

Gobernanza de reguladores

Informe sobre avances del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú

IMPULSANDO EL DESEMPEÑO



Gobernanza de reguladores

Informe sobre avances del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú

IMPULSANDO EL DESEMPEÑO

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2023), *Informe sobre avances del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú: Impulsando el desempeño*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/43c8758a-es>.

ISBN 978-92-64-35332-9 (impresa)

ISBN 978-92-64-76722-5 (pdf)

ISBN 978-92-64-77205-2 (HTML)

ISBN 978-92-64-46115-4 (epub)

Gobernanza de reguladores

ISSN 2522-2198 (impresa)

ISSN 2522-2201 (en línea)

Publicado originalmente en inglés por la OCDE con el título: OECD (2023), *Progress Review of Peru's Telecommunications Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a6a74d3e-en>.

Esta traducción fue encargada por el Directorado de Gobernanza Pública de la OCDE y la OCDE no puede garantizar su exactitud. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés.

Imágenes: Imágenes: Fotografías de portada © : Leigh Prather - Fotolia.com; © Mr. Vander - Fotolia.com; © magann - Fotolia.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2023

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

Los reguladores económicos intervienen de manera fundamental en el funcionamiento de los mercados y en la prestación de servicios esenciales en sectores tales como la energía, el transporte, las telecomunicaciones y el agua. En su papel de árbitros imparciales, equilibran las funciones para fomentar la competencia y proteger a los consumidores. Se espera que respalden marcos regulatorios que tomen en cuenta la estabilidad, la predictibilidad y la equidad y que tengan como meta primordial el mejoramiento de los resultados del sector.

Para asegurarse de que los reguladores logren dichos objetivos complejos y decisivos, es preciso evaluar constantemente su eficacia y su desempeño. Esto puede generar mejoras en las prácticas, los marcos y la gobernanza regulatorios. Puede también generar seguridad y confianza no solo en el regulador, sino en el sistema de administración pública en su conjunto. Con el fin de apoyar a los reguladores en este proceso, la OCDE desarrolló el Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (PAFER), dirigido a evaluar el desempeño organizacional y las estructuras de gobernanza, a partir de los *Principios de Mejores Prácticas de la OCDE en Materia de Gobernanza de los Reguladores*. El marco analiza la gobernanza interna y externa de los reguladores, incluyendo sus estructuras organizacionales, comportamiento, mecanismos de rendición de cuentas, procesos, presentación de informes y gestión de desempeño, así como la claridad de sus funciones, sus relaciones, y la distribución de facultades y responsabilidades con otros actores interesados tanto gubernamentales como no gubernamentales.

En 2019, la OCDE publicó el informe *Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú*, basado en el estudio PAFER del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL), llevado a cabo en 2018. En 2022, el OSIPTTEL invitó a la OCDE a realizar un estudio sobre los avances alcanzados, con miras a dar seguimiento y opinar sobre las medidas adoptadas para llevar a la práctica las recomendaciones que abarcan el periodo comprendido entre 2019 y 2022.

El estudio muestra que el OSIPTTEL logró buenos avances en áreas clave, tales como el mejoramiento del proceso de fijación de tarifas regulatorias, la solución de las quejas de los consumidores, la puesta en marcha de un marco para los Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y la restitución del consejo de usuarios. Aún se observan varias áreas con oportunidad de mejorar. Para continuar impulsando los avances en el sector de telecomunicaciones peruano, el OSIPTTEL debería aclarar aún más su función como regulador, fomentar la diversidad en sus procesos de toma de decisiones y buscar métodos innovadores para cumplir con su mandato.

Este informe forma parte del programa de trabajo de la OCDE en la gobernanza de los reguladores y la política regulatoria, encabezado por la Red de Reguladores Económicos de la OCDE (NER) y el Comité de Política Regulatoria de la OCDE (CPR), con el respaldo de la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE. Esta dirección tiene como misión ayudar al gobierno en todos sus niveles a diseñar y ejecutar políticas estratégicas, basadas en evidencias e innovadoras que sustenten el desarrollo económico y social sostenible. El informe se presentó a la NER durante su 19ª reunión, celebrada en diciembre de 2022, con el fin de recibir sus comentarios.

Agradecimientos

Este informe fue preparado por la Dirección de Gobernanza Pública (GOV) de la OCDE, bajo el liderazgo de Elsa Pilichowski, Directora. Fue coordinado y redactado por James Drummond y Vincent van Langen, con la guía y la supervisión de Martha Baxter, en la División de Política Regulatoria (REG). Se elaboró con el estímulo y el apoyo de János Bertók, Director Adjunto de GOV, Anna Pietikäinen, Jefa de REG y Daniel Trnka, Jefe Adjunto de REG, quien aportó valiosas opiniones sobre el documento. Jennifer Stein coordinó el proceso editorial y Andrea Uhrhammer brindó apoyo en la edición. Lucas Segal y Alberto Morales prestaron su apoyo para la traducción del informe al español, realizada por Gilda Moreno.

Este informe no podría haberse publicado sin el apoyo del OSIPTEL y su personal. Se agradece, en particular, a los siguientes colegas por su ayuda en la recopilación de datos e información, por su respaldo en la organización y realización del Proyecto, así como por brindar retroalimentación en las diferentes etapas del estudio: Rafael Munte Schwarz, Presidente del Consejo; Sergio Cifuentes Castañeda, Gerente General; Vanessa Castillo Mendives, Coordinadora de Relaciones Internacionales y Cooperación Técnica, así como de Claudio Palomares Sartor, funcionario de Relaciones Internacionales. Extendemos un agradecimiento especial a los representantes de los equipos internos del OSIPTEL, así como a los actores interesados externos que participaron en las entrevistas de investigación y proporcionaron datos que contribuyeron al análisis presentado en el informe.

Contenido

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Acrónimos y abreviaturas	7
Resumen ejecutivo	9
1 Implementación de las recomendaciones del PAFER	13
Introducción	14
Panorama del sector y contexto institucional	15
Evaluación general de la implementación de las recomendaciones	18
Rol y objetivos	18
Insumos	32
Proceso	39
Rendimiento y resultados	57
Lecciones aprendidas y el camino a seguir	62
Referencias	64
Notas	66
Anexo A. De un vistazo: avances en las recomendaciones de 2018	68
Anexo B. Metodología	72
Referencias	79
FIGURES	
Gráfica 1.1. Estructura del Poder Ejecutivo del Gobierno peruano	16
Gráfica 1.2. Líneas móviles por compañía (en millones) y participación de mercado	18
Gráfica 1.3. Inspecciones y cumplimiento del OSIPTEL, 2015-2021	52
Gráfica A B.1. Principios de Mejores Prácticas de la OCDE en Materia de Gobernanza de los Reguladores	75
Gráfica A B.2. Marco de insumos-proceso-rendimiento-resultados para los indicadores de desempeño	77
TABLES	
Cuadro 1.1. Agenda de Normas y Regulaciones del OSIPTEL para 2022	22

Cuadro 1.2. Panorama de los ministros de Transportes y Comunicaciones desde 2019	28
Cuadro 1.3. Evolución de los Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI): 2018-2022 a 2020-2025	30
Cuadro 1.4. Evolución de la presencia del OSIPTEL en las redes sociales, 2018-a la fecha	31
Cuadro 1.5. Tarifa regulatoria de desarrollo 2022-2024	33
Cuadro 1.6. Tasa de rotación de personal del OSIPTEL 2018-2021	36
Cuadro 1.7. Composición del Consejo del OSIPTEL a partir de 2022	41
Cuadro 1.8. Funciones del Consejo Directivo, el presidente y el gerente general según el ROF 2020	42
Cuadro 1.9. Regulaciones emitidas, AIR y evaluaciones <i>ex post</i> , periodo 2018-2021	46
Cuadro 1.10. Evolución de los objetivos estratégicos y los indicadores del OSIPTEL, 2018-2022 y 2020-2024	57
Cuadro A B.1. Criterios para evaluar el propio marco de actuación de los reguladores	75

Acrónimos y abreviaturas

ACR	Análisis de Calidad Regulatoria
AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
CDU	Condiciones de Uso
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CODECO	Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos
CPT	Compañía Peruana de Teléfonos
DAPU	Dirección de Atención y Protección del Usuario
DFI	Dirección de Fiscalización e Instrucción
DPRC	Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia
DSLDR	Directivos Superiores y aquellos de Libre Designación y Remoción
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
ERESTEL	Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
FITEL	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones
IHH	Índice Herfindahl-Hirschman
IMEI	Identidad Internacional de Equipo Móvil
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
NER	Red de Reguladores Económicos
NRIP	Norma de Requerimientos de Información Periódica
OAI	Oficina de Auditoría Interna
OEI	Objetivos Estratégicos Institucionales
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PAFER	Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos
PEI	Plan Estratégico Institucional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
POI	Plan Operativo Institucional

PPP	Alianza público-privada
PRONATEL	Programa Nacional de Telecomunicaciones
RDNFO	Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica
RH	Recursos Humanos
RENTESEG	Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad
ROF	Reglamento de Organizaciones y Funciones
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIM	Módulo de Identidad del Suscriptor
SIRT	Sistema de Información y Registro de Tarifas
SOL	Sol peruano
TRASU	Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios
TUO	Texto Único Ordenado

Resumen ejecutivo

El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) es el regulador económico independiente para el sector de telecomunicaciones de Perú. Establecido en 1994, tras las reformas estructurales realizadas en Perú con el fin de liberalizar al sector de telecomunicaciones, se encarga de supervisar las actividades en el sector y el desarrollo de nuevos servicios y tecnologías.

Después del estudio sobre su gobernanza y desempeño emprendido por la OCDE en 2018, el OSIPTEL invitó a la organización a analizar los avances logrados en la implementación de las recomendaciones planteadas.

Este estudio encontró que el OSIPTEL ha avanzado considerablemente en varias áreas, incluyendo: i) el mejoramiento del proceso de fijación de tarifas, tras abogar con éxito ante el Ejecutivo para aumentar la tarifa regulatoria e instaurar una revisión trienal, ii) la solución al gran rezago de quejas de los consumidores, iii) la puesta en marcha de un marco de análisis de impacto regulatorio (AIR) y iv) la reinstauración de un consejo de usuarios que funciona como un importante mecanismo de difusión.

Al mismo tiempo, la implementación de otras recomendaciones requiere esfuerzos adicionales por parte del regulador, en tanto algunas han resultado más difíciles de lograr debido al complejo entorno político e institucional. La inestabilidad política y la alta rotación de servidores públicos en puestos de liderazgo en el gobierno central impidieron consolidar una coordinación más estructurada con los actores públicos. En el informe se identifican algunas áreas de interés que pueden ayudar al OSIPTEL a procurar un avance continuo y a aprovechar sus logros. Esto incluye poner en claro su función y su mandato, fomentar la diversidad en su toma de decisiones e incrementar el uso de consultas tempranas con los actores interesados y de métodos de inspección y cumplimiento basados en riesgos.

Función y objetivos del OSIPTEL

Las recomendaciones anteriores se centraron en la necesidad de que el OSIPTEL haga pleno uso de su mandato y su sólida reputación como una entidad técnicamente competente, por medio del establecimiento de una narrativa clara sobre su función en el sector de telecomunicaciones y evaluar sus facultades y funciones.

Evaluación de los avances en las recomendaciones clave y sugerencias para seguir adelante

- El OSIPTEL logró ciertos avances al nombrar a un coordinador parlamentario como enlace con el Congreso, pero aún no ha desarrollado una estrategia sólida de relaciones externas para todos los actores interesados que establezca una narrativa sólida sobre su función como árbitro neutral y sobre los resultados de sus actividades regulatorias.
- El OSIPTEL sigue asumiendo nuevas funciones y responsabilidades asignadas por el Ejecutivo o por el Congreso, sin que se evalúen sus funciones actuales; esto puede causar mayor confusión acerca del rol que tiene el regulador y su posible superposición con otras entidades públicas.

- El OSIPTEL eliminó el rezago de 250 000 quejas de consumidores al poner en marcha un sistema eficaz que ayudó a reducir el volumen de las nuevas quejas de 40 000 al mes en su pico máximo a 6 000 al mes en 2021.
- El OSIPTEL comenzó a publicar en su sitio web una agenda regulatoria anual, la cual puede ahora utilizarse como herramienta para propiciar la participación de los actores interesados con el propósito de mejorar la predictibilidad y la estabilidad para todos ellos.

Insumos

Las recomendaciones anteriores se centraron en el proceso de fijación de tarifas del regulador, su estabilidad presupuestaria y su estructura de recursos humanos.

Evaluación de los avances en las recomendaciones clave y sugerencias para seguir adelante

- El OSIPTEL consiguió establecer un presupuesto más adecuado mediante el aumento de la tarifa regulatoria, la cual puede revisarse cada tres años; sin embargo, la falta de criterios o procedimientos para realizar esta revisión definidos en la ley podría restablecer la incertidumbre presupuestaria. Por otro lado, aún no se cuenta con un mecanismo estructurado para trasladar fondos no utilizados de un ciclo financiero a otro.
- El OSIPTEL mejoró su gestión de recursos humanos, pero las restricciones y una lenta transición al nuevo régimen uniforme de empleo en toda la administración pública de Perú entorpecen su capacidad para atraer talento técnico.

Proceso

Las recomendaciones anteriores se centraron en evaluar la función y los recursos del Consejo, asignar tiempos para el escrutinio en los procesos de toma de decisiones y aumentar el uso de la participación en etapa temprana y proactiva de los actores.

Evaluación de los avances en las recomendaciones clave y sugerencias para seguir adelante

- El OSIPTEL presentó, sin éxito, dos solicitudes al Ejecutivo para incrementar los recursos del Consejo; a falta de ello, el Consejo pidió que se realizaran más reuniones informales con los especialistas técnicos del OSIPTEL. Es conveniente que el regulador priorice la participación de su Consejo en el establecimiento de la dirección estratégica de la organización y en la adopción de decisiones regulatorias estratégicamente significativas.
- El OSIPTEL efectuó una reorganización interna orientada a mejorar la eficacia operativa y mejoró sus mecanismos de control de calidad, por ejemplo, al involucrar a sus asesores jurídicos en las etapas tempranas del desarrollo de propuestas regulatorias. Al mismo tiempo, la toma de decisiones es ahora más centralizada. El regulador podría beneficiarse al adoptar funciones adicionales de impugnación en sus procesos de toma de decisiones regulatorias.
- La participación de los actores interesados mejoró al reinstalar un consejo de usuarios que desempeña una relevante función de difusión. Dicho consejo podría participar más en la toma de decisiones regulatorias y complementarse con otros mecanismos de consulta previa con los actores interesados, como por ejemplo un comité asesor.

- El OSIPTEL modificó sus regulaciones y recurrió a herramientas digitales para recabar datos sobre el cumplimiento. Ahora es preciso que incremente los enfoques basados en riesgos y en el comportamiento, para así asegurar que su estrategia de cumplimiento conduzca al cambio de conducta deseado por los operadores y contribuya a una relación constructiva.

Producto y resultados

Las recomendaciones anteriores se centraron en utilizar el marco estratégico a cinco años, que cuenta con una buena estructura, para comunicar los logros del OSIPTEL y explorar oportunidades para simplificar los requisitos de presentación de datos.

Evaluación de los avances en las recomendaciones clave y sugerencias para seguir adelante

- El OSIPTEL mejoró su plan estratégico al implementar metas multianuales vinculadas con sus diferentes objetivos estratégicos. Invertió en la simplificación de sus indicadores de desempeño, aunque informar sobre los indicadores sigue siendo una tarea compleja. Puede trabajarse más en la utilización de su plan estratégico como herramienta para comunicar con claridad la función del regulador e informar sobre su impacto en los resultados.
- El OSIPTEL invirtió en reducir la carga de sus solicitudes regulares de información a los operadores, aunque un aparente aumento en las solicitudes personalizadas puede estar reintroduciendo dichas cargas y reduciendo la predictibilidad del proceso regulatorio.

1 Implementación de las recomendaciones del PAFER

En este capítulo se presenta un análisis detallado de los avances logrados por el OSIPTEL en la implementación de las recomendaciones de la OCDE planteadas en el estudio Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos de 2018 (PAFER). Comienza con un panorama de los principales cambios realizados en el sector de telecomunicaciones de Perú y en el contexto institucional desde la fecha de realización del estudio inicial. Además, describe las principales lecciones aprendidas a lo largo del proceso de puesta en práctica de las recomendaciones de la OCDE, incluida la vasta cooperación alcanzada con los actores interesados internos y externos.

