

ANEXO I

MODELO DE RELATO DE EXPERIENCIA CONCRETA

TÍTULO

Fecha de presentación: 31 de Enero de 2011

Región:

País: REPUBLICA DOMINICANA

Tipo: PROGRAMA

Autor: Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)

Datos para las comunicaciones: dirección, teléfono, correo electrónico: **Julissa Cruz Abreu**, Abraham Lincoln, No. 962, Edificio Osiris Santo Domingo, República Dominicana. Teléfono 829 378-6033. E-mail jcruz@indotel.gob.do

ÍNDICE

Resumen

El 30 de septiembre del año 2009 se implementó la portabilidad numérica en la República Dominicana producto del compromiso asumido con la firma del Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA). Para cumplir este objetivo el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) agotó un proceso que conllevó la elaboración del Reglamento que normó el proyecto y estableció el procedimiento de ejecución del mismo.

El tiempo de implementación de la portabilidad numérica fue de tres años y conllevó el involucramiento del Estado Dominicano a través del Regulador: INDOTEL, de las prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, de las asociaciones de consumidores y del apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

La portabilidad numérica ha hecho que el mercado de telecomunicaciones se vuelva más competitivo. En efecto, el cambio permite a los usuarios de servicios de telefonía cambiar de proveedor de servicios manteniendo su mismo número de teléfono. Así los usuarios pueden exigir servicios telefónicos de calidad y la libertad de elección del proveedor de servicios más conveniente. Asimismo, la portabilidad está contribuyendo a una desconcentración del mercado, ya que a partir de la implementación un mayor número de usuarios han decidido abandonar las prestadoras grandes para irse a las pequeñas.

1. Cuestiones tratadas

La alta valoración al número telefónico que identifica a cada uno de los usuarios de los servicios de telefonía es una de las principales razones por las que éstos deciden no cambiar de prestadora de servicios. Esta situación ha promovido que la evolución tecnológica y regulatoria en el sector de las telecomunicaciones haya permitido el desarrollo de la portabilidad numérica, lo cual permite al cliente conservar el número asignado al momento de cambiar de empresa operadora, servicio, o ubicación geográfica.

El Reglamento de Portabilidad Numérica se aprobó de manera definitiva en agosto del 2006. Posteriormente, el INDOTEL aprobó las especificaciones administrativas y técnicas de red elaboradas por las prestadoras de servicios públicos de telefonía para la ejecución del proyecto y supervisó el proceso de instalación en lo que respecta a las adecuaciones de redes y sistemas de las empresas telefónicas para hacer posible la portabilidad y en lo relacionado a la instalación del Sistema Central de Portabilidad, además de la ejecución de los cronogramas establecidos.

El Reglamento establece que los costos derivados de la actualización de los elementos de red y de los sistemas necesarias para lograr la portabilidad deberán ser costeados por cada prestadora de servicio telefónico. Sin embargo, las prestadoras podrán recuperar estos costos a través de una contraprestación económica de los usuarios, cuyos términos fueron aprobados por la INDOTEL.

Se tomó en consideración que la inversión en este campo de ningún modo se encontraba relacionada con la cantidad de clientes que lo utilizarían. Por esta razón se estableció que la financiación del sistema de portabilidad no podía recaer de manera exclusiva sobre los clientes que, efectivamente, decidieran portarse en un momento dado del tiempo, ya que puede convertirse en una seria restricción al hecho de portarse. Por esto se optó por un cargo único y a bajo costo a ser cobrado a la totalidad de los usuarios.

Un reto importante fue el análisis del alto costo de implementación de la portabilidad numérica. Aquí la asistencia económica (USD\$ 40,000) otorgada al país por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del Proyecto para la Implementación del DR-CAFTA, fue fundamental. Estos recursos se destinaron a una consultoría que permitió una reducción considerable en los costos de adecuaciones de redes y sistemas para hacer posible la portabilidad por parte de las empresas.

