

EL DILEMA DE LOS PEAJES EN LOS CAMINOS DIGITALES: EL FAIR SHARE O CONTRIBUCIÓN JUSTA POR UN USO EFECTIVO DE LAS REDES DE TELECOMUNICACIONES

THE TOLL DILEMMA ON DIGITAL ROADS: FAIR SHARE FOR EFFECTIVE USE OF TELECOMMUNICATIONS NETWORKS

Virginia Nakagawa Morales*
Pontificia Universidad Católica del Perú

In a sort of 'chronicle of a death foretold' the increasing intensive use of digital networks (telecommunications networks) by (i) all users, who obviously 'pay their toll' and (ii) those who use them but 'do not pay their toll' has generated a heated debate. This is because the current environment leaves no room for inefficiencies. The telecommunications industry, both nationally and internationally, is reshaping its strategies to achieve sustainability and responding to the challenge it faces with new services that are the product of new technological needs and a different competitive dynamic. You can't hide the sun with your hands. This is a concrete reality we must face.

This leads us to ask: What is going on? Are there really inefficiencies in this extraordinary mass of data traffic that has grown exponentially, saturating networks and requiring greater investments in infrastructure in the communications sector?

KEYWORDS: Fair Share; OTT; data traffic; telecommunications infrastructure.

En una suerte de 'crónica de una muerte anunciada', el incremento del uso intensivo de los caminos digitales (redes de telecomunicaciones), por parte de (i) todos los usuarios de las mismas y que obviamente 'pagan su peaje'; y (ii) de quienes las usan, pero 'no pagan su peaje', ha generado un fuerte debate. Esto porque el actual entorno no deja espacio para ineficiencias. La industria de telecomunicaciones a nivel nacional e internacional se encuentra remodelando sus estrategias para lograr ser sostenible y responder al reto que enfrentan con los nuevos servicios que son productos de las nuevas necesidades tecnológicas y de una dinámica competitiva distinta. No se puede tapar el sol con las manos. Esta es una realidad concreta que debemos enfrentar.

Esto lleva a preguntarnos: ¿qué es lo que está pasando? ¿En realidad existen ineficiencias en esa masa extraordinaria de tráfico de datos que en forma exponencial ha crecido, saturando redes y requiriendo mayores inversiones en infraestructura en el sector de las comunicaciones?

PALABRAS CLAVE: Contribución justa; OTT; tráfico de datos; infraestructura de telecomunicaciones.

* Abogada. Ha desempeñado cargos de dirección en empresas de telecomunicaciones, tanto en Perú como en Ecuador. En el sector público, ha laborado en el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, y ha ocupado el cargo de directora general de Concesiones en Transportes, así como, ha sido Viceministra de Comunicaciones; ambos cargos en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Árbitra. Socia Senior de Nakagawa Consultores Regulatorios (Lima, Perú). Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-4080-3707>. Contacto: virginia@nakagawa.pe

Nota del Editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Ejecutivo de THÉMIS-Revista de Derecho el 17 de marzo de 2025, y aceptado por el mismo el 16 de mayo de 2025.

I. DEFINICIÓN DE GRANDES GENERADORES DE TRÁFICO

El aumento en las redes de comunicaciones (redes móviles y de fibra óptica) ha generado un cambio importante en la dinámica competitiva con la aparición de los Grandes Generadores de Tráfico (en adelante, GGT) u *Over-the-top* (en adelante, OTT). Como sabemos, las OTT son plataformas digitales que brindan directamente servicios multimedia a los usuarios mediante la red de internet.

Las OTT hacen uso de la infraestructura de redes con la finalidad de que su contenido sea transmitido por los proveedores de servicios de internet o concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones¹ al usuario final. De acuerdo con Lancaster y Green:

Over-the-top (OTT) services is the buzz-expression for services carried over the networks, delivering value to customers, but without any carrier service provider being involved in planning, selling, provisioning, or servicing them – and of course without any traditional telco booking revenue directly from them². (2006, p. 2)

Por su parte, Dairo y Szücs (2021) señalan que “many of the OTT players are multinational firms that operate across the world without a physical presence in the countries where they generate millions of dollars in digital advertising revenue” (p. 557)³.

II. INCREMENTO DE TRÁFICO DE DATOS A NIVEL INTERNACIONAL

Estos **nuevos** jugadores en el **mercado** han generado que el tráfico de datos (tanto en el mercado internacional como nacional) haya crecido en forma exponencial y permanente, sin que los operadores

o concesionarios de redes de telecomunicaciones –por sobre cuya infraestructura se transporta dichos datos– hayan tenido participación en el planeamiento, diseño o, tan siquiera, en la información oportuna que les permita hacer proyecciones de crecimiento de redes, como es indispensable en la industria de estas.

Así pues, en el mercado internacional, y según Global Internet Phenomena Report, Sandvine (2024) señaló que ‘MAMAAN’ (acrónimo de los seis gigantes tecnológicos que generan el mayor tráfico de datos en el mundo, esto es, Microsoft, Alphabet, Meta, Amazon, Apple y Netflix) “generates more than half of all Internet traffic across Fixed and Mobile networks” (p. 5)⁴. A su vez, se reportó que, en redes móviles, Meta generó un 22% de tráfico de Internet, Alphabet 20%, TikTok 12%, Netflix y Apple 5%, Microsoft y Disney 2%, y Amazon 1%; mientras que, en redes fijas, Alphabet generó un 18%, Meta 11%, Netflix 9%, Microsoft 7%, TikTok y Apple 6%, Amazon 5% y Disney 4% (p. 6).

Respecto del aumento en el número de usuarios de las plataformas digitales, se ha podido determinar que “the average total usage across the world’s 6.4 billion mobile subscriptions and 1.4 billion fixed connections is approximately 33 Exabytes per day, with per-subscriber usage of about 4.2 GB per day” (Sandvine, 2024, p. 6)⁵. Definitivamente, un gran porcentaje del tráfico de datos en el mundo le corresponde a las OTT.

Por su parte, en América Latina se registra la misma tendencia. En efecto, conforme a los datos proporcionados por Global System for Mobile Communications Association⁶ (en adelante, GSMA) (2024a):

Los tres principales generadores de tráfico en la región, Meta, Alphabet y TikTok, generaron

¹ En el Perú, el título habilitante para prestar servicios públicos de telecomunicaciones es la ‘concesión’, la cual se define como:

Artículo 47.- Llámase concesión al acto jurídico mediante el cual el Estado concede a una persona natural o jurídica la facultad de prestar servicios públicos de telecomunicaciones. El Ministerio otorgará concesión única para la prestación de todos los servicios públicos de telecomunicaciones, independientemente de la denominación de éstos contenida en esta Ley o en su Reglamento, con excepción de la concesión para Operador Independiente [...].

Régimen aparte, es el relacionado a los servicios de valor añadido como es el ‘acceso a internet’, que solo requiere de inscripción en el registro correspondiente.

Decreto Supremo 013-93-TCC. Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones.

² Los servicios “OTT” son la expresión de moda para los servicios transportados a través de las redes que ofrecen valor a los clientes pero sin que ningún proveedor de servicios intervenga en su planificación, venta, suministro o servicio y, por supuesto, sin que ninguna empresa de telecomunicaciones tradicional obtenga ingresos directamente de ellos [traducción libre].

³ Muchos los GTT son empresas multinacionales que operan en todo el mundo sin una presencia física en los países donde generan millones de dólares en ingresos por publicidad digital [traducción libre].

⁴ Genera más de la mitad de todo el tráfico de internet en redes fijas y móviles [traducción libre].

⁵ El uso total promedio entre los 6 400 millones de suscripciones móviles y los 1 400 millones de conexiones fijas del mundo es de aproximadamente 33 exabytes por día, con un uso por suscriptor de aproximadamente 4.2 GB por día [traducción libre].

⁶ GSMA Latin America representa los intereses de los operadores de redes móviles en toda la región.

más del 70% del total de tráfico en descarga en 2024 [...]. Meta lideró la generación de tráfico de descarga sobre las redes móviles, concentrando alrededor del 50% en 2024 y casi triplicando el tráfico generado por el segundo proveedor (Alphabet). (p. 13)

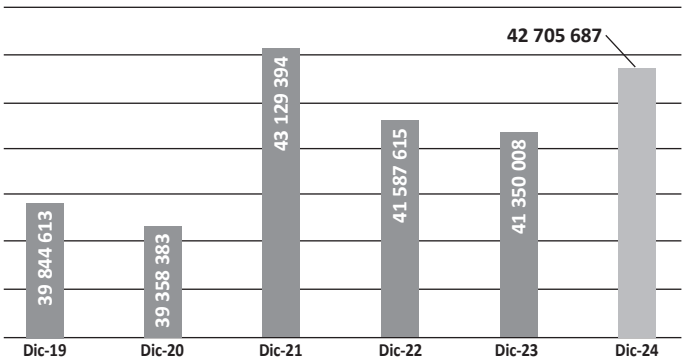
A su vez, GSMA proyecta una evolución hacia el 2030 en América Latina en la que se evidencia que el crecimiento sigue.