Introducción

El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) es el regulador económico independiente para el sector de las telecomunicaciones de Perú. Establecido en 1994, se encargó de supervisar la liberalización del mercado de servicios de telecomunicaciones y el desarrollo de nuevos servicios y tecnologías en el sector. En 2018, a invitación del regulador, la Red de Reguladores Económicos (NER) emprendió un estudio sobre la gobernanza y el desempeño del OSIPTEL. En este se utilizó el Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos de la OCDE (PAFER) y el informe *Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú*, publicado en 2019 (OECD, 2019^[1]).

Desde la realización del estudio del OSIPTEL, los otros tres reguladores económicos peruanos también se sometieron a un estudio PAFER. El OSIPTEL es el primero en invitar de nuevo a la OCDE para llevar a cabo un informe sobre los avances alcanzados. En el presente estudio se evalúan los avances del regulador en cada una de las recomendaciones planteadas en el estudio inicial. Abarca el periodo de cuatro años comprendido entre la evaluación inicial para el estudio PAFER, efectuada en 2018, y la misión de investigación llevada a cabo por la Secretaría de la OCDE en junio de 2022.

En el estudio se encontró que el OSIPTEL ha avanzado significativamente en varias áreas desde 2018. A la vez, en algunas recomendaciones se requiere que el regulador trabaje aún más, en tanto que algunas otras han resultado más difíciles de implementar debido al contexto político e institucional. Los principales avances alcanzados por el regulador han sido los siguientes:

- **Mejorar el proceso de fijación de tarifas:** el OSIPTEL abogó con éxito por un cambio en la legislación para aumentar la tarifa regulatoria a partir de 2022 e instauró una revisión trienal con el ánimo de sustentar la suficiencia del presupuesto del regulador.
- **Resolver los reclamos de los usuarios:** el OSIPTEL ajustó sus regulaciones y generó una guía para eliminar las lagunas y los incentivos perversos en el proceso de atención de reclamos, reducir su número y los tiempos de respuesta, e instaurar cambios organizacionales para disminuir el gran rezago de reclamos por atender.
- **Implementar el marco de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR):** después de la aprobación de las directrices y el manual del AIR en 2018, el OSIPTEL lo llevó a cabo para casi todas las nuevas regulaciones.
- **Reinstaurar un consejo de usuarios:** el OSIPTEL reactivó la operación de un consejo de usuarios, el cual sirve como un importante mecanismo de acercamiento al usuario y puede ahora integrarse al proceso de toma de decisiones regulatorias.

El OSIPTEL utilizó múltiples enfoques para implantar las recomendaciones, dependiendo de si era posible poner en práctica la recomendación de manera autónoma o en coordinación con otros actores sectoriales. En el ámbito interno, el OSIPTEL abordó las recomendaciones y su seguimiento en el seno de su Comité de Líderes, compuesto por la alta dirección, para definir las acciones a seguir. En el ámbito externo, el OSIPTEL solicitó varios cambios en la legislación basados en los informes analíticos del regulador, algunos de los cuales tuvieron éxito.

Este estudio sobre los avances alcanzados está estructurado en tres secciones. En la primera se ofrece un panorama del sector y del contexto institucional, así como de cualquier cambio en dicho contexto desde 2018. En la segunda sección se presenta una evaluación general de los avances en la implementación de las recomendaciones de la OCDE y se brindan al regulador sugerencias para seguir mejorando. En la tercera sección se concluye el informe con el análisis de las lecciones aprendidas y el camino a seguir en el futuro.

Panorama del sector y contexto institucional

El OSIPTEL es uno de los cuatro reguladores económicos¹ establecidos en Perú en la década de 1990, como parte de una política general erigida sobre los pilares de la liberalización económica, el fomento de la inversión privada y la competencia regulada. En 1991, la Ley de Telecomunicaciones creó al OSIPTEL como el regulador económico para dirigir la transformación y la modernización del sector de las telecomunicaciones. En 1994, reemplazó al Comité para la Regulación de las Tarifas de Telecomunicaciones. La privatización de dos empresas de telefonía estatales (Compañía Peruana de Teléfonos, CPT, y Empresa Nacional de Telecomunicaciones, ENTEL), también ocurrida en 1994, sentó las bases para la modernización del sector de las telecomunicaciones de Perú.

El OSIPTEL ha atravesado por cuatro etapas en su evolución. En su primera década de existencia, apoyó la transición del sector a un mercado liberalizado de telecomunicaciones al fomentar la competencia y facilitar el ingreso de nuevos participantes al mercado. Sus objetivos eran aumentar la inversión, la cobertura geográfica y la calidad de los servicios. También estableció los primeros marcos de protección del usuario para el sector, que incluyen información relativa al diseño de las plataformas de servicio al usuario y de plazos máximos para solucionar los reclamos sobre el servicio. En la segunda, entre 2005 y 2014, su foco de interés cambió a la expansión de los servicios, en especial en el sector de la telefonía móvil. Durante dicho periodo, la cantidad de distritos con cobertura aumentó, de menos de 500 a más de 1 500. En la tercera, el interés principal del mandato del OSIPTEL cambió hacia una política regulatoria centrada en reforzar la competencia mediante condiciones de acceso y fijación de precios de los servicios públicos esenciales, para así impulsar la entrada rápida y eficaz al mercado. En fecha más reciente, dicho mandato se concentró en fomentar la competencia en los mercados de telefonía móvil y reducir los obstáculos para entrar a él, en particular en lo relativo a reducir los costos que el cambio de los proveedores implicarían para los usuarios. Este mandato se refleja en el lema actual del regulador: *promovemos la competencia y empoderamos al usuario*.

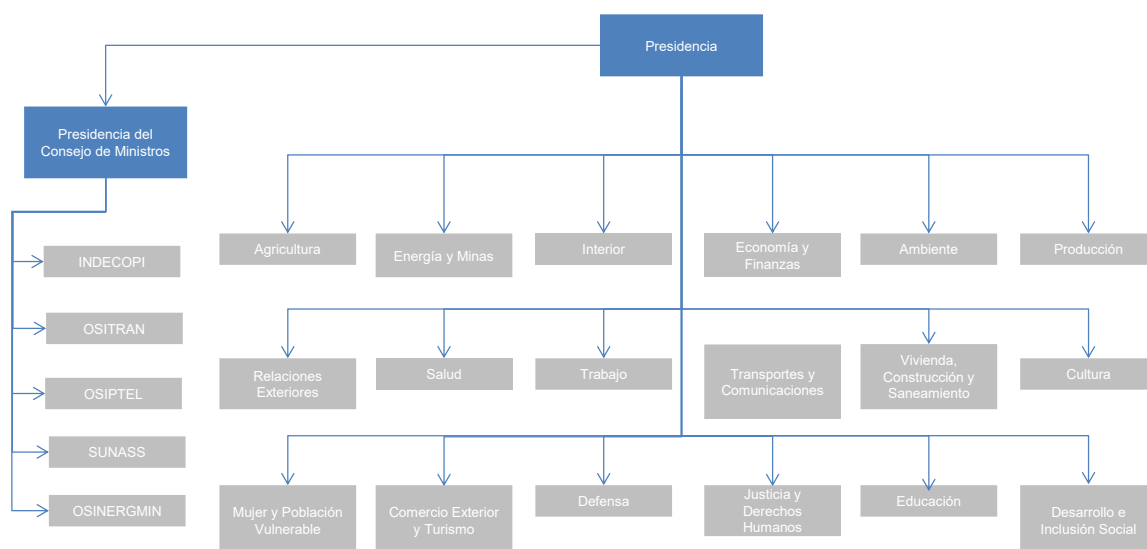
El OSIPTEL es responsable en primer lugar de supervisar el sector de las telecomunicaciones de Perú. No obstante, una gran zona del país permanece sin cobertura de telecomunicaciones, lo que condujo a la adopción en 2012 de la política de banda ancha mediante el establecimiento de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica (RDNFO) y la promoción de conexiones de banda ancha. La medida es apoyada por la creación del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), que en la actualidad opera como parte del Programa Nacional de Telecomunicaciones (PRONATEL).

Cambios institucionales y sectoriales desde 2018

Instituciones

Se han registrado relativamente pocas modificaciones en el sistema de gobernanza de los reguladores económicos de Perú desde 2018 (Gráfica 1.1). El OSIPTEL, junto con los otros tres reguladores económicos, está vinculado con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. La PCM es responsable de coordinar las políticas nacionales y sectoriales dentro del Ejecutivo, incluidos los ministerios y los organismos públicos competentes. La PCM coordina los procesos administrativos generales dentro de las instituciones públicas, entre ellas el OSIPTEL. Desempeña una función clave en el proceso de designación y nombramiento del presidente y de los miembros del Consejo Directivo del OSIPTEL, aprueba su estructura organizacional, fija la tarifa regulatoria que financia al regulador, y define ciertos convenios al Consejo Directivo del OSIPTEL (por ejemplo, la remuneración de los miembros del Consejo y el número de sesiones de este remuneradas al mes).

Gráfica 1.1. Estructura del Poder Ejecutivo del Gobierno peruano



Nota: La PCM abarca también a un buen número de entidades, secretariados y comisiones públicos que no se incluyen en esta gráfica.

Fuente: OECD (2016), *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260054-en>.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se encarga de definir y desarrollar políticas para los sectores de transportes y telecomunicaciones. Es responsable de diseñar, dirigir, promover y poner en marcha acciones orientadas a brindar sistemas eficaces de transportes y telecomunicaciones, y de supervisar programas de concesiones dentro de sus sectores. Lo anterior lo lleva a cabo en conjunto con órganos de control y con instituciones sectoriales que vigilan la operación correcta de las actividades de telecomunicaciones y transportes, en particular dos de los cuatro reguladores económicos del país: el OSIPTEL y el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN).

El principal cambio institucional implantado desde 2018 tuvo lugar en el organismo encargado de supervisar la red dorsal de fibra óptica nacional. Antes llamada FTEL, en 2018 se convirtió en PRONATEL (Decreto Supremo núm. 018-2018-MTC) y asumió las funciones de FTEL, así como funciones adicionales como la operación y el mantenimiento de la red. Sin embargo, la función del OSIPTEL respecto de la RDNFO no ha cambiado. Los proyectos del PRONATEL pueden implementarse en planes de alianzas público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés) o Proyectos en Activos, que permiten a los gobiernos regionales y locales fomentar la inversión privada de activos. De tratarse de proyectos bajo este diseño, el OSIPTEL puede emitir opiniones no vinculantes (por ejemplo, sobre contratos de concesión, tarifas, calidad del servicio, instalaciones esenciales y competencia). Al OSIPTEL solo puede asignársele el desarrollo de regulaciones *ad hoc* de acuerdo con proyectos específicos. La responsabilidad de supervisar los proyectos ejecutados bajo este plan, incluida la calidad del servicio, está en manos del PRONATEL. En fecha reciente, se analizó la posibilidad de transferir la responsabilidad de supervisión al OSIPTEL cuando el PRONATEL expida un contrato de concesión privada, lo cual significa que el OSIPTEL asumiría la responsabilidad de supervisar las reglas que en sus orígenes fueron decisión del PRONATEL.

Principales reformas sectoriales

El principal cambio que afectó al sector de las telecomunicaciones fue la ley de fusiones y adquisiciones, cuyo ámbito de aplicación afecta a todas las actividades económicas en Perú. La regulación entró en vigor

en enero de 2021 al promulgarse la Ley núm. 31112, que aplica a todas las fusiones y adquisiciones por arriba de un cierto umbral. La ley asigna al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) la responsabilidad de evaluar las fusiones y adquisiciones propuestas, con la posibilidad de solicitar información de otros organismos de la administración pública. Los órganos regulatorios deben emitir un informe no vinculatorio sobre el nivel de la concentración de mercado y una opinión técnica sobre los posibles efectos de una fusión o adquisición sobre el mercado. El OSIPTEL informa que actualmente cada uno de los principales operadores de telecomunicaciones se sitúan por arriba del umbral, de modo que cualquier fusión o adquisición en el sector de las telecomunicaciones sería decidida por el INDECOPI, con una opinión obligatoria aunque no vinculante del OSIPTEL.

La Ley núm. 31112 también afecta a los procedimientos de espectro radioeléctrico, encabezados por el MTC. Dichos procedimientos pueden ser suspendidos por el MTC en los casos en que haya fusiones y adquisiciones pendientes y la concentración del espectro debida a la fusión o adquisición es evaluada y aprobada por el INDECOPI. En marzo de 2021 se promulgó un reglamento de la Ley núm. 31112 (Decreto Supremo núm. 039-2021-PCM), en el cual se estableció la posibilidad de que el INDECOPI consultara y solicitara información a entidades públicas y privadas, cuya opinión puede considerarse útil en los procedimientos de autorización previa de fusiones y adquisiciones, así como en el estudio de las condiciones impuestas en relación con dichas operaciones.

En junio de 2021, el Congreso aprobó una ley que garantiza una velocidad mínima de conexión a internet y el monitoreo de servicios de internet con la intención de beneficiar a los usuarios (Ley núm. 31207). El OSIPTEL opinó sobre el proyecto de ley, comentando los probables impactos negativos sobre el mercado. Sin embargo, las consideraciones del regulador no se reflejaron en la ley final, la cual ordenó al OSIPTEL que adoptara una correspondiente Regulación General de la Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, que ahora incluye las siguientes disposiciones (Resolución núm. 138-2021-CD/OSIPTEL):

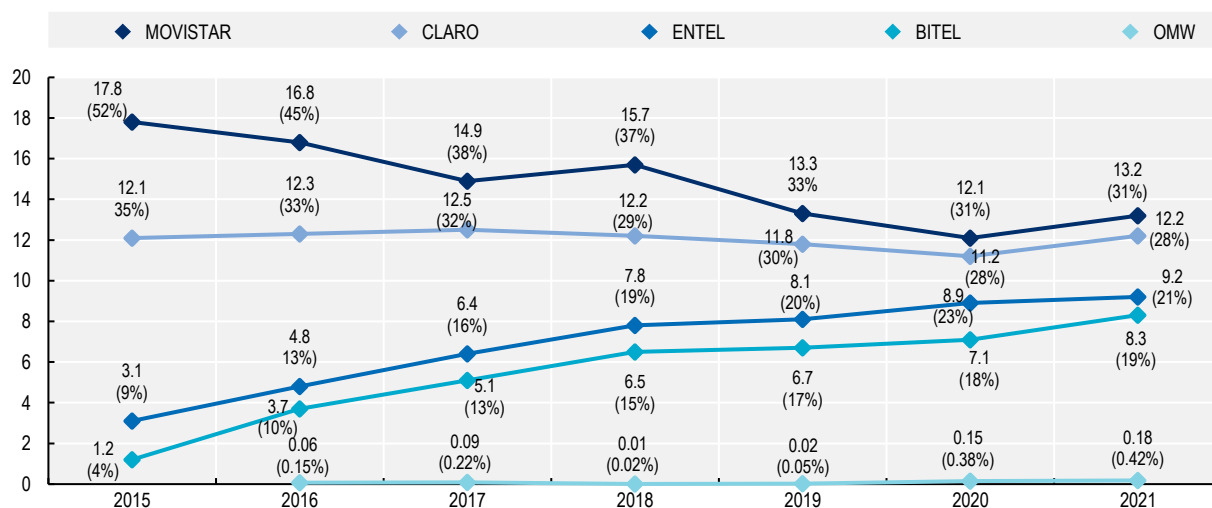
- Incrementó la velocidad mínima garantizada a 70% de la velocidad contratada por el acceso a los servicios de internet fijo o de banda ancha móvil.
- Estableció que la proporción de las velocidades máximas de carga y descarga contratadas ofrecida por los operadores de acceso al servicio de internet fijo o móvil no debe ser menor que 1:3 o 33.33%.
- Estableció que la verificación de los indicadores de calidad del acceso al servicio de internet se llevará a cabo de conformidad con la Ley núm. 31207 y con el Registro Nacional de Monitoreo y Vigilancia del Servicio de Internet (RENAMV).

Evolución del mercado

Como se observó en el estudio de 2018, el sector de las telecomunicaciones de Perú ha vivido un proceso dinámico de modernización vinculado con el advenimiento y el crecimiento de nuevos servicios (telefonía e internet móviles) y la llegada de nuevos proveedores. Al igual que en 2018, en Perú hay cuatro operadores grandes y cientos de empresas pequeñas y medianas que ofrecen servicios de telecomunicaciones. Los cuatro grandes operadores son América Móvil (Claro), ENTEL, Telefónica (Movistar) y Viettel (Bitel). Movistar es el mayor, seguido por Claro.

