar la validez del constructo; 2) para explorar áreas que se superponen en el fenómeno de interés con el uso de distintos métodos con el fin de mejorarlos, ilustrarlos o clarificar los resultados; 3) para triangular y corroborar los resultados utilizando distintos tipos de datos; 4) para incrementar la problematización del estudio al hacer converger la metodología en varios componentes de la pregunta de investigación; y 5) para especificar las inconsistencias

descubiertas que abren nuevas perspectivas develadas en el análisis y los resultados al aplicar el método mixto (Greene et al., 1989).

#### **4.4.1 Entrevistas en profundidad**

Para el proceso de recolección de datos y la disposición de un canal de información de primera mano sobre la incorporación de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones de los reguladores del sector de las telecomunicaciones en el continente americano, se propuso realizar entrevistas cualitativas estructuradas a las personas que lideran las ARI y representan los grupos de interés. La entrevista en profundidad es una de las técnicas y métodos empíricos más utilizados que permiten recabar información a los estudiosos de las ciencias sociales (Díaz-Bravo et al., 2013; Rubin y Rubin, 2011). La entrevista forma parte de las técnicas de investigación social cualitativas, cuya función es interpretar los motivos profundos que tienen los agentes a la hora de actuar o pensar de determinado modo con respecto a distintos problemas sociales. Para ello, a través de una serie de preguntas estructuradas, un contacto directo y bajo condiciones controladas, el entrevistador interpreta los aspectos más significativos y diferenciales de los sujetos o grupos que son entrevistados durante la investigación que se lleva a cabo (Taguenca y Elmonte, 2012).

Dicha técnica cuenta con múltiples ventajas: posibilita adentrarse en las particularidades que ofrecen las narraciones de fuentes de primera mano y, al mismo tiempo, posibilita adentrarse en la vivencia de las personas, profundizar y detectar lo trascendente, interpretar y entender las propias perspectivas que los entrevistados disponen con respecto a sus vivencias, situaciones o experiencias (Robles, 2011; Taylor et al., 2015). Tal como establecieron Díaz-Bravo et al. (2013), la entrevista da una mayor efectividad que el cuestionario, dado que se consigue información mucho más completa y profunda. Adicionalmente, hace más fácil el proceso de despejar dudas en el curso de la entrevista, garantizando respuestas de mayor utilidad.

Teniendo en cuenta los propósitos de la investigación, se realizó el número adecuado de entrevistas. En este caso, se escogió el tipo de entrevista estructurada o enfocada:

Las preguntas se fijan de antemano, con un determinado orden y contiene un conjunto de categorías y opciones para que el sujeto elija. Se aplica en forma rígida a todos los sujetos del estudio. Tiene la ventaja de la sistematización, la cual facilita la clasificación y análisis, asimismo, presenta una alta objetividad y confiabilidad. (Díaz-Bravo et al., 2013, p. 163)

La información recolectada se trianguló con los resultados obtenidos a partir de la documentación o estatutos del sector objeto de análisis, registros de archivos disponibles y páginas web de las agencias reguladoras para el análisis comparado entre agencias reguladas del sector de telecomunicaciones en América Latina.

Durante el desarrollo del análisis, se siguieron las siete etapas expuestas por Klave y Brinkmann (2009): “tematizar, diseñar, entrevistar, transcribir, analizar, verificar e informar” (p. 97). Antes de realizar las entrevistas, las preguntas se prepararon, estructuraron y ordenaron a través de guías de entrevista que contenían los temas adecuados para la investigación y la información necesaria para cada entrevistado. En las entrevistas que se llevaron a cabo con los funcionarios y representantes de los grupos de interés, se profundizó en cuestiones clave relacionadas con la incorporación de los grupos de interés en los procesos regulatorios.

Con el fin de seleccionar a los agentes pertinentes del sector de las telecomunicaciones para la aplicación de las entrevistas, se llevó a cabo una búsqueda a través de los sitios web institucionales de cada agencia reguladora y diversas fuentes del internet, para determinar el nombre y datos generales de los responsables de las agencias. Durante este periodo, se les contactó por diversos medios como, por ejemplo, correo electrónico institucional, Twitter, LinkedIn, Facebook, entre otros, en el que se les enviaron las invitaciones para las entrevistas reiterando la invitación de la entrevista para fines académicos (ver la carta invitación en el anexo). De tal forma, se llevaron a cabo 14 entrevistas a las personas con cargos de alta responsabilidad en las agencias reguladoras. Además, se entrevistaron a 30 grupos de interés que participan en 12 de las 14 agencias objeto de estudio, identificándolos a través de los datos publicados en las páginas web de las agencias, y por medio de la información obtenida en las entrevistas en profundidad con funcionarios de los diversos reguladores y representantes de los grupos de interés que participan en la toma de decisiones. En este sentido, el tipo de muestra que se siguió para las

entrevistas en profundidad de los representantes de los grupos de interés es el de bola de nieve (Goodman, 1961).

Asimismo, en total se realizaron 43 entrevistas: 14 para las personas con cargos de alta responsabilidad de los reguladores, y 30 para los representantes de los grupos de interés. Todo ello, abarcando un periodo de 3 meses (del 03 de septiembre al 02 de diciembre). Debido a la crisis sanitaria del COVID-19 y a la complicación de traslado de un país a otro, se llevaron a cabo bajo la modalidad virtual. Las entrevistas de los funcionarios tuvieron una duración de entre 20 y 40 minutos y las de los representantes de los grupos de interés contaron con una duración de entre 15 y 30 min, para un total de 15 horas de video. Las transcripciones de las entrevistas se encuentran en el apartado de Anexos, al igual que el listado de los entrevistados.

Para el cumplimiento de los objetivos y la comprobación de las hipótesis de esta tesis doctoral, las preguntas se abordaron en las siguientes áreas : 1) tipo de grupos de interés que son incorporados en la toma de decisiones de los reguladores, 2) número de grupos, 3) frecuencia con la que son incorporados, 4) mecanismos o estrategias de participación, 5) motivo por el que los grupos son incorporados en la toma de decisiones, y 6) los factores que podrían influir en que haya una alta o baja participación de los grupos en los procesos regulatorios.

Antes de cada entrevista se notificó a todos los entrevistados sobre la finalidad del estudio y el uso de sus respuestas para este análisis de tesis doctoral.

#### **4.4.2 Método de análisis**

Por otra parte, se trabajó con los datos de las diferentes dimensiones e indicadores ya mencionados para el análisis de variables, específicamente sobre el nivel de participación de los grupos de interés. La información cualitativa obtenida se transformó en información cuantitativa, asignando un valor numérico a cada posible respuesta a una determinada pregunta. Con los datos obtenidos a través de las entrevistas en profundidad, documentos oficiales y páginas web, se realizó la construcción del índice a través del “análisis comparativo de conjuntos difusos”, usando el software MATLAB. Seguidamente, se desarrolló un análisis descriptivo sobre el tipo de grupos que son incluidos en la toma de

decisiones de los reguladores, número aproximado por cada tipo de grupo, frecuencia con la que son incluidos y través de qué mecanismos de participación. Luego, se llevaron a cabo las correlaciones con la mayoría de las variables independientes (nivel de independencia, calidad de la democracia, desarrollo de las TIC, nivel de competencia y edad de la agencia) y la variable dependiente (nivel de participación de los grupos de interés). El análisis de correlación se relaciona de manera estrecha con el de regresión, aunque conceptualmente los dos son muy diferentes. En el análisis de correlación, el objetivo principal es medir la fuerza o el grado de asociación lineal entre dos variables (Gujarati y Porter, 2010). De esta manera, se realizó la comprobación o rechazo de algunas de las hipótesis planteadas.

El método de análisis comparativo cualitativo (QCA) se relaciona con el método de lógica o conjuntos difusos. En los últimos años, ha sido aplicado por los académicos sociales que han optado por los estudios de casos múltiples como estrategia de investigación (Rihoux, 2006). La lógica difusa es una metodología que proporciona una manera simple y elegante de obtener una conclusión a partir de información de entrada vaga, ambigua, imprecisa, con ruido o incompleta. En términos generales, el método de la lógica difusa reproduce la forma en que una persona toma decisiones a partir de información con las características ya mencionadas. En este sentido, entre las ventajas que presenta la lógica difusa se encuentra la capacidad de llevar a cabo sistemas basados en ella, ya sea en hardware, software o en la mezcla de ambos.

La lógica difusa es un método que inicialmente fue empleado por la inteligencia artificial, ayudando a manejar información con un elevado nivel de ambigüedad, de esta forma se distingue de la lógica tradicional, que maneja información puntal y precisa. Asimismo, este método acepta trabajar con valores intermedios que definen la valoración de respuestas, tales como sí/no, verdadero/falso, negro/blanco, caliente/frío, pequeño/grande, cerca/lejos, pocos/muchos, entre otros (D'Negri y De Vito 2006). En las últimas décadas se ha incrementado considerablemente la aplicación de los conjuntos difusos en una diversidad de ciencias sociales. En psicología, por ejemplo, han aparecido teorías de la percepción basadas en conjuntos difusos. Del mismo modo, en sociología y ciencia política se ha justificado a los conjuntos difusos como facilitadores de la investigación, dirigida a la

diversidad y reforzando la unión entre la teoría y el análisis de datos (Mueller y Nelson, 2006).

Lofti A. Zaded, profesor de la Universidad de California, inconforme con los conjuntos clásicos que solo permiten opciones binarias o dicotómicas, definió a la lógica difusa como una manera de codificar información autorizando pertenencias parciales a unos conjuntos que, en contraposición con los usuales, nombró “conjuntos difusos” (D’Negri y De Vito 2006). El método comparativo hace hincapié en la naturaleza configuracional de los casos y la prevalencia de los efectos y las interacciones complejas. Más recientemente, esbozó la aplicabilidad de las matemáticas de “conjuntos difusos” al análisis de casos. La elección de este método se consideró pertinente, dado que una de sus principales características es “la medición de los casos según sus casos de pertenencia, entre 0 y 1, en categorías cualitativas. Por ejemplo, en lugar de dar una medida nominal u ordinal de qué tan democrático es un país, se puede describir “totalmente” en el conjunto de democracias con (puntuación de 1), “mayormente” en (puntuación de 0.75), “más dentro que fuera” (por encima de 0.5), “mayormente fuera” (0.25), “totalmente fuera” (0) y viceversa” (Bennett y Elman, 2006, p. 468).

Debido a algunas de las limitaciones del QCA y a las demandas diversificadas de una comunidad de investigadores cada vez más extensa, en los últimos años se ha desarrollado la técnica de conjuntos difusos. El método de la lógica difusa se caracteriza por no estar restringido a situaciones de muestras pequeñas y, de hecho, se adapta bastante bien a situaciones de muestras grandes; es decir, a diseños de investigación en los que la comprensión de cada caso individual importa mucho menos. En lo que respecta al enfoque, puede argumentarse que constituye una vía algo distinta para tratar de salvar la brecha entre los enfoques cualitativos y cuantitativos. El punto de partida del QCA se encuentra más en los casos del mundo cualitativo; mientras que el punto de partida de los conjuntos difusos se halla más en las variables y la generalización, esto es, en el mundo cuantitativo. Por lo tanto, los conjuntos difusos deberían considerarse más bien como un reto para el análisis cuantitativo estadístico y correlacional convencional (Rihoux, 2006).

## 4.6 Conclusiones

Es fundamental analizar la incorporación de los grupos de interés en los procesos de las políticas regulatorias de las ARI, teniendo en cuenta las características que los definen como actores políticos que pueden proporcionar legitimidad, información y experiencia para establecer políticas efectivas y legítimas; en adición, también es importante analizar su incorporación según el contexto nacional, institucional y del mercado en el que son desarrolladas las políticas públicas. En el caso de las ARI, estas buscan preservar su autonomía porque tener la reputación de ser un regulador independiente e imparcial es una característica constitutiva de su legitimidad.

Asimismo, las preocupaciones de legitimidad implican que, al interactuar con los intereses sociales, las agencias, así como sus directores, deben evitar situaciones que los hagan demasiado dependientes de un solo tipo de interés (Arras y Beyers, 2020); bajo esta premisa, fue considerada oportuna la selección de variables como, por ejemplo, el tipo de grupo, grado de independencia y edad de las ARI, nivel de democratización de los países en los que son establecidas, nivel de desarrollo de las TIC y nivel de competencia del mercado, puesto que estos factores podrían determinar un mayor acceso de los grupos de interés a las ARI.

La gran mayoría de estudios previos sobre la delegación de tareas regulatorias, estuvieron centrados en analizar la independencia de las agencias reguladoras respecto al poder político y sus determinantes (Gilardi, 2005c; Guardiancich y Guidi, 2016; Maggetti, 2007; Ozel y Unan, 2021; Pavón, 2018; Jordana y Ramió, 2010; Wonka y Rittberger, 2010b), a excepción de autores como Beyers y Arras (2020), Pérez Durán (2018), Juanatey et al. (2020) y Querbach y Arndt (2017) quienes investigaron, de manera sistemática, qué tipo de actores y a través de qué mecanismos o estrategias, las agencias reguladoras incorporan a las organizaciones de consumidores y usuarios, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y otro tipo de organizaciones, dentro de los procesos de políticas regulatorias.

De igual manera, la novedad de la presente investigación, es que esta estuvo centrada en el estudio acerca del acceso de los grupos de interés en las ARI del sector de las telecomunicaciones que son establecidas en países de América Latina; además, estuvo

concentrada en estudiar qué tipo de grupos y a través de qué mecanismos de participación, son incluidos en los procesos regulatorios de las agencias. Desde esta misma perspectiva, la investigación también analizó el número de grupos que participan y la frecuencia con que lo hacen; sin embargo, no solo estuvo centrada en el acceso de dichos grupos por medio de un solo mecanismo de participación, como es el caso de las consultas públicas, sino por medio de dos de las herramientas más conocidas y utilizadas, como lo son las audiencias públicas y los consejos consultivos.

Adicionalmente, esta investigación no solo centró su análisis en los estatutos y las páginas web de las agencias reguladoras, dado que fue considerado más conveniente realizar entrevistas en profundidad a los funcionarios con los cargos más representativos de las ARI y, posteriormente, a algunos de los representantes de los grupos de interés que participan en los procesos de políticas regulatorias; esto tuvo la finalidad de disponer de una fuente de información de primera mano acerca de la participación de los grupos en los procesos regulatorios y entender el objetivo por el que cada uno de estos tipos son incorporados.

En los siguientes capítulos, fueron presentados los resultados teniendo en cuenta:

- a. Los diversos tipos de grupos que participan en los procesos de políticas regulatorias, el número, la frecuencia y los mecanismos establecidos para su incorporación; en adición, fue realizado un breve análisis descriptivo sobre el índice de participación integrado por los cuatro componentes ya mencionados.
- b. Los factores que explican el nivel de participación de los grupos de interés en las ARI de las telecomunicaciones en América Latina, bajo la perspectiva de que existen diferencias significativas en los niveles de participación, aunque los componentes de gobernanza regulatoria fueron manifestados mediante la creación de agencias reguladoras, con la visión de impulsar una mayor participación de intereses sociales en las políticas regulatorias para fortalecer la calidad en la regulación.

## **Capítulo 5. Explicación de la diversidad de grupos de interés en las agencias**

Este capítulo tiene como objetivo explicar el acceso de los grupos de interés a las agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones en países de América Latina. El capítulo explica el tipo y número de grupos que tienen acceso a la formulación de políticas regulatorias, con qué frecuencia se reúne cada tipo de grupo con el regulador, a través de qué mecanismos de participación lo hacen y con qué finalidad son incluidos. El capítulo va orientado a comprobar las dos primeras hipótesis de esta tesis doctoral. De acuerdo con la discusión teórica desarrollada en el capítulo 2 se espera que los grupos empresariales ocupen un papel de privilegio respecto a cualquier otro tipo de interés. Los grupos empresariales interactúan con los reguladores, y lo hacen con más intensidad que cualquier otro tipo de grupo de interés. Por otro lado, de acuerdo con análisis previos Beyers y Arras, (2020) y Chaqués-Bonafont y Medina (2021), se espera que las agencias reguladoras incluyan a otros grupos de tipos, como ONG o asociaciones de consumidores y a los grupos de expertos, pero con menos regularidad y a través de estrategias de participación diferentes.

De este modo, el predominio de los grupos que representan al sector empresarial se da de manera formal e informal a través de diversas estrategias e instrumentos de participación (Chaques Bonafont, 2004; Pérez Durán, 2018; Juanatey et al., 2020; Querbach y Arndt, 2017; Rhodes y Marsh, 1992). Los grupos empresariales suministran información técnica y especializada a los responsables de tomar las decisiones, además de participar de manera frecuente en la supervisión de actividades de gobierno como, por ejemplo, iniciativas de ley, reformas constitucionales, implementación de programas políticos, formulación de políticas regulatorias en diversos sectores como el de las telecomunicaciones, entre otras. Al ser incluidos en la elaboración de políticas, los grupos empresariales cuentan con el privilegio de defender sus preferencias y presentar sus argumentos sobre los daños o beneficios que se podrían generar como consecuencia de diversas decisiones políticas (Bell, 2012; Chaqués-Bonafont y Medina, 2021; Coglianese et al., 2004).

El resto del capítulo explica cómo las agencias reguladoras de las telecomunicaciones demandan de información que les permita superar los problemas que generan los fallos del

mercado y preparar las acciones para afrontar estos fallos, de forma que les permita realizar estimaciones sobre las probables repercusiones de las decisiones regulatorias planteadas. La necesidad de este tipo de información provoca que las agencias se relacionen más con grupos empresariales, puesto que estos disponen de pericia resultante de su estatus en un ámbito económico específico (Pagliari y Young, 2016). Por otro lado, los resultados del estudio ponen de manifiesto la importancia de obtener información política que pudieran ofrecer las asociaciones de carácter social y de representación ciudadana, con respecto a la desigualdad en el uso de las telecomunicaciones y las demandas de los usuarios. Del mismo modo, las ONG que son incluidas en la formulación de políticas, pueden desarrollar diversas tareas que oscilan desde la definición de la agenda (Joachim, 2007; Keck & Sikkink, 1998) hasta la implementación de políticas y la provisión de servicios sociales (Ebrahim, 2005).

Las agencias necesitan de esta información y en la mayoría de las ocasiones, incorporan a estos grupos. Sin embargo, la participación de las ONG y otro tipo de grupos de interés es menos intensa y frecuente que el de las organizaciones empresariales y las empresas en las agencias reguladoras del sector. Esto no quiere decir que se ignore la participación de otro tipo de grupos como las asociaciones de consumidores, profesionistas, universidades y otros grupos, por lo que resulta relevante incorporarlos con carácter puntual y menos regular. Asimismo, en el caso de las ONG se les tiene en cuenta como grupos de defensa que son aptos para suministrar información significativa en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas a nivel nacional e internacional. Es decir, inciden en los efectos de las políticas al suministrar información puntual y relevante a los encargados de tomar las decisiones en diversas áreas políticas (Muñoz Marquez, 2016).

La incorporación de organizaciones que representan a la ciudadanía pone de manifiesto como las políticas en materia regulatoria, no solo se limitan a cuestiones técnicas, sino que también tratan de dar respuesta a las necesidades y preferencias de los ciudadanos en general. En este sentido, se observa que los procesos de formulación de políticas suelen ser complejos y no lineales, y en ellos se pueden incluir diversos grupos y actores interesados que plantean diferentes formas de entender los problemas y también tienen diferentes intereses. Los responsables de la formulación de políticas no solo precisan información técnica sobre las diferentes ideas y preferencias para alcanzar sus propuestas de políticas. En un contexto de

creciente intervención pública y complejidad administrativa, el papel de los grupos de interesen no es solo proporcionar información de carácter técnico referente al impacto de las políticas, sino que también se centra en determinar los planes y estrategias idóneas que sirvan para alcanzar los objetivos políticos planteados, como, por ejemplo, en qué momento se requiere negociar sobre asuntos de gran interés con los actores involucrados en el sector o área que se es regulada. A este respecto, el analista político no se limita a la creación de información sobre cuestiones concretas, sino que se concentra en desarrollar las estrategias políticas y la evaluación de los instrumentos políticos (Chaqués-Bonafont y Jordana, 2022).

En resumen, los resultados que se exponen a continuación corroboran la hipótesis planteada en el marco teórico. Los grupos empresariales interactúan con las agencias reguladoras con más intensidad que cualquier otro tipo de grupo de interés. Su influencia no solo reside en sus habilidades para organizarse y mantenerse a lo largo del tiempo, sino también en la manera en que se configura el proceso de elaboración de políticas y las necesidades de información del regulador. En este marco, las agencias reguladoras incluyen a las asociaciones de consumidores y a otro tipo de grupos, pero con menos regularidad y a través de diferentes estrategias de participación. Los resultados demuestran que las 14 agencias de telecomunicaciones establecidas en América Latina incluyen en sus mecanismos de participación a los grupos de interés de tipo empresarial y los grupos de consumidores, pero no todas incluyen a otro tipo de grupos como colegios profesionales, sindicatos y grupos de expertos. Los resultados del estudio también evidencian que, aunque todas las agencias incorporan a los grupos empresariales y consumidores, lo hacen con diferente intensidad; es decir, la inclusión de estos grupos se da en todas las agencias, pero no de la misma manera. Los grupos de interés del ámbito empresarial son los de mayor número y los que participan con mayor frecuencia en los procesos, en gran medida, por el tipo de información que pueden suministrar a las agencias.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se muestran los tipos y el número de grupos que participan en los procesos de políticas regulatorias, además de la frecuencia de veces que lo hacen y el tipo de recurso o información que aporta cada tipo de grupo en la toma de decisiones de los reguladores del sector de las telecomunicaciones. En segundo lugar, se describe a través de qué estrategias o mecanismos formales e informales

de participación tienen acceso los diferentes tipos de grupos de interés en los procesos de toma de decisiones de los reguladores. Por último, se analizan los resultados del índice desarrollado a través de la técnica de la lógica difusa que mide el nivel de participación de los grupos de interés en las agencias del sector de telecomunicaciones, establecidas en países de América Latina.

## 5.1 Grupos de interés que participan en las agencias reguladoras

### A) Tipos de grupos que participan

La Tabla 6, informa que las 14 agencias reguladoras independientes del sector de las telecomunicaciones que operan en América Latina y son parte del análisis, incorporan a los grupos de interés en sus procesos de políticas regulatorias. En todos los casos, se reconoce el papel de los grupos de interés como actores necesarios para llevar a cabo diferentes funciones en la regulación del ámbito de las telecomunicaciones. Del mismo modo, los resultados ponen de manifiesto que en todos los casos analizados, se incorporan dos tipos de grupos de interés, las organizaciones empresariales, y las organizaciones de defensa de los intereses de los consumidores, seguido de los grupos de académicos, representantes de las universidades y centros de investigación, que están presente en 12 de los 14 casos analizados, los grupos de profesionales, que se incorporan en 8 de los 14 casos analizados, y por último los sindicatos los cuales solo obtienen acceso en 2 del total de las agencias analizadas.

**Tabla 6**

*Proporción de agencias que dan participación a diversos tipos de grupos de interés (porcentajes)*

Grupos de interés	Agencias reguladoras	
	N.º	%
Asociaciones de empresarios	14	100 %
Asociaciones de consumidores	14	100 %
Asociaciones de profesionales	8	57.14 %
Sindicatos	2	14.29 %
Universidades, centros de investigación, entre otros (ámbito académico)	12	85.71 %

La Tabla 7 informa de las diferencias en la incorporación de diferentes tipos de grupos de interés entre países. Los grupos de interés de tipo empresarial y consumidores obtienen acceso en los procesos de política del total de las agencias del estudio. Por el contrario, en el caso de los grupos del ámbito académico, la participación se da en 12 casos (85.71 de los reguladores): URSEC de Uruguay, SUBTEL de Chile, CRC de Colombia, SUTEL de Costa Rica, SIGET de El Salvador, CONATEL de Honduras, IFETEL de México, ASEP de Panamá, ANATEL de Brasil, ARCOTEL de Ecuador, OSIPTEL de Perú e INDOTEL de República Dominicana. Las únicas excepciones son: ENACOM de Argentina y SIT de Guatemala. En el caso de los grupos profesionales, están presentes en la mayoría de los casos analizados con excepción de: ENACOM de Argentina, ANATEL de Brasil, ARCOTEL de Ecuador, OSIPTEL de Perú, INDOTEL de República Dominicana y SIT de Guatemala. Por último, los sindicatos solo están presentes en URSEC de Uruguay y ENACOM de Argentina.

**Tabla 7**

*Participación de diversos tipos de grupos de interés por agencia*

País	Agencia	Tipos de grupos de interés				
		Asociaciones de empresarios (sector empresarial)	Asociaciones de consumidores (ONG)	Asociaciones de profesionales (Colegios)	Sindicatos	Universidades, Centros de investigación, etc. (ámbito académico)
<b>Argentina</b>	ENACOM	Sí	Sí	No	Sí	No
<b>Brasil</b>	ANATEL	Sí	Sí	No	No	Sí
<b>Chile</b>	SUBTEL	Sí	Sí	Sí	No	Sí
<b>Colombia</b>	CRC	Sí	Sí	Sí	No	Sí
<b>Costa Rica</b>	SUTEL	Sí	Sí	Sí	No	Sí
<b>Ecuador</b>	ARCOTEL	Sí	Sí	No	No	Sí
<b>El Salvador</b>	SIGET	Sí	Sí	Sí	No	Sí
<b>Guatemala</b>	SIT	Sí	Sí	No	No	No
<b>Honduras</b>	CONATEL	Sí	Sí	Sí	No	Sí
<b>México</b>	IFETEL	Sí	Sí	Sí	No	Sí
<b>Panamá</b>	ASEP	Sí	Sí	Sí	No	Sí
<b>Perú</b>	OSIPTEL	Sí	Sí	No	No	Sí
<b>República Dominicana</b>	INDOTEL	Sí	Sí	No	No	Sí
<b>Uruguay</b>	URSEC	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Por consiguiente, la Tabla 7 también pone de manifiesto que existen diferencias en la diversidad de los grupos de interés que participan en las ARI de países de América Latina.

En el caso de la URSEC de Uruguay, el acceso de los grupos de interés es muy diverso dado que existe representación de todos y cada uno de los grupos de interés, organizaciones empresariales, organizaciones para la defensa de los intereses de los consumidores, grupos del ámbito académico, organizaciones profesionales y sindicatos. El caso contrario sería el SIT, regulador de telecomunicaciones en Guatemala que solo da acceso a dos tipos de grupos: asociaciones de empresarios, y las asociaciones de consumidores como asesores en el proceso de política regulatoria.

Por otro lado, existen ocho casos que dan acceso a un conjunto más diverso de grupos de interés (57.14 de los reguladores): URSEC de Uruguay, SUBTEL de Chile, CRC de Colombia, SUTEL de Costa Rica, SIGET de El Salvador, CONATEL de Honduras, IFETEL de México y ASEP de Panamá. Además de incluir a las asociaciones de empresarios, consumidores y académicos en sus procesos de toma de decisiones, también incluyen a asociaciones de tipo profesionales. Por otra parte, en el caso de ENACOM de Argentina, ANATEL de Brasil, ARCOTEL de Ecuador, OSIPTEL de Perú, INDOTEL de República Dominicana, solo dan acceso a tres tipos de grupos y son normalmente representados: grupos de empresarios, consumidores y grupos del ámbito académico. Por su parte, la SIT de Guatemala solo da acceso a dos tipos de grupos: asociaciones de empresarios y de consumidores. Dentro de este orden, se considera que los sindicatos son el tipo de grupos de interés que menos obtiene acceso a los procesos de toma de decisiones de las agencias, solo ENACOM de Argentina y URSEC de Uruguay establecen la participación de los sindicatos en alguno de sus mecanismos de participación.

## B) Fragmentación de la representación por tipo de grupos

La Tabla 8 indica el número de representantes por tipo de grupos de interés que participan en los procesos de formulación de políticas en cada una de las 14 agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones para países de América Latina. Siguiendo el formato de las entrevistas, los resultados se clasifican a partir de tres categorías cualitativas (solo participa un grupo, participan dos o tres, participan más de cuatro). Tal y como se explica en la metodología, al final se adoptó esta estrategia de clasificación dado que, en la mayoría de los casos, el máximo responsable de las ARI, en las entrevistas daba un número aproximado siguiendo estos parámetros. Además de la construcción del índice de participación a través

de la técnica de conjuntos difusos, considerando este método pertinente, dado que una de sus principales características es la medición de los casos según su nivel de pertenencia a cada caso particular, entre 0 y 1, en categorías cualitativas.

Los resultados ponen de manifiesto que existen diferencias importantes en el grado de fragmentación de la participación de los grupos de interés, por tipo de grupo. En el caso de las organizaciones empresariales, en tan solo un caso la participación está monopolizada por una organización empresarial, es el caso del SIT de Guatemala. En el resto de los casos como, OSIPTEL de Perú, CRC de Colombia, ARCOTEL de Ecuador y CONATEL de Honduras, las empresas solo están representadas entre dos o tres asociaciones o cámaras sectoriales.

**Tabla 8**

*Número de grupos que participan en la formulación de políticas regulatorias por proporción de agencias (porcentajes)*

Grupos de interés	Agencias reguladoras					
	Más de cuatro		Más de uno		Solo con uno	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Asociaciones de empresarios	9	64.29 %	4	28.57 %	1	7.14 %
Asociaciones de consumidores	5	35.71 %	5	35.71 %	4	28.57 %
Asociaciones de profesionales	1	7.14 %	0	0.00 %	7	50.00 %
Sindicatos	0	0.00 %	2	14.29 %	0	0.00 %
Universidades, centros de investigación, entre otros (ámbito académico)	2	14.29 %	5	35.71 %	5	35.71 %

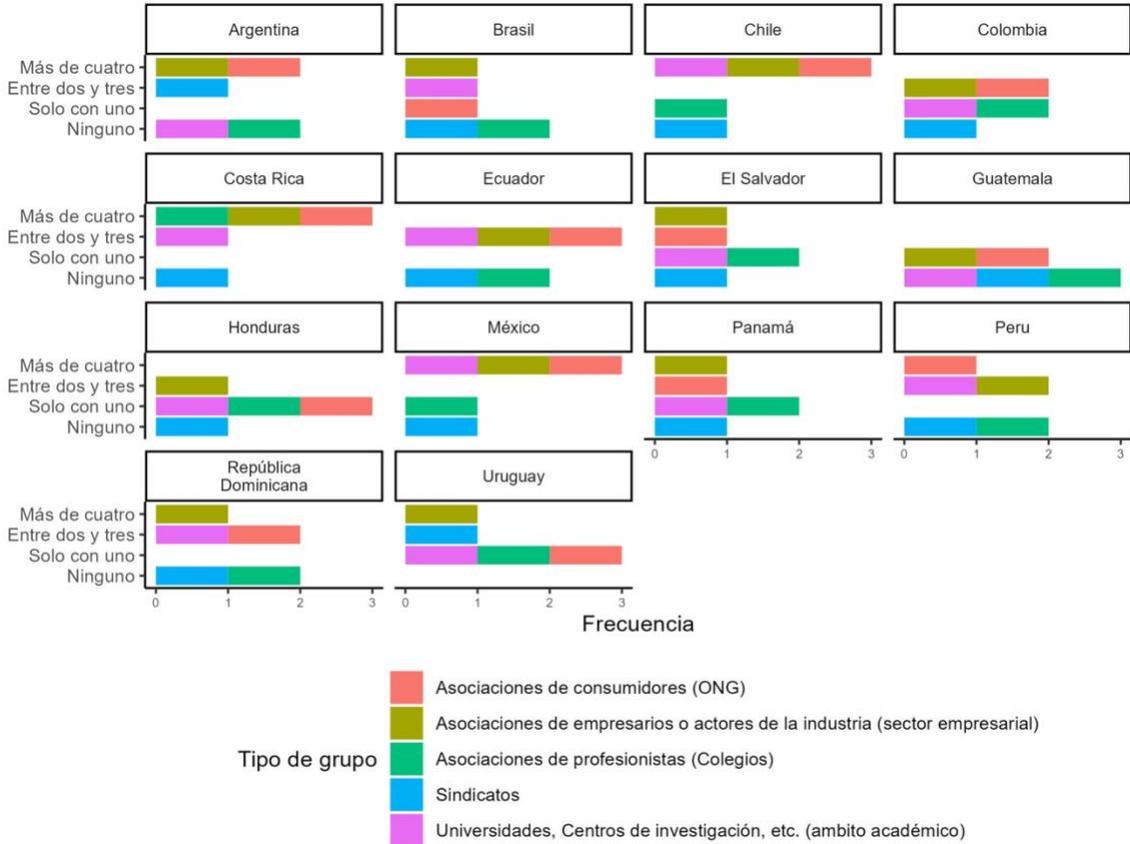
El segundo tipo de grupos con mayor porcentaje de número de representantes del mismo tipo de grupo son los consumidores, quienes participan en los procesos de toma de decisiones de cinco agencias (35.71 %), con más de cuatro representantes y para la segunda categoría entre dos y tres en cinco agencias (35.71 %). Sin embargo, el número de representantes que tienen acceso a los procesos de toma de decisiones de los reguladores por parte de los grupos empresariales para la primera categoría, casi duplica al de los grupos de consumidores y asociaciones del sector académico las cuatriplica. A pesar de que estos grupos normalmente obtienen acceso a las agencias, estos suelen ser superados en número

por los grupos empresariales de la mayoría de las agencias. Por otro lado, se observaron diferencias importantes en lo que respecta a los grupos de tipo empresarial y otros grupos como las asociaciones profesionales, además de los sindicatos, que establecen una participación casi inexistente en los procesos de política regulatoria.

En todo caso, es importante analizar estos datos, observando el número de grupos de interés que participan por cada una de las agencias reguladoras del estudio, en donde se identifica que, si bien algunas agencias dan acceso a un conjunto más diverso de grupos, en particular se le da acceso a más número de grupos de tipo empresarial que otros grupos (ver Figura 1).

