

San José, 29 de abril de 2021

Paola Andrea Bonilla

Directora Ejecutiva
Comisión de Regulación de Comunicaciones
Bogotá, Colombia

Asunto: Comentarios al proyecto regulatorio “Revisión de las condiciones calidad de los servicios de telecomunicaciones”.

Con el afán de contribuir a la aplicación de las mejores prácticas internacionales en el mercado de telecomunicaciones en Colombia y con ocasión del proyecto regulatorio del asunto desde ASIET (Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones), nos permitimos plantear algunas consideraciones.

En primera instancia queremos reconocer los esfuerzos que se han realizado para analizar la normativa de calidad puesta a consulta, sin embargo, nos permitimos indicar que una modificación tan compleja y con un impacto profundo en las estrategias e inversiones de mercado, como la que se pretende por medio del presente proyecto no debe escatimar en el nivel de análisis, estudios, evaluaciones y discusiones, así como la consideración de experiencias internacionales. La claridad absoluta sobre el problema público a resolver, en las condiciones macroeconómicas y de mercado actuales y las medidas más efectivas para lograr este cometido, requieren de esta reflexión en la que pretendemos contribuir mediante este documento donde se incorpora información relevante sobre las buenas prácticas regulatorias en esta materia y en general sobre el nuevo enfoque regulatorio que suponen los cambios tecnológicos a los que nos vemos enfrentados en la actualidad.

En lo relativo al análisis de antecedentes que realiza la CRC en el documento soporte, en donde relaciona las distintas regulaciones que se han emitido respecto de la calidad de los servicios en los últimos años, se hace necesario hacer hincapié en que la mayoría de estas

resoluciones han sido emitidas dentro de un período no mayor a cinco años. Esto es relevante en la medida en que permite identificar que en este período de tiempo y con las modificaciones efectuadas para los distintos servicios en materia regulatoria, parece difícil contar con información suficiente para determinar qué modificaciones deben realizarse y qué normas nuevas deben introducirse, salvo en casos muy específicos como aquellos de obsolescencia tecnológica que no deberían estar sujetos a obligaciones equiparables aquellas nuevas tecnologías.

Tal y como lo señala la UIT^[1], la regulación y la administración efectiva de la calidad de los servicios de telecomunicaciones cobra cada vez más relevancia debido a la complejidad actual en donde nos enfrentamos a un ambiente digital globalizado, altamente competitivo a nivel mundial y por lo tanto desafiante. El crecimiento y evolución constante de tecnologías, redes, servicios, dispositivos, etc. con distintas características y por ende distintas capacidades de calidad genera una dificultad adicional sobre la determinación de la regulación adecuada. Aunado a lo anterior, la calidad se impacta de manera distintas en los diferentes niveles de la red y a través de toda la cadena de valor. En esta medida, la regulación de la calidad de los servicios debe considerar la evaluación de muchas variables empezando por la determinación del concepto de calidad del servicio en el que se quiere enfocar el regulador según los objetivos que busca alcanzar. Por lo tanto, la definición de la política de calidad del servicio implica un análisis muy juicioso de manera que no vaya a generar efectos no deseados en el mercado.

Al igual que la UIT, BEREC^[2] comparte la percepción sobre la dificultad actual de definir las políticas de calidad del servicio, porque además de afrentarnos a tecnologías en evolución constante, los servicios de telecomunicaciones juegan un rol crucial en la vida diaria de las personas. BEREC manifiesta entonces que el desarrollo regulatorio debe enfocarse en contribuir a la competencia, la inversión, la experiencia del usuario y en general permitir el beneficio de todos los actores del ecosistema digital.

Es por esto que para el tratamiento de esta materia, BEREC ha llevado a cabo un trabajo complejo para alcanzar un régimen de calidad enfocado en el empoderamiento de los usuarios. Lo anterior, significa principalmente dotar al usuario de la información necesaria relacionada con las características del servicio para que sea el usuario quien determine si la calidad que requiere es satisfactoria o no y en esta medida continuar usando el servicio de cierto operador o no en razón de la calidad ofrecida y sus necesidades. Aquí, es importante