Para la determinación del monto a pagar por concepto de dicha contraprestación económica, el INDOTEL ordenó la realización de una auditoría de los costos de inversión asociados a la portabilidad, los cuales según las empresas ascendían a la suma de US\$ 38.85 millones de dólares. Para el acompañamiento especializado de esta auditoría en marzo del 2009, se recibió una asistencia técnica de USAID a INDOTEL, con la contratación de un especialista en el sector de telecomunicaciones. Gracias a esta auditoría se confirmó el costo total de recuperación de USD\$ 20,5 millones (lo cual representó un ahorro de USD\$18.85 millones de dólares) y se estableció un cargo único o "cuota regulatoria", a ser pagada por cada usuario, de RD\$80.00 (equivalente a USD 2,15).⁸

En República Dominicana la portabilidad numérica entró en vigencia el 30 de Septiembre de 2009 y se aplicó tanto a las redes móviles como fijas dentro de una misma zona tarifaria. Es decir, en la primera fase de su aplicación, los usuarios sólo podrán realizar la portabilidad de su número al proveedor de servicios, dentro del mismo servicio y dentro de la misma zona geográfica.

4. Problemas que se plantearon

El principal problema que se planteó en la ejecución de este proyecto fue lo relacionado a los costos de implementación, dado que el mismo requería de grandes inversiones por parte de las empresas prestadoras de servicios telefónicos y se debía crear un mecanismo de recuperación de estas inversiones.

Asimismo, la tarea de seleccionar la empresa que gestionara el Sistema Central de Portabilidad Numérica requirió grandes esfuerzos debido a que la misma debía ser una empresa totalmente neutral a todas las prestadoras, y con experiencia internacional probada en el manejo de este tipo de base de datos, lo que conllevó la celebración de dos procesos de licitación internacional.

Otro gran reto fue defender la decisión de aplicar la cuota regulatoria a todos los usuarios y presentar las ventajas de esta decisión frente a las demás opciones de recuperación de costos de implementación. Al inicio de la portabilidad, algunas asociaciones de consumidores presentaron quejas ante el INDOTEL alegando desconocimiento sobre la aplicación de esta cuota y la implementación de una campaña de educación deficiente.

⁸ Se llegó a esta suma a partir de la división del monto de recuperación total entre la totalidad de los usuarios de servicios de telefonía que se encuentren activos al 30 de septiembre del 2009

El Tratado de Libre Comercio firmado entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) establece que los diferentes países signatarios se comprometen a garantizar que los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones en su territorio proporcionen portabilidad del número, en la medida técnicamente factible, de manera oportuna, y en términos y condiciones razonables.⁵ En virtud de este compromiso se buscó permitir a los usuarios la posibilidad de poder mantener su número telefónico al cambiar de prestador.

En este sentido, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) aprobó el *Reglamento General de Portabilidad Numérica*⁶ ("el Reglamento"), el cual establece las disposiciones esenciales para introducir la portabilidad numérica en la República Dominicana. El objetivo de este Reglamento fue establecer las disposiciones que regulan los aspectos técnicos, económicos y administrativos para garantizar la portabilidad numérica de los usuarios del servicio público telefónico, entre las que están:

- Aplicación y alcance del Reglamento.
- Obligaciones de las prestadoras.
- Lineamientos generales para la elaboración de las especificaciones administrativas y técnicas de red y otorgó un plazo a las prestadoras para la entrega al INDOTEL de sus propuestas.
- Aspectos organizativos y económicos de la implementación de la Portabilidad Numérica.

2. Objetivos

Con la portabilidad numérica se busca alcanzar los siguientes resultados:

- Promover la competencia en el sector, lo que eventualmente se traduciría en beneficios a los usuarios a través de servicios con tarifas más bajas y mayor calidad.
- Estimular la eficiencia en la gestión de las empresas que prestan los servicios de telefonía, la innovación y adopción de nuevas tecnologías y métodos más eficientes de producción. Esto debería tener un correlato en mayores inversiones en el sector.
- Estimular la entrada de nuevos operadores. Dado que algunos usuarios no cambian de prestador de servicio para no perder el número telefónico, la existencia de portabilidad incrementa la posibilidad de capturar clientes a nuevos prestadores en el mercado.
- Garantizar el uso eficiente del limitado recurso de numeración. Como respuesta a la portabilidad numérica, INDOTEL ha decidido modificar su política de asignación numérica elevando la eficiencia requerida en el manejo de números a las operadoras desde un 70% a un 75%.