**Figura 1**

*Número de grupos que participan en el proceso de política regulatoria por agencia*



Como se evidencia en la Figura 1, las agencias reguladoras que incluyen una mayor diversidad de grupos en sus procesos de toma de decisiones también incorporan a un mayor

número de grupos de interés de tipo empresarial y consumidores, como es el caso de SUTEL de Costa Rica, SUBTEL de Chile e IFETEL de México. No obstante, conviene mencionar que, aunque otras agencias como URSEC de Uruguay, SIGET de El Salvador, ASEP de Panamá y CONATEL de Honduras establezcan la participación de los grupos de consumidores, colegios de profesionales y grupos de expertos en sus procesos de toma de decisiones, la presencia de los grupos empresariales es mayor en número de representantes a excepción de en un solo caso del estudio, OSIPTEL de Perú, que da participación a un mayor número de representantes para grupos de consumidores que grupos empresariales y grupos de expertos del ámbito académico, con más de cuatro.

### C) Frecuencia de participación

Otra de las variables a tener en cuenta en el análisis es la frecuencia de la interacción, es decir, la frecuencia con la que el regulador da acceso a los diferentes grupos en sus procesos de toma de decisiones. Eventualmente, a partir de las respuestas de las entrevistas a funcionarios de los reguladores y a algunos representantes de los grupos de interés que obtienen acceso a los procesos de toma de decisiones, se identificó mayor frecuencia de participación a los grupos empresariales o actores de la industria. A título ilustrativo, en la Tabla 9 se expone el porcentaje de frecuencia de veces que participa cada tipo de grupo de interés en los procesos de toma de decisiones de las agencias a través de cuatro categorías cualitativas (al menos una vez a la semana, una vez al mes, una vez cada tres meses y una vez en el último año). En este análisis se muestra un comportamiento similar al anterior sobre el número de grupos que tiene acceso a los reguladores.

De acuerdo con la Tabla 9, los grupos empresariales participan más veces que otro tipo de grupos en los procesos de políticas regulatorias. Para la primera categoría, los grupos empresariales quintuplican a las asociaciones de consumidores en porcentaje de agencias que incluyen al menos una vez a la semana a este tipo de grupos en sus procesos de toma de decisiones, y solo para la segunda categoría se presenta un resultado parecido entre los dos tipos de grupos. Por otro lado, se identifica a los grupos de expertos, quienes, a pesar de también tener acceso a la toma de decisiones por las agencias, no son tan frecuentes.

**Tabla 9**

*Frecuencia de veces que participan los tipos de grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias por proporción de agencias (porcentajes)*

Grupos de interés	Agencias reguladoras							
	Al menos una vez a la semana		Al menos una vez al mes		Al menos una vez cada tres meses		Al menos una vez en el último año	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Asociaciones de empresarios	5	35.71 %	7	50.00 %	1	7.14 %	1	7.14 %
Asociaciones de consumidores	1	7.14 %	8	57.14 %	3	21.43 %	2	14.29 %
Asociaciones de profesionales	0	0.00 %	1	7.14 %	3	21.43 %	4	28.57 %
Sindicatos	0	0.00 %	0	0.00 %	2	14.29 %	0	0.00 %
Universidades, centros de investigación, entre otros.	2	14.29 %	4	28.57 %	3	21.43 %	3	21.43 %

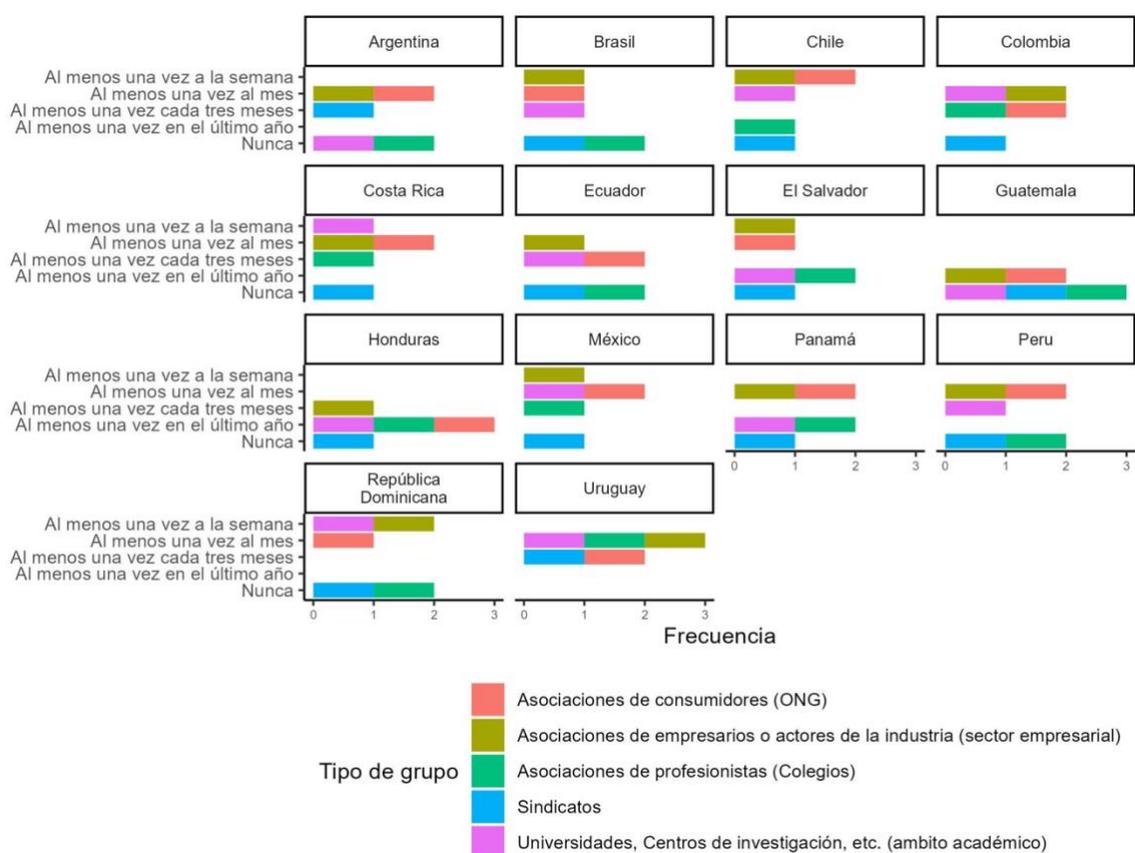
Cabe resaltar que la frecuencia de participación de los grupos empresariales sobre otro tipo de grupos, como las asociaciones profesionales y grupos del ámbito académico, es aún más significativa para la primera y segunda categoría. Lo mismo ocurre para el caso de los sindicatos, quienes tienen una participación prácticamente inexistente y solo participan en la toma de decisiones del 14.29 % de los reguladores al menos una vez cada tres meses. Por lo tanto, los resultados indican que las asociaciones empresariales participan más veces en los procesos de toma de decisiones de las agencias, en el que la mayoría de los funcionarios establecen que estas reuniones se llevan a cabo entre al menos una vez a la semana y una vez al mes con este tipo de grupos.

En la Figura 2 se muestra la frecuencia de veces con la que participan los diferentes tipos de grupos de interés para cada una de las 14 agencias objeto de análisis. Tal como se visualiza, los grupos de interés de tipo empresarial son incluidos con mayor frecuencia en los procesos de formulación de política regulatoria de cinco agencias: SUBTEL de Chile, IFETEL de México, INDOTEL de República Dominicana, ANATEL de Brasil y SIGET de El Salvador. A partir las respuestas de los funcionarios, fue posible inferir que, si bien algunas agencias incluyen en sus mecanismos de participación mayor diversidad de tipo de grupos de interés, no los incluyen con la misma intensidad que otros como los grupos empresariales;

siendo este el caso de SUBTEL de Chile, IFETEL de México y SIGET de El Salvador. Por lo tanto, aunque más de la mitad de las agencias reguladoras del sector establezcan participación de diversos tipos de grupos de interés, a través de algún mecanismo formal o informal, el análisis muestra que en mayor medida los grupos de interés de tipo empresarial tienen una posición más activa en los procesos de toma de decisiones de la mayoría de las agencias.

**Figura 2**

*Frecuencia de veces que participa cada tipo de grupo por agencia*



D) Aportación de los grupos de interés a las ARI

A continuación, en la Tabla 10 se expone uno de los indicadores más relevantes de la investigación, el tipo de recurso que aporta cada tipo de grupo de interés en su participación en los procesos de políticas regulatorias de las ARI.

De acuerdo con las respuestas de las entrevistas en profundidad realizadas a los funcionarios de las ARI, se pudo inferir que las asociaciones de empresarios son los grupos de interés que aportan más recursos a las agencias reguladoras, seguidos de los grupos de consumidores, grupos de expertos y los colegios de profesionales. Para los sindicatos se observó un comportamiento similar a los anteriores, en el que solo dos de las agencias que dan acceso a este tipo de grupos respondieron que estos solo les aportan legitimidad en la toma de decisiones. Los funcionarios de más de la mitad de las agencias respondieron que los grupos empresariales les aportan experiencia y conocimientos técnicos, legitimidad en la toma de decisiones y consenso, y colaboración en la toma de decisiones.

**Tabla 10**

*Aportes por los diversos tipos de grupos de interés por proporción de agencias (porcentajes)*

Grupos de interés	Experiencia y conocimientos técnicos		Legitimidad en la toma de decisiones		Consenso y colaboración en la toma de decisiones	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Asociaciones de empresarios	12	85.71 %	10	71.29 %	10	71.43 %
Asociaciones de consumidores	6	42.86 %	7	50.00 %	6	42.86 %
Asociaciones de profesionales	7	50.00 %	4	28.57 %	2	14.29 %
Sindicatos	0	0.00 %	2	14.29 %	0	0.00 %
Universidades, centros de investigación, entre otros.	11	78.57 %	3	21.43 %	5	35.71 %

Además, a partir del análisis de preguntas con respuestas cerradas que se realizaron a los funcionarios de los reguladores sobre la importancia del por qué incluir en sus procesos de políticas regulatorias a cada tipo de grupo de interés, tal y como se ilustra en las transcripciones de las entrevistas que están en el apartado de Anexos, varios funcionarios explicaron otras de las razones sobre el por qué dan acceso a los grupos de interés de tipo empresarial.

En algunos casos, la participación de las organizaciones empresariales se valora de forma muy positiva, haciendo referencia a funciones muy diversas, como por ejemplo en el caso de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia:

Además de los recursos que ya mencioné (experiencia, legitimidad y consenso en la toma de decisiones) que podrían aportar estos grupos, creo que también enriquecen aún más la discusión regulatoria, ya que, le permiten a la entidad contar con diferentes elementos sobre las realidades del mercado de las telecomunicaciones y asimismo fortalecer el qué hacer regulatorio impulsando políticas en beneficio de todos. (Funcionaria del regulador de telecomunicaciones de Colombia, 6 de octubre de 2021, comunicación personal)

También, se valora la capacidad de las organizaciones empresariales para aproximar al regulador a las realidades del mercado. Así, en el caso de la Superintendencia de Telecomunicaciones de Costa Rica, se enfatiza que:

En el caso de los sectores empresariales la OCDE desde hace más de 6 años ha promovido que los entes regulatorios, no sean entes de escritorio, es decir; que la toma de decisiones de los entes regulatorios sean a partir de las realidades de los mercados y por ello se promueve mayor acercamiento previo a la toma de decisiones de un diagnóstico real del mercado, una sincronía entre lo que el mercado requiere, versus lo que el ente regulatorio promueve, entonces definitivamente ellos aportan la realidad de los requerimientos del mercado y en base a eso se toman decisiones de un mercado en competencia. (Funcionaria del regulador de telecomunicaciones de Costa Rica, 30 de septiembre de 2021. comunicación personal)

En otros casos, las respuestas estuvieron algo relacionadas con el contexto de la pandemia de COVID-19, como es el caso del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México, quién considera que:

En segundo lugar de esto, para el caso de la pandemia a diferencia de los que hicieron otros países y otras autoridades de ordenar, de no desconectar a los usuarios aun cuando no te puedan pagar, por ejemplo, que algunos países lo hicieron, nosotros a través de grupos de trabajo, de reuniones y de pláticas con la industria o actores regulados, se logró que dieran algunos paquetes sumamente accesibles, en el caso de prepago, regalaban megabytes de datos o mensajes de datos y otros servicios. Entonces creo que tener esta interacción con ellos nos lleva a esta parte de consenso y colaboración definitivamente, y el hecho de escuchar a estas partes también fortalece las tomas de decisiones. (Funcionario del regulador de telecomunicaciones en México, 3 de septiembre de 2021, comunicación personal)

De acuerdo con la teoría y los apartados anteriores, estos resultados evidencian que las ARI tienden a relacionarse en mayor medida con los grupos empresariales, la exigencia

y la voluntad de las industrias reguladas para desarrollar conocimientos técnicos, ejercer presión y participar en los procesos de política regulatoria es elevada. Asimismo, las asociaciones que representan a estas industrias pueden proveer de recursos e información de mayor significancia a los reguladores, al contar con ventajas informativas que provienen de la experiencia de sus estatutos en un campo económico determinado, lo cual se deriva del conocimiento de las empresas miembros que adquieren experiencia como consecuencia de sus actividades diarias (Bouwen, 2002; Chaqués-Bonafont y Medina, 2021; Dür y Mateo, 2013; Pagliari y Young, 2016).

Finalmente, es importante señalar que la participación de estos grupos no solo se da en una estrategia o mecanismos de participación, sino también en uno o varios. En el siguiente apartado se expone a través de qué estrategias o mecanismos de participación las agencias les dan acceso a los diversos tipos de grupos de interés para incidir en la formulación de políticas regulatorias.

## **5.2 Participación formal e informal de los grupos de interés en las agencias reguladoras de América Latina**

Después de confirmar la primera hipótesis sobre el posicionamiento de los grupos empresariales en el acceso a la toma de decisiones de los reguladores, se propuso indagar si los demás grupos de interés tienen acceso a los procesos de políticas regulatorias y a través de qué estrategias o mecanismos de participación lo consiguen.

Asimismo, el establecimiento de mecanismos que dan acceso a los grupos de interés, desencadena numerosas oportunidades, puesto que, a través de estos espacios, los grupos pueden hacer llegar sus demandas y transmitir a los responsables públicos sus puntos de vista y diferentes maneras de pensar sobre la situación actual del sector al que se pertenezca a expensas de la exclusión práctica de otros actores interés (Chaqués-Bonafont y Medina, 2021). En esta perspectiva, la incorporación de diversos grupos de interés al proceso de toma de decisiones se puede establecer por medio de normas formales e informales que especifican qué grupos participan y qué actividades desarrollan en cada ámbito (Chaqués, 2020; McFarland, 2007). Las reformas de gobernanza que han modificado la manera en que actores sociales como las partes interesadas y los ciudadanos en general, se relacionan con entes

públicos y enfatizan la obligación de analizar novedosas formas de rendición de cuentas híbrida (Mizrahi y Minchuk, 2019).

De esta manera, con el propósito de examinar la disposición de los creadores y funcionarios de las agencias al momento de incorporar la representación formal e informal de los grupos de interés en los reguladores del sector de las telecomunicaciones, se analizaron los marcos regulatorios, páginas web y respuestas de los funcionarios de las agencias, para incluir así mecanismos de participación para la representación de los actores interesados en los procesos de toma de decisiones de políticas regulatorias. En este caso, se hizo especial énfasis en los consejos consultivos, las consultas públicas, las consultas formales e informales con grupos seleccionados y las reuniones públicas. No todas las agencias reguladoras establecen los mismos instrumentos de participación para incorporar a los mismos tipos de grupos en la toma de decisiones, teniendo en cuenta que tampoco se incluyen con la misma intensidad. Como se mencionó anteriormente, este análisis se basó en estudios recientes sobre rendición de cuentas voluntaria (Apaydin y Jordana, 2020).

En algunos casos, la participación de las organizaciones no es formalmente establecida en las constituciones de las agencias, y son las agencias las que informalmente a través de distintos mecanismos incorporan a las organizaciones, como por ejemplo en el caso del Ente Nacional de Comunicación de Argentina quien acentúa que:

Primero le quiero aclarar lo siguiente: como las telecomunicaciones no estaban reguladas, a diferencia de lo que ocurre con otros servicios públicos como, la luz el gas y el agua que tiene una formalidad con audiencias públicas, aquí la participación es informal, eso no significa que no haya participación, pero en el órgano regulador no existe esa participación, existe esa participación en el dialogo del órgano regulador con las asociaciones, entonces nosotros interactuamos con las empresas, con las asociaciones de consumidores y con los sindicatos. Lo hacemos como consulta de manera informal a través de diferentes espacios, porque no está escrito en un lugar. (Funcionario del regulador de telecomunicaciones en Argentina, 2 de noviembre de 2021, comunicación personal)

En otros casos, las respuestas también estuvieron relacionadas con la informalidad de las ARI para reunirse con las organizaciones. Tal es caso del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México, quien enfatiza lo siguiente:

Te comento que como practica interna del regulador, no está escrita en ningún lado ni mucho menos, tenemos reservados algunos días en el mes, para en esos días atender

solicitudes de entrevistas que nos hacen las diversos actores y asociaciones, y así incluirlos en estos espacios que utilizamos para interactuar con ellos. Además, convocamos a los otros comisionados para poder dialogar en su conjunto con estos interesados. (Funcionario del regulador de telecomunicaciones en México, 3 de septiembre de 2021, comunicación personal)

La Tabla 11 resume la proporción de agencias que establecen diferentes mecanismos de participación para cada uno de los tipos de grupos de interés. Los resultados muestran que los mecanismos de participación establecidos por las agencias reguladoras y que más destacan son los siguientes: consultas públicas, consultas formales con grupos seleccionados y reuniones o audiencias públicas.

**Tabla 11**

*Mecanismos de participación de las agencias reguladoras por proporción de agencias*

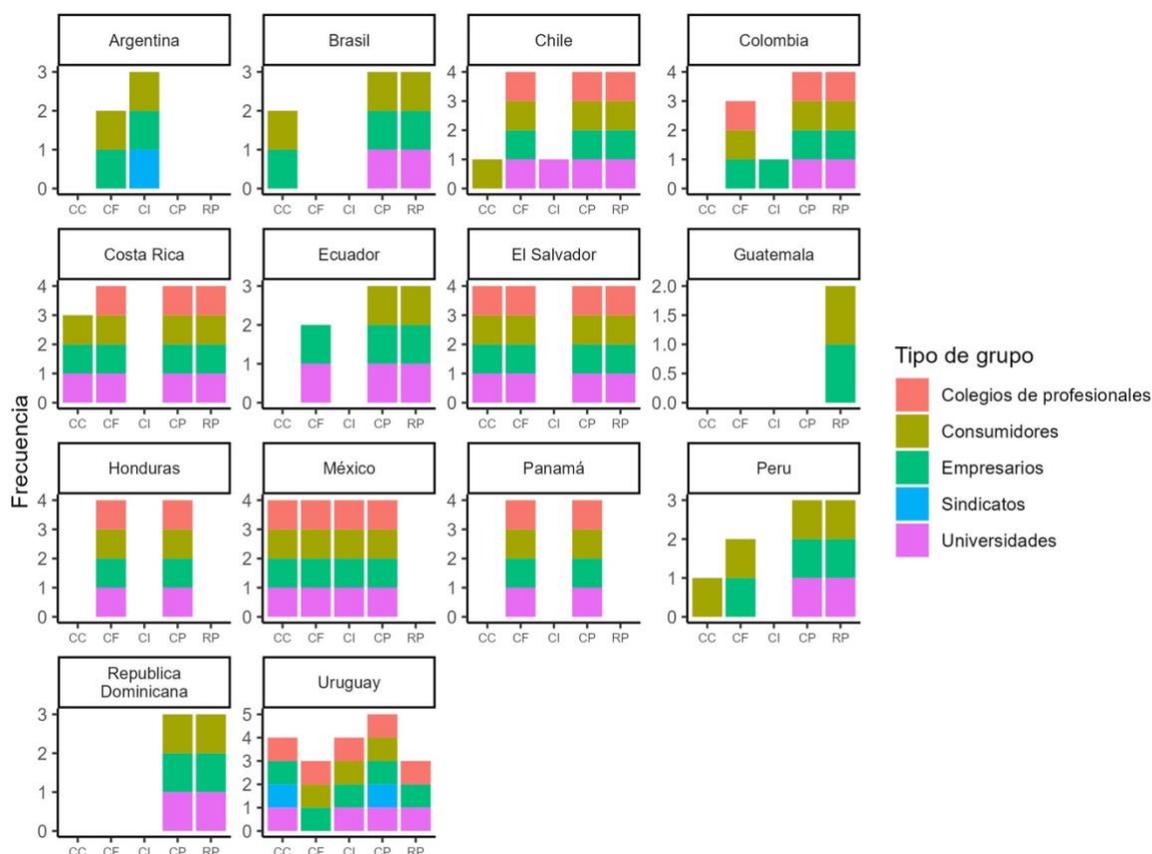
Grupos de interés	Mecanismos de participación									
	Reuniones públicas presenciales		Consulta formal con grupos seleccionados		Consulta informal con grupos seleccionados		Consultas públicas		Consejo u órgano consultivo	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Asociaciones de empresarios	10	71.43 %	11	78.57 %	4	28.57 %	12	85.71 %	5	35.71 %
Asociaciones de consumidores	9	64.29 %	10	71.43 %	3	21.43 %	12	85.71 %	6	42.86 %
Asociaciones de profesionales	5	35.71 %	8	57.14 %	2	14.29 %	8	57.14 %	3	21.43 %
Sindicatos	0	0.00 %	0	0.00 %	1	7.14 %	1	7.14 %	1	7.14 %
Universidades, centros de investigación, entre otros (ámbito académico)	9	64.29 %	7	50.00 %	3	21.43 %	12	85.71 %	4	28.57 %

Entre estos mecanismos se encuentran tres tipos amplios de grupos que normalmente participan en los procesos regulatorios de las agencias, a saber: asociaciones de empresarios, asociaciones de consumidores y grupos o actores del ámbito académico. Por otro lado, están las consultas informales con grupos seleccionados y los consejos consultivos, siendo estos mecanismos establecidos en menos de la mitad de las agencias y solo a través de estos

mecanismos han tenido la oportunidad de acceder los sindicatos, los grupos con menor representación en la toma de decisiones de las agencias.

**Figura 3**

*Participación de los grupos de interés en diferentes mecanismos de participación de las ARI*



Desde una perspectiva más particular, se consideró pertinente analizar cada una de las agencias, especialmente los mecanismos de participación que establecen para dar acceso a cada tipo de grupos de interés en la formulación de sus políticas regulatorias. Como se puede observar en la Figura 3, siete agencias (50 % de los reguladores) son las que definen más de tres mecanismos de participación para interactuar con los grupos de interés: SUBTEL de Chile, CRC de Colombia, SUTEL de Costa Rica, SIGET de El Salvador, IFETEL de México, OSIPTEL de Perú y URSEC de Uruguay. Asimismo, se muestra que estas agencias dan acceso a cuatro tipos de grupos (grupos de empresarios, consumidores, expertos y

colegios de profesionales) a excepción de OSIPTEL de Perú, que solo omite el acceso a colegios de profesionales.

En el caso de reguladores como ENACOM de Argentina, CONATEL de Honduras, ASEP de Panamá e INDOTEL de República Dominicana, normalmente solo se establecen dos mecanismos de participación (consultas formales y consultas públicas). En el extremo se encuentra la SIT de Guatemala, la cual fija solo un mecanismo de participación (reuniones públicas). En particular, cada una de las agencias establece algún mecanismo de participación para interactuar con los diversos tipos de interesados, pero no todos integran a los mismos tipos de grupos y con la misma intensidad.

Por último, es menester señalar que, aunque algunas agencias reguladoras establezcan más y diferentes estrategias o mecanismos de participación que otras, siempre incluyen a los mismos grupos, pero con menor regularidad, a excepción de ENACOM de Argentina y URSEC de Uruguay. Lo anterior, dando acceso a los sindicatos a través distintos mecanismos de participación como consultas informales, consultas públicas y consejos consultivos, siendo el tipo de grupo con menor representación en las agencias reguladoras. Por lo tanto, se rechaza la segunda hipótesis de investigación, por medio de la cual se plantea que las agencias reguladoras dan acceso a las asociaciones de consumidores, grupos del ámbito académico y otros grupos, pero con menos regularidad y a través de mecanismos de participación distintos; puesto que solo son dos agencias (14.29 % de los reguladores) las que dan acceso a otros tipos de grupos como los sindicatos a través de diferentes mecanismos (consultas informales, consejos consultivos y consultas públicas).

La participación de otros grupos en todos los casos del análisis se explica en algunas respuestas de las entrevistas realizadas a las personas que lideran las ARI y las organizaciones en defensa los consumidores, respecto a la importancia de la incorporación de este tipo de grupos en los procesos de políticas regulatorias. Tal es el caso del funcionario del regulador de telecomunicaciones en México, quien acentúa que:

Las ONG, por ejemplo, emiten comentarios y posturas en temas de su interés, los llamamos siempre cuando es un tema novedoso, de alto impacto como este que te decía “neutralidad de la red” se realizan mesas redondas específicamente para discutir este tipo de temas y pues ahí es donde a este tipo de actores al igual que las cámaras empresariales, universidades y centros de investigación se les convoca. Yo creo que

las ONG, nos dan una visión diferente que la de los grupos empresariales, por ejemplo: la experiencia pues porque ellos a lo mejor como sociedad civil, como usuarios de los servicios pues saben cuáles son las principales deficiencias que están observando en la prestación de los servicios. (Funcionario del regulador de telecomunicaciones en México, 3 de septiembre de 2021, comunicación personal)

Por otro lado, las respuestas están orientadas a la representación de las preferencias sociales y de los ciudadanos en los procesos políticos, a través de este tipo de grupos de interés. Ese es el caso del representante de una asociación de consumidores en Argentina quien explica que:

El hecho de que existan asociaciones que sirvan de vínculo con el regulador permite un canal de comunicación más directo, así como facilita una solución rápida en comparación con el proceso que llevaría un usuario directamente con ENACOM. (Representante de la Asociación de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes de Argentina, 12 de noviembre del 2021, comunicación personal)

En otros casos se responde sobre las diferentes perspectivas que pueden aportar las asociaciones de consumidores a otro tipo de grupos, argumentando que:

Darle a la SUTEL una visión a la que difícilmente tiene acceso, los usuarios tenemos visiones respecto a los diversos servicios y necesidades de regulación diferentes, a las que pueden plantear las cámaras empresariales o incluso el mismo sector gobierno a través del Ministerio De Ciencia Y Tecnología. (Representante de la Asociación de Consumidores de Costa Rica, 25 de noviembre del 2021, comunicación personal)

Visto de esta forma, los resultados corresponden con el punto de vista de Joachim, (2007), Keck y Sikkink (1998) y Muñoz Marquez (2016) quienes sostienen que las ONG son incluidas de manera activa en los procesos de política pública, siendo creadores de agenda y actores relevantes en el desarrollo de asuntos públicos. Asimismo, las ONG influyen en los resultados de las políticas al aportar información oportuna y pertinente a los responsables de la toma de decisiones en diferentes ámbitos políticos (Muñoz Marquez, 2016). Estas, son percibidas como grandes figuras institucionales e importantes grupos que impulsan las tareas sociales y de sostenibilidad a través de diversos mecanismos (Campbell, 2007; Lin, 2010).

Conforme a los apartados anteriores y a la teoría, el establecimiento de mecanismos y estrategias que dan acceso a los grupos de interés y diferentes actores en los procesos de toma de decisiones de las agencias representa una herramienta poderosa para que los reguladores gestionen sus interacciones con un entorno más amplio. La inclusión de los

actores en los mecanismos o instrumentos de participación refleja la opinión de los responsables de regular sobre quién es relevante para participar en los procesos de toma de decisiones de políticas regulatorias. Los actores que disfrutan del acceso tienen una posición privilegiada y están mejor informados (Arras y Beyers, 2020). Los responsables de la toma de decisiones establecen y diseñan deliberadamente procedimientos de consulta y otras estrategias con el objetivo de diversificar el conjunto de partes interesadas de las que reciben información (Borrás et al., 2007). Asimismo, los reguladores de países de América Latina utilizan estos mecanismos para dar acceso a diversos interesados, contemplando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio, con el 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 (Querbach y Arndt, 2017).

### **5.3 Nivel de participación de los grupos de interés en agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones en América Latina**

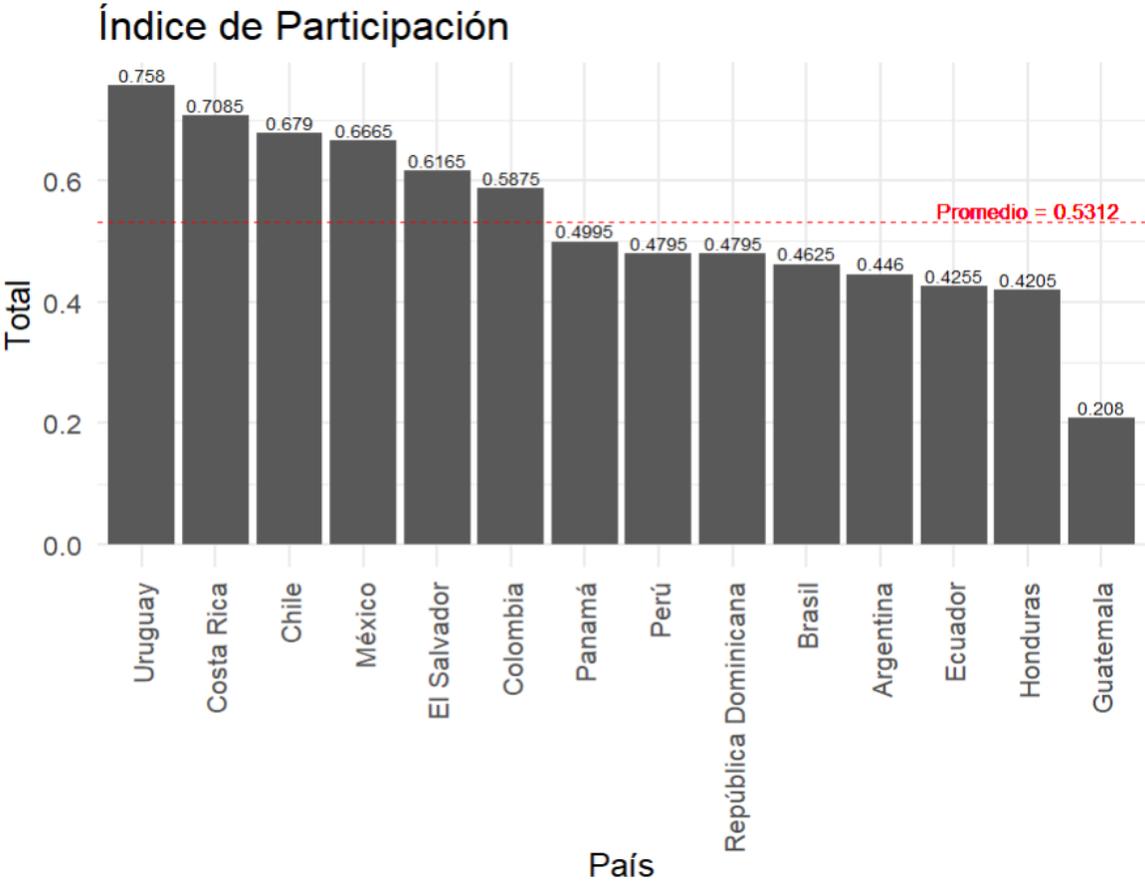
Considerando algunas investigaciones sobre la participación de los grupos de interés en diferentes arenas políticas (Baumgartner et al., 2009; Chaqués-Bonafont y Muñoz, 2016; Chaqués, 2020) y recientes estudios sobre rendición de cuentas y participación de grupos de interés en materia regulatoria (Beyers y Arras, 2020; Durán, 2018; Fernández et al., 2015; Juanatey et al., 2020; Querbach y Arndt, 2017), se propuso ahondar en los niveles de participación de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones de los reguladores del sector de las telecomunicaciones en América Latina.

Sobre esta línea, este apartado traza de manera breve un panorama de la era de la gobernanza regulatoria en el sector de las telecomunicaciones para países de América Latina, aportando una perspectiva general. De acuerdo con las variables descritas en los apartados anteriores, se clasifican a las agencias reguladoras en función del grado e intensidad con que incorporan a los grupos de interés en sus procesos de políticas regulatorias. Para ello, se utilizó el índice de participación de grupos de interés, cuya elaboración se explica a detalle en la parte metodológica. Este índice integra cuatro componentes: tipo y número de grupos que participan, la frecuencia de veces que participan y la variedad de mecanismos de

participación que establecen las agencias para dar acceso a los grupos en sus procesos de políticas regulatorias.

**Figura 4**

*Índice de participación de los grupos de interés en agencias reguladoras de países de América Latina*



Cada indicador se codifica numéricamente a través de la técnica de conjuntos difusos de una escala menor de 0 (menor nivel de participación) a 1 (mayor nivel de participación). El valor del índice a nivel variable es simplemente la integración de los indicadores correspondientes. Los, índices a nivel variable se agregan en un único índice de participación, que una vez más es simplemente la integración de los cuatro indicadores a nivel de variable.

De esta manera, y de acuerdo con la Figura 4, se identifica que los países que más se acercan a 1, son los países con mayor nivel de participación de los grupos de interés, mientras que los países cercanos al 0, son los países que tienen un menor nivel de participación.

Además de las variaciones significativas que han presentado algunos estudiosos con respecto al grado de independencia de las agencias en diversos países y sectores, la heterogeneidad en el sector de las telecomunicaciones sobre el acceso de los grupos de interés entre países también parece ser también un rasgo importante de la delegación a agencias reguladoras independientes en el Estado regulador en América Latina.

La Figura 4 señala que existe una variación importante en el nivel de participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras de las telecomunicaciones en América Latina. De hecho, la puntuación cerca de la media del nivel de participación de los grupos de interés para ENACOM de Argentina (0.45), ANATEL de Brasil (0.46), ASEP de Panamá (0.50), OSIPTEL de Perú (0.48) e INDOTEL de República Dominicana (0.48) es más del doble que la de la SIT de Guatemala (0.21). CRC de Colombia (0.59), SIGET de El Salvador (0.62) e IFETEL de México (0.67) presentan un grado considerable del nivel de participación de los grupos de interés; mientras que SUBTEL de Chile (0.68), SUTEL de Costa Rica (0.71), IFETEL de México (0.67) y URSEC de Uruguay muestran un comportamiento de participación más consistente, a pesar de algunos datos no favorables que integran el índice.