III. INCREMENTO DE TRÁFICO DE DATOS A NIVEL NACIONAL

En el caso de Perú, resultan relevantes los reportes del Organismo Supervisor de Inversión Privada

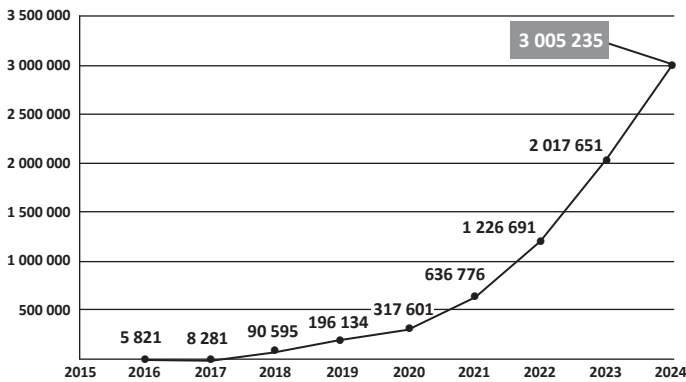
en Telecomunicaciones (en adelante, Osiptel) PUNKU⁷ - Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, ERESTEL), así como la Encuesta Nacional de Hogares (en adelante, ENAHO), para poder darnos cuenta de cómo están evolucionando las redes de fibra óptica y las redes móviles, y de cómo se está repartiendo la capacidad de transporte de datos que se cursan por las mismas. Como se desprende de los siguientes cuadros, el crecimiento en líneas móviles es sostenido, así como ha habido un interesante crecimiento en las redes de fibra óptica en los últimos años:

Figura 1: Evolución de líneas móviles en el servicio



Fuente: PUNKU-Osiptel (2025).

Figura 2: Evolución de conexiones de internet fijo de fibra óptica



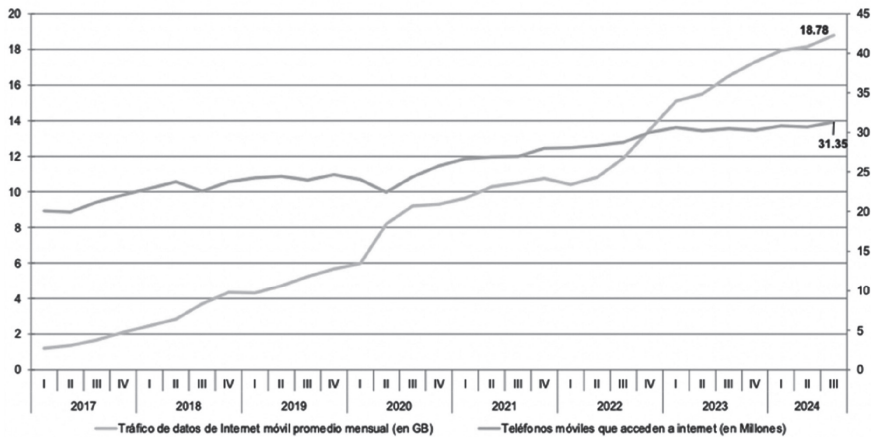
Fuente: PUNKU-Osiptel (2025).

Frente al crecimiento del número de líneas móviles, por ejemplo, podemos evaluar cómo ha sido el incremento en el tráfico de internet. Se evidencia que el crecimiento ha sido tanto en la cantidad

de teléfonos como también en la evolución del tráfico cursado, en el cual ya hablamos en millones de terabytes.

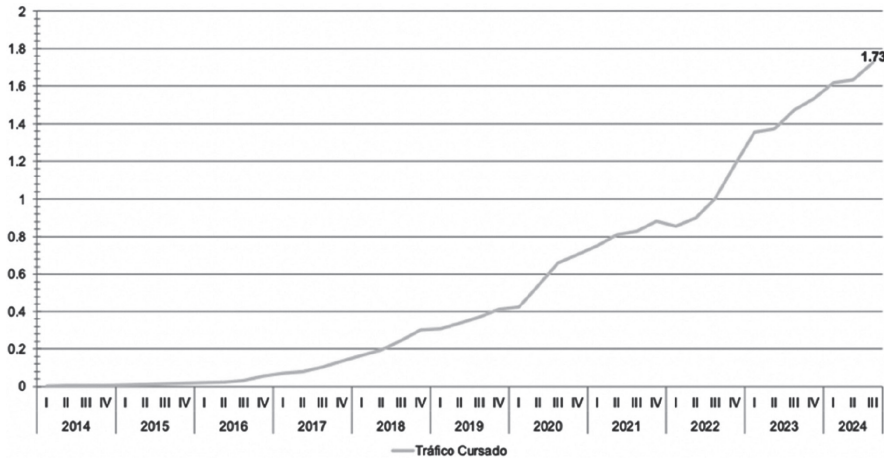
⁷ PUNKU es una herramienta informática diseñada por Osiptel que permite al público en general, acceder a diversa información actualizada sobre el sector telecomunicaciones en el Perú.

Figura 3: Promedio mensual de tráfico de datos móviles y número de teléfonos móviles que accedieron a internet



Fuente: Osipitel (2024).

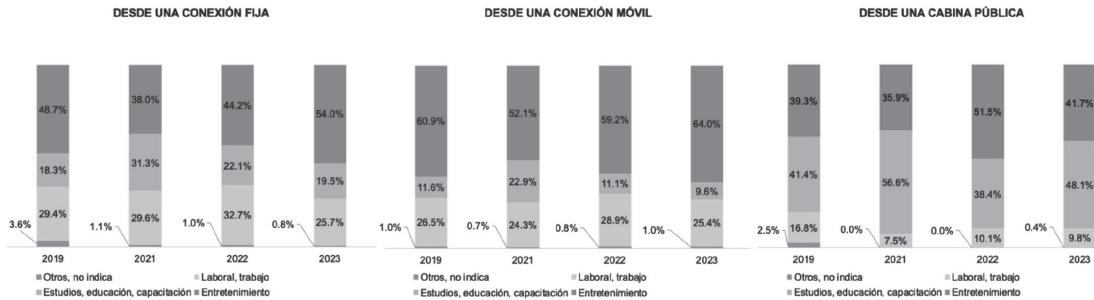
Figura 4: Evolución del tráfico cursado de internet móvil (en millones de terabytes)



Fuente: Osipitel (2024).

Ahora bien, veamos qué datos se están transportando p"or estas redes:

Figura 5. Perú: Finalidad de las Formas de Uso de Internet según Tipo de Conexión, 2019-2023⁸



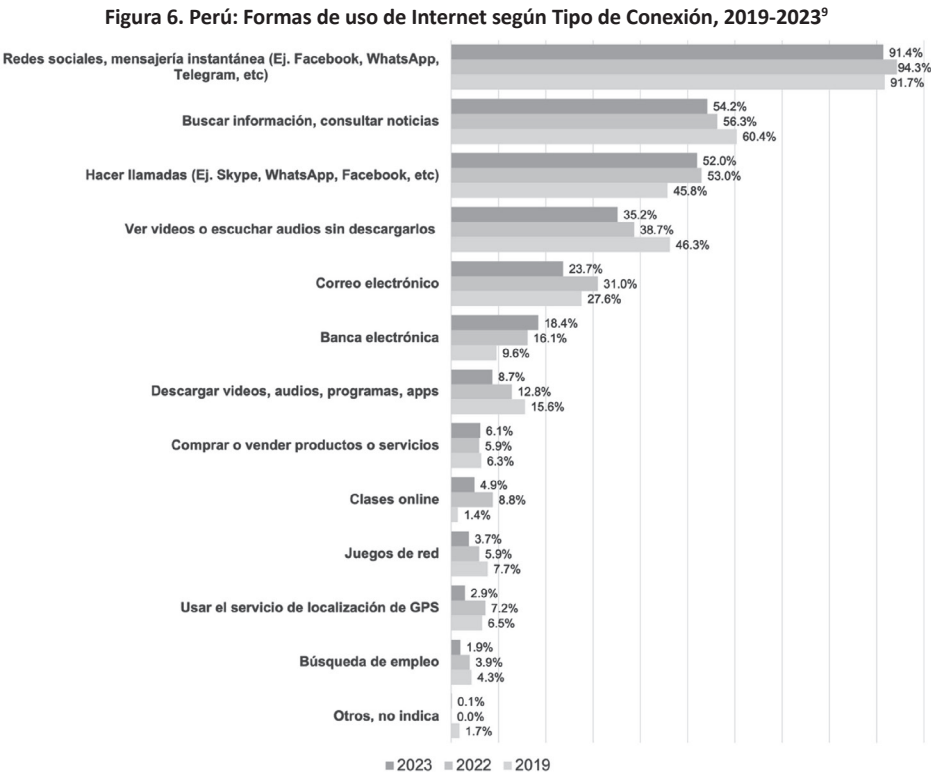
Fuente: Osipitel-ERESTEL (2024).

