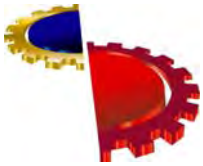

SECRETARIA DE ESTADO DE
INDUSTRIA Y COMERCIO

INFORME DE CONSULTORÍA SOBRE AUDITORÍA DE REDES PARA PORTABILIDAD NUMÉRICA EN CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL DR-CAFTA

Abril 2009
Este informe fue escrito por **Julián Gómez Pineda** y reproducido por Chemonics International Inc. bajo el Proyecto de Implementación del DR-CAFTA de la República Dominicana Contrato No. EEM-I-00-07-00008-00.

INFORME DE CONSULTORÍA SOBRE AUDITORÍA DE REDES PARA PORTABILIDAD NUMÉRICA EN CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL DR-CAFTA

RENUNCIA

Las perspectivas del autor expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones ni de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ni del Gobierno de los Estados Unidos de América.

TABLA DE CONTENIDOS

SIGLAS		ii
RESUMEN EJECUTIVO		iii
SECCIÓN I	ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DEL PROYECTO	I-1
SECCIÓN II	METODOLOGÍA	II-1
SECCIÓN III	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	III-1
SECCIÓN IV	CONCLUSIONES	IV-1

SIGLAS

CODETEL	Compañía Dominicana de Teléfonos
DICOEX	Dirección de Comercio Exterior y Administración de Tratados Comerciales Internacionales de la SEIC
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
EEUU	Estados Unidos de América
INDOTEL	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
SEIC	Secretaría de Estado de Industria y Comercio
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento es un informe de consultoría sobre la auditoría realizada a las empresas de telecomunicaciones de la República Dominicana a principios del año 2009 con el objetivo de analizar las inversiones propuestas por las mismas para cumplir con los requerimientos para que el país pueda disponer de portabilidad numérica en este año. Dicha auditoría se hizo en respuesta a una solicitud del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) al Proyecto de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la Implementación del DR-CAFTA. Este informe sólo presenta una visión de alto nivel de los principales aspectos de la Auditoría de Redes para la Portabilidad Numérica en Cumplimiento de los Compromisos del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Estados Unidos y Centroamérica (DR-CAFTA).

La sección I de este informe presenta los antecedentes y objetivos del proyecto; luego, la sección II presenta los principales aspectos metodológicos; la sección III los resultados de la auditoría junto con una pequeña explicación del impacto que la misma puede tener sobre el proceso de implementación de la Portabilidad Numérica; y finalmente, en la sección IV se ofrecen las conclusiones.

Debido a que existe un acuerdo de confidencialidad entre el consultor y el INDOTEL, los aspectos específicos de la Auditoría de Redes, que hacen referencia a las inversiones en redes y sistemas de información de los operadores de telecomunicaciones que fueron sujeto de la auditoría no se presentan en este documento.

Las empresas auditadas fueron: Compañía Dominicana de Teléfonos, C. por A. (CODETEL); Onemax, S. A.; Orange Dominicana S. A.; Tecnología Digital S. A., TRICOM S. A.; Trilogy Dominicana S. A; y Wind Telecom S.A.

En total, los operadores habían solicitado la aprobación de recursos por un valor determinado para hacer operativa la Portabilidad Numérica. Una vez realizados los análisis; la recomendación de esta auditoría es que se reconozca un valor máximo inferior para que los operadores realicen las adecuaciones que permitan la prestación del servicio de portabilidad numérica en República Dominicana.

SECCIÓN I

ANTECEDENTES y OBJETIVOS DEL PROYECTO

SECCIÓN I

ANTECEDENTES y OBJETIVOS DEL PROYECTO

La portabilidad numérica es definida por INDOTEL como *"la capacidad técnica mediante la cual el cliente de una Prestadora continúa con el mismo número de identificación de la línea telefónica que utiliza, en el caso de que decidiera recibir el servicio con otra Prestadora"*.

La Portabilidad Numérica ha sido introducida en los mercados de telecomunicaciones como una forma mediante la cual el Estado busca propender por el desarrollo de la competencia. A mediano plazo, se ha observado en diversos mercados que la Portabilidad Numérica estimula mejores términos de calidad y precio para los usuarios, así como la introducción de nuevos servicios; por lo que su implementación se espera sea una palanca del desarrollo económico y social de la población.