En el apartado anterior se realizó un análisis más detallado sobre los diferentes componentes del índice de participación, manifestando la variedad sobre el tipo, número de grupos y frecuencia de veces que participan en la formulación de políticas regulatorias, al igual que las estrategias o mecanismos frecuentes de rendición de cuentas que utilizan las agencias reguladoras para relacionarse o incorporar a diversos grupos y actores en los procesos de toma de decisiones. En la actualidad, las agencias reguladoras, como principales elementos de la era de la gobernanza regulatoria, reconocen que tienen que fortalecer sus componentes de rendición de cuentas (por ejemplo, elementos de rendición de cuentas descendentes que den acceso a diversos interesados a través de mecanismos de participación).

Una parte importante de las agencias no establecen más de tres mecanismos de participación (50 %) para permitir acceso a diversos interesados o grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias y una parte menor establece las consultas informales (28.57 %). En particular, todas las agencias reguladoras fijan algún mecanismo de participación que les permita interactuar con algún actor interesados. En cuanto a los tipos de grupos de interés que tienen acceso a los reguladores, la mayoría de las agencias dan acceso a un conjunto de

grupos más diverso (57.14 %), pero esto no quiere decir que sea con la misma intensidad para todos. Sin embargo, existen diferencias importantes en cuanto al número de grupos y la frecuencia de veces que obtienen acceso. Un ejemplo podría ser la CRC de Colombia, que, aunque tenga un conjunto más diverso de mecanismos de participación y tipos de grupos de interés, no les da acceso con la misma frecuencia o número de grupos como lo hacen otros reguladores como URSEC de Uruguay o SUTEL de Costa Rica.

## **5.4 Conclusiones**

Los resultados demostraron que tanto las organizaciones empresariales como las organizaciones en defensa de los intereses de los consumidores y los grupos del ámbito académico, son los grupos de interés que, usualmente, obtienen acceso a los procesos de políticas regulatorias de las agencias; en consecuencia, el tipo de información que otros grupos, como las ONG y los grupos de expertos, pueden proporcionar en los procesos de política regulatoria del sector. Sin embargo, una diferencia importante está relacionada con la fragmentación de la representación por tipo de grupo y la frecuencia con la que interactúan y acceden las organizaciones a las agencias reguladoras.

En relación con la fragmentación por tipo de grupo, hay una mayor tendencia en el caso de las organizaciones empresariales, quienes tienen acceso a los procesos regulatorios con un número más grande de representantes, a diferencia de otros grupos, como, por ejemplo las organizaciones de consumidores y grupos del ámbito académico, quienes, a pesar de tener acceso a la toma de decisiones de los reguladores, no cuentan con la misma cantidad de grupos que los de tipo empresarial.

Un comportamiento similar puede ser observado en la frecuencia con la que interactúan las organizaciones con las ARI; para este componente, fue evidenciado que las organizaciones empresariales son los grupos que mayormente interactúan con las agencias reguladoras en sus procesos de políticas, mientras que hay una menor interacción por parte de grupos, como, por ejemplo, los consumidores y los expertos del ámbito académico, esto como consecuencia del tipo de información que estos grupos pueden ofrecer a las agencias a la hora de participar en la formulación de políticas regulatorias.

La segunda conclusión que arrojaron los datos es que los grupos de interés pueden ser incluidos a través de diferentes mecanismos o estrategias de participación; en esta variable quedó demostrado que, aunque algunas ARI determinen mayores y diferentes mecanismos de participación que otras agencias, estas siempre integran los mismos grupos, pero con menor intensidad que otros. La excepción fueron dos agencias del análisis: ENACOM de Argentina y URSEC de Uruguay, quienes, según lo observado, son las únicas que incluyen a los sindicatos a través de uno o dos mecanismos de participación.

Por último, teniendo en cuenta los valores numéricos de la integración de los componentes ya descritos acerca del tipo de grupo, número, frecuencia y mecanismos de participación; la descripción del índice de participación permitió inferir que, a pesar de que los elementos de gobernanza regulatoria han sido expresados a través del establecimiento de agencias reguladoras, con la visión de promover la participación legítima, efectiva y activa de los regulados y de diversos actores interesados en las políticas regulatorias, por medio del fortalecimiento de la rendición de cuentas y la calidad en la regulación, hay importantes diferencias en los niveles de participación de los grupos de interés. Tal es el caso de URSEC de Uruguay y SUTEL de Costa Rica, quienes son los reguladores con mayor nivel de participación de los grupos de interés; en contraste con CONATEL de Honduras y el SIT, regulador de Guatemala, que cuentan con el nivel de participación más bajo de las 14 agencias reguladoras del análisis.

En el capítulo siguiente fue abordada otra de las cuestiones que tuvo como objetivo explicar esta tesis doctoral y es la pregunta de por qué las agencias reguladoras incorporan a los grupos de interés de forma distinta y, si generan beneficios, por qué no todas los incorporan, ni interactúan con ellos con la misma intensidad; asimismo, también fue posible preguntarse acerca de por qué si estos son negativos, tal y como sugiere la teoría de la regulación, algunos los incorporan y qué factores pueden explicar estas diferencias. Por tanto, en el capítulo siguiente fue hecho un análisis estadístico con matrices de correlación acerca de estos aspectos con base en las características institucionales de las ARI, las características nacionales y el mercado de las telecomunicaciones.

## **Capítulo 6. Explicando la participación de los grupos de interés en las agencias**

Este capítulo explica por qué existen variaciones importantes con respecto al nivel de participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras de países de América Latina en el sector de las telecomunicaciones. El objetivo es explicar por qué en algunos casos, como en Uruguay, los reguladores dan acceso a una gran diversidad de grupos de interés de forma regular para que los asesoren sobre materias diversas, mientras que en otros casos, como Guatemala, la participación de los grupos de interés es más limitada y se produce de forma puntual. Para explicar estas diferencias se tienen en cuenta cinco factores relativos a las características institucionales de las agencias reguladoras tales como; su grado de independencia y ciclo de vida, además del nivel de democratización de los países en los que operan las agencias, y las características del mercado de las telecomunicaciones como el nivel de desarrollo de las TIC y la competencia en el mercado.

El capítulo, tal y como se explica en los capítulos 2 y 3 de esta tesis doctoral, se basa en estudios previos de la teoría de la regulación, y más en concreto los estudios sobre agencias reguladoras independientes, y los grupos de interés. De acuerdo con estudios como Beyers y Arras (2020), Pérez Durán (2018), Juanatey et al. (2020) y Querbach y Arndt (2017) el acceso de los grupos de interés en las ARI dependen de características institucionales, como nivel de independencia formal de las agencias respecto al poder político, el tipo de actividad regulatoria que realiza la agencia, y su ciclo de vida. Con base a otros autores sobre rendición de cuentas como facultad institucional de las ARI, Aldana y Vallejo (2010), OCDE (2016) y Ozel y Unan (2019), se argumenta que el acceso de los grupos de interés al proceso de política regulatoria puede depender de las características del mercado de las telecomunicaciones.

Los mercados con niveles de competencia altos son lo que dispondrían de una mayor participación de grupos de interés por la gran variedad de actores que existen en cada uno de los sub-servicios del sector. Por otra parte, autores como Gigler & Bailur (2014), Hrynich & Waldman (2017), y La Porte et al. (2002) deducen que las TIC componen una alta variedad de herramientas que impulsan la participación de diversos actores en la gobernanza de los

países. Las agencias que operan en países con elevados niveles de desarrollo de las TIC tendrían intensos niveles de participación de los grupos de interés.

Por último, otros autores Diamond & Morlino (2004) y Jordan & Maloney (2007), sostienen que una buena democracia proporciona sus ciudadanos y a un número amplio de grupos, extensa libertad, igualdad política y control sobre las políticas públicas y los responsables de tomar las decisiones a través del desempeño adecuado, legítimo y legal de las instituciones que se mantienen estables. Ahora bien, se aduce que la participación de los grupos de interés depende del contexto político en el que operan estas agencias, y más en concreto de la calidad de la democracia en estos países. De acuerdo con estos estudios, deberíamos esperar que el acceso de los grupos de interés es más intenso como más antigua es la ARI y más independencia formal respecto al poder político (hipótesis 3 y 7); en aquellos países que disponen en un mayor nivel de calidad democrática (hipótesis 4); y que disponen de un nivel de desarrollo de las TIC más elevado (hipótesis 5); así como un mayor nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones (hipótesis 6).

Los resultados obtenidos a través de las entrevistas en profundidad y las matrices de correlación, corroboran algunas de estas hipótesis. Por un lado, el análisis pone de manifiesto que existe una relación positiva entre la independencia formal de las ARI y la participación de los grupos de interés en la formulación de políticas regulatorias. Por otra parte, los resultados también ponen de manifiesto que las agencias reguladoras del sector, establecidas en países con elevado nivel de democratización y desarrollo de las TIC, muestran elevados niveles de participación de los grupos de interés. Además, este estudio refuerza nuestra hipótesis 4 y 6, ya que la mayoría de las agencias que son establecidas en países con alto nivel de las variables ya mencionadas, siguen una tendencia estable, concentrando un mayor nivel de participación de los grupos de interés.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: primeramente, se analiza la relación que tiene una de las principales características institucionales de las ARI, como la independencia formal respecto al poder político con la participación de los grupos. Seguidamente se analiza el contexto nacional de cada uno de los países donde operan las ARI como la calidad de la democracia entre el nivel de participación. Luego se presenta el análisis entre el contexto del mercado de las telecomunicaciones y el desarrollo de las TIC con el

nivel de participación. Por último, se tendrá en cuenta el factor del ciclo de vida de las ARI para poder explicar el nivel de participación. Todo esto se llevó a partir de los resultados estadísticos obtenidos a través de matrices de correlación, relacionando las diversas variables independientes más relevantes, para explicar el nivel de participación de los grupos de interés en las ARI del sector de las telecomunicaciones para agencias reguladoras de América Latina.

## **6.1 Independencia formal de las agencias reguladoras**

De acuerdo con la discusión teórica planteada en el capítulo 2, el acceso de los grupos de interés en el proceso de formulación de políticas regulatorias es mayor en las agencias que disponen de un elevado nivel de independencia formal respecto al poder político. Este argumento, se asocia con la rendición de cuentas y se cree que las agencias que disponen de mayor independencia permiten mayor libertad y flexibilidad sobre el funcionamiento de los elementos de rendición de cuentas para dar acceso a diversos actores a los procesos políticos, dándose especialmente en la rendición de cuentas voluntaria algo que impacta en el terreno estratégico. Las atribuciones de las agencias reguladoras, para desarrollar correctamente la rendición de cuentas y ampliar su capacidad más allá de lo constituido en la normativa, están en función de su independencia, ya que le permite utilizarla como instrumentos con fines estratégicos (Apaydin & Jordana, 2020)

La Tabla 11 muestra los niveles de independencia de las ARI del sector de las telecomunicaciones establecidas para cada uno de los catorce países objeto de estudio. Tal y como se explica en el capítulo 4, para medir el grado de independencia de las ARI se ha tenido en cuenta el índice realizado por la Oficina del Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT) de la UIT en el 2016, para dicho propósito, la UIT (2016) creó un cuestionario basado en el de Gilardi (2002-2005) quien tiene en cuenta, el estado del jefe de la entidad, estado de los miembros del consejo directivo, la relación entre el regulador y el gobierno y el congreso, la autonomía financiera y organizacional del regulador y las competencias regulatorias. También se ha tenido en cuenta el análisis de Apaydin y Jordana (2020), quienes ponen de manifiesto que existe una relación positiva en el grado de independencia de las ARI. Por un lado, en el caso de México y Costa Rica, las ARI disfrutaban de una independencia elevada del poder político. En concreto, estas agencias gozan de una alta independencia respecto a la

estabilidad del director y los miembros de la agencia con los puestos más altos de responsabilidad, además de alta independencia sobre la relación con el gobierno y su autonomía financiera y organizativa. Por el contrario, en el caso de Chile el grado de independencia es muy bajo, lo que en general se traduce a que este regulador sigue siendo totalmente dependiente del ejecutivo, ya que funge como subsecretaria de Estado, dependiendo directamente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

**Tabla 12**

*Relación entre el nivel de participación y nivel de independencia de los reguladores por países*

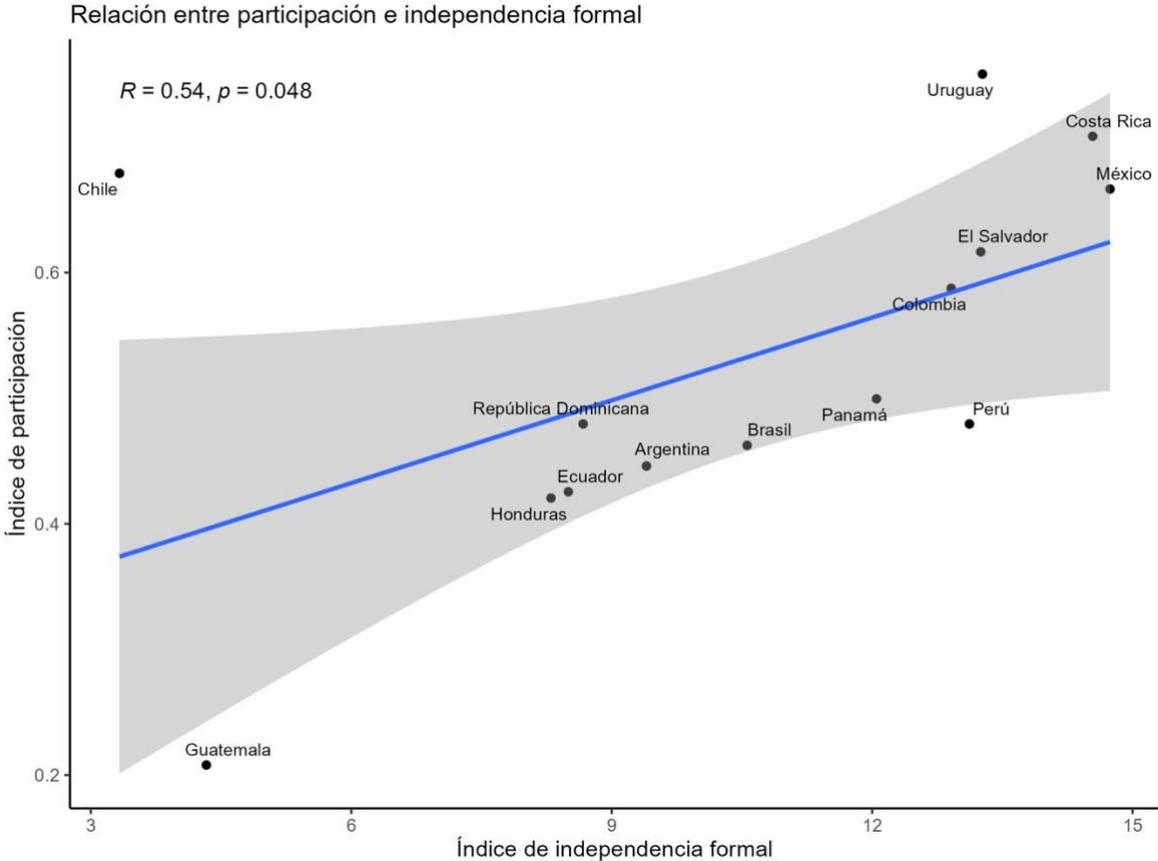
País	Índice de independencia formal	Índice de participación
México	14.74	0.6665
Costa Rica	14.54	0.7085
Uruguay	13.27	0.758
El Salvador	13.25	0.6165
Perú	13.12	0.4795
Colombia	12.91	0.5875
Panamá	12.05	0.4995
Brasil	10.56	0.4625
Argentina	9.40	0.446
República Dominicana	8.67	0.4795
Ecuador	8.50	0.4255
Honduras	8.30	0.4205
Guatemala	4.33	0.208
Chile	3.33	0.679

La cuestión es si los reguladores que disfrutan de una mayor independencia dan mayor acceso a los grupos de interés con el fin de proveer de información técnica, especializada y/o información política, sobre las diferentes formas de entender los problemas del sector de las telecomunicaciones. La Figura 5 informa que existe una correlación positiva, en donde se obtuvo un valor de  $\rho = 0.5372$ , lo que indica que existe una relación positiva entre tales variables. No obstante, debe señalarse que no para todos los países del estudio se observa el mismo patrón, como en el caso de los reguladores de Perú y Panamá, que, a pesar de tener un nivel considerable de independencia, no disponen de un alto nivel de participación. Puesto que, no incluyen a los grupos de interés con la misma y no establecen los mismos mecanismos de participación que otras ARI.

Sin embargo, en las generalizaciones anteriores se confirma que a medida que la independencia formal de las ARI se reduce, también se reduce la participación de los grupos de interés, con la excepción de Chile, que como ya se mencionó, a pesar de disponer de un bajo nivel de independencia por depender completamente del ejecutivo, el regulador arroja altos niveles de participación.

**Figura 5**

*Correlación entre el nivel de participación y la independencia formal de las ARI*



También se les preguntó a las personas que lideran las ARI si la independencia del regulador respecto al poder político influye en dar más acceso a los grupos de interés, tal como se ilustra en las transcripciones que se encuentran en la parte de anexos. En el caso de la CRC de Colombia, la persona entrevistada dio especial importancia a la flexibilidad y libertad que tiene el regulador para tomar decisiones e integrar a más actores o grupos, cuando este es más independiente del poder político. En concreto afirmo que:

Creo que sí, la independencia da mayor libertad que nos permite conocer todas las posiciones y recoger toda la información relevante para el proceso de elaboración conjunta de las propuestas regulatorias y en consecuencia de tomar mejores decisiones, entonces pues esto teniendo en consideración que permite la participación constante en la elaboración de la regulación a los proveedores de los servicios de telecomunicaciones y postales que se regulan y permite conocer el impacto de la relación vigente, las necesidades, pertinencia de modificaciones o incluso la simplificación de los marcos normativos. (Funcionaria del regulador de telecomunicaciones en Colombia 6 de octubre de 2021, comunicación personal)

Otro caso, es la persona entrevistada del IFETEL de México quien hace gran énfasis sobre la independencia del regulador para dar legitimidad a los procesos y asimismo fortalece su diseño institucional para poder dar acceso a cualquier grupo o persona a la formulación de políticas regulatorias. En resumen, precisó que:

Creo que sí, y esta interacción y participación por parte del Instituto con las organizaciones viene a complementar el diseño independiente que tiene el regulador, porque como te digo esto nos da legitimidad en los procesos regulatorios sin la interferencia del gobierno nacional y fortalece nuestro diseño institucional como agencia libre y autónoma de poder incluir en la toma de decisiones a cualquier grupo y persona. (Funcionario del regulador de telecomunicaciones en México, 3 de octubre de 2021, comunicación personal)

Estos resultados son relevantes porque una de las afirmaciones centrales de la literatura sobre la rendición de cuentas y la credibilidad es que las agencias que disponen de un mayor grado de independencia formal tienden a tener un mayor nivel de participación de los grupos de interés en los procesos de política regulatoria.

Dentro de este marco, y con base en estudios recientes sobre la rendición de cuentas, también se puede afirmar que la rendición de cuentas es muy relevante para la independencia política de una agencia, particularmente en los casos en que la agencia no está directamente gestionada por el ejecutivo (Juanatey et al., 2020). Tal es el caso de, IFETEL de México, SUTEL de Costa Rica, URSEC de Uruguay y SIGET de El Salvador con alta independencia en sus relaciones con el gobierno y una alta participación en la formulación de sus políticas regulatorias

En esa misma línea, Borrás et al. (2007) consideraron que el acceso de los grupos de interés a la formulación de políticas regulatorias sirve como instrumento que da mayor credibilidad y aumenta la confianza de los actores interesados en el ámbito de las

telecomunicaciones. Por consiguiente, se plantea que los creadores de los reguladores buscaron proporcionar la participación formal de los grupos de interés, particularmente en agencias reguladoras que disfrutaran de un mayor nivel de independencia formal del ejecutivo y legislativo, con el propósito de ampliar las capacidades institucionales de los reguladores en el proceso de recopilación de información fuera de los canales tradicionales de gestión pública (Durán, 2018). Esto también corresponde a una concepción centrada en la reputación de la independencia de la agencia, donde el acceso con una gran diversidad de actores o grupos de interés puede aprovecharse de manera estratégica para no depender de un solo conjunto de intereses políticos y sociales, y obtener mayor legitimidad (Carpenter, 2014; Moffitt, 2010).

## **6.2 Nivel de democratización**

Conforme a algunos argumentos planteados en el capítulo teórico, la participación de los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias es mayor en agencias que son establecidas en países que disponen de altos niveles de democratización. El planteamiento es que, en los países donde se desarrolla una democracia eficiente, todos los ciudadanos deben disponer de los derechos formales que les permita valerse de instrumentos para participar en los procesos de toma de decisiones: votar, agruparse, reunirse, expresarse y hacer presión sobre sus intereses. En lo que respecta a la participación, la calidad democrática incrementa cuando existe un alto nivel de participación de todos los ciudadanos. En todo caso, no solo nos referimos de un incremento a través del voto popular, sino también a través de entes como, los grupos de interés, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos en los procesos de formulación de las políticas públicas, sobre la manera de como relacionarse con los actores públicos responsables de tomar las decisiones y la facultad de rendir cuentas sobre el desarrollo de sus actividades (Diamond y Morlino, 2004).

En la Tabla 12 se muestran los niveles de democratización de países de América Latina en los que actualmente están establecidas las agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones. Como se expone en el capítulo metodológico, para medir el nivel de democratización de los 14 países del estudio se tomó en cuenta el índice de The Economist Intelligence Unit (2021), que contempla cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, el funcionamiento del gobierno, la participación política, y la cultura

política. Asimismo, se ha tomado en cuenta el trabajo de Pavón (2018) en el que se han analizado las relaciones entre el nivel de democratización y facultades institucionales de las ARI como el nivel de independencia, poniendo de manifiesto una relación positiva entre estas dos variables. En nuestro caso y de acuerdo con los planteamientos teóricos de diversos estudiosos, se cuestiona si las agencias establecidas en países con mayores niveles de democratización dan lugar a una mayor participación de los grupos de interés con la finalidad de legitimar los procesos de políticas regulatoria, y asimismo obtener información de una gran diversidad de partes involucradas para tomar mejores decisiones.

**Tabla 13**

*Relación entre nivel de participación y calidad de la democracia de los países*

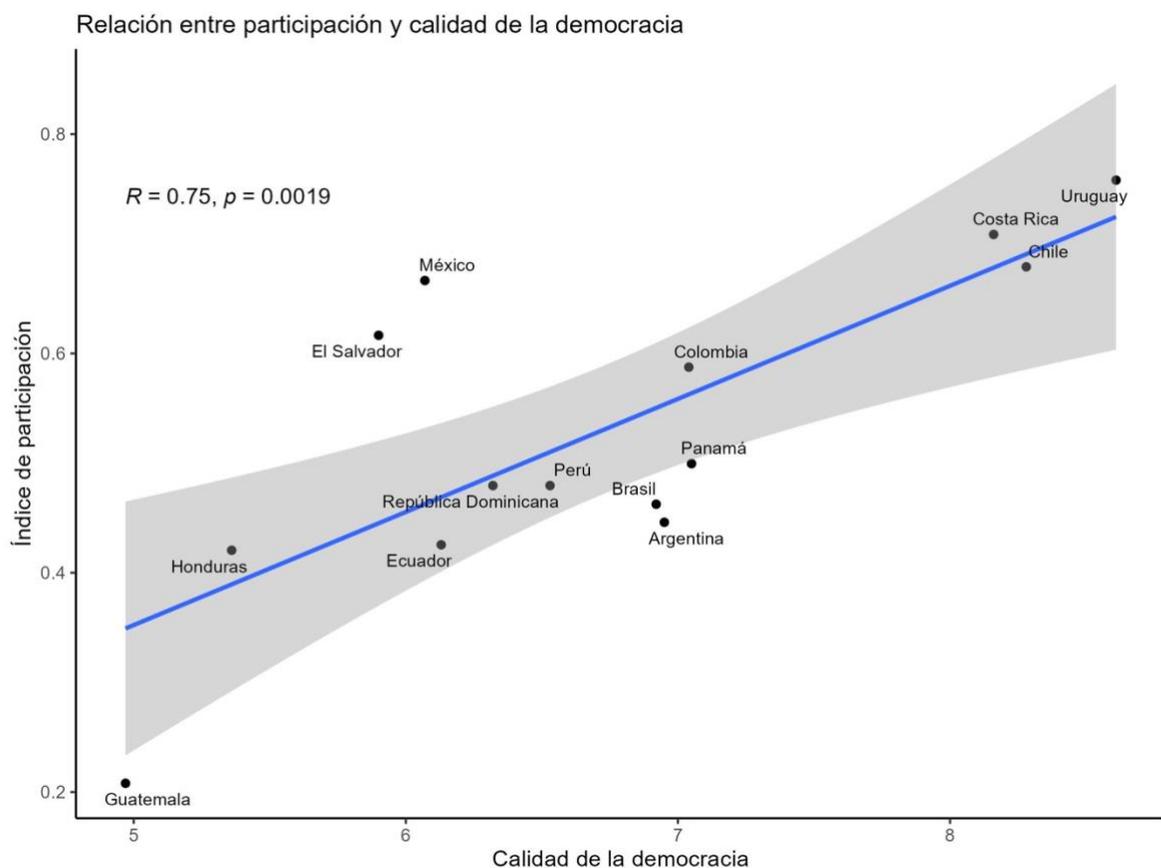
<b>País</b>	<b>Calidad de la democracia</b>	<b>Índice de participación</b>
Uruguay	8.61	0.758
Chile	8.28	0.679
Costa Rica	8.16	0.7085
Panamá	7.05	0.4995
Colombia	7.04	0.5875
Brasil	6.92	0.4625
Argentina	6.95	0.446
Perú	6.53	0.4795
República Dominicana	6.32	0.4795
Ecuador	6.13	0.4255
México	6.07	0.6665
El Salvador	5.90	0.6165
Honduras	5.36	0.4205
Guatemala	4.97	0.208

La Figura 6 expone una alta relación positiva entre variables, obteniendo una correlación con un valor de  $\rho = 0.7535$ , esto representa una relación positiva bastante estrecha entre los niveles de participación y la calidad de la democracia. Tal y como se ilustra, a medida que la calidad de la democracia se reduce en los países donde están establecidas las ARI del análisis, también se reduce en el nivel participación de los grupos de interés. Sin embargo, es importante resaltar que este comportamiento no es el mismo para todos los países, por ejemplo, los reguladores de Panamá y Argentina registraron un bajo nivel de participación por parte de los grupos de interés, a pesar de mostrar altos niveles de democratización. Sin embargo, y de acuerdo con el análisis es evidente que, si existe un alto

nivel de democratización en los países, las agencias tendrán tendencia a disponer de altos niveles de participación de los grupos de interés.

**Figura 6**

*Correlación entre el nivel de participación y el nivel de democratización*



Igualmente, se le preguntó a las personas que lideran las ARI si creen que la calidad de la democracia influye en el nivel de participación de los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias, transcritas en el apartado de anexos.

En el caso de la CRC de Colombia, la persona entrevistada hace énfasis en que entre más limitada sea la democracia, existen mayores riesgos para la participación. Afirmando lo siguiente:

La democracia, independiente de sus atributos puede influir indirectamente en los lineamientos que deben cumplirse al momento de construir, discutir las intervenciones regulatorias, entre más limitada esté la democracia pues hay más riesgos que podrían limitar esa participación pública en procesos de política pública

o procesos regulatorios, adicionalmente pues la agenda regulatoria todos los proyectos y los estudios que hace la CRC pues son socializados con todas las partes interesadas y cuentan con la participación de los múltiples actores, con el objetivo de tomar esas decisiones basadas en evidencia y mejorar la calidad de vida de todos los usuarios y televidentes. (Funcionaria del regulador de telecomunicaciones en Colombia, 30 de octubre 2021, comunicación personal)

Para el caso del IFETEL de México, el entrevistado responde que el encontrarse en un ambiente democrático genera confianza a los diversos actores para interactuar con el regulador. Afirmando que:

Yo creo que cuando hablamos de democracia es algo transversal a todo, cuando hablamos de esa madurez democrática igual es un tema muy subjetivo, pero yo creo que dentro de lo que cabe en México se podría decir que vivimos en una democracia y me parece que a partir de eso, cuando tienes un diseño institucional como el que tenemos ahora donde incluso el regulador es independiente del ejecutivo, entonces tenemos ese andamiaje jurídico institucional para actuar con independencia, con visión de mediano o largo plazo conforme al deber ser, sin coyunturas políticas o intereses económicos y yo creo que eso en general genera un ambiente propicio para las inversiones, la competencia y también genera esa confianza para quienes participan en el sector vengan a interactuar con el IFETEL, a darnos sus puntos de vista, exponernos lo que les preocupa o interesa y nosotros en el entendido de que no vamos a actuar por consigna, ni intereses, siempre para nosotros será bienvenida toda esa interacción para tomar las mejores decisiones y creo que todo parte de esta base democrática del país. (Funcionario del regulador de telecomunicaciones en México, 3 de octubre de 2021, comunicación personal)

Otro caso, es el la entrevistada del INDOTEL de República Dominicana, quien responde que en medida que ha ido aumentando la calidad de la democracia, se ha manifestado mayor participación. Enfatizando que:

Entiendo que sí, porque esto que te he dicho de que con los años se han ido organizando, se han masificado, antes no habían tantos actores o tanto interés en participar en las políticas regulatorias, creo que eso se ha dado a partir de que en la República Dominicana ha mejorado en la calidad de su democracia y asimismo, la institucionalidad se ha ido fortaleciendo y esto se ha venido produciendo en los últimos 20, 25 años, entonces creo que sí, que es un elemento importante a evaluar, el desarrollo democrático institucional de la República Dominicana en este fenómeno. (Funcionaria del regulador de telecomunicaciones en República Dominicana, 30 de septiembre 2021, comunicación personal)

Los resultados refuerzan la perspectiva de Diamond y Morlino (2004), quienes apuntaron que una buena democracia, concede a sus ciudadanos amplia libertad, igualdad política y control sobre las políticas públicas y los tomadores de decisiones a través del

desarrollo adecuado, legítimo y legal de instituciones que se conservan estables. Asimismo, se puede afirmar que un gobierno de este tipo servirá a las exigencias de los ciudadanos en lo referente a la gobernanza y calidad de los resultados, permitiendo a las organizaciones, comunidades e individuos disponer de una mayor imparcialidad política, y estableciendo un contexto en donde el conjunto de individuos tendrá la oportunidad de juzgar y evaluar el actuar de las instituciones mediante diversos instrumentos y elementos de rendición de cuentas. Como por ejemplo los casos de URSEC de Uruguay, SUBTEL de Chile y SUTEL de Costa Rica, agencias que han sido establecidas en países con altos niveles de democratización y asimismo disponen de una alta participación de los grupos de interés.

De este modo, la receptividad de respuesta, la rendición de cuentas y el control son algunos principales componentes de la política democrática. Los intereses y las diferentes demandas de las asociaciones y ciudadanos deben ser tomados en cuenta por los gobiernos y estos deben tener la facultad de incidir en los procesos de políticas y las actividades que desarrollan los gobiernos. En general, se asume que el acceso de diversos actores en los procesos de toma de decisiones a un número variado y extenso de grupos contribuye a la efectividad de respuesta democrática (Jordan y Maloney, 2007). En este sentido, varios estudiosos como Baumgartner y Leech (1998), Chaqués (2020) y Dahl (2006) sostuvieron que la presencia de los grupos de interés en la esfera pública es una de las características principales a considerar para el correcto desarrollo de la democracia representativa.

### **6.3 Nivel de desarrollo de las TIC**

Para este caso y con perspectiva respecto a la rendición de cuentas, en el capítulo teórico de esta tesis doctoral se podría esperar que la participación de los grupos de interés en la formulación de políticas regulatorias aumente en los reguladores del sector de las telecomunicaciones que operan en países con un alto desarrollo de las TIC. El argumento es que las TIC pueden mejorar las relaciones entre diversos actores y organizaciones, con las instituciones y responsables públicos. Asimismo, la mejoría de información e instrumentos que propicien un idóneo desarrollo de rendición de cuentas por parte de los responsables públicos a diversas partes interesadas crea un entorno democrático de participación. De forma general, este esquema es considerado como un modelo de gestión innovador que se vincula a las tecnologías, propiciando a un conjunto de interesados en participar en la toma de

decisiones del sector público y tener un mayor acercamiento con los representantes populares y actores públicos a través de diversos instrumentos que proporcionan las TIC (La Porte et al., 2002). La suma de los elementos de las TIC en su conjunto, componen una amplia heterogeneidad de instrumentos que impulsan la participación de los ciudadanos y diversos actores en la gobernanza de países (Gigler y Bailur, 2014).

En la Tabla 13 se muestra el nivel de desarrollo de las TIC para las 14 agencias del estudio. Para medir el desarrollo de las TIC en los países que se establecen las ARI que son parte del análisis, se tomó en cuenta el Índice de Desarrollo de las TIC (IDI) y tiene como finalidad medir: el nivel y la evolución de las TIC a lo largo del tiempo, avances en el desarrollo de las TIC, la brecha digital y el potencial de desarrollo de las TIC. En este caso, se evidenció que el desarrollo de las TIC tiene un efecto positivo para las agencias reguladoras de telecomunicaciones en los países de América Latina en cuanto al nivel de participación de los grupos de interés. Por tanto, en el caso de Uruguay, Chile y Costa Rica, existe un alto desarrollo de las TIC. Lo que significa que su infraestructura de las TIC, su uso y habilidades en TIC son elevadas. En el caso opuesto, se encuentra Guatemala y Honduras con un desarrollo de las TIC muy bajo, lo que representa a una infraestructura, habilidades y uso de las TIC limitadas.