Como se evidencia en las formas de uso de internet, hasta el 2023, el uso de internet para propósitos de entretenimiento se consolidó como la

principal finalidad entre los usuarios conectados desde una conexión fija y móvil.

⁸ Sobre la base del total de personas de doce años de edad a más que declararon usar internet.

Más ilustrador y gráfico resulta la siguiente figura:



Por su parte, de acuerdo con el Reporte de Consumo de *Streaming* en América Latina 2024¹⁰, elaborado sobre la base del estudio desarrollado por Sherlock Communications, el consumo promedio de *streaming* por día de los peruanos es **de tres**

horas, lo que evidencia una alta penetración. A su vez, es relevante observar (i) qué tipos de contenidos se consumen más en las plataformas de *streaming*; y (ii) qué hacen los encuestados mientras están conectados al *streaming*:

Figura 7: Tiempo de consumo de *streaming*

Territorio	Tiempo promedio de consumo de <i>streaming</i> por día	¿Qué tipo de contenidos consumes más en las plataformas de <i>streaming</i> ?	
Argentina	3.2 horas	PERÚ	Series y películas 53%
Brasil	3.3 horas		Música 17%
Chile	3 horas		Deportes 8%
Colombia	3.2 horas		Podcasts 4%
México	3.4 horas		Reality show 2%
Perú	3 horas		Otros 3%
Latam	3.2 horas		No consume 3%

Fuente: Sherlock Communications (s.f.).

Por lo tanto, la conectividad está creciendo, y el tráfico de datos también está incrementando ex-

ponencialmente, sometiendo a una fuerte presión a las redes de comunicaciones. Asimismo, en el

⁹ Sobre la base del total de personas de doce años de edad a más que declararon usar internet.
¹⁰ Véase a Sherlock Communications en Netflix, ¿continúa siendo la principal opción para los latinoamericanos? ¿Cómo han evolucionado los hábitos de consumo de streaming en la región en los últimos años? (s.f.).

Perú, se aprecia que el factor ‘entretenimiento’ se consolida fuertemente e, incluso, se observa que

en el *streaming* se suele realizar varias actividades simultáneamente:

Figura 8: Mientras ves películas y series en *streaming*, ¿realizas alguna de estas otras actividades?

Perú	Cocinar	35%	Pasatiempos creativos como las manualidades	12%
	Chateo con familiares y amigos	32%	Hacer <i>scroll</i> o hablar/enviar mensajes por teléfono	10%
	Organizar / ordenar la casa	31%	Hacer el amor/tener sexo	10%
	Hacer ejercicio	27%	Leer	9%
	Ninguna de todas, centro toda mi atención en lo que estoy viendo	21%	Otras, por favor, especifica	9%
	Trabajar con otros dispositivos	16%	-	-

Fuente: Sherlock Communications (s.f.).

De acuerdo con los datos consignados en las gráficas anteriores, en este nuevo escenario, el crecimiento de las OTT ha generado muchos nuevos servicios a favor de los usuarios (lo que es saludable), pero ha ocasionado, a su vez, una fuerte presión hacia los concesionarios de telecomunicaciones (los operadores), quienes deben cargar con los costos de la expansión de las redes de comunicaciones (y su mantenimiento). Esto no tendría ningún inconveniente si no fuera porque existen (i) ineficiencias en el tráfico que se debe cursar por dichas redes; (ii) una eventual reducción de la demanda y la consiguiente disminución de los ingresos de los operadores (eventuales servicios sustitutos, por ejemplo); y (iii) un gran desbalance entre la presión regulatoria y los sobre costos que ello conlleva.

Para poder clarificar mejor cómo se están repartiendo los costos, debemos entender previamente lo que es un ‘mercado de dos caras’.

IV. MERCADO DE DOS CARAS

Los usuarios finales son aquellos que contratan un servicio móvil (Claro, Movistar, Entel o Bitel), un servicio fijo (GTD, Movistar, por ejemplo) o un servicio de acceso a internet, ya sea a una empresa concesionaria (operador) o a un proveedor de servicios de acceso a internet, respectivamente, para posteriormente acceder a los contenidos de diversas plataformas digitales, en su mayoría OTT.

Por otro lado, existen plataformas como Netflix, Amazon Prime Video y Disney, entre otros, que ofrecen a sus ‘usuarios’ —a cambio de un pago— acceder a sus contenidos. A su vez, existen plataformas como YouTube, Google, Facebook y TikTok que son de acceso gratuito para el usuario final, debido a que sus mayores fuentes de ingresos son brindar publicidad o servicios de pago (Google Ads, Google Cloud, YouTube Premium).

En esta relación entre usuarios y proveedores de contenido se muestra la figura de un ‘mercado de dos caras’. Los usuarios finales usan las redes de telecomunicaciones para poder acceder al contenido de estas plataformas. Del mismo modo, las plataformas emplean las redes para poder llegar al usuario final (GSMA, 2024b). Ambos actores tienen diferentes intereses; sin embargo, comparten una misma necesidad: acceder a la red. **El punto conflictivo radica en que las OTT no pagan a los operadores por el uso que hacen de sus redes, ni tienen incentivos para controlar el uso ineficiente que se está configurando sobre las mismas.**

En beneficio de la mayor transparencia, veamos los ejemplos de ‘mercado de dos caras’ planteados por GSMA. Por ejemplo, se da en el caso de las tarjetas de crédito, debido a que “los consumidores extraen valor de ser capaces de pagar con su tarjeta de crédito y los vendedores pueden acceder a más consumidores al aceptar pagos financiados por las empresas de tarjetas de crédito” (2024b, p. 15). En esa misma línea, en el escenario de las empresas editoriales, “los lectores obtienen acceso a contenido y clasificados, mientras que los anunciantes pueden hacer llegar sus ofertas a posibles clientes” (p. 15). Como se puede observar, en estos dos casos, existe un ‘medio’ el cual es empleado tanto por usuarios, consumidores y lectores como por proveedores, vendedores y anunciantes, para beneficiarse de su uso y satisfacer sus intereses o necesidades. Aparentemente esto solo resulta beneficioso para ambas partes; sin embargo, frente a esta figura de ‘mercado de dos caras’ surge la siguiente pregunta: ¿quién o quiénes tendrían la obligación de pagar por el uso de este ‘medio’?

La implementación de un sistema de cobros por el uso de este ‘medio’ dependerá de las características propias de cada mercado.

En términos económicos sencillos, a quién le cobra el intermediario (la editorial o el operador de red¹¹) depende del valor relativo que aporta un consumidor más o un contenido o servicio adicional al conjunto existente de lectores y anunciantes. (GSMA, 2024b, p. 15)

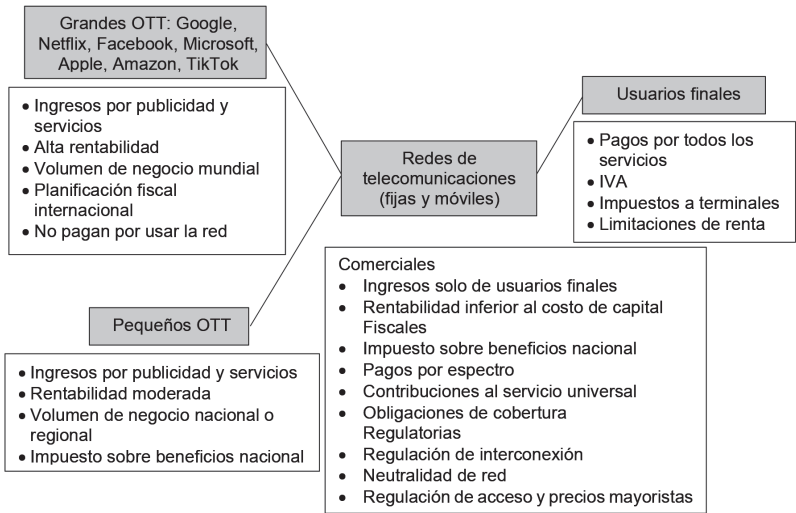
En el mercado de las telecomunicaciones, tanto usuarios como proveedores de contenido hacen uso de la infraestructura de red (ya sea directa o indirectamente) para llegar al otro. Por lo tanto, las concesionarias podrían optar por cobrar únicamente a los usuarios o a los proveedores de contenido –o a ambas partes–, lo cual no implicaría que exista un doble cobro por un mismo servicio anteriormente pagado. Un ejemplo de evolución del ‘mercado de dos caras’ se dio en el Perú con el *Calling Party Pays* en el servicio móvil, en el que antes se pagaba por las llamadas efectuadas y recibidas, y posteriormente se pasó a un sistema por el que se paga solo por las llamadas efectuadas, lo que dinamizó el mercado móvil peruano.