El mercado ha mantenido su tendencia hacia una mayor competencia, sobre todo en el sector de la telefonía móvil. El número de líneas móviles por operador ha ido convergiendo y la participación de mercado de los dos mayores operadores se ha reducido, en tanto que se ha incrementado la de los dos operadores más pequeños (Gráfica 1.2). Según cálculos del OSIPTEL, tal situación ha ocasionado una baja sostenida del índice de concentración de mercado Herfindahl-Hirschman (HHI) durante el periodo comprendido entre diciembre de 2018 y diciembre de 2021.

Gráfica 1.2. Líneas móviles por compañía (en millones) y participación de mercado



Fuente: Información proporcionada por el OSIPTEL (2022).

De igual manera, con conexiones fijas a internet, la participación de mercado de Movistar sigue siendo la más alta, pero ha disminuido desde el estudio realizado en 2018, de una participación de 74.8% a 59.5% en 2021. En comparación, la participación de mercado de Claro creció de 19.1% a 27.6% durante este mismo periodo y otros operadores comparten el resto del mercado (entre ellos, Entel con 3.74% y Win/Optical Technologies, 4.5%). Asimismo, el tamaño global del mercado continúa creciendo y el número total de conexiones aumentó 18.5% entre 2018 y 2021. Las redes de fibra óptica también crecieron considerablemente, pasando de 90 595 conexiones en 2018 a más de 600 000 en 2021. El empleo de la fibra óptica mediante la RDNFO sigue elevándose, aunque a una tasa decreciente. En 2012 (el inicio de la RDNFO), la longitud de la red RDNFO era de 15 000 kilómetros y creció a 75 694 kilómetros en 2020, distribuidos entre la RDNFO, redes tendidas por operadores privados y proyectos regionales. El OSIPTEL espera que el crecimiento siga aumentando en los próximos años, sobre todo en el segmento de red de fibra, debido a la entrada reciente –o próxima– al mercado de nuevas empresas, así como a los 21 proyectos a cargo del PRONATEL.

Evaluación general de la implementación de las recomendaciones

Rol y objetivos

El rol y la dimensión de los objetivos dentro del marco PAFER se centran en lo siguiente: i) el mandato, las funciones y las facultades del regulador, ii) la interacción del regulador con otros organismos públicos y con el Ejecutivo; iii) los objetivos y metas estratégicos, y iv) la independencia del regulador. El OSIPTEL logró avances importantes en las recomendaciones en esta área, al desarrollar una agenda regulatoria y reducir el número de reclamos de los usuarios. Para seguir avanzando, el OSIPTEL debería establecer una narrativa estable sobre su función en el sector de las telecomunicaciones como un árbitro neutral que trabaja para equilibrar intereses contrapuestos y, a la vez, invertir en mecanismos adicionales de coordinación con otros actores del sector.

Mandato

Recomendación: Desarrollar una sólida estrategia de relaciones externas

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL desarrollara una sólida estrategia de relaciones externas que comunique los objetivos centrales, la razón de ser y los resultados del regulador, y que, cuando fuera pertinente, lo hiciera en conjunto con otros reguladores económicos peruanos. Dicha estrategia de relaciones externas aportaría una narrativa estable sobre el trabajo del OSIPTEL, al centrarse en un número limitado de indicadores o resultados clave y podría ser comunicada por todos los miembros del Consejo y la alta dirección. La estrategia y los recursos para su implementación se diferenciarían de las actividades de comunicación dirigidas a poner en práctica la función del OSIPTEL de proteger a los usuarios y compartir información relativa a los derechos de estos.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL logró avanzar en cierta medida al nombrar a un coordinador parlamentario, pero aún no ha desarrollado una estrategia sólida de relaciones externas –diferenciada de sus actividades en el área de comunicaciones– que establezca una narrativa estable sobre su función como árbitro neutral y sobre sus resultados para todos los actores interesados.

La estrategia de relaciones externas se enmarca en la estrategia de comunicaciones del regulador, la cual incluye un mapa de los actores interesados y las estrategias orientadas a comunicarse con cada una de ellas. La estrategia de comunicación se deriva del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2024, que tiene como prioridad estratégica “Consolidar la reputación del OSIPTEL como institución transparente y muy especializada” con una acción estratégica vinculada para crear una “estrategia de comunicación diferenciada para cada parte interesada”. La ejecución de esta acción estratégica se asignó a la Oficina de Comunicaciones y Relaciones Institucionales (OCRI). La estrategia señala que la misión del OSIPTEL es fomentar la competencia en el mercado de telecomunicaciones, la calidad de los servicios de telecomunicaciones y el empoderamiento de los usuarios. También elabora una narrativa sobre la función del regulador antes y después de la pandemia de COVID-19, sustentada con información de su Estudio sobre Reputación realizado en 2021. Utiliza estos datos en la construcción de una estrategia para dirigirse a 13 grupos de los actores interesados,² con estrategias para comunicarse con cada uno de ellos.

El mapeo de los actores interesados y las estrategias de comunicación relacionadas cubren los 13 grupos de partes interesadas identificados, pero están mucho más desarrolladas para ciertos grupos, sobre todo el de los operadores y el Congreso. Más aún, las acciones definidas en la estrategia se dirigen mayormente a fomentar el mandato del OSIPTEL de proteger al usuario (véase la sección sobre Comunicaciones). Por ejemplo, las acciones para los usuarios se centran en consolidar la información recabada sobre la satisfacción del usuario y emprender campañas informativas en las redes sociales; las acciones orientadas a los operadores se centran en actividades que comunican los problemas de los usuarios a los operadores y proyectos conjuntos que muestran al usuario en qué forma están mejorando los servicios. Las acciones relacionadas con su mandato de mejorar la competencia en el mercado están relativamente subdesarrolladas. Esto podría generar dificultades para comunicar a los actores interesados, en términos generales, una narrativa estable sobre los objetivos centrales y la razón de ser de un regulador económico: ser un árbitro neutral.

Las relaciones externas con el Ejecutivo aún se ejecutan siguiendo un método informal que resulta afectado por la continua inestabilidad política. El OSIPTEL se reúne, según las necesidades, con funcionarios de alto nivel de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y otros organismos para mantenerlos informados de las acciones y cambios al entorno regulatorio o las acciones normativas del regulador. No obstante, el OSIPTEL informa que este método se ha visto entorpecido en años recientes por la constante inestabilidad política y los cambios frecuentes

en los altos cargos ejecutivos de la administración peruana, los cuales crean problemas de continuidad para el regulador.

Las relaciones con el Congreso se han institucionalizado en mayor grado con la contratación en 2020 de un coordinador parlamentario, aunque persisten dificultades respecto de la comprensión por parte del Congreso de la función del regulador. Al coordinador parlamentario, ubicado dentro de la OCRI, se le asigna la responsabilidad de promover y consolidar relaciones interinstitucionales con varios organismos gubernamentales, en especial con el Congreso. El coordinador se encarga de fortalecer el flujo de información entre el OSIPTEL y el Congreso y sus comités en relación con el trabajo del regulador, en particular la Comisión de Defensa del Usuario y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos (CODECO). Esto incluye hacerse cargo de crear un método estratégico para interactuar con el Congreso, así como para dar seguimiento a las propuestas presentadas por el regulador al Congreso con el fin de ayudar a que se les tome en cuenta. Además, el OSIPTEL propuso aumentar la rendición de cuentas al Congreso al presentar su informe anual a la CODECO, lo que hasta ahora ocurrió una vez, en octubre de 2020. Aún quedan oportunidades para reforzar la comprensión dentro del Congreso de la función del OSIPTEL como regulador económico en el sector de las telecomunicaciones, en particular de los límites a sus funciones y obligaciones.

Para seguir avanzando en esta recomendación, el OSIPTEL debería aprovechar su conocimiento de los actores interesados para desarrollar una estrategia de relaciones externas separada de las comunicaciones institucionales. Dicha estrategia podría utilizar como referencia el actual mapeo de los actores interesados y tomar en cuenta todos los objetivos estratégicos y las funciones del regulador. La meta principal deberá ser desarrollar y comunicar a cada grupo una narrativa concisa y estable de lo que el OSIPTEL es, cuál es su propósito final y cómo contribuye a los resultados sectoriales en su papel de árbitro neutral. Después puede utilizarla como una herramienta para fomentar una percepción estable y congruente del regulador que perdure incluso en un contexto de inestabilidad política y de cambios frecuentes en los cargos ejecutivos superiores.

Recomendación: Establecer un foro para los reguladores económicos de Perú

En el estudio de 2018 se recomendó establecer un foro en el cual puedan reunirse los reguladores económicos de Perú, con el fin de armonizar los mensajes sobre su función y abogar de manera conjunta por temas relacionados con la gobernanza considerados pertinentes. El foro no minimizaría la necesidad de que el sector se enfoque en el trabajo técnico de los reguladores y podría, cuando fuera pertinente, también abrirse a otros organismos públicos a cargo de la competencia, la protección del usuario o del medio ambiente, la seguridad, etc. La presidencia ejecutiva de este grupo podría rotarse entre las autoridades regulatorias y el grupo debería centrarse en actividades concretas factibles, en vez de establecer un sistema burocrático de colaboración.

Evaluación de los avances

La coordinación de alto nivel entre los reguladores económicos en asuntos estratégicos de interés conjunto sigue realizándose a través de canales informales y es complementada por el creciente intercambio de conocimientos técnicos.

En consonancia con el estudio de 2018, la coordinación entre los presidentes de los cuatro reguladores económicos aún tiene lugar sobre todo a través de canales informales, dado que, según el OSIPTEL, un foro oficial no sería viable. De todas maneras, la coordinación informal de alto nivel entre los presidentes tiende a ser periódica y a menudo potencia las relaciones personales entre ellos. Se ha evitado intentar formalizar a este grupo debido al clima político actual y a la determinación de que no sería posible. Cuando cambia un presidente, corresponde a los presidentes actuales acercarse y dar la bienvenida al nuevo miembro a los canales informales de comunicación, lo cual puede provocar que un regulador quede fuera de ellos durante un tiempo.

En el ámbito técnico, los niveles de comunicación están más formalizados y ofrecen al regulador un camino a seguir. Los cuatro reguladores se reúnen de manera formal por lo menos una vez al año para analizar temas transversales relacionados con sus oficinas consultivas jurídicas, sus oficinas de recursos humanos y sus oficinas de asuntos regulatorios; estas últimas, centradas en los procesos regulatorios de carácter transversal, los AIR y los Análisis de Calidad Regulatoria (ACR). En términos más generales, la cooperación incluye debates sobre las propuestas legislativas sometidas por el Congreso que podrían afectar a los reguladores, las propuestas que quieran hacer para cambiar las reglas que los rigen, la participación en las reuniones con la OCDE y en las de los comités, las solicitudes de acceso a la información, los procedimientos de sanción y los incentivos para el personal. En el nivel técnico también se tiende a sostener intercambios informales periódicos, a menudo de manera bilateral. Los reguladores supuestamente se coordinan para armonizar mejor sus posturas individuales sobre las propuestas legislativas relacionadas con la gobernanza y la función de los organismos reguladores de Perú, en defensa de los reguladores económicos. Esta cooperación en el ámbito técnico puede servir para coordinar el trabajo de los reguladores económicos y el intercambio de buenas prácticas.

Para continuar implementando esta recomendación, el OSIPTEL debería seguir profundizando y reforzando los canales formales de coordinación en el nivel técnico. Esto podría incluir ampliar el número de reuniones técnicas formales a más de una vez al año y aumentar el número de oficinas que participan en ellas. Una vez que las condiciones políticas lo permitan, el OSIPTEL podría reconsiderar la recomendación original de establecer un foro de alto nivel entre los reguladores. Dependiendo de las consideraciones jurídicas, este podría ser de tipo formal o informal.

Recomendación: Desarrollar una planificación anual estable

En el estudio de 2018 se recomendó desarrollar una planificación regulatoria anual estable vinculada con un fuerte marco estratégico y con una visión que promueva el mandato del regulador. Dicho plan regulatorio debería compartirse de manera transparente y previsible con todos los actores interesados, para favorecer su participación incluyente y eficaz.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL ha dado un paso positivo hacia adelante al establecer una agenda regulatoria anual publicada en su sitio web, la cual puede ahora mejorarse para propiciar una mayor predictibilidad y estabilidad para todos los actores interesados.

Desde 2020, el regulador ha publicado una Agenda de Normas y Regulaciones anual en línea, aunque se sabe poco de su existencia. El desarrollo de una agenda cumple con los requerimientos estipulados en el Decreto Supremo 063-2021-PCM de elaborar una agenda regulatoria a más tardar el 31 de enero del año respectivo. La agenda regulatoria para 2022 presenta cerca de 15 regulaciones que se desarrollarán o modificarán, con una breve explicación del problema y una cronología general del proceso (Cuadro 1.1). La mayoría de los representantes de los usuarios y organismos regulados consultados durante el estudio no sabían de la existencia de la agenda regulatoria ni dónde encontrarla. Tal vez esto se deba en parte a la dificultad para encontrarla en el sitio web del OSIPTEL. Los usuarios y los operadores por igual aplaudieron que la agenda regulatoria se use de manera más proactiva, como una oportunidad para fomentar la coordinación y la colaboración en etapa temprana de manera formal (véanse mayores detalles en la sección Recomendación: Programa regulatorio anual).

Aumentar la cantidad de información detallada y procesable contenida en la agenda ayudaría a fomentar la aportación significativa de los actores interesados. En términos generales, el plan consta de una breve descripción del problema identificado, junto con una frase sobre la acción regulatoria bajo consideración, así como una cronología que marca el trimestre durante el cual el OSIPTEL se propone aceptar comentarios y tomar una decisión final. Lo anterior parece coincidir con los requerimientos mínimos para la agenda estipulados por el Decreto Supremo 063-2021-PCM. Una retroalimentación común de quienes

están al tanto de la agenda fue que la información presentada no bastaba para fomentar la aportación significativa en etapa temprana o la capacidad de prepararse para los cambios futuros. Por ejemplo, el apunte sobre el estudio de la regulación de calidad (véase Cuadro 1.1) se refiere a una regulación general que contiene 14 cláusulas, cada una de las cuales tendría efectos diferentes para los usuarios y los operadores si se cambiara.

De hacer demasiados cambios ad hoc a la agenda a lo largo del año se corre el riesgo de reducir la predictibilidad que se gana al publicar una. El Decreto Supremo permite realizar cambios en la agenda durante el año, siempre y cuando se relacionen con la existencia de “problemas relevantes, excepcionales o urgentes” y se justifiquen (El Peruano, 2021^[2]). Causó inquietud la posibilidad de que se añadieran nuevas iniciativas a lo largo del año sobre una base *ad hoc*, aunque no se recopilaban datos sobre con cuánta frecuencia o debido a qué razones se haría esto. Si bien hay gran motivación para aplicar cambios establecidos en el Decreto Supremo, muchos de ellos se contrapondrían con uno de los objetivos fijados de la agenda, es decir, promover la predictibilidad.