**Tabla 14**

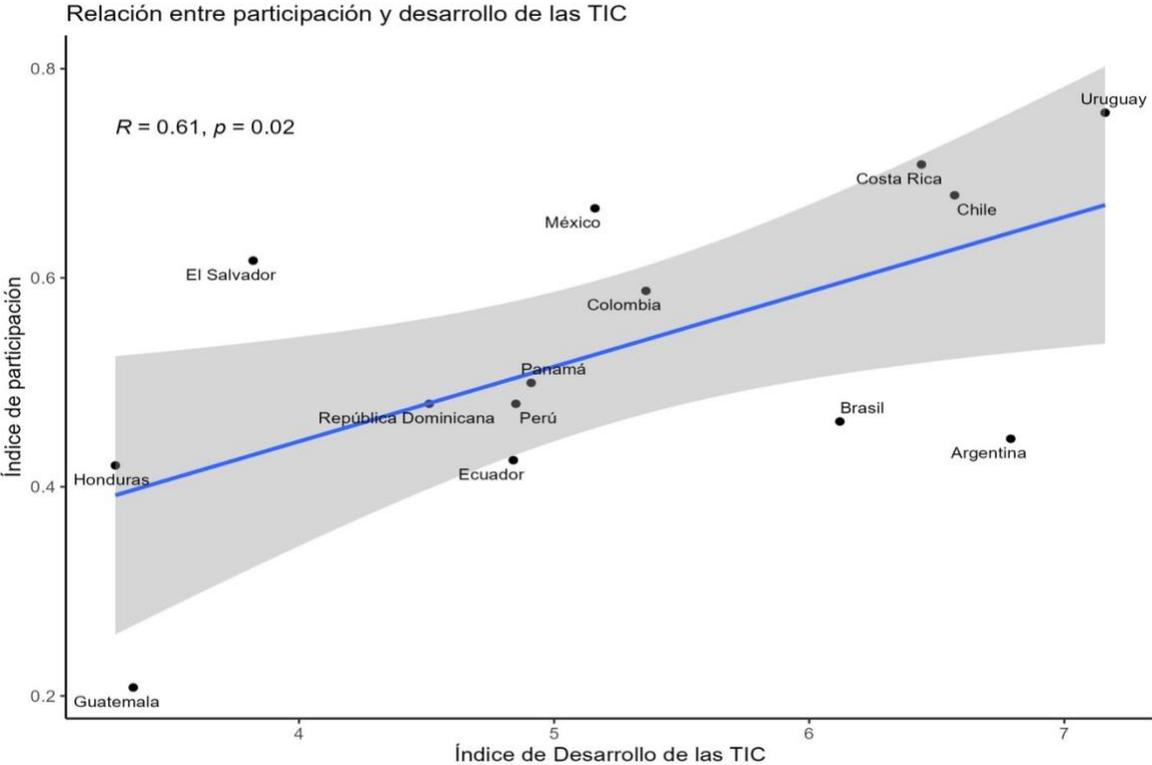
*Relación entre el nivel de participación y el desarrollo de las TIC*

País	Índice de Desarrollo de las TIC	Índice de participación
Uruguay	7.16	0.758
Argentina	6.79	0.446
Chile	6.57	0.679
Costa Rica	6.44	0.7085
Brasil	6.12	0.4625
Colombia	5.36	0.5875
México	5.16	0.6665
Panamá	4.91	0.4995
Perú	4.85	0.4795
Ecuador	4.84	0.4255
República Dominicana	4.51	0.4795
El Salvador	3.82	0.6165
Guatemala	3.35	0.208
Honduras	3.28	0.4205

Ahora bien, la pregunta es si las ARI establecidas en países que disponen de un alto desarrollo de las TIC, dan mayor participación a los grupos de interés. La Figura 7 muestra que una correlación entre el nivel de desarrollo de las TIC y el nivel de participación es considerable con un valor positivo cercano al  $\rho = 0.60$ , lo que indica que las agencias reguladoras establecidas en países con alto nivel de desarrollo en las TIC disponen de un alto nivel de participación. Como se ilustra, entre más bajo sea el desarrollo de las TIC en los países donde operan las ARI de las telecomunicaciones, la participación de los grupos de interés será menor con la particularidad del caso de la agencia de El Salvador, que a pesar de operar de un país con bajo nivel de desarrollo de las TIC dispone de alta participación de los grupos de interés.

**Figura 7**

*Correlación entre el nivel de participación y el nivel de desarrollo de las TIC*



En ese orden de ideas, al indagar sobre la relación que podría tener el nivel de participación de las agencias con respecto al desarrollo de las TIC, algunas personas que se

encargan de dirigir las ARI argumentaron sobre si las TIC pudieran tener relación con una participación más plural.

En uno de los casos, se puso de ejemplo la situación de la pandemia de COVID-19, como es el caso de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones, en donde el entrevistado plantea lo siguiente:

Yo creo que la experiencia que tenemos con la pandemia en la gestión, por ejemplo, ahora de usar teams y hacer reuniones virtuales aumentó la posibilidad de participación e interacción con esos grupos, antes de la pandemia no recuerdo tener una reunión virtual, siempre eran reuniones presenciales en Brasil. Esto aumentó la posibilidad de participación de grupos que tienen más dificultad de venir a Brasil para tener una reunión presencial con nosotros. (Funcionario del regulador de telecomunicaciones en Brasil, 9 de octubre de 2021, comunicación personal)

En el caso del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, el entrevistado responde sobre los beneficios que implican los medios digitales sobre la participación con más actores y organizaciones, sosteniendo lo siguiente:

En la medida que existe mayor nivel de uso de las TIC obviamente eso permite que más personas u organizaciones pudieran interactuar con nosotros, así que absolutamente, porque hoy en día que utilizamos medios digitales para poder interactuar con los distintos agentes del mercado y grupos de interés, en la medida que existan comunidades en el interior del país, autoridades en el interior del país que tengan las competencias para poder interactuar con nosotros por medio de las TIC, entonces obviamente eso va a mejorar la participación e interacción que tenemos con esos grupos. (Funcionario del regulador de telecomunicaciones en Perú, 20 de septiembre de 2021)

En suma, estos resultados respaldan el planteamiento de Vigoda (2000) respecto a la forma de fortalecer y mejorar las relaciones entre los entes gubernamentales y diferentes intereses organizados, grupos de interés o ciudadanos en general. En un contexto más amplio, esta perspectiva se califica como “empoderamiento ciudadano”, con la única finalidad de proporcionar soporte a estos actores, facilitándoles los instrumentos correspondientes que les permitan conseguir acceso a la información de carácter público y poder relacionarse de mejor manera con los encargados de tomar las decisiones políticas. A modo de ejemplo, se presentan los casos de reguladores como, URSEC de Uruguay, SUBTEL de Chile, y SUTEL de Costa Rica, que a medida que operan en contextos de países con altos niveles de desarrollo de las TIC, también obtienen altos niveles de participación de los grupos de interés.

Del mismo modo, se considera que la disponibilidad generalizada de las TIC y su capacidad para empoderar a diversos actores y partes interesadas con los gobiernos mediante diversos instrumentos, permitir la comunicación desde diferentes direcciones, y la recopilación de información a gran escala y en tiempo real, ha dado lugar a un gran impulso para en la rendición de cuentas a través de las TIC (Hrynicky y Waldman, 2017).

## 6.4 Nivel de competencia

Con base al contexto de las reformas de las telecomunicaciones y a algunos estudios con respecto a las relaciones que podrían existir entre fuertes diseños regulatorios y comportamientos en el mercado de las telecomunicaciones, se puede esperar que la participación de los grupos de interés sea mayor en agencias reguladoras que actualmente operan en países con niveles de competencia en el mercado mayores.

**Tabla 15**

*Relación del nivel de participación y el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones*

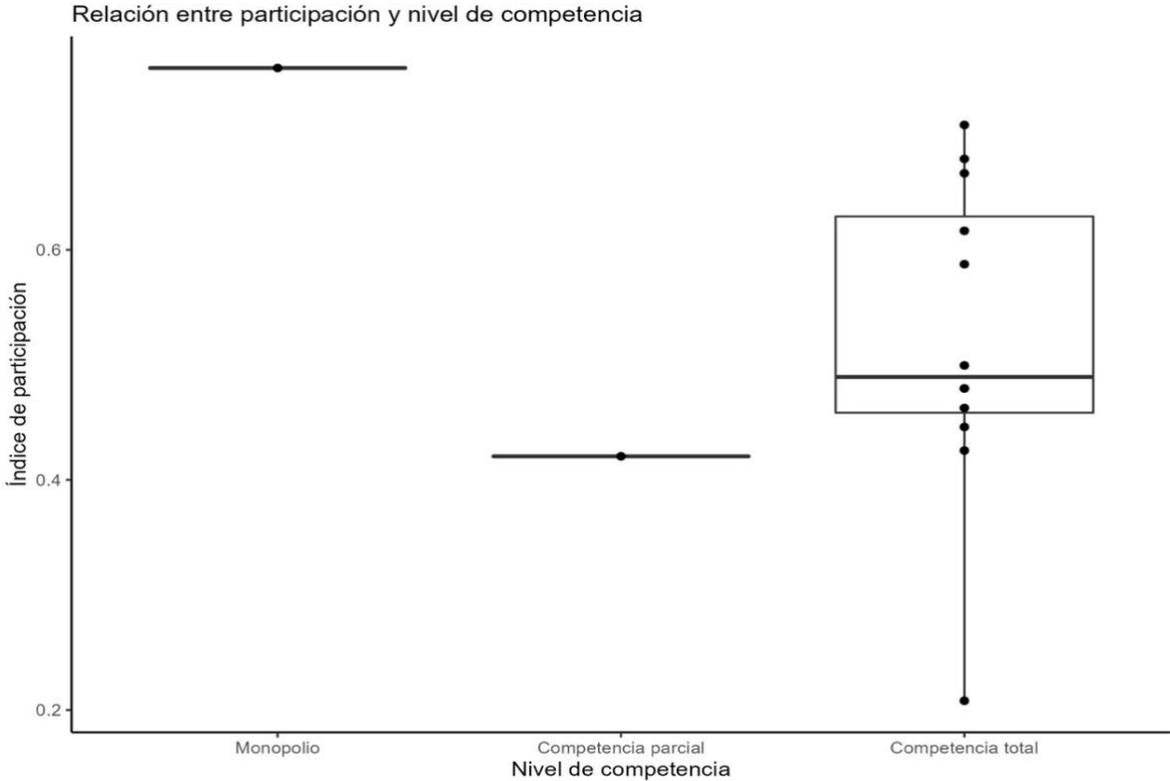
<b>País</b>	<b>Nivel de competencia</b>	<b>Nivel de participación</b>
<b>Uruguay</b>	Monopolio	0.758
<b>Costa Rica</b>	Total competencia	0.7085
<b>Chile</b>	Total competencia	0.679
<b>México</b>	Total competencia	0.6665
<b>El Salvador</b>	Total competencia	0.6165
<b>Colombia</b>	Total competencia	0.5875
<b>Panamá</b>	Total competencia	0.4995
<b>Perú</b>	Total competencia	0.4795
<b>República Dominicana</b>	Total competencia	0.4795
<b>Brasil</b>	Total competencia	0.4625
<b>Argentina</b>	Total competencia	0.446
<b>Ecuador</b>	Total competencia	0.4255
<b>Honduras</b>	Competencia parcial	0.4205
<b>Guatemala</b>	Total competencia	0.208

Anteriormente, las telecomunicaciones estaban regidas por monopolios mayormente estatales, en tanto que el responsable de regular usualmente era el gobierno. De este modo,

el sector de las telecomunicaciones fue uno de los primeros en ser reformados, atrayendo un contexto de liberación y privatización. Al mismo tiempo, entidades internacionales promovieron en todos los países “un marco regulador eficaz para que los servicios públicos fueran aplicables a los operadores del sector privado” (OECD, 2012, p. 63), con el objetivo de impulsar la competencia, la inversión, regular los monopolios y originar confianza entre los inversionistas, resguardando de esta manera los derechos de los consumidores (OECD, 2012).

En la Tabla 14 se muestran los resultados que dan cuenta de la relación del nivel de competencia en el mercado y el nivel de participación de los grupos de interés para cada una de las agencias. Para la composición de la competencia, se empleó la información obtenida del sitio web “El ojo de las TIC” de la UIT, basado en cinco diferentes servicios: línea fija local, larga distancia internacional, puertas de enlace internacionales, telecomunicaciones móviles internacionales (3G, 4G) y servicios de internet.

**Figura 8**  
*Relación entre el nivel de participación y el nivel de competencia del mercado*



Los resultados de la muestra completa no confirman la hipótesis de que los países con niveles de competencia más altos proporcionarían un nivel alto de participación de los grupos de interés a las agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones, ya que como se expone en la Figura 8, la mayoría de las ARI operan en mercados del sector con competencia total, con lo cual no se puede distinguir claramente el efecto del nivel de competencia sobre la participación, con excepción de la URSEC de Uruguay y CONATEL de Honduras quienes operan en mercados con monopolio y competencia parcial. Solo, en el caso del regulador de Uruguay se muestra una relación negativa, entre el nivel de competencia y la participación de los grupos de interés, que a pesar de, operar en un mercado monopolizado dentro de los servicios ya mencionados es uno de los reguladores que muestran mayores niveles de participación de los grupos de interés.

Ahora bien, al preguntar sobre la relación que podría tener el nivel de participación de los grupos de interés con las agencias, varios funcionarios contestaron algunas de las razones del por qué creen que esta variable podría influir en dar acceso a un mayor margen de grupos de interés. En algunos casos los entrevistados relacionan la competencia con un número mayor o menor de actores en el sector, argumentando que:

El hecho de que el mercado tenga un nivel importante de competencia de los diferentes submercados genera una participación activa de estos en el que hacer general del ecosistema (funcionaria del regulador de Costa Rica, 30 de septiembre 2021, comunicación personal).

Sí, la competencia es fundamental justamente para que haya mayor participación, mayor cantidad de actores y eso involucra también un mejor análisis de cada mercado, situación y servicio, el objetivo de la agencia es promover la competencia en todos los mercados que podemos regular. (Funcionario del regulador de Ecuador, 3 de octubre de 2021, comunicación personal)

Sí, en los servicios de telecomunicaciones de nuestro país hay tres operadores telefónicos, es un mercado de telecomunicaciones en el ámbito de la telefonía móvil bastante pequeño, eso hace que lo competitivo del mercado de las telecomunicaciones esté también limitado a esa cantidad de actores y al peso que esos actores tienen, por lo tanto, la participación tendería a ser monopolizada. (Funcionario del regulador de Uruguay, 3 de octubre 2021, comunicación personal)

No obstante, el análisis de datos cuantitativos se oponen a la perspectiva de Ozel y Unan (2021), y las respuestas de los funcionarios entrevistados sobre las relaciones positivas que se podrían dar entre el rendimiento de diferentes servicios de las telecomunicaciones y

el nivel de competencia en el mercado con el fortalecimiento de marcos regulatorios eficaces y las facultades institucionales de las agencias como su nivel de independencia y los elementos de la rendición de cuentas. En general, los resultados no coinciden con el argumento de que las iniciativas de reforma en la industria de telecomunicaciones se realizaron con el propósito de impulsar la competencia, la inversión y asimismo, se incluiría a una mayor diversidad de actores al mercado para proteger los derechos de los consumidores (OECD, 2012).

## 6.5 Ciclo de vida de las agencias

Para este último punto, se plantea que la participación de los grupos de interés en los procesos de toma de decisiones será mayor en las agencias reguladoras con un ciclo de vida mayor, a diferencia de las que han sido establecidas recientemente. Para este argumento, nos basamos en estudios recientes de autores como Beyers y Arras (2020), quienes señalaron que al poco tiempo del establecimiento de las ARI, estas son más propensas a interactuar con un menor número de organizaciones y actores, dado que solo unos cuantos grupos de las industrias reguladas disponen de importantes recursos que los posibilitan a tener acceso a los procesos regulatorios.

**Tabla 16**

*Relación entre el nivel de participación y la edad de la agencia*

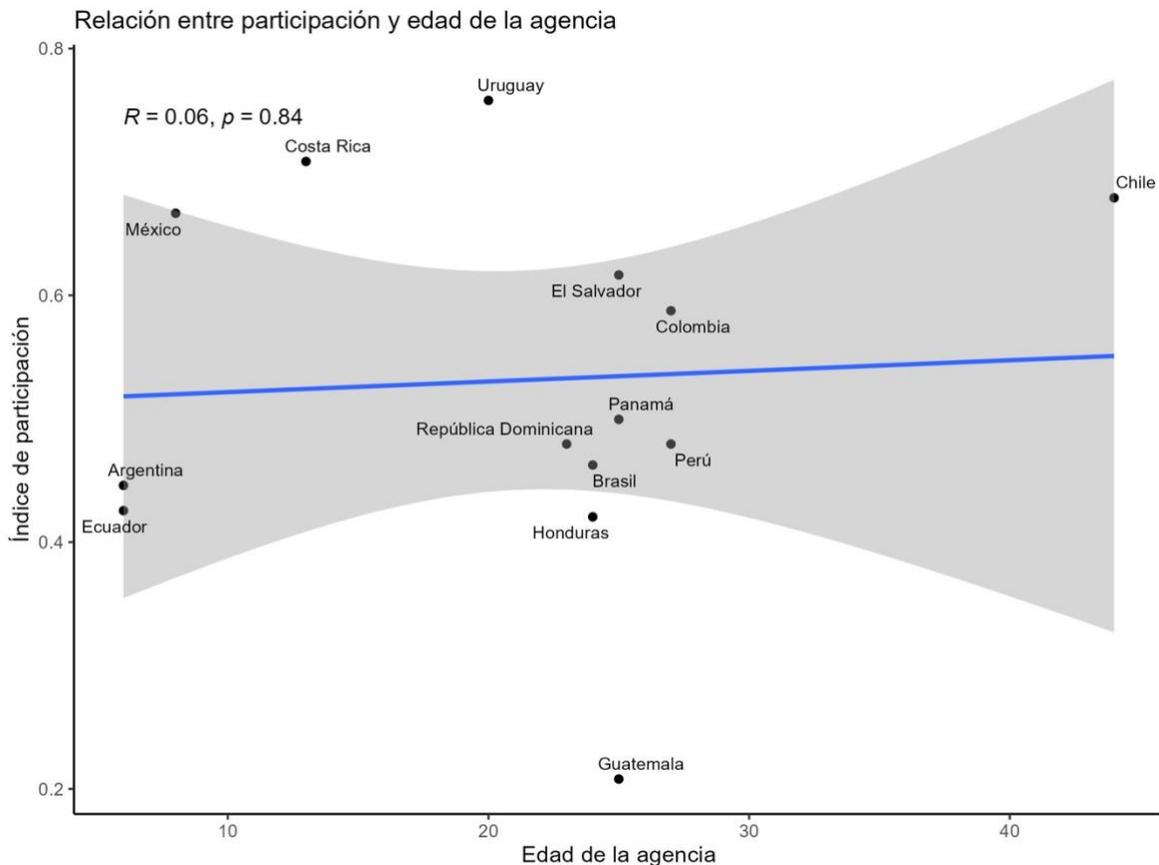
<b>País</b>	<b>Edad de la agencia</b>	<b>Índice de participación</b>
<b>Chile</b>	44	0.679
<b>Colombia</b>	27	0.5875
<b>Perú</b>	27	0.4795
<b>El Salvador</b>	25	0.6165
<b>Guatemala</b>	25	0.208
<b>Panamá</b>	25	0.4995
<b>Brasil</b>	24	0.4625
<b>Honduras</b>	24	0.4205
<b>República Dominicana</b>	23	0.4795
<b>Uruguay</b>	20	0.758
<b>Costa Rica</b>	13	0.7085
<b>México</b>	8	0.6665
<b>Argentina</b>	6	0.446
<b>Ecuador</b>	6	0.4255

Asimismo, es posible suponer que estas industrias logran ser incluidas a los procesos de formulación de políticas regulatorias más fácilmente que otras organizaciones o actores del sector, lo que implica que las industrias que son reguladas se dirigen en mayor medida a las ARI que fueron constituidas recientemente.

En la Tabla 15 se observa la relación entre el ciclo de vida de las agencias y el nivel de participación de los grupos de interés por cada una de las agencias. Para esta variable simplemente se revisaron las fechas de fundación en los estatutos de cada una de las agencias reguladoras del estudio y se contaron los años desde ese tiempo a la fecha. Como se mencionó en los puntos anteriores, solo son algunos casos los que difieren con los resultados generales. Así, por ejemplo, las agencias reguladoras de Chile y El Salvador mostraron un ciclo de vida extenso y, a su vez, un nivel de participación de grupos de interés elevado en contraste con todas las demás agencias.

### Figura 9

*Correlación entre el nivel de participación y la edad de las ARI*



Sin embargo, la Figura 9 indica que no existe una tendencia entre la edad de la agencia y el nivel de participación de las ARI. Para este caso, se evidenció que un ciclo de vida extenso de las agencias no es un determinante para otorgar altos niveles de participación de los grupos de interés, dado que su valor es de  $\rho = 0.06$ , lo que indica que no existe una relación clara entre las variables anteriormente mencionadas.

Sin embargo, en cuanto a las entrevistas con preguntas abiertas a los y las funcionarias sobre la variación de la participación a lo largo del tiempo, en algunos casos las entrevistadas respondieron positivamente, sustentando que:

Yo tengo cuatro años en SUTEL, cuando yo ingresé normalmente las relaciones entre la SUTEL y cualquiera de todas estas organizaciones era sólo por consulta, ya sea formal reglamentaria de diez días donde era una acción unilateral y sólo por escrito o de audiencias solicitadas por cualquiera de los actores, cuando era un mercado regulado, era un mercado en el cual la SUTEL era un órgano técnico. A partir del 2017 empezamos la declaratoria de mercados en competencia, se inició el proceso de aplicación de mejores prácticas de la OCDE paralelamente, se empezaron a crear instrumentos adicionales y por primera vez en 2018 se aplicó la agenda regulatoria, fue implementada como plan piloto y de ahí en adelante cada presidente le corresponde aplicarla por mandato de consejo y adicionalmente se crearon mesas de trabajo, con grabaciones incluso, como acceso público a todo lo que allí se hace. También se mejoró haciendo pública la agenda del propio consejo. (funcionaria del regulador de Costa Rica, 30 de septiembre 2021, comunicación personal).

Otro caso es el de la Comisión de Regulación de Comunicaciones quien sostiene que a lo largo del tiempo la participación se ha mantenido, pero que también a partir de algunos programas con respecto a mejoras regulatorias la participación se ha vuelto más plural, afirmando que:

Yo creo que esa participación siempre ha sido activa en el tiempo, pero en los recientes años desde que también se empezó a aplicar el tema de la mejora regulatoria esos espacios de participación se han ampliado no sólo son los que el decreto reglamentario por ley nos obliga sino que bajo el esquema de análisis de impacto normativo se abren unas fases nuevas de socialización y es cuando por ejemplo, se publican la identificación del problema en algún mercado regulado, nosotros recibimos retroalimentación del sector en eso y también en las alternativas regulatorias, de los proyectos que llevan impacto normativo porque la ley a nosotros nos dio un mandato de expedir la regulación y en esa expedición involucrar elementos como el análisis de impacto normativo, entonces bajo ese análisis de impacto normativo hay socializaciones del problema identificado, de las alternativas identificadas y por supuesto el de la propuesta regulatoria que es el que tradicionalmente hacemos, entonces digamos que siempre ha sido una constante la

participación pero sí se ha incrementado, digamos fruto de esta concepción regulatoria de análisis de impacto normativo ha ampliado como esos espacios de socialización y participación. (Funcionaria del regulador de telecomunicaciones en Colombia, 30 de octubre 2021, comunicación personal)

En función de lo planteado, solo las respuestas abiertas de los entrevistados han coincidido con el análisis de Beyer y Arras (2020), quienes encontraron que la edad de las ARI, es decir para las agencias con más años de operación se atrae una mayor participación de los grupos de interés y diversas partes interesadas. Por otro lado, a diferencia de los hallazgos de Beyer y Arras (2020), nuestros resultados cuantitativos no indican una diferencia significativa con respecto a la edad de la agencia en la participación de los grupos de interés, por lo que no se confirma nuestra última hipótesis.

## **6.6 Conclusiones**

Con anterioridad, fueron analizadas las variaciones del nivel de independencia formal entre diversos países y sectores (Gilardi, 2005c; Guardiancich y Guidi, 2016; Maggetti, 2007; Ozel y Unan, 2021; Pavón, 2018; Jordana y Ramió, 2010; Wonka y Rittberger, 2010b). Algunos estudiosos identificaron determinantes importantes a través de las características institucionales, como jugadores de veto, incertidumbre política, Estado de derecho, nivel de democratización, ciclo de vida de las agencias y niveles de competencia y libertad de los mercados de inversión en sectores como las telecomunicaciones. De esta manera, los resultados pusieron de manifiesto considerables variaciones entre países y sectores en materia de gobernanza regulatoria.

Sumado a lo anterior, la rendición de cuentas y el acceso de diversos actores y grupos de interés a los procesos de formulación de políticas regulatorias del sector de las telecomunicaciones, también es un elemento fundamental que fortalece la buena gobernanza regulatoria y el adecuado desarrollo de sus políticas; no obstante, salvo algunas excepciones, la mayoría de los académicos estuvo centrado en estudiar el nivel de independencia formal, de facto y sus determinantes, sin dedicar mayor importancia a la participación de diversos actores y grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias de las agencias. Con base en estudios recientes sobre el acceso de los grupos de interés y la delegación de facultades regulatorias a las ARI, Beyers y Arras (2020), Durán (2018), Juanatey *et al.*, (2020) y

Querbach y Arndt (2017), analizaron los determinantes que podrían dar lugar a un mayor o menor nivel de participación de los grupos en los procesos de políticas regulatorias.

Los resultados obtenidos demostraron que, las variables de independencia formal de las ARI, nivel de democratización y nivel de desarrollo de las TIC, sí pueden contribuir a explicar la participación de los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias. En el caso de la independencia formal, quedó demostrado que una agencia reguladora con mayor libertad y flexibilidad para tomar decisiones en relación con el poder político, dispone de más elementos de rendición de cuentas para llevar a cabo el desarrollo de sus políticas regulatorias. Esto coincidió con la perspectiva de Apaydin y Jordana (2020), acerca de que las facultades de las agencias reguladoras para emplear adecuadamente la rendición de cuentas y ampliar su capacidad más allá de lo previsto en la ley, están estrechamente relacionadas con su independencia, puesto que pueden emplearla como instrumento con fines estratégicos.

Por otra parte, los resultados de esta investigación indicaron que el nivel de democratización es la variable más significativa de la participación de los grupos de interés en las ARI de América Latina en las telecomunicaciones, dado que tiene un valor de correlación positivo de  $\rho = 0.7535$ ; por tanto, un sistema de gobierno con entornos más democráticos responderá a las demandas de los individuos en términos de gobernanza y calidad de los resultados y permitirá a las organizaciones, comunidades e individuos, disfrutar de una mayor imparcialidad política (Diamond y Morlino, 2004).

En consonancia con el desarrollo de las TIC, este resultado también fue una contribución importante para explicar la participación de los grupos de interés. Las TIC fortalecen la amplitud de la transparencia y la rendición de cuentas del sector público y, en consecuencia, aumentan la participación y la atención de diversos actores y organizaciones en los procesos de toma de decisiones, lo que los hace cercanos a las administraciones públicas (La Porte et al. 2002).

Los resultados en relación con el nivel de competencia en el mercado y la edad de la agencia no presentaron valores positivos y fueron consideradas como variables a tomar en cuenta de acuerdo con la discusión teórica planteada en los capítulos dos y tres, pero no en los términos establecidos en las hipótesis finales, puesto que los países que disponen de

mayores niveles de competencia y las agencias reguladoras con más edad, son las que otorgarían mayores niveles de participación en los grupos de interés en las ARI; mientras que, en realidad, los resultados no mostraron apoyo suficiente hacia estas hipótesis.

## Capítulo 7. Conclusiones

Este trabajo explica bajo qué condiciones participan los grupos de interés en las Agencias Reguladoras Independientes (ARI) del sector de las telecomunicaciones en países de América Latina. A partir de la literatura sobre grupos de interés, la teoría de la regulación y gobernanza regulatoria, la tesis se estructura en dos cuestiones. Por un lado, esta tesis explica cómo se incorporan los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias de las ARI, los tipos y número de grupos que son incluidos por las agencias reguladoras del sector; asimismo, fue analizado cada cuánto son incluidos, a través de qué estrategias o mecanismos de participación y con qué finalidad. Por otro lado, la tesis explica por qué existen variaciones importantes en el grado e intensidad, con respecto a la participación de los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias de las agencias. Los resultados fueron obtenidos a través del análisis estadístico de correlación y fue realizado con el objetivo de medir la relación entre la variable dependiente y las variables independientes.

Asimismo, la tesis corrobora/aporta a investigaciones previas centradas en analizar las características de los grupos de interés como los principales factores que explican una alta influencia en diversas arenas políticas; además, estos planteamientos fueron destacados como los principales determinantes con respecto a sus recursos, tipo de funciones y facultades con el propósito de proveer información técnica y especializada a un sector o ámbito en particular y que, además, logren contrarrestar las disyuntivas de la acción colectiva (Chaqués, 2020). Igualmente, también fue estudiada la capacidad de los grupos de influir en la toma de decisiones que, a la vez, puede variar en función del entorno institucional, nacional y del sector en donde se desarrollan; de modo que, las entidades públicas establecen qué tipo de grupos participarán en los procesos de toma de decisiones, a través de qué estrategias y cuáles serán las actividades que desarrollarán para establecer políticas efectivas y legítimas (Baumgartner y Leech, 1998).

### 1. Desigualdad en la representación de intereses

La tesis argumenta que la participación de los grupos de interés es desigual y son los grupos empresariales los que participan con mayor intensidad, obteniendo acceso a los procesos de formulación de políticas regulatorias del total de las agencias del estudio. Su acceso es más

regular que el de cualquier otro tipo de grupo, de ahí que, estos grupos participan con más regularidad para discutir temas relativos a; la prestación y la calidad de los servicios del sector, tarifas, autorización de concesiones, competencia en el mercado, entre otros. Asimismo, aunque otros grupos como las asociaciones de consumidores y los grupos de expertos también tengan acceso a los procesos de formulación de políticas regulatorias de las agencias, lo tienen, pero en menos casos y con menor regularidad. De ahí que, son los grupos de interés de tipo empresarial, los que acceden con mayor intensidad a los procesos de toma de decisiones de las agencias, en cuanto a número de grupos y frecuencia de veces.

Lo anterior, además, fue posible vincularlo con el tipo de información que suministran los grupos empresariales a la hora de incorporarlos a los procesos de toma de decisiones de políticas regulatorias. Las asociaciones empresariales poseen un asiento privilegiado que les permite informar y coadyuvar con los tomadores de decisiones en relación con sus preferencias sobre la arena política en la que participan y también en el seguimiento de diversas labores gubernamentales tales como reformas legislativas, aplicaciones de programas políticos, toma de decisiones en el tiempo, entre otras.

En este punto, las conclusiones obtenidas deben quedar relacionadas con las variables independientes emprendidas, con base a las hipótesis planteadas, las cuales eran: (H1) las asociaciones empresariales tienen acceso a los procesos de políticas regulatorias con más intensidad que cualquier otro tipo de grupo de interés; y (H2) las agencias reguladoras dan acceso a las asociaciones de consumidores, grupos del ámbito académico y otros grupos, con menos regularidad, y a través de mecanismos de participación distintos.

Los resultados obtenidos corroboraron la hipótesis relacionada con la intensidad con la que participan las asociaciones del ámbito empresarial en los procesos de políticas regulatorias de las agencias, puesto que al disponer de información privilegiada y estar mejor informados, disfrutaban de un mayor acceso. Cabe mencionar que, las asociaciones de consumidores al igual que las de los empresarios, también tienen acceso a los procesos de políticas regulatorias de todas las agencias, seguidos por los grupos de expertos del ámbito académico y los colegios de profesionales. No obstante, la diferencia surge en relación con la fragmentación de la representación por tipo de grupo y la frecuencia con la que las organizaciones interactúan y acceden a las agencias reguladoras. Las asociaciones de

empresarios cuentan con un mayor número de representantes con acceso a los procesos regulatorios y hay un comportamiento similar en relación con la frecuencia con la que tienen el acceso. Visto de esta forma, fue posible afirmar que, en general, las asociaciones de empresarios tienen mayor presencia en los procesos regulatorios de las ARI, debido a facilidades en relación con la cantidad de representantes y frecuencia.

Estos resultados apoyan parcialmente la teoría sobre grupos de interés y estudios previos que demuestran un evidente predominio por parte de las organizaciones que representan a las empresas (Bell, 2012; Beyers y Arras, 2020); dentro de este marco, Bouwen (2002), Chaqués-Bonafont y Medina (2021) y Dür y Mateo (2013) argumentaron que las ARI y los organismos ejecutivos están más propensos a interactuar con las organizaciones empresariales debido al tipo de información que proporcionan. A diferencia de estos estudios, esta tesis informa que recursos cognitivos e informativos proporcionan los diversos grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias y a través de que otras estrategias o mecanismos pueden obtener acceso a los procesos regulatorios.

De igual manera, la tesis argumenta que la participación de los grupos de interés tiene un objetivo funcional. Se da acceso a los grupos en la formulación de políticas regulatorias para que participen en la resolución de problemas concretos. Los organismos ejecutivos evidenciaron esta alta interacción, puesto que sus responsables precisan de la pericia de las organizaciones empresariales para trazar diversas estrategias, elaborar legislación y, en determinadas ocasiones, colaborar de forma activa en la aplicación y solución de políticas. En el caso de las ARI, estas necesitan disponer de información que les permita identificar los fallos del mercado, trazar estrategias destinadas a la solución de estos fallos y valorar las eventuales consecuencias sobre las propuestas de políticas regulatorias sugeridas; asimismo, la información de las industrias reguladas puede conducir a resultados de políticas más efectivos y a un proceso de implementación más homogéneo (Coglianese *et al.*, 2004). Por esta razón, las ARI recurren, con mayor frecuencia, a las organizaciones empresariales o, directamente, a las organizaciones que representan a las empresas reguladas, debido a que disponen de la pericia informativa derivada de su estatus clave dentro de un determinado ámbito (Pagliari y Young, 2016).