Por otro lado, es de conocimiento público que las redes de telecomunicaciones son intensivas en

inversión (los terribles costos hundidos). Hemos visto líneas arriba que existe una mayor cantidad de tráfico que se cursan por las redes de telecomunicaciones por parte de las OTT. La nueva dinámica competitiva ha generado una mayor demanda en nuevos servicios, mayor velocidad, baja latencia, entre otros *skills*, y se pretende que las operadoras sigan invirtiendo en incrementar y mantener sus redes, pero a las OTT –que usan intensivamente dichas redes– no se les imputa ningún cargo por usarlas, a pesar de que cobran por su contenido al usuario final (pagando el costo mensual de Netflix, por ejemplo) o cobran a los que publicitan en sus contenidos (basta con ver la publicidad que se transmite en Meta o YouTube, por ejemplo).

Las asimetrías existentes en Latinoamérica se reflejan claramente en el siguiente cuadro de un informe de National Economic Research Associates (en adelante, NERA¹²), en el que resulta evidente que los que no son afectados con cargas son las OTT, mientras que las operadoras e, incluso, los usuarios finales sí soportan cargas:

Figura 9: Asimetrías en los mercados latinoamericanos de internet



Fuente: NERA Economic Consulting (2023).

V. OPERADORES TRADICIONALES Y EL DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA

Es relevante tener en cuenta que en Europa, la European Telecommunications Network Operators’ Association (en adelante, ETNO)¹³ señaló que:

[...] telecoms operators invested €56.3 billion in digital infrastructure (mostly access networks) in 2021, while CAPs¹⁴ invested roughly €1 billion in infrastructure such as large international/undersea routes, peering, transit and caching. The remainder of CAPs’ digital

¹¹ Entiéndase ‘operador de red’ como empresa concesionaria.

¹² Véase a NERA Economic Consulting en Implicaciones de la concentración de tráfico IP en OTT y las posibilidades de su contribución al desarrollo (2023).

¹³ Véase a ETNO en State of Digital Communications (2023).

¹⁴ Content Application Providers (CAPs) o proveedores de aplicaciones de contenido.

infrastructure investment (around €16 billion) was devoted to data centers. (2023, p. 5)¹⁵

La cantidad de inversión que se requiere para lograr la conectividad digital y la capacidad de transmitir los datos que la nueva dinámica competitiva implica es impresionante.

De acuerdo con GSMA (2024a):

[...] a nivel global las redes móviles transmiten 1.300 exabytes (EB) por año. Para 2030 esa cantidad se multiplicará por 4x, alcanzando los 5.400 exabytes (EB) anuales. Además, el incremento del volumen de tráfico superará consistentemente en todos los años al nivel de crecimiento del año anterior. (p. 5)

Al respecto, se precisa que existe una necesidad de ampliar la capacidad de las redes móviles y, en consecuencia, los costos de inversión en la infraestructura de redes se incrementarán, llevando a las concesionarias a elevar sus gastos de inversión.

En el caso de Perú, de acuerdo con Osiptel: “el monto invertido por las empresas operadoras alcanzó los S/ 3 867 millones en el año 2023, superior a los S/ 3 412 millones del 2022” (2024, p. 1). Es de advertir que Perú se encuentra aún con una gran brecha de infraestructura, especialmente en zonas rurales y de preferente interés social. Habiéndose realizado, por parte del Estado, una gran inversión para el crecimiento de las redes de fibra óptica (Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica y Proyectos Regionales, que tienen componente de transporte y acceso); sin embargo, a la fecha, aún no se conoce cuál será el modelo final del régimen de banda ancha que se implementará. Así las cosas, lo que podemos afirmar en el estado actual es que esta fuerte inversión y apuesta por la fibra óptica no debe tener como objetivo escenarios de tráfico ineficiente o no deseado.

Por otro lado, y de acuerdo con Colangelo (2023), las OTT alegan que realizan contribuciones a la infraestructura como las “content delivery networks, data centres, undersea cables, and satellites” (p. 223)¹⁶. La postura de las OTT es que, además, el contenido que generan para los usuarios finales beneficia a los proveedores de servicios de internet y a las concesionarias, al incentivar a los usuarios a pagar por el servicio de internet con la finalidad de poder acceder a las plataformas. Sin embargo,

nótese que existe una amplia diferencia entre los montos invertidos por las concesionarias en la infraestructura de redes en relación con las inversiones realizadas por los proveedores de contenido.

A mayor abundamiento, la tesis de las OTT sostiene que, al hacer más ‘atractivo’ el contenido, los usuarios contratan más internet a los proveedores de servicios del mismo como a las concesionarias en telecomunicaciones, con lo que postulan la existencia de un ‘círculo virtuoso’ de beneficios para todas las partes. No obstante, no existe evidencia que sustente esta postulación y, a su vez, el cargar las redes con publicidad no deseada o no solicitada no es eficiente ni razonable, lo cual está restando capacidad de red a quienes desean acceder a la teleeducación, teletrabajo o, en fin, pasar de un internet de consumo a un internet de la producción.

VI. CONCEPTO DE *FAIR SHARE*

Así las cosas, en el sector de las telecomunicaciones aparece el necesario debate sobre el *Fair Share* o ‘contribución justa’, que plantea la imposición de un pago a las OTT por el uso efectivo de la infraestructura de redes de comunicaciones. Esto con la finalidad de establecer una contribución equitativa junto con las concesionarias, frente a un constante incremento del tráfico de datos; es decir, quien usa debe pagar por dicho uso.

Al igual que en una carretera, se debe pagar el peaje si se quiere contar con una en la que se pueda circular tranquilamente, en las comunicaciones, es lo mismo: si se quiere circular por los caminos digitales, se debe pagar por dicho uso. En una segunda fase, se podrá debatir el monto con los sustentos económicos del caso, pero lo que no se debe permitir es que el ‘lonche gratis’ sea sufragado por los ‘no conectados’, ya que las concesionarias deberán usar sus recursos para aumentar la capacidad de transmisión y procesamiento de datos en las redes existentes. Esto con el fin de poder cumplir con los indicadores de calidad que la regulación les impone y, además, para poder responder a la dinámica competitiva, en lugar de destinar esos recursos en desplegar redes hacia zonas no atendidas (es decir, llegar a los no conectados). En términos simples, queda claro que los usuarios ‘no conectados’ son los que están apoyando el negocio de empresas como Netflix, Amazon Prime Video, Disney, YouTube, Google, Meta, TikTok, entre otros.

¹⁵ Los operadores de telecomunicaciones invirtieron 56 300 millones de euros en infraestructura digital (principalmente redes de acceso) en 2021, mientras que los CAP invirtieron aproximadamente 1000 millones de euros en infraestructura como grandes rutas internacionales/submarinas, interconexión, tránsito y almacenamiento en caché. El resto de la inversión en infraestructura digital de los CAP (unos 16 000 millones de euros) se destinó a centros de datos [traducción libre].

¹⁶ Redes de distribución de contenidos, centros de datos, cables submarinos y satélites [traducción libre].

En suma, dado que en la actualidad las concesionarias invierten en el despliegue de la infraestructura de redes, así como en su operación, mantenimiento y mejora tecnológica permanente a fin de mantener una red eficiente y poder competir en el mercado, la propuesta del *Fair Share* consiste en que las OTT aporten, a su vez, para el mantenimiento de la infraestructura de redes sobre la base del uso efectivo que realizan para brindar sus servicios. Esto resultará beneficioso no solo para las concesionarias y las OTT, sino también para el usuario final, y demás actores de la red.

De acuerdo con Borjón y González (2023):

El *Fair Share*, entendido como la eventual imposición sobre las plataformas digitales, de una contribución asociada con el acceso a internet involucra una diversidad de discusiones asociadas no sólo con los costos de la infraestructura de las telecomunicaciones, sino también los niveles de digitalización de las sociedades, las decisiones de consumo de los usuarios y la sostenibilidad de la conectividad a Internet. (p. 14)

Este raciocinio, sin duda, es más que relevante. Ahora bien, que no se malentienda: no se trata de imponer contribuciones injustas o impuestos anti-técnicos; simplemente se trata de la aplicación de un principio básico que, en situaciones donde una persona se beneficia injustamente del uso de un bien ajeno sin compensación, permite recurrir a conceptos como el *'unjust enrichment'* (enriquecimiento injusto) para exigir el pago correspondiente.

VII. DEBATE DEL FAIR SHARE EN EL MERCADO EUROPEO

Es importante tener presente cómo nace este interesante debate sobre el *Fair Share*. El 23 de febrero de 2023, la Comisión Europea planteó en mesa de debate una consulta exploratoria denominada Exploratory Consultation on the Future of the Electronic Communications Sector and its Infrastructure, con el objetivo de recabar comentarios, aportes u opiniones respecto del sector de las telecomunicaciones y la transformación digital en Europa. Específicamente, busca abordar “the technological and market developments, fairness for consumers,

barriers to the Single Market and the fair contribution by all digital players benefitting from the digital transformation” (p. 1)^{17 18}.