Cuadro 1.1. Agenda de Normas y Regulaciones del OSIPTEL para 2022

Calendario	Problema identificado	Actividades regulatorias adoptadas
Primer trimestre (final)	Las Condiciones de Uso (CDU) han sufrido múltiples modificaciones con el tiempo. El OSIPTEL aprobó varias regulaciones relacionadas con ellas y en otros casos los temas que deberían incluirse en otros organismos regulatorios se han incluido en las mencionadas Condiciones de Uso. Además, el cambio tecnológico puede implicar que ciertas obligaciones son obsoletas y que, a la vez, han surgido nuevos servicios que no se han incluido. De tal forma, las CDU constituyen un mecanismo regulatorio denso y voluminoso que no permite que el ciudadano conozca plenamente sus derechos y obligaciones.	Análisis exhaustivo del <i>Texto Único Ordenado</i> (TUO) de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones
Tercer trimestre (comentarios)	Es preciso evaluar si es pertinente modificar en diferentes aspectos la calidad regulatoria para adaptarla al nuevo contexto de mercado.	Análisis de Calidad Regulatoria
Primer trimestre (comentarios) Tercer trimestre (final)	Se requiere la Modificación del Sistema de Información y Registro de Tarifas (SIRT) para disponer de un marco regulatorio analizado y flexible, considerando la dinámica tecnológica, comercial y competitiva observada en el mercado de telecomunicaciones.	Modificación de la Regulación del SIRT
Tercer trimestre (comentarios) Cuarto trimestre (final)	Estudio programado de acuerdo con el Documento y la Metodología del Marco, para definir a los proveedores importantes	Análisis de la norma que determina al Proveedor Importante en el mercado núm. 25: Acceso al por mayor a internet y transmisión de datos
Segundo trimestre (comentarios) Tercer trimestre (final)	Con base en la experiencia y la casuística en la atención a las solicitudes de emisión de mandatos (los requisitos para que se agilice el derecho de una empresa de telecomunicaciones a acceder y compartir infraestructura no contemplan el cumplimiento de obligaciones administrativas o contractuales previas del solicitante), se considera oportuno evaluar la incorporación, a nivel normativo, de requisitos mínimos de origen para procesar dichas solicitudes.	Normas Complementarias para la Emisión de Mandatos
Segundo trimestre (comentarios) Tercer trimestre (final)	Tres años después de emitirse las Directrices (Resolución núm. 069-2018-CD/OSIPTEL), se considera pertinente revisarlas, tomando en cuenta la experiencia.	Modificación de las Directrices del Análisis de Impacto Regulatorio
Primer trimestre (final)	Durante la aplicación de la Norma de Requerimientos de Información, se han identificado algunos aspectos que deben revisarse, tomando en cuenta la situación y la perspectiva actuales del mercado de telecomunicaciones (clasificación/simplificación/reordenamiento de los requerimientos de información, incluida nueva información; obligaciones diferenciadas de acuerdo con el tamaño de la empresa; centralización de los requerimientos de información periódica del OSIPTEL, y elaboración de precisiones a los formatos de requerimientos de información periódica).	Modificación de la Norma de Requerimientos de Información Periódica (NRIP)

Calendario	Problema identificado	Actividades regulatorias adoptadas
Segundo trimestre (final)	Análisis programado de las cargas máximas de interconexión de acuerdo con las disposiciones establecidas en las Directrices del MTC (Decreto Supremo 003-2007-MTC)	Análisis de las cargas máximas de interconexión para terminación en la red móvil
Primer trimestre (comentarios) Tercer trimestre (final)	Análisis programado de las cargas máximas de interconexión de acuerdo con las disposiciones establecidas en las Directrices del MTC (Decreto Supremo 003-2007-MTC)	Análisis de las cargas máximas de interconexión relacionadas con redes fijas
Segundo trimestre (comentarios) Tercer trimestre (final)	De acuerdo con el marco regulatorio actual, es necesario estudiar y determinar un nuevo factor de productividad cada tres años; por consiguiente, es adecuado establecer dicho nuevo factor de productividad en el año 2022.	Establecimiento del Factor de Productividad para el periodo comprendido entre 2022 y 2025
Cuarto trimestre (comentarios)	Estudio de las regulaciones actuales tomando en cuenta la experiencia adquirida en años recientes	Modificación de la Regulación de Portabilidad
Segundo trimestre (final)	Es necesario hacer varias aclaraciones en las Normas Complementarias para la Implementación del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, en vista de la experiencia de aplicación obtenida hasta la fecha.	Modificación de las Normas Complementarias para la Implementación del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (RENTESEG)
Tercer trimestre (final)	Se considera necesario mejorar el proceso actual de selección de candidatos, tomando en cuenta la experiencia.	Regulación del Procedimiento para la Selección de Candidatos a Miembros de los Órganos Colegiados
Segundo trimestre (final)	Es necesario estudiar y actualizar los indicadores que nos permiten evaluar los diferentes canales de servicio al usuario de las empresas operadoras.	Modificación de la Regulación de la Calidad de Atención a los Usuarios por parte de las Empresas Operadoras
Primer trimestre (final)	Se ha identificado que los procesos de contratación y reemplazo de la tarjeta SIM no se realizan adecuadamente, lo cual expone al usuario a registrar servicios no contratados bajo su titularidad y/o a realizar procedimientos no solicitados. Ello se debe, entre otras razones, a que las empresas operadoras venden sus servicios en la vía pública, sin mayor control o supervisión.	Modificación de las Condiciones de uso de los servicios públicos de telecomunicaciones

Fuente: [Agenda de Normas y Regulaciones 2022](#).

Para continuar implementando esta recomendación, el OSIPTEL debería asumir esta buena práctica de preparar una agenda regulatoria y repetirla para:

- Trascender los requerimientos mínimos fijados por el Decreto Supremo de proporcionar información adicional, incluida la vinculación de la agenda regulatoria con el PEI, e incluir los detalles necesarios sobre las actividades previstas para brindar información procesable que ayude a los actores interesados a planificar cambios y solicitudes de información. Asimismo, tomar en cuenta maneras de utilizar la agenda para impulsar la interacción eficaz de los actores del proceso regulatorio, incluida una presentación formal con diferentes grupos de partes interesadas (véase la sección Recomendación: Programa regulatorio anual).
- Garantizar la predictibilidad y la estabilidad al adoptar un enfoque basado en riesgos para añadir nuevas iniciativas durante el año al clasificar los problemas y evaluar su urgencia, sustentándose en la consulta en etapa temprana con los actores interesados.

Funciones

Recomendación: Reevaluar las funciones y facultades del regulador

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL reevaluara si las funciones y facultades del regulador armonizan con sus roles y objetivos, con una evaluación comparativa a nivel internacional y tomando en cuenta la evolución del sector. En este ejercicio debería estudiarse en particular la división de responsabilidades y funciones entre el regulador, el Ministerio y el Indecopi, y su meta debería ser asegurar que se otorgue al regulador un rol modernizado, con el fin de emparejar las necesidades organizacionales, de mercado y sociales actuales para regular con eficacia el sector de las

telecomunicaciones. Dados sus conocimientos expertos, tendrá que considerarse un rol de mayor autoridad para la toma de decisiones importantes por parte de los otros organismos públicos involucrados en el sector de las telecomunicaciones. Dado el dinamismo del sector, podría requerirse la actualización periódica de dicha evaluación.

Evaluación de los avances

El Ejecutivo y el Congreso siguen asignando nuevas funciones y responsabilidades al OSIPTEL, lo cual puede generar confusión acerca del rol del regulador en relación con otros organismos públicos.

No se ha realizado una reevaluación de los poderes y las funciones del OSIPTEL con el MTC y se mantienen los debates sobre si se añaden funciones al regulador. La falta de revisiones se debe en parte a la constante inestabilidad política que afecta la interacción entre el regulador y el ministerio a nivel estratégico. Si bien el OSIPTEL pudo obtener financiamiento adicional para las nuevas funciones asignadas desde 2013 (véase la sección sobre Recursos financieros y gestión), hay propuestas en curso para añadir nuevas funciones al OSIPTEL en respuesta a los cambios en el sector de las telecomunicaciones.

Aún hay muchos organismos públicos con responsabilidad de supervisar el sector de las telecomunicaciones, lo cual dificulta gestionar la división de funciones entre el OSIPTEL y otros organismos gubernamentales. Por ejemplo, siendo el regulador de la competencia en Perú, el INDECOPI tiene un mandato amplio de supervisar los asuntos relacionados con ese ámbito. En tanto que el OSIPTEL es responsable de fomentar la competencia en el sector de las telecomunicaciones, el INDECOPI tiene la facultad de estudiar las decisiones del OSIPTEL para evaluar si se añaden cargas administrativas. En 13 ocasiones en años recientes, partes interesadas intentaron aprovechar esta facultad para cuestionar las decisiones tomadas por el OSIPTEL. Si bien todos los cuestionamientos se han resuelto en favor del regulador, esto demuestra que hay problemas de mayor alcance relacionados con la claridad de las funciones de los organismos.

Por otra parte, el OSIPTEL sigue asumiendo funciones adicionales para gestionar como parte de su mandato. Por ejemplo, en 2021, mediante la Ley 31207, se le encargó garantizar velocidades mínimas de conexiones a internet y de monitorear la prestación de servicios de internet en favor de los usuarios. La Ley creó el Registro Nacional de Monitoreo y Vigilancia de Internet (RENAMV) y asignó al OSIPTEL las tareas de medir, monitorear y presentar informes mensuales sobre la velocidad de los servicios de internet. Ha habido también casos en los que el Congreso pidió al regulador actuar más allá de su ámbito de competencia, como vigilar la venta de tarjetas SIM (siglas en inglés de Módulo de Identidad del Abonado) con fines ilícitos.

Según el OSIPTEL, el organismo ofrece comentarios de tipo técnico sobre los proyectos de dichas leyes y debate con los diversos organismos implicados en su elaboración, como el MTC. Sin embargo, en última instancia, el regulador no tiene la facultad de emitir opiniones vinculantes sobre sus funciones, de modo que sigue habiendo dificultades mayores entre organismos del Ejecutivo y el Congreso para comprender qué puede o no puede hacer el regulador.

Para avanzar en la puesta en práctica de esta recomendación, el OSIPTEL debería seguir analizando maneras de defender su función como regulador, en particular para establecer una narrativa fuerte de lo que este puede o no puede hacer (esto es, las funciones que deberían incluirse en el mandato de un regulador económico independiente). Así se centraría en procurar que los roles, las funciones y las facultades del regulador queden bien claros para las partes interesadas externas y garantizar que las funciones del OSIPTEL se acojan con confianza para poder tomar decisiones sensatas. Cuando se llegue a una situación política estable, será posible volver a considerar la recomendación inicial.

Recomendación: Continuar monitoreando la tendencia de los reclamos de los usuarios

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL continuara monitoreando las tendencias de los reclamos de los usuarios y evaluara si la regulación pertinente sigue teniendo lagunas que faciliten o den oportunidad de jugar con el sistema en el área de reclamos sobre la facturación. En esta evaluación podría utilizarse la perspectiva conductual para reflexionar sobre por qué surgieron las quejas y de qué forma puede resolverse el tema al conocer a fondo el comportamiento real de los usuarios y los operadores.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL logró reducir el rezago de reclamos de los usuarios, al establecer un sistema adecuado para el futuro.

El OSIPTEL resolvió el tema de los reclamos de los usuarios combinando cambios de tipo institucional y de políticas, los que resultaron muy eficaces. En el estudio de 2018 se apreció un aumento exponencial de los reclamos, lo cual ocasionó que se incrementara el tiempo para atenderlos de ocho a 10 días en 2015 a 120 días en 2017. En su punto álgido, el OSIPTEL estima que se dio un rezago de alrededor de 250 000 reclamos en segunda instancia, debido en parte a lagunas en el régimen regulatorio que crearon incentivos perversos para presentar quejas. A manera de respuesta, el OSIPTEL publicó guías para tratar diversos problemas enfrentados por los usuarios en el Portal de Usuarios de su sitio web y en 2017 creó un Comité Especial para Reclamos en el que participan el regulador y los operadores, con el fin de explorar los problemas y sus soluciones mediante el proceso de gestión de reclamos. También conformó tres comisiones para ayudar a gestionar el rezago y ajustar el proceso en el futuro:

1. Una comisión para investigar el proceso de solución de reclamos y plantear recomendaciones sobre los cambios regulatorios necesarios para mejorar dicho proceso, con un informe en 2019 que incluía puntos de referencia internacionales y recomendaciones para mejorar el proceso de solución de reclamos.
2. Una comisión para analizar los expedientes del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU), la cual preparó un informe para la alta dirección en 2020.
3. Una comisión para estudiar las Regulaciones para Reclamos, las cuales fueron consecuentemente modificadas en 2020 y 2021, con miras a mejorar el proceso de gestión de reclamos.

Consideradas en conjunto, estas reformas permitieron al OSIPTEL eliminar el rezago de los reclamos y reducir el volumen de nuevos reclamos de 40 000 al mes en su pico más alto a 6 000 al mes en 2021. El OSIPTEL apunta que este volumen les permite volver a atender los reclamos con normalidad. Los usuarios parecen estar satisfechos con el nuevo sistema, gracias al cual el OSIPTEL logró reducir el personal del TRASU por 100 (aquellos contratados temporalmente para atender el rezago). Esta medida proporciona al OSIPTEL un sistema de reclamos de los usuarios con buen funcionamiento para el futuro.

Recomendación: Revisar los enfoques, funciones y recursos del regulador dedicados a proteger a los usuarios, incluida la eficiencia de las oficinas regionales de servicios

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL revisara sus enfoques, funciones y recursos dedicados a proteger a los usuarios en la autoridad regulatoria. Es importante que con esta revisión se garantice que se cuenta con procedimientos adecuados y proporcionales para cumplir con la función del regulador de proteger al usuario. La tarea puede incluir analizar si el regulador se extralimita en su función al comprometer recursos para procurar y monitorear la satisfacción del usuario y si también podría lograrse una atribución de recursos más proporcional echando a andar más mecanismos de participación basados en la tecnología.

En el estudio también se recomendó que el OSIPTEL evaluara el resultado de eficiencia de los dos modelos de presencia descentralizada (oficinas y centros regionales) y considerara si los convenios suscritos para compartir costos podrían aplicar también para las oficinas. Asimismo, al acercarse a los usuarios fuera de la región de Lima se aprovecharían las herramientas y mecanismos digitales y en línea.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL hizo más hincapié en sus funciones de protección del usuario, en parte debido a presiones externas, y a la vez implementó la reorganización interna y las herramientas digitales para simplificar la gobernanza de dicha protección.

El OSIPTEL enfrenta grandes presiones para buscar apoyo en la “defensa” de los usuarios, lo cual podría implicar el desajuste de los enfoques, las funciones y los recursos del regulador dedicados a la protección del usuario contra la regulación económica. En las encuestas de satisfacción del usuario sobre la calidad de la atención realizadas por el OSIPTEL en 2020 y 2021, se encontró que los niveles de satisfacción no aumentaron durante esos años y en algunos casos bajaron. Tanto las asociaciones de usuarios como el Congreso pueden esperar que el OSIPTEL adquiera una actitud más agresiva en cuanto a la manera en que regula la protección del usuario, que trascienda la garantía de brindar protección mediante un sistema eficaz de reclamos, y la satisfacción con la mejora de la calidad del servicio. Con ello el regulador adoptó un enfoque sólido en sus comunicaciones sobre problemas de los usuarios (véanse mayores detalles en la sección sobre Comunicaciones) y entró en temas que podrían estar fuera de la responsabilidad tradicional de un regulador económico. Por ejemplo, el Congreso espera que el OSIPTEL resuelva problemas relacionados con tarjetas SIM robadas, lo cual sí implica regulaciones relativas a la contratación y el reemplazo de chips, pero también tiene que ver con temas de gran importancia relacionados con la justicia y el derecho penal.

Para el OSIPTEL resulta aún difícil comunicar los límites de su función como regulador económico en la protección de los derechos de los usuarios, sobre todo en lo referente a asuntos que podrían ubicarse dentro del mandato de otros entes públicos o que exijan recurrir a enfoques conjuntos. Sin embargo, la incapacidad de resolver estos asuntos con rapidez también se ha usado por algunos para criticar el desempeño del regulador. De igual manera, si bien el OSIPTEL se propone utilizar a los medios para informar a los usuarios sobre sus derechos, obligaciones y los procedimientos que deben aplicarse, también los emplea como un canal para demostrar en público sus fuertes medidas de cumplimiento para usar contra los operadores. A veces, esto parece no armonizar con los enfoques con regulaciones basadas en riesgos y puede entorpecer los acercamientos eficaces a la regulación económica.

El OSIPTEL invirtió en la reorganización institucional y en herramientas digitales para aumentar la eficacia de sus funciones de protección del usuario. En 2020, preparó un informe en el que analizó su método para que sus funciones de protección del usuario se distribuyan entre dos direcciones: una para protección del usuario y otra para las oficinas descentralizadas. En consecuencia, estas dos direcciones se fusionaron en una para alcanzar la eficacia operativa y la congruencia con los enfoques de protección del usuario calificados como exitosos por las partes interesadas externas. El OSIPTEL también desarrolló la aplicación móvil “Checa” y el portal en el sitio web del OSIPTEL, los cuales permiten a los usuarios comprobar su Identidad Internacional de Equipo Móvil (IMEI) (un número único para identificar un dispositivo), plan móvil, líneas, equipo móvil, señal y guía de información, así como un sitio web modificado (véanse mayores detalles en la sección Recomendación: Herramientas digitales y redes sociales).