Por otro lado, en relación con la segunda hipótesis planteada, los resultados no dan suficiente apoyo. En el caso de los mecanismos y estrategias que establecen las agencias para incorporar a los grupos de interés; los resultados arrojaron un supuesto contrario al planteado, dado que, aunque algunas agencias reguladoras tienen más y diferentes mecanismos de participación que otras agencias, regularmente incluyen a los mismos tipos de grupos de interés para todos los mecanismos, pero en menor número y frecuencia; por tanto, en este caso fue posible afirmar que solo el 14.29 % de las ARI del estudio daban acceso a otro tipo de grupos a través distintos mecanismos de participación como, por ejemplo, las consultas informales, las consultas públicas y los consejos consultivos.

Visto de esta forma, la tesis pone de manifiesto que existe desigualdad en el número y frecuencia con la que tienen acceso diversos tipos de grupos a los procesos regulatorios, pero no en el acceso de diversos tipos de grupos a través de diferentes mecanismos o estrategias de participación, ya que, al menos dos o más tipos de grupos participan en alguna ocasión en los procesos de políticas regulatorias, como en su caso las asociaciones de consumidores u ONG, que al igual que las asociaciones empresariales, estas también obtienen acceso en el total de las agencias del estudio pero con menor regularidad. La inclusión de otros grupos como las ONG o asociaciones de consumidores coincide con los estudios de Joachim, (2007), Keck y Sikkink (1998) y Muñoz Marquez (2016) quienes argumentaron que las instituciones públicas incluyen, de forma activa, a las ONG en sus procesos de política para influir en la configuración de la agenda y los considera actores destacados en el quehacer público. De la misma forma, las ONG son actores que ejercen influencia en los efectos de las políticas al proporcionar información de gran relevancia para los encargados de la toma de decisiones en diversos ámbitos y sectores (Muñoz Marquez, 2016).

Además de lo anterior, el hecho de establecer mecanismos que permitan la participación a las organizaciones, grupos de interés y diversos actores interesados en los procesos de formulación de políticas regulatorias, constituye una poderosa forma para que las ARI interactúen con un conjunto más diverso de actores. La incorporación de los grupos de interés a través de diversos mecanismos, representa la manera en la que los encargados de regular deciden qué grupos o actores son relevantes para participar en la formulación de

políticas regulatorias, de manera que los actores que logran participar, dado que están mejor informados, disfrutan de una posición privilegiada (Arras y Beyers, 2020). Asimismo, los responsables de la toma de decisiones en diversos ámbitos públicos constituyen y diseñan, de forma deliberada, los procesos de consulta y otros instrumentos con la finalidad de diversificar el conjunto de grupos y actores de los que obtienen información (Beyers & Arras, 2020; Borrás et al., 2007; Fraussen et al., 2020; Skanavis et al., 2005).

Por otra parte, análisis futuros son necesarios para explicar de forma más completa por qué algunos grupos obtienen acceso con mayor intensidad que otros, a los procesos de políticas regulatorias de las agencias. Los análisis futuros, estarían orientados principalmente a otro tipo de variables explicativas como los recursos materiales y el número de ciudadanos, actores o empresas que representan los diversos grupos de interés que tienen acceso a los procesos regulatorios. Para analizar estas cuestiones es preciso realizar estudios sistemáticos, comprensivos sobre las organizaciones de intereses del sector de las telecomunicaciones en América Latina.

## 2. Causas de desigualdad en la representación

En relación con las variaciones en el nivel e intensidad con la que participan los grupos de interés, se tuvo en cuenta cinco factores relativos a las características institucionales de las ARI, características nacionales y del sector de las telecomunicaciones; grado de independencia y ciclo de vida de las ARI, nivel de democratización de los países en los que operan las agencias, y las características del mercado de las telecomunicaciones como el nivel de desarrollo de las TIC y la competencia en el mercado. Esta tesis, confirma que el nivel de independencia formal de las ARI, el nivel de democratización y el nivel de desarrollo de las TIC de los países de América Latina donde operan los reguladores del sector, son factores relevantes para explicar la participación de los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias de las agencias.

Asimismo, conforme a estudios recientes como el de Apaydin y Jordana (2020), Beyers y Arras (2020) y Pérez Durán (2018), la inclusión de los grupos de interés en la formulación de políticas regulatorias puede depender de factores institucionales de las agencias, como, por ejemplo, el grado de independencia formal, edad de la agencia y tipo de

actividad regulatoria que desarrolla el regulador. De igual manera y con base a estudios sobre la rendición de cuentas como fortaleza institucional de las ARI, Aldana y Vallejo (2010), Gigler y Bailur (2014), La Porte *et al.*, (2002) y Ozel y Unan (2019), defendieron que la inclusión de los intereses organizados también depende del contexto del sector de las telecomunicaciones y el nivel de competencia y desarrollo de las TIC. Por otra parte, también se argumenta que, un escenario nacional en cuanto al nivel de democratización de los países influye en una mayor inclusión y participación de los intereses organizados (Levine y Molina, 2011; Munck, 2016; Pavón, 2020).

En función de lo planteado con respecto a las causas que podrían determinar importantes variaciones en el nivel e intensidad de la participación de los grupos de interés y en relación con las variables independientes seleccionadas en la investigación, se consideró que, para el caso de las características de las ARI, (H3) aquellas agencias reguladoras que disponen de un alto nivel de independencia formal muestran un mayor nivel de participación de los grupos de interés y (H7) que aquellas agencias que son de antigua creación muestran altos niveles de participación en los grupos de interés. Respecto a los contextos nacionales (H4) aquellas agencias reguladoras que operan en países que disponen de un mayor nivel de democratización, muestran un alto nivel de participación de los grupos de interés; en el caso de las características del sector de las telecomunicaciones (H5), aquellas agencias reguladoras que operan en países que disponen de un alto nivel de desarrollo de las TIC, tienen un alto nivel de participación de los grupos de interés (H6) y aquellas agencias reguladoras que operan en países que disponen de un mayor nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones, también tienen mayores niveles de participación en los grupos.

Dentro de este orden de ideas, los resultados de la investigación corroboraron tres de las hipótesis planteadas. En primer lugar, en relación con las características institucionales de las agencias, los resultados revelaron que las ARI con mayores niveles de independencia formal tienden a disponer de una mayor participación de los grupos de interés en sus procesos de políticas regulatorias.

Los anteriores resultados estuvieron asociados con lo señalado por Apaydin y Jordana, (2020) con respecto a la rendición de cuentas; los autores consideraron que las

agencias que disponen de mayor independencia, otorgan mayor libertad y flexibilidad en la operación de los componentes de la rendición de cuentas para incorporar a los intereses organizados y otro tipo de actores y, particularmente, en la rendición de cuentas voluntaria, un asunto que repercute en el ámbito estratégico. Por otra parte, dejaron ver que las facultades de los reguladores para desempeñar, adecuadamente, la rendición de cuentas y aumentar su capacidad más allá de lo establecido en la reglamentación, están en función de su independencia, dado que esta puede ser empleada como herramienta con propósitos estratégicos.

Aunque nuestro análisis es basado en la rendición de cuentas voluntaria, de igual manera, los resultados dan apoyo al planteamiento de Pérez Durán (2018) respecto a que los fundadores de las ARI pretendieron dar participación formal de los grupos de interés, especialmente en agencias reguladoras que disponían de un alto nivel de independencia formal del poder político, con el objetivo de aumentar las facultades institucionales de los reguladores en el procesamiento de recopilación de información más allá de los conductos del manejo tradicional en la administración pública. Lo descrito, responde a una visión centrada en la reputación de la independencia del regulador, en donde la relación con un conjunto diverso de actores e intereses organizados, puede ser estratégicamente aprovechada con el objetivo de no apoyarse en un solo conjunto de intereses políticos y sociales, de manera que sea posible obtener una mayor legitimidad (Carpenter, 2014; Moffitt, 2010).

En el caso del contexto nacional, fue corroborada la hipótesis planteada acerca de que aquellas agencias reguladoras que son establecidas en países con altos niveles de democratización tienden a tener un nivel más intenso de participación de los grupos de interés. Cabe mencionar que, para esta variable, se obtuvo el resultado de correlación positiva más alto, lo que coincide con el argumento de que una democracia eficiente fortalece los canales de relación entre los intereses organizados y los responsables de tomar decisiones de carácter público.

De acuerdo con estos resultados, se da apoyo a los conceptos teóricos mencionados en esta tesis doctoral, en el que supone que una buena democracia dota a sus ciudadanos de amplia libertad, igualdad política, control en los procesos políticos y hay una concepción de una eficiente interacción con los actores públicos que toman las decisiones, mediante el

desarrollo correcto, legítimo y legal de entes públicos que se conservan en un estado estable. Un determinado régimen de gobierno que disponga de una calidad democrática eficiente responde a las necesidades de los individuos en términos de gobernanza y calidad de los resultados y permite a los intereses organizados, comunidades e individuos, en general, disponer de una amplia imparcialidad política; además, constituye un contexto en el cual un conjunto diverso de individuos dispone de la posibilidad de juzgar y evaluar el desempeño de los entes públicos, mediante diversos instrumentos de rendición de cuentas (Diamond y Morlino, 2004).

En este sentido, un régimen de gobierno no puede ser considerado una democracia si no concede derechos formales y participación en los procesos políticos de su interés a la totalidad de sus ciudadanos; de la misma forma, una auténtica democracia debe otorgar derechos formales que permitan hacer uso de instrumentos para poder incidir en los procesos políticos, como, por ejemplo, votar, organizarse, unirse, manifestarse y presionar en favor de los intereses ciudadanos. Con respecto a la participación, la calidad democrática aumenta cuando existe un alto nivel de esta por parte de los ciudadanos; en este caso, no solo es posible hablar de un aumento mediante el voto, sino también mediante los partidos políticos e intereses organizados u organizaciones de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas; en la manera de relacionarse con los actores encargados de tomar las decisiones; y en la capacidad de rendir cuentas sobre el desarrollo de sus acciones (Diamond y Morlino, 2004).

Respecto a las características del sector de las telecomunicaciones, los resultados corroboraron la hipótesis de que las agencias reguladoras que son establecidas en países con altos niveles de desarrollo de las TIC tienden a disponer de una alta participación de los grupos de interés. Como fue expuesto en el capítulo teórico de esta tesis, los resultados están en consonancia con lo apuntado por La Porte *et al.* (2002), relacionado con la mejora de información y las comunicaciones que conduce a un desempeño eficaz de la rendición de cuentas de los entes públicos y mantiene una relación estable con diversas organizaciones y actores interesados en un tema público que, además, genera un ambiente democrático y de participación en diversas arenas políticas.

De forma general, este modelo novedoso de gobernanza está relacionado con las tecnologías que hacen posible la participación de diferentes actores interesados en hacer parte de los asuntos públicos y al mismo tiempo interactuar con los responsables de la toma de decisiones, mediante diversos instrumentos que proporcionan las TIC. Las TIC en su totalidad, configuran una gran variedad de instrumentos que facilitan la inclusión de organizaciones sociales y diferentes actores en la gobernanza de diversos sectores y países, Estados, ciudades y pueblos (Gigler y Bailur, 2014). En resumidas cuentas, las TIC son un modelo novedoso porque contribuyen al progreso en una gran variedad de direcciones, a medida que los datos se despliegan en tiempo real; por este motivo, estas herramientas pueden impulsar un avance para que los procesos políticos sean más plurales e inclusivos, reducir las jerarquías y hacer que la información pueda fluir de arriba hacia abajo, o sea, desde el gobierno a los ciudadanos; de abajo hacia arriba, es decir, desde los ciudadanos al gobierno; y horizontalmente, entre los ciudadanos y los actores gubernamentales (Zanello y Maassen, 2011).

Del mismo modo, las TIC son capaces de cerrar la “brecha de rendición de cuentas”, que se forma entre la oferta (gobierno, proveedores de servicios) y la demanda (consumidores, académicos, representantes de las industrias, organizaciones de la sociedad civil, comunidades, entre otros), la cual debe llenarse en favor de una gobernanza abierta y participativa, mientras son enfrentados los retos de la gobernanza (Gigler y Bailur 2014).

En contraste con los resultados anteriores, los resultados en esta tesis sobre el nivel de competencia en el mercado y la edad de la agencia no presentaron valores positivos. De acuerdo con la discusión teórica en el capítulo dos y tres, estas variables fueron consideradas como variables a tomar en cuenta, interpretando que, los países que poseen mayores niveles de competencia y las agencias reguladoras con más edad, son las que otorgan mayores niveles de participación de los grupos de interés en las ARI; a pesar de lo anterior, los resultados no lograron demostrar apoyo a estas hipótesis.

Brevemente, esta tesis encaja con la visión sobre gobernanza regulatoria, dado que para garantía del éxito en la implementación de políticas regulatorias, resulta imprescindible impulsar el acceso y la participación de los intereses organizados en los procesos de formulación de políticas, sin que ello conlleve a la captura regulatoria (Levi-Faur, 2005). A

partir de aquí, son necesarios análisis posteriores para conocer hasta qué punto las causas de desigualdades en el nivel de participación tienen su origen en las características institucionales, nacionales, y de los mercados. Para esto será preciso realizar estudios sistemáticos y comprensivos sobre agencias reguladoras independientes que operen en otros países y sectores.

Por otro lado, las conclusiones generales derivadas de la investigación y de los resultados obtenidos de esta tesis doctoral son las siguientes:

1. Las agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones en América Latina incorporan, en la mayoría de los casos, a los grupos de interés del ámbito empresarial a través de sus mecanismos de participación. De acuerdo con la teoría y los apartados anteriores, estos resultados evidencian que las ARI tienden a relacionarse en mayor medida, con los grupos empresariales, y eso se justifica a partir de criterios funcionales. Los grupos empresariales aportan conocimientos técnicos especializados que los reguladores necesitan para impulsar sus actividades. Los grupos empresariales interactúan con el regulador con el fin de garantizar su acceso a la política regulatoria y eventualmente ejercer influencia en la regulación del sector.
2. Las diferencias en relación con la diversidad del tipo de grupos que participan en los procesos de políticas regulatorias pudo ser explicada, debido a que las asociaciones que representan a las empresas pueden proveer de recursos e información de mayor significancia a los reguladores que otro tipo de grupos, puesto que cuentan con las ventajas informativas provenientes de la experiencia de sus estatutos en un campo económico determinado, derivado del conocimiento de las empresas miembros que adquieren experiencia como consecuencia de sus actividades diarias (Bouwen, 2002; Chaqués-Bonafont y Medina, 2021; Dür y Mateo, 2013; Pagliari y Young, 2016).
3. Las ARI también necesitan información de carácter político, relacionado con las preferencias de los consumidores u ONG. Las agencias, dan acceso de forma activa a las ONG o grupos de consumidores en sus procesos de políticas regulatorias, para influir en la configuración de la agenda y otras actividades. Además, este tipo de actores también tienen la posibilidad de influir en los resultados de políticas al

suministrar información significativa a los responsables de la toma de decisiones en diversos ámbitos y sectores (Muñoz Marquez, 2016).

4. Finalmente, esta tesis doctoral demostró que existen variaciones importantes entre las ARI del sector de las telecomunicaciones, establecidas en países de América Latina, en relación con la intensidad con la que tienen acceso los diversos grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias. Estos grupos son incluidos con la intención de que los encargados de regular obtengan información y conocimientos de carácter técnico y que, asimismo, haya un contexto de confianza y legitimidad para un adecuado desarrollo y aplicación de las políticas regulatorias en el sector de las telecomunicaciones.
5. En este sentido, es posible afirmar que las características institucionales de las ARI, los contextos nacionales y las características del sector de las telecomunicaciones, influyen en el nivel e intensidad con la que participan los grupos de interés en los procesos de política regulatoria de las agencias. Por su parte, los resultados alcanzados demostraron que, en el caso de las variables, la independencia formal de las ARI, el nivel de democratización de los países y el nivel de desarrollo de las TIC, contribuyen a explicar la variación del nivel e intensidad con la que participan los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias.

No obstante, es posible realizar futuras investigaciones a partir de los resultados obtenidos y de la información recopilada relacionada con la participación de los grupos de interés en las ARI. Los proyectos futuros estarían encaminados, sobre todo, a acceder a los representantes de todas las organizaciones o grupos de interés que participan y son incluidos en los procesos de toma de decisiones y, asimismo, poder obtener información de gran relevancia que lleve a analizar otras variables explicativas como los recursos materiales de los grupos y el número de ciudadanos o actores que representan, en relación con diversos problemas económicos, políticos y sociales. Además, será importante realizar el análisis de las agencias en otros países y sectores regulatorios económicos y sociales, como variables explicativas que permitirán ampliar la visión, más allá de los hallazgos encontrados en esta tesis doctoral.

La tesis es innovadora desde un punto teórico y metodológico. Desde un punto de vista metodológico, este es el primer estudio que explica de forma sistemática y comprensiva la participación de los grupos de interés en los procesos de políticas regulatorias de las ARI. Para ello, la tesis se centró en realizar 44 entrevistas semiestructuradas a los directores de las ARI analizadas, y los líderes de los grupos de interés que interactúan con los reguladores en los 14 países analizados. La tesis también desarrolla un índice a través de la técnica de conjuntos difusos para medir la participación de los grupos de interés en las agencias reguladoras.

Esta investigación amplía los conocimientos respecto a las relaciones y el acceso que hay entre los grupos de interés y las ARI, en los procesos y formulación de políticas regulatorias dentro del sector de las telecomunicaciones para países de América Latina; es posible que no haya sido aportada una visión tan sólida sobre la diversidad de grupos y los factores que explican las variaciones importantes en los procesos regulatorios, pero también es necesario reafirmar que el objetivo fue perseguir los determinantes de las desigualdades y el acceso o la participación de los grupos de interés con las ARI.

Asimismo, es importante analizar el acceso y la participación de los intereses organizados en los procesos de políticas regulatorias de las agencias, debido a las diversas perspectivas como resultado de la teoría de la regulación, de los grupos de interés y de la gobernanza regulatoria, teniendo en cuenta, además, que las relaciones entre los grupos de interés y los responsables de regular, se mantienen en una estrecha línea ética que distingue entre la democracia participativa y la influencia indebida.

## Referencias bibliográficas

- Aldana, A., & Vallejo, A. (2010). Telecomunicaciones, Convergencia y Regulación. *Revista de Economía Institucional*, 12, 165–197.
- Alesina, A., & Summers, L. (1993). Central bank independence and macroeconomic performance : some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, 25(2), 151–162. <https://doi.org/10.2307/2077833>.
- Álvarez, C. (2012). *Derecho de las Telecomunicaciones*. UNAM.
- Apaydin, F., & Jordana, J. (2020). Varying Power Configurations and the Accountability of Independent Regulatory Agencies. *International Review of Public Policy*, 2(3), 342–357. <https://doi.org/10.4000/irpp.1458>.
- Arras, S., & Beyers, J. (2020). Access to European Union Agencies: Usual Suspects or Balanced Interest Representation in Open and Closed Consultations? . *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 836–855. <https://doi.org/10.1111/jcms.12991>.
- Atkinson, M., & Coleman, W. (1989). Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. *British Journal of Political Science*, 19(1), 47–67. <https://doi.org/10.1017/S0007123400005317>.
- Austen-Smith, D., & Wright, J. (1994). Counteractive Lobbying. *American Journal of Political Science*, 38(1), 25. <https://doi.org/10.2307/2111334>.
- Bagheri, F., & Habibi, N. (1998). Political institutions and Central Bank independence: A cross-country analysis. *Public Choice*, 96, 187–204.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford Academic.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agenda dynamics and instability in American politics*. The University of Chicago Press .

- Baumgartner, F., & Leech, B. (1998). Basic interests: the importance of groups in politics and in political science. *Choice Reviews Online*, 36(2), <https://doi.org/10.5860/choice.36-1204>.
- Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D., & Leech, B. (2009). *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. University of Chicago Press.
- Bell, S. (2012). The Power of Ideas: The Ideational Shaping of the Structural Power of Business. *International Studies Quarterly*, 56(4), 661–673. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2012.00743.x>.
- Bennett, A., & Elman, C. (2006). Qualitative research: Recent Developments in Case Study Methods. *Annual Review of Political Science*, 9(1), 455–476. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104918>.
- Bentley, A. (1908). *The Process of Government*. The Univer.
- Bertsou, E., & Caramani, D. (2020). People Haven't Had Enough of Experts: Technocratic Attitudes among Citizens in Nine European Democracies. *American Journal of Political Science*, 00(0), 1–19. <https://doi.org/10.1111/ajps.12554>.
- Beyers, J., & Arras, S. (2020). Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations. *Journal of Public Policy*, 40(4), 573–598. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000126>.
- Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W. (2008). Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know? . *West European Politics*, 31(6), 1103–1128. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380802370443>.
- Bianculli, A., Fernández-i-Marin, X., & Jordana, J. (2013). The World of Regulatory Agencies: Institutional Varieties and Administrative Traditions. *Working Paper*, 58 , 1-35.
- Bianculli, A., Fernández-i-Marín, X., & Jordana, J. (2014). *Accountability and Regulatory Governance: Audiences, Controls and Responsibilities in the Politics of Regulation*. Springer .

- Borrás, S., Koutalakis, C., & Wendler, F. (2007). European agencies and input legitimacy: EFSA, EMEA and EPO in the post-delegation phase. *Journal of European Integration*, 29(5), 583–600. <https://doi.org/10.1080/07036330701694899>.
- Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: The logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 365–390.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Brown, A., Stern, J., Tenenbaum, B., & Gencer, D. (2006). *Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. Word Bank .
- Cabrera, P., & Gabarró, P. (2018). *La gobernanza de las telecomunicaciones: Hacia la economía digital*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Campbell, J. L. (2007). Why would corporations behave in socially responsible ways? An institutional theory of corporate social responsibility. *Academy of Management Review*, 32(3), 946–967. <https://doi.org/10.5465/AMR.2007.25275684>
- Caramani, D. (2020). *Technocratic representation*. Edward Elgar Publishing.
- Carpenter, D. (2014). *Reputation and power (Reputation)*. Princeton University Press.
- Chagues, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Chaqués, L. (2020). Interest groups and political representation. En M. Cotta, & F. Russo, *Research Handbook on Political Representation*. Edward Elg.
- Chaqués, L., & Palau, A. (2020). *Gobernanza*. Universitat de Barcelona.
- Chaqués-Bonafont, L., & Jordana, J. (2022). *Policy Analysis In Spain*. Policy Press.
- Chaqués-Bonafont, L., & Medina, I. (2021). The representation of business interests during the COVID-19 pandemic in Spain. *Revista Espanola de Ciencia Politica*, 57, 21–44. <https://doi.org/10.21308/recp.57.01>.

- Chaqués-Bonafont, L., & Muñoz, L. (2016). Explaining interest group access to parliamentary committees. *West European Politics*, 39(6), 1276–1298. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1184862>.
- Coglianesi, C., Zeckhauser, R., & Parson, E. (2004). Seeking Truth for Power: Informational Strategy and Regulatory Policymaking. *Minnesota Law Review*, 2(2), 277–341.
- D’Negri, C., & De Vito, E. (2006). Introducción al razonamiento aproximado: lógica difusa. *Revista Americana de Medicina Respiratoria*, 6(3), 126-136.
- Dahl, R. (2003). *How democratic is the American constitution?* Yale University.
- Dahl, R. (2006). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- Diamond, L., & Morlino, L. (2004). The quality of democracy: An overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20–31. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0060>.
- Díaz-Bravo, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación En Educación Médica*, 2(7), 162–167. [www.elsevier.es](http://www.elsevier.es).
- Dubash, N., & Bronwen, M. (2013). *The rise of the regulatory state of the south: Infrastructure and development in emerging economies*. Oxford Academic.
- Dür, A., & de Bièvre, D. (2007). The question of interest group influence. *Journal of Public Policy*, 27(1), 1–12. <https://doi.org/10.1017/S0143814X07000591>.
- Dür, A., & Mateo, G. (2013). Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries. *European Journal of Political Research*, 52(5), 660–686. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12012>.
- Dür, A., & Mateo, G. (2016). *Insiders versus Outsiders: Interest Group Politics in Multilevel Europe*. <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198785651.001.0001/acprof-9780198785651>

- Durán, I. (2018). Interest group representation in the formal design of European Union agencies. *Regulation and Governance*, 12(2), 238–262. <https://doi.org/10.1111/rego.12150>.
- Ebrahim, A. (2005). NGOs and Organizational Change discourse, reporting, and learning. In *Blacksburg: Virginia Polytechnic Institute and State University*.
- Edwards, D., & McGee, R. (2016). Opening governance. *IDS Bulletin*, 47(1), 1-16.
- Edwards, G., & Waverman, L. (2006). The effects of public ownership and regulatory independence on regulatory outcomes: A study of interconnect rates in EU telecommunications. *Journal of Regulatory Economics*, 29(1), 23–67. <https://doi.org/10.1007/s11149>.
- Estache, A., & Wren-Lewis, L. (2009). Toward a theory of regulation for developing countries: Following Jean-Jacques Laffont's lead. *Journal of Economic Literature*, 47(3), 729–770. <https://doi.org/10.1257/jel.47.3.729>.
- Fernández, X., Jordana, J., & Bianculli, A. (2015). Varieties of accountability mechanisms in regulatory agencies. En M. Lodge, & K. Wegrich, *Accountability and Regulatory Governance* (págs. 23–50). Springer.
- Fisher, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. SAGE Publications, Inc.
- Fraussen, B., Albareda, A., & Braun, C. (2020). Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sciences*, 53(3), 473–493. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09382-3>.
- Freeman, C., & Louca, F. (2001). As Time Goes By: From the Industrial Revolutions to the Information Revolution. *Academy of Management Review*, 27(2), <https://doi.org/10.5465/amr.2002.6588054>.
- Gigler, B., & Bailur, S. (2014). *Closing the feedback loop: Can technology bridge the accountability gap?* World Bank.

- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873–893. <https://doi.org/10.1080/1350176022000046409>.
- Gilardi, F. (2005b). The institutional foundations of regulatory capitalism: The diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 84–101. <https://doi.org/10.1177/000271620>.
- Gilardi, F. (2005c). The formal independence of regulators: A comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 11(4), 139–167. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2005.tb00374.x>.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Edward Elgar .
- Gonenc, R., Maher, M., & Nicoletti, G. (2000). The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues. *SSRN Electronic Journal*, (144), <https://doi.org/10.2139/ssrn.238213>.
- Goodman, L. A. (1961). Snowball sampling. *The Annals of Mathematical Statistics*, 32(1), 148–170.
- Greene, J., Caracelli, V., & Graham, W. (1989). Toward a Conceptual Framework for Mixed-Method Evaluation Designs. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 11(3), 255–274.
- Gregory, R. (2003). Accountability in modern government. In (pp. ). London: . En B. Peters, & J. Pierre, *Handbook of public administration* (págs. 557-568). Sage.
- Gual, J., & Trillas, F. (2006). Telecommunications Policies: Measurement and Determinants. *Review of Network Economics*, 5(2), 249–272. [10.2139/ssrn.913333](https://doi.org/10.2139/ssrn.913333).
- Guardiancich, I., & Guidi, M. (2016). Formal independence of regulatory agencies and Varieties of Capitalism: A case of institutional complementarity? . *Regulation and Governance*, 10(3), 211-229. <https://doi.org/10.1111/rego.12080>.

- Guidi, M., Guardiancich, I., & Levi-Faur, D. (2020). Modes of regulatory governance: A political economy perspective. *Governance*, 33(1), 5–19. <https://doi.org/10.1111/gove.12479>.
- Gujarati, D., & Porter, D. (2010). *Econometría*. McGraw Hill.
- Gutiérrez, L. (2003a). Regulatory governance in the Latin American telecommunications sector. *Utilities Policy*, 11(4), 225–240. [https://doi.org/10.1016/S0957-1787\(03\)00062-6](https://doi.org/10.1016/S0957-1787(03)00062-6).
- Gutiérrez, L. (2003b). The Effect of Endogenous Regulation on Telecommunications Expansion and Efficiency in Latin America. *Journal of Regulatory Economics*, 23(3), 257–286. <https://doi.org/10.1023/A:1023412226826>.
- Gutiérrez, L., & Berg, S. (2000). Telecommunications liberalization and regulatory governance: Lessons from Latin America. *Telecommunications Policy*, 24(10–11), 865–884. [https://doi.org/10.1016/S0308-5961\(00\)00069-0](https://doi.org/10.1016/S0308-5961(00)00069-0).
- Hall, R., & Deardorff, A. (2006). Lobbying as Legislative Subsidy. *American Political Science Review*, 100(1), <https://doi.org/10.1177/0021934705277286>.
- Hamui-sutton, A. (2013). Un acercamiento a los métodos mixtos de investigación en educación médica. *Investigación En Educación Médica*, 2(8), 211–216. [https://doi.org/10.1016/S2007-5057\(13\)72714-5](https://doi.org/10.1016/S2007-5057(13)72714-5).
- Hanretty, C., & Koop, C. (2012). Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 198–216. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.607357>.
- Hanretty, C., & Koop, C. (2013). Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation and Governance*, 7(2), 195–214. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01156.x>.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governace. *American Po*, 97(2), 233–243.

- Howard, P. (2009). Telecommunications Reform , Internet Use and Mobile Phone Adoption in the Developing World. *World Development*, 37(7), 1159–1169. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.12.005>.
- Hrynich, T., & Waldman, L. (2017). *ICT-facilitated accountability and engagement in health systems : a review of Making All Voices Count*. The Institute of Development Studies.
- Hudson, H. (2006). *From rural village to global village: Telecommunications for development in the information age*. Routledge.
- International Telecommunication Union. (2016). *Reglamento de Radiocomunicaciones*. ITU.
- Intven, H., Oliver, J., & Sepúlveda, E. (2000). *Manual de Reglamentación de las Telecomunicacione*. Grupo del Banco Mundial.
- Joachim, J. (2007). *Agenda setting, the UN, and NGOs*. Washington: Georgetown University Press.
- Jordan, G., & Maloney, W. (2007). *Democracy and interest groups: Enhancing participation?* . Palgrave Macmillan.
- Jordan, G., & Maloney, W. (2007). *Democracy and interest groups: Enhancing participation? Democracy and Interest Groups: Enhancing Participation?* Palgrave Macmillan.
- Jordana, J. (2011). The institutional development of Latin American regulatory state. En d. Levi-Faur, *Handbook on the Politics of Regulation* (pág. 695). Edward Elgar.
- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). The politics of regulation in the age of governance. En J. Jordana, & D. Levi-Faur, *The Politics of Regulation* (pág. 335). Edward Elgar.
- Jordana, J., & Ramió, C. (2010). Delegation, Presidential Regimes and Latin American Regulatory Agencies . *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 73–105.
- Jordana, J., & Sancho, D. (1999). *Reforma del Estado y telecomunicaciones en América Latina*. s/e.

- Jordana, J., Bianculli, A., & Fernández-i-Marín, X. (2015). *When Accountability Meets Regulation*. Palgrave Macmillan.
- Jordana, J., Levi-Faur, D., & Marín, X. (2011). The global diffusion of regulatory agencies: Channels of transfer and stages of diffusion. *Comparative Political Studies*, *44*(10), 1343–1369. <https://doi.org/10.1177/0010414011407466>.
- Juanatey, A., Jordana, J., Durán, I., & Royo, D. (2021). Independence, accountability and responsibilities of quality assurance agencies in higher education: European and Latin American countries compared. *European Journal of Higher Education*, *11*(2), 175–196. <https://doi.org/10.1080/21568235.2020.1850309>.
- Juanatey, A., Jordana, J., Pérez, I., & Sancho, D. (2020). Independence, accountability and responsibilities of quality assurance agencies in higher education: European and Latin American countries compared. *European Journal of Higher Education*, *0*(0), 1–22. <https://doi.org/10.1080/21568235.2020.1850309>.
- Katz, J. (2001). *Structural reforms, productivity and technological change in Latin America*. Cepal.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics. In *Ithaca: Cornell University Press*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9780801471292>
- Koop, C. (2014). Theorizing and explaining voluntary accountability. *Public Administration*, *92*(3), 565–581. <https://doi.org/10.1111/padm.12058>.
- Koop, C., & College, L. (2014). *Delegation to independent regulatory agencies : Mapping the provisions for mandatory accountability*. s/e.
- La Porte, T., Demchak, C., & De Jong, M. (2002). Democracy and bureaucracy in the age of the web. *Administration & Society*, *34*(4), 411–446. <https://doi.org/10.4324/9780429444753-4>.
- Laffont, J., & Tirole, J. (2000). Competition in telecommunications. In (Vol. 6, Issue 4). . *Telecommunications Policy*, *6*(4), [https://doi.org/10.1016/0308-5961\(82\)90043-X](https://doi.org/10.1016/0308-5961(82)90043-X).

- Levi-Faur, D. (1999). Governing Dutch telecommunications reform: state- business interactions in the transformation of national policy regimes to (European) embedded policy regimes. *Journal of European Public Policy*, 6(1), 102–122. <https://doi.org/10.1080/135017699343829>.
- Levi-Faur, D. (2003). The politics of liberalisation: Privatisation and regulation-for-competition in Europe’s and Latin America’s telecoms and electricity industries. *European Journal of Political Research*, 42(5), 705–740. <https://doi.org/10.1111/1475-67>.
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 2–32. <https://doi.org/10.1177/0002716204272371>.
- Levi-Faur, D. (2013). The Odyssey of the Regulatory State: From a “Thin” Monomorphic Concept to a “Thick” and Polymorphic Concept. *Law and Policy*, 35(1–2), 29–50. <https://doi.org/10.1111/lapo.12000>.
- Levine, D., & Molina, J. (2011). *The quality of democracy in Latin America*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance .
- Lewis, L. (2011). *Regulatory Capture: Risks and Solutions*. [https://www.researchgate.net/publication/265962949\\_Regulatory\\_Capture\\_Risks\\_and\\_Solutions](https://www.researchgate.net/publication/265962949_Regulatory_Capture_Risks_and_Solutions)
- Lin, L. (2010). Corporate social responsibility in China: Window dressing or structural change? *Berkeley Journal of International Law*, 28(1), 64–100.
- Lobel, O. (2004). The renew deal: The fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought. *Minnesota Law Review*, 89(2), 342-469.
- Lobel, O. (2012). *New governance as regulatory governance*.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271–294. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x>.