aclarar, tal y como lo señala la UIT^[3], que la percepción de un usuario final del servicio está altamente influenciada por factores como las tendencias sociales (relacionadas con la popularidad de los dispositivos, servicios, aplicaciones, redes sociales etc.), tarifas, costos y publicidad, lo cual está interrelacionado para construir la percepción del usuario sobre la calidad del servicio. En últimas, para los usuarios su percepción personal de la calidad del servicio es la que cuenta, independientemente de si el operador alcanzó cierto indicador restablecido o no, *“Si una autoridad regulatoria nacional impone estándares de calidad del servicio, esto puede resultar en la provisión de servicios que superan aquello que los usuarios estrictamente requieren”*^[4]. En países en donde existen niveles adecuados de competencia o donde por lo menos los prospectos de barreras de entrada al mercado son positivos, es preferible dejar los indicadores de calidad a las fuerzas del mercado. Esto permite generar diferentes niveles de calidad con distintos precios correspondientes a dicha calidad. No podemos dejar de lado que los consumidores tienen una voluntad distinta a la hora de pagar por diversos niveles de calidad y que la diferenciación de precios respecto de la de calidad beneficia a los consumidores toda vez que pueden encontrar una oferta que se ajuste a la calidad deseada y al precio que desean pagar por ésta^[5]. En suma, una ventaja clave de este enfoque es que insta a los operadores a diseñar la calidad del servicio que ofrecen de manera que cumplan con los requerimientos de calidad de los usuarios y con la voluntad de pago de los mismos frente a la calidad ofrecida^[6].

Una regulación con este enfoque se aleja de la visión tradicional de establecer indicadores específicos de cumplimiento y sancionar conforme se cumplen o no dichos indicadores. Por el contrario, la regulación de calidad con enfoque en el usuario tiene un enfoque también frente a los operadores de auto regulación y de promoción de la competencia, pues los operadores están incentivados a mejorar la calidad de los servicios cada vez más según las necesidades, preferencias y expectativas de los usuarios y no en alcanzar determinado indicador de calidad, que al final puede que el usuario no perciba como un beneficio. Los países que tienen esta visión optan por diferentes grados de intervención. Algunos no monitorean la calidad de los servicios y tampoco obligan al cumplimiento de ciertos estándares, otros llevan a cabo un monitoreo mínimo, pero tampoco establecen sanciones por incumplimiento de estándares de calidad^[7].

En países como Bélgica, República Checa, Francia, Alemania, Irlanda, Holanda, España, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá^[8] no se establecen indicadores específicos y tampoco se penaliza por el incumplimiento de indicadores. Lo anterior, nuevamente porque la

regulación se sustenta en la competencia entre los operadores para garantizar la satisfacción del usuario (que incluso puede ser distinta para los usuarios de cada operador, según su estrategia de mercadeo, la zona de cobertura, etc.) quien es al final el que goza del servicio y quien tiene la potestad de afirmar si determinado servicio está acorde con sus intereses o no. En estos países, son muy usuales las prácticas como proveer aplicaciones para la medición de la velocidad de los servicios, mapas donde se indica la cobertura de los operadores, encuestas de calidad, entre otras que le permiten al usuario identificar el servicio que más se ajusta a sus requerimientos y a los operadores identificar oportunidades de mejora en cuanto a la calidad ofrecida.

Este tipo de enfoque regulatorio está alineado con las tendencias más innovadoras sobre gestión regulatoria a nivel internacional. De acuerdo con el GIRO (Global ICT Regulatory Outlook) elaborado por la UIT en su edición del 2020^[9], que identifica la madurez de los reguladores en los países según el tipo de regulación que emiten y el enfoque de sus marcos normativos, los reguladores deben dirigir sus esfuerzos en alcanzar la quinta generación de regulación que supone una regulación holística y de avanzada que permite la transformación digital a través de toda la economía.

El desarrollo y la inclusión se han convertido en un objetivo clave de la regulación, por lo tanto, la quinta generación de regulación (que no debe confundirse con la quinta generación tecnológica 5G) se centra en una regulación colaborativa en donde el foco son las personas, la sostenibilidad a largo plazo y en el crecimiento de la economía apalancado por el sector de telecomunicaciones. Es una generación de regulación en donde las zonas rurales y apartadas, las comunidades con bajos recursos, bajos niveles de educación y donde hay un déficit de infraestructura eléctrica que dificultan la prestación de los servicios como energía son el centro. ^[10] En Latinoamérica, Brasil es uno de los países que ha avanzado más hacia la quinta generación de madurez regulatoria, al lado de países como el Reino Unido, Singapur, Marruecos, Kenia, Japón, Alemania, España, entre otros^[11]. ANATEL acogió los Términos de Compromisos de Ajuste de Conducta (TAC) que permiten a determinadas agencias gubernamentales aceptar el compromiso de las partes interesadas para ajustar su conducta a la normatividad. Mediante los compromisos, el pago de la sanción se reemplaza por obligaciones de hacer por parte del administrado. Lo anterior contribuye al cumplimiento de objetivos específicos en materia de conectividad, privilegiando el interés público. Los proyectos que se postulan para los TAC deben tener en cuenta los siguientes criterios: (i) llevar el servicio a las zonas de bajo desarrollo económico y social a través de la expansión

de la capacidad, la capilaridad o la cobertura de las redes de telecomunicaciones; (ii) la reducción de las diferencias entre regiones; (iii) la modernización de las redes de telecomunicaciones; (iv) la prestación a los usuarios de altos estándares de calidad; y, (v) la masificación del acceso a las redes y servicios de telecomunicaciones que soportan el acceso a internet de banda ancha^[12].

Como se mencionó, el Reino Unido también se encuentra dentro de los países en la quinta generación de regulación. Al respecto, el regulador de telecomunicaciones del Reino Unido (OFCOM), reconoce como uno de sus principios rectores el de buscar una menor intervención. OFCOM considera que es más importante trabajar con los diferentes actores del mercado para promover una corregulación que sea más flexible y que les permita reaccionar mejor a los cambios constantes del mundo de las telecomunicaciones^[13]. OFCOM considera que el modelo de corregulación es el más adecuado cuando los intereses de los operadores de maximizar ganancias están alineados con las soluciones a los problemas del sector y los objetivos de interés público.^[14] Es por esto que, anualmente, el regulador busca la posibilidad de disminuir la regulación existente para remplazarla por corregulación.

Sin embargo, de acuerdo con el GIRO, Colombia se encuentra actualmente en un nivel de maduración de tercera generación. Si bien se reconocen los esfuerzos que ha hecho el regulador en los últimos años en materia de simplificación normativa y Sandbox regulatorios que permiten avanzar hacia este nuevo enfoque regulatorio, esfuerzos adicionales deben ser tomados en consideración y la evaluación del régimen de calidad no debe ser una excepción. Establecer obligaciones de regulación que imponen indicadores que suponen exigencias exageradas a los operadores que puede llegar a desincentivar la ampliación de la cobertura por la imposibilidad de alcanzar los niveles exigidos, a pesar de que estos no necesariamente reflejan el estado de calidad de la prestación del servicio. Lo cual, al final puede afectar a los usuarios.

Es por esto que se insta a la CRC que en la revisión del régimen de calidad tenga en cuenta estas nuevas y más innovadoras formas de percibir la regulación y se apoye tanto en las observaciones de la industria como en la colaboración de aquellos reguladores que ya han tenido un recorrido más avanzado en este aspecto. Del mismo modo, se debe reconocer los retos al establecer indicadores de cumplimiento bajo estas metodologías, teniendo en cuenta la gran cantidad de factores involucrados en las observaciones (red del operador, percepción de usuario, terminal de usuario, aplicación, etc). Al igual que para los temas de

simplificación normativa y Sandbox regulatorio que son ejemplo para toda la región, la CRC puede continuar por dicho camino innovador en los demás regímenes regulatorios en beneficio de la sostenibilidad del sector y de los usuarios y avanzar cada vez más para convertirse en un regulador de quinta generación que le permitirá responder a las necesidades de evolución digital del país.

Reconociendo la apertura de la CRC para recibir y analizar las observaciones presentadas con anterioridad, con el ánimo de contribuir al ejercicio regulatorio, agradecemos de antemano la atención a los planteamientos realizados, los cuales tienen como propósito dar a conocer las mejores prácticas que identificamos en la materia. Sin otro particular por el momento, quedamos a su disposición para atender cualquier duda o comentario que pudieran tener respecto a la presente comunicación y aprovechamos la oportunidad para saludarlos de manera cordial.

Atentamente,



MARYLEANA MENDEZ
Secretaria General ASIET

^[1] ITU, Quality of Service Regulation Manual. Se puede acceder en el siguiente enlace: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-BB.QOS_REG01-2017-PDF-E.pdf

^[2] BEREC Guidelines detailing Quality of Service Parameters, 2019.
Se puede acceder en el siguiente enlace: file:///Users/laura/Downloads/8847-berec-guidelines-detailing-quality-of-se_0.pdf

^[3] ITU, Quality of Service Regulation Manual. Se puede acceder en el siguiente enlace: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-BB.QOS_REG01-2017-PDF-E.pdf

^[4] Ibidem. Traducción de la cita en inglés: “If a national regulatory authority imposes QoS standards, the delivery of services in excess of what many consumers strictly require can result”

^[5] Ibidem.

^[6] Ibidem.

^[7] Ibidem.

^[8] Cullen International. Quality of Service Practices Around the World. Se puede acceder en el siguiente enlace: <https://www.cullen-international.com/events/webinar/2019/12/Quality-of-Service--QoS----Quality-of-Experience--QoE---what-is-going-to-change-in-the-digital-world--.html>

^[9] ITU, Global ICT Regulatory Outlook 2020 Pointing the way forward to collaborative regulation.

Se puede acceder en el siguiente enlace: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-BB.REG_OUT01-2020-PDF-E.pdf

^[10] Ibidem.

^[11] Ibidem.

^[12] Anatel, Resolución Nº 629 del 16 de diciembre de 2013

^[13] Ofcom. Better Policy Making - Ofcom's approach to Impact Assessment. 26 de junio de 2010. Disponible en: <http://bit.ly/37p53S1>

^[14] Ofcom, “Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analyzing self- and coregulation”, diciembre de 2008. Disponible en: <http://bit.ly/37pXfzn>