

Montevideo, 07 de septiembre de 2021

A la Atención de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Paraguay

Asunto: Comentarios de ASIET con motivo de la Consulta Pública sobre el Proyecto de Plan Nacional de Telecomunicaciones para el periodo 2021 – 2025 (PNT 21 – 25).

De mi mayor consideración,

ASIET es una asociación compuesta por operadores públicos y privados del sector telecomunicaciones y audiovisual cuyo objetivo es fomentar el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en América Latina, a través de la promoción del diálogo público-privado y el apoyo a iniciativas que favorezcan la reducción de la brecha digital y el avance en la transformación Digital. De forma permanente, la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones da seguimiento y analiza las diversas acciones y propuestas relacionadas con la regulación y el funcionamiento del sector, y de manera respetuosa contribuye a la reflexión que se realiza en los diferentes países de América Latina respecto a los factores que inciden en las posibilidades de maximizar el impacto positivo que generan las telecomunicaciones para toda la población.

En el ejercicio de nuestras funciones, quisiéramos compartir algunas reflexiones y comentarios que consideramos de relevancia para fortalecer el contenido del Plan Nacional de Telecomunicaciones para el periodo 2021 – 2025 (PNT 21–25) e impulsar el desarrollo futuro en el país este sector estratégico para el crecimiento y el bienestar socioeconómico, como señalan organismos como CEPAL o la OCDE¹. La digitalización es clave para acelerar la recuperación a través de la mejora de la productividad, siendo las redes de conectividad la base de la transformación digital. Por ello, es esencial contar con un Plan consensuado, como parte de una agenda digital transversal discutida y ejecutada desde el más alto nivel de gobierno, con políticas públicas congruentes con los objetivos de conectividad. Con metas concretas, medibles y realistas.

¹ Perspectivas económicas de América Latina 2020 'Transformación digital para una mejor reconstrucción'. (OCDE, CAF, CEPAL, Comisión Europea). 2020, p. 11. Disponible en: <https://tinyurl.com/2ha9nmdr>

Este sector afronta importantes dificultades para mantener el ritmo inversor, con un entorno económico y regulatorio que dificulta su desarrollo. Algunas de estas trabas pueden observarse en la alta fiscalidad, las dificultades para el despliegue de infraestructura, las condiciones onerosas en el acceso al espectro, o los cambios en el mercado que no han tenido reflejo en las regulaciones -con la consecuente caída del ARPU²-.

Pese a ello, la extensión y calidad de los servicios en Paraguay ha avanzado notablemente en los últimos años gracias a los más de USD 1500 millones de inversión realizada por los operadores desde 2014 (sin contar las licitaciones de espectro). Prueba de esto es cómo las redes sostuvieron en 2020 los aumentos de la demanda de tráfico a partir de las medidas de aislamiento para contener la pandemia. Este periodo de enormes dificultades sanitarias y económicas ha puesto aún más de manifiesto la importancia de contar con unas redes de telecomunicaciones robustas, y ha enfatizado su papel esencial para el mantenimiento de la actividad económica, educativa, el relacionamiento social y el entretenimiento. Las telecomunicaciones han sido un aliado fundamental en el combate a la pandemia, y como refleja el PNT 2021-2015, post covid habrá aún más crecimiento en la demanda de los servicios, lo que representa un desafío para las empresas y para el sector público.

Hoy, el 69% de los paraguayos accede a Internet, un avance de 19 puntos porcentuales en 6 años, situando a Paraguay como uno de los países de la región con un desarrollo más acelerado en materia de ampliación del acceso. Paraguay alcanzó en 2020, 27.4 suscripciones por cada 100 hogares (un aumento del 44% desde 2018); el acceso a TV Paga creció en este periodo del 23% al 31% de los hogares; y la penetración de la Banda Ancha Móvil creció hasta el 61.2% en 2020, un resultado muy por encima del objetivo del 40% del PNT 2016-2020.