En primer lugar, respecto del tráfico de datos, se estimó que este incrementará a una tasa de crecimiento anual compuesta del 21% al 30% hasta el año 2030. Al respecto, casi el 50% de contribuyentes de la consulta exploratoria indicaron aumentos en el tráfico, principalmente proveedores de redes de comunicaciones electrónicas¹⁹, y señalaron a Netflix como el mayor generador de tráfico de datos, seguido por Facebook, Google y TikTok. En ese sentido, los proveedores de redes propusieron que se configure como OTT a “companies that account for more than 5% of an operator’s yearly average busy-hour traffic (measured at company/national level)” (p. 16)²⁰. Sin embargo, los proveedores de contenido consideraron errónea e inviable la propuesta de establecer una política de tarifas en relación con la generación de tráfico. Las asociaciones empresariales señalaron que la calificación de los OTT conforme a lo propuesto por los proveedores de redes y la imposición de un pago de tarifas por el uso de la infraestructura de red “is not a future-proof approach” (p. 16)²¹.

Para los proveedores de redes, la implementación de un sistema de pago por el uso de la red implicaría, como primer punto, tomar en consideración la importancia de introducir una obligación de negociar junto con las OTT. Frente a una negociación, como segundo punto, se deberá implementar un mecanismo de resolución de conflictos en caso de que surja un desacuerdo o controversia entre ambas partes. Finalmente, como tercer punto, se deberá introducir una herramienta de control de precios, a fin de no generar obligaciones de pago excesivas o desproporcionadas.

La mayoría de las contribuyentes de la consulta señalaron que, frente a una posible implementación del sistema, las OTT deberán ser las principales aportantes al mismo. Por otro lado, un sector de contribuyentes propuso establecer como requisitos para identificar a las plataformas que configuran como OTT a “only those with, e.g. a minimum of 100 million users; annual revenues exceeding EUR 10 billion; those responsible for 5% or more

¹⁷ Los desarrollos tecnológicos y de mercado, la equidad para los consumidores, los obstáculos al mercado único y la contribución justa de todos los actores digitales que se benefician de la transformación digital [traducción libre].

¹⁸ Véase a la Comisión Europea en Exploratory Consultation on the Future of the Electronic Communications Sector and its Infrastructure: Summary Report on the results of the exploratory consultation (2023).

¹⁹ Entiéndase ‘proveedores de redes de comunicaciones electrónicas’ como concesionarias.

²⁰ Empresas que representan más del 5% del tráfico promedio anual en horas pico de un operador (medido a nivel de empresa/nacional) [traducción libre].

²¹ No es un enfoque a prueba de futuro [traducción libre].

of total network capacity, 5% of peak hour bandwidth, or 10% of peak time traffic”²² (p. 18).

En segundo lugar, se planteó que las contribuciones que se efectúan a los proveedores de redes varíen en cada Estado miembro de la Unión Europea. En el caso de Bélgica y Alemania, se planteó un incremento en las tarifas por el tránsito e interconexión de redes. No obstante, en el caso de Austria, Francia, Italia, Letonia, Noruega y España, los proveedores de redes indicaron la existencia de una reducción en el cobro de las tarifas, y prevén una disminución continua del precio de las mismas, lo cual evitaría un potencial ingreso de los aportes derivados de su cobro por la generación de tráfico de datos. Por lo que, mientras este tráfico continúa incrementando y saturando la red, los costos de inversión para la mejora de la infraestructura no son proporcionales a los ingresos de las tarifas por el uso de la red, generando pérdidas en los proveedores de estas. Cabe precisar que las inversiones que realizan los proveedores son de carácter prioritario, a fin de mantener una red segura y eficiente; por lo tanto, el incremento en la generación de tráfico de datos representa una amenaza constante para su economía.

En ese sentido, se determinaron cuáles son los costos de inversión en infraestructura de red por parte de los proveedores de redes. La mayoría de los contribuyentes de la consulta exploratoria señalaron que el tráfico amerita aproximadamente una inversión de hasta el 50% de sus ingresos anuales. Por su lado, la mayoría de los proveedores estimaron que cada uno necesitaría realizar una inversión anual de 200 millones de euros. El 50% de los encuestados señalaron que anualmente invierten un millón de euros, el 30% invierte más de 90 millones de euros, y 9 encuestados indicaron una inversión de 1 000 millones de euros. En el periodo 2017-2021, una de las asociaciones empresariales conformada por proveedores de redes señaló que las inversiones en infraestructura realizadas ascendieron a 258 millones de euros. Otra asociación empresarial indicó un incremento a una tasa de crecimiento anual compuesta de 3.9% en los gastos de los proveedores de redes para la actualización de la infraestructura. Asimismo, la Comisión Europea evaluó que, hasta el año 2030, existe un déficit de inversión aproximado de 174 millones de euros.

En este contexto, se plantea al *Fair Share* o *Fair Contribution* (término empleado por la Comisión) como posible solución frente al aumento de los costos de inversión en infraestructura debido a un constante incremento en la generación de tráfico de datos. Por un lado, la mayoría de los contribuyentes de la consulta exploratoria, principalmente redes de distribución de contenido, plataformas digitales, organizaciones de consumidores y ciudadanos, mantuvieron una postura en contra de la imposición de un sistema de cobro a las OTT, a fin de que contribuyan al financiamiento para el despliegue de la infraestructura de redes.

Por otro lado, otros contribuyentes, especialmente proveedores de redes, mantuvieron una postura a favor de que las OTT contribuyan a los costos de la infraestructura de redes, con la finalidad de que dicha implementación promueva una situación de igualdad respecto de su poder de negociación. La postura de los proveedores de redes se fundamenta en que las OTT se benefician económicamente del uso de la infraestructura sin realizar un aporte a los costos de red, mientras que estas asumen los costos del mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura, lo cual no les permite generar ganancias en base a sus inversiones.

El debate por el *Fair Share* no es un tema cerrado en Europa. No solo en el 2023, los 20 mayores operadores de telecomunicaciones de este continente dirigieron una ‘carta abierta a la Comisión Europea y a los miembros del Parlamento Europeo’²³ (en la cual intensifican sus reclamaciones sobre la incorporación del reparto justo en la legislación comunitaria), sino que, además, en los principales foros europeos de discusión, se plantea este tema entre la agenda pendiente europea por parte de las empresas de telecomunicaciones. Así, en junio de 2023, el Parlamento Europeo aprobó el informe de Política de Competencia que incluye una mención explícita al *Fair Share*. En este informe, se instó a la Comisión Europea a abordar y mitigar las asimetrías en el poder de negociación entre operadores y grandes generadores de tráfico.

De acuerdo con lo anterior, la Comisión Europea ha propuesto la Ley de Redes Digitales (en adelante, DNA)²⁴, que se centra en el desarrollo de las infraestructuras de redes digitales de vanguardia como base para una economía y una sociedad digital, incluyendo el *Fair Share*. En este proyecto se

²² Solo aquellos, por ejemplo, con un mínimo de 100 millones de usuarios; ingresos anuales superiores a 10 000 millones de euros; aquellos responsables del 5% o más de la capacidad total de la red, del 5% del ancho de banda en hora punta o del 10% del tráfico en hora punta [traducción libre].

²³ Véase a GSMA en A call for Fair Share legislation - Europe must act to protect its digital future (2023).

²⁴ Véase a la Comisión Europea en Digital Networks Act (DNA) | Updates (s.f.).

plantea que se trata de garantizar infraestructuras digitales seguras y **sostenibles**, restableciendo el equilibrio en el ecosistema de internet, abordando el dominio de los grandes proveedores de contenido y garantizando inversiones sostenibles en infraestructuras de red. Este proyecto ha generado un gran debate, el cual se encuentra abierto. En resumen, la Ley de Redes Digitales sigue en fase de desarrollo y se espera que su propuesta oficial se presente hacia finales de 2025.

Adicionalmente, se siguen desarrollando consultas exploratorias, como, por ejemplo, en Italia. En este país, actualmente, hay una consulta pública²⁵ sobre las modalidades de distribución del tráfico a través de los diferentes tipos de Content Delivery Network (en adelante, CDN), destacando las principales relaciones entre Proveedores de Contenido y Aplicaciones (en adelante, CAP), proveedores de CDN y operadores de comunicaciones electrónicas, orientadas a optimizar la distribución de contenidos²⁶.

En el caso de América Latina, también se han formulado 'llamados a la acción'²⁷, en los que las empresas operadoras plantean el *Fair Share* frente al reto que implica el despliegue de las nuevas redes 5G y el uso cada vez más intensivo de las redes móviles por parte de las OTT. No es menor este debate, pues en América Latina se requiere de grandes inversiones para cubrir la brecha de conectividad, así como la brecha de uso. De esta manera, en Perú, Osiptel realizó una consulta temprana sobre el *Fair Share* y, de igual forma, en Colombia el regulador está analizando las contribuciones hechas a la reciente consulta pública sobre este modelo.

