



Claves para la modernización de la regulación del ecosistema digital en **Chile**



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

BENEFICIOS PARA LOS CONSUMIDORES

1.

MEJORAR LA COBERTURA A TRAVÉS DE LA ELIMINACIÓN DE RESTRICCIONES AL DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA

1. Estandarizar la regulación complementaria a la Ley de Antenas, tomando en consideración las demandas de los ciudadanos para utilizar servicios móviles.
2. Reducir los trámites burocráticos para el tendido de cables y la instalación de nuevas estaciones radiobase, y definir procesos simplificados.
3. Dar homogeneidad a las reglas y normas para el tendido de cables y para la instalación de antenas, un marco que sirva de modelo para la regulación municipal, pudiendo promover su adopción por medio de incentivos. Adicionalmente, reglamentar y hacer uniforme a nivel nacional los cargos o pagos asociados a la revisión municipal de expedientes para instalación de antenas, determinándolos con base en los costos incurridos.
4. Promover el acceso compartido a ductos, edificios y condominios. Facilitar el acceso a infraestructura pública.
5. Desarrollar un marco regulatorio para poder utilizar en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, espacios y edificios públicos.
6. Establecer “zonas preferentes” en las que se promueva la instalación de antenas.
7. Definir procesos que promuevan el diálogo entre las partes en los casos en que las comunidades se opongan al despliegue de antenas.

- Mayor previsibilidad e incentivos para el despliegue de infraestructura permitirán contar con más competencia de redes y mejores servicios con mayor calidad, así como mayor cobertura¹ con capacidad adecuada.

¹ Para más información acerca de cobertura en América latina, visitar <http://www.gsma.com/latinamerica/es/cerrar-la-brecha-de-cobertura>

2.

NIVELAR EL CAMPO DE JUEGO REDUCIENDO LA CARGA REGULATORIA DE SERVICIOS EXISTENTES

1. Promover un campo de juego equilibrado que “trate igual a los iguales” y refleje el principio de “mismos servicios, mismas reglas”. La regulación debe evitar generar ventajas injustificadas a algunas empresas en detrimento de otras.
2. Buscar una nivelación por el mínimo y no por el máximo. La regulación de los servicios considerados tradicionales debería homologarse a la regulación de los llamados over-the-top (OTT) relevantes (típicamente, voz, texto y mensajería, video), fomentando de este modo la innovación en el ecosistema digital sin discriminar regulatoriamente. El objetivo no es incrementar la regulación que aplica sobre los proveedores alternativos, sino reconocer que su existencia fomenta la competencia, lo que reduce la necesidad de utilizar palancas regulatorias.
3. El proyecto de ley de protección de datos personales², debería considerar a aquellas empresas que no tienen domicilio en Chile, para evitar acentuar aún más las diferencias entre el marco aplicable entre operadores chilenos y OTT.

- La eliminación de estas diferencias deberá traducirse en que existan más opciones de servicios y un mayor número de proveedores prestando el mismo servicio o servicios sustitutos, lo que llevará a un incremento en el excedente del consumidor, a través de menores precios y mayor calidad.

² Boletines refundidos N° 11.144-07 / 11.092-7

3.

MEJORAR LA EXPERIENCIA DEL USUARIO INCENTIVANDO LA COMPETENCIA EN CALIDAD DE SERVICIO

1. Centrar la regulación de QoS en la transparencia y publicidad de la información disponible a los usuarios, comparable y alineada con los estándares internacionales y con la realidad del mercado. De esta forma se da mayor relevancia al poder de decisión de compra que ejercen los usuarios, quienes premian o castigan a aquellos proveedores que satisfacen o no sus necesidades o expectativas. Las fuerzas del mercado siempre tendrán mayor impacto benéfico para el consumidor que una regulación rígida que rápidamente puede tornarse obsoleta.
2. Tener en cuenta las restricciones técnicas existentes (por ejemplo, distinciones importantes de acuerdo con el tipo de red, con la tecnología, con las bandas de frecuencia) a la hora de implementar regulación. Asimismo, se deben considerar las diferentes responsabilidades técnicas de los distintos agentes de la cadena de producción de un servicio. Muchos aspectos están fuera del control de los operadores móviles.

- Una regulación de este tipo permitirá que los consumidores cuenten con mejor información que les permita elegir entre los productos y oferentes que mejor satisfagan sus necesidades.

4.

APROVECHAR AL MÁXIMO EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO, QUE ES UN INSUMO CLAVE PARA LA INDUSTRIA Y PARA EL DESARROLLO DE SERVICIOS IOT

1. Flexibilizar el uso del espectro una vez que ha sido concesionado, buscando migrar a un marco con “concesiones únicas”. No deberían hacerse distinciones en uso de acuerdo a si los servicios prestados son al mayoreo (intermedios) o al consumidor final.
2. Desarrollar un marco regulatorio para promover el mercado secundario de espectro.
3. Definir y publicar una política nacional de mediano y largo plazo que permita poner a disposición del mercado más espectro para mejorar cobertura, capacidad, calidad y facilitar la adopción de nuevas tecnologías, considerando los efectos en su uso eficiente y en la competencia. Esto conlleva la necesidad de desarrollar a la brevedad un plan prospectivo de mediano y largo plazo de utilización del espectro (“roadmap”), en especial para permitir el despliegue de redes 5G y del “Internet de las Cosas” (IoT) e “Internet Industrial” (IIoT).

- Al incrementar la cantidad de espectro disponible para los servicios móviles, los usuarios podrán contar con mejor calidad de servicios en interiores y exteriores, tanto en cobertura como en capacidad.

5.

CREAR UN MARCO INSTITUCIONAL QUE PUEDA ACTUAR SOBRE TODO EL ECOSISTEMA DIGITAL

1. Contar con un andamiaje institucional que eleve la jerarquía de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (por ejemplo, crear un Ministerio de Telecomunicaciones o de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).
2. Definir claramente las atribuciones de esta institución, considerando que su objetivo debe ser el promover, fortalecer y delinear la política pública transversal no sólo de las telecomunicaciones sino también de una parte más amplia del ecosistema digital.
3. Desarrollar una Agenda Digital plurianual con un responsable claro, que se construya a través de un acuerdo político-social con las diferentes partes involucradas, que, como Política de Estado, pueda extenderse más allá de las administraciones de turno.
4. Buscar un justo equilibrio entre los intereses del consumidor y las empresas, permitiendo que se generen espacios flexibles de desarrollo para las empresas que se desenvuelven en el entorno digital, evitando que la regulación, especialmente aquella relativa a la defensa del consumidor, se convierta en un cuello de botella que desaliente la innovación.
5. Incluir en la agenda de discusión en el largo plazo la necesidad de diseñar un nuevo modelo institucional que permita dividir las funciones de política pública, regulación, fiscalización y resolución de conflictos.

- La existencia de un marco institucional adecuado se verá reflejada en decisiones consistentes a lo largo de todo el ecosistema digital y no solamente en algunos de los eslabones, permitiendo que tengan la relevancia adecuada para el desarrollo del país. También deberá observarse una mayor agilidad en la toma de decisiones, respondiendo adecuadamente a un sector en constante evolución.

Claves para la Modernización de la Regulación del Ecosistema Digital en Chile



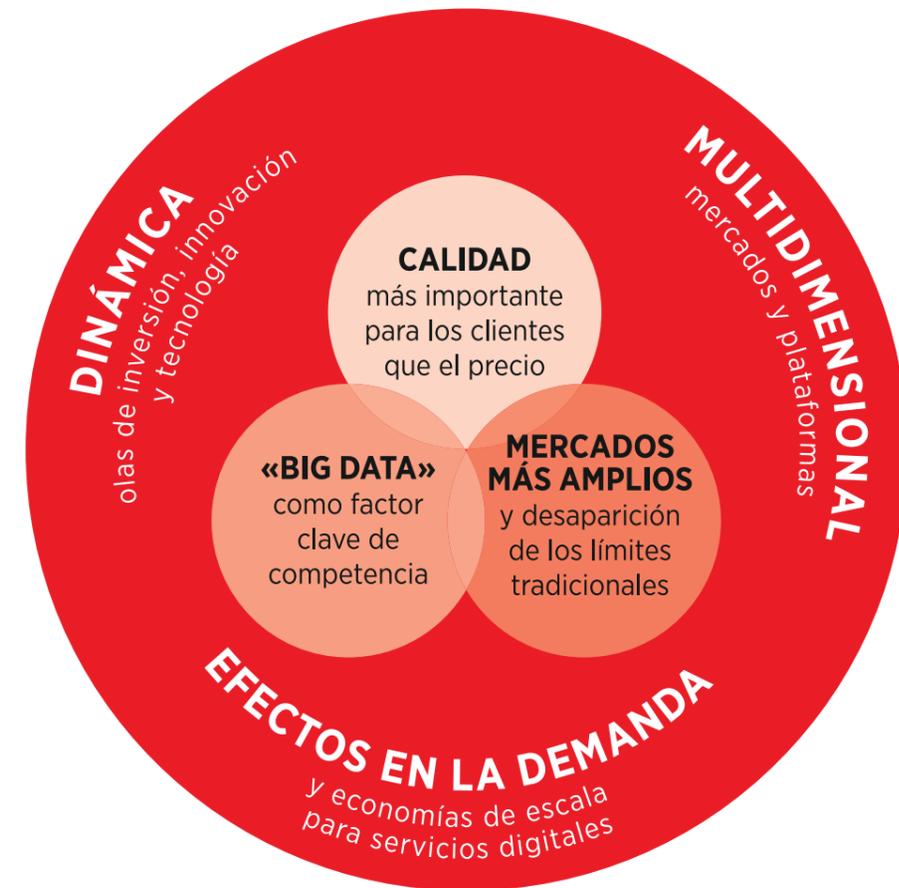
El progreso tecnológico producto de la digitalización ha generado innumerables beneficios para los consumidores en todo el mundo. Apalancado principalmente por el móvil, el acceso a los contenidos digitales se está universalizando, con más de 3.000 millones de personas que los utilizan diariamente. En Chile, hay 27,5 millones de conexiones móviles (153% de penetración) y alrededor de 13,6 millones (76% de penetración) de usuarios únicos de Internet móvil (junio 2017¹) de 17,9 millones de habitantes, lo que muestra que el acceso está empezando a penetrar las capas de menores ingresos. Este nuevo ecosistema digital tiene tres rasgos característicos que impulsan este progreso:

1. Modularidad: los productos y servicios digitales están compuestos por la combinación de elementos complementarios (aplicaciones,

contenidos, dispositivos y comunicaciones) que multiplican casi al infinito las opciones que tienen los usuarios para satisfacer sus necesidades.

2. Economías de escala y alcance: la ubicuidad de internet permite que tanto empresas como usuarios puedan acceder a un gran número de servicios cada vez mejores y a precios cada vez más bajos, incluso en forma gratuita.

3. Dinamismo: la propia evolución constante del ecosistema digital hace que tanto las empresas ya establecidas como las nuevas, tengan fuertes incentivos para invertir en innovación, a fin de crear nuevos productos que satisfagan las necesidades de los usuarios de un modo más eficiente (más baratos o mejores). También genera mayor competencia por la incursión en mercados aledaños.



Una regulación a prueba de futuro

En la década de los noventa, Chile se colocó a la vanguardia en telecomunicaciones en América Latina, lo que ha permitido que en la actualidad cuente con uno de los mejores sistemas de la región, a pesar de siempre ser perfectible. Sin embargo, durante la última década, la incorporación del concepto de convergencia de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información ha sido modesto. Por ello, para retomar el liderazgo que ha identificado a Chile en el pasado, parece necesario actualizar su legislación, incorporando todo el dinamismo del fenómeno de la convergencia tecnológica digital acaecido en los últimos diez años, con el fin de generar claros beneficios para sus ciudadanos y empresas que cada vez demandan más y mejor conectividad.

El dinamismo vertiginoso del ecosistema digital hace cada vez más complejo el establecimiento de reglas del juego que puedan mantener su vigencia durante mucho tiempo. Como ya es evidente en Chile, una regulación muy rígida puede distorsionar el mercado y afectar el surgimiento de nuevos productos y servicios. Actualmente podemos ver dos perjuicios muy concretos de la obsolescencia de algunas políticas regulatorias aún imperantes:

- **Discriminación regulatoria:** hay una clara y notable diferencia en el modo en que están regulados distintos sectores que hoy en día prestan servicios similares o, incluso, idénticos³. Tal es el caso de los servicios de comunicación

¹ Fuente: GSMA Intelligence, consultado en julio de 2017
² Para más información visitar "Un nuevo marco regulatorio para el Ecosistema Digital" <http://www.gsma.com/publicpolicy/new-regulatory-framework>

³ Para más información visitar "Competition Policy in the Digital Age" <http://www.gsma.com/publicpolicy/competition-policy-in-the-digital-age>

tradicional (voz y texto) y los servicios de comunicación IP.

- **Regulación estática en un mercado dinámico:** actualmente, el marco regulatorio de la mayoría de los países de la región, incluido Chile, es prescriptivo o “ex ante”, y tiene enfoque en los mercados minoristas, definiendo así previamente las reglas del juego en el que se desarrollaran las empresas. Este marco es parecido a la línea establecida por la Unión Europea en 2003⁴ pero que ya ha sido revisado y actualizado⁵ (determinación “ex ante” de mercados relevantes), llevando a tan sólo cuatro⁶ los mercados mayoristas que podrían ser sujetos de este tipo de regulación.

A fin de acompañar el crecimiento del ecosistema digital y maximizar los beneficios socioeconómicos de esta pujante industria, creemos que Chile debería comenzar a migrar hacia una regulación “a prueba de futuro”. Para ello, debería estar basada en tres principios específicos:

- 1. Regulación basada en objetivos:** el marco normativo debe estar diseñado para alcanzar los objetivos buscados del modo más eficientemente posible, independientemente de la estructura del sector, las tecnologías y los regímenes regulatorios preexistentes, abarcando a todos los eslabones del ecosistema digital.
- 2. Regulación dinámica:** el dinamismo de este tipo de mercados hace que sea necesario tener una regulación de principios generales, flexible, que no limite el surgimiento de nuevos servicios y contemple, por el hecho de ser general, aquellos que aún no conocemos.

- 3. Regulación de “abajo hacia arriba”:** es posible que en algunos casos la regulación deba ser revisada desde sus cimientos, a fin de que el legado de reglas de juego obsoletas no siga produciendo efectos adversos en el mercado. En muchos casos, la propia competencia en el ecosistema digital hace que la regulación preexistente ya no cumpla con el objetivo para el cual fue creada. En otros, como puede ser la privacidad y la ciberseguridad, es necesario desarrollar un nuevo marco regulatorio.

Estos principios no deben confundirse con ausencia de regulación. Lo que se busca es contar con principios generales “ex ante” que se complementen con una regulación “ex post” que permita intervenir cuando se considere necesario, con el fin de proteger los derechos de los usuarios, la competencia y la privacidad de los datos.

El nuevo marco regulatorio que surja de ello debería ser tecnológicamente neutral. Deberá tender también a la eficiencia, buscando alcanzar las metas de políticas públicas al menor costo posible, tomando en cuenta todas las posibilidades que ofrece la digitalización. Asimismo, deberá ser flexible dado que acompañará la innovación tecnológica y la de los mercados, al mismo tiempo que preservará, e incluso aumentará, la capacidad de los reguladores para alcanzar los objetivos buscados. Y lo más importante: este nuevo marco permitirá a los consumidores hacer uso de las herramientas digitales, protegidos por una regulación diseñada a la medida de sus necesidades, que maximice los beneficios del acceso al ecosistema digital.

⁴ Véase la “Recomendación de la Comisión de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas”
⁵ Véase la revisión del 2014, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-recommendation-relevant-product-and-service-markets-within-electronic-communications>
⁶ Terminación de llamadas en redes fijas y móviles, enlaces dedicados y acceso mayorista (desagregación de red y acceso “bit-stream”)

CLAVES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL ECOSISTEMA DIGITAL EN CHILE



RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA



1 Mejorar la cobertura a través de la eliminación de restricciones en el despliegue de infraestructura

Problemática

El despliegue de infraestructura y la expansión de la base instalada de antenas, son indispensables para satisfacer la demanda creciente de servicios inalámbricos de telecomunicaciones y hacer frente al volumen de datos requerido, para promover el desarrollo del país. A pesar de ello, el marco regulatorio chileno ha ido aumentando las restricciones para expandir las redes de telecomunicaciones, especialmente en lo relativo a la instalación de antenas (Ley 20.599 del 11 de junio de 2012 y la modificación establecida en la Ley 20.643 del 29 de diciembre de 2012) y el retiro de cables en desuso (proyecto de Ley Boletín 9511-12). Existen diversas barreras, principalmente en la forma de trámites administrativos, que dificultan y encarecen la instalación de nuevas estaciones radiobase o antenas en general, además de la falta de soluciones efectivas frente a controversias entre operadores y ante la dificultad de utilizar bienes públicos para la instalación de infraestructura.

Específicamente la Ley de Antenas (Leyes 20.599 y 20.643) restringe, dificulta y encarece de manera importante la posibilidad de aumentar el número de puntos para colocar antenas en el país y, de manera más general, desplegar infraestructura de telecomunicaciones.

Por otro lado, las reglas de despliegue, tanto de antenas (p.ej. deslindes y rasantes) como de otros tipos de infraestructura (p.ej. tendidos de cable), están asociadas a ordenanzas municipales y por lo tanto varían según el municipio, generando una

multiplicidad de normativas no armonizadas. En la práctica, esto incrementa los plazos y los costos de despliegue y genera incertidumbre jurídica a los actores en el sector, dejando las decisiones al arbitrio de la autoridad municipal de turno.

Principios de modernización regulatoria

Las leyes y la potestad de los municipios de establecer derechos de instalación y ordenamiento territorial, no deberían dificultar el despliegue de infraestructura que permite que se ofrezcan nuevos servicios y que existan más proveedores. Son estas potestades de los municipios las que terminan funcionando como verdaderas barreras al despliegue.

Una regulación con base en objetivos necesita poder implementarse efectivamente a nivel nacional y municipal.

Recomendaciones de política pública

1. Estandarizar la regulación complementaria a la Ley de Antenas (ver Anexo para la normativa relevante) eliminando restricciones, tomando en consideración las demandas de los ciudadanos para utilizar servicios móviles. Sujeta a reglas claras, la ley debe promover el despliegue de infraestructura y la utilización de infraestructura ya existente, tanto de telecomunicaciones como otros tipos que pudieran ser adecuados.



BENEFICIOS PARA LOS CONSUMIDORES

Mayor previsibilidad e incentivos para el despliegue de infraestructura permitirán contar con más competencia de redes y mejores servicios con mayor calidad, así como mayor cobertura⁸ con capacidad adecuada.



MARCO REGULATORIO FAVORABLE PARA LA EXPANSIÓN DE REDES



Compartición de infraestructura



Gestión del espectro radioeléctrico

Eficiencia administrativa a nivel local



Regulación intersectorial



Separación de roles de las autoridades

2. Reducir los trámites burocráticos para el tendido de cables y la instalación de nuevas estaciones radiobase, tanto en el ámbito municipal (Dirección de Obras Municipales) como de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL). Asimismo, definir procesos simplificados para equipos con bajos niveles de emisión electromagnética y pequeñas dimensiones (micro y picoceldas).
3. Dar homogeneidad a las reglas y normas para el tendido de cables y para la instalación de antenas, estableciendo un marco que sirva de modelo para la regulación municipal, pudiendo promover su adopción por medio de incentivos. Adicionalmente, reglamentar y hacer uniforme a nivel nacional los cargos o pagos asociados a la revisión municipal de expedientes para instalación de antenas, determinándolos con base en los costos incurridos. Por ejemplo, este cobro asciende a 478 UTM⁷ y 239 UTM en propiedad privada y en Bien Nacional de Uso Público respectivamente en Puente Alto y Cerro Navia, pero se reduce a 240

UTM en Macul y 150 UTM en El Bosque; en Huechuraba, San Joaquín y Lampa se cobra 10% de presupuesto con anticipo contra el pago del permiso.

4. Promover el acceso compartido a ductos, edificios y condominios, lo que permitirá que el despliegue de redes no esté restringido por exclusividades con poco sustento económico. Facilitar el acceso a infraestructura pública (torres, edificios, postes, luminarias) que podrían soportar el rápido desarrollo de redes de telecomunicaciones.
5. Desarrollar un marco regulatorio para poder utilizar en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, espacios y edificios públicos.
6. Establecer “zonas preferentes” en las que se promueva la instalación de antenas.
7. Definir procesos que promuevan el diálogo entre las partes en los casos en que las comunidades se opongan al despliegue de antenas.

⁷ Unidad Tributaria Mensual. Es un monto de dinero expresado en pesos, determinado por ley, actualizado en forma permanente el Índice de Precios al Consumidor. Una UTM equivale a aproximadamente 46.700 pesos (76 dólares americanos).
⁸ Para más información acerca de cobertura en América latina, visitar <http://www.gsma.com/latinamerica/es/cerrar-la-brecha-de-cobertura>

RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA



2 Nivelar el campo de juego reduciendo la carga regulatoria de servicios existentes

Problemática

En los últimos años ha surgido una serie de servicios que –desde el punto de vista de los usuarios– son indistinguibles de algunos existentes; sin embargo, estos servicios están sujetos a regulaciones diferentes, especialmente cuando son prestados vía aplicaciones (“apps”). En estos casos, es fundamental definir correctamente, y de manera amplia, los mercados relevantes, ya que éstos no son determinados ni por la tecnología ni por los títulos habilitantes que pudieran tener, ni por el lugar geográfico desde donde se presta el servicio, sino por el servicio prestado al consumidor final.

Muchas apps compiten directamente con servicios prestados por empresas que han pasado por un proceso de licenciamiento, las cuales se ajustan a todas las reglas locales y cumplen con las obligaciones, sectoriales y no sectoriales, que les son impuestas. Los servicios que son prestados por aplicaciones desde el exterior generalmente no están sujetos a ninguna de estas reglas. Estas empresas que, a través de “apps”, ofrecen los mismos servicios desde la perspectiva de los usuarios y que compiten en los mismos mercados, deberían cumplir las mismas reglas para competir en igualdad de condiciones. Por ejemplo, los mensajes cortos (SMS), como servicio de mensajería, están sujetos a ciertas regulaciones (p.ej. Reglamento de servicios de telecomunicaciones⁹,

Reglamento de reclamos¹⁰), mientras que varias empresas de internet fuera del país prestan servicios similares y no deben cumplir con ninguna regulación.

Otro ejemplo es el régimen de licenciamiento, el cual sólo aplica para los operadores tradicionales. Asimismo, las reglas de protección a los usuarios¹¹ y la utilización y resguardo de datos personales¹² (p.ej. acceso a servicios de emergencia, calidad en facturación) no aplican a servicios prestados por los OTT. Finalmente, el grueso de la carga tributaria aplica a las empresas locales, mientras las que prestan los servicios sin domicilio fiscal en Chile, quedan exentas.

Principios de modernización regulatoria

Siguiendo el principio de que la regulación de aplicación general debe estar basada en objetivos, la misma debería ser independiente de la estructura del sector y tecnológicamente neutral. Las reglas generales no deben variar de acuerdo a quién es el proveedor, qué tecnología es utilizada o dónde se encuentra físicamente; para servicios equivalentes, la protección al consumidor debe ser equivalente. Lo importante es el servicio que obtiene el usuario, independiente del nombre o plataforma tecnológica; para el consumidor los servicios son indistintos. De manera general, un mayor número de prestadores implica que habrá más opciones en términos de calidad y precio.



BENEFICIOS PARA LOS CONSUMIDORES

La eliminación de estas diferencias deberá traducirse en que existan más opciones de servicios y un mayor número de proveedores prestando el mismo servicio o servicios sustitutos, lo que llevará a un incremento en el excedente del consumidor a través de menores precios y mayor calidad.

La competencia en los mercados digitales es diferente de la competencia en los mercados tradicionales, y posee ciertas características distintivas.

Recomendaciones de política pública

1. Promover un campo de juego equilibrado que “trate igual a los iguales” y refleje el principio de “mismos servicios, mismas reglas”. Esto es central en un ambiente en el que se busca promover la inversión y la competencia, basada en eficiencias intrínsecas derivadas de la tecnología y las habilidades de gestión de los negocios y no en aquellas basadas en el aprovechamiento y explotación de oportunidades artificiales generadas por el marco regulatorio. La regulación debe evitar generar ventajas injustificadas a algunas empresas en detrimento de otras, ya que esto ocasiona distorsiones y promueve una asignación de recursos subóptima.

REDEFINIENDO LA POLÍTICA DE COMPETENCIA PARA EL ECOSISTEMA DIGITAL*

1. Ajustar las herramientas existentes para tener en cuenta las características específicas de los mercados digitales.
2. Enfoque en los patrones de sustitución reales.
3. Utilizar herramientas alternativas para capturar los principales determinantes de la conducta cambiante de los consumidores.
4. Garantizar que la definición de mercado sea suficientemente previsor, y revisar y adaptar las políticas para capturar plenamente los cambios en el mercado relevante.
5. Hacer foco en la supuesta conducta anticompetitiva y sus posibles efectos, en lugar de inferir el poder de mercados desde su estructura.
6. Evaluar el grado en que el Big Data confiere poder de mercado.
7. Mantener un alto umbral para la intervención, en base a la dominancia colectiva.

2. Buscar una nivelación por el mínimo y no por el máximo. La regulación de los servicios considerados tradicionales debería homologarse a la regulación de los llamados over-the-top (OTT) relevantes (típicamente, voz, texto y mensajería, video), fomentando de este modo la innovación en el ecosistema digital sin discriminar regulatoriamente. El objetivo no es incrementar la regulación que aplica sobre los proveedores alternativos, sino reconocer que su existencia fomenta la competencia, lo que reduce la necesidad de utilizar palancas regulatorias.
3. El proyecto de ley de protección de datos personales¹³, debería considerar a aquellas empresas que no tienen domicilio en Chile, para evitar acentuar aún más las diferencias entre el marco aplicable a los operadores chilenos y a los OTT.

⁹ Decreto 18 con fecha de publicación 13 de febrero de 2014, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

¹⁰ Decreto 194 con fecha de publicación 16 de febrero de 2013, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

¹¹ Decreto 18, op. cit. y D.S. N° 415 de 1996, Reglamento del Servicio Público Telefónico

¹² Ley 19.628 “Sobre protección de la vida privada”, Ministerio Secretaría General de la Presidencia

¹³ Boletines refundidos N° 11.144-07 / 11.092-7

* Redefiniendo la política de competencia para el ecosistema digital, acceso: https://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2017/02/GSMA_Resetting-Competition_Report-Summary_Oct-2016_Spanish.pdf

RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA



3 Mejorar la experiencia del usuario incentivando la competencia en calidad de servicio

Problemática

La calidad de servicio (QoS, por sus siglas en inglés¹⁴) es una variable utilizada por las empresas para poder competir ya que les permite diferenciarse del resto de los actores en el mercado. Chile está en el proceso de discusión de la iniciativa de modificación a la Ley General de Telecomunicaciones¹⁵ para establecer la obligación de una velocidad mínima garantizada de acceso a internet (“Ley de Velocidades Mínimas”¹⁶), que establece restricciones y obligaciones a los proveedores de servicios independientemente de las capacidades y restricciones inherentes a la tecnología¹⁷.

La calidad de servicio forma parte del Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones (Decreto 18 de 2014). Los proveedores están obligados a publicar e incluir en los contratos de prestación de servicios las condiciones e indicadores básicos de calidad. De acuerdo a la Resolución Exenta N° 1490 de la SUBTEL, los operadores también están obligados a informar periódicamente a la Subsecretaría el cumplimiento de indicadores (llamadas establecidas con éxito y llamadas finalizadas con éxito) de manera segmentada geográficamente.

También se encuentra en discusión otro proyecto de ley que hace más rígidas las obligaciones emanadas del concepto de neutralidad de red¹⁸; se busca imponer normas más restrictivas para la adopción de medidas de gestión de tráfico ante situaciones de congestión y para la oferta de servicios de zero

rating¹⁹. En varios países el tema ha sido debatido ampliamente y el zero rating ha sido permitido (p. ej., Estados Unidos, Suecia, Holanda), muchas veces enfatizando que los beneficios al consumidor generados son mayores que los beneficios obtenidos por cuestiones de competencia.

Principios de modernización regulatoria

La regulación de la calidad por parámetros mínimos es un ejemplo de regulación estática heredada del pasado. Un esquema regulatorio moderno debería reconocer que el entorno y las expectativas de desempeño cambian constantemente, de acuerdo con las necesidades y circunstancias de cada usuario (por ejemplo, un mismo usuario puede tener diferentes necesidades en tanto esté viajando, trabajando, en su hogar, etc.). Asimismo, es fundamental que se reconozca la naturaleza tecnológica de ciertos servicios, ya que diversos factores externos afectan la calidad (p. ej, clima, entorno urbano, otros).

Parámetros absolutos de calidad que no evolucionan con el mercado o no se adaptan a las condiciones particulares de lugar, tiempo y espacio pueden convertirse en obsoletos, irrelevantes e inclusive onerosos sin generar ningún beneficio. Es preciso garantizar que los usuarios tengan la mejor experiencia de uso posible y la misma protección y derechos para servicios similares, con base en mediciones de carácter objetivo.



Recomendaciones de política pública

1. Centrar la regulación de QoS en la transparencia y publicidad de la información disponible a los usuarios, comparable y alineada con los estándares internacionales y con la realidad del mercado. De esta forma se da mayor relevancia al poder de decisión de compra que ejercen los usuarios, quienes premian o castigan a aquellos proveedores que satisfacen o no sus necesidades o expectativas. Las fuerzas del mercado siempre tendrán mayor
2. Tener en cuenta las restricciones técnicas existentes (por ejemplo, distinciones importantes de acuerdo con el tipo de red, con la tecnología, con las bandas de frecuencia) a la hora de implementar regulación. Asimismo, se deben considerar las diferentes responsabilidades técnicas de los distintos agentes de la cadena de producción de un servicio. Muchos aspectos están fuera del control de los operadores móviles.

impacto benéfico para el consumidor que una regulación rígida que rápidamente puede tornarse obsoleta.

¹⁴ “Quality of service”
¹⁵ Boletín N° 8584-15 de la Cámara de Diputados de 7 de julio de 2015
¹⁶ Ídem.
¹⁷ Para una explicación de las restricciones existentes, ver páginas 8 y 13 del siguiente documento: <https://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2015/02/calidad-servicios-moviles-latam-2015.pdf>
¹⁸ Boletín N° 10.999-15
¹⁹ “Zero rating” se refiere a no cobrar a los usuarios finales por el volumen de datos utilizado.

RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA



4 Aprovechar al máximo el espectro radioeléctrico, que es un insumo clave para la industria y para el desarrollo de servicios IoT

Problemática

A pesar de los avances en la disponibilidad de servicios de última generación y el desempeño razonable de Chile en comparativos internacionales, la política espectral continúa teniendo restricciones importantes en la cantidad disponible y en la flexibilidad de su utilización, ya que el servicio que puede ser prestado depende del título habilitante²⁰.

La disponibilidad del espectro como activo estratégico es vital para lograr materializar el potencial del Internet de las Cosas (IoT) e Internet Industrial de las cosas (IIoT)²¹, pues es necesaria una gran cantidad de espectro nuevo y armonizado, para asegurar que los nuevos servicios puedan cumplir con las expectativas y materialicen su potencial completo.

Principios de modernización regulatoria

Es clave que la gestión del espectro esté alineada con los objetivos a ser alcanzados. El espectro debería ponerse a disposición de quienes puedan ofrecer servicios de escala a precios razonables, neutrales en términos de tecnologías, general en términos de servicios, para poder efectivamente comprender las futuras realidades del mercado. Las nuevas maneras de aprovechar el espectro

ya disponible no deberían estar sujetas a procesos de autorización complicados, (p. ej. períodos superiores a seis meses para obtener la autorización para construir una torre) en aras de promover la eficiencia en el uso del espectro y la innovación.

Recomendaciones de políticas públicas

1. Flexibilizar el uso del espectro una vez que ha sido concesionado²², buscando migrar a un marco con “concesiones únicas”²³. No deberían hacerse distinciones en uso de acuerdo a si los servicios prestados son al mayoreo (intermedios) o al consumidor final.
2. Desarrollar un marco regulatorio para promover el mercado secundario de espectro.
3. Definir y publicar una política nacional de mediano y largo plazo que permita poner a disposición del mercado más espectro para mejorar cobertura, capacidad, calidad y facilitar la adopción de nuevas tecnologías, considerando los efectos en su uso eficiente y en la competencia. Esto conlleva la necesidad de desarrollar a la brevedad un plan prospectivo de mediano y largo plazo de utilización del espectro (“roadmap”), en especial para permitir el despliegue de redes 5G y del “Internet de las Cosas” (IoT) e “Internet Industrial” (IIoT).



BENEFICIOS PARA LOS CONSUMIDORES

Al incrementar la cantidad de espectro disponible para los servicios móviles, los usuarios podrán contar con mejor calidad de servicios en interiores y exteriores, tanto en cobertura como en capacidad.

MAYOR DISPONIBILIDAD DEL ESPECTRO



Más uso de datos genera escala para la innovación

Mejor experiencia incentiva el uso de la red y sus aplicaciones



Más espectro, más calidad, mejor cobertura



Roadmap Claro para 5G e IOT



Adopción de nuevas tecnologías

²⁰ Artículo 14 de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley N° 18.168)

²¹ IIoT se refiere al uso de IoT en sistemas industriales.

²² Artículo 14, Op. Cit.

²³ Es decir, concesiones que permitan la prestación de cualquier servicio de telecomunicaciones siempre y cuando sea técnicamente posible.

RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA



5 Crear un marco institucional que pueda actuar sobre todo el ecosistema digital

Problemática

Chile cuenta actualmente con un órgano dentro del Poder Ejecutivo – la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) – que es simultáneamente el organismo encargado de desarrollar la política sectorial, de resguardar los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones y resolver sus reclamos, así como de regular, supervisar y sancionar a las empresas del sector.

Al depender del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en el que el sector de transportes ha dominado la agenda, la SUBTEL no cuenta con la estructura, empoderamiento e independencia adecuadas para coordinar distintas unidades del Poder Ejecutivo. Esto es indispensable para promover y regular el desarrollo del ecosistema digital, ya que es transversal a toda la economía y frecuentemente requiere de promoción y supervisión por parte de varias instituciones gubernamentales. A su vez, por contar con la facultad tanto de fiscalizar como de sancionar a los operadores, puede generarse conflictos en la ejecución de sus atribuciones.

A pesar de que el papel de la SUBTEL está centrado en promover, fomentar y desarrollar las telecomunicaciones en Chile, no existe una política completa intersectorial con los mismos objetivos para el ecosistema digital. Aunque en el pasado se han presentado diversas agendas digitales, su dependencia por fuera de las autoridades involucradas con las telecomunicaciones hace que la implementación transversal no haya sido plenamente satisfactoria.

Principios de modernización regulatoria

Bajo el principio de tener una regulación con base en objetivos, que abarque todos los eslabones del ecosistema digital, debe pensarse en replantear la estructura y funciones de las instituciones encargadas de las telecomunicaciones en Chile, de tal manera que se reflejen adecuadamente las necesidades de regulación que demanda un ecosistema convergente. Es fundamental que el marco institucional permita materializar políticas públicas transversales.

Por otro lado, la experiencia internacional indica que contar con una agenda digital nacional, ha funcionado como motor de desarrollo, obligando a que los objetivos perseguidos a mediano y largo plazo sean definidos. A partir de la enunciación de estos objetivos se hace posible buscar regulación convergente que los promuevan.

Recomendaciones de políticas públicas

1. Contar con un andamiaje institucional que eleve la jerarquía de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (por ejemplo, crear un Ministerio de Telecomunicaciones o de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).
2. Definir claramente las atribuciones de esta institución, considerando que su objetivo debe ser el promover, fortalecer y delinear la política pública transversal no sólo de las telecomunicaciones sino también de una parte más amplia



BENEFICIOS PARA LOS CONSUMIDORES

La existencia de un marco institucional adecuado se verá reflejada en decisiones consistentes a lo largo de todo el ecosistema digital y no solamente en algunos de los eslabones, permitiendo que tengan la relevancia adecuada para el desarrollo del país.

También deberá observarse una mayor agilidad en la toma de decisiones, respondiendo adecuadamente a un sector en constante evolución. Esto deberá traducirse en menores barreras de entrada y operación, así como en una mayor diversidad en la prestación de servicios a lo largo de la cadena, incentivando la innovación, la inversión y la competencia.

del ecosistema digital. Debe tomar precedencia la especialidad en la materia frente a conflictos de competencia con otros organismos públicos. Esto se traduce en que debe evitarse, dentro de lo posible dado el marco legal existente, la superposición de atribuciones con otras entidades gubernamentales (como sucede, por ejemplo, con el Servicio Nacional del Consumidor) y de normativas, y la aplicación de sanciones e infracciones duplicadas. Concentrar en esta nueva institución el máximo de atribuciones que potencien y desarrollen al ecosistema digital con competencia exclusiva. Para lograr los puntos anteriores, debe prevalecer el principio de especialidad²⁴.

3. Desarrollar una Agenda Digital plurianual con un responsable claro, que se construya a través de un acuerdo político-social con las diferentes partes involucradas, que, como Política de Estado, pueda extenderse más allá de las administraciones de turno.

²⁴ El conocimiento técnico específico en la materia debe tener precedencia sobre qué institución debe tener la atribución en cuestión. Es decir, la norma especial prima sobre la norma general.

AGENDA DIGITAL NACIONAL



Políticas horizontales, cooperación transversal. Evitar la superposición de atribuciones entre entidades gubernamentales.

Claridad de poderes y roles, cooperación para la ejecución.



Transparencia, independencia y accountability.

4. Buscar un justo equilibrio entre los intereses del consumidor y el sector privado, permitiendo que se generen espacios flexibles de desarrollo para las empresas que se desenvuelven en el entorno digital, evitando que la regulación, especialmente aquella relativa a la defensa del consumidor, se convierta en un cuello de botella que desaliente la innovación.
5. Incluir en la agenda de discusión en el largo plazo la necesidad de diseñar un nuevo modelo institucional que permita dividir las funciones de política pública, regulación, fiscalización y resolución de conflictos. De esta manera se minimizaría el problema de conflicto de intereses y se evitaría ser simultáneamente el juez y la parte, para así comenzar a tomar las acciones conducentes para una transición ordenada. La experiencia internacional es vasta en el tema y existe un consenso relativamente generalizado de cuáles deben ser las características mínimas que debe poseer el andamiaje institucional para ser eficaz.

Anexo: normativa

Normativa que rige la Ley 20.599*

Normas del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Resolución Exenta N° 3103 de 12 de junio de 2012. Requisitos de Seguridad aplicable a las instalaciones y equipos de telecomunicaciones que generan ondas electromagnéticas.

Resolución Exenta N° 3084 de 11 de junio de 2012. Define Áreas Sensibles de Protección para efectos de la aplicación y cumplimiento de la ley N° 20.599.

Resolución Exenta N° 3091 de 11 de junio de 2012. Resolución de Adecuación de las Concesionarias a lo previsto en los artículos 4° y 5° transitorios de la Ley N° 20.599.

Oficio Circular a Municipalidades (OF. Circ. N° 79/DJ 150, de 2012).

Resolución Exenta N° 4264 de 23 de agosto de 2012. Procedimiento de Recepción de Obras.

Decreto N° 22 de 23 de enero de 2013. Reglamento que Determina Cómo Aplica la Ley de Torres a Servicios Distintos de la Telefonía y Datos Móviles.

Resolución Exenta N°159 del 28 de febrero de 2006 modificada por la Resolución Exenta N°1619 del 13 de diciembre de 2006. Creación del Sistema de Transferencia de Información de Telecomunicaciones (STI) de la SUBTEL.

Resolución Exenta N° 3132 de 12 de junio de 2012. Establece registro de empresas prestadoras de servicios de medición y certificación de densidad de potencia.

Resolución Exenta N° 2242 de 25 de junio de 2014, que modifica Resolución Exenta N° 3103 de 12 de junio de 2012. Modifica plazo de informe de densidad de potencia de antenas rurales.

Anexo 7 del STI. Los archivos de medidas de densidad de potencia para el caso de las radios y televisión deberán remitirse al correo medicionesdp@subtel.gob.cl, en el formato establecido por el Anexo 7, para antenas de telefonía móvil se usará el STI.

Circulares del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Circular Ordinaria N° 0257 (Circular General DDU 252) de 26 de junio de 2012. Régimen aplicable a determinadas torres soporte de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones instaladas con anterioridad a la entrar en vigencia de la Ley 20.599.

Circular Ordinaria N° 0397 (Circular General DDU 254) de 3 de octubre de 2012. Complemento de la Circular General DDU 252.

Circular Ordinaria N° 0404 (Circular General DDU 255) de 5 de octubre de 2012. Régimen aplicable a la instalación de antenas y torres soporte que cuenten con aviso de instalación ingresado antes de la publicación de la Ley N° 20.599 y de las que se pretendan instalar asociadas a solicitudes de concesión o permiso de telecomunicaciones que encontraban en trámite ante la SUBTEL.

Circular Ordinaria N° 0071 (Circular General DDU 256) de 14 de febrero de 2013. Valor referencial del Catálogo de Diseños de Torres Soporte de Antenas y Sistemas Radiantes de Transmisión de Telecomunicaciones

Declaraciones de zonas saturadas de estructuras soportes de antenas.

Arica Parinacota: Resolución Exenta N° 4112 de 2012.

Antofagasta: Resoluciones Exentas N° 3114 de 2012, N° 4113 de 2012 y N° 5089 de 2012.

Atacama: Resoluciones Exentas N° 3112 de 2012, N° 5088 de 2012 y N° 3772 de 2013.

Coquimbo: Resoluciones Exentas N° 3105 de 2012, N° 4117 de 2012 y N° 5087 de 2012.

Valparaíso: Resoluciones Exentas N° 3106 de 2012, N° 4115 de 2012, N° 5086 de 2012 y N° 2852 de 2014.

Metropolitana de Santiago: Resoluciones Exentas N° 3104 de 2012, N° 4114 de 2012, N° 5082 de 2012, N° 3773 de 2013, N° 111 de 2014, N° 993 de 2014, N° 2206 de 2014 y N° 2851 de 2012.

Libertador Bernardo O'Higgins: Resoluciones Exentas N° 3107 de 2012 y N° 4118 de 2012.

Maule: Resoluciones Exentas N° 3111 de 2012 y N° 4119 de 2012.

Bío Bío: Resoluciones Exentas N° 3113 de 2012, N° 4120 de 2012 y N° 5085 de 2012.

La Araucanía: Resoluciones Exentas N° 3115 de 2012, N° 4121 de 2012 y N° 5084 de 2012.

Los Lagos: Resoluciones Exentas N° 3116 de 2012, N° 4123 de 2012 y N° 5083 de 2012.

Los Ríos: Resolución Exenta N° 4122 de 2012.

Aisén del Gral. Carlos Ibáñez del Campo: Resolución Exenta N° 4125 de 2012.

Magallanes y Antártica Chilena: Resoluciones Exenta N° 3117 de 2012 y N° 4124 de 2012.



Acerca de la GSMA

La GSMA representa los intereses de los operadores móviles de todo el mundo, reuniendo a casi 800 operadores con unas 300 compañías del amplio ecosistema móvil. Estas empresas incluyen fabricantes de teléfonos y de dispositivos móviles, empresas de software, proveedores de equipamiento y empresas de internet, así como también organizaciones de sectores adyacentes de la industria. La GSMA también organiza eventos líderes de la industria como el Mobile World Congress, Mobile World Congress Shanghai y la serie de conferencias Mobile 360.

Para más información, visite el sitio corporativo de la GSMA en www.gsma.com.

Siga a la GSMA en Twitter: [@GSMA](https://twitter.com/GSMA).

GSMA Latin America es el brazo de la GSMA en la región. Para más información en inglés, español y portugués ver www.gsmalata.com. Siga a GSMA Latin America en Twitter: [@GSMALatam](https://twitter.com/GSMALatam).

Nota: este estudio está respaldado por los siguientes operadores miembros chilenos de la GSMA: Claro Chile S.A.; Entel PCS Telecomunicaciones S.A. y Telefónica Móvil de Chile S.A.

Octubre, 2017.



Para ver y descargar el reporte completo
por favor visitar www.gsmala.com

GSMA Latin America

Av. Del Libertador 6810 Piso 15
(Edificio Square Libertador)
C1429BMO, Buenos Aires, Argentina
Teléfono: +54 11 5367-5400
Mail: Infolatam@gsma.com
Sitio web: GSMA Latin America