Para continuar implementando esta recomendación, el OSIPTEL debería analizar con mayor detalle su método de protección del usuario y pensar en reequilibrarlo con sus otras funciones como regulador económico. Al hacerlo no debe menospreciar su trabajo de proteger a los usuarios o mejorar la calidad del servicio, el cual se reconoce ampliamente como un rol positivo del regulador. Más bien, este debería diferenciar y equilibrar la solución de problemas de usuarios individuales con la aplicación de un enfoque global basado en riesgos para garantizar resultados positivos a nivel sectorial. Por ejemplo, si bien resolver

los reclamos de los usuarios en segunda instancia requiere una valoración caso por caso, el enfoque del OSIPTEL hacia los temas de incumplimiento debería basarse más en riesgos y en estrategia para definir un enfoque de más alto nivel que apoye el cumplimiento general del sector. Sería importante armonizar este método en todas las Direcciones –entre ellas, las de Comunicaciones, Protección del Usuario, Cumplimiento y Fiscalizaciones, y Asuntos Regulatorios– y con la labor de comunicar cuál es el papel del regulador externamente, incluido qué puede y qué no puede hacer dentro de sus facultades y funciones actuales.

Coordinación institucional

Recomendación: Promover activamente la creación de mecanismos de coordinación más estructurados, lo que incluye compartir de manera proactiva una visión estratégica del sector

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL promoviera activamente la creación e implementación de un mecanismo de coordinación más estructurado y regular, en el cual participaran todos los organismos peruanos con responsabilidades y actividades que impactan el sector de las telecomunicaciones para compartir información, con el fin de establecer una relación “sin sorpresas” entre todos los actores interesados. Dicho mecanismo favorecería una mayor claridad de las funciones y permitiría que el regulador y sus colaboradores emprendieran una vigorosa planificación del futuro. Esta interacción de mayor nivel entre la alta dirección del regulador y otros órdenes de gobierno, incluido el Congreso, no debería sustituir una colaboración de tipo técnico entre los equipos de toda la administración pública.

En el estudio también se recomendó que el OSIPTEL recurriera a su reputación como un organismo técnico fuerte e independiente para compartir proactivamente una visión estratégica del sector, compartir observaciones consultivas con el Ministerio respecto de la dirección del sector, publicar comentarios sometidos a consultas emprendidas por otros organismos públicos y establecer mecanismos de coordinación con los actores interesados (por ejemplo, un órgano consultivo) para compartir datos y análisis sobre el desempeño del sector y lo que este significa para su desarrollo futuro.

Evaluación de los avances

La inestabilidad política y la alta rotación en los niveles altos del Poder Ejecutivo entorpeció el desarrollo de una coordinación más estructurada con los organismos públicos, entre ellos el MTC. El OSIPTEL continuó aportando de manera periódica opiniones no vinculantes y participando en discusiones informales, que fueron su principal vehículo para la coordinación.

La coordinación institucional aún se logra sobre todo mediante respuestas periódicas a los requerimientos *ad hoc* de aportaciones y la emisión de opiniones no vinculantes. El OSIPTEL puede comunicar oficialmente su postura respecto de las decisiones que los organismos peruanos están tomando, bien sea emitiendo opiniones no vinculantes o atendiendo solicitudes de consulta, que el regulador envía periódicamente como respuesta a proyectos de ley, regulaciones u otras acciones realizadas. Como parte del proceso de elaboración de dichas opiniones, el OSIPTEL intenta organizar reuniones de coordinación y publica opiniones en su sitio web. En el estudio de 2018 se apuntó que las opiniones no vinculantes del OSIPTEL a menudo pueden ser pasadas por alto por el MTC en su decisión final, sobre todo si se trata de áreas que el Ministerio considera como temas de política sectorial y no como una regulación económica, como la asignación de espectro o las fusiones. Más aún, el OSIPTEL solo emite opiniones cuando se lo solicita el MTC. No hay cambios significativos en esta situación desde la realización del estudio de 2018 y el MTC sigue apuntando que la actual división de responsabilidades entre el regulador y el ministerio es adecuada para el contexto presente. Si bien la coordinación es relativamente fluida al momento de realizar la evaluación, se basa en gran medida en las relaciones interpersonales entre los funcionarios de alto nivel que pueden ser difíciles de gestionar en un contexto que a menudo sufre cambios

de personal debido a la inestabilidad política. En años recientes ha habido cambios frecuentes en los cargos ministeriales y de funcionarios de alto nivel de la administración peruana, incluido el MTC. Dichos cambios implican a cuatro presidentes de Perú y a 12 ministros de Transportes y Comunicaciones (véase Cuadro 1.2). Tal circunstancia puede impedir que se mantengan la estabilidad y la continuidad de los debates a nivel senior entre el regulador y el MTC. En el ámbito técnico, prevalece una coordinación más regular, aunque informal, con varios organismos públicos, incluido el MTC.

Cuadro 1.2. Panorama de los ministros de Transportes y Comunicaciones desde 2019

Presidente	Ministro de Transportes y Comunicaciones	Periodo de servicio
Martín Vizcarra	Edmer Trujillo Mori	28 de marzo 2018 – 14 de abril de 2019
	Maria Jara Risco	26 de abril de 2019 – 3 de octubre de 2019
	Edmer Trujillo Mori	3 de octubre de 2019 – 13 de febrero de 2020
	Carlos Lozada Contreras	13 de febrero de 2020 – 15 de julio de 2020
	Carlos Estremadoyro Mory	15 de julio de 2020 – 10 de noviembre de 2020
Manuel Merino	Augusto Valqui Malpica	12 de noviembre de 2020 – 17 de noviembre de 2020
Francisco Sagasti	Eduardo González Chávez	18 de noviembre de 2020 – 28 de julio de 2021
Pedro Castillo	Juan Silva Villegas	29 de julio de 2021 – 28 de febrero de 2022
	Nicolás Bustamante	4 de marzo de 2022 – 22 de mayo de 2022
	Juan Mauro Barranzuela Quiroga	22 de mayo de 2022 – 5 de agosto de 2022
	Geiner Alvarado López	5 de agosto de 2022 – 16 de septiembre de 2022
	Richard Tineo Quispe	24 de septiembre de 2022 – Presente*

* Presente quiere decir al momento de finalizar este informe para su publicación.

Fuente: Información proporcionada por el OSIPTEL.

Al continuar implementando esta recomendación, el OSIPTEL debería seguir centrándose en mantener una relación fluida de alto nivel con el MTC y con otros organismos públicos, y a la vez abogar por un mecanismo de coordinación de tipo técnico más fuerte. El objetivo sería fomentar relaciones positivas, constructivas y continuas en el ámbito técnico que se mantendrían incluso durante transiciones en el liderazgo y que podrían utilizarse como una vía eficaz para compartir proactivamente la visión estratégica del sector que el OSIPTEL tiene, compartir opiniones con el ministerio y con organismos gubernamentales y dar a conocer al público su postura.

Recomendación: Evaluar la gobernanza y la implementación del FTEL

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL evaluara, junto con el ministerio, si la gobernanza y la implementación del FTEL coinciden con la visión estratégica general del sector de las telecomunicaciones, lo que incluye optimizar el papel desempeñado por el OSIPTEL y la cooperación entre el regulador y el MTC en cada etapa de los proyectos del FTEL, para cerciorarse de que no surjan distorsiones del mercado y carga administrativa innecesaria, y que se minimicen las superposiciones de las funciones.

Evaluación de los avances

No se ha llevado a cabo una evaluación conjunta con el MTC de la función del OSIPTEL en el FTEL, y el cambio posterior del FTEL al PRONATEL puede haber creado nuevas áreas de superposición.

Si bien ahora opera con un nuevo nombre, el PRONATEL (antes FITEL) es aún responsable de desarrollar la red dorsal nacional de fibra óptica que cierra la brecha entre lo urbano y lo rural, fijando un impuesto a los operadores, ingresos que después se utilizan para financiar proyectos de desarrollo de infraestructura rural. La administración del PRONATEL aún corresponde exclusivamente al MTC, y la función del OSIPTEL es la misma: el PRONATEL puede convocar al OSIPTEL a aportar opiniones e información no vinculantes para respaldar diversas decisiones, entre ellas la fijación de tarifas, el desarrollo de indicadores de calidad, o las relacionadas con infraestructura. El cambio del FITEL al PRONATEL trajo consigo responsabilidades de gestión adicionales para la red. El OSIPTEL comunica con periodicidad su postura ante posibles decisiones del PRONATEL. Sin embargo, aunque hay claras superposiciones de las funciones, el MTC no ha emprendido evaluación alguna del papel que el OSIPTEL desempeña en relación con el PRONATEL. Se corre el riesgo de que las diferentes metodologías para fijar tarifas e indicadores y la posible nueva responsabilidad del OSIPTEL de regular los contratos de concesión rurales pueden provocar incongruencias y cargas innecesarias. Si bien el PRONATEL solicita la opinión no vinculante del OSIPTEL, utiliza una metodología diferente para fijar tarifas e indicadores, la cual es después aprobada por el MTC. Las extensiones de la Red Dorsal son implantadas y gestionadas por el PRONATEL durante un periodo inicial de tres años, después del cual el PRONATEL expide un contrato de concesión para que un operador privado gestione la prórroga; en ese momento el OSIPTEL puede aportar su opinión no vinculante. El PRONATEL es el regulador de calidad para las concesiones rurales, aunque se habla de ampliar la función del OSIPTEL para incluirlas. Dado que entonces se requeriría que el OSIPTEL regulara dichas concesiones, sería importante crear una congruencia más sólida en las metodologías utilizadas por los dos organismos, con el fin de evitar problemas de transición.

Al continuar implementando esta recomendación, el OSIPTEL debería priorizar las maneras de formalizar la cooperación técnica con el PRONATEL por medio de un grupo de trabajo que procure obtener consenso y congruencia en los métodos y acercamientos a las decisiones regulatorias de la Red Dorsal. El OSIPTEL debería también utilizar cualquier decisión de ampliar sus responsabilidades a las zonas rurales como una oportunidad para revisar el rol del regulador en la gobernanza e implementación de la Red Dorsal, centrándose particularmente en obtener más autoridad sobre las decisiones que el regulador tendrá que heredar.

Planeamiento estratégico

Recomendación: Compartir la metodología del OSIPTEL para definir su marco estratégico

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL comparta y se base en su metodología para definir su marco estratégico y sus indicadores de desempeño con otros organismos públicos peruanos, así como que trabaje en simplificar los indicadores y reducir la carga del monitoreo y la presentación de informes.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL utiliza un proceso sólido para desarrollar su plan estratégico, proceso que armoniza con los estándares de buenas prácticas, y podría compartir su experiencia con otros organismos públicos peruanos.

El regulador revisó su Plan Estratégico Institucional (PEI) en 2020 usando la misma metodología sólida observada en el estudio de 2018, aunque no se tomaron medidas específicas para compartir o aprovechar dicha metodología externamente. El PEI previo se extendió y ahora abarca el periodo 2020-2025. La prórroga mantiene la misma visión y objetivos estratégicos institucionales (OEI), con algunas modificaciones menores que actualizaron dos OEI (véase Cuadro 1.3). Dichos objetivos aún se centran en los mismos temas centrales: calidad de los servicios de telecomunicaciones y del servicio al cliente, pero los replantea afirmando que es preciso optimizarlos y prestar más atención a la mejora de su calidad. El OSIPTEL recurrió a la misma metodología para desarrollar el PEI, de acuerdo con los requerimientos

procesales del gobierno central, pero ahora no incluyó la consulta externa porque se trató como una extensión del PEI actual y en su mayor parte permaneció intacta. Esta metodología no se ha repetido ni se ha compartido, en comparación con el estudio de 2018. Si bien el OSIPTEL ha simplificado algunos de sus indicadores, pueden persistir ciertas cargas relacionadas con el monitoreo y la presentación de informes (véase la sección sobre Recomendación: Optimizar los indicadores del PEI y el POI, incluidas las metas, y compartir la experiencia).

Cuadro 1.3. Evolución de los Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI): 2018-2022 a 2020-2025

Los objetivos actualizados se resaltan.

2018-2022	2020-2025
<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la competencia entre los operadores de telecomunicaciones Garantizar el cumplimiento de las normas de calidad en los servicios de telecomunicaciones, según lo establecen u ofrecen los operadores Promover la atención adecuada de los operadores a los usuarios Empoderar a los usuarios del servicio de telecomunicaciones Consolidar la reputación del OSIPTEL como una institución transparente y muy especializada Consolidar el modelo de gestión del OSIPTEL hacia la excelencia Implementar procesos para la gestión de los riesgos de desastre 	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la competencia entre los operadores de telecomunicaciones Mejorar la calidad de los servicios de telecomunicaciones prestados por los operadores con respecto a las normas establecidas Mejorar la calidad del servicio al cliente de los proveedores de servicios de telecomunicaciones Empoderar a los usuarios del servicio de telecomunicaciones Consolidar la reputación del OSIPTEL como una institución transparente y muy especializada Consolidar el modelo de gestión del OSIPTEL hacia la excelencia Implementar la gestión de los riesgos de desastre

Nota: Al igual que con el PEI 2018-2022, los primeros cinco objetivos se consideran "centrales", en tanto que los restantes se consideran "de apoyo".

Fuente: 2018 PAFER, PEI 2020-2025.

Tomando en cuenta el propósito de un plan estratégico para establecer y comunicar una visión estable del sector, el OSIPTEL podría contemplar mantener el ciclo de cinco años a menos que sea impulsado por factores externos y no por modificaciones al PEI, que son impulsadas por cambios internos, como los de personal. La actualización del PEI en 2020 se derivó de un cambio de varios directores de departamentos competentes que, según el OSIPTEL, requerían estudiarse y actualizarse siguiendo el plan estratégico para tomar en cuenta la visión y el modelo de gestión de los nuevos directores. El OSIPTEL piensa volver a revisar su PEI para el periodo 2023-2027, con el fin de ajustarse al nuevo mandato de su presidente, quien renovó su mandato de cinco años en 2022.

Comunicaciones

Recomendación: Desarrollar un enfoque holístico a las comunicaciones

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL desarrollara un enfoque holístico para unificar y aclarar las comunicaciones y los mecanismos oficiales de participación para ampliar el alcance del OSIPTEL y a la vez establecer en forma clara, separada y congruente las vías idóneas para proporcionar información, gestionar las quejas y reclamos, promover la participación de los actores y las consultas. Este método también debería tomar en cuenta los posibles usos estructurados de las redes sociales como un medio adicional de participación de los actores.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL ha seguido invirtiendo en reforzar sus capacidades de comunicación, centrándose en el suministro de información y respondiendo a los problemas de los usuarios, pero podría invertir en enfoques bidireccionales más estructurados sobre la participación de los actores interesados.

El OSIPTEL continuó desarrollando sus capacidades de comunicación, centradas en la aportación de información que podría enriquecerse con más esfuerzos para participar en conversaciones bidireccionales. El OSIPTEL ha seguido aumentando su presencia en todos los canales tradicionales y en las redes sociales – incluso añadiendo nuevas cuentas de estas redes (por ejemplo, TikTok, véase Cuadro 1.4)– e invierte en otras formas de comunicaciones (por ejemplo, podcasts) como parte de una estrategia para llegar a usuarios de grupos etarios más jóvenes. Como parte del nuevo Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF), la Oficina de Comunicaciones y Relaciones Institucionales (OCRI) creció y tiene nuevos directivos, añadiendo personal adicional responsable de monitorear las redes sociales y establecer el cargo de coordinador parlamentario en 2020. En tanto que la función de dicho coordinador es actuar como enlace con el Congreso, el remanente de los recursos de la oficina se dedica a la comunicación con los medios y con el público. También creó la función de especialista en imagen institucional, quien se comunica con los operadores y los actores interesados a través de boletines de prensa e informes estadísticos. Más aún, en 2018, el OSIPTEL conformó la Comisión para la Gestión de Redes Sociales, a cargo de coordinar la atención a consultas recibidas a través de las redes sociales relativas a la regulación, la supervisión y los reclamos de los usuarios. Es encabezada por la OCRI y la componen representantes del TRASU, la Dirección de Fiscalización e Instrucción (DFI), la Dirección de Atención y Protección del Usuario (DAPU) y la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia (DPRC).

Cuadro 1.4. Evolución de la presencia del OSIPTEL en las redes sociales, 2018-a la fecha

	2018	2022*
Twitter	84 000	173 300
LinkedIn	7 000	22 200
Facebook	170 000	236 800
Instagram		20 500
YouTube		4 700
Spotify		Desconocido
TikTok		20 100

Nota: Las cifras son aproximadas. * La información se presenta a julio de 2022, en el momento de su redacción. La información faltante de 2018 no indica que el OSIPTEL no tuviera esos canales en esa ocasión, sino que no se les registró en el informe de 2019.