En suma, no cabe la menor duda de que el mercado latinoamericano debe tomar medidas urgentes si es que no quiere quedarse fuera de la revolución tecnológica que se encuentra en curso. Esto implica adoptar medidas valientes pero inteligentes.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que existen argumentos en contra del *Fair Share*, como, por ejemplo, (i) que no existe ningún estudio que avale la eficacia del modelo del *Fair Share*; o (ii) el riesgo que podría generar este modelo para el resto del ecosistema digital, incluyendo

los pequeños y medianos proveedores de servicio de internet en términos de diversificación de la oferta, creación de monopolios o reducción de la competencia. Al respecto, desde nuestro punto de vista, no existen modelos en la economía (más aún en la economía digital) que, antes de aplicarse, demuestren su eficacia, por lo que los modelos parten de presunciones o presupuestos, eso sí, serios (sino, recordemos lo que es el '*ceteris paribus*', entre otros). Respecto a los pequeños y medianos proveedores del servicio de internet, la propuesta del *Fair Share* se centra en los OTT, esto es, a los grandes generadores de tráfico, no a los pequeños y medianos proveedores.

VIII. LA NEUTRALIDAD DE RED Y EL *FAIR SHARE*: ¿EL FRUTO PROHIBIDO?

Con ánimo de generar un debate constructivo, no puedo dejar de mencionar el concepto de 'neutralidad tecnológica' que manejamos, el cual impide que las concesionarias establezcan cobros por el uso de la infraestructura de red, restringiendo que puedan hacer diferenciaciones de tráfico, con el objeto de promover un uso eficiente de las redes a las OTT. El principal argumento que se plantea es que la aplicación del *Fair Share* contraviene el principio de neutralidad de red.

Conforme con Borjón y González (2023), en caso de que se establezca una regulación para gravar el uso de la infraestructura de red a las OTT, y dicha regulación se base en realizar una diferenciación del tráfico de las empresas que configuren como OTT, el principio de neutralidad de la red se vería afectado. Asimismo, Colangelo (2023) define al *Fair Share* como "the poison fruit of the net neutrality regulation which prevents telcos from monetizing their networks by managing the transmission of content and services" (p. 220)²⁸. En ese sentido, para los autores, gravar el uso de la infraestructura de redes por parte de las OTT es un tratamiento discriminatorio que contraviene uno de los principios fundamentales del Internet.

La neutralidad de la red o *net neutrality* hace referencia al trato igualitario que deben realizar los proveedores de servicios de internet y concesionarias al tráfico de datos (Maillé & Tuffin, 2022). De

²⁵ Comunicato stampa. Consultazione pubblica su ricognizione delle condizioni di applicabilità del regime di autorizzazione generale alle Content Delivery Network (CDN) (2025).

²⁶ Delibera 55/25/CONS. Avvio del procedimento istruttorio e della consultazione pubblica per la ricognizione delle condizioni di applicabilità del regime di autorizzazione generale previsto dal codice alle Content Delivery Network (CDN).

²⁷ Véase a GSMA en Llamado a la acción para asegurar el desarrollo de internet y el futuro digital de América Latina y el Caribe (2024).

²⁸ El fruto venenoso de la regulación de la neutralidad de la red, que impide a las empresas de telecomunicaciones monetizar sus redes gestionando la transmisión de contenidos y servicios [traducción libre].

acuerdo con Body of European Regulators for Electronic Communications²⁹ (en adelante, BEREC):

ISPs are prohibited from blocking or slowing down of Internet traffic, except where necessary. The exceptions are limited to: traffic management to comply with a legal order, to ensure network integrity and security, and to manage congestion, provided that equivalent categories of traffic are treated equally. (2016, pp. 1-2)³⁰

Es decir, ni los proveedores de servicios de internet ni las concesionarias pueden priorizar el tráfico de ciertas plataformas digitales con la finalidad de que sean transmitidos con mayor rapidez a los usuarios, ni ralentizar o bloquear su transmisión.

Respecto a lo anterior, resulta preciso señalar que lo que el *Fair Share* propone es que las OTT aporten económicamente y de manera equitativa por el uso de la red, de forma igualitaria y no discriminatoria, con base en la unidad de datos generados, más no por un tipo de tráfico o proveedor de contenido en específico. No se pretende gravar el uso de la infraestructura de redes a las OTT por tratarse de empresas multinacionales que brindan un servicio con contenido en específico, sino por el alto tráfico que generan en la red (GSMA, 2024b, p. 24).

Del mismo modo, el *Fair Share* no plantea ni promueve que las concesionarias ni los proveedores de servicios de internet prioricen el tráfico de las OTT por sobre el tráfico de otras plataformas digitales. La implementación de un sistema de cobro a las OTT no involucra que aquellas plataformas generadoras de menor tráfico, que no contribuyen por el uso de la infraestructura de red, vean ralentizado o bloqueado la transmisión de su contenido. Al contrario, el *Fair Share* representa un beneficio para las *Startups*³¹ de internet y los proveedores de servicios más pequeños, al promover su ingreso y posicionamiento en el mercado, y generar un “poder de negociación más equitativo” (GSMA, 2024b, p. 6). Por lo que, al no realizarse un tratamiento discriminatorio, las contribuciones que se obligue a realizar a los GGT no vulnerarían el principio de neutralidad de la red.

IX. EL DILEMA DE LOS REGULADORES: *TO BE OR NOT TO BE?*

El dilema del prisionero³² típico se formula cuando dos partes (separadas e incapaces de comunicarse) deben elegir entre cooperar o no. Sin embargo, optan por no cooperar y protegerse a expensas de la otra. Esto trae como resultado que dichos participantes se encuentran en una situación peor que si hubieran cooperado. Tomándome la licencia de usar el nombre, considero que ‘el dilema del prisionero’ se materializa muchas veces en el ‘dilema de los reguladores’ ya que, en lugar de cooperar reguladores (parte A) y empresas (parte B) con un resultado óptimo, terminamos en un juego de suma cero. Esto, a pesar de que el término de ‘colaboración público-privada’ se usa en forma intensiva cuando se trata de sustentar posiciones que, lamentablemente, no llegan a buen término.

Para justificar cómo es que el resultado es ‘cero’ se usa el ‘*benchmark*’. Como sabemos, un *benchmark* se refiere a un estándar o criterio de referencia utilizado para evaluar o comparar ciertos aspectos dentro de un marco legal o regulatorio, o índices o tasas de referencia utilizados para determinar condiciones económicas o, en general, para establecer contrastaciones o estándares de referencia, entre otras comparaciones. Así las cosas, ha sido común que, ante la ausencia de información económica de base (que fluya de la industria), se utilice, por ejemplo, un *benchmark* (comparativo) de cómo están los cargos de interconexión en la región (en mercados con condiciones más similares posibles) para estimar en donde se ubicaría la propuesta local. Otro *benchmark* usual se encuentra en los concursos de frecuencias, en los que se suele comparar cómo han resultado concursos similares en la región, y poder construir la posición local de que se trate.

No obstante, el problema es más profundo cuando se trata de construir una política pública que se plasme en una normativa específica. **En efecto, cuando se plantea un cambio de paradigma o de estrategia regulatoria, la primera pregunta es: ¿en qué país se aplica?** El objetivo que se evidencia es que se pretende ‘construir’ un *benchmark*

²⁹ Véase a BEREC en About BEREC's Net Neutrality Guidelines (2016).

³⁰ Los proveedores de servicios de internet tienen prohibido bloquear o ralentizar el tráfico de internet, salvo cuando sea necesario. Las excepciones se limitan a: la gestión del tráfico para cumplir con un ordenamiento jurídico, para garantizar la integridad y seguridad de la red, y para gestionar la congestión, siempre que categorías de tráfico equivalentes reciban el mismo trato [traducción libre].

³¹ Un startup es una empresa de nueva creación o edad temprana que presenta grandes posibilidades de crecimiento y comercializa productos y servicios a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Véase a Cámara de Comercio de España en ¿Qué es un startup? (2020).

³² El dilema fue desarrollado originalmente por los matemáticos Merrill M. Flood y Melvin Dresher, en 1950. Posteriormente, Albert W. Tucker formalizó el juego y le dio el nombre de ‘dilema del prisionero’.