3. (Para los proyectos y programas: Diseño y ejecución)

A partir de la firma por parte de la Rep. Dominicana del DR-CAFTA, el INDOTEL inició los trámites regulatorios y administrativos para este proceso poniendo a circular entre las prestadoras de servicios públicos de telefonía un documento de pre consulta para iniciar las discusiones con el sector sobre la implementación de la portabilidad

La República Dominicana fue el país número 3 en Latinoamérica en implementar la portabilidad numérica⁷. Desde el inicio de este proceso se mantuvo un dialogo abierto con el sector y se tomaron decisiones consensuadas. Para citar un ejemplo, podemos destacar que para la elaboración del Reglamento se creó un equipo multidisciplinario conformado por personal técnico del INDOTEL y de las prestadoras de servicios de telefonía, que analizaron las experiencias internacionales en la implementación de la portabilidad numérica, principalmente de países europeos, que estableció las opciones técnicas y de procesos que demostraron ser exitosas en el ámbito internacional.

⁵ Artículo 13.3.3.

⁶ Resolución No. 156-06 del 30 de agosto del 2006.

⁷ http://www.andeanlawyers.com/procesos_de_portabilidad_numeric.htm

5. Factores que determinaron el éxito o el fracaso

El gran logro en la implementación de la portabilidad numérica fue el bajo costo que tuvo para los usuarios de servicios de telefonía contar con esta herramienta. De acuerdo a la información presentada inicialmente por las prestadoras, la cuota regulatoria que se aplicaría a los usuarios iba a ser el equivalente en pesos dominicanos de 4.33 dólares, pero gracias a la asistencia técnica recibida por la USAID los usuarios sólo pagaron 2.15 dólares.

La campaña de educación a los usuarios fue otro factor determinante para el resultado obtenido en este proyecto. En este sentido se elaboró un plan para difundir la información a través de medios televisivos, radiales, de prensa y a través de las redes sociales. Esta campaña se desplegó a nivel nacional tres meses antes de la entrada en vigencia de la portabilidad numérica.

6. Resultados obtenidos

A cuatro años de haberse anunciado la entrada en vigencia de la portabilidad numérica mediante la aprobación del Reglamento, y a un año de haberse implementado la misma, todo indica que el impacto de la portabilidad arroja un balance positivo. Si bien la metodología utilizada para realizar el análisis de impacto no permite atribuir los impactos observados exclusivamente a la portabilidad, todo indica que la portabilidad ha inducido a una caída en las tarifas, a un aumento en la inversión y a una desconcentración del mercado. En el anexo, en las figuras 1 y 2 se muestra el comportamiento de las tarifas en la telefonía fija y en los servicios de Internet donde se presentan reducciones importantes en las tarifas de estos servicios.

En el sector de telefonía móvil el precio (de lista) del minuto se ha mantenido constante por años. Sin embargo, el ingreso por minuto cursado (RPM) que efectivamente refleja el precio promedio que paga el consumidor por tráfico cursado ha venido en descenso antes de la portabilidad, y esta tendencia se ha visto reforzada después de la implementación de la portabilidad, el 30 de septiembre 2009. El precio promedio que paga el usuario se ve afectado por las constantes promociones que lanzan las empresas. Por ejemplo, se ofrecen doble de minutos si el usuario recarga durante una determinada semana. También se lanzaron planes de llamadas gratis a los números favoritos, o para las llamadas dentro de red. Si bien no contamos con suficiente información estadística que nos permita afirmar que la portabilidad numérica es la causa principal del aumento en la cantidad de promociones ofrecidas, si se observó que en el mercado dominicano la cantidad de promociones se ha intensificado después de entrada la portabilidad. Por lo mismo resulta prudente afirmar que la portabilidad ha incidido en un aumento de la competitividad en el sector.