Fuente: Cuentas de redes sociales del OSIPTEL.

Por otra parte, el OSIPTEL también ha utilizado de manera ocasional las plataformas de redes sociales para anunciar consultas públicas sobre proyectos de resoluciones, brindando detalles sobre dónde y cuándo tendrá lugar la consulta. Eso demuestra el gran interés en proporcionar información, con la oportunidad de aprovechar esta infraestructura para participar más en conversaciones bidireccionales con partes interesadas de todo tipo. El OSIPTEL utiliza monitores de redes sociales de tiempo completo para responder activamente a los reclamos de los usuarios transmitidos por esa vía, incluso para brindar información y demostrar que ahí está para defender a los usuarios, lo cual puede plantear posibles riesgos de canales de reclamos paralelos de no gestionarse de manera activa. La OCRI cuenta con tres miembros de su personal que son responsables de monitorear y responder a los usuarios que presentan reclamos o quejas a través de las redes sociales a toda hora, lo que incluye acercarse a recabar más información sobre su asunto. Si el problema implica falta de información sencilla, los monitores tienen facultades para proporcionarla; no obstante, si el problema requiere la resolución de un reclamo, se presenta a la atención de la DAPU. Un posible riesgo que el OSIPTEL necesitaría gestionar es la zona gris que se observa

cuando se requiere información versus un proceso de gestión de reclamos, sobre todo en el contexto de su estrategia de comunicación para demostrar activamente su apoyo y la protección de los usuarios. Con el tiempo, esto podría impulsar la creación de un sistema paralelo de resolución de reclamos de facto si no se revisa y monitorea con periodicidad.

Para seguir implementando esta recomendación, el OSIPTEL debería:

- Realizar una revisión periódica programada de su Plan de Comunicaciones y las estrategias relacionadas, con el fin de garantizar que se mantengan y se refuercen vías separadas para proporcionar información y resolver los problemas o procesos relacionados con reclamos, quejas y procedimientos de sanción.
- Considerar maneras de reasignar algunos de los recursos de la OCRI hacia el establecimiento y la comunicación de una narrativa estable sobre el rol del regulador frente a sus diferentes partes interesadas, lo que incluye intervenir en más conversaciones bidireccionales (véase también Recomendación: Herramientas digitales y redes sociales).

Insumos

La dimensión de los insumos dentro del marco PAFER se centra en el grado hasta el cual el financiamiento y la dotación de personal del regulador armonizan con los objetivos, las metas y los fines de aquel, así como en su capacidad de gestionar recursos financieros y humanos de manera autónoma y eficaz. Desde que se realizó el estudio, el OSIPTEL avanzó con fuerza en esta área, al abogar por establecer una nueva tarifa regulatoria y al mejorar su gestión de recursos humanos. Para sustentar avances futuros en esta área, el OSIPTEL debería abogar por la posibilidad de trasladar fondos no gastados y por la eliminación de restricciones innecesarias a la contratación de personal.

Recursos financieros y gestión

Recomendación: Buscar claridad respecto a las restricciones y revisar las tarifas periódicamente

En el estudio de 2018 se recomendó buscar claridad en las restricciones de la administración central que impactan el modelo de financiamiento y la gestión financiera del regulador, para diferenciar mejor a aquellas vinculadas con el contexto actual, por un lado, y con políticas macroeconómicas, por el otro. Se aconsejó establecer una práctica en la que las tarifas regulatorias se revisen cada tres años (u otro marco de tiempo periódico y razonable) basada en los principios de financiamiento de recuperación de costos de los reguladores económicos. Cualquier fondo no gastado podría incorporarse en el cálculo de la siguiente tarifa regulatoria, para reducir la carga sobre la industria durante el siguiente periodo. La revisión podría también incluir la evaluación comparativa del monto adecuado de la tarifa frente a la de otros reguladores.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL logró contar con un presupuesto más adecuado al aumentar la tarifa regulatoria, la cual puede analizarse cada tres años con base en una propuesta fundamentada por el regulador, aunque la falta de criterios o procedimientos para este estudio definidos en la ley podría reinstalar la incertidumbre presupuestaria.

En el momento de preparar el estudio de 2018, una discrepancia entre el importe de la tarifa y el aumento de responsabilidades del regulador provocó que los recursos fueran escasos. La tarifa regulatoria utilizada para financiar las operaciones del OSIPTEL se fijó en 0.5% de los ingresos facturados y recibidos, percibidos por la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, excluidos los cargos de

interconexión y los impuestos. La tarifa había permanecido en este nivel desde 2002, pese al número de nuevas funciones que se asignaron al regulador.

El OSIPTEL abogó con éxito por un cambio en la tarifa regulatoria. En 2021 el regulador presentó a la PCM una propuesta para aumentar la tarifa regulatoria, basada en un informe analítico que contemplaba un debate sobre el aumento en las obligaciones del regulador y una proyección de costos e ingresos (véase Recomendación: Discutir con los actores interesados las necesidades de recursos adicionales). De acuerdo con la propuesta del regulador, la tarifa regulatoria se aumentó por Decreto Supremo 134-2021-PCM en el caso de ingresos relacionados con la prestación de servicios móviles,³ como se especifica en el cuadro siguiente. En cuanto a los otros servicios, el porcentaje se mantuvo en 0.5%. No obstante, en todos los casos, el porcentaje se aplicará a los ingresos facturados, y no a solo a los facturados y recibidos.

Cuadro 1.5. Tarifa regulatoria de desarrollo 2022-2024

Año	Tarifa regulatoria de servicios móviles	Tarifa regulatoria de otros servicios
2022	0.7997%	0.5%
2023	0.7998%	0.5%
2024	0.7450%	0.5%

Fuente: Decreto Supremo 134-2021-PCM, <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-establece-disposiciones-sobre-el-regimen-decreto-supremo-n-134-2021-pcm-1974071-2/>.

Un mecanismo de revisión periódica de la tarifa aportaría la base para procurar un importe más reflejado en los costos, aunque los criterios y procedimientos de revisión no están claros. El Decreto Supremo contiene una disposición sobre la posibilidad de revisar la tarifa regulatoria cada tres años a solicitud del OSIPTEL, con base en una propuesta fundamentada. El decreto se publicó junto con un documento que justificaba el nuevo monto de tarifa propuesto con un análisis de los requerimientos presupuestarios del OSIPTEL.

El decreto no especifica los criterios o procedimientos que deberían utilizarse para evaluar la propuesta del regulador, ni la necesidad de un principio de recuperación de costos para determinar el importe de la tarifa. La falta de dichos criterios o procedimientos deja una considerable discrecionalidad al Poder Ejecutivo para tomar decisiones sobre cualquier cambio futuro en la tarifa, lo cual podría complicar las futuras solicitudes de cambios en las tarifas y generar incertidumbre acerca del presupuesto. Más aún, los cambios legislativos no contemplan un mecanismo estructural que incluya cualquier presupuesto no ejecutado en la tarifa regulatoria para el siguiente periodo.

Para aumentar los ya fuertes avances del OSIPTEL respecto de esta recomendación, el OSIPTEL debería abogar por incorporar en la legislación criterios y procedimientos claros para revisiones futuras del importe de la tarifa, así como por un mecanismo estructural que incluya cualquier presupuesto no gastado en la tarifa regulatoria para el siguiente periodo, con el fin de reducir la incertidumbre acerca del presupuesto y mejorar la estabilidad.

Recomendación: Discutir con los actores interesados las necesidades de recursos adicionales

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL participara en un debate sistemático con los actores interesados pertinentes sobre las necesidades de recursos adicionales generadas por las nuevas funciones o tareas asignadas al regulador cuando surjan. En el estudio se concluyó que, dado el dinamismo del sector, es probable que estas sigan creciendo y evolucionando durante los años

posteriores al estudio. Compartir de manera transparente los análisis de los recursos adicionales sería una buena práctica.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL interactuó proactivamente con la PCM y con el MEF para compartir información y discutir sus necesidades de financiamiento; un siguiente paso aspiracional podría ser el intercambio más amplio con otras partes interesadas sobre el tema de las necesidades de recursos, para así apoyar una mayor comprensión del tema.

El regulador apuntaló la transparencia sobre sus necesidades de recursos mediante la interacción con la PCM y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), así como el intercambio de un informe analítico sobre el tema. En el informe se identifica la brecha esperada en el presupuesto del OSIPTEL durante los próximos años con base en un aumento de las actividades y funciones del sector, se elaboran proyecciones de ingresos y costos, y se compara el presupuesto del regulador con el de otros reguladores de telecomunicaciones en la región y en otros sitios. Esta participación sustentó un mayor conocimiento de las necesidades de recursos del OSIPTEL. Además, por medio de un presupuesto adicional asignado por el MTC, se reunieron fondos para encargarse de una nueva función: implementar y administrar el RENTASEG, con lo que se dota al OSIPTEL de recursos adicionales para ejecutar esta función (El Peruano, 2017^[3]) (El Peruano, 2019^[4]).

Para seguir los avances del OSIPTEL en la puesta en marcha de esta recomendación, el regulador podría considerar ampliar el conocimiento de otras partes interesadas (no ministeriales), como los operadores y los usuarios de las necesidades de recursos del regulador. Esta medida ayudaría a fomentar la equidad procesal, permitiría a los actores interesados expresar cualquier duda durante el proceso y aumentaría la posibilidad de que aceptaran los resultados (véase (Lind and Arndt, 2016^[5])). Puesto que el importe de la tarifa podría modificarse cada tres años a solicitud del OSIPTEL, este tipo de interacción contribuiría a lograr un consenso más amplio y a conocer mejor los importes adecuados de financiamiento para el regulador. Lo anterior puede ser particularmente importante en un contexto en el que se requiere que los organismos regulados paguen las tarifas regulatorias que financian al regulador, las cuales en última instancia se convertirán en los precios que cobran por los servicios de telecomunicaciones. En tales casos, la posible oposición a cualquier aumento de las tarifas podría superarse con una interacción temprana.

Recomendación: Abogar por la capacidad de trasladar fondos no gastados

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL abogara, junto con otros reguladores económicos, por modificar la ley sobre la absorción de traspasos en relación con el presupuesto de los reguladores económicos, a partir del principio de uso de los ingresos de la industria para recuperar los costos de las actividades regulatorias.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL abogó por un cambio en el uso de fondos traspasados, pero aún no se cuenta con un mecanismo estructural para que el regulador traspase los no gastados.

La capacidad del OSIPTEL de gestionar sus recursos financieros continúa limitada por las medidas restrictivas adoptadas por el gobierno central sobre la posibilidad de traspasar fondos no gastados entre un año financiero y otro.⁴ En marzo de 2022 se expidió un nuevo Decreto Supremo que determinó que cualquier fondo no gastado al 31 de diciembre de 2022 se transfiriera al Tesoro Público (MEF, 2022^[6]). El decreto parte de restricciones previas en relación con los fondos no gastados por medio de la Ley de Equilibrio Financiero (MEF, 2021^[7]). Aplica a todos los reguladores económicos de Perú, quienes hasta ahora no han abogado de manera conjunta por un cambio en relación con estas disposiciones; sin embargo, el OSIPTEL sí propuso el cambio de manera independiente. El impacto de esta restricción

probablemente será considerable, ya que en promedio en los años 2018 a 2020, el 7% del presupuesto del OSIPTEL no se gastó al final del año.

Para seguir avanzando en esta recomendación, el OSIPTEL debería seguir solicitando un cambio en las restricciones para traspasar fondos no gastados. De ser viable, abogar en conjunto con otros reguladores económicos puede reforzar su impacto. El OSIPTEL podría partir de su experiencia previa de solicitar una revisión del importe de la tarifa. Un cambio en la restricción para traspasar fondos no gastados ayudaría a conformar una carga “equitativa” para los organismos que paguen las tarifas, en la que dichos pagos se destinan exclusivamente a financiar las operaciones del regulador y no a cubrir gastos gubernamentales generales. Además, la posibilidad de traspasar fondos apalancaría un importe de tarifa más estable para los organismos regulados y reduciría la incertidumbre acerca del presupuesto para el regulador. Con el fin de evitar una acumulación innecesariamente grande de los fondos no gastados, cualquier mecanismo podría combinarse con un tope al monto total de fondos no gastados como porcentaje de los ingresos totales por pago de tarifas y destinar el excedente a reducir el importe de la tarifa en periodos futuros.

Recursos humanos y gestión

Recomendación: Implementar un marco de RH que tome en cuenta las necesidades del regulador

En el estudio de 2018 se recomendó instaurar un marco de recursos humanos relativo a la diversidad, la selección y contratación, la remuneración y los incentivos, que tome en cuenta las necesidades especiales de los reguladores económicos para atraer talento técnico especializado e innovador y, a la vez, competir con el sector privado por los recursos humanos disponibles.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL mejoró su gestión de recursos humanos, pero las restricciones relacionadas con la remuneración, los incentivos, la selección y la capacitación impiden que el regulador considere en su marco de RH las necesidades especiales de los reguladores económicos.

Para apoyar su tarea de establecer disposiciones eficaces en materia de recursos humanos y hacer que el regulador resulte un organismo más atractivo para trabajar, el OSIPTEL centralizó su gestión de recursos humanos al crear una Oficina especial de Recursos Humanos (RH) dentro de la organización. Dicha Oficina se encarga de todos los asuntos relacionados con la gestión de recursos humanos dentro de la organización, incluidos el diseño y el monitoreo del Plan de RH. El trabajo del OSIPTEL se orienta a situar a los empleados como el elemento central, aumentar la atención que se presta al bienestar y comenzar un proceso de transformación cultural basado en los valores de excelencia, integridad e innovación.

Para mejorar las condiciones de empleo y las prestaciones para su personal, el OSIPTEL brinda diversos beneficios adicionales a sus miembros, entre ellas:

- Cobertura de seguro médico para el personal, sus padres y sus hijos (hasta los 25 años de edad)
- Pruebas y vacunación para el personal durante la pandemia de COVID-19
- Un programa para apoyar a los empleados a empezar un negocio
- Tres posibles horas de inicio de labores (8:00 a.m., 8:30 a.m. o 9:00 a.m.) para ofrecer un horario flexible
- Un día libre adicional para el cumpleaños de los empleados y dos medios días adicionales para los cumpleaños de sus familiares más cercanos

El OSIPTEL tiene libertad limitada en el diseño de sus prácticas de RH, pues estas se realizan dentro de las restricciones establecidas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), por ejemplo, en lo

relativo a la remuneración, los incentivos monetarios y la capacitación del personal. Puesto que la Ley del Servicio Civil aún no se aplica (véase Cuadro 1.6), se prohíbe al OSIPTEL brindar apoyo financiero a los empleados para que obtengan grados académicos como maestrías y doctorados, pero sí puede proporcionarlo para otros cursos y talleres. Además, no puede aportar incentivo financiero adicional o bono alguno. Bajo estas restricciones, sigue siendo difícil para el OSIPTEL implementar un marco de RH que atienda las necesidades especiales de los reguladores económicos de contratar talento técnico y a la vez competir con el sector que supervisa. Por otra parte, el OSIPTEL no cuenta con una política para aumentar la diversidad.

Para el futuro, el OSIPTEL debería aprovechar su coordinación actual en el aspecto técnico con las oficinas de RH de otros reguladores económicos (véase Recomendación: Compartir buenas prácticas en relación con la retención de talento) para analizar el impacto de las restricciones actuales a su capacidad de atraer, desarrollar, recompensar y retener a sus empleados. En un contexto en el que la rotación del personal es relativamente alta (Cuadro 1.6), la Oficina de Recursos Humanos (RH) tendrá que valorar si las prácticas actuales garantizan la retención adecuada de conocimientos para sostener la memoria institucional de la organización con el tiempo. Una política para aumentar la diversidad dentro del espacio laboral ayudaría a que la organización impulse el desempeño organizacional por medio de una mayor innovación, participación y satisfacción de los empleados (Nolan-Flecha, 2019^[8]).

Cuadro 1.6. Tasa de rotación de personal del OSIPTEL 2018-2021

Año	Tasa de rotación
2018	19%
2019	25%
2020	11%
2021	16%

Nota: La tasa de rotación para un año determinado puede calcularse al dividir el número de empleados que dejaron la organización durante el año determinado entre el número promedio de empleados en el mismo año.

Fuente: OECD Survey on the Resourcing Arrangements of Economic Regulators (Encuesta sobre la Dotación de Recursos de los Reguladores Económicos 2021) e información proporcionada por el OSIPTEL.

