

Metodología para la definición y entrega de información relativa a los contadores de desempeño establecida en los Lineamientos que fijan los índices y parámetros de calidad fijo

Telefónica

México

Comentarios a la Consulta Pública del Instituto Federal de Telecomunicaciones, México

3 de noviembre de 2021

Índice

1. Introducción	3
2. Comentarios & Sugerencias	4
3. Consideraciones Finales	10

1. Introducción

Pegaso PCS, S.A. de C.V. (“Telefónica México”) agradece al Instituto Federal de Telecomunicaciones (“Instituto” o “IFT”) la oportunidad de someter a comentarios el *Anteproyecto de Metodología para la definición y entrega de información relativa a los contadores de desempeño establecida en los Lineamientos que fijan los índices y parámetros de calidad fijo* (“Contadores de Calidad Fijo”).

Desde Telefónica México estamos convencidos de la importancia que tiene garantizar la transparencia de cara a los usuarios para que cuenten con suficientes elementos que les permitan tomar decisiones informadas respecto a los servicios que contratan de sus proveedores de telefonía fija y/o acceso a Internet. Aunado a ello, dado que la calidad del servicio representa un atributo intrínseco de las ofertas, consideramos que deben ser los usuarios quienes en un mercado competitivo tengan la libertad de elegir el servicio que mejor se ajuste a sus necesidades y preferencias.

Estando de acuerdo en que la regulación de la calidad de servicio de las redes de telecomunicaciones constituye una práctica habitual a nivel internacional y necesaria para que los usuarios puedan tomar decisiones bien informadas, creemos fundamental que dicha regulación debe diseñarse tomando en cuenta las mejores prácticas en la materia, pues una implementación inadecuada podría resultar contraproducente en términos de inversiones por parte de los operadores e impactar de manera negativa los precios del servicio al usuario final.

Bajo tales consideraciones, a continuación se presentan los comentarios de Telefónica México a la consulta pública.

2. Comentarios & Sugerencias

2.1. Comentario General

Acorde con las buenas prácticas en materia de simplificación y mejora regulatoria resulta primordial asegurar, por un lado, un debido espacio de discusión entre la industria y el regulador con el fin de establecer de manera consensuada el alcance y nivel de detalle de la información que deberán contener los reportes que se entregarán al regulador y, por otro lado, es importante garantizar que los beneficios que persigue la presente regulación justifiquen los costos en que incurrirán los operadores para dar cumplimiento.

Respecto a esto último, las recomendaciones internacionales están encaminadas a minimizar en lo posible la intervención regulatoria y disminuir las cargas innecesarias. En efecto, la OCDE¹ ha señalado la importancia de la revisión de la regulación centrada en la reducción de las cargas, y recomienda la adopción de principios claves, tales como: (i) idoneidad, es decir, si existe una justificación para intervenir; (ii) efectividad, para corroborar si la regulación realmente logra los objetivos que se quieren alcanzar; (iii) eficiencia, para determinar si las regulaciones dan lugar a costos innecesarios más allá de los necesarios para alcanzar la meta regulatoria, y (iv) las alternativas para determinar si las modificaciones a las regulaciones o su reemplazo por instrumentos de política alternativos resultan necesarios.

En ese sentido y como es bien sabido, una regulación de calidad no asequible puede traer consigo elevados costos para los operadores que eventualmente, pueden afectar a las inversiones y costos de operación y, en consecuencia, a los precios de los servicios de los usuarios finales. De esta manera, se requiere acompañar la regulación con un debido análisis del impacto regulatorio que implica la planificación, diseño, proceso, implementación, almacenamiento y auditoría de los resultados.

Por esta razón, los contadores de desempeño que se definan por parte de ese Instituto, además de considerar todos los costos asociados con su implementación y cumplimiento, deberán estar basados exclusivamente en aspectos objetivos de carácter técnico y alineados con las mejores prácticas y recomendaciones internacionales. De tal suerte que sean lo suficientemente

¹ OCDE (2018), Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE, OECD Publishing, París.”

representativos y reflejen la calidad real de los servicios prestados, debiendo excluir cualesquiera factores no atribuibles a las redes de los operadores, lo que a su vez asegurará que dicha información pueda ser de utilidad para los usuarios finales.

Asimismo, habrá que tener en cuenta que la tendencia es que los operadores continúen incrementando su tráfico, lo que hará necesario enfocar los recursos en la atención de la creciente demanda, así como tener suficiente flexibilidad para gestionar su tráfico de forma adecuada; por lo que será fundamental evitar destinar esfuerzos importantes en mediciones ineficientes y de poca relevancia para el usuario.

En relación con lo anterior, será necesario un seguimiento constante por parte del Instituto a efecto de considerar únicamente aquellas tecnologías relevantes y descartar aquellas redes de datos fijos que vayan a ser reemplazadas en el corto plazo.

De igual forma y con el fin de brindar certidumbre a los operadores para la planificación y dimensionamiento de los recursos, se requiere contar con plazos suficientes y razonables para dar cumplimiento a la regulación, con independencia del establecimiento de periodos de prueba.