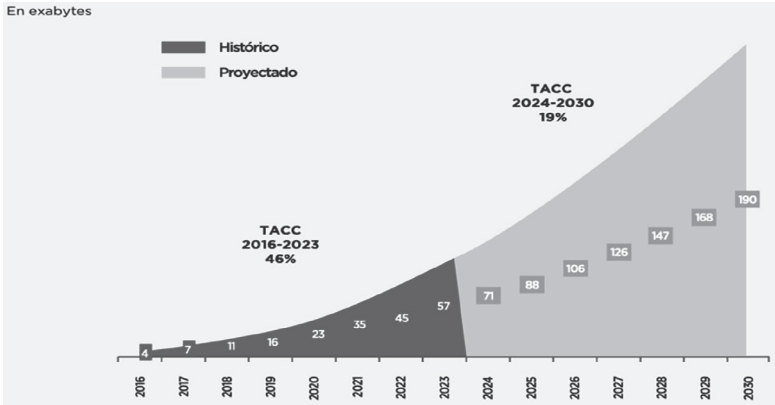
regulatorio que sustente la propuesta. Es decir, la paradoja regulatoria es ‘no puedes ser el primero’ o ‘cero inventivas, aunque creas en ello’, y eso significa, en términos simples, que se está pensando en cantidad y no en calidad.

Aquello es lo que se está evidenciando en el debate sobre el *Fair Share*. Ante esta situación, tenemos pronunciamientos como el de Gallitto, Director de GSMA Latin America, que postula que:

La congestión de las redes no debería ser el movilizador para tomar decisiones regulatorias y de política pública para eficientizar el uso de un recurso escaso como lo es la capacidad de las redes. Los reguladores y hacedores de política pública latinoamericanos tienen herramientas y conocimientos para liderar este tema globalmente. (2025)³³

De manera ilustrativa, veamos cómo proyecta GSMA el tráfico en las redes hacia el 2030:

Figura 10: Evolución y TACC del tráfico total en América Latina 2016-2030



Fuente: GSMA Intelligence (2024, p. 8)

Es relevante tomar en cuenta que, en la regulación, tanto el factor técnico como el factor económico son esenciales. Se encuentran en su ADN; por ejemplo, cuando se trata de implementar una política económica, los economistas acuden a modelos teóricos y presupuestos objetivos con el fin de plantear alternativas cuyo resultado depende de muchos factores, pero se avanza. En el caso de la regulación –aparte de la acertada Ley General de Mejora en la Calidad Regulatoria, Decreto Legislativo 1565–, debemos tomar en cuenta que no es necesario que ‘otros países lo hayan aplicado’ para recién ‘poder aplicarlo nosotros’. Un razonamiento económico esencial prioriza el crecimiento de las redes de telecomunicaciones nacionales, junto con la constatación de un uso efectivo que se hace de las mismas de manera ‘gratuita’ (sin pagar el peaje), con el costo social que ello implica.

X. ¿CÓMO DESATAMOS ESTE ‘NUDO GORDIANO’?

En vista de que estamos frente a un **mercado de dos caras**, en el que solo una de ellas paga por el uso de las redes y, en el caso específico del mercado de las telecomunicaciones, solo está pagando el ‘usuario final’³⁴, las preguntas que deben hacerse

son: ¿es un problema un mercado en el que solo paga el usuario final? ¿O no lo es? Para ello, debemos analizar: ¿el resultado de la ecuación –tal como está ahora– es eficiente? ¿O no lo es?

Lamentablemente, **el resultado no es eficiente**. Para ello, el esfuerzo (público y privado, más aún en zonas rurales o de baja demanda) de construir y mantener estos ‘caminos digitales’ o ‘conectividad digital’, sometido a: (i) tráfico que se desperdicia; (ii) tráfico que es *spam*, no deseado o no solicitado; (iii) tráfico derivado de los usuales ciberataques; o (iv) tráfico con contenidos que no generan valor en zonas agrícolas, por ejemplo, o en centros educativos, entre otros, es un resultado **claramente ineficiente**.

En esta línea, debemos concordar en que existe un tráfico ineficiente y excesivo, que está generando que se realicen más inversiones en las redes de telecomunicaciones y, de pronto, en lugares en los que no debería haber prioridad. En términos coloquiales, lo que está sucediendo es que ‘lo que es gratis no se valora tanto como lo que costó conseguir’. En ello, las OTT (grandes generadoras de tráfico) tienen una gran responsabilidad, ya que ‘no les cuesta ni internalizan las consecuencias de sus acciones’.

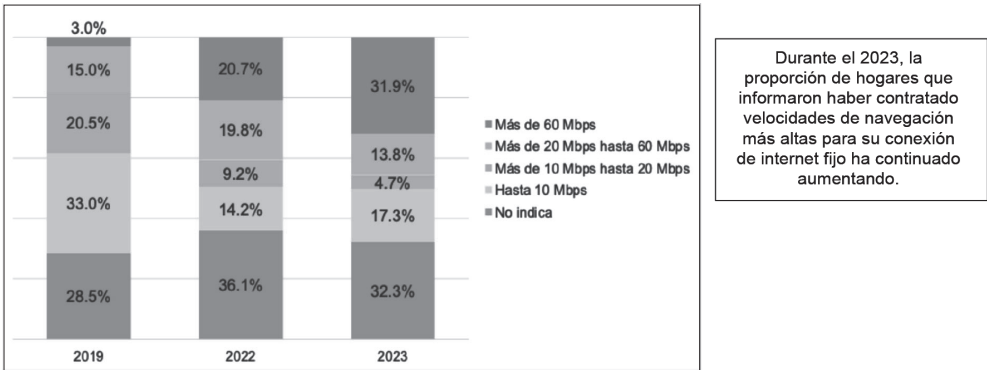
³³ Véase a Gallitto (2025).

³⁴ Pensemos en un usuario de telefonía móvil, o en un usuario de acceso a internet o de banda ancha, entre otros.

A lo anterior, resulta pertinente incorporar que cada vez los usuarios finales quieren pagar menos, pero tener mayor capacidad y acceso a internet. Mientras que los reguladores miden su efectividad con la reducción de tarifas por efecto de la competencia, lo que sucede en las capas de los

usuarios con mayor rentabilidad; sin embargo, no es lo suficiente para cerrar la brecha de conectividad. Por ejemplo, en el caso del Perú, la evolución de las velocidades contratadas en el internet fijo ha ido aumentando, tal y como se aprecia en la siguiente figura:

Figura 11: Perú- Velocidades Contratadas de Internet Fijo, 2019-2023³⁵



Fuente: Osiptel-ERESTEL (2024)

En este punto, volvamos a la pregunta antes formulada: ¿quién está pagando el costo de este tráfico intenso, que están cursando ‘gratis las OTT? Pues lo está pagando usted querido lector, yo también, todos nosotros, y, más aún, los que no tienen conectividad. En pocas palabras, estamos hipotecando nuestro futuro tecnológico.

La solución es clara pero no es escuchada –en la seriedad que el tema amerita–, la misma es que paguemos peaje todos los que usan las carreteras digitales; es decir, que aportemos para que esta carretera se mantenga bien y funcione. Las OTT deben internalizar sus decisiones y, para ello, cuando usen la carretera se deben detener en el peaje y pagar como lo hacemos todos los ciudadanos ‘de pie’. Con esto se elimina la ineficiencia y, en términos económicos, esto es un resultado positivo. Luego se verá cómo se distribuye este beneficio, pero ese es un debate de segunda fase.

En línea con lo anterior, podemos mencionar que recientemente en Colombia, la nueva Directora Ejecutiva de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante, CRC), Claudia Bustamante, aclaró que por el momento Colombia no tiene una posición clara sobre el *Fair Share*, pero agrega que lo que sí está claro es que “por el momento en el país no hay congestión ni estrés de las redes.

Aun así, es un asunto que la entidad está investigando para determinar una posición clara y evitar, precisamente, que haya una saturación”³⁶ (Durán, 2025). Por su parte, en México:

Carlos Slim Helú, cuya empresa América Móvil es el décimo grupo de telecomunicaciones a nivel mundial y el de mayor relevancia en América Latina por volumen de ingresos, usuarios y presencia en distintos mercados, ratificó su posición respecto a que las empresas de tecnología como YouTube y TikTok deben contribuir en los despliegues de redes celulares y redes fijas. (El Economista, 2025)³⁷

A mayor abundamiento, Brasil³⁸ y Perú se encuentran aún analizando el tema. Recordemos que en el caso peruano, se ha realizado una ‘consulta regulatoria’ planteada oportunamente por Osiptel, cuyas contribuciones se encuentran en evaluación.

XI. ¿NO ES FAIR SHARE, PERO SE LE PARECE?: EL REFLEJO EN EL ESPEJO

Siempre la ‘inminente regulación’, genera los incentivos suficientes para que las propias empresas generen acuerdos que pretendan solucionar un problema específico. En el caso que nos ocupa, recientemente Meta y Claro (México) emitieron

³⁵ Sobre la base del total de hogares que declararon tener una conexión fija de internet.

³⁶ Véase a Durán (2025).

³⁷ Véase ‘El Economista’ en Carlos Slim Helú afirma que las big tech deben pagar por el uso de las redes de telecomunicación (2025).