Recomendación: Nivelar el régimen contractual para todo el personal

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL igualara las condiciones del personal entre las diversas categorías de contratos al abogar por la implementación de un sistema unificado de contratos con prestaciones similares para apoyar el trabajo de selección.

Evaluación de los avances

El avance para fusionar los diferentes regímenes contractuales en un nuevo régimen uniforme es lento y, si bien la estabilidad del empleo para el personal empleado bajo el régimen CAS (Contrato Administrativo de Servicios) aumentó, el costo fue incrementar las dificultades para contratar nuevo personal.

Los cambios legislativos dieron pie a que se revisaran los regímenes contractuales en vigor en el regulador. Al elaborar el estudio de 2018, los empleados se contrataban bajo dos regímenes laborales distintos, la Ley 728 con contratos abiertos y el Contrato Administrativo de Servicios (CAS), régimen con nombramientos de plazo fijo a seis meses y con menos prestaciones. El sistema se modificó después de un cambio legislativo que tuvo lugar en 2021,⁵ el cual preveía la transición del personal empleado de conformidad con el régimen CAS al régimen laboral de la Ley 728.

Los nuevos cambios afectan la capacidad del OSIPTEL de contratar nuevos empleados. Desde la entrada en vigor de la Ley, se prohibió a los organismos públicos contratar nuevo personal bajo el régimen CAS (El Peruano, 2021^[9]). Sin embargo, en diciembre de 2021 dicha prohibición fue revertida por el Tribunal Constitucional peruano, el cual dictaminó que estas disposiciones eran inconstitucionales (Tribunal Constitucional, 2021^[10]). La contratación de personal de conformidad con la Ley 728 tiende a restringirse al reemplazo de los empleados que dejan el organismo. Desde el estudio de 2018, solo se ha permitido al OSIPTEL crear un nuevo puesto bajo la Ley 728, así como 24 reemplazos de empleados.

Las medidas para crear un único y exclusivo régimen para las personas empleadas en los organismos públicos podría mejorar la situación del OSIPTEL, pero la implementación del nuevo régimen representa un proceso lento y laborioso sobre el cual el regulador tiene poco control. La transición al nuevo régimen, según se define en la Ley de Servicio Civil de 2013, se lleva a cabo en varias etapas y actualmente el OSIPTEL aún se encuentra en la primera. Las diferentes etapas incluyen el trazado de un mapa de las necesidades de dotación de personal para las distintas áreas dentro de la organización, la definición de perfiles de empleo, cargos y salarios y, finalmente, la publicación de los puestos de trabajo. En esta etapa final, los empleados tendrán que solicitar de nuevo el ingreso al nuevo régimen laboral.

La transición no es automática para todo el personal, lo cual podría significar que para el futuro previsible se mantendrán regímenes laborales paralelos. La disposición para la transición al nuevo régimen laboral puede diferir entre las personas empleadas bajo el régimen de la Ley 728 y aquellas contratadas con anterioridad bajo el régimen CAS, debido a los diferentes niveles de las prestaciones actuales. Por ejemplo, los miembros del personal empleados previamente bajo el régimen CAS calificarían para el seguro médico privado, en tanto que los empleados en el marco de la Ley 728 ya tienen cobertura en la actualidad.

Para avanzar más en esta recomendación, la Oficina de Recursos Humanos (RH) podría apoyar la transición del personal hacia el nuevo régimen laboral al proporcionar al personal información transparente y fácil de comprender. Esta incluiría un panorama de los cambios en las prestaciones y la seguridad del empleo y en la cronología prevista, para así reducir la incertidumbre del personal respecto a la transición al nuevo régimen. La Oficina de Recursos Humanos (RH) podría utilizar sus intercambios con colegas de otros reguladores para debatir temas relacionados con las restricciones a la contratación, con el fin de establecer una comunicación simplificada y congruente entre los reguladores y analizar posibles problemas relativos a la transición. La frecuente interacción con SERVIR debería servir para mantenerse informado del estatus de los procesos y plazos, para así brindar al personal información completa y actualizada.

Recomendación: Compartir buenas prácticas en relación con la retención de talento

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL compartiera sus buenas prácticas y resultados en la tarea de retención de talento y bienestar de los empleados con todos los organismos de la administración nacional peruana y otras autoridades regulatorias.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL mantiene contacto laboral informal con colegas de recursos humanos de otros reguladores para compartir métodos útiles que el regulador podría aprovechar al analizar el tema del aumento en la rotación de personal.

El OSIPTEL sigue siendo reconocido por sus buenos resultados en el área de retención de talento y bienestar del personal. Por ejemplo, la organización participó en la encuesta Great Place to Work (Un buen lugar para trabajar) aplicada a los empleadores peruanos y se le reconoció como tal en 2019. La encuesta mostró que para ese año de 2019, el 75% de los miembros del personal dijo que la organización era un buen lugar para trabajar. El OSIPTEL pudo compartir sus buenas prácticas con las autoridades

regulatorias y con otros organismos públicos gracias a la coordinación en el ámbito técnico entre las respectivas oficinas de RH. Por otra parte, los cuatro reguladores peruanos se reúnen una vez al año para revisar asuntos transversales, entre ellos los relacionados con sus recursos humanos (véase Recomendación: Establecer un foro para los reguladores económicos).

Sin embargo, la rotación de personal del regulador se elevó de 9% en 2017 a un promedio de 18% durante el periodo 2018-2021 (véase Cuadro 1.6). Para seguir avanzando en esta recomendación, el OSIPTEL podría evaluar los factores subyacentes que contribuyen a dicho aumento en la rotación de personal y discutirlo con otros reguladores para encontrar estrategias y buenas prácticas comunes.

Recomendación: Implementar la selección transparente y abierta para todos los puestos de trabajo

En el estudio de 2018 se recomendó considerar la posibilidad de implantar en toda la autoridad regulatoria requerimientos y métodos de contratación de personal transparentes y abiertos para todos sus cargos, de modo que se aproveche una reserva de talento lo mayor posible, se diversifiquen los equipos y se fomente la innovación al contratar personas con diferentes tipos de experiencia y perspectivas. Al menos en los puestos de nivel más alto, esto podría incluir perfiles vinculantes con requisitos específicos en lo que respecta a títulos, nivel de experiencia y otras características, como las competencias lingüísticas.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL mejoró la mayoría de sus procesos de contratación de personal para alcanzar un método basado en méritos, aunque ciertos puestos de alto nivel todavía pueden llenarse fuera de los concursos públicos.

El OSIPTEL hizo varias mejoras en sus procedimientos de contratación de personal al emitir una nueva regulación. El OSIPTEL selecciona a la mayoría de sus empleados mediante concursos públicos, los cuales siguen la Regulación del OSIPTEL 2021 00029-2021-GG/OSIPTEL (OSIPTEL, 2021^[11]). Aprobó un Manual de Clasificación de Empleos y utiliza perfiles de empleo para cada nuevo puesto, en los cuales se detallan ciertos detalles específicos como ubicación, funciones, objetivos y requerimientos para el papel desempeñado. Los candidatos atraviesan por varias etapas del proceso de solicitud, que se basa en un concurso público sobre méritos y con condiciones idénticas para los candidatos internos y externos. Las etapas del proceso de solicitud incluyen las siguientes: i) una etapa preparatoria interna, ii) una convocatoria para los aspirantes por medio de los portales en línea de SERVIR y OSIPTEL, iii) una etapa de selección que implica evaluar los CV de los candidatos, presentar un examen, someterse a una prueba psicológica y una entrevista final. El candidato que obtenga la calificación más alta en todas las etapas ganará el concurso.

No se cuenta con contrataciones mediante concursos públicos para todos los puestos de trabajo; diversos cargos privilegiados, sobre todo de la alta dirección, pueden llenarse con nombramientos libres. El mecanismo de competencia basado en méritos no se aplica (aún) para los puestos en ciertos tribunales del regulador, para miembros del personal en cargos estratégicos nombrados por el presidente del OSIPTEL en la modalidad de puestos de confianza, y para los Directivos Superiores y aquellos de Libre Designación y Remoción (DSLDR). Si bien al momento de elaborar el estudio de 2018 había seis miembros del personal en la modalidad de puestos de confianza, en 2022 ya se había aumentado a 13 miembros del personal. Además, un director está contratado con la modalidad DSLDR.

Para avanzar en esta recomendación, el OSIPTEL debería considerar implantar mecanismos de selección basados en méritos también para empleados específicos, para quienes este no es un requisito legal. Estos mecanismos de selección basados en méritos deberían coincidir con una política institucional de diversidad (como se analiza en Recomendación: Implementar un marco de RH que tome en cuenta las necesidades del regulador) para contratar a personas con diversos tipos de experiencia y perspectivas.

Proceso

La dimensión procesal del PAFER aborda la existencia y el uso eficaz de herramientas regulatorias y procesos de toma de decisiones, así como la medida en que los procesos regulatorios y la gestión organizacional sustentan el desempeño del regulador. El OSIPTEL avanzó considerablemente en esta área al implementar sus procedimientos AIR y reactivar el consejo de usuarios. Podría seguir mejorando el desempeño en esta dimensión por medio de involucrar más a los miembros del Consejo en la toma de decisiones estratégicas, de ofrecer a los actores interesados vías adicionales para la consulta temprana, y de realizar inspecciones y sanciones más basadas en riesgos y fundamentadas en términos conductuales.

Toma de decisiones

Recomendaciones: Responsabilidades y recursos

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL evaluara si la actividad y las obligaciones del Consejo reflejan su mandato y su estructura, que considerara distintas maneras de utilizar el limitado tiempo disponible para involucrar a los miembros del Consejo en el proceso de decidir sobre la dirección estratégica a largo plazo de la organización (que incluye identificar prioridades y objetivos), y que monitoreara el desempeño del regulador en relación con esta. Además, se recomendó considerar apoyar la toma de decisiones fundamentada por parte del Consejo poniendo a disposición de todos sus miembros los recursos de asesoría y proponiendo la especialización y la responsabilidad de ciertas áreas estratégicas que podrían rotarse entre ellos. Dichas áreas podrían corresponder al ámbito técnico o a proyectos regulatorios específicos más que a objetivos de alto nivel del regulador. Ello permitiría a los miembros del Consejo centrarse en áreas técnicas concretas y aumentar su nivel de responsabilidad y rendición de cuentas.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL presentó dos solicitudes infructuosas al Ejecutivo y logró mejoras prácticas, pero debería ampliar la participación del Consejo en la toma de decisiones estratégicas para utilizar su tiempo limitado de la mejor manera.

Desde el estudio de 2018, el OSIPTEL ha intentado aumentar el equilibrio entre las responsabilidades y los recursos del Consejo al presentar dos solicitudes a la PCM y al MEF. Solicitó se aumentara el número de sesiones pagadas para cada miembro del Consejo, de un límite de dos sesiones al mes para cada uno a cuatro sesiones al mes. Asimismo, solicitó remitir la responsabilidad de gestionar las apelaciones a las sanciones a un nuevo tribunal, con lo cual se liberaría el tiempo del Consejo para que lo ocupe en tomar decisiones regulatorias y estratégicas. Sin embargo, las solicitudes no se aprobaron por limitaciones presupuestarias.

Más bien, el OSIPTEL realizó varios cambios en la frecuencia y el modo en que el Consejo se reúne y toma decisiones con mayor flexibilidad. Se hicieron cambios debido al limitado tiempo disponible para los miembros del Consejo y en parte al contexto de medidas sanitarias como respuesta a la pandemia de COVID-19. Si bien la remuneración de los miembros del Consejo sigue limitada a dos sesiones al mes, en la práctica el Consejo se reúne más a menudo, llegando a cuatro sesiones al mes que pueden realizarse de manera virtual, presencial o incluso por correo electrónico. Los documentos que convocan a la reunión se publican en un repositorio digital con anticipación para que los miembros del Consejo presenten comentarios por escrito al respecto. Los miembros del Consejo no cuentan con asesores específicos asignados, pero pueden tomar la iniciativa de solicitar reuniones bilaterales informales con especialistas técnicos y asesores jurídicos internos antes de las reuniones del Consejo, para plantearles dudas y enterarse más a fondo de proyectos o propuestas concretos. Estos cambios propiciarían un uso

más flexible del tiempo de los miembros del Consejo, lo cual apuntala la eficacia del proceso de toma de decisiones por parte del Consejo.

Cambios realizados en fecha reciente a la estructura organizacional del OSIPTEL redujeron el papel desempeñado por el Consejo en algunos aspectos de la toma de decisiones. En consonancia con la situación imperante al momento de elaborar el estudio de 2018, las responsabilidades del Consejo permanecen de alguna manera dispersas entre la toma de decisiones administrativas y la de decisiones regulatorias. En 2020, la PCM aprobó el nuevo Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF) basado en una propuesta del OSIPTEL, que afectó las funciones del Consejo *vis-à-vis* el presidente y el gerente general (Cuadro 1.8). Tras la aprobación de este nuevo ROF, las funciones del Consejo no incluyen ya la toma de decisiones sobre varios asuntos administrativos como compras, garantías, préstamos y deudas por parte del regulador, la promulgación de acuerdos interinstitucionales y el nombramiento o cese del secretario del Consejo. Además, ya no se requieren directrices del Consejo para tomar decisiones sobre políticas relacionadas con administración, personal, finanzas, estrategias de comunicación y relaciones internacionales, así como inversiones temporales (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010^[12]) (OSIPTEL, 2020^[13]). Desde el estudio de 2018, no se han asignado a los miembros del Consejo áreas técnicas específicas o proyectos bajo su responsabilidad, lo cual podría haber aumentado su nivel de responsabilidad y rendición de cuentas.

El nuevo ROF asigna de manera explícita al presidente la toma de decisiones estratégicas, con lo que disminuye la función del Consejo y su impacto en la dirección estratégica a largo plazo de la organización. Si bien se permite a los miembros del Consejo asistir a reuniones sobre la preparación del plan estratégico institucional para el próximo periodo 2023-2027, corresponde al presidente aprobar el PEI y el Plan Operativo Institucional (POI). En este contexto, en la publicación *Best Practice Principles on the Governance of Regulators* de la OCDE (Principios de Mejores Prácticas de la OCDE en Materia de Gobernanza de los Reguladores) se sugiere asignar funciones de orientación estratégica a un organismo separado de las operaciones cotidianas en casos en los que el regulador requiere orientación estratégica relevante o supervisión para lograr sus objetivos regulatorios, como por ejemplo, el de desarrollar actividades de cumplimiento o aplicación de la normativa o asignación de recursos (OECD, 2014^[14]).

Para avanzar en esta recomendación, el OSIPTEL debería considerar priorizar el tiempo del Consejo y dedicarlo a determinar la dirección estratégica de la organización y a tomar decisiones regulatorias con un impacto estratégico más significativo, dado el limitado tiempo disponible para los miembros. En el corto plazo y en relación con asuntos estratégicos sobre los cuales el Consejo no tiene las facultades de toma de decisiones requerida por el ROF 2020, podría solicitársele al Consejo que aporte directrices sobre temas estratégicos específicos o documentos que pudieran guiar la toma de decisiones. En el largo plazo, el OSIPTEL debería evaluar si se requerirá hacer cambios al ROF para asegurarse de que el Consejo pueda establecer la dirección estratégica de la organización y proponer a la PCM cualquier cambio necesario. Por otra parte, el OSIPTEL podría considerar la especialización de miembros individuales del Consejo en áreas regulatorias específicas que pueden rotarse entre los miembros y evaluar la posibilidad de delegar alguna función actual del Consejo con un impacto estratégico menor. Dicho trabajo podría sustentarse con las mejoras actuales respecto a la frecuencia y los modos mediante los cuales el OSIPTEL dirige sus reuniones del Consejo.

Recomendación: Eliminar los posibles conflictos de intereses

En el estudio de 2018 se recomendó eliminar cualquier posible conflicto de intereses al revisar las obligaciones y la estructura del Consejo.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL adoptó varias medidas para salvaguardar la integridad tanto del personal como del Consejo, y debería apoyar dichas medidas al abogar por que los mandatos se escalonen.

El OSIPTEL logró buenos avances al aplicar diversas iniciativas para apoyar la integridad tanto del personal como de los miembros del Consejo, en consonancia con su Plan de Integridad y Anticorrupción, como se analiza en la sección Recomendación: Código de Ética. El punto más importante sobre el reforzamiento de las disposiciones en materia de conflictos de intereses es que en 2021 el OSIPTEL puso en marcha el Sistema de Gestión Antisoborno y nombró a dos funcionarios de cumplimiento para monitorearlo, así como a dos funcionarios de integridad para monitorear el cumplimiento del Plan de Integridad.