2.2. Sugerencias sobre los Contadores de Calidad Fijo

Como ya hemos señalado, los contadores de desempeño del servicio fijo que establezca ese IFT deben ser: (i) factibles de implementar por parte de los operadores a un costo razonable, (ii) de relevancia y utilidad para los usuarios y (iii) comparables entre los diferentes prestadores de servicios fijos.

Ahora bien, de la revisión y análisis a la propuesta sobre Contadores de Calidad Fijo, se observan algunos indicadores que podrían dar lugar a un alto costo de cumplimiento, considerando que actualmente la relación entre los prestadores de servicios fijos tanto mayoristas como minoristas se rigen por acuerdos negociados entre las partes, bajo términos y condiciones no discriminatorios.

Particularmente, y en lo que respecta a los servicios mayoristas, es de precisar que los operadores acuerdan como parte de sus contratos, los niveles de calidad del servicio que serán exigibles entre las partes, los cuales se encuentran sujetos a mediciones periódicas, liquidaciones, remuneraciones y penalidades en caso de incumplimiento.

Por ello, y dado que los niveles de detalle del reporte deben orientar al mercado sobre las condiciones de calidad de la red a un nivel razonable y equilibrado; creemos que la propuesta que somete a consulta puede generar sobrecostos innecesarios a los operadores encareciendo el servicio, al establecer indicadores que resultan innecesarios para el objetivo de la regulación, como son los de Disponibilidad de Enlaces y de Disponibilidad de los MAAT.

Tratándose de los indicadores de Retenibilidad de los Enlaces y de Tasas de Paquetes Perdidos se considera que son innecesarios y que resulta excesivo hacer las mediciones de los paquetes por cada enlace entre MAAT de acceso y/o distribución con el nodo de agregación, además de incrementar la complejidad de la medición e incorporar altos costos de implementación.

Los indicadores de tráfico, utilización y de integridad a nivel de cada MAAT resultan excesivos por el nivel de detalle y desagregación de red que se exige y por la complejidad que suponen, considerando que las redes requieren de una gestión constante de acuerdo a las condiciones de tráfico, congestión, nuevas rutas, entre otras, por lo que en cualquier caso, debiera acotarse a nivel agregado en los enlaces de salida internacional de la red de datos.

En virtud de lo anterior, desde Telefónica México sugerimos a ese IFT valorar la reducción de los indicadores de disponibilidad del servicio que se deberán reportar para enfocarlos únicamente en caso de que se produzcan eventos críticos controlables o atribuibles a los operadores, excluyendo, por ende, aquellos que deriven de caso fortuito, fuerza mayor u otras circunstancias no atribuibles al operador, además de las ventanas mantenimiento o mejora tecnológica.

2.3. Experiencia Internacional y Mejores Prácticas

En el 2017, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (“UIT”) elaboró un extenso informe sobre la regulación de la calidad de servicio de las redes de telecomunicaciones². Entre muchos otros aspectos, el documento presenta una serie de recomendaciones sobre los indicadores (KPIs) para supervisar desde un punto de vista regulatorio la calidad de las redes, así como para efectuar su medición.

Específicamente para las redes de datos IP, establece un conjunto mínimo de parámetros de calidad (que se muestran en la siguiente imagen) e indica cómo llevar a cabo su medición. Tal

² UIT. 2017. “Quality of Service” Regulation Manual.

como puede observarse, la recomendación no establece la necesidad de realizar una medición en cada tramo de la red o en cada elemento de la red de datos.

Table 6.6: Minimum set of parameters for evaluating the quality of IP network service

Parameter	Definition
1 IP network service activation time	These parameters apply to a set of individual attempts to access and utilize IP network services, and in one case are supplied by the DHCP server of the service provider. (See Annex A of Y.1546.)
2 DNS response time	Defines a round-trip delay metric for IP networks. (See RFC 2681.)
3 Number of IP network interconnection points	This metric is a count of the number of interconnection points to other autonomous systems (AS), based on creating a diagram of the network being measured according to the procedures specified in RFC 7398.
4 Round-trip delay (RTT to IP network interconnection points)	This metric measures the round-trip delay between subscriber service demarcation points and the interconnection points to ASs. Sometimes these interconnections occur at public Internet exchange points (IXP). (See RFC 2681 for the round-trip delay.)
5. IP delay variation (one-way delay variation to IP network interconnection points)	The one-way delay variation performance parameter is defined in Y.1540.
6 IP packet loss (one-way packet loss to IP network interconnection points)	The one-way packet loss performance parameter is defined in Y.1540.
7 Data rate (download and upload)	Defined with 7.1 and 7.2 in this table.
7.1 Mean data rate achieved: is the average of the data transfer rate achieved for a given number of samples ¹⁾	This is the average of the data transfer rate achieved for a given number of samples, i.e.: $\text{Mean Data Rate achieved} = \frac{\sum_{i=1}^N H_i}{N}$
7.2 Percentage of the mean data rate: denotes the deviation between the data rate contracted / advertised to the achieved data rate ²⁾	Denotes the deviation between the data rate contracted / advertised to the achieved data rate, that is equal to: $\frac{\text{Mean Data Rate achieved}}{\text{Data Rate contracted}} \times 100\%$
8 Internet IP network service availability	Represents the fraction of time probability that the end-user is able to access IP Network packet transfer Internet services via his/her access to Internet connection. (See Y.1540, Section 7.)
9 Radio coverage availability	Not defined in Y.1545.1 (further study is required).