³⁸ En Brasil, se espera que, en breve, sea publicada una consulta exploratoria sobre el *Fair Share*.

una nota de prensa, que básicamente, trata sobre una colaboración estratégica entre dichas empresas con el objetivo de mejorar la experiencia de los usuarios móviles en Latinoamérica, a través de la optimización del tráfico de video y una mayor eficiencia en el uso de la red móvil, que como resultado habría logrado una reducción de hasta 15% en el tráfico total generado por los servicios de Meta sobre la red móvil³⁹.

De lo que se ha recogido en medios es que la optimización ha sido enfocada en específico al tráfico de video, de productos como *'reels'*, y que ambas empresas mantendrán su trabajo conjunto en la implementación de tecnologías de compresión de video, tales como, adoptar *códecs* de video más eficientes que se ajusten a las capacidades de las redes móviles actuales.

A su vez, es de precisar que en julio 2024, Telefónica y Meta anunciaron el inicio de un trabajo conjunto con el mismo objetivo⁴⁰.

Desde nuestro punto de vista, si bien este esfuerzo es positivo, es muy inicial y no soluciona el problema de fondo que hemos expuesto en el presente artículo y, así las cosas, este esquema voluntario no es el *Fair Share*. Además, no se conoce los alcances reales del acuerdo anunciado entre ambas empresas (que sería interesante conocerlos), y evidentemente, responde al interés de Meta de evitar una regulación que de pronto, no le sería favorable. En todo caso, América Latina no tiene los índices de penetración de conectividad digital y de transformación digital que se observa en Europa o Estados Unidos. LATAM requiere salvaguardar reglas claras, justas y sensatas, para que las inversiones en despliegue de redes de telecomunicaciones no se detengan, y haya real igualdad en el acceso a Internet. Esto recién empieza.

XII. REFLEXIONES FINALES

- Existe la necesidad de que las empresas deben ser sostenibles: se debe apoyar a las empresas que hacen *'crecer'* el mercado, de forma tal que, cuando se retire un eventual financiamiento o subsidio estatal, puedan operar solas y seguir brindando el servicio. Lo importante no es solo dividir el mercado existente *'por dividir'*, sino hacerlo crecer.
- Ante la imperiosa necesidad de asegurar nuestro futuro tecnológico y no quedar re-

zagados como país, debemos reconocer que hoy los mercados presentan un bajo crecimiento resultante de la madurez, pero las exigencias de inversión son altas. El punto central es que estas nuevas redes no traen ingresos sustancialmente mayores como para financiar nuevas inversiones materiales, ya que estamos frente a una brecha de demanda o frente a mercados que no son lo suficientemente rentables. Esto nos obliga a tener que buscar eficiencias en un espacio realmente colaborativo.

- El mercado de las telecomunicaciones tiene períodos cíclicos de los denominados *'organimotos'*, en los que las operadoras buscan las eficiencias al interno, o los procesos de fusiones y adquisiciones de empresas o activos, o los ingresos a los procesos concursales, entre otros. No obstante, todos son señales concretas del esfuerzo por la búsqueda permanente de eficiencias. La pregunta es si desde el sector público también se va a apoyar esta búsqueda de eficiencias, detectando las distorsiones como el uso de las redes *'gratis'* por parte de las OTT, aplicando medidas como el *Fair Share*.

Seguramente, surgirán voces totalmente contrarias a medidas como el *Fair Share*, pero la lógica es simple e irrefutable: *'quien usa un bien ajeno, debe pagar por dicho uso'*. Así de simple y directo. Aunque algunos dirán que ya el usuario final está pagando por el acceso a internet, las OTT se encuentran en un *'mercado de dos caras'*, como hemos descrito en el presente documento y, en esa línea, debemos debatir. 🗣️

CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara expresamente que no existen conflictos de intereses que hayan influido en la elaboración, evaluación ni publicación del presente artículo.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

La autora declara que no ha recibido financiamiento externo para la realización de la presente investigación.

ESTÁNDARES ÉTICOS

La autora manifiesta que esta investigación ha sido desarrollada conforme con los principios y estándares éticos aplicables a la labor académica e investigativa.

³⁹ Véase a Del Campo (2025); *'Staff'* (2025); *'Redacción'* (2025); Tellez (2025).

⁴⁰ Véase a Telefónica Hispam (2024); Telefónica Perú (2024).

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece por el extraordinario apoyo en el trabajo de investigación a Beatriz Fernández Espinoza, estudiante de Derecho de la PUCP y practicante en Nakagawa Consultores Regulatorios. Sirva la presente declaración para expresarle mi agradecimiento y augurarle el mayor de los éxitos en el campo regulatorio y de investigación.

REFERENCIAS

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni [AGCOM] (10 de marzo de 2025). *Consultazione pubblica su ricognizione delle condizioni di applicabilità del regime di autorizzazione generale alle Content Delivery Network (CDN)*.

Body of European Regulators for Electronic Communications [BEREC] (2016). *About BEREC's Net Neutrality Guidelines*.

Borjón, F. y González, G. (2023). *Conectividad justa en América Latina*. Access Partnership.

Cámara de Comercio de España (23 de enero de 2020). *¿Qué es una startup?*

Colangelo, G. (2023). Fair Share of Network Costs and Regulatory Myopia: Learning from Net Neutrality Mistakes. *Law, Innovation and Technology*, 16(1), 218-242.

Comisión Europea (2023). *Exploratory Consultation on the Future of the Electronic Communications Sector and its Infrastructure: Summary Report on the results of the exploratory consultation*.

Dairo, A. y Szűcs, K. (2021). Battle for digital customer ownership between the Telcos and Over-the-Top (OTT) players: Emerging markets perspective. *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, 14(2), 556-563.

Del Campo, M. (10 de junio de 2025). Meta responde con optimización a la demanda de pago de Carlos Slim a las Big Tech. *Bloomberg Línea*.

Durán, S. (11 de marzo de 2025). CRC Colombia comparte sus posturas sobre Fair Share, despliegue 5G y agenda regulatoria 2025. *DPL News*.

El Economista (10 de febrero de 2025). Carlos Slim Helú afirma que las big tech deben pagar por el uso de las redes de telecomunicación. *América Economía*.

European Telecommunications Network Operators' Association [ETNO] (2023). *State of Digital Communications 2023*.

Gallitto, L. (13 de marzo de 2025). Ahora es el momento de accionar para incentivar el uso eficiente de las redes. *DPL News*.

Green, W. y Lancaster, B. (2006). Over-the-Top Services. *Pipeline Magazine*, 4(7), 1-9.

Global System for Mobile Communications Association [GSMA] (2024a). *Uso de redes móviles en América Latina. Tráfico de datos en la actualidad y proyecciones a 2030*. GSMA Intelligence.

(2024b). *Grandes generadores de tráfico y uso de la red. Mitos y realidades*. GSMA Intelligence.

Maillé, P. & Tuffin, B. (2022). *From Net Neutrality to ICT Neutrality*. Springer.

Osiptel (2023). Los servicios de telecomunicaciones en los hogares peruanos. Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) 2023. Subdirección de Análisis Regulatorio de DPRC-OSIPTEL.

(13 de mayo de 2024). Inversiones en el sector telecomunicaciones crecieron 13.3% en el año 2023. *Portal del Usuario OSIPTEL*.

(21 de febrero de 2025). *Perú: mercado móvil creció 3.28% al cierre de 2024 y alcanzó las 42.70 millones de líneas*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano.

(24 de febrero de 2025). *Perú registró más de 4 millones de conexiones de internet fijo al cierre de 2024*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano.

Redacción (10 de junio de 2025). América Móvil y Meta optimizan tráfico de video en 15 países de AL. *Tecnoempresa*.

Sandvine (2024). *Global Internet Phenomena Report March 2024* (Technical Report).

Staff (13 de junio de 2025). América Móvil y Meta colaboran para optimizar el tráfico de video en Latinoamérica. *TyN Magazine*.

Telefónica Hispam (11 de julio de 2024). Telefónica y Meta optimizan la experiencia de vídeos cortos y promueven la eficiencia de las redes móviles.

Telefónica Perú (28 de febrero de 2024). *Telefónica Hispanoamérica reafirma su apuesta por la compartición de redes de acceso móvil*.

Tellez, N. (10 de junio de 2025). ¿Amigos son los amigos? América Móvil y Meta acordaron una salida alternativa al debate por el fair share. *TeleSemana*.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Decreto Supremo 013-93-TCC, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, Diario Oficial *El Peruano*, 28 de abril de 1993 (Perú).

Decreto Legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, Diario Oficial *El Peruano*, 28 de mayo de 2023 (Perú).

Delibera 55/25/CONS, Avvio del procedimento istruttorio e della consultazione pubblica per la ricognizione delle condizioni di applicabilità del regime di autorizzazione generale previsto dal Codice alle Content Delivery Network (CDN), *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, 6 de marzo de 2025 (Italia).