Los mandatos escalonados del Consejo apoyarían las iniciativas de integridad al reforzar la continuidad y la independencia del Consejo. La falta de escalonamiento en sus mandatos afectaría los conocimientos y la pericia del Consejo, e incrementaría el riesgo de la posible captura del regulador. Habría más potencial de ejercer influencia política en la composición del Consejo si un buen número de sus miembros (o incluso la mayoría) son sustituidos por el liderazgo político en una única instancia. Por otra parte, la duración de los mandatos de los miembros del Consejo debería diseñarse de manera que garantice que los mandatos se prolonguen a lo largo de los ciclos electorales, para evitar una indebida influencia (OECD, 2017^[15]).

Aunque el artículo 10 del Decreto Supremo 042-2005-PCM prescribe un sistema de mandatos escalonados, en el que cada año termine el mandato de un miembro del Consejo, esto aún no sucede en la práctica (Presidencia del Consejo de Ministros, 2005^[16]). Al momento de elaborar el estudio de 2018, el mandato de tres de los miembros del Consejo del OSIPTEL se extendió 90 días y la organización solo tenía dos miembros restantes del Consejo con un mandato en curso (incluido el presidente). A partir de ese estudio, en diciembre de 2018 se nombró a tres miembros del Consejo (dos nuevos y uno reelecto) y en 2021 tuvo lugar una reelección (Cuadro 1.7). En 2023 expirará el mandato de tres miembros del Consejo, lo cual podría afectar la estabilidad y la continuidad de su toma de decisiones y la memoria y los conocimientos institucionales. Esto podría despertar preocupaciones en materia de integridad y de independencia, pues una mayoría (tres de cinco) de los miembros del Consejo pueden ser reemplazados por el Ejecutivo al mismo tiempo.

Cuadro 1.7. Composición del Consejo del OSIPTEL a partir de 2022

Nombre	Puesto	Fecha de inicio del mandato	Fecha prevista de fin del mandato	Mandato
Rafael Eduardo Munte Schwarz	Presidente	2022	2027	Segundo
Jesús Eduardo Guillén Marroquín	Vicepresidente	2021	2026	Segundo
Jesús Otto Villanueva Napurí	Director	2018	2023	Segundo
Carlos Federico Barreda Tamayo	Director	2018	2023	Primero
Arturo Leonardo Vásquez Cordano	Director	2018	2023	Primero

Fuente: Información proporcionada por OSIPTEL; El Peruano (2018), *Resolución Suprema N° 224-2018-PCM*, <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/designan-miembros-del-consejo-directivo-del-organismo-superv-resolucion-suprema-n-224-2018-pcm-1725177-1/>; El Peruano (2020), *Resolución Suprema N° 242-2020-PCM*, <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/designan-miembro-del-consejo-directivo-del-organismo-supervi-resolucion-suprema-n-242-2020-pcm-1913578-4/>; El Peruano (2022), *Supreme Resolution N° 138-2022-PCM*, <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/designan-presidente-del-consejo-directivo-del-organismo-supe-resolucion-suprema-n-138-2022-pcm-2065518-2/>.

Para avanzar más en esta recomendación, el OSIPTEL debería abogar por que la PCM utilice mandatos escalonados para futuros nombramientos del Consejo. Así se reduciría cualquier posible percepción de influencia indebida en el trabajo del regulador y se fomentarían la congruencia y la memoria institucional en la toma de decisiones regulatorias.

Organización y gestión internas

Recomendación: Garantizar la diversidad en la toma de decisiones

En el estudio de 2018 se recomendó analizar los procesos internos de gobernanza y gestión para garantizar una adecuada diversidad en la toma de decisiones entre el presidente del Consejo (de estrategia) y el gerente general (de gestión), incluidos los recursos adecuados para desempeñar cada función. Un modelo de gobernanza interna más extendido con la correcta delegación de autoridad y funciones complejas adicionales podría fomentar una visión de largo plazo para el regulador, así como promover la estabilidad en la toma de decisiones.

Evaluación de los avances

Una reorganización interna sustenta la eficacia operativa del regulador, pero al mismo tiempo reduce la diversidad en la toma de decisiones.

En 2020 se aprobó un ROF actualizado, el cual implantó reformas para mejorar la eficacia operativa del regulador (OSIPTEL, 2020^[13]). El nuevo ROF generó varios cambios en la estructura de la organización, los que recibieron una respuesta positiva de muchos miembros del personal del OSIPTEL y de los actores interesados externos. Los siguientes son algunos de los cambios:

- El Departamento de Oficinas Descentralizadas se incorporó a la Dirección de Atención y Protección del Usuario, con lo que se conjuntaron muchas funciones de protección del usuario en una sola Dirección.
- Se creó una oficina de RH.
- La función normativa de emitir regulaciones se centraliza en la Dirección de Política Regulatoria y Competencia
- Todos los análisis jurídicos se centralizaron en la Oficina de Asesoría Legal.

El ROF actualizado elimina ciertas responsabilidades del Consejo y asigna responsabilidades adicionales al presidente y al gerente general, con lo que centralizan aún más las facultades de toma de decisiones en estas dos funciones (Cuadro 1.8). Si bien los miembros del Consejo pueden asistir a reuniones sobre la preparación del PEI, el ROF actualizado asigna la responsabilidad de aprobar el PEI y el POI al presidente, y las directrices del Consejo se requieren en un menor número de casos (véase Recomendaciones: Responsabilidades y recursos). Además, el nuevo ROF provoca falta de claridad de funciones respecto de quién está a cargo de los cambios del ROF dentro del OSIPTEL, donde tanto el presidente como el Consejo tienen funciones relacionadas con la aprobación del ROF y muchos elementos son aprobados en última instancia por la PCM.⁶ La delegación de funciones a los departamentos y las oficinas del regulador ha sido limitada, a excepción de algunas funciones relacionadas con la contratación pública que se delegaron del gerente general a la Oficina de Administración y Finanzas.

Cuadro 1.8. Funciones del Consejo Directivo, el presidente y el gerente general según el ROF 2020

Autoridad para la toma de decisiones	Funciones de conformidad con el ROF 2020
Consejo Directivo	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar la política general del OSIPTEL. • Emitir reglas y resoluciones de naturaleza general o específica, en materias dentro de su competencia. • Proponer la expedición de regulaciones que contribuyan a cumplir con sus propósitos, así como a desarrollar las actividades del sector de las telecomunicaciones. • Aprobar el informe anual. • Nombrar y cesar a los miembros de los Órganos Colegiados y a los miembros del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU), a propuesta del presidente ejecutivo. • Otorgar las facultades que considere necesario. • Nombrar al vicepresidente del Consejo Directivo.

Autoridad para la toma de decisiones	Funciones de conformidad con el ROF 2020
	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver, en segunda y última instancia administrativa, los asuntos a cargo del gerente general. • Resolver, en una sola instancia, cuando sea conveniente, los asuntos dentro de su ámbito de competencia. • Emitir una opinión antes de concluir cualquier contrato de concesión relacionado con la prestación de servicios de transporte o servicios públicos finales, cuando sea adecuado. • Aprobar el Reglamento de Organizaciones y Funciones propuesto, de acuerdo con las regulaciones en vigor. • Otras funciones que le correspondan dentro del marco legal actual.
Presidente	<ul style="list-style-type: none"> • Representar al OSIPTEL ante las autoridades públicas y ante instituciones privadas y públicas, nacionales o extranjeras. • Convocar y presidir las reuniones del Consejo Directivo y determinar los temas que se incluirán en la agenda. • Supervisar la correcta ejecución de los acuerdos del Consejo Directivo. • De no ser posible convocar al Consejo Directivo para celebrar una sesión válida, adoptar medidas de emergencia sobre asuntos que competen al Consejo Directivo, e informar sobre dichas medidas en la siguiente sesión del Consejo Directivo. • Autorizar al Ministerio Público, a su solicitud, para conciliar, resolver o desistirse de iniciativas de las cuales el OSIPTEL es parte, de acuerdo con el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado. • Nombrar y cesar al gerente general. • Ejercer las demás funciones que le delegue o asigne el Consejo Directivo. • Aprobar el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo Institucional, el Presupuesto Institucional, el Portafolio de Inversiones, los Balances, los estados financieros, el Reglamento de Organizaciones y Funciones y el Plan de Gobierno Digital, de acuerdo con las regulaciones en vigor. • Celebrar actos, acuerdos y contratos con instituciones públicas y privadas nacionales o extranjeras, según se requiera para el cumplimiento de sus objetivos. • Aprobar, a propuesta del gerente general, la contratación de directores y jefes de oficina, así como, de ser conveniente, su suspensión y cese; informar al Consejo Directivo sobre dichas acciones. • Nombrar y cesar a empleados en puestos de confianza y/o aquellos nombrados y cesados libremente. • Proponer el nombramiento y el cese de los miembros del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU) de los miembros de los órganos colegiados. • Aprobar la adquisición de bienes y la contratación de servicios cargados al presupuesto institucional, de acuerdo con las regulaciones en vigor. • Decidir sobre inversiones temporales u otras operaciones con fondos del OSIPTEL. • Nombrar y cesar al secretario del Consejo Directivo. • Otorgar las facultades necesarias dentro de su ámbito de competencia. • Proponer al Consejo Directivo el proyecto del informe anual. • Otras funciones que le correspondan dentro del marco jurídico en vigor. • Aprobar la enajenación, intercambio, compra, otorgamiento de promesas de compra y venta, garantías, otorgamiento de préstamos y adjudicación de los bienes inmuebles del OSIPTEL como pago de deudas.
Gerente General	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer la representación legal y administrativa del OSIPTEL. • Cumplir y hacer cumplir los acuerdos celebrados por el Consejo Directivo y las directrices de la Presidencia Ejecutiva. • Dirigir la preparación del proyecto de presupuesto, el balance y los estados financieros para su aprobación por parte de la Presidencia Ejecutiva. • Proporcionar al Consejo Directivo y a la Presidencia Ejecutiva la información necesaria, así como los estudios técnicos, cuando sea adecuado, para facilitar la adecuada toma de decisiones. • Ejecutar las acciones necesarias para la operación cotidiana del OSIPTEL. • Otras funciones que le asigne el Consejo Directivo, el presidente ejecutivo o que son específicas para su función. • Planificar, organizar, gestionar, ejecutar y supervisar las actividades administrativas, operativas, económicas y financieras del OSIPTEL. • Proponer a la Presidencia Ejecutiva las normas y las directrices técnicas para la implementación de las políticas y estrategias de desarrollo del OSIPTEL. • Dirigir la preparación del proyecto de informe anual. • Proponer al presidente ejecutivo del OSIPTEL la contratación de directores y jefes de oficina, así como, de ser conveniente, su suspensión y cese. • Contratar, suspender, cesar o despedir a empleados del OSIPTEL, excepto aquellos casos en los que la acción corresponda al presidente ejecutivo y al Consejo Directivo. • Resolver los procedimientos administrativos que le correspondan de acuerdo con las leyes y las regulaciones. • Otorgar poderes notariales dentro de los límites que le correspondan. • Dirigir las actividades relacionadas con la seguridad de la información, la seguridad institucional y la defensa nacional.

Autoridad para la toma de decisiones	Funciones de conformidad con el ROF 2020
	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir el Plan de Integridad y Anticorrupción y la promoción de la ética en el servicio civil en el OSIPTEL. • Dirigir las actividades de cooperación técnica y asuntos internacionales del organismo, de conformidad con el marco regulatorio en vigor.

Fuente: OSIPTEL (2020), *Integrated Text of the Regulation on the Organisation and Functions 2020*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1363980/ROF-integrado.pdf.pdf>.

Para avanzar en esta recomendación, el OSIPTEL podría considerar maneras de mejorar la estabilidad en la toma de decisiones al descentralizar ciertas responsabilidades de toma de decisiones y al añadir pesos y contrapesos adicionales que puedan prever una impugnación en la toma de decisiones (véase también Recomendación: Mecanismo para el control de calidad y la verificación). El OSIPTEL podría considerar la futura delegación de responsabilidades de toma de decisiones sobre asuntos de menor importancia estratégica u organizacional a las direcciones y oficinas dentro de la organización. Al mismo tiempo, respecto a asuntos de alta importancia estratégica, como la aprobación del PEI, el OSIPTEL debería tomar en cuenta mecanismos para asignar responsabilidades adicionales al Consejo, las cuales pueden incluir el proponer a la PCM cualquier cambio que sea necesario al ROF (véase Recomendaciones: Responsabilidades y recursos). Dado el limitado tiempo disponible del Consejo, este podría darle prioridad y orientarlo al establecimiento de la dirección estratégica de la organización y reducir su participación en temas de menor importancia estratégica.

Recomendación: Mecanismo para el control de calidad y la verificación

En el estudio de 2018 se recomendó instaurar un mecanismo deliberativo de control de calidad y verificación que también pudiera cumplir funciones de impugnación respecto de la toma de decisiones y los procesos. Se dispone de varias opciones para dichas funciones, como por ejemplo, por el lado más sencillo, mecanismos explícitos de revisión interna o externa por pares o, por el lado más estructural, el establecimiento de un organismo independiente dedicado a esta función. Es posible que haya que hacer revisiones en varias etapas del proceso y no solo al final, para así brindar oportunidades importantes para el alcance y la dirección de la tarea o el resultado.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL realizó algunas mejoras a sus mecanismos internos de control de calidad, pero las revisiones tienden a llevarse a cabo solo durante las etapas finales de una propuesta y el OSIPTEL no instauró ningún mecanismo de revisión por pares nuevo para posibilitar una impugnación.

El OSIPTEL llevó a cabo algunas mejoras en su sistema de control de calidad interno, que tienen que ver sobre todo con aspectos jurídicos. En el marco de la estructura organizacional actualizada, con asesores legales centralizados en una oficina, la Oficina de Asesoría Legal ya participa durante las etapas tempranas, en las cuales se elaboran las versiones preliminares de las propuestas regulatorias, para hacer aportaciones sobre los aspectos legales de las propuestas. Una vez redactada la propuesta, se emprende un proceso interno de revisión, el cual parte de los mecanismos ya en vigor cuando se preparó el estudio de 2018. Durante este proceso de revisión, se solicitan opiniones sobre la propuesta en todas las direcciones. Después de este paso, las propuestas son revisadas por la Oficina de Asesoría Legal, la Gerencia General y el oficial a cargo de vigilar el cumplimiento de las directrices AIR del OSIPTEL. Ya completas estas medidas internas, las propuestas se publican para conocer la opinión de los actores interesados externos.

No se han implantado nuevos mecanismos para proporcionar una función de impugnación sobre la toma de decisiones y usualmente los estudios se realizan solo en las etapas finales del proceso regulatorio. Eso reduce la oportunidad de que el regulador examine las iniciativas en sus etapas tempranas. El

regulador no instauró una revisión por pares específica, interna o externa, que contemple controles adicionales sobre la calidad de la toma de decisiones. Al mismo tiempo, la consulta interna o externa en etapa temprana antes de elaborar una propuesta solo se lleva a cabo sobre una base *ad hoc* en algunos proyectos. En el caso de la consulta externa, esta sigue centrada principalmente en recabar información y datos adicionales, y no en prever una impugnación a la toma de decisiones (véase Recomendación: Consulta temprana). La falta de un mecanismo ponderado para impugnar decisiones podría afectar la calidad y la estabilidad de la toma de decisiones, en un contexto en el que muchas funciones de este tipo se centralizan en las dos funciones de presidente y gerente general.

Para avanzar en esta recomendación, el OSIPTEL podría complementar la consulta interna mejorada con mecanismos adicionales para examinar la toma de decisiones, así como el uso más sistemático de consulta temprana (interna y externa), para optimizar la función de impugnación de las propuestas regulatorias. El uso de procedimientos y criterios claros podría ayudar al OSIPTEL a determinar de manera sistemática para qué propuestas regulatorias esto sería más relevante. Asimismo, el OSIPTEL podría considerar la creación de una nueva función de revisión independiente dentro de la organización, como, por ejemplo, un economista en jefe, para proveer funciones de impugnación adicionales durante todo el proceso de toma de decisiones regulatorias.

Procesos de calidad regulatoria

Recomendaciones: AIR y evaluaciones ex post

En el estudio de 2018 se recomendó mantener el impulso hacia la plena implementación del nuevo sistema AIR, incluida la aplicación de varios métodos