Frente al objetivo de que el 80% de la población tuviese acceso a servicios de telefonía móvil, se ha alcanzado al 97,9%. Respecto de la cobertura es muy reseñable que en 2019 la tecnología cubriese al 98,11% de la población y la 4G al 96,6%. Mientras que en lo relativo a la asequibilidad, a pesar de las ambiciosas metas del Plan 2015-2020, es destacable que los precios de la banda ancha fija se hayan reducido un 38% en este periodo. También resulta positiva la importante reducción respecto de las tarifas de interconexión.

Estas cifras muestran un importante desarrollo del sector, y el fuerte compromiso de los operadores de telecomunicaciones en Paraguay -públicos y privados-, quienes forman parte de nuestra asociación. Esta industria comparte con el sector público la preocupación por el cierre de las brechas digitales y la necesidad de universalizar el acceso a los servicios, con las adecuadas condiciones de cobertura, calidad y asequibilidad. Ello requiere de importantes inversiones, en concreto, según estimaciones de Analysys Mason para el Centro de Estudios de

² Average revenue per user. Refiere a 'Ingresos Promedio por Usuario'. En América Latina se han venido reduciendo de forma constante. 'Transformación Digital. Compartición de Infraestructura en América Latina y el Caribe' (BID), 2020. p. 13. Disponible en: <https://tinyurl.com/3s7m6rr7>

Telecomunicaciones de América Latina (cet.la), para el periodo 2020-2025 será necesario en Paraguay un volumen de inversión de USD 1600 millones para alcanzar niveles de conectividad a la altura de los países más desarrollados. Creemos que gobiernos y reguladores desarrollan una tarea esencial en la promoción de las condiciones adecuadas para las inversiones necesarias que permitan seguir el paso de la evolución tecnológica y llegar a todos los ciudadanos, por lo que consideramos fundamental dotar a la industria de un entorno de seguridad jurídica y certidumbre que fomente el adecuado desarrollo del sector.

En aras de lograr que el PNT 21-25 sea realmente un instrumento de política que guíe las acciones para el cumplimiento de los objetivos respecto de la expansión de la cobertura, el aumento de la penetración, y la mejora de los índices de calidad y la asequibilidad, sería fundamental que estableciese metas precisas con indicadores adecuados técnicamente, pero sobre todo que describiese y desarrollase las herramientas en materias de incentivos -normativos, regulatorios o fiscales - para la promoción de la industria, de modo que los objetivos compartidos no supongan una carga sobre operadores y usuarios, si no un estímulo para el desarrollo del sector. Ello, a través de adecuadas definiciones para facilitar el despliegue de nuevas tecnologías, la puesta a disposición de suficiente espectro radioeléctrico en condiciones adecuadas, o la revisión de normativa obsoleta y de condiciones fiscales que son un freno al desarrollo y a la reducción de costos y precios. Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo señala que este tipo de instrumentos:³

[...] parte de un diagnóstico que identifique las brechas de conectividad existentes, las cuales se pueden plasmar en un mapa de infraestructura y de población. Además de programas específicos con metas, horizonte temporal y recursos concretos, las autoridades públicas tienen la capacidad de facilitar de manera determinante el despliegue de infraestructura de banda ancha simplificando los procedimientos y costos de obtención de licencias y permisos, tanto de ámbito nacional (por ejemplo, de operador de infraestructura de banda ancha) como de ámbito local (por ejemplo, de derechos de vía).

A su vez, se hace necesario una reevaluación técnica y rigurosa en materia de asequibilidad que se condiga con los números ciertos de penetración actual de los servicios. La mejora de la asequibilidad es una consecuencia natural de la competencia en el mercado, de la innovación, el dinamismo y la pluralidad de oferta, por ello, sobrerregulaciones en la materia empujan en el sentido opuesto al deseado.