- Maggetti, M. (2012). *Regulation in practice: The de facto independence of regulatory agencies*. ECPR press.
- Maggetti, M., & Papadopoulos, Y. (2016). The Principal–Agent Framework and Independent Regulatory Agencies. *Political Studies Review*, 16(3), 172–183. <https://doi.org/10.1177/1478929916664359>.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77–101. <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>.
- Majone, G. (1996). Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions. *EUI Working Paper RSC*, 96/57, 1–14.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139–167. <https://doi.org/10.1017/s0143814x00003524>.
- Majone, G. (1999). The Regulatory State and its Legitimacy Problems. *West European Politics*, 22(1), 1–24. <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>.
- Marsh, D., & Lewis, C. (2014). The Political Power of Big Business: A Response to Bell and Hindmoor. *New Political Economy*, 19(4), 628–633. <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.829435>.
- Martini, M. (2012). *Influence of interest groups on policy-making*. <https://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making.pdf>
- McFarland, A. (2007). Neopluralism. *Annual Review of Political Science*, 10, 45–66. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072005.152119>.
- Miller, G. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203–225.
- Mizrahi, S., & Minchuk, Y. (2019). Accountability and performance management: citizens' willingness to monitor public officials. *Public Management Review*, 21(3), 334–353. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473478>.

- Moffitt, S. (2010). Promoting agency reputation through public advice: Advisory committee use in the FDA. *Journal of Politics*, 72(3), 880–893. <https://doi.org/10.1017/S002238161000023X>.
- Mueller, K., & Nelson, A. (2006). *Quantitative Applications in the Social Sciences: Fuzzy Set Theory - Applications in the Social Sciences*. Sage.
- Mulgan, R. (2000). "Accountability ": an ever-expanding concept ? . *Public Administration*, 78(3), 555–573.
- Mulgan, R. (2011). Accountability. En B. Badie, D. Berg-Schlosser, & L. Morlino, *International Encyclopedia of Political science* (pág. 1780). SAGE.
- Munck, G. (2016). What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy. *Democratization*, 23(1), 1–26. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.918104>.
- Muñoz Marquez, L. M. (2016). The Relevance of Organizational Structure to NGOs' Approaches to the Policy Process. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(1), 465–486. <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9555-5>
- OCDE. (2016). *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe*. IDB.
- OCDE. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing.
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council of the Council on Regulatory Policy and Governance*. OECD.
- OECD. (2017). *Creating a culture of independence: Practical guidance against Undue influence*. OCDE.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action* . H. U. Press.
- Olson, M. (1982). The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. En *Angewandte Chemie International Edition* (págs. 951–952). Yale University Press.

- Ozel, I., & Unan, A. (2021). Decoupling trends : Drivers of agency independence in telecommunications : An analysis of high and middle- income countries. *Regulation & Governance*, *15*(1), 32-62. <https://doi.org/10.1111/rego.12246>.
- Pagliari, S., & Young, K. (2016). The interest ecology of financial regulation: Interest group plurality in the design of financial regulatory policies. *Socio-Economic Review*, *14*(2), 309–337. <https://doi.org/10.1093/ser/mwv024>.
- Pavón, A. (2018). Agencies’ formal independence and credible commitment in the Latin American regulatory state: A comparative analysis of 8 countries and 13 sectors. *Regulation and Governance*, *14*(1), 102–120. <https://doi.org/10.1111/rego.12187>.
- Pina, V., Torres, L., & Acerete, B. (2007). Are ICTs promoting government accountability?: A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries. *Critical Perspectives on Accounting*, *18*(5), 583–602.
- Posner, R. (1969). Natural Monopoly and Its Regulation. *Stanford Law Review*, *21*(3), 548. <https://doi.org/10.2307/1227624>.
- Posner, R. (1974). Theories of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, *5*(2), 335-358.
- Querbach, T., & Arndt, C. (2017). *Política regulatoria en América Latina : Un análisis de la situación actua*. OECD Publishing.
- REGULATEL. (2021). *Asamblea plenaria de regulatel*. <http://regulatel.org/w/asamblea-plenaria-de-regulatel/>
- Rhodes, R., & Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, *21*(1–2), 181–205. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>.
- Rihoux, B. (2006). Qualitative comparative analysis (QCA) and related systematic comparative methods: Recent advances and remaining challenges for social science research. *International Sociology*, *21*(5), 679–706. <https://doi.org/10.1177/0268580906067836>.

- Robles, B. (2011). La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropofísico. *Cuicuilco*, 18(52), 39–49. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-58292-0\\_31116](https://doi.org/10.1007/978-3-030-58292-0_31116).
- Ros, A. (1997). When , Where , and how ? Implementing effective telecommunications competition and regulatory policy. *Journal of Project Finance*, 7(4), 33.
- Rose, S. (2012). *The Regulatory State*. Oxford Academic.
- Rozas, P. (2002). *Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina*. Cepal.
- Rubin, H., & Rubin, I. (2011). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*. Sage.
- Salas, I., & Florez, L. (2017). Fuzzy sets applied to create multidimensional indexes. An approach to measure the quality of employment. *Acta Universitaria*, 27(2), 65–82. <https://doi.org/10.15174/au.2017.1183>.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175–194. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0053-8>.
- Skanavis, C., Koumouris, G., & Petreniti, V. (2005). Public participation mechanisms in environmental disasters. *Environmental Management*, 35(6), 821–837. <https://doi.org/10.1007/s00267-004-0120-z>.
- Stern, J. (2000). Electricity and telecommunications regulatory institutions in small and developing countries. *Utilities Policy*, 9(3), 131–157. [https://doi.org/10.1016/S0957-1787\(01\)00011-X](https://doi.org/10.1016/S0957-1787(01)00011-X).
- Stern, J., & Holder, S. (1999). Regulatory governance: Criteria for assessing the performance of regulatory systems. An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia. *Utilities Policy*, 8(1), 33–50. [https://doi.org/10.1016/S0957-1787\(99\)00008-9](https://doi.org/10.1016/S0957-1787(99)00008-9).

- Stern, P. (2009). Objetivos y obligaciones de acceso universal en el sector de las telecomunicaciones en América Latina. In . En J. Calzada, & J. Costas, *Más Allá del Mercado las Políticas de Servicio Universal en América Latina* (pág. 410). Bellaterr, S.L.
- Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. <http://www.jstor.org/stable/3003160>.
- Strom, K., Müller, W., & Bergman, T. (2000). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research* volume 37, 261–290. <https://doi.org/10.1093/019829784X.001.0001>.
- Taguenca, J., & Elmonte, T. (2012). Técnicas de investigación social Las entrevistas abierta y semidirectiva. *Revista de Investigación en ciencias Sociales y Humanas, Nueva Época*, 1(1), 58-94.
- Tashakkori, A. (2009). Foundations of Mixed Methods Research Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences. *The Modern Language Journal*, 95(1), 152-153.
- Taylor, S., Bogdan, R., & DeVault, M. (2015). *Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource* . John Wiley.
- Thatcher, M. (2002). West European Politics Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 25(1), 125–147. <https://doi.org/10.1080/713601588>.
- Thatcher, M. (2011). Regulation after delegation: Independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 954–972. <https://doi.org/10.1080/1350176022000046445>.
- Thatcher, M., & Sweet, A. (2004). *The politics of delegation*. Routledge.
- The Economist Intelligence Unit. (2021). *Democracy Index 2020 In Sickness and in health?* . <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

- Trillas, F., & Montoya, M. (2013). Independent regulators : theory , evidence and reform proposals. *info*, 15(3), 39–53. <https://doi.org/10.1108/14636691311327115>.
- Truman, D. (1951). The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. *The Western Political Quarterly*, 4(4), <https://doi.org/10.2307/443170>.
- Ugaz, C. (2002). *Consumer participation and pro-poor regulation in Latin America*. World Institute for Development Economic Research.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT]. (2020). *El ojo de las TIC*. <https://datahub.itu.int/>
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2016). *Medición de la Independencia Formal de Autoridades Regulatorias en Telecomunicaciones*. ITU.
- Van den Broek, F. (2000). *Telecommunications Services, Regulation, and Standardization*. s/e.
- Vellinga, M. (2018). *The changing role of the state in Latin America*. Routledge.
- Verschuere, B., Verhoest, K., Meyers, F., & Peters, B. (2006). Accountability and accountability arrangements in public agencies. En T. Christensen, & P. Laegreid, *Autonomy and regulation : Coping with agencies in the modern state* (págs. 268–298). Edward Elgar.
- Vibert, F. (2007). *The rise of the unelected: democracy and the new separation of powers*. Cambridge University Press.
- Vigoda, E. (2000). Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: An empirical examination in Israel. *Public Administration*, 78(1), 165–191. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00198>.
- Vos, E. (2005). *Independence, accountability and transparency of European regulatory agencies*. Edward Elgar Publishing.
- Wellenius, B., & Stern, P. (1994). *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector*. World Bank Regional and Sectoral Studies.

- Wohlers, M. (2008). *Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones en América Latina*. Cepal.
- Wonka, A., & Rittberger, B. (2010b). Credibility, complexity and uncertainty: Explaining the institutional independence of 29 EU agencies. *West European Politics*, 33(4), 730–752. <https://doi.org/10.1080/01402381003794597>.
- Wonka, A., & Rittberger, B. (2010c). Credibility Complexity and Uncertainty Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies. *West European Politics*, 33(4), 730–752. <https://doi.org/10.1080/01402381003794597>.
- Wonka, A., Baumgartner, F., Mahoney, C., & Berkhout, J. (2010a). Measuring the size and scope of the EU interest group population. *European Union Politics*, 11(3), 463–476. <https://doi.org/10.1177/1465116510369267>.
- Young, K., & Pagliari, S. (2017). Capital united? Business unity in regulatory politics and the special place of finance. *Regulation and Governance*, 11(1), 3–23. <https://doi.org/10.1111/rego.12098>.
- Zanello, G., & Maassen, P. (2011). Strengthening citizen agency and accountability through ICT: An extrapolation for Eastern Africa. *Public Management Review*, 13(3), 363–382. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.553265>.

## Anexos

### **Anexo 1. Cuestionario de entrevistas a funcionarios de los reguladores**

Participación de los grupos de interés en agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones: Un análisis comparado entre países de América Latina.

**Estimado Sr. /Sra**

Nos dirigimos a usted como funcionario de la agencia reguladora de telecomunicaciones y como experto en la regulación de las telecomunicaciones de su país para solicitar su colaboración en un proyecto de investigación financiado por el gobierno de España (Ministerio de Economía y Competitividad CSO-2015-69878-P) y el gobierno de México en convenio con la Universidad de Guadalajara (UDG). En concreto, le solicitamos nos conceda una entrevista a través de videoconferencia, con una duración aproximada de entre 20 y 30 minutos para conocer su opinión respecto a la participación de las organizaciones económicas y sociales en las agencias reguladoras del sector de telecomunicaciones para los países de América Latina. De forma creciente, las agencias reguladoras en diferentes sectores y países incorporan en sus órganos de decisión a las organizaciones/asociaciones y diversos actores interesados para llevar a cabo diferentes funciones. Nuestro objetivo es evaluar esta participación desde un punto de vista de calidad en la regulación en perspectiva comparada.

En caso de concedernos la entrevista, le garantizamos el más absoluto anonimato de sus respuestas en el estricto cumplimiento de las normas sobre secreto estadístico y protección de datos personales. En caso de que usted no pueda concedernos la entrevista, le rogamos nos contacte con algún miembro de su equipo que pudiera responder las preguntas entorno a la investigación. Si así lo desea, puede ponerse en contacto con nosotros para solicitar información adicional.

En cualquier caso, agradecemos de ante mano su atención.

Muy cordialmente,

Laura Chaqués Bonafont ([laurachaques@ub.edu](mailto:laurachaques@ub.edu))  
Catedrática en Política Económica  
Universidad de Barcelona

Ángel Adrián Ayala González ([aayalago20@alumnes.ub.edu](mailto:aayalago20@alumnes.ub.edu))  
Investigador y responsable técnico del estudio  
Universidad de Barcelona

De acuerdo con la investigación que se ha realizado hasta el momento. ¿Me podría confirmar y mencionar los tipos de organizaciones económicas y sociales que actualmente participan en los procesos de política regulatoria de la agencia que usted labora?

- **Asociaciones de empresarios**
- **Asociaciones de consumidores**
- **Asociaciones de profesionales**
- **Sindicatos**
- **Universidades, Centros de investigación, etc. (ámbito académico)**

Cuando estas organizaciones tienen acceso a los procesos de políticas regulatorias. ¿A cuántas organizaciones del mismo tipo, se le da acceso?

- **Más de cuatro**
- **Más de uno**
- **Solo con uno**

En los últimos 12 meses. ¿Con que frecuencia se da acceso las organizaciones que me acaba de mencionar en los procesos de políticas regulatorias?

- **Al menos una vez a la semana**
- **Al menos una vez al mes**
- **Al menos una vez cada tres meses**
- **Al menos una vez en el último año**

En su opinión. ¿Cuál es el principal recurso que aporta la participación de cada tipo de organizaciones en el desarrollo de las actividades regulatorias de la agencia?

- **Experiencia y conocimientos técnicos**
- **Legitimidad en la toma de decisiones**
- **Consenso y colaboración en la formulación de políticas regulatorias**

Cuando el regulador, le da acceso a las organizaciones económicas y sociales a los procesos de política regulatoria. ¿A través de que mecanismos de participación lo hace?

- **Reuniones públicas**
- **Consulta formal con grupos seleccionados**
- **Consulta informal con grupos seleccionados**
- **Consejo u órgano consultivo**

¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?

¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?

¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?

¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?

¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos subservicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?

En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?

## **Anexo 2. Entrevistas con funcionarios de los reguladores del sector de las telecomunicaciones en América Latina**

### **Anexo 2.1 Ente Nacional de Comunicaciones en Argentina**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

Ha aumentado la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores con respecto a la participación que tenía anteriormente el regulador.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

Cuando nosotros hablamos con las asociaciones de usuarios, pero también cuando hablamos con las empresas, nos damos cuenta de factores sociales, económicos, y coyunturales como por ejemplo la pandemia, todo fortalece la autonomía del regulador teniendo más libertad para dar apertura no solo a unos cuantos actores, si no a varios.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Uno siempre quiere incluso hasta mayor participación, pero en los últimos treinta años hay una práctica en donde nosotros tuvimos una reforma constitucional en 1994, allí se incorporó derechos de usuarios y consumidores y a partir de la reglamentación de derechos de usuarios y consumidores y de la sanción de varias leyes, como la ley de defensa de la competencia, etc., implicó una participación muy activa de las sanciones precio de consumidores.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Si, por supuesto y puede influir para agrandar o para achicar.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

Si, Argentina tiene una particularidad y es un extendido sistema cooperativo porque básicamente cuando la empresa nacional de telecomunicaciones que se llamaba ENTEL puso los primeros teléfonos lo que hacía era llegar primero a las grandes ciudades y después a los alrededores de las grandes ciudades, Argentina es un país muy extenso territorialmente, con

poblaciones muy alejadas una de otras y todo el servicio de teléfono, de electricidad lo prestaron las cooperativas del interior del interior del país, entonces, a medida que las nuevas tecnologías fueron avanzando esas mismas cooperativas pasaron a brindar los servicios de internet, de televisión por cable.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Si, es importante e incluso puede haber hasta cambios legislativos para que esa incorporación sea formal porque nosotros como ente regulador tenemos la obligación de escuchar a todas las partes, a las empresas, a las empresas grandes que tienen necesidades o problemas diferentes a las pequeñas y medianas empresas o a las cooperativas, de hecho cuando comenzamos a regular precio tuvimos regulación diferenciada en el diálogo entre todos los sectores, porque además existe competencia entre ellos, las pequeñas que son como 1900 empresas le terminan comprando el mega mayorista a las grandes que a su vez son competidores en su mismo territorio, entonces, la incorporación de nuevos actores o de organizaciones enriquece la toma de decisiones, siempre.

## **Anexo 2.2 Agencia Nacional de Telecomunicaciones en Brasil**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

Se mantienen en el tiempo.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

Si, creo que sí, porque trae mucha legitimidad al proceso y contribuye a fortalecer el diseño institucional de la agencia constituyendo mayores mecanismos de participación para que participen las organizaciones, mecanismos como los que ya estuvimos comentando anteriormente.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Creo que sí, el nivel de democracia que tenemos en Brasil ayuda a ese proceso y a la participación de esos grupos.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Yo creo que la experiencia que tenemos con la pandemia en la gestión, por ejemplo, ahora de usar teams y hacer reuniones virtuales aumentó la posibilidad de participación e interacción con esos grupos, antes de la pandemia no recuerdo tener una reunión virtual, siempre eran reuniones presenciales en Brasil. Aumentó la posibilidad de participación de grupos que tienen más dificultad de venir a Brasil para tener una reunión presencial con nosotros.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

Si, por supuesto, creo que es la variable más importante porque tenemos diversas asociaciones empresariales, las empresariales de los grandes grupos, de los grupos medios, de los pequeños, de los grupos del norte y del sur. Hay bastantes grupos y eso es reflejo de la competencia que tenemos en nuestro mercado.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Si, es muy importante la incorporación de esos interesados porque crean ambientes de conceso y nosotros también somos técnicos, pero no somos dueños de la verdad. Entonces cuando escuchamos las posiciones y preferencias de diferentes actores encontramos una

mejor toma de decisiones. En Brasil preferimos tener un proceso regulatorio más lento pero que sea más abierto a la participación de la sociedad como un todo.

### **Anexo 2.3 Subsecretaría de Telecomunicaciones en Chile**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

Hay una tendencia creciente, pero con intereses divergentes y mayores complejidades.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Creo que el hecho de que un país como Chile, tenga un elevado nivel de democratización no solo influye a mayor participación en otras instituciones públicas, creo que también influye en instituciones que su principal actividad es regular, en este caso SUBTEL, que regula las telecomunicaciones.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

No creo que sea la única variable, más allá de la tecnología hay otras variables más importantes, porque nosotros somos tomadores de tecnología, no desarrollamos tecnología.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

Si influye, pero hay varias variables que interactúan, el hecho que el mercado ya no sea muy abierto hace que las oportunidades de negocio sean altas.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Yo creo que es importante que participen, pero no una participación promiscua en esto, los roles tienen que estar bastante definidos, te digo que ahí hay un tema que tenemos en Chile un diseño sólido mal hecho, tú te juntas con los consumidores, te juntas con los concesionarios, te juntas con diferentes organizaciones, pero los intereses son tan divergentes que hay algunas veces que es complicado ponerse de acuerdo, y las reuniones no son tan dinámicas. Pero, la participación de muchos grupos es importante, esto genera legitimidad en los procesos e intercambio de información entre nosotros y los actores que nos sirve para tomar mejores decisiones.

#### **Anexo 2.4 Comisión de Regulación en Comunicaciones en Colombia**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

Yo creo que esa participación siempre ha sido activa en el tiempo, pero en los recientes años desde que también se empezó a aplicar el tema de la mejora regulatoria esos espacios de participación se han ampliado no sólo son los que el decreto reglamentario por ley nos obliga, sino que bajo el esquema de análisis de impacto normativo se abren unas fases nuevas de socialización y es cuando por ejemplo, se publican la identificación del problema en algún mercado regulado, nosotros recibimos retroalimentación del sector en eso y también en las alternativas regulatorias, de los proyectos que llevan impacto normativo porque la ley a nosotros nos dio un mandato de expedir la regulación y en esa expedición involucrar elementos como el análisis de impacto normativo, entonces bajo ese análisis de impacto normativo hay socializaciones del problema identificado, de las alternativas identificadas y por supuesto el de la propuesta regulatoria que es el que tradicionalmente hacemos, entonces digamos que siempre ha sido una constante la participación pero sí se ha incrementado, digamos fruto de esta concepción regulatoria de análisis de impacto normativo ha ampliado como esos espacios de socialización y participación.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

Creo que sí, la independencia da mayor libertad que nos permite conocer todas las posiciones y recoger toda la información relevante para el proceso de elaboración conjunta de las

propuestas regulatorias y en consecuencia de tomar mejores decisiones, entonces pues esto teniendo en consideración que permite la participación constante en la elaboración de la regulación a los proveedores de los servicios de telecomunicaciones y postales que se regulan y permite conocer el impacto de la relación vigente, las necesidades, pertinencia de modificaciones o incluso la simplificación de los marcos normativos, todo esto, esta participación, esta colaboración constante son pilar de lo que la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), ha denominado una regulación de quinta generación.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

La democracia independiente de sus atributos puede influir indirectamente en los lineamientos que deben cumplirse al momento de construir, discutir las intervenciones regulatorias, entre más limitada esté la democracia pues hay más riesgos que podrían limitar esa participación pública en procesos de política pública o procesos regulatorios, adicionalmente pues la agenda regulatoria todos los proyectos y los estudios que hace la CRC pues son socializados con todas las partes interesadas y cuentan con la participación de los múltiples actores, con el objetivo de tomar esas decisiones basadas en evidencia y mejorar la calidad de vida de todos los usuarios y televidentes.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Sin duda un ecosistema digital cada vez más desarrollado va a implicar el reto de involucrar más actores que antes no se tenían identificados, por ejemplo, nosotros ahora asumiendo las nuevas competencias que nos dio la ley de modernización de las TIC en temas postales y audiovisuales esa cadena de valor tradicional de agentes que participan en la construcción de la regulación se ha ampliado, entonces en ese sentido se ha ampliado este número de participantes, entonces la cantidad de actores tradicionales pueden quedarse cortas en el propósito de obtener los insumos necesarios para proyectos regulatorios en un sector tan dinámico, entonces aquí yo creo que también es importante el desarrollo de nuevas

tecnologías que puede aplicar el regulador para facilitar esa participación, entonces por ejemplo, ahora hay consultas públicas que hacemos por internet, formularios interactivos, cosas de ese tipo que hacen que la participación de los agentes sea más ágil, más efectiva y por supuesto más fácil de hacer que antes, no sólo recibiendo los comentarios de manera tradicional.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

El número de participantes no necesariamente está ligado al nivel de competencia en el mercado, en la experiencia de CRC ese número de participantes está más ligado a la magnitud de la intervención, a la cantidad de usuarios o agentes que se puedan ver afectados con la intervención de alguna manera directa o indirecta, también del tipo de temática que se aborde en cada proyecto regulatorio, hay temáticas que despiertan gran interés en el sector y los usuarios, como pueden ser los temas de calidad en los servicios y también en temas de competencia en mercados también hay gran número de interesados, entonces actualmente en el regulador incluimos participantes en los espacios de interacción bajo la sombrilla de análisis de impacto normativo en un sentido amplio, invitando no sólo al sector privado sino también a otros agentes, entonces aquí la industria está evolucionando y por ello la CRC tiene que estar a la altura de estos cambios y en la medida de que esto es así y para armonizar esta realidad pues ha incorporado en las agendas regulatorias proyectos que incorporan de manera efectiva la gobernanza para el desarrollo de la industria.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Por supuesto es muy importante, dado que enriquece la discusión regulatoria, le permiten a la entidad contar con diferentes elementos para fortalecer el qué hacer regulatorio, contribuye al pluralismo y a la diversidad de puntos de vista, a la vez estos aportes y argumentos facilitan la construcción de herramientas de supervisión y cumplimiento regulatorio y es muy importante tener siempre mapeados la mayor cantidad de actores, no sólo invitar a los actores tradicionales para participar en las discusiones regulatorias sino también incluir otros actores.

## **Anexo 2.5 Superintendencia de Telecomunicaciones en Costa Rica**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

Yo tengo cuatro años en SUTEL, cuando yo ingresé normalmente las relaciones entre la SUTEL y cualquiera de todas estas organizaciones era sólo por consulta, ya sea formal reglamentaria de diez días donde era una acción unilateral y sólo por escrito o de audiencias solicitadas por cualquiera de los actores, cuando era un mercado regulado, era un mercado en el cual la SUTEL era un órgano técnico. A partir del 2017 empezamos la declaratoria de mercados en competencia, se inició el proceso de aplicación de mejores prácticas de la OCDE paralelamente, se empezaron a crear instrumentos adicionales y por primera vez en 2018 se aplicó la agenda regulatoria, fue implementada como plan piloto y de ahí en adelante cada presidente le corresponde aplicarla por mandato de consejo y adicionalmente se crearon mesas de trabajo, con grabaciones incluso, como acceso público a todo lo que allí se hace. También se mejoró haciendo pública la agenda del propio consejo.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

La apertura del regulador para atender, escuchar e identificar las observaciones, recomendaciones o incluso el malestar de cualquier actor externo no puede limitar la independencia técnica pero sí debe permitir la sensibilidad por parte del regulador para poder explicar, responder o mejorar basado en su propia técnica la gestión regulatoria de un país.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

En el caso de Costa Rica la forma en la que se eligen a quienes dirigen a SUTEL es por medio de un concurso abierto y eso hace que además se incluya la validación final por parte del ente parlamentario diferente para abrir a terceras personas cualquier tipo de objeción de orden ético y moral por parte del regulador, quizás eso hace que tengamos un proceso diferente de

cómo nos nombran, con un nivel alto de exigencia de criterio técnico pero que también nos permite conocer la opinión de otros.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

En el caso de Costa Rica los agremiados del ecosistema de proveedores de telecomunicaciones y operadores están en una cámara y en otras están los agremiados de TIC, ambos confluyen en los equipos que son incorporados dentro de las consultas o trabajo técnico por parte de la SUTEL, parte del mercado que se potencia es el de la innovación, al promoverse la innovación y que la legislación también exige que en el país se busquen las soluciones técnicas de mayor innovación hacia el mercado permite que el sector de tecnologías tenga versatilidad en cuanto a su participación.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

El hecho de que el mercado tenga un nivel importante de competencia de los diferentes submercados genera una participación activa de estos en el que hacer general del ecosistema.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

A mí me parece que... dos cosas; la primera de ellas es que el ecosistema es más que un ente regulatorio, así que claramente el ente regulatorio tiene que abrirse a identificar todos los aliados estratégicos que puedan contribuir en la toma de decisiones, y cuando hablo de aliados estratégicos, para mí es importante aclarar que para conocer el mercado y definir las rutas más exactas sobre la realidad del país. Si me parece importante que, como mercado ya en competencia, el regulador sabe y entiende técnicamente que es un facilitador del mercado verdad, que interviene solo cuando hay una distorsión del mercado que, para el resto de las gestiones, el regulador lo que genera en el caso costarricense por ser también la autoridad

sectorial, es el análisis de que el mercado vaya bien, de que no haya y se eliminen al máximo, disminuyan al máximo cualquier distorsión del mercado.

## **Anexo 2.6 Agencia de Control y Regulación de las Telecomunicaciones en Ecuador**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

En los últimos tres años se ha empezado a considerar la participación de las asociaciones dentro de la formulación de la política regulatoria.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

Nosotros nos manejamos con un tema de participación, que recibimos las observaciones, estamos cumpliendo con procesos de mejora regulatoria, entonces cuando hay temas, por ejemplo, si una determinada normativa impacta en los actores claves, tenemos que seguir unos lineamientos muy específicos técnicos de elaborar un análisis de impacto regulatorio, eso incluso se maneja a nivel de la propia presidencia de la república que tiene a cargo una dirección de mejora regulatoria de simplificación y mejora regulatoria. Esos procesos de normativa tienen que pasar por revisión, se analizan y se consideran antes de emitir cualquier tema que llegue a impactarles.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Si claro, el tema de la democracia es un factor indispensable, impulsa a que haya mayor participación, mayor diálogo en todos estos temas de regulación, si aportan porque son decisiones que se revisan.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Si, es un hecho, con el tema de COVID 19, vimos que se ha dinamizado la transformación digital, positivamente, porque ya vemos la necesidad de que muchos temas se han tenido que hacer digitalmente, ahora la función es llegar con mayor conectividad y accesibilidad a las personas que no disponen de la tecnología para estos temas.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

Si, la competencia es fundamental justamente para que haya mayor participación, mayor cantidad de actores y eso involucra también un mejor análisis de cada mercado, situación y servicio, el objetivo de la agencia es promover la competencia en todos los mercados que podemos regular.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Si, claro, en los procesos regulatorios indudablemente siempre buscamos que participen todos los actores claves para retroalimentarnos y obtener información que nos ayude a tomar mejores decisiones técnicas, siempre son bienvenidos sus comentario y observaciones, sea del lado de los prestadores como del lado de los usuarios, siempre pretendemos un equilibrio, que no haya una afectación hacia el usuario y tampoco hacia los prestadores.

**Anexo 2.7 Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones de El Salvador**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

La evolución de las TIC y los cambios generacionales en las líneas de mando han favorecido una participación más dinámica, en ese sentido si puedo decir que ha habido un acercamiento entre el regulador y los regulados, en el caso de las ONG o los centros de investigación depende muchísimo de la temática que se esté abordando.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

Tanto el regulador como los regulados tienen posturas y puntos de vista muy buenos y válidos, dependiendo el entorno y el tiempo en el que se estén analizando, y creemos que en el aspecto de que las actividades del regulador se desarrollen con autonomía esto compensa una mayor diversidad de opiniones de los actores.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Está muy interesante la posición, lastimosamente no tengo un conocimiento profundo de este indicador específicamente, pero voy a aclarar que SIGET tiene una autonomía bastante grande y amplia al grado de que cualquier ciudadano, sin importar el rubro o la condición que tenga tiene la libertad de acercarse a SIGET y hacer las consultas que necesiten y nosotros estamos obligados a dar respuesta, siempre y cuando se valide la ley del Instituto de acceso a la información, obviamente hay información confidencial ya sea producto de los procesos que se estén realizando en ese momento o de la protección que se le pueda dar a personas que se pueden ver afectadas por estos procesos, en general, incluso el Instituto de acceso a la información pública tiene un indicador que refleja la participación de las instituciones con relación a las consultas que hace la población.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Si, la evolución natural de las TIC puede permitir o no el incremento de participantes, pero en El Salvador hay una libertad completa de participación.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

Generalmente no se hace ningún tipo de discriminación, si usted forma parte del mercado de telecomunicaciones de El Salvador puede tener acceso en todas las consultas que se necesiten realizar.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

El Ministerio de economía al igual que SIGET tiene las libertades y los medios para hacer las consultas a todas las escalas posibles, en ese sentido creo que no se deja ninguna puerta cerrada a la participación de las entidades y la participación de diferentes actores nos ayuda a obtener más información para el regulador, y como te digo a la vez generar pesos y contra pesos.

#### **Anexo 2.8 Superintendencia de Telecomunicaciones en Guatemala**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

Creo que ha habido años más activos, pero por tema de pandemia tal vez hemos bajado en la interacción, pero lo que continúa todavía vigente es la comunicación con los operadores que es directamente el que hace la SIT.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

Definitivamente el desarrollo de actividades en donde múltiples partes colaboren, diseñen y realicen proyectos en conjunto, hace que todos finalmente nos terminemos empoderando. Lo que sucede es que en Guatemala tenemos marcos legales, específicos que nos limitan a tener una mayor participación, a diferencia, por ejemplo, de Colombia y otros países que tienen la libertad de implementar programas que incentiven el acceso a otros actores, en nuestro país no sucede eso, tenemos que hacer lo que la ley nos permite.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Definitivamente sabemos que un tema de democracia es la participación de todos, pero no es un tema de tipo de administrativo, son marcos legales que podría ser que en un determinado momento, y eso ya lo definirán las autoridades o quien defina las políticas, inclusive esto ya es un tema de congreso, pero actualmente la ley está constituida de una determinada manera y sólo podemos hacer lo la ley nos permite, todo lo demás lo podemos hacer como una invitación, una vinculación, como buenas prácticas.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Definitivamente, esa debería ser la clave, solo el regulador no va a llegar a ningún lugar.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

De hecho, si usted analiza un poquito más que las entrevistas, de cómo está el mercado de telecomunicaciones, de cuántos actores hay, usted mismo va a tener esas respuestas.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Definitivamente es importante involucrar a más actores, y empoderarlos a todos para que todos colaboren y exista consenso en las políticas regulatorias haciendo lo que les compete.

## **Anexo 2.9 Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Honduras**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

Yo creo que sigue siendo la misma para la mayor parte de los temas, de vez en cuando surgen iniciativas regulatorias, pero a veces no nacen de nosotros, sino que tal vez del Congreso Nacional, por ejemplo, entonces en ese punto sí hay más trabajo con estas agencias, si viene un tipo de nuevo marco legal que se necesita acoplar. En el 2013 se quiso hacer una reforma

a la ley en cuanto al tema de radiodifusión y el sector lo vio muy comprometido, como que hasta cierto punto esa ley podría violentar la libertad de expresión y este tipo de temas y lo que ocurrió es que eran reuniones continuas para tratar de explicar la normativa, al final la normativa puede estar en negativa que no se aprobó, sino que de la misma asociación de medios surgió una como carta de autocensura para que cada comunicación dentro de las buenas costumbres pudiera autocensurarse para algunos temas, respetando la zona horaria que establece gobernación, entonces si surge algún tema nuevo como esto sí es bastante trabajo con los operadores, a cada rato nos reunimos con las asociaciones, hay pronunciamiento por parte de ellas, reuniones de trabajo, elaboración, pero si no surgen temas nuevos generalmente las reuniones son así, a veces dos o tres veces al año.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

En muchos casos por la forma de regular, por lo menos no debería de ser lo que el regulador quiera, generalmente o lo que debería ocurrir, tal vez no el 100% de las veces estamos de acuerdo con el sector, pero muchas veces si, que la regulación surja de una necesidad del sector, muchas veces sí hacemos estudios y consultas previas que el mismo sector nos diga que existe alguna distorsión en el mercado, ya sea que los operadores nos digan que tal normativa está fallando por cualquier tema y en este sentido hacemos la regulación.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Definitivamente si y cada vez se ve más este tema con la tecnología, la gente cada vez está más abierta a querer democratizar los temas, en efecto, sí hay cierta influencia de lo que el gobierno quiere hacer en las relaciones que tenemos con el resto de los actores, pero generalmente nuestro objetivo siempre ha sido el sector. Podría hasta cierto punto influir cómo está integrado CONATEL dentro de su misma estructura.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Si, definitivamente, nosotros quisiéramos que principalmente los usuarios, las universidades tuvieran un papel más beligerante, los que principalmente acuden a nosotros y con interés propio son los operadores, entonces definitivamente el nivel de acceso en Honduras es bajo, estamos cerca del 60% de la población que utiliza el internet de manera frecuente, entonces definitivamente yo creo que a medida de que la población vaya adoptando más esta tecnología va a ser más beligerante en exigir mejor regulación sobre el mismo sector.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

Creo que sí, principalmente para el caso de la competencia del propio mercado y la cantidad de actores.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Si definitivo, eso le da más transparencia y rendición de cuentas y más legitimidad al regulador, le da más razón de que en efecto se realicen las políticas regulatorias de la mejor manera, realmente regular porque existe una necesidad en el sector, no solo porque el regulador quiera ser X o Y elemento verdad, sino porque de la misma sociedad, de la misma academia, de los mismos usuarios o diferentes organizaciones, surge la necesidad de esta regulación.