Con relación a la concentración del mercado, observamos que al cumplirse un año de implementada la portabilidad numérica se realizaron 63,647 solicitudes de portabilidad de las cuales 44,802 se efectuaron exitosamente y se rechazaron 18,845.9. En este período las prestadoras con mayor participación en el mercado tuvieron una cantidad de numeraciones port-out superior a las port-in, es decir que mayor número de usuarios decidieron abandonar las prestadoras grandes para irse a las pequeñas. Estos resultados sugieren que, de mantenerse esta tendencia, la portabilidad numérica estaría contribuyendo a la desconcentración del mercado. Es decir, el objetivo de la portabilidad numérica como una herramienta para dinamizar la competencia se está cumpliendo y está contribuyendo a volver el mercado menos concentrado y más atractivo para la entrada de nuevos actores.

En un año, alrededor de 1 de cada 200 números se han portado, que aunque no es un objetivo de la portabilidad, sí es una señal del impacto que ha tenido. No ha habido impacto en término del número de empresas, lo cual puede deberse a detalles de implementación que hicieron que empresas pequeñas tuvieron que cargar con mayores incrementos relativos en sus costos fijos. Esta diferencia en el peso relativo de los costos fijos desalienta el interés de las empresas con menor participación en el mercado a permanecer operando, a la vez que también desalienta a nuevas empresas a comenzar a operar.

⁹ A pesar de que los usuarios de telefonía fija representan sólo un 10% del mercado de telefonía, éstos representaron el 32% de las solicitudes de portabilidad realizadas. En términos relativos, la portabilidad numérica tuvo un peso mayor en el sector fijo que en el celular.

7. Enseñanzas extraídas

Un aprendizaje de esta experiencia es que una buena parte del eventual éxito de la portabilidad numérica no depende del proyecto en sí mismo, sino de los detalles de implementación del mismo. Aspectos a ser tenidos en cuenta en esta dimensión serían:

- Reglas claras para usuarios y prestadoras;
- un proceso rápido y simple para portar los números;
- bajo o ningún costo para los usuarios;
- evitar contratos de “amarre” largos para los usuarios, como la posibilidad de “amarrar” al cliente con ventas atadas;
- amplia difusión de información dirigida a los usuarios para que sepan hacer uso de su derecho a portar su número;

Limitar las razones por las cuales una empresa puede denegar una solicitud de portabilidad.

8. Conclusión (aplicabilidad a otros programas)

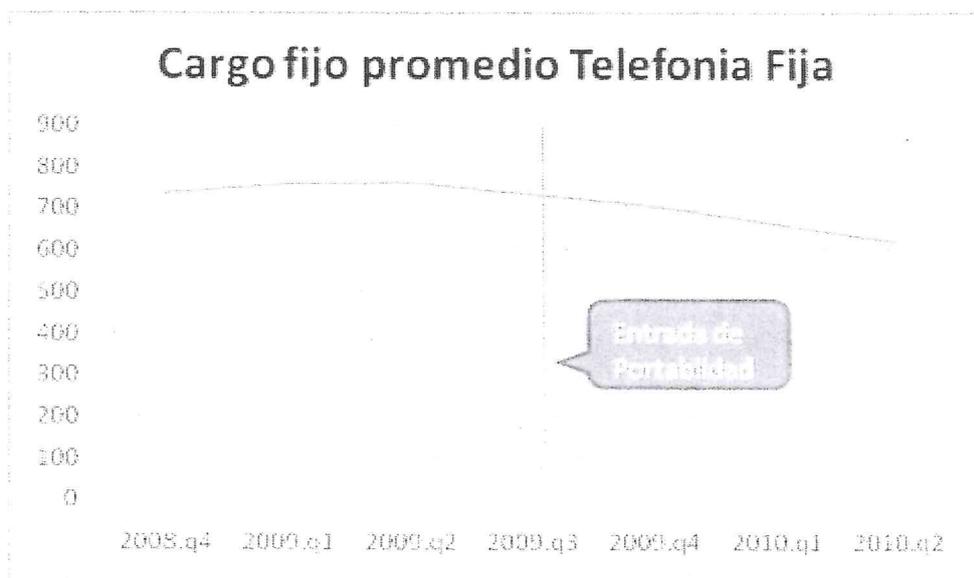
El hecho de que la República Dominicana fuera el tercer país en América Latina y el primero de los países firmantes del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y Estados Unidos DR-CAFTA es un logro importante de todo el sector de telecomunicaciones en la República Dominicana.