Fuente: UIT, 2017.

Adicionalmente, cabe destacar que a lo largo del informe, no se establece la necesidad de sujetar a los operadores mayoristas al cumplimiento de indicadores de desempeño.

Al respecto, a continuación señalamos los casos de Perú, Colombia y Argentina, donde entre otros aspectos, la obligación en materia de calidad del servicio fijo excluye a los operadores de servicios mayoristas.

Perú

Las obligaciones exceptúan de las mediciones de calidad a los concesionarios mayoristas. Por otra parte, dichas obligaciones tampoco contemplan mediciones a nivel de cada tramo y de cada elemento de la red fija. La medición se realiza sobre la oferta de la velocidad mínima garantizada por los operadores y sobre la capacidad y uso del ancho de banda de la salida internacional, así como la conexión a los puntos IXP nacionales. La regulación privilegia el dotar a los usuarios de herramientas mediante las cuales puedan constatar la velocidad ofrecida al momento de celebrar el contrato con su proveedor de acceso a Internet.

Argentina

La regulación del cumplimiento de calidad de servicios fijos no ha incluido a los operadores mayoristas, en tanto que éstos se rigen por contratos privados en los cuales se definen los acuerdos de nivel de servicio y demás parámetros de calidad que resulten exigibles. El régimen regulatorio en materia de calidad de servicios fijos es aplicable a los operadores minoristas en la medida que establece indicadores de calidad relacionados con la atención al usuario, así como a la operatividad de la red. Estos últimos indicadores de operatividad de la red fueron establecidos en el Reglamento de Calidad de 2013 y están asociados esencialmente a la accesibilidad; tasa de cumplimiento del tiempo de transmisión; velocidad efectiva; de pérdida de paquetes; factor nominal de reuso, entre otros; aunque ninguno de estos parámetros se mide de forma desagregada en cada segmento y/o cada elemento de red. La última actualización a la reglamentación de calidad del servicio fijo se realizó en 2018 y aún se vienen debatiendo a través de mesas de trabajo con la industria los indicadores propuestos y su medición, con el objetivo de elaborar un manual de procedimientos y auditoría para la verificación técnica de la regulación.

Colombia

No existe la obligación de reportes de indicadores de calidad para operadores mayoristas, ya que éstos se rigen por las condiciones pactadas en sus acuerdos privados. La regulación de calidad de servicio fijo está orientada principalmente al cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato en cuanto a la velocidad de acceso a Internet. La regulación también dispone que los usuarios tienen derecho a acceder a mecanismos que permitan verificar que se cumplen las condiciones de velocidad ofrecidas al momento de celebrar el contrato. Los proveedores del servicio de acceso a

Internet deben tener disponible en todo momento en su sitio web un mapa de coberturas y una aplicación gratuita para que el usuario pueda verificar estas condiciones. En la actualidad, no existen métricas ni indicadores de desempeño asociados a cada elemento y a cada enlace de la red de datos, tales como las pérdidas de paquetes; las sesiones activas, entre otros. Se reportan sólo en escenarios de fallas o congestión los elementos de red identificados y solicitados por el regulador puntualmente.

3. Consideraciones Finales

Finalmente, desde Telefónica México estimamos de la mayor relevancia que, al igual que para la definición de los contadores de desempeño para redes móviles, antes de la emisión de la regulación final, el IFT trabaje en conjunto con la industria a efecto de brindar la oportunidad a los operadores de aportar elementos adicionales que apoyen la definición de un nivel de detalle razonable para los contadores y que cumpla con los objetivos de la emisión de la regulación.

Lo anterior, en observancia a lo dispuesto en el Cuarto Transitorio de los “Lineamientos que fijan los índices y parámetros de calidad a que deberán sujetarse los prestadores del servicio fijo” (“Lineamientos de Calidad Fijo”), que exige que previo a la publicación de los contadores de desempeño se realicen mesas de trabajo entre el regulador y los prestadores de servicio fijo, como se indica:

*“CUARTO. - El Instituto publicará en el Diario Oficial de la Federación el conjunto de Contadores de Desempeño que deberán ser incluidos en los archivos a que se refieren los lineamientos DÉCIMO OCTAVO y DÉCIMO NOVENO dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de los Lineamientos. **Dentro de este plazo, el Instituto llevará a cabo mesas de trabajo con los Prestadores del Servicio Fijo para definir los Contadores de Desempeño.** (...)”* (Énfasis añadido)

Por este motivo, reiteramos la necesidad de contar con estos espacios que permitan a la industria definir en conjunto los contadores que deberán ser reportados al regulador, lo que además evitará cualquier riesgo asociado a una incorrecta interpretación respecto del alcance de los diferentes indicadores.



www.telefonica.com