#### **Anexo 2.10 Instituto Federal de Telecomunicaciones en México**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

Ha venido evolucionando de aquél primer proyecto que hicimos por iniciativa propia y no por obligación a algo que ahorita ya forma parte de nuestro marco legal, eso por un lado, y yo creo que lo otro, en términos de conocimiento de los temas de interacción con la industria hemos ido, incluso, mejorando esos mecanismos de participación, a través de llamar de manera focalizada a grupos de interés para que nos den opiniones, a través de esta modalidad de consultas públicas de integración, donde empezamos solamente con un cuestionario y no

un proyecto ya redactado, yo creo que se ha ido adquiriendo conocimiento sobre esta manera de interactuar con los sectores para hacerlo más eficiente.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

Creo que sí, y esta interacción y participación por parte del Instituto con las organizaciones viene a complementar el diseño independiente que tiene el regulador, porque como te digo esto nos da legitimidad en los procesos regulatorios sin la interferencia del gobierno nacional y fortalece nuestro diseño institucional como agencia libre y autónoma de poder incluir en la toma de decisiones a cualquier grupo y persona

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Yo creo que cuando hablamos de democracia es algo transversal a todo, cuando hablamos de esa madurez democrática, igual es un tema muy subjetivo, pero yo creo que dentro de lo que cabe en México se podría decir que vivimos en una democracia y me parece que a partir de eso, cuando tienes un diseño institucional como el que tenemos ahora, donde incluso el regulador es independiente del ejecutivo, entonces tenemos ese andamiaje jurídico institucional para actuar con independencia, con visión de mediano o largo plazo conforme al deber ser, sin coyunturas políticas o intereses económicos y yo creo que eso en general genera un ambiente propicio para las inversiones, la competencia y también genera esa confianza para quienes participan en el sector vengan a interactuar con el IFETEL, a darnos sus puntos de vista, exponernos lo que les preocupa o interesa y nosotros en el entendido de que no vamos a actuar por consigna, ni intereses, siempre para nosotros será bienvenida toda esa interacción para tomar las mejores decisiones y creo que todo parte de esta base democrática del país.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Definitivamente creo que sí, están interrelacionadas, es un hecho que estamos en la transformación digital y que requerimos la transformación digital, en la medida que estamos conectados podemos seguir con múltiples actividades que de otra manera si tuviéramos que salir a comprar alimentos, trabajar, ir a la escuela, etc., pues sí vamos a estar más expuestos a los contagios. Es un hecho innegable que la transformación digital y entonces la demanda de servicios de telecomunicaciones, la demanda de nuevas tecnologías va a continuar, no solamente por la cuestión de la pandemia que lo puso de manifiesto, de alguna manera, pero incluso es un tema de competitividad de los países.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

En términos de interacción con empresas, lo mismo le vamos a dedicar, una o dos horas a una pequeña empresa que nos quiere exponer su punto de vista y decir el problema que está enfrentando con otro proveedor, que el tiempo que le vamos a dedicar a una cámara empresarial que concentra tal vez el 80 o 90% de los usuarios o de los ingresos económicos del sector, creo que en ese sentido no hay ningún tipo de discriminación y estamos para efectos de tener estas interacciones con la industria, estamos a la distancia de un correo electrónico.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Totalmente, si queremos tener decisiones informadas hay que allegarnos de todos los puntos de vista. Aunque estos puntos, sean divergentes a los nuestros, y aunque a lo mejor vamos a resolver en contra de lo que ellos estaban viendo, los escuchamos y ya sabemos que es lo que les preocupa. Este no quiere decir, por supuesto que el tener esta interacción y participación de la industria, de la académica de los expertos en el proceso regulatorio, pues eso no va implicar una captura regulatoria, creo que debemos diferenciar eso, y son los mecanismos que nos permiten tener información de primera mano, este para nosotros normar un criterio propio y en base a eso, tomar la decisión más conveniente en beneficio del país en el largo

plazo, y no en beneficio de un sector o de una empresa, o de alguna coyuntura política. Pero si escuchamos a todos y eso nos permite resolver basados en información.

### **Anexo 2.11 Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones en Perú**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

En mi experiencia el OSIPTEL ha sido más proactivo en buscar fundamentalmente tanto al sector de las empresas operadoras como a los usuarios para discutir o comentar las normas o propuestas del regulador, o sea ha habido una mayor interacción, pero mayormente a iniciativa del propio regulador.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

Nosotros cuidamos mucho nuestra autonomía, pero necesitamos que el ejercicio de esa autonomía en la regulación tenga una base que los actores principales, los stakeholders principales puedan entender y se puedan buscar ciertos consensos respecto a lo que hay detrás de las decisiones que se toman. En ese sentido hemos sido mucho más proactivos tanto operadores como usuarios principalmente, para explicar los proyectos y las decisiones que se toman, persiguiendo ello, con los usuarios, obviamente, aunque también con las empresas operadoras, tratamos de explicar el análisis y el razonamiento que hay detrás de las propuestas o de las decisiones y eso busca que exista de alguna manera una perspectiva de la racionalidad que hay detrás de esas decisiones o proyectos.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

En este momento no, salvo lo que puede ser la interacción que exista con el propio ejecutivo, con el propio gobierno, pero con relación a otros stakeholders incluyendo el legislativo y el congreso, yo creo que la calidad de democracia en Perú no debería en este momento afectar

esta interacción. El único sector sobre el cual todavía tenemos dudas en este momento es del propio ejecutivo.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

En la medida que existe mayor nivel de uso de las TIC obviamente eso permite que más personas u organizaciones pudieran interactuar con nosotros, así que absolutamente, porque hoy en día que utilizamos medios digitales para poder interactuar con los distintos agentes del mercado y grupos de interés, en la medida que existan comunidades en el interior del país, autoridades en el interior del país que tengan las competencias para poder interactuar con nosotros por medio de las TIC, entonces obviamente eso va a mejorar la participación e interacción que tenemos con esos grupos.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

Si, yo creo que hay una importancia sobre el nivel de competencia porque las decisiones que tomamos podrían eventualmente tener un impacto en el nivel de competencia, particularmente se ha dado eso durante la pandemia, nosotros tomamos decisiones para proteger sanitariamente a las personas y ciertos operadores estaban más preparados que otros para poder adoptar esas medidas. Ciertamente la competencia influye en la interacción que se da entre el regulador y las empresas particularmente.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Absolutamente sí, es más como ya he mencionado, nosotros estamos buscando y estamos tocando la puerta, a las organizaciones. Convocamos organizaciones que no han participado antes en esos procesos regulatorios, o en la problemática que puede existir en una región determinada del país, por eso nosotros antes hacíamos reuniones personales, presenciales y ahora hacemos viajes virtuales a distintas regiones del país, interactuando con las

autoridades, con los usuarios, con la prensa local y por supuesto con nuestros servidores a nivel local. Entonces más bien existe una interacción propiciada, querida y planteada por el regulador para nutrirse de información, recibir lo que es el feedback, la retroalimentación que nos dan esos grupos locales, los distintos grupos de interés, y eso es parte de la política que tenemos para incrementar nuestro conocimiento, nuestra interacción y el entendimiento de lo que es la gestión y las iniciativas que estamos tomando.

## **Anexo 2.12 Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

Ha mejorado, con los años ha aumentado, las organizaciones se han ido organizando y cada vez hay más consciencia de la necesidad de la participación de los diferentes actores para la generación, la creación de una regulación colaborativa, de una participativa, que todos seamos parte y sobre todo que se generen discusiones de cuáles son los criterios detrás de cada una de las decisiones de política pública que toma el regulador.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

Yo entiendo que esa incorporación es positiva, porque muchas veces el regulador está mirando un lado de la moneda y quizás no ve, no conoce la realidad del que le toca ejecutar esa medida, esa política y entiendo que es favorable, es positivo, de forma tal que se puedan emitir políticas aplicables y que se pueda medir en el tiempo su efectividad, para poder lograr esto definitivamente se necesita la construcción de una normativa, producto de la colaboración de las partes.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Entiendo que si porque esto que te he dicho de que con los años se han ido organizando, se han masificado, antes no habían tantos actores o tanto interés en participar en las políticas regulatorias, creo que eso se ha dado a partir de que en la República Dominicana ha mejorado

en la calidad de su democracia y asimismo, la institucionalidad se ha ido fortaleciendo y esto se ha venido produciendo en los últimos 20, 25 años, entonces creo que sí, que es un elemento importante a evaluar, el desarrollo democrático institucional de la República Dominicana en este fenómeno.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Si por supuesto, en la medida que surge más desarrollo tecnológico para prestar diferentes tipos de servicio con diferente infraestructura, existan más tipos de consumidores, definitivamente esto va a influir en que haya más participantes que opinen sobre nuestra accionar regulatoria.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

Yo te diría que más que el nivel de competencia es dependiendo el tema, qué tantos intereses pueden tocar los temas regulatorios que emite el INDOTEL.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Considero que es importante, porque en la medida de que más actores o interesados participan, presentan opiniones, opiniones técnicas, legales, económicas, que sean sustentadas, nos va a permitir a nosotros emitir regulación de mayor calidad que permitan aplicabilidad y sobre todo medición de impacto, o sea que es muy positivo que haya más miradas, más ojos mirando nuestro trabajo y la regulación que emitimos.

#### **Anexo 2.13 Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones de Uruguay**

**¿Desde su experiencia, que tanto ha variado la participación de las organizaciones que ya menciono en los procesos de política regulatoria de la agencia?**

De acuerdo con la situación que se plantea en Uruguay a partir del resultado de la última elección, ciertamente no asumiría que el regulador es más permeable a los planteos de los sectores empresariales que de los sectores vinculados a la sociedad civil y a los trabajadores, ese es un cambio importante que ha habido en ese sentido. Otro cambio importante es que el regulador periódicamente realizaba instancias, debates sobre el sector postal y de telecomunicaciones que en función de la pandemia allí es para hacerlo, el único factor no es el cambio de correlación de fuerzas desde el punto de vista político, sino también la pandemia ha impedido la realización de estas jornadas de debates sobre los sectores postal y de telecomunicaciones. Un ámbito que realmente perdió prácticamente toda la posibilidad de incidir en la organización son las radios comunitarias, perdieron fuertemente la incidencia que en algún momento tuvieron en el regulador.

**¿Hasta qué punto, el acceso de diversas organizaciones y actores a los procesos de políticas regulatorias, tienen como objetivo compensar la independencia del regulador?**

Yo creo que, en resumen, la participación de sectores de la sociedad civil organizada debería no sólo promoverse, sino que además es de fundamental importancia para el desarrollo de una regulación democrática y acorde a las necesidades de la sociedad.

**¿Cree usted que el nivel de democratización de los países compensa o determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Si, la sociedad Uruguaya tiene algunas particularidades, entre algunas de esas particularidades tienen un fuertísimo sistema de partidos, aquí están los dos partidos más antiguos del continente, el partido nacional y el partido colorado, ese sistema de partidos muy consolidado genera también algunas particularidades relativamente complejas, por ejemplo, se asume que la representación idónea de la sociedad en los órganos de la administración sea fundamentalmente representantes partidarios, eso hace que, por ejemplo, en nuestro propio organismo regulador de tres miembros que tiene el directorio, dos corresponden a representantes de los partidos en el oficialismo de la coalición de gobierno y uno corresponde a la oposición. Se supone que la participación de los representantes de la oposición en los organismos de gobierno, de administración y regulación en la sociedad garantizan la

transparencia, etc., yo creo que lo deseable sería poder contar con una participación cada vez mayor de estos sectores de la sociedad civil que permitan que esa construcción democrática que ha realizado nuestra sociedad a lo largo de su historia se vea enriquecida por las opiniones no solamente de los partidos políticos, de los militantes técnicos y representantes de los partidos políticos sino cada vez más por representantes de la sociedad civil organizada, fundamentalmente para entender quienes participan de manera directa de los procesos de construcción de identidad ciudadana.

**¿Cree usted que un alto desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias de las agencias?**

Si, particularmente en la medida que se van desplegando nuevas tecnologías, particularmente en el ámbito de la inteligencia artificial y de otros espacios, como de las tecnologías blockchain que van haciendo que el negocio sobre el que se supone que estamos trabajando se transforme de manera radical.

**¿Cree usted que un alto nivel de competencia de las telecomunicaciones en distintos sub-servicios determina un elevado nivel de participación de las organizaciones en los procesos de políticas regulatorias?**

Si, en los servicios de telecomunicaciones de nuestro país hay tres operadores telefónicos, es un mercado de telecomunicaciones en el ámbito de la telefonía móvil bastante pequeño, eso hace que lo competitivo del mercado de las telecomunicaciones esté también limitado a esa cantidad de actores y al peso que esos actores tienen.

**En general. ¿Usted considera que es importante el acceso de las organizaciones y diversos actores en los procesos de políticas regulatorias de las agencias? ¿Por qué?**

Creo que la participación de diversos actores es una necesidad en la que no solo deberíamos mantenernos, sino que además deberíamos profundizar en la medida en que, como decíamos con relación a la primera pregunta, entendemos que la participación ciudadana y de los actores involucrados en la regulación es un espacio, un ámbito que permite o debería de

permitir que la regulación tenga un sentido cada vez más democrático y generara cada vez la mayor cantidad de consensos en nuestra sociedad.

### **Anexo 3. Cuestionario de entrevistas a representantes de los grupos de interés**

**Estimado Sr./ Sra**

Nos dirigimos a usted, como representante de dicha organización, para solicitar su colaboración en un proyecto de investigación financiado por el gobierno de España (Ministerio de Economía y Competitividad CSO-2015-69878-P) y el gobierno de México en convenio con la Universidad de Guadalajara (UDG). En concreto, le solicitamos nos conceda una entrevista, a través de reunión virtual, con una duración aproximada de entre 20 y 30 minutos para conocer su opinión respecto a la participación de las organizaciones económicas y sociales en las agencias reguladoras del sector de telecomunicaciones para los países de América Latina. De forma creciente, las agencias reguladoras en diferentes sectores y países incorporan en sus órganos de decisión a las organizaciones/asociaciones y diversos actores interesados para llevar a cabo diferentes funciones. Nuestro objetivo es evaluar esta participación desde un punto de vista de calidad en la regulación en perspectiva comparada. El estudio compara 20 países en América Latina.

En caso de concedernos la entrevista, le garantizamos el más absoluto anonimato de sus respuestas en el estricto cumplimiento de las normas sobre secreto estadístico y protección de datos personales. En caso de que usted no pueda concedernos la entrevista, le rogamos nos contacte con algún miembro de su equipo que pudiera responder las preguntas entorno a la investigación. Si así lo desea, puede ponerse en contacto con nosotros para solicitar información adicional.

En cualquier caso, agradecemos de ante mano su atención y disculpe las molestias que esto pueda generar.

Muy cordialmente,

Laura Chaqués Bonafont ([laurachaques@ub.edu](mailto:laurachaques@ub.edu))

Catedrática en Política Económica

Universidad de Barcelona

Ángel Adrián Ayala González ([aayalago20@alumnes.ub.edu](mailto:aayalago20@alumnes.ub.edu))

Investigador y responsable técnico del estudio

Universidad de Barcelona

¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?

¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Argentina influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?

¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Argentina influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?

¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Argentina, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?

¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?

¿Qué cambiaría usted?

#### **Anexo 4. Tabla 17** Lista de grupos de interés entrevistados

<b>País</b>	<b>Nombre de la organización</b>	<b>Acronimo</b>
Argentina	Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Clientes	ACCUC
Argentina	Asociación Defensa de los Derechos de los Usuarios y Consumidores	ADDUC
Argentina	Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas	ATA
Argentina	Cámara Argentina de Internet	CABASE
Argentina	Cámara de Cooperativas de Telecomunicaciones	CATEL
Brasil	Asociación de Proveedores de Servicios de Telecomunicaciones Competitivos	TELECOMP
Chile	Asociación de Empresas de Telecomunicaciones de Chile	TELCOS
Chile	Fundación Multitudes	MULTITUDES
Chile	Organización de Consumidores y Usuarios	ORCUS
Chile	TV cables de Chile	TVCCH
Colombia	Asociación de la Industria Móvil de Colombia	ASOMOVIL
Colombia	Asociación de Operadores de Tecnologías de la Información de Colombia	ASOTIC

Colombia	Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y de Comunicaciones	ANDESCO
Costa Rica	Asociación de Consumidores de Costa Rica	ACCR
Costa Rica	Asociación de Protección al Ciudadano y al Consumidor	APROCICON
Costa Rica	Cámara de Infocomunicación y Tecnología	INFOCOM
Costa Rica	Cámara de Tecnologías de la Información y Comunicación	CAMTIC
Costa Rica	Cámara Nacional de Radio y Televisión	CANARTEL
Ecuador	Asociación de Usuarios y Consumidores del Ecuador	CE
El Salvador	Cámara Salvadoreña de Tecnologías de la Información	CASATIC
El Salvador	Centro para la Defensa del Consumidor	CDC
México	Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y el Caribe	AMARC
México	Asociación Nacional de Proveedores de Internet Inalámbrico	WispMX
Panamá	Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá	UNCUREPA
Perú	Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional	AFIN
Perú	Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios	ASPEC
República Dominicana	Cámara Dominicana de las Tecnologías de la Información y Comunicación	Cámara TIC
Uruguay	Asociación de Prensa Uruguaya	APU
Uruguay	Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública	CAINFO
Uruguay	Facultad de Información y Comunicación de la universidad de la República de Uruguay	FIC

**Anexo 5.** Entrevistas en profundidad con los representantes de los grupos de interés que tienen acceso a los procesos de política regulatoria de las agencias

#### **Anexo 5.1 Asociación Coordinadora de usuarios, Consumidores y Contribuyentes de Argentina**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

El ente de telecomunicaciones tiene autonomía, pero claro que el gobierno interviene de alguna manera. La interacción con ENACOM es obligatoria, sin embargo, ellos no deciden quien participa, sino que dentro de la comisión por medio de un reglamento interno se aprueba que asociaciones pueden participar y cuáles no.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Argentina influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Sí, si hay una participación democrática, sin embargo, no se refleja siempre en la toma de decisiones.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Argentina influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, la falta de competencia en argentina ha creado monopolios de telecomunicaciones las cuales limitan la partición.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Argentina, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, precisamente el hecho de que las tecnologías de la comunicación son tan deficientes en argentina es que las asociaciones intervienen y participan tanto con el fin de expresar las quejas por este hecho, si no fuera tan ineficiente el servicio lo más probable es que abría menor participación.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Que el hecho de que existan asociaciones que sirvan de vínculo con el regulador permite un canal de comunicación más directo, así como facilita una solución rápida en comparación con el proceso que llevaría un usuario directamente con ENACOM.

**¿Qué cambiaría usted?**

Que todas las opiniones de los usuarios reflejadas en las asociaciones sean vinculantes, que se resuelvan las problemáticas y se explique cómo se piensan abordar estos temas. Por lo

demás considero que el sistema está bien organizado y la participación es cada dos semanas por lo que el vínculo directo permite ser escuchados por el regulador.

## **Anexo 5.2 Asociación de Defensa de los Derechos de los Usuarios y Consumidores de Argentina**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

La autonomía generó las privatizaciones que afectó principalmente a los consumidores. La autonomía se interpreta como dependencia de órganos privados o monopolios.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Argentina influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Cuando los funcionarios piensan en los consumidores, son verdaderamente democráticos, incluso se intentó democratizar las telecomunicaciones en el 2020.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Argentina influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

No hay competencia, las empresas están monopolizadas y coludidas, es necesaria una mayor competencia. Esto afecta la libertad y la democracia y merma la participación porque impide la participación de los pequeños competidores en el mercado de telecomunicaciones.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Argentina, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

No hay competencia en el área de las tecnologías de la información por lo que el mercado no funciona de manera eficiente para los consumidores. Es una competencia monopólica

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Que el regulador defienda los derechos de los consumidores, ya que los consumidores son los más desprotegidos ya que las empresas se aprovechan de la poca competencia, esto genera problemas con la calidad del servicio.

**¿Qué cambiaría usted?**

Ya que el actor principal son los consumidores, yo trataría de que en la mesa de negociaciones estén representados los consumidores para hablar sobre los acuerdos con relación al servicio de comunicaciones. Mayor accesibilidad al servicio de comunicación para los usuarios principalmente en el área enfocada a la educación, disminuir la brecha digital.

### **Anexo 5.3 Asociación de Teledifusoras Argentinas**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Actualmente ENACOM está compuesto por 7 directores. 4 responden al oficialismo, 3 responden a las diferencias parlamentarias. Por lo que es un órgano plural, aunque el gobierno o poder en turno tiene influencia en la toma de decisiones no todos los miembros por lo que mantiene cierto grado de autonomía.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Argentina influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Cuando mayor calidad de democracia se tenga en el país, mayor será la participación de las organizaciones económicas y sociales.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Argentina influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, a mayor competencia existen mayores empresas compitiendo por lo que esto aumenta el grado de participación.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Argentina, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, todo el desarrollo de las TIC influye positivamente en el nivel de participación.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Toda la experiencia que se tiene en la industria y los conocimientos técnicos son un valor agregado muy importante.

**¿Qué cambiaría usted?**

En general considero que la participación con el regulador es buena, hay varios instrumentos y todos son bastante válidos. La prioridad es siempre mantener el dialogo hacernos escuchar y escuchar a los otros participantes, por lo que se ha mantenido activamente distintos mecanismos de participación entre los participantes lo que es positivo.

#### **Anexo 5.4 Cámara Argentina de Internet**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Es muy bajo el proceso de participación, el regulador maneja su propia agenda. Actualmente el regulador esta políticamente influenciado por el ejecutivo nacional.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Argentina influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Las decisiones se toman en función de la situación y el ejecutivo nacional, en base a la situación macroeconómica por lo que las decisiones se toman en función a la situación.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Argentina influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

La competencia es útil para regular las condiciones del mercado en algunas ocasiones, ENACOM nos invita a participar, pero al final ellos nos hacen a un lado al momento de tomar las decisiones.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Argentina, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Nos gustaría, es necesario que se fijen políticas y una articulación publico privada, sin embargo, no está sucediendo siempre actualmente.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Dos cosas principalmente, nosotros tenemos una visión de lo que sucede en el país día a día y el proceso de innovación de nuevas tecnologías y nuevos negocios, por delante de la reglamentación aportando esa visión al regulador.

**¿Qué cambiaría usted?**

En principio la composición del regulador en los últimos gobiernos ha tenido una fuerte presencia por los medios audio audiovisuales y no tanto en el área de las telecomunicaciones a fondo, no lo digo del actual sino los últimos 3 o 4 directorios del regulador. Desde que se unieron los dos entes reguladores, el de medios y las telecomunicaciones ha habido una mayor participación de los de medios que del área de audiovisuales y hace falta la participación de expertos en el área de telecomunicaciones y no solo expertos en el área de medios. Que exista más consulta, se aumente la participación de organizaciones como la

nuestra, que afectan aspectos técnicos y reglamentarios para la operación de servicios que están en competencia.

### **Anexo 5.5 Cámara de cooperativas de Telecomunicaciones**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

El grado de autonomía no solo incentiva el proceso político, sino que también permite establecer políticas de largo plazo y que estas políticas no estén determinadas por el cambio de gobierno. En Argentina el regulador cambia casi en su totalidad con el cambio de gobierno, por lo que es complicado mantener una dirección a largo plazo.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Argentina influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

La democracia es una variable central, especialmente en países grandes y la población distribuida de manera asimétrica por lo que cuanto mayor sea el nivel de democracia que exista en el regulador mayor será la visión de lo que ocurre por todo el territorio. Entre mayor participación de actores como cooperativas en los órganos que regulan, con mayor democratización y representatividad va a haber mayor calidad en la regulación.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Argentina influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Es lineal, hay más de 500 cooperativas de servicio al cliente, esas cooperativas están donde no estuvo el estado y el mercado no consiguió dar el servicio. Por lo que es muy fácil tener amplitud comercial en centros urbanos, pero en la periferia deben existir políticas que promuevan el desarrollo tanto en el centro como en la periferia.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Argentina, influye en el nivel de participación de las**

## **organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, la evolución tecnológica y los modelos de negocio se reinventan constantemente, lo que demanda una constante innovación del regulador lo que genera la necesidad de mayor participación y esto es positivo.

### **¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Las organizaciones sociales sin fines de lucro aportamos una visión única, damos una visión regional de las zonas en donde ejercemos la cooperativa, lo que es muy importante para el establecimiento de una política nacional por parte del regulador.

### **¿Qué cambiaría usted?**

La formalización de los aportes de algún instrumento publico sería un buen salto de calidad, hay consultas públicas sin embargo no siempre sobre los temas que se quieren opinar. Pero incluso uno realiza un aporte que termina en una regulación que no es completamente transparente en el proceso en el que se realiza las aportaciones para establecer la regulación. Debe haber participación directa tanto de los actores cooperativos, como por parte del regulador. Que existieran participación de todas estas organizaciones dentro del directorio del regulador.

## **Anexo 5.6 Asociación Brasileña de Proveedores de Servicios de Telecomunicaciones Competitivos**

### **¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Si, es importante que exista el mayor grado de autonomía dentro del regulador en cuestión política pues de esta manera las regulaciones no responderán a presiones de políticos o grupos de interés.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Brasil, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, sin duda alguna es una cuestión muy importante

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Brasil, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, en Brasil existe una gran participación en el mercado de telecomunicaciones, en general la participación es buena

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Brasil, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, con el desarrollo de las TCS se hace posible el desarrollo de reuniones públicas virtuales como ejemplo lo que desarrolla un mayor grado de participación.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Mostrar una visión de los desafíos a afrontar por parte del sector privado, lo cual no es capaz de percibir el regulador como un ente que no confronta directamente al mercado.

**¿Qué cambiaría usted?**

En Brasil al ser un país con un extenso territorio existen personas con calidad de vida muy buena pero también personas muy pobres, por lo que considero que el regulador debe tomar en cuenta la desigualdad que existe en el país. Aumentar la participación en diferentes puntos de la región para reflejar las diferentes realidades que se viven en Brasil. La propuesta son más audiencias a nivel local para reflejar las necesidades de todos los brasileños.

## **Anexo 5.7 Asociación de Empresas de Telecomunicación de Chile**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Si, por que SUBTEL no es autónomo y se hacen procesos ineficientes para llegar a las decisiones correctas por falta de conocimientos técnicos.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Chile, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Aquí la participación es solo de organizaciones interesadas, no hay necesariamente organizaciones sociales interviniendo por lo que la calidad de la implementación democrática si afecta el nivel de participación.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Chile, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, la competencia en Chile es de 7 u 8 operadores grandes, 20 medianas y 90 pequeñas, por lo que en las zonas rurales del país existen pequeños competidores. El grado de competencia es amplio sin embargo las decisiones de política regulatoria se toman en base a las necesidades de los grandes productores lo que hace difícil la implementación de las regulaciones para los pequeños competidores, solo las empresas grandes que están ya constituidas son capaces de soportar la carga regulatoria.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Chile, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, como el regulador utiliza muchas veces la tecnología y medios digitales para aumentar la interacción de los actores con el regulador, el desarrollo de las TIC elevaría el nivel de participación y el debate.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

La visión técnica y económica, los reguladores y sobre todo un regulador no autónomo tiende a evaluar sus decisiones por sus intereses, pero es importante ampliar la visión. Aportamos una visión sobre los costos para evaluar la eficiencia de las opciones antes de implementar una regulación.

**¿Qué cambiaría usted?**

Debería haber más autonomía y enfocaron en desarrollar las capacidades técnicas, debe haber una instancia de apelación técnica donde expertos con conocimientos técnicos de los temas sean quienes proponen y toman decisiones por que en muchas ocasiones en Chile las decisiones se toman sin tener los conocimientos adecuados lo que incrementa los costos sociales.

#### **Anexo 5.8 Organización de consumidores y usuarios**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

En el caso de Chile SUBTEL no es autónomo, pero yo pienso que el grado de autonomía afecta totalmente la participación. Estoy totalmente de acuerdo que si SUBTEL fuera autónomo esto facilitaría la participación.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Chile, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

No, es una tesis que no aplica en Latinoamérica, esto tiene que ver con intereses y como se constituye. Esto pasas con y sin democracia.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Chile, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

No, Chile tiene de los mercados más competitivos, sin embargo, la falta de interés en las políticas económicas y sociales ha generado la falta de participación.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Chile, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

No, se tenía la idea de que con el internet aumentaría la participación. Es cierto que la tecnología es una herramienta, pero no hace que exista el interés por la participación.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Lo importante de la interacción es la búsqueda de los intereses comunes que favorecen a la mayoría de los participantes, el contacto con los diferentes miembros del sector y el intercambio de los diferentes puntos de vista que favorecen la toma de decisiones de una manera más representativa.

**¿Qué cambiaría usted?**

Obligaría a que las organizaciones publiquen, es decir que produzcan propuestas. Meter deberes a los participantes donde toda una vez al año realicen publicaciones de propuestas para resolver los temas pertinentes, concretizar mediante publicaciones o cosas por el estilo.

#### **Anexo 5.9 Fundación Multitudes**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

SUBTEL no es un órgano autónomo, lo cual genera que el ejecutivo en turno mantenga el control sobre este regulador. Este es un factor relevante para el nivel de participación.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Chile, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

No, son políticas de programas de gobierno no tiene mucho que ver con la democracia.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Chile influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Sí, un nivel mayor de competencia aumentaría la participación.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Chile, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, a través del desarrollo de las tecnologías también existe un gran número de asociaciones que participan.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

El conocimiento y la experiencia en el área anticorrupción, transparencia.

**¿Qué cambiaría usted?**

La participación debería ser más fluida y consistente, es muy poco constante la participación en algunos temas donde debería ser más activa la participación de SUBTEL.

## **Anexo 5.10 Asociación De La Industria Móvil De Colombia**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Si, entre más autonomía es más fácil volver las decisiones más enfocadas a la evidencia a lo que requiere el sector y no necesariamente una decisión política.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Colombia, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, de acuerdo.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Colombia, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, claro.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Colombia, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, en temas de desarrollo tecnológico hay más participación porque hay mayor conocimiento y mayor experiencia.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Que las decisiones se realicen sobre mas evidencia y sobre todo para revisar los efectos que pueden tener en materia económica o en materia técnica y si efectivamente las disposiciones que se ponen son viables y que además no producen efectos no deseados.

**¿Qué cambiaría usted?**

Que haya aun trabajo más colaborativo con la industria, un trabajo de conjunto de escuchar y analizar las posibles opciones normativas que pueda haber, entre los dos evaluar que está pasando y que opciones son alternativas se pueden analizar para llegar a una respuesta.

#### **Anexo 5.11 Asociación de Operadores de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Si

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Colombia, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, por supuesto

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Colombia, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Por su puesto. Los operadores medianos y pequeños no tienen infraestructura para poder entender que es una política regulatoria, tampoco tienen los elementos de juicios para saber que es perjudicial puede ser una política regulatoria para ellos

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Colombia, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, creo que es completamente evidente que la información es mucho más asequible para todo y es mucho más razonable el poder mirar los contenidos o por lo menos informarse, entonces sí creo que la participación de las organizaciones y volver en evidencias esto que antes se manejaba como sin tanta difusión, si creo que es una constante de las comunicaciones

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Lo más importante para ASOTIC es lograr una regulación justa y equilibrada, nosotros tenemos un sector hiper logrado, lograr que los procesos se regularicen, creo que eso es algo fundamental, tenemos unas cargas de información importantes para el cumplimiento de ciertas metas o cosas que ya deberíamos evaluar.

**¿Qué cambiaría usted?**

Ellos han entendido que es muy importante llevar a las regiones esta comunicación, a los pequeños y medianos operadores; han sido muy abiertos a entender cuáles han sido las problemáticas, no le cambiaría nada siento que han fluido impresionantemente, pero también creo que deberían de entender que la gravedad que significa tomar decisiones con unos pocos en la política pública.

#### **Anexo 5.12 Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Si, el problema del nivel de autonomía fue una discusión que inicio desde al año 94, esta decisión ha sido con unas reformas legales que se desarrollaron en la última reforma legislativa del 2018 genera una independencia cada vez mayos entre diferentes órganos del estado con la comisión de regulación, creemos que si efectivamente hay una independencia y se evidencia en las decisiones que en el proceso eso de interacción.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Colombia, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si Elemento importante en el tema de calidad de democracia, efectivamente a diferencia de otras entidades del estado consideramos que el poder presentar las argumentaciones del

sector frente a la comisión de regulación para nuestro sector, ha sido mucho más amplio y posible frente a ese tema.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Colombia, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, el nivel de competencia en nuestro mercado es bastante alto, considero que por lo menos para la prestación de la mayoría de los servicios esta competencia en el mercado ha generado los beneficios que hoy tenemos en cuanto a niveles de servicios y calidad de servicio.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Colombia, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, el desarrollo tecnológico ha permitido aunado con el tema de la pandemia, que a través de reuniones virtuales y canales digitales muchas más personas de las que normalmente estaban participando en estos procesos participen.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Es poder presentarle la experiencia y el desarrollo de los temas desde al operador a las iniciativas regulatorias

**¿Qué cambiaría usted?**

Uno de los elementos es la posibilidad de tener mayor cantidad de trabajo con los reguladores, precisamente ampliar eso espacios donde el regulador explique los verdaderos efectos que tiene la norma al interior del desarrollo de la operación del servicio y sobre todo las cargas adicionales que se están generando.