En oposición, la no disponibilidad de Portabilidad Numérica es una barrera que frena la innovación, reduce el derecho del usuario de los servicios públicos de telecomunicaciones de elegir el proveedor de servicios que mejor le convenga, así como la entrada de nuevos operadores al mercado.

La República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (EEUU) firmaron el DR-CAFTA el 5 de agosto de 2004. El mismo entró en vigencia para la República Dominicana el 1 de marzo de 2007.

En el caso de la portabilidad, el Artículo 13.3.3 del mencionado Tratado establece que, *"cada Parte garantizará 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"*. Sin embargo, la nota al pie de dicho artículo indica que *"En cumplimiento con este párrafo, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua podrán tomar en consideración la factibilidad económica de otorgar portabilidad numérica"*.

En este sentido, en la República Dominicana, el Consejo Directivo del INDOTEL adoptó la Resolución 156-06 del 30 de Agosto de 2006 mediante la cual aprueba el reglamento general de portabilidad numérica, introduciendo de esta manera en su regulación la obligación de los operadores de los servicios públicos de telecomunicaciones para prestar la Portabilidad Numérica, inicialmente, el primero de julio del 2009.

De manera particular, resultan muy relevantes para el objeto de este estudio, el Artículo 9, numerales 9.1 y 9.2 del Capítulo IV-Aspectos Económicos de la Resolución 156-06 del INDOTEL, los cuales se citan de manera textual a continuación:

“Artículo 9. Costos de portabilidad

***9.1** Los costos derivados de la actualización de los elementos de red y de los sistemas necesarios para hacer operativa la portabilidad numérica deberán ser sufragados por cada prestadora del servicio público telefónico.*

***9.2** Las prestadoras podrán recuperar los costos asociados a la portabilidad mediante el recibo de una contraprestación económica por parte de los usuarios. Los términos y condiciones en los cuales las prestadoras recuperarán estos costos deberán ser examinados por el Consejo Directivo del INDOTEL, al momento de la aprobación de las Especificaciones Técnicas de Red y Administrativas. El Consejo Directivo del INDOTEL tendrá la exclusiva responsabilidad de determinar que los mismos no se conviertan en un impedimento, devengan en una acción anticompetitiva o una carga excesivamente onerosa que limite el derecho de elección de los usuarios de los servicios, de conformidad con el mandato de la Ley y sus reglamentos.”*

El reglamento estableció por lo tanto que, los costos *derivados de la actualización de los elementos de red y de los sistemas necesarios para hacer operativa la portabilidad numérica* podrían ser recuperados por los operadores de telecomunicaciones *mediante el recibo de una contraprestación económica por parte de los usuarios.*

El objetivo central de este proyecto se afirmó en los términos de referencia, de la siguiente manera: *“realizar una auditoria a los informes que las prestadoras de servicios públicos de telefonía entregaron al INDOTEL sobre las inversiones que realizarán con el objetivo de adecuar sus redes para hacerlas compatibles con la portabilidad numérica. Asimismo, determinar si los activos que adquieran las telefónicas para esos fines son realmente imprescindibles para hacer efectiva la portabilidad y si lo son, en qué porcentaje”*.

SECCIÓN II

METODOLOGÍA

SECCIÓN II

METODOLOGÍA

Desde el punto de vista metodológico, la Auditoría se realizó siguiendo los pasos siguientes:

1. INDOTEL suministró información de costos producida por seis (6) operadores: Compañía Dominicana de Teléfonos, C. por A. (CODETEL), Orange Dominicana S. A., Tecnología Digital S. A., TRICOM S. A., Trilogy Dominicana S. A. y Wind Telecom S.A... Esa información había sido entregada al INDOTEL por los operadores en la última semana de noviembre y la primera de diciembre de 2008;
2. La auditoría preparó cuestionarios genéricos para los operadores fijos y móviles, así como cuestionarios específicos para cada operador. Dicha información fue remitida por el INDOTEL a los operadores entre el 2 y el 3 de marzo de 2009;
3. Los operadores entregaron respuestas escritas a estos cuestionarios, dirigidas al INDOTEL, entre el 6 y el 11 de Marzo de 2009. Además de los operadores mencionados en el punto uno, el operador Onemax, S. A. presentó respuestas al cuestionario genérico de operadores fijos también en las mismas fechas;
4. La auditoría se entrevistó con el INDOTEL y luego con cada uno de los operadores entre el 9 y el 11 de Marzo de 2009. Durante las entrevistas surgieron nuevas preguntas, las cuales fueron remitidas a algunos de los operadores en la semana del 9 al 13 de marzo de 2009;
5. Con toda la información recopilada y con un estudio de la regulación vigente en República Dominicana, la Auditoría preparó unos aspectos metodológicos de tipo general que fueron consignados en un documento de Principios Generales;
6. Luego, la auditoría estudió los casos de cada uno de los operadores, los cuales incluían aspectos metodológicos específicos. Esto llevó a la producción de siete (7) documentos específicos que contenían en detalle un análisis para cada operador. Todos estos documentos fueron catalogados como confidenciales y fueron suministrados a una única persona que era la coordinadora del proyecto de auditoría de INDOTEL;
7. Además de los documentos antes mencionados, se preparó y se entregó a INDOTEL un CD con toda la información y documentos escaneados que habían sido suministrados por cada operador, y que fueron los documentos de soporte para el trabajo y conclusiones de la Auditoría; y
8. Una compilación de los resultados se entregó a INDOTEL en un Reporte Final y una presentación ante el Consejo Directivo del INDOTEL, la cual se realizó el 6 de abril de 2009. Ambos documentos fueron catalogados como confidenciales.

SECCIÓN III

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

SECCIÓN III

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Los resultados de la Auditoría se pueden condensar en dos (2) cifras. En total, los operadores habían solicitado la aprobación de recursos por un valor determinado para hacer operativa la Portabilidad Numérica. Una vez realizados los análisis; la recomendación de esta auditoría es que se reconozca **un valor máximo inferior** para que los operadores realicen las adecuaciones que permitan la prestación del servicio de portabilidad numérica en República Dominicana. Es decir, un porcentaje inferior a la solicitud inicial de los operadores.

Esto implica, sobre una base aproximada de ocho (8) millones de usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones en República Dominicana, un costo aproximado por usuario razonable y un ahorro neto estimado para todos los consumidores de República Dominicana.

La obtención de estos resultados es considerada por INDOTEL como un paso importante en el proceso de implantación de la Portabilidad Numérica, la cual debe comenzar su etapa operativa el 30 de septiembre de 2009, de acuerdo con el calendario más reciente del INDOTEL.

Entre los pasos siguientes que el regulador debe dar para continuar adelante con la implementación de la Portabilidad Numérica, se incluye la comunicación a los operadores de los resultados de la Auditoría. Por las implicaciones económicas subyacentes, es de esperar que los resultados encontrados no estén exentos de polémica.

SECCIÓN IV

CONCLUSIONES

SECCIÓN IV

CONCLUSIONES

1. La regulación relacionada con Portabilidad Numérica en República Dominicana estableció que los operadores de telecomunicaciones tienen derecho a recibir una contraprestación económica de parte de los usuarios, por las inversiones que deban realizar para poner en servicio la Portabilidad Numérica.
2. Los resultados de la Auditoría establecieron **un valor máximo inferior** a reconocer a los operadores. Este valor corresponde a una proporción de la solicitud inicial de los operadores.
3. Sobre una base aproximada de ocho (8) millones de usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones en la República Dominicana, este valor corresponde a un costo aproximado razonable por usuario.
4. Como resultado de la Auditoría, el ahorro neto estimado para todos los consumidores de República Dominicana es considerable.
5. Comienza para el INDOTEL, a partir de la obtención de estos resultados, un periodo de trabajo con los operadores, para presentar los valores máximos a reconocer a cada uno de ellos. Por las implicaciones económicas subyacentes, es de esperar que los resultados encontrados no estén exentos de polémica por parte de los operadores.
6. La auditoría sugirió un proceso para obtener los valores finales ajustados que se reconocerían a cada operador, una vez estos realicen las inversiones. Este proceso debe ser hecho por el INDOTEL; sin embargo, requiere de conocimiento especializado en redes y sistemas de información.
7. Al momento de transferir los costos a los usuarios es muy importante que el INDOTEL diseñe tanto un esquema de comunicación muy eficiente a los usuarios en los cuales expliquen las ventajas asociadas con la Portabilidad Numérica, como un proceso de cobro a los mismos que tome en cuenta las realidades del mercado dominicano de telecomunicaciones, el cual tiene una muy alta incidencia de usuarios de prepago en sus servicios de móvil.