

Consulta Pública: Comunidades de telecomunicaciones

Subsecretaría de Telecomunicaciones

Introducción

La Subsecretaría de Telecomunicaciones (o en adelante, “la Subsecretaría”) se encuentra elaborando un reglamento que regule la constitución y funcionamiento de las denominadas “comunidades de telecomunicaciones” o, indistintamente, “comunidades de usuarios”, para la prestación del servicio de acceso internet a usuarios finales. Dicho reglamento deberá, entre otras cosas, establecer el marco de funcionamiento y el acceso de aquéllas a interconexiones con las redes públicas preexistentes, con el objeto de permitir que dichas comunidades autogestionen el acceso al referido servicio. Lo anterior se materializará a través de un permiso de servicio limitado de telecomunicaciones que, excepcionalmente, habilitará a prestar el servicio de acceso a internet a usuarios finales.

Lo anterior, atendido que la Ley 21.678, modificatoria de la Ley 18.168, General de Telecomunicaciones (en adelante la “Ley”) agregó respecto de los servicios limitados –cuyo tráfico desde y hacia las redes públicas estuvo históricamente vetado- que: “(...) en el caso de que el permisionario de este tipo de servicios sea una comunidad de telecomunicaciones, constituida en conformidad al reglamento a que hace referencia el inciso final del artículo 24 B de la presente ley, se permitirá que las mismas presten sus servicios directamente a sus usuarios finales, sólo para el caso de la provisión de acceso a Internet.”

A su turno, y en virtud de la misma modificación legal, actualmente la Ley establece, en relación con la obligatoriedad del servicio de internet para concesionarias de servicio público de telecomunicaciones, que “Para atender solicitudes de interesados ubicados fuera de su zona de servicio y de la zona de servicio de otros concesionarios, las empresas concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones podrán convenir el suministro del servicio público de telecomunicaciones con comunidades de usuarios u otros permisionarios o concesionarios, con el objeto de facilitar el acceso al servicio a un mayor número de personas.”

Antecedentes

A nivel internacional, las comunidades de telecomunicaciones se entienden como agrupaciones de personas que se organizan, de manera formal, para desplegar redes de telecomunicaciones y prestar servicios a una comunidad carente de suficiente cobertura para satisfacer sus necesidades de conectividad. Sus características más comunes son: prestar servicios sin fines de lucro; tener, en alguna medida, propiedad sobre la red desplegada; involucrarse, en alguna medida, en la gestión de la red; y tener fines comunitarios o de integración social.

De esta forma, han surgido como alternativa para la minimización o cierre de la brecha de conectividad, al menos transitoriamente, allí donde no existen incentivos puramente económicos para que los operadores tradicionales desplieguen redes y presten el servicio de acceso a internet.

Consecuentemente, en la Recomendación UIT-D 19 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), “Telecomunicaciones para áreas rurales y remotas”, se menciona, entre otros, considerar a los pequeños operadores comunitarios sin fines de lucro, a través de medidas reglamentarias adecuadas que les permitan acceder a infraestructura básica en términos justos, para proporcionar conectividad a usuarios en áreas rurales y remotas, aprovechando los avances tecnológicos. Y, asimismo, que las Administraciones, en sus actividades de planificación y asignación de espectro radioeléctrico, consideren mecanismos para facilitar el despliegue de servicios de banda ancha en áreas rurales y remotas por los mencionados operadores.

Por ende, fomentar el surgimiento y sostenibilidad de este tipo de soluciones es fundamental para efectos de aportar al cierre o mitigación de la brecha digital.

Objetivo de la consulta

La presente consulta pública busca recoger antecedentes, apreciaciones y opiniones de la industria, la comunidad académica, la sociedad civil, y cualquier otro grupo de interés, en torno a las temáticas centrales abordadas en la propuesta de reglamento que está siendo elaborada por la Subsecretaría.

Para esta consulta, se ha compartido un formulario en línea para que los diferentes grupos de interés puedan realizar sus observaciones y aportes en cada una de las preguntas planteadas. Ello, en virtud del compromiso de la Subsecretaría de desarrollar procesos regulatorios transparentes y participativos, con miras a enriquecer y perfeccionar la regulación.

Preguntas

Por favor, conteste las siguientes preguntas en relación a las comunidades de telecomunicaciones:

Personalidad jurídica del permisionario

1. Considerando que este tipo de soluciones sólo puede ser ofrecida por personas jurídicas sin fines de lucro, ¿estima necesario limitar la autorización a tipos específicos de personas jurídicas sin fines de lucro? De ser así, ¿cuáles?