### **Anexo 5.13 Asociación Consumidores de Costa Rica**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Si, la autonomía que tiene la SUTEL sobre todo el Ministerio De Ciencia En Tecnología, incentivan que sea más sencillo el acceso por lo menos en el caso de las organizaciones de consumidores a plantear los temas que nosotros nos interesan a la SUTEL con cierto nivel de atención y escucha por parte de la SUTEL.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Costa Rica, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, el hecho que haya amenazas a la autonomía de la SUTEL hace que la SUTEL busque legitimación en su accionar en diversos grupos sociales, entonces de una u otra manera, el hecho de que esta situación se esté dando de esta forma motiva a que la SUTEL haga esfuerzos por permitir mayor participación de diversos actores sociales, entre ellos las a organizaciones de consumidores.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, antes de la aprobación del tratado del libre comercio con Estados Unidos bien el 2007 y la ley general de telecomunicaciones del 2008 lo que traíamos era un monopolio en el mercado de las telecomunicaciones en favor de una institución pública que es el Instituto Costarricense De Electricidad, antes de esa apertura la participación de los consumidores era muy difícil en este tipo regulación, porque a pesar de ser una institución pública el ice se comportaba exactamente igual que cualquier agente monopólico privado, con un desprecio absoluto por las necesidades de los usuarios. Nosotros tuvimos que accionar desde el punto de vista judicial como organización en algunas oportunidades en contra del ice por diversos temas de violación de los derechos de los consumidores. Ahora que el mercado está en

relativa competencia, porque en realidad lo que tenemos son 3 operadores sobre todos en el área de telefonía celular, en realidad si se nos ha facilitado mucho la participación.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Costa Rica, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, porque básicamente hace que la participación sea más ágil y que sea más fácil participar, que el acceso a la información sea más sencillo, pero adicionalmente el desarrollo de los tics hace que el mismo ente regulador tenga que estar recurriendo a los diversos actores del mercado para estar manteniéndose al día con las necesidades de cada uno de los sectores para plantear una regulación adecuada.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Darle a la SUTEL una visión a la que difícilmente tiene acceso, los usuarios tenemos visiones respecto a los diversos servicios y necesidades de regulación diferentes, a las que pueden plantear las cámaras empresariales o incluso el mismo sector gobierno a través del Ministerio De Ciencia Y Tecnología.

**¿Qué cambiaría usted?**

La forma de interacción es para nosotros es satisfactoria hasta el momento, esto no significa que logremos el 100 por ciento de los objetivos que nos planteamos a la hora de participar con la SUTEL. De alguna manera sentimos que existe una apertura completa de la SUTEL a trabajar con nosotros diferentes tipos de temas.

#### **Anexo 5.14 Cámara Nacional de Radio y Televisión**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Claro que si

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Costa Rica, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Sin duda

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Creo que no, muchas veces se han quejado de que hay una clara dominancia de los más grandes, oferentes pequeños y medianos siempre se quejaban de que no era democrático, que siempre los grandes eran quienes ganaban todas las licitaciones y que ellos tenían derecho a que puedan participar en cachitos de poblaciones para poder desplazar la conectividad de redes. Son siempre los mismos, no hay apertura.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Costa Rica, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Casi no, aquí hay oligopolios, yo no creo que haya más participación, que hay amas equidad e igualdad no lo veo. En lo que son las TIC creo que siempre son los mismos que se juntan y hacen alianzas.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Es una defensa constante, SUTEL no nos quiere porque no le damos dinero, pero nos tiene que regular, porque no tenemos contraprestación como a las empresas de cable, al ser libres y gratuitos nosotros no tenemos por qué pagarle a SUTEL.

**¿Qué cambiaría usted?**

Ahora está bien, después de un montón de años logramos que ellos nos entendieran, ya logramos una muy buena relación, ellos ahora si nos toman en cuenta por que nos entienden, porque somos un actor importante de la opinión pública.

#### **Anexo 5.15 Cámara De Infocomunicación Y Tecnología**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Si, en el caso de Costa Rica la gobernanza está dividido en dos, la rectoría qué es un órgano totalmente político qué es un ministerio, qué pertenece al poder ejecutivo y el regulador en este caso, en el modelo de Costa Rica parece que ha sido exitoso justamente por la separación clara de ambas organizaciones

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Costa Rica, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, definitivamente

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Definitivamente

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Costa Rica, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, entre más adopción de herramientas tecnológicas, hay mucho más acceso a la información y muchos más medios para que todos los actores del país puedan participar.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Nosotros consideramos que INFOCOM en su condición de representante de la industria de las telecomunicaciones, definitivamente generamos muchos insumos, dentro de nuestros operadores en Costa Rica hay multipuesto empresas globales y multinacionales que traen mejores prácticas, que traen insumos técnicos en cuanto a las rutas de desarrollo de tecnologías; toda esa interacción no solo con el regulador sino también con la rectoría, nutre de alguna forma la toma de decisión tanto política como técnica en el proceso de desarrollo de adopción de las tecnologías en general.

**¿Qué cambiaría usted?**

Hay una serie de elementos exógenos que están fuera de control de la SUTEL y de nosotros que tiene que ver con características del país, Costa Rica en un país sumamente complejo y legalista con una amplia tramitología, una burocracia que impacta todo el proceso, esto está fuera del control de la SUTEL. A veces los proyectos que desarrolla y gestiona SUTEL, especialmente relacionados con el fondo universal son muy lentos; se podrían mejorar muchas cosas, pero pasa mucho por el tema de la articulación y la coordinación interinstitucional. La independencia técnica de la SUTEL ha sido muy valiosa desde el punto de vista de ejecución y utilización de los fondos, del fondo universal de FONATEL, porque el menos hay trazabilidad absoluta, eso pasa por procesos de licitaciones públicas totalmente abiertos que también a veces resultan más lentos, pero por lo menos hay seguridad y transparencia en la utilización de los recursos.

**Anexo 5.16 Cámara de Tecnologías de información y comunicación**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Si, nuestra percepción es que SUTEL es muy efectivo en su quehacer, es una entidad autónoma, su proceso de nombramiento de los regladores es adecuado.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Costa Rica, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

El nivel de participación que tienen el sector productivo, en el país es normal el país no es muy estatista, tiene bastante balance entre cuales son las políticas del estado con una participación de la industria y otros grupos de la sociedad civil, ha sido balanceado la forma de articular los sectores con las entidades reguladoras.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

El hecho es que haya competencia ha hecho una diversidad de grupos de interés y una participación activa, eso hace que desde diferentes perspectivas estamos participando.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Costa Rica, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

SI, el interés del desarrollo en el avance de las TIC está llegando a ser el motor de querer mover temas de regulación más rápidamente, me refiero a lo que se requiere para la siguiente generación de tecnologías 5G, el poder avanza rápidamente dado que la industria requiere el acceso a las herramientas 5G, y empuja a que el sector de telecomunicaciones y el ente regulador actúen rápidamente.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Hemos tenido diferentes tipos de participación, uno es poder ayudar a poder articular desde la industria cual es visión de lo que necesitamos habilitar para fomenta el desarrollo industrial, y eso es lo que tratamos de canalizar en el ente regulador, también nos interesa que se mantenga un mercado competitivo.

### **¿Qué cambiaría usted?**

En se tema de gobernanza que hemos estado comenzando a hablar con el ente regulador, son espacios en donde podamos tener diálogos mucho más amplios, industriales, desarrollo regional y rural, donde podamos ir juntos en ejercicios de planificación.

### **Anexo 5.17 Asociación de Usuarios y Consumidores del Ecuador**

#### **¿Cree usted que, el grado de autonomía de ciertas instituciones incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y las instituciones?**

Yo creo que no existe autonomía, porque el regulador es parte de un estado y los directivos son parte del mismo estado. Si, entre más autonomía es más fácil volver a las decisiones enfocadas a la evidencia y a lo que requiere el sector y no necesariamente una decisión política.

#### **¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Ecuador, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas de las instituciones?**

Creería que, si se fomenta un modelo de gobierno donde la democracia sea un eje transversal, sin duda se va fomentar y fortalecer la creación de organizaciones sociales que estén vigilantes, colaborando, proponiendo, sin embargo también en contextos restrictivos por la naturaleza humana creo que también se fomentan organizaciones tal vez no tan formales pero que tienen un rol muy importante que proponer desde el rol que tienen los movimientos y las organizaciones sociales que es un modelo distinto al autoritario. Lo ideal es que venga de una política y de una postura institucional de respeto a la democracia

#### **¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del sector?**

Creo que no solamente la competencia, sino justamente el rol que tiene el Estado también en la regulación, y en los parámetros que se marcan desde el Estado para las reglas del juego en esa competencia.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Ecuador, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas de distintas instituciones?**

Si influye, por ejemplo, con las organizaciones independiente, comunitaria, que tiene sus radios y que tiene como un interés en incidir en la ley de telecomunicación y que solicitan frecuencias o espacios, creo que ellas sustentan su trabajo desde estas formas de comunicación digital, eso los anima a incidir en la política pública.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Ayuda para posicionar una nueva cultura del reclamo, mediante veedurías o una mediación que podemos nosotros hacer para que se garantice el derecho de los usuarios y consumidores, tengamos claro en Ecuador que tenemos una ley, que tenemos distintas herramientas y también que hay instituciones que tienen competencias específicas para garantizar servicios de calidad que sean asequibles y seguros.

**¿Qué cambiaría usted?**

Hay mucho que mejorar desde el Estado, pero también desde la sociedad civil, creo que desde el Estado promoviendo estos espacios no solo que sean de voz, sino que también haya instancias en las que se reconozca mediante el voto estas posturas porque en la mayoría no son vinculantes y en muchos no hay espacios de participación. Se requiere más difusión de aquellas instituciones que si tienen espacios abiertos; se necesita presupuesto para educar a la ciudadanía sobre participación. Desde la sociedad civil diría que la autoformación es una responsabilidad de doble vía; identificar mecanismos más adecuado para incidir es positivo.

## **Anexo 5.18 Centro para la Defensa del Consumidor**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Cuando se creó el SIGET, el artículo 6 establece el marco de la organización, habla de la estructura del poder para la toma de decisiones, quedó establecido que iba haber un director nombrado por el presidente de la república, el cual ese director iba a salir de varias organizaciones incluyendo a las de consumidores. Se crea para facilitar la inversión privada, pero sin perder de vista el control de los privados en el país, entonces yo diría que no tiene autonomía, diría que se crea a una instancia que refunde al sector empresarial, no incentiva en que haya más diversidad de actores.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en El Salvador, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Claro, toda sociedad depende de quien este el gobierno, así va a ser el nivel de participación o no participación, en este caso el tema del regulador. En los gobiernos anteriores, hemos tenidos 3 olas; una ola de gobierno de derecha, donde no vieron a las organizaciones sociales, lo que vieron más bien es como colocaban en la toma de decisiones a los intereses de los sectores empresariales pegado con el ejecutivo. En la segunda ola de gobierno, una ola de gente de izquierda de gobernaron El Salvador, igual se mantuvo la estructura, respondiendo a la idea del capital. En esta nueva gestión, que es un gobierno de derecha, diría que igual se mantiene; no veo que este más en una logia entendiendo que haya una mayor participación ciudadana.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en El Salvador, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Claro, si hablamos de competencia como la participación de los actores privados en el estado, si influye; de hecho, nos estamos encaminando, a mi modo de ver, a una concentración del sistema de comunicaciones en toda América latina.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en El Salvador, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Hay que provechar las TIC en función de la incidencia, debiéramos de trasladar el tipo de atropellos que existen con los consumidores en materia de las telecomunicaciones y transmisión de datos; una buena orientación, campañas de sensibilización, educación, para si colocar cuales son los problemas que afectan a los consumidores puede sin duda alguna contribuir a la elaboración de políticas públicas.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Es siempre fundamental en materia de una democracia el fortalecer la institucionalidad pública, me parece fundamental que actores de la sociedad civil puedan representar los intereses de los consumidores o de los usuarios de los servicios; en la medida que se esté articulado a una institución democrática, particularmente de la SIGET, es donde se puede elaborar y contribuir para el tema de políticas públicas. Creo que hay que borrar es el tema de cuestiones de política partidaria; por ejemplo, nosotros no estamos interesados en ese tema, lo que nos interesa son los intereses económicos, sociales, culturales de la población.

**¿Qué cambiaría usted?**

Es fundamental fortalecer en el marco legal la visión de la participación, para poder incidir en políticas públicas, para poder representar adecuadamente los intereses de los usuarios o consumidores, en la prestación de esos servicios. Vemos que el estado necesita es un grado de autonomía y que se convierta en un regulador adecuando entre los consumidores y los prestadores de bienes o servicios.

## **Anexo 5.19 Asociación nacional de proveedores de internet inalámbrico**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Si favorece que sea autónomo, creemos que se tiene que mantener la autonomía y aumentar la innovación y el dinamismo en el órgano regulador. El hecho de que sea autónomo favorece la transparencia.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en México, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

La democracia ayuda en la toma de decisiones sin embargo es complicado llegar a un buen consenso, las decisiones que se toman deben estar enfocadas a beneficiar a la mayoría.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en México, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, la competencia abre la posibilidad de que ingresen más productores lo que beneficia al consumidor. A mayor grado de competencia, las políticas del regulador se deben ampliar para representar a todos los nuevos miembros surgidos de la mayor competencia, por lo que influye en un nivel alto.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en México, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, en definitivo. Todo el desarrollo e innovación tecnológica influyen en gran medida, la tecnología va más adelantada que el tema regulatorio por lo que el regulador debe estar una constante innovación para poder afrontar esta situación.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

A través de la asociación los operadores regionales pueden tener sus intereses representados por nosotros, abogamos por sus intereses con el regulador. Damos una representatividad a las empresas que conforman la asociación.

**¿Qué cambiaría usted?**

Agilizar los trámites, utilizar los mecanismos digitales para eficiente los procesos y procedimientos para los tramites, y aunque hoy en da existe mucha apertura es necesario un enlace que facilite los procedimientos. Una regulación menos prohibitiva y más enfocada a la innovación, el regulador debe estar enfocado en estar en constante innovación para ir a la par del desarrollo del sector. Tratar de ofrecer un rango de frecuencias más accesible para implementar tarifas más accesibles, generar enlaces con todos los pequeños participantes para que sea más accesible la entrada al mercado. Otro punto es que el IFETEL mantenga su autonomía y que el gobierno no busque competir con la iniciativa privada.

**Anexo 5.20 Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de la República de Panamá**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Nosotros creemos que dentro de la forma que está estructurada la ASEP hoy día es una entidad totalmente dependiente de decisiones políticas. Eso tiene una influencia en función de la forma que está estructurada y la forma a la cual se desarrolla, es decir al no tener un consejo asesor donde los usuarios estén representados y puedan tener opiniones; la forma de acceder a dar opiniones es a través de otros mecanismos externos, entonces no hay puertas ni ventanas fáciles para llegar a la ASEP.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Panamá, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

No lo veo, la forma por la que lamentablemente está estructurado el modelo democrático de Panamá no tiene ninguna incidencia ni vinculación ni efecto dentro de la forma en se recrean las políticas públicas o planeación de la ASEP.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Panamá, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Evidentemente el nivel de importancia que tiene las empresas de telecomunicaciones en general si tiene un peso muy fuerte en los niveles de balance de cómo se pueden vislumbrar el nivel de influencia en la asociación de consumidores u organizaciones sociales frente al peso de la política pública a nivel de telecomunicaciones, eso es evidente.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Panamá, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Va a depender un poco del modelo de desarrollo de estas tecnologías y su nivel de influencia real dentro del mercado pertinente a cuál se desarrolla o se refiere.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Estamos convencidos que la ASEP después de más de 20 años requiere una reestructuración de su organismo interno, es decir hay que abrir el espacio para que la sociedad civil a través de visores tenga un nivel de influencia relativo no vinculante dentro de la toma de decisiones interna.

**¿Qué cambiaría usted?**

Para nosotros evidentemente no ha sido una relación satisfactoria nosotros creemos que la ASEP ha fallado muchos años en irse alejando de la sociedad civil, blindando alrededor de su propia estructura olvidándose de informar de manera muchos más continua, mucho más abierta. Yo cambiaría la estructura de la forma que se elige a los directores y de cómo están

integrados y a que sectores representan. Propiciaría la creación de una secretaria interna que tuviese directamente la labor de comunicar, informar e instruir a la comunidad de manera directa de los fenómenos que ocurren dentro del mercado de telecomunicaciones.

#### **Anexo 5.21 Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Nosotros creemos que la autonomía de regulador es fundamental y al menos en caso de ASPEC nosotros apoyamos en todo lo que sea la autonomía del regulador, sin embargo, en el congreso de la república siempre hay proyectos de ley que buscan menoscabar la autonomía del regulador, nosotros lo hemos apoyado en tal sentido poniéndonos de su lado para evitar que estas iniciativas legales operen.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Perú, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Yo creo que sí, porque influye porque dependiendo del momento político del partido político de quienes están en el gobierno hay una mayor inclinación hacia favorecer los derechos del consumidor o no, normalmente los gobierno tratan de dejar a lado los derechos de los consumidores para privilegiar las ganancias de las empresas.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Perú, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Claro, influye de manera dramática, la competencia es lo mejor que le puede pasar al consumidor y es muy positiva y si hay medidas para restringirla es muy negativo para el consumidor.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Perú, influye en el nivel de participación de las**

**organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Sin duda, más aún en estos dos últimos dos años todo se ha hecho utilizando las TIC.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Creemos que sería muy interesante e importante porque normalmente en el regulador hay una posición contraria a esta incorporación.

**¿Qué cambiaría usted?**

Se tendrían que hacer modificaciones legales para garantizar la presencia de asociación de consumidores que en este momento no existe, creo que esas posibilidades legales se escapan de las atribuciones del organismo regulador.

#### **Anexo 5.22 Asociación para el Fomento de Infraestructura Nacional**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

No tiene que ver una cosa con otra

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Perú, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Perú, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Lo ha hecho desde incluso cuando no había más competencia como ahora

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Perú, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Precisamente porque no avanzamos lo suficiente, en tecnologías de la información y comunicación en Perú debido a la falta de una adecuada planificación del regulador en telecomunicaciones es que no tenemos ese avance.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

En que se permita escuchar las opiniones de los agentes del sector

**¿Qué cambiaría usted?**

Que este nuevo regulador utilizaba la estrategia de lo conversatorios más horizontales, abiertos donde se podía discutir cómo mejorar diversos temas.

### **Anexo 5.23 Cámara Dominicana De Las Tecnologías De La Información Y Comunicación**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Nuestro regulador no es autónomo, operativamente sí, pero no en materia de política, porque la política la atrasa, por ejemplo, en este gobierno, el plan de gobierno presentado por el presidente o el candidato en su momento en las elecciones y esto se transforma en la política del regulador cuando el candidato gana. Y es autónomo porque es una política atrasada por un plan de gobierno.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en República Dominicana, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Nosotros estamos en un grupo intermedio donde la democracia no esta tan fortalecida y quizá eso refleja la respuesta anterior; debemos mejorar la calidad de democracia definitivamente, porque el regulador no necesariamente debe cumplir el mandato del presidente; creo que es ahí donde está el problema de raíz, el presidente al final es un ejecutivo, pero la política de telecomunicaciones sobrentiende el mandato del gobierno, se ve acentuación en una obra u otra dependiendo el enfoque de la política del gobierno.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en República Dominicana, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, en este periodo la competencia está bien alta, lo vimos con la 5G, entonces en ese aspecto mientras más haya competitividad, hay una mayor percepción de credibilidad del entorno y no solamente facilita la entrada de nuevos actores; pero también el proceso de expansión y crecimiento de las telecomunicaciones puede tener otros puntos de vista.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICS) en República Dominicana, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Totalmente, se ve ahora con la reacción de los ciudadanos ante un inminente impuesto a las transacciones a las plataformas digitales, los ciudadanos no están de acuerdo, porque evidentemente ellos lo ven como un encarecimiento de una plataforma que les ayuda a tener movilidad social; ese cuidado no ha pasado al contexto específico de los impuestos al internet, dicho esto el crecimiento en Dominicana a nivel de adopción tecnológica prácticamente ha sido por osmosis, como el mundo gira rápido y somos una nación que está muy cerca de Estados Unidos nos hace recibir la tecnología casi inmediatamente; estamos muy acelerados pero la falta de capital del individuo no lo puede hacer sostenible.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Poder llevar a aquellos que nos regulan por el mejor camino y velar de que produzcan un impacto, tenemos varios actores que históricamente han hecho la competencia, donde publican en prensas, redes sociales, hacen comunicación, propaganda; indicando éxitos o logros de que luego de terminar la gestión se dan cuenta que no han generado un impacto real. Nuestro trabajo es lograr que las acciones del INDOTEL puedan ser realmente efectivas para el desarrollo de las tecnologías en el país.

### **¿Qué cambiaría usted?**

Tomaría un modelo de consultas muy similar al que utiliza el consejo económico social, cuando presidencia de la república quiere hacer la política o reformas, existe un órgano que se llama consejo económico social divide por mesas y tiene una metodología donde se discuten las propuestas a las reformas. Entendemos que INDOTEL en vez de poner consultas por internet, que es un proceso muy legal, debe hacer un proceso más abierto, en donde los ciudadanos que no hablan puedan hacer valer su voz, decir lo que entiendan, no como usuario, sino como actor de la sociedad.

### **Anexo 5.24 Asociación de Prensa Uruguay**

#### **¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Sí, el regulador como tal no es autónomo porque depende del poder ejecutivo, pero genera instancias consultivas que si son plurales

#### **¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Uruguay, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, sin duda en una democracia plena como la que existe en Uruguay fomenta la participación de las organizaciones económicas y sociales en el marco legal existente.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Uruguay influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, en Uruguay se tiene un grado de competencia limitado en algunos sectores, incluso monopolios estatales como es el caso de la telefonía fija.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Uruguay, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, tenemos un buen desarrollo a nivel tecnológico, nos permiten utilizar estas tecnologías a favor

**¿Qué considera usted, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Representar y defender la opinión de los trabajadores, defender los logros vinculados a la democratización del espectro radio eléctrico. Ampliar el concepto de democracia aumentando el número de participación.

**¿Qué cambiaría usted?**

El mecanismo de participación debe ser defendido, hay presiones que buscan reducir la participación social. Creo que se debe defender la participación social, debe ser más frecuente, por lo que las reuniones con el regulador deberían ser menos espaciadas y constantes, idealmente una vez al mes.

#### **Anexo 5.25 Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

El nivel de autonomía no es suficiente para incentivar la participación ni la existencia de un proceso plural de echo el grado de eficiencia de la URSEC varía según el gobierno y los integrantes de esta son designados por el gobierno en turno, por lo que termina siendo muy relativa la participación y la toma de decisiones.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Uruguay, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, en Uruguay hay una cultura de participación bastante extendida que tiene que ver con la calidad democrática. En el área de las telecomunicaciones la participación ha ido disminuyendo, se está teniendo una actividad muy baja después del cambio de gobierno en marzo del 2020, entre otras cosas porque la participación en esta área está incluida en una ley que el gobierno no aprueba ni aplica. Pero concluyendo yo diría que el grado de calidad democrática si influye en el nivel de participación para el establecimiento de políticas regulatorias.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Uruguay influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Si, el ecosistema de medios está muy concentrado lo que complica la participación de organizaciones sociales sobre todo cuando el grado de autonomía con respecto al gobierno es muy baja, por lo que incluso algunas políticas han fomentado aún más la concentración por ejemplo en la radio.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) en Uruguay, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Hay mucho rezago y atraso en la elaboración de políticas regulatorias en estas áreas y no se ha legislado esta área por lo que la participación de organizaciones en el desarrollo de las tecnologías de la información ha sido deficiente

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Tiene mucho que ver con la existencia de la comisión asesora que tiene 17 miembros entre los cuales hay academias, gobierno, empresas y 3 asociaciones civiles. Básicamente lo que podemos destacar es la posibilidad de establecer un control sobre las políticas regulatorias en las áreas de radiodifusión, también en la participación en audiencias públicas existe un elemento importante de control de las actividades que realiza el regulador y la posibilidad de realizar consultas sobre la información sobre la actividad del regulador.

**¿Qué cambiaría usted?**

Yo creo que la participación con el regulador no ha funcionado bien, la frecuencia de las reuniones ha sido menores que las que se realizaban en periodos anteriores. Ha nosotros nos interesaría tener reuniones más formales y frecuentes con el regulador, cosa que no está sucediendo. Que se aplique la ley que se está dejando de lado lo que merma la actividad de políticas regulatorias eficientes.

**Anexo 5.25 Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la Republica de Uruguay**

**¿Cree usted que, el grado de autonomía del regulador incentiva un proceso político plural e, influye en el nivel de participación que se da entre las organizaciones y el regulador?**

Yo creo que podría haber más vínculos o apertura, pero me parece que la institucionalidad reguladora de los diferentes organismos que intervienen hay participación plural con distintas organizaciones, en nuestro caso la colaboración es transparente. Sin embargo, el grado de autonomía es bajo, la institución gubernamental interviene mucho en los mecanismos de regulación, el poder ejecutivo interviene mucho.

**¿Cree usted que, el nivel de la calidad de la democracia en Uruguay, influye en la participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Uruguay es una estructura política muy partido céntrica, los partidos son los actores principales en el establecimiento de políticas públicas. Incluso cuando organizaciones civiles u otros actores hacen propuesta de elaboración de estas políticas normalmente los partidos son quienes las tramitan.

**¿Cree usted que, el nivel de competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Uruguay influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

No, el grado de competencia en telecomunicación es suficiente, yo no creo que allá espacio de más actores y no encuentro mucha correlación en el grado de participación y el nivel de competencia.

**¿Cree usted que, un desarrollo constante de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en Uruguay, influye en el nivel de participación de las organizaciones económicas y sociales en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

No creo que incrementara el interés por el tema de los procesos de desarrollo de los servicios de información y telecomunicaciones, no creo que necesariamente el uso intensivo de las TIC este generando un mayor nivel de participación.

**¿Usted que considera, que es, lo más importante de la incorporación de su organización y otros actores interesados en los procesos de elaboración de políticas del regulador?**

Aportamos una visión al sector de telecomunicaciones, que aporta una visión valiosa al momento de tomar decisiones del establecimiento de políticas regulatorias.

**¿Qué cambiaría usted?**

La colaboración debe ser más fuerte entre el sector académico, empresarial y los reguladores. Hay que cambiar el diseño, el regulador debe tener una visión académica, empresarial y del estado, que estas visiones sean representadas en este y no solo como consulta sino realmente que se vean reflejados los intereses.

## Anexo 5. Componentes utilizados para el cálculo el índice difuso de la participación de los grupos de interés

Figura 10

Tipo de grupos de interés

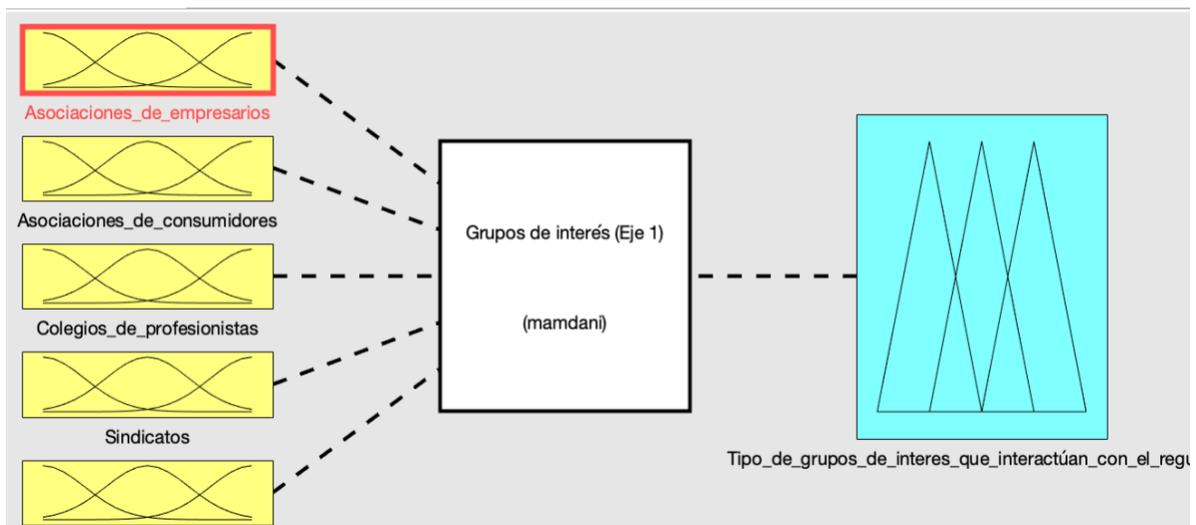
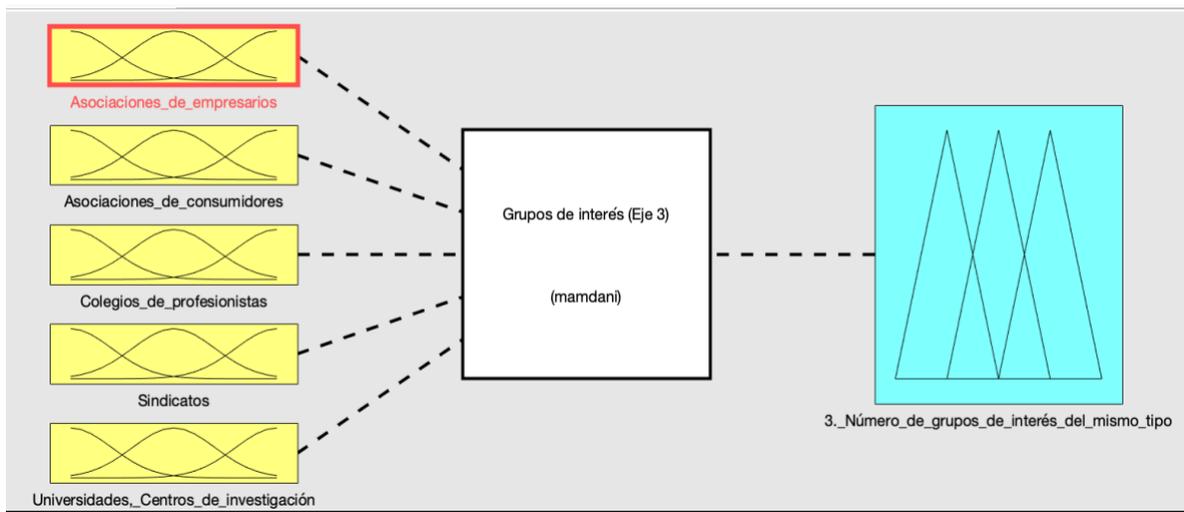


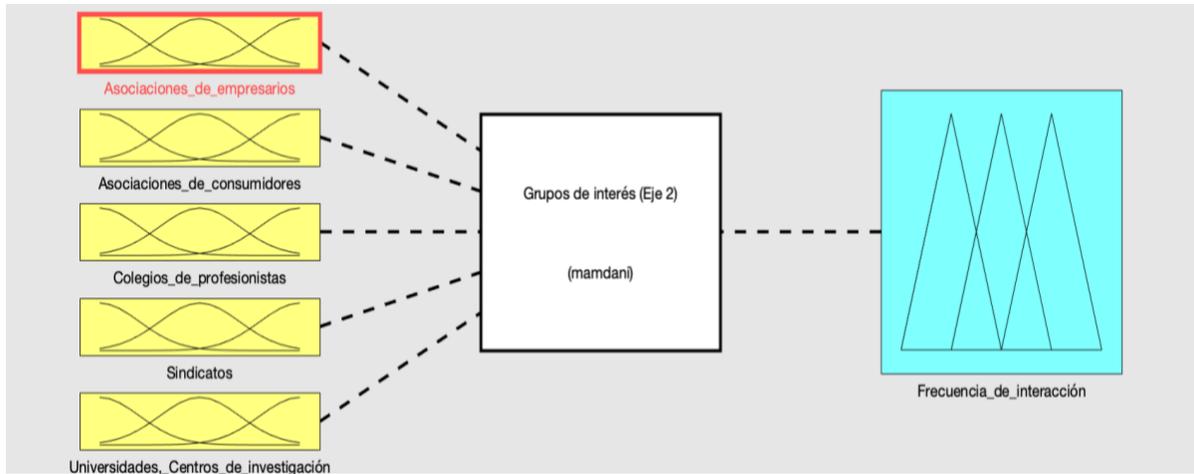
Figura 11

Numero de grupos



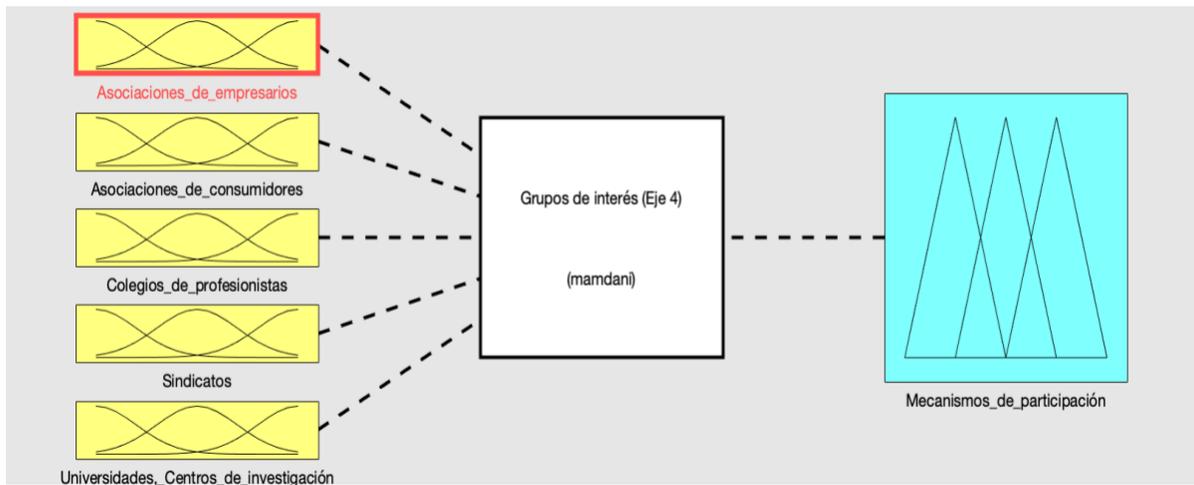
**Figura 12**

Frecuencia de participación



**Figura 13**

Mecanismos de participación



## Anexo 5.1

### Figura 14

Reglas de funcionamiento para crear índice difuso