Este resultado se obtuvo gracias a la participación de todos los agentes involucrados en este proyecto que hicieron aportes importantes, a la asistencia técnica internacional recibida de USAID, y a que se tomaron decisiones conjuntas para cumplir con los objetivos trazados.

De esta experiencia vale la pena replicar en otros proyectos la incorporación de todos los participantes en el sector para la toma de decisiones, este fue un factor importante que logró el involucramiento y el compromiso de las partes y que permitió la entrada en vigencia de la Portabilidad Numérica en el tiempo pautado y con las características deseadas.

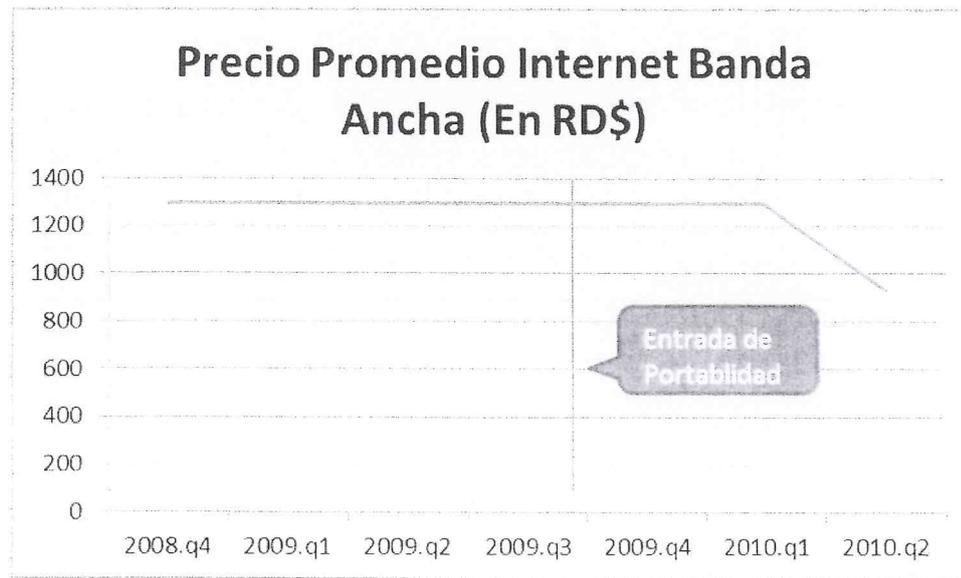
Anexos y referencias

Figure 1 – Cargo Promedio Telefonía Fija



⁵ A pesar de que los usuarios de telefonía fija representan sólo un 10% del mercado de telefonía, éstos representaron el 32% de las solicitudes de portabilidad realizadas. En términos relativos, la portabilidad numérica tuvo un peso mayor en el sector fijo que en el celular.

Figure 2 - Precio Promedio Internet Banda Ancha en RD\$



ANEXO II

PROYECTOS Y PROGRAMAS DE AYUDA PARA EL COMERCIO; CODIGOS DEL SNPA

PROGRAMAS DE AYUDA PARA EL COMERCIO

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	CÓDIGOS DEL SNPA
Políticas y reglamentos comerciales	Políticas comerciales y gestión administrativa	33110
	Facilitación del comercio	33120
	Acuerdos comerciales regionales (ACR)	33130
	Negociaciones comerciales multilaterales	33140
	Formación/capacitación sobre comercio	33181
Infraestructura económica	Transporte y almacenamiento	21010 to 21081
	Comunicaciones	22010 to 22040
	Generación y suministro de energía	23010 to 23082
Creación de capacidad productiva	Servicios prestados a las empresas y servicios de otro tipo	25010 24010 to 24081
	Servicios bancarios y financieros	31110 to 31195
	Agricultura	31210 to 31291
	Silvicultura	31310 to 31391
	Pesca	32110 to 32182
	Industria	32210 to 32268
	Recursos minerales y minería	33210
	Turismo	
Ajuste relacionado con el comercio		33150
Otras necesidades relacionadas con el comercio		