

Asunción, 7 de setiembre de 2021.

Señor

**Presidente de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones**

**Ing. Juan Carlos Duarte**

**Presente**

De mi consideración:

Por medio de la presente me dirijo a Ud. y por su intermedio al Directorio de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) a fin de remitir los comentarios de la firma NUCLEO S.A. respecto al borrador del Plan Nacional de Telecomunicaciones 2021 – 2025.

En primer término debemos manifestar nuestras felicitaciones a la CONATEL por iniciar el proceso de consulta pública de este tercer quinquenio consecutivo del Plan Nacional de Telecomunicaciones 2021 – 2025 (PNT 2021 – 2025) que resulta una herramienta orientadora de las políticas públicas para el sector de las telecomunicaciones.

Refiriéndonos de manera específica a los aspectos relevantes del PNT 2021 – 2025 manifestamos cuanto sigue:

**- ASIGNACIONES DE ESPECTRO PARA 5G**

El PNT, si bien habla de un proyecto de modernización de las redes móviles y hace numerosas referencias a servicios montados sobre la tecnología 5G, no establece un cronograma para la asignación de las bandas de frecuencia de 3500 MHz ni de 2600 MHz, siendo éstas las bandas que deberán ser asignadas a la tecnología 5G.

Para los operadores de los servicios móviles resulta de fundamental importancia conocer cuál es el horizonte temporal que el regulador estima para la asignación de espectro y los criterios para su asignación, razón por la cual solicitamos que el PNT 2021 – 2025 incluya objetivos temporales para la asignación de espectro en las bandas mencionadas y defina los sistemas de adjudicación de espectro.

Entendemos que la retención de espectro disponible en manos del Estado genera ineficiencias en términos económicos y de capacidad de evolución tecnológica. En efecto con la asignación del espectro hoy ocioso, como es el caso de 2600 MHz, se abre la posibilidad de desplegar redes 5G y generar eficiencias en el manejo del tráfico de voz y datos que beneficiarán al usuario final con nuevos servicios que requieren de los atributos de la tecnología 5G y con eficiencias económicas, que permitirán el ahorro de recursos en la construcción de nuevos sitios que son necesarios para el aumento de capacidad de las redes.

Por lo expuesto solicitamos que en el marco del Capítulo 3 del PNT se establezca un cronograma de asignación de espectro como una de las metas del PNT.

**- ASEQUIBILIDAD DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES**

El PNT 2021 – 2025 hace un fuerte énfasis en la asequibilidad de los servicios de telecomunicaciones. Como bien define el PNT la asequibilidad representa que tan accesible son los precios de los servicios de telecomunicaciones para el usuario final y en este sentido se deja entrever que éste es un punto en cual debería trabajarse para que pueda lograrse una mayor penetración de los servicios.

La asequibilidad de los servicios no puede ser abordada sin considerar todo el ecosistema de costos de los servicios de telecomunicaciones, en especial aquellas variables de costo sobre las cuales la CONATEL tiene una incidencia directa, como ser el costo del espectro, el costo de las obligaciones sociales y regulatorias asociadas a las asignaciones de espectro y su renovaciones así como el plazo de las licencias.

Si desde el PNT se traza la política de imponer obligaciones regulatorias de cobertura en localidades que por sus condiciones de acceso (principalmente caminos y disponibilidad de energía eléctrica) o por su baja densidad poblacional no son rentables, los costos asociados a dichas obligaciones deberán ser subsidiados por los usuarios de otras zonas rentables, lo mismo ocurre con el costo del espectro y con las obligaciones sociales que se imponen con la renovación de las licencias de los servicios de STMC y PCS, dichos costos, que se han ido incrementando a lo largo del tiempo necesariamente deben ser pagados a través del precio del servicio al cliente final. Es decir que, cuanto mayor es la presión del regulador por obligaciones sociales, cobertura, calidad, precio del espectro, etc. mayores serán los costos del operador asociados a la prestación del servicio y por ende menor será la asequibilidad de los servicios. A esto se suma que toda la infraestructura de telecomunicaciones (hardware, software y planta externa) es 100% importada, cotizada y pagada en moneda extranjera.

Dicho esto, no se vislumbra en el PNT una estrategia que logre conjugar los mayores requerimientos regulatorios, que inciden en la estructura de costos de los servicios, con una política de incentivo a las inversiones que logre mejorar la asequibilidad de los servicios y en términos de mercado, al menos en el servicio móvil, la penetración ya ha llegado al 108% con lo cual no existe un mercado adicional a ser capturado y que permita pensar en diluir los costos del servicio por el crecimiento de la escala del mercado.

Por otro lado, en el análisis de la asequibilidad de los servicios, cuando éstos se comercializan en forma de paquetes combinados de minutos, mensajes y datos, como es el caso de la mayoría de los planes comerciales tanto prepago como pospago, se debería analizar el precio de la canasta de los servicios y se debe considerar el uso que el cliente realiza de cada componente de la canasta, ya que por ejemplo, en los últimos años el consumo de datos se ha incrementado sustancialmente en detrimento de los servicios de voz y el servicio de datos si ha experimentado una reducción constante de precio o un aumento de los megas disponibles para navegación.

En cuanto a la asequibilidad del servicio de banda ancha fija lo que puede observarse es un incremento de la cobertura y de la velocidad promedio ofertada al cliente que es consecuencia directa del incremento de la competencia en el mercado desde el año 2018.

Como conclusión, desde NUCLEO S.A. entendemos que, salvo las palancas de costos regulatorios asociados a la prestación de servicios (derechos de licencia, obligaciones sociales y regulatorias, tasas y aranceles) la mejor manera de asegurar la asequibilidad de los servicios es un mercado en competencia real que garantice precios justos, entendemos que la intervención regulatoria en la fijación de precios de los servicios de valor agregado no es un camino legalmente posible y tampoco es un camino que estimule las inversiones.

### - PENETRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

El segundo pilar del PNT es la penetración de los servicios de telecomunicaciones y analizando por servicio vemos que la penetración del servicio móvil ha llegado al 108%. Si bien es posible que se detecte algún bolsón puntual con baja penetración del servicio móvil el mismo podría deberse a una deficiencia de cobertura consecuencia de una zona geográfica con muy mal acceso terrestre, con muy baja densidad poblacional o sin servicio de energía eléctrica.

Los niveles de penetración del servicio de telefonía móvil encuentran a Paraguay en la media de América Latina que según GSMLA es del 104%, por lo que creemos que los esfuerzos del regulador por cubrir eventuales deficiencias de penetración deben ser analizadas teniendo en cuenta la rentabilidad social del esfuerzo económico necesario para remediar dichas deficiencias y realizando una comparación adecuada de servicios alternativos al de telefonía móvil para cubrir las necesidades de comunicación.

Según el PNT el 108% de penetración del servicio móvil se conjuga con un 96,7% de hogares que poseen terminales móviles y unas 270.000 personas sin conexión propia, datos que al 2019 (pre-pandemia) coinciden de manera exacta con el porcentaje de paraguayos que se encuentra dentro de la línea de pobreza extrema, segmento que eventualmente requerirá de políticas públicas especiales que le permitan salir del estado de vulnerabilidad en el que se encuentran.

En cuanto a la penetración del servicio de banda ancha fija el mismo, según el PNT es del 25,5% de los hogares y si bien la tasa de crecimiento anual de 2.2% de hogares es considerada por CONATEL como insuficiente no se observa en el PNT una estrategia de estímulo para la aceleración de la penetración del servicio lo cual se ve agravado por el cambio en el modelo de otorgamiento de licencia que en vez de ser licencia nacional, como era bajo la vigencia de la Resolución N° 190/2009, se ha convertido en un sistema de asignación de licencia por distrito, con un complejo sistema de determinación del derecho de licencia, que a nuestro criterio, debe ser revisado y flexibilizado a fin de que la expansión de la cobertura de redes fijas, durante el plazo de la licencia, obedezca a las oportunidades que brinda el mercado.

Los planes de inversión que se ponen a consideración de CONATEL al momento de solicitar la renovación de las licencias no pueden ser considerados como planes inalterables ya que los mismos se simulan sin conocer una serie de variables como por ejemplo las acciones comerciales de despliegue de red de la competencia y en consecuencia, para distritos que por su densidad poblacional no soportan el repago de la inversión de más de una red fija, la CONATEL debe ser lo suficientemente flexible para que las inversiones programadas para el distrito X puedan ser redireccionadas al distrito Y, lo cual permitirá acelerar las zonas de cobertura y aumentar el porcentaje de penetración del servicio.

### - **DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA – MUNICIPIOS**

Un aspecto de trascendental importancia para garantizar la calidad de los servicios de telecomunicaciones es el relacionado con el normal despliegue de infraestructura que a la fecha resulta obstaculizado por las diferentes ordenanzas municipales que rigen la materia o que incluso prohíben el despliegue de nueva infraestructura.

Estas dificultades, que son conocidas por la CONATEL, requieren de una acción política decidida por parte del Poder Ejecutivo a fin de que el mismo proponga al Congreso Nacional un proyecto de ley para el despliegue de infraestructura de comunicaciones, considerando que los servicios de telecomunicaciones son parte de una red nacional, no municipal y forman parte del esqueleto de infraestructura del país.

La otra herramienta que posee la CONATEL es la de las asignaciones de beneficios sociales, debiendo éstos beneficios ser direccionados a los municipios que faciliten el despliegue de infraestructura ya que resulta contradictorio asignar telecentros o computadoras con servicios de internet a un distrito que obstaculiza el despliegue de servicios de telecomunicaciones.

La industria móvil ya ha trabajado de manera conjunta con CONATEL en la redacción de un proyecto de ley, pero el mismo hasta la fecha no tuvo ingreso al Poder Legislativo por lo que

instamos a la CONATEL para que dentro del PNT se establezca como meta la remisión del proyecto al Congreso Nacional.

### - **PLAZOS DE LICENCIA – MODIFICACIÓN DE LA LEY**

El Paraguay tiene uno de los plazos de licencia de servicios de telecomunicaciones más corto del mundo y el más corto de la región, siendo éste uno de los principales obstáculos para la implementación de proyectos de largo plazo.

Los reducidos plazos de licencia agregan un componente de incertidumbre y riesgo a la hora de evaluar y financiar proyectos de inversión así como de estimación de recupero de inversiones tan importantes como la del espectro, por esta razón creemos muy oportuno que el PNT tenga una propuesta y meta de modificación del marco regulatorio que para el efecto solo implica la modificación del art. 73 inc. c) de la ley de telecomunicaciones.

En este sentido, considerando que las licencias en la región tienen un promedio de duración de 17 años, entendemos que las licencias en Paraguay no podrían tener una duración menor a quince años.

### - **SERVICIOS CONVERGENTES**

Celebramos y compartimos que el PNT hable de un escenario ideal de neutralidad de red y de servicios convergentes sobre la red de internet (OTT), sin embargo, el reglamento de internet, modificado en el año 2020 por Resolución N° 1186/2020, es absolutamente contradictorio con éstos principios ya que establece, irregularmente, que las personas que ofrecen contenidos y que a su vez sean propietarios de la red de transporte de dicho contenido deben obtener autorización previa de la CONATEL.

La oferta de contenidos, de cualquier tipo, no es una materia que pueda ni deba ser objeto de la regulación del servicio de internet ya que éste es un medio para la transmisión de los contenidos disponibles en la red. Lo que si debe hacer el regulador es garantizar la neutralidad de la red.

La regulación vigente de internet, lejos del escenario ideal que pretende el PNT, pone a los operadores nacionales que distribuyen contenido en una situación de desventaja respecto a los proveedores de contenidos del exterior e inhibe su desarrollo ya que, si el operador local de internet pretende ofrecer un contenido, estará sujeto a regulaciones a las que otros oferentes de contenidos del exterior no están sujetos, desalentando no solo la inversión para el desarrollo de nuevos contenidos sino que además desalienta la suscripción de nuevos acuerdos que podrían beneficiar al usuario final.

NUCLEO S.A. advirtió en su oportunidad que la pretensión de regular contenidos es doblemente inconstitucional, primero porque atenta contra la libertad de expresión y segundo porque crea condiciones discriminatorias en perjuicio de quienes poseen red para la distribución del contenido.

Si el PNT pretende, como política pública, promover el desarrollo de contenidos y así incentivar la demanda de los mismos, debe primero remover los obstáculos que impiden dicho fin y realizar una revisión urgente del reglamento del servicio de internet.

### - **DERECHOS DE LICENCIA**

Los criterios para la determinación del derecho de licencia están establecidos en el art. 70 de la ley 642/95, modificado por la ley 4179/11 y los decretos reglamentarios aplicables.

Sobre los derechos de licencia aplaudimos que la CONATEL manifieste la intención de una reglamentación “compatible y habilitadora de la inversión”, para ello es necesario revisar y transparentar el marco legal de referencia a fin de que el mismo sea claro y estable en el tiempo. Históricamente la CONATEL ha fijado los derechos de licencia para los servicios de telefonía móvil e internet aplicando una escala del 1% al 5% sobre el monto de las inversiones declaradas, porcentajes que provienen de la Resolución 211/97.

A partir de la Resolución 1914/2017, que estableció obligaciones regulatorias en el marco de las renovaciones de licencia de los servicios de PCS y STMC, se generaron obligaciones económicas adicionales que gravan el derecho de licencia y por ende deben ser consideradas como parte del derecho de licencia, siendo de hecho un gravamen indirecto. El mismo comentario vale para la renovación de las licencias de 1700 / 2100 y de 700 MHz que en sus pliegos establecieron obligaciones sociales no solo como parte de las condiciones de la adjudicación de licencia sino también para sus renovaciones.

Con respecto a la determinación del derecho de licencia del servicio de internet y transmisión de datos a la fecha el criterio resulta confuso pues para el servicio móvil la licencia es nacional mientras que para los servicios fijos la licencia es por distrito y con limitaciones de cantidad de estaciones radiobases por distrito, así como otros factores de cálculo que hacen sumamente complejo determinar el monto a pagar en concepto de derecho de licencia por lo que instamos a una revisión profunda del marco normativo.

En resumidas cuentas el PNT creemos que debería, en función al interés de la universalización del servicio, establecer una política de estímulos a la inversión y no una política de mayor recaudación y cargas sociales sobre la inversión. Los beneficios fiscales y sociales serán una consecuencia indirecta de la universalización que vendrán como consecuencia de mayores ventas y como consecuencia del desarrollo del ecosistema digital que tiene como soporte a los servicios de telecomunicaciones.

## - **CONDICIONES ACTUALES DE LAS RESOLUCIONES DE LICENCIA**

Las actuales resoluciones de licencia se han convertido en resoluciones reglamentarias que restan libertad y flexibilidad a los operadores tanto para evolución tecnológica como para incrementar sus inversiones, eliminándose así el principio de neutralidad tecnológica que permitió avanzar a la industria sin demoras regulatorias.

La CONATEL, como promotora de los servicios de telecomunicaciones, debería contemplar en el PNT principios regulatorios que incentiven la evolución tecnológica en favor del usuario, estableciendo tecnologías de base pero nunca impidiendo la evolución hacia nuevas tecnologías para la prestación de los mismos servicios.

La excesiva reglamentación de las resoluciones de licencia dieron lugar a innumerables sumarios por aplicación del art. 104 inc. a) de la ley 642/95 (autorización previa de la CONATEL) lo que ha constituido un freno a la evolución de los servicios ya que ninguna de las excesivas previsiones tecnológicas contenidas en la licencia pueden ser modificadas (evolucionada) sin la autorización previa de la CONATEL lo cual se obtiene luego de un prolongado y publicitado proceso, que reduce los incentivos para que la innovación para aprovechar las oportunidades del mercado.

## - METAS

El apartado 3 del PNT contiene las metas del mismo, sin embargo las mismas no están establecidas con lo cual resulta imposible hacer consideraciones de las mismas y ello resulta particularmente preocupante porque de dichas metas dependerá la factibilidad del PNT. Solicitamos formalmente que las metas del PNT también sean sometidas al proceso de consulta pública a fin de que las mismas puedan ser discutidas.

## - PUBLICIDAD Y ACTUALIZACIÓN DE RESOLUCIONES DEL DIRECTORIO

Si bien la página web de la institución posee cierta información de resoluciones de directorio la misma no se encuentra actualizada en lo que a resoluciones aprobadas por el directorio respecta. La actualización, al menos semanal, de las resoluciones aprobadas por el directorio resultan de mucha utilidad para los regulados, atendiendo a que con frecuencia las mismas no son notificadas ni publicadas en la gaceta oficial, por lo que entendemos que en línea con las disposiciones de la Ley 5282/2014 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, sería de gran utilidad la publicación de las resoluciones del directorio.

De esta manera, agradeciendo a la CONATEL que haya abierto el PNT 2021 – 2025 a consulta pública y ratificando el compromiso de NUCLEO S.A. de seguir apostando por el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones el Paraguay, me despido de Ud. muy atentamente.

**Mario Ardisson**  
**Apoderado**  
**NUCLEO S.A.**