Del mismo modo, la sobrerregulación en materia de calidad resulta innecesaria y puede incrementar los costos, lo que influiría negativamente en el desarrollo y acceso a los servicios. Las normativas que establezcan estándares de calidad deben hacerlo siguiendo criterios internacionalmente aceptados y de acuerdo a la práctica establecida

³ Los refiere de manera general en la región como Planes Nacionales de Banda Ancha. Prats Cabrera, Joan Oriol. La gobernanza de las telecomunicaciones: hacia la economía digital. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2017, p. 28. Disponible en: <https://tinyurl.com/yeock8me>

en mercados de referencia. En este sentido, es clave que la puesta en marcha de la reglamentación referida al Reglamento de Calidad de Servicio (RD 1662/2021) sea adecuada. En este punto, OCDE ha señalado desde hace algunos años la importancia de “garantizar que los marcos legales y regulatorios generales y específicos del sector permitan aprovechar las oportunidades digitales” mediante su revisión según corresponda y “la evaluación de las implicaciones de las nuevas legislaciones sobre las necesidades digitales de los gobiernos como parte del proceso de evaluación del impacto regulatorio”.⁴

Las TIC generan importantes beneficios económicos y sociales, mejoran la productividad, estimulan la actividad innovadora e impulsan la inclusión social. Así, en casos donde se han reducido o derogado impuestos al sector, los niveles de conectividad se han incrementado. Por ello, la carga fiscal sobre los servicios de telecomunicaciones debe ser razonable y coherente con las externalidades económicas positivas que la industria genera. En particular, se deben considerar los incrementos de recaudación que se producen como efecto dinámico derivado de una mayor disponibilidad y uso de servicios avanzados de telecomunicaciones. Por ello, sería positivo que el PNT 21-25 considerase estímulos fiscales pro desarrollo del sector para lograr sus objetivos.

Al mismo tiempo, el acceso efectivo a los servicios no depende solo de la cobertura y el nivel de precios, es necesario considerar facilidades al acceso a dispositivos -siendo la reducción de disponibilidad de computadoras y uno de los datos más negativos respecto del PNT anterior-, y el fomento efectivo de las adecuadas habilidades digitales, también para el uso productivo de las TIC. En cualquier caso, es destacable que los objetivos que sí dependen de forma directa de los operadores de telecomunicaciones sí han avanzado adecuadamente, incluso mejor de lo previsto.

Desarrollo de la Banda Ancha Fija en Paraguay

Como reconoce el PNT 21-25 el acceso a servicios fijos en Paraguay ha venido aumentando de forma constante en el país, aunque aún persisten retos relevantes en la materia para garantizar un adecuado acceso de toda la población. En este sentido, es necesario considerar las particularidades de Paraguay relativo no solo a su orografía, sino también a su condición de mediterraneidad, y los importantes pasos que en la materia se han dado desde el sector público y privado de telecomunicaciones. Prueba de ello es la buena evolución de los datos de conectividad internacional a internet donde se ha venido reduciendo el rezago respecto de la región, y resultan positivas algunas recomendaciones del plan como el incremento del número de IXPs, el aumento de la capacidad de los caché y data center locales, o promover y aumentar la interconexión local de tráfico de datos entre PSI nacionales en el contexto de acuerdos.

⁴ OCDE. OECD Recommendation on Digital Government Strategies. 2014, p. 8 y 9. Disponible en: <https://tinyurl.com/yegg3l84>

Como se señaló, las suscripciones a internet fijo han crecido sobre la media regional más que duplicándose desde 2015, la velocidad ha mejorado -mientras que en 2017 apenas 1.800 conexiones superaban los 10mbps, en 2019 ya eran más de 300.000-, y también mejoró la asequibilidad, tal como reconoce el PNT debido al incremento de la renta media del país y a la reducción de las tarifas medias ofrecidas, sobre todo desde 2018. Continuar avanzando pasa también por la puesta a disposición por parte de CONATEL y de las autoridades públicas de las herramientas necesarias para hacer crecer la cobertura y penetración de los servicios, pudiendo contemplar en el PNT 2021-2025 medidas para facilitar el despliegue de infraestructura o considerar subsidios a la demanda para familias en condición de vulnerabilidad.

Los planes de banda ancha deben tener un carácter ambicioso pero realista, adaptado a las condiciones socioeconómicas de cada país, siendo esencial que los operadores desarrollen un papel principal en la elaboración y diseño de estos planes, y su posterior ejecución.

Desarrollo de la Banda Ancha Móvil y acceso al espectro radioeléctrico

Es esencial disponer de espectro suficiente, ahora y en el futuro, y armonizado a nivel internacional para garantizar la calidad de los servicios. Como se ha mencionado, el 97,9% de la población tiene acceso a servicios móviles, con una amplia cobertura en 3G y 4G. No obstante, existen retos en materia de asequibilidad, aumento de la velocidad, cobertura rural o en rutas viales. A su vez, aún una gran cantidad (79%) son líneas prepago. El principal activo para la modernización de las redes que se requiere es el espectro radioeléctrico, sin embargo, el PNT 21-25 no hace mención específica a la puesta a disposición de más espectro para los operadores, ni mejoras en las condiciones de licitación, pagos por uso del espectro o futuras licitaciones. En concreto para el periodo que abarca el plan, es clave que exista certidumbre sobre las condiciones del próximo plan plurianual de espectro y las determinaciones del poder público respecto de las bandas 3.5GHz y 2.6GHz.

En general, aunque no es materia del PNT 21-25, Paraguay requiere considerar la posibilidad de actualizar la Ley 642/95 de Telecomunicaciones para ampliar, tal como recomiendan las mejores prácticas y la experiencia internacional, los plazos de concesión, desde los 5 años actualmente vigentes en Paraguay hasta al menos 20 años, en línea con las normativas actuales de la región Ello, en aras de otorgar mayor previsibilidad a la industria, fomentar la inversión y el despliegue de redes. Es crucial contar con una política de espectro que facilite el acceso a este recurso, evitando la escasez artificial, estableciendo el avance de la digitalización como elemento fundamental de dicha política. Mantener modelos de licitación con foco recaudatorio de corto plazo pueden generar dificultades en los operadores a la hora de desplegar redes, perjudicando asequibilidad de los servicios para los usuarios. Las mismas precauciones deben ser consideradas respecto de las obligaciones impuestas en los concursos de espectro, para evitar que tengan impactos negativos en costos y en precios.

Respecto del uso de espectro para servicios 4G, y las futuras adjudicaciones para servicios 5G, es imprescindible evitar riesgos de uso ineficiente del espectro, priorizando su puesta a disposición para empresas de servicios de telecomunicaciones que cuentan con la capacidad de inversión y el *Know how* necesario para su desarrollo. Los derechos de espectro deben asignarse a quienes sean capaces de generar el mayor beneficio social con su uso.

En definitiva, dado que la adecuada gestión del espectro constituye un elemento clave para masificar la conectividad móvil y cerrar la brecha digital, promover el desarrollo de los servicios y la competencia, es clave que el PNT 21-25 dé certezas sobre el uso futuro del espectro para 4G y 5G, considere las medidas necesarias para la promoción adecuada de su uso, la revisión y actualización de las cargas fiscales y obligaciones asociadas, y establezca incentivos adecuados para el despliegue de redes y la compartición voluntaria de infraestructura, sobre la base de acuerdos entre las partes, de modo de garantizar que no se desincentive la inversión.

Estas consideraciones en el PNT 21-25 redundarían en beneficio de mayor cobertura, mayor calidad, mayor penetración y más asequibilidad para los usuarios. Es positivo el planteo del Plan respecto de la realización de acuerdos interinstitucionales (MEC, MIC, MITIC, MSPBS, gobiernos locales, otros) y con los proveedores de servicios de telecomunicaciones, en este punto es fundamental desarrollar normativas adecuadas de alcance nacional que faciliten la instalación de infraestructura activa y pasiva para la conectividad. Eliminar trabas locales para el despliegue de antenas, reducir costos, pero también plazos de aprobación simplificando trámites y homogeneizando la reglamentación.

Se deben favorecer regulaciones de alcance nacional para el despliegue de redes, minimizando la superposición de ordenamientos y el alcance de las normativas locales, ya que la instalación de torres y antenas de servicios inalámbricos es prioritaria para el cierre de la brecha digital, todos los niveles de gobierno deben dar facilidades para su instalación. Las mejores prácticas a nivel internacional refieren los beneficios de estos avances como sistemas de ventanilla única o silencio positivo, y eliminación de permisos para cierto tipo de antenas. Respecto del PNT 21-25 se hace necesario clarificar lo referido a una Licencia Única General, la cual debería referirse específicamente a operadores que ofrecen servicios de telecomunicaciones.

Asimismo, cabe mencionar la importancia de los servicios móviles respecto de la inclusión financiera. Especialmente en un país y una región donde buena parte de la población aún no está bancarizada en el sentido tradicional. Servicios como las billeteras son de especial utilidad entre la población en situación de vulnerabilidad y personas que viven en ámbitos rurales alejados de los centros financieros, pues promueven su empoderamiento e independencia, con un impacto especialmente positivo para las mujeres.

Por otro lado, en cuanto al análisis de pérdida de asequibilidad que plantea el PNT 2021-2025 cabe aclarar que es recomendable, debido a la evolución del uso de los servicios, considerar los costos de los servicios no por minutos de llamada -elemento que ha reducido fuertemente su uso- si no por megas disponibles en los planes.

TV por suscripción

En el caso de los servicios de TV paga, donde se presenta un aumento promedio de los precios desde 2015, es necesario que se consideren diferentes factores como la propia mejora de los servicios -no solo en cuanto a contenidos-, pero también el desafío que supone la nueva competencia respecto de los servicios de Video On Demand en plataformas sobre internet quienes poseen menores obligaciones fiscales y regulatorias, los cambios de hábitos en el consumo de los usuarios, y la competencia desleal que supone para este mercado la piratería de contenidos audiovisuales. Es clave ampliar las políticas transversales para la lucha contra la piratería, considerando que sólo la distribución de contenidos ilegales en línea provoca pérdidas potenciales anuales de más de USD 5.000 millones al mercado legal de TV de pago, y fuertes pérdidas de recursos para autoridades fiscales. Es vital seguir profundizando los esfuerzos coordinados en combatir el consumo de contenido ilegal, en aras de fomentar el desarrollo de este sector, la generación de empleo, promover la seguridad y derechos de los usuarios e incentivar la mejora de la calidad de la oferta y la asequibilidad de los servicios.

Uso de los Fondos de Servicio Universal

Los Fondos de Servicio Universal son una herramienta clave para desarrollar políticas tendentes al cierre de las brechas digitales. Es positivo que tal como menciona el PNT los proyectos de uso del FSU puedan estar coordinados con gobiernos municipales, gobernaciones y otras instituciones de gobierno. No obstante, es esencial contar con los operadores en la implementación y uso de los mismos de forma eficiente para llevar servicios a zonas no rentables. Si los proyectos financiados con fondos de servicio universal se separan del mercado y sus actores se corre el riesgo de que los recursos terminen en desuso o bien no sean efectivos en su desarrollo.

Para el uso eficiente de los FSU se debe analizar técnicamente cuales son las barreras estructurales para completar la universalización del acceso, de manera específica para Paraguay, relativas no solo al despliegue de redes, sino a la disponibilidad de ingreso de las familias, el acceso a dispositivos, o el desarrollo de habilidades digitales entre la población para que se tenga una adecuada conciencia de las posibilidades de uso y de las oportunidades que brindan los servicios TIC.

En la Región están en marcha procesos de reconceptualización de los Fondos de Servicio Universal ya que en muchos casos no han funcionado adecuadamente en su implantación y uso, por lo que se debe pensar en cómo construir el círculo virtuoso que supone más cobertura, más asequibilidad, más mercado, más ingresos y más inversión. Es crucial ordenar adecuadamente la implementación de los recursos de un Fondo de Servicio Universal,

y considerar preferentemente iniciativas *de Play or Pay* (obligaciones de hacer) como las recientemente aprobadas en el Decreto 126 de julio de 2021 que reforma el Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en Ecuador⁵. El *know how* de los operadores de redes hace que resulte más eficiente la implementación directa de estos recursos para expandir la conectividad, que la creación de nuevas entidades administradoras. A su vez, cada vez existen más ejemplos de subsidios públicos a la demanda a través de esta y otras vías, como los planes de Hogares Conectados en Colombia y Costa Rica. Sin embargo, el PNT solo prevé el uso de recursos del FSU para la provisión de infraestructura. A su vez, parece prematura la propuesta de utilizar los FSU en Paraguay para apalancar el despliegue de la futura red 5G, siendo recomendable que se pueda priorizar el acceso de la ciudadanía a los actuales servicios fijos y 4G, subsidiando su acceso donde pueda ser necesario y posible.

A modo de conclusión, la normativa y planes para el sector deben nacer del diálogo y el consenso entre todos los actores involucrados, para garantizar que las políticas sean efectivas. Al mismo tiempo es necesario que los diagnósticos sean técnicos y las medidas estén acompañadas de un adecuado análisis de impacto. Los objetivos del plan deberían contener metas definidas, claras, realistas y medibles, pero sobre todo, contar con los incentivos necesarios de política pública para promover su cumplimiento. La actualización y revisión normativa para eliminar obligaciones obsoletas, apoyar la reducción de costos desde la racionalización y adecuación fiscal, dar la adecuada flexibilidad a los marcos que rigen el sector, o acompasar los tiempos de la regulación a los avances tecnológicos, son elementos fundamentales que redundarían en la mejora de penetración asequibilidad de los servicios.

Respecto de la revisión y flexibilidad normativa, existen experiencias positivas a nivel internacional como los *sandboxes* regulatorios en marcha en Colombia, que buscan flexibilizar la regulación sectorial, y pueden ser un ejemplo para mejorar el entorno económico de la industria y ayudar a la promoción de inversiones. Del mismo modo, en Colombia se ha demostrado que los procesos de revisión de normativa vigente por medio del Análisis de Impacto Regulatorio (AIN), permiten identificar las cargas que supone para los operadores la implementación de medidas regulatorias. De esta forma se pueden simplificar ciertas obligaciones, así como eliminar normativa en desuso o ineficaz para el cumplimiento de los objetivos del regulador.

Como se mencionó, y reconoce el plan, la asequibilidad es una consecuencia natural de la competencia en el mercado. No generar buenas condiciones para la inversión en telecomunicaciones supondría menos avances en conectividad, cobertura y capacidad y podría lastrar la recuperación económica al no maximizar las oportunidades

⁵ La normativa prevé que el aporte de los prestadores de servicios de telecomunicaciones pueda ser cancelado total o parcialmente mediante la ejecución del plan de inversiones anuales, el cumplimiento de obligaciones de hacer acordadas con el organismo regulador o a través de la prestación de servicios en zonas priorizadas o segmentos vulnerables de población.

de crecimiento que supone la transformación digital transversal de las industrias. Un abordaje holístico de las necesidades del sector para su desarrollo, en un contexto de transformación y evolución tecnológica, como debería contener el PNT 21-25, debería profundizar aún más en el entendimiento de las transformaciones tecnológicas que se han producido en las últimas décadas y sus profundos impactos en la forma de producir y consumir bienes y servicios de comunicaciones. La transformación digital de Paraguay pasa por la mejora y ampliación de los servicios de telecomunicaciones, clave para mejorar la productividad en el país con el desarrollo del IoT, las *smart cities*, los vehículos autónomos o la telemedicina. Desarrollar la infraestructura digital es clave también para sectores como el agroindustrial, manufacturero, logístico, transporte, hidrocarburífico, financiero y la economía del conocimiento.

Agradeciendo la atención a la presente comunicación, nos ofrecemos para participar en los espacios de conversación sobre el Plan que se dispongan, y estamos a su disposición para reunirnos con objeto de comentar a detalle cualquiera de los puntos expuestos y resolver cualquier duda o comentario que pudieran tener.

Sin otro particular por el momento, le envío un cordial saludo.

Atentamente,



Maryleana Méndez
Secretaria General de ASIET