Sin entrar en especificaciones jurídicas, y de qué tipo exactamente de personas jurídicas estamos hablando, sí la forma jurídica elegida debe ser aquella que realmente favorezca el desarrollo de comunidades para dar servicios de internet, es decir simple, flexible y susceptible de interactuar con otras autoridades públicas. El hecho que haya necesidad y que eventualmente la brecha digital tenga oportunidades de ser cerrada mediante este tipo de mecanismos no debe ser sujeto de la permisología y por lo tanto hay que pensar en dos cosas. Primero, en nuevas formas jurídicas que se adapten a este modelo y que el hecho de pensar en este asunto, no sea un impedimento o retraso para el avance de este proyecto.

2. ¿Qué otras figuras jurídicas considera Ud. apropiadas para efectos de constituirse como una comunidad de telecomunicaciones? Por favor refiérase a la entidad/organización y los motivos por los cuales este tipo de solución le parece pertinente.

Sin perjuicio de ceñirse a la respuesta número uno, no debemos poner “la carreta delante de los bueyes” como se dice. La forma jurídica puede ser importante, pero hay otros aspectos regulatorios, tanto o más importantes. Es así, que sin entrar a detallar las obligaciones de los proveedores de acceso a internet en la legislación de telecomunicaciones en la actualidad, sí es necesario discutir sobre qué marco regulatorio actuarán estas comunidades. Es imposible a nuestro juicio, pensar en comunidades de este tipo que participen bajo el mismo esquema regulatorio que los concesionarios de servicio público o los permisionarios de servicios limitados para proveer servicios de internet bajo la actual legislación.

3. A fin de garantizar su correcto funcionamiento como comunidad de telecomunicaciones, ¿qué exigencias cree que podría ser necesario imponer a la figura jurídica que ofrezca este tipo de soluciones?

El correcto funcionamiento como comunidad de telecomunicaciones debe estar dado por el cómo asegurar la estructura técnica para entregar el servicio, enlaces de última milla, acceso a los pits nacionales y capacidad internacional. Sin perjuicio de ello deben existir los mecanismos a nivel estatal, para que a las comunidades se les provea de este tipo de infraestructura. El Estado debe garantizar que los proveedores de infraestructura, aquellas que prestan servicios de enlace internacional, que los puntos de intercambios de tráfico aseguren un servicio en las mismas condiciones a las Comunidades que a las empresas tradicionales. Buscar los

mecanismos regulatorios y jurídicos que garanticen ese mínimo técnico para las Comunidades es tarea del Estado chileno.

Condiciones del permiso

4. ¿En qué contextos (por ejemplo, geográficos, poblacionales, de conectividad de red, de calidad de la conectividad, entre otros) cree que tiene mayor sentido que se permita la operación de comunidades de telecomunicaciones? En base a la respuesta anterior, ¿cree que su ámbito de acción debiese limitarse de alguna manera? En caso afirmativo, ¿de qué forma las delimitaría, y por qué?

En base también a la experiencia colombiana y lo que significa empezar a entender cómo las comunidades se acomodarán a prestar el servicio de internet, el ámbito geográfico debe ser estrictamente una comunidad, que no tiene una categorización desde la política geográfica de la división tradicional del territorio en Chile. Desde aquí, ya la forma jurídica adquiere relevancia.

5. ¿Qué facilidades y/o dificultades advierte en el hecho que este tipo de soluciones se autoricen mediante permisos de servicios limitados? De ser el caso, y en base a su respuesta anterior, ¿cómo abordaría las dificultades identificadas?

Las soluciones que se otorguen no pueden autorizarse bajo esquemas de obligaciones regulatorias conforme a la regulación actual, aunque sea bajo la figura de permisionarios de servicio limitado y no concesionarios de servicio públicos. Entendemos que el esquema de permisos y concesiones existentes en la legislación actual no debieran ser la solución regulatoria/jurídica para las comunidades. Incluso la misma Subtel en una consulta sobre el régimen concesional ha deseado modernizar el régimen concesional. Desde ya preguntar, porqué las comunidades deben ser permisionarios, concesionarios etc, si es que una de las premisas es flexibilizar el tipo de actuales autorizaciones. Simples autorizaciones para las comunidades debieran bastar.

6. ¿Cree Ud. pertinente la exigencia que al menos una parte de la red desplegada pertenezca a la comunidad de telecomunicaciones? Si su respuesta es afirmativa, por favor, mencione el/los motivo/s.

No vemos exigencia que haya propiedad de la comunidad sobre la Red, sí de alguna manera debe asegurarse bajo en esquema contractual adhoc que el tercero dueño de la red desplegada asegure el servicio y mantención de esa Red al concesionario. Hacemos referencia también a la respuesta del numeral tres.

Del acceso a interconexión

7. ¿Qué medidas o condiciones considera Ud. que son necesarias y suficientes para facilitar el acercamiento a los nodos de interconexión a las comunidades de telecomunicaciones, incluyendo en ello el financiamiento del mismo?

Eventuales reformas al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones para colaborar con ese financiamiento, a pesar que en la actualidad, desde nuestro entendimiento la regulación del FDT sí es capaz de absorber esta necesidad, es uno de los mecanismos. Por otro lado, subsidio a la demanda, como los que están expresados en la Ley y están sujetos a reglamentación también debieran ser un mecanismo para estos efectos. Los gobiernos regionales tienen sus propios presupuestos para servicios de telecomunicaciones que deberían ser utilizados para estos efectos.

8. En un contexto donde se busca potenciar el surgimiento y sostenibilidad de las comunidades de telecomunicaciones, reconociendo su fin de integración social: ¿qué medidas y/o condiciones cree Ud. que son necesarias y suficientes para garantizar el acceso justo de estas comunidades a interconectarse con las redes preexistentes?

La interconexión con las redes preexistentes para garantizar la prestación del servicio de acceso a internet debe ser responsabilidad y custodiada del regulador. Es la Subtel quién debe, dependiendo de la zona de que se trate y los proveedores existentes, estudiando y diseñando los mecanismos jurídicos para estos efectos, garantizar el acceso de estas comunidades a interconectarse con proveedores ya establecidos para la consecución del servicio. Es imposible poner de cara de las comunidades, obligaciones y negociaciones de interconexión, porque desde el primer momento se producen asimetrías de experiencia, conocimiento e información entre ambas partes.

9. Refiérase a precios y características o condiciones de la interconexión.

Las condiciones de la interconexión en un primer momento deberán ser subsidiadas por el Ejecutivo. Después de cierto tiempo, las comunidades podrían ser autónomas para el cobro de una tarifa, bajo un esquema que considere el número de usuarios y las características socio económicas de los usuarios de esas comunidades. Sin perjuicio de lo anterior, rescatamos lo que se ha dicho en la introducción de esta consulta en cuanto a que éstas también deben prestar servicios sin fines de lucro; tener, en alguna medida, propiedad sobre la red desplegada; involucrarse, en alguna medida, en la gestión de la red; y tener fines comunitarios o de integración social.

Del servicio y sus usuarios

10. ¿Considera que debiesen establecerse exigencias mínimas al servicio entregado por la comunidad de telecomunicaciones a sus usuarios? En caso afirmativo, ¿cuáles y por qué?

Las exigencias mínimas deben estar establecidas en los respectivos contratos que celebren las comunidades con los clientes, en donde se asegure efectivamente el entendimiento de lo ofrecido y que también de parte del ente regulador se fiscalice y asegure que no hay más en la oferta de lo que realmente puede ofrecerse, considerando el número de usuarios de la comunidad, las interconexiones existentes y las capacidades contratadas. El hecho que las exigencias mínimas sean consideradas en el respectivo contrato con los clientes significa que las comunidades no, deben estar sujetas a obligaciones regulatorias similares que los concesionarios de servicio público tradicionales en cuanto a calidad de servicio. Premisa que hemos repetido en varias de las respuestas a esta consulta.

Del acceso a espectro

11. Según su conocimiento, ¿considera Ud. que existan estrategias y/o herramientas que permitan a las comunidades de telecomunicaciones acceder a espectro radioeléctrico, en pos de dar cumplimiento al rol social que cumple este tipo de organizaciones?

Por supuesto que sí. No se puede de antemano limitar las posibilidades tecnológicas para que éstas puedan dar acceso a los usuarios. Incluso, en las mismas ofertas de reventa de servicios, hoy vigentes de las empresas que fueron adjudicadas al menos en dos concursos de espectro, son herramientas disponibles que favorecieron el acceso tecnológico de las comunidades.

Del fomento de las comunidades de telecomunicaciones

12. Considerando la complejidad intrínseca que implica no sólo la organización social espontánea, sino también, el despliegue y gestión de redes de telecomunicaciones para prestar el servicio de acceso a internet: ¿cómo cree Ud. que la Subsecretaría podría potenciar el surgimiento de este tipo de iniciativas a nivel comunitario? ¿Cuáles cree que son las principales barreras y cómo debiesen ser abordadas? Por favor, mencione cada una de ellas junto a la forma en que Ud. la enfrentaría.

Desde nuestra perspectiva, las complejidades están a dos niveles. En primer lugar nivelar las asimetrías regulatorias o regular en forma diferenciada y por otro lado la permisología. Regular las comunidades de internet no significa entregar un servicio público de estas características sin regulación alguna, pero sí necesita ser entregado con especificaciones de acuerdo al servicio que se está entregando, dónde se está brindando, y quienes son los usuarios. No se pueden de antemano imponer o discutir cuales serán las obligaciones regulatorias, sin considerar el contexto de la comunidad de que se trate. En principio las obligaciones establecidas en la legislación de telecomunicaciones deben ser las menos para las Comunidades bajo este escenario. En segundo lugar, el cuadro regulatorio de permisos y concesiones existentes en la legislación actual debe ser revisado, en cuanto a que debe haber mayor rapidez en su tramitación y estudiar las exigencias, de por ejemplo proyectos técnicos y financieros para estos efectos que existe en la legislación actual.

13. ¿Cuáles considera Ud. que debiesen ser los focos de atención para asegurar la sostenibilidad de este tipo de solución comunitaria?

Sin perjuicio de las variables regulatorias antedichas, esta solución es sostenible en el tiempo si se pueden crear organizaciones formales dentro de las comunidades, juntas de vecinos u organizaciones adhoc para estos efectos que le vean valor al proyecto y que lo administren. De ahí la pregunta, es cuál es el valor que verá la comunidad en el mismo, precio, descentralización de la comunidad de las autoridades, desarrollo de negocios regionales, etc. Por lo tanto, el foco principal para asegurar su sustentabilidad es que el desarrollo de un isp comunitario debe ir adosado a proyectos que creen otros valores a la comunidad, en educación, en salud, en agricultura local, etc.

14. ¿Qué actores de la sociedad cree que podrían estar interesados en constituirse como comunidades de telecomunicaciones, o bien, aliarse con alguna comunidad de telecomunicaciones, para el despliegue de redes de gestión comunitaria? ¿Cómo fomentaría estas potenciales alianzas?

Las mismas comunidades tienen formas de organización que ya están ancladas en la mismas. Las juntas de vecinos son una muestra de ellos. No obstante, el desafío es crear organizaciones no formales dentro de la misma comunidad, capacitarlas y que ellos administren el entregar servicio de internet a la propia comunidad. La potencialidad que tendría este tipo de iniciativas en la misma comunidad es inmensa.

15. De acuerdo a su conocimiento en la materia, ¿logra identificar actores de la sociedad o del mercado de las telecomunicaciones que pudiesen ser un aporte en aspectos relevantes, tales como la agregación de demanda de comunidades, el diseño técnico de proyectos, la compra de equipamiento, conexiones con IXPs (tanto nacional como internacional), interconexiones de forma eficiente y/o algún otro, para efectos de apoyar a las comunidades de telecomunicaciones? De ser así, por favor, mencionar el actor y su eventual contribución en esta materia.

Proveedores de infraestructura con enlaces de última milla

Proveedores satelitales con enlaces de última milla

Proveedores de Telecomunicaciones disponibles con ancho de banda internacional

Proveedores de equipos en general

Pits

Equipos

Potenciales problemáticas y desafíos

16. En términos de integración social, competencia de mercados, calidad de servicio y otras variables claves que considere relevante abordar: ¿cuáles son las potenciales problemáticas y desafíos que logra visualizar en este modelo de organización -comunidades de telecomunicaciones- y la consecuente prestación de servicios a usuarios finales? ¿Cómo abordaría cada uno de ellos?

Hay que definir muy bien las expectativas con las comunidades y cuál es la pretensión última de convertirse en proveedores de acceso a internet. Por ejemplo, aquí no hay un objetivo de negocio, sino un foco primordial es cerrar la brecha digital “desde dentro”, desde las comunidades. Seguramente habrá beneficios en precios, en calidad, en cercanía, pero los mayores desafíos está el cómo conectar otros proyectos, adosados a este, esto es que la comunidad debe ser capaz de generar otros desarrollos/avances dentro de ella propios de su quehacer o de sus necesidades diarias. El proyecto es más sustentable si a esa Comunidad que administre el servicio se le exige que un tiempo determinado también por ejemplo colaboré a reducir las listas de espera en el consultorio, difunda el mercado de productos agrícolas de su región, eduque en línea más escolares, etc.

Otros

17. ¿Hay alguna temática relacionada con comunidades de telecomunicaciones que no se haya abordado y que crea relevante abordar o que quiera comentar?

Las comunidades de telecomunicaciones tienen que aprender que el internet no es infinito, que tiene limitaciones, importante hablar de sus usos. Que justamente por estas razones y sin perjuicio de la entretención que internet puede brindar, uno de los focos primordiales es aprovechar esta herramienta para educarse y también satisfacer necesidades básicas como la salud. Hay que enseñar a priorizar, de acuerdo a las necesidades básicas. Sin perjuicio de ser un servicio a usuarios finales hay una parte de ese servicio que debe lograr derribar limitaciones que tenga a esa fecha la comunidad y convertir esta normativa establecida en la ley general de telecomunicaciones en polos de desarrollo de las comunidades y de sus habitantes.