

PESE A SER EL PAÍS MÁS AVANZADO EN CONECTIVIDAD:

Fragmentación institucional condiciona el desarrollo de la economía digital

La dispersión de competencias entre organismos públicos eleva costos, retrasa proyectos y condiciona la inversión en redes, impactando la competitividad del sector.



La falta de coordinación y competencias fragmentadas retrasan la ejecución de proyectos y limitan el desarrollo del sector.

ESTONIA Y UCRANIA: MENOS CAPAS, MÁS EJECUCIÓN

En Chile, la Subsecretaría de Telecomunicaciones concentra funciones de diseño, regulación y fiscalización dentro de un sistema donde además intervienen otros organismos con atribuciones cruzadas. Se trata de un diseño que combina roles que en otros sectores están separados, mezclando la definición de política pública con la fiscalización y sanción. Eso introduce zonas grises en la aplicación de la norma y limita su capacidad de proyectar el desarrollo del sector.

En países como Estonia y Ucrania, en cambio, la institucionalidad se organiza con funciones más delimitadas y una conducción central que articula el ecosistema digital. Más allá de cuánto regulan, la diferencia está en la capacidad de coordinar decisiones y ejecutar políticas.

“Los casos de Estonia y Ucrania son paradigmáticos porque entendieron algo básico: la digitalización no es un tema sectorial, es transversal a todo el Estado”, dice Jorge Atton, ex-subsecretario de Telecomunicaciones. Y agrega: “Estonia avanzó con el principio de ‘solo una vez’, donde ni las personas ni las empresas tienen que entregar información que el Estado ya posee, lo que obliga a una interoperabilidad total entre instituciones. Ucrania, por su parte, incluso en condiciones extremas, ha demostrado que con liderazgo centralizado y rango ministerial se pueden digitalizar servicios públicos en tiempos récord”.

En Ucrania, ese modelo tomó forma con la creación en 2019 del Ministerio de Transformación Digital y la plataforma Diia, que integró servicios públicos bajo una arquitectura común. España optó por una fórmula intermedia en 2023, con el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, encargado de coordinar la política digital.

“Para Chile, la recomendación más efectiva es la creación de una Agencia Nacional Digital con un modelo de gobernanza similar al de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF); dotarla de autonomía técnica, un consejo colegiado que trascienda los ciclos políticos y capacidad regulatoria vinculante sobre otros órganos del Estado”, señala Atton.

FELIPE LAGOS

La conectividad en Chile avanza, pero su institucionalidad no logra acompañarla.

Si bien el país ha logrado posicionarse como uno de los más avanzados de la región en conectividad digital, con altos niveles de cobertura y desempeño, ese desarrollo convive con una estructura institucional dispersa, donde múltiples organismos intervienen sobre un mismo proyecto, sin una lógica común.

En un entorno donde la velocidad de despliegue es clave, según expertos y representantes de la industria consultados por “El Mercurio”, la forma en que el Estado se organiza comienza a ser tan determinante como la tecnología misma.

MÚLTIPLES VENTANILLAS, RED ÚNICA

Más que falta de regulación, el problema es cómo está distribuida. La digitalización hizo posible que distintos servicios de telecomunicaciones convergieran sobre una misma red. Pero mientras la tecnología integró funciones antes separadas, la institucionalidad siguió el camino contrario. A la regulación tradicional del sector se fueron agregando nuevas capas normativas y organismos en áreas como datos personales y ciberseguridad, sin una arquitectura común que ordene sus competencias.

“Este proceso de convergencia ha venido acompañado por un diseño regulatorio que parece apuntar hacia una nueva forma de divergencia”, plantea Lucas Sierra, socio de Lupa Legal y profesor de Regulación de las Telecomunicaciones en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.



“Un andamiaje institucional potencialmente conflictivo es ineficiente y abre la puerta a la judicialización del sector”.

LUCAS SIERRA
Socio de Lupa Legal



“La fragmentación institucional actúa como un impuesto invisible que altera la ecuación de inversión”.

JORGE ATTON
Exsubsecretario de Telecomunicaciones

EL COSTO DE LA FRAGMENTACIÓN

Esa divergencia institucional se traduce en procesos más largos, mayores costos y una creciente incertidumbre sobre la viabilidad de los proyectos. La fragmentación de permisos entre distintos niveles del Estado, tanto municipal como sectorial, introduce demoras que no responden a la complejidad técnica de las obras, sino principalmente a la forma en que se tramitan.

“Estamos frente a un factor estructural que actúa como un impuesto invisible a la inversión”, advierte Jorge Atton. La dispersión de competencias puede extender los plazos de despliegue entre 24 y 36 meses y representar entre un 30% y un 50% de los costos administrativos y financieros de un proyecto, alterando de forma significativa su rentabilidad.

Ese impacto se amplifica en la ejecución. “Permisos que podrían resolverse en semanas terminan extendiéndose por meses o años”, señala Enrique Coulembrer, CEO de Mundo, apuntando a procesos sometidos a tramitaciones secuenciales, criterios dispares entre autoridades y reiteración de observaciones que obligan a rediseñar proyectos.

¿El efecto en la industria? Una mayor selectividad en las decisiones de inversión. “En zonas de menor densidad o menores ingresos, los retrasos y sobrecostos pueden hacer que proyectos inicialmente rentables dejen de serlo, provocando que simplemente no se ejecuten”, agrega Coulembrer.

CADA TERRITORIO, UNA REGLA DISTINTA

Este efecto es más visible a nivel local. Aunque la política pública en telecomunicaciones se define a ni-

vel central, su implementación depende en gran medida de autoridades territoriales, lo que introduce una alta heterogeneidad en los procesos. Un mismo proyecto puede enfrentar criterios, exigencias y tiempos completamente distintos según la comuna o la repartición involucrada.

“La autoridad sectorial puede autorizar e impulsar un proyecto, pero a nivel local se encuentra con barreras que lo retrasan o incluso lo impiden”, consigna Manuel Araya, gerente de Regulación y Asuntos Corporativos de Entel, aludiendo a una desalineación entre niveles del Estado que afecta la ejecución.

A esto se suma una “permisología” extensa. Hoy, el despliegue de infraestructura puede requerir múltiples trámites que se gestionan de forma secuencial, con escasa coordinación entre organismos y sin plazos determinados.

BARRERAS DE ENTRADA

Uno de los efectos más dañinos —coinciden en el sector— es que este andamiaje impide la entrada de nuevos actores y afecta desigualmente a los más chicos. En el caso de los pequeños proveedores, que atienden a cerca de 240 mil personas en el país, la carga administrativa puede transformarse en una barrera operativa relevante. Procesos largos, incertidumbre en los plazos y múltiples exigencias elevan los costos de entrada y limitan la competencia.

“El efecto más nocivo es la elevación artificial de las barreras de entrada. La burocracia fragmentada favorece involuntariamente a los incumbentes, que tienen la capacidad financiera para resistir procesos que pueden extenderse por años, mientras que un actor nuevo difícilmente puede sostener esa espera”, alerta

Jorge Atton.

El resultado es un ecosistema que tiende a concentrarse en los actores con mayor espaldada financiera y en las zonas con mejores retornos, limitando la expansión hacia territorios donde la conectividad es más necesaria pero menos rentable.

UNA ARQUITECTURA DIGITAL FRAGMENTADA

A medida que las telecomunicaciones se integran con otras capas del desarrollo digital, como datos, ciberseguridad o inteligencia artificial, la fragmentación pasa a ser estructural. Lo que antes afectaba el despliegue de redes, hoy comienza a incidir en la capacidad del país para desarrollar un ecosistema digital coherente.

En ese contexto, la dispersión de competencias dificulta la forma en que se diseñan e implementan políticas públicas en torno a la economía digital. “Ya no se trata solo de la industria de las telecomunicaciones, sino de un ecosistema digital más amplio, que requiere una institucionalidad capaz de abordarlo de manera integrada”, puntualiza Manuel Araya.

A esto se suma la incorporación de nuevas agencias y marcos regulatorios, particularmente en áreas como protección de datos personales, ciberseguridad y futuras regulaciones en inteligencia artificial, agregando complejidad a un sistema que ya operaba con múltiples centros de decisión.

“Reducir la posibilidad de una superposición conflictiva de ámbitos de competencia es esencial. De otra manera, el costo puede ser alto, puesto que un andamiaje institucional potencialmente conflictivo es ineficiente y, además, la puerta de entrada a la judicialización del sector”, repara Lucas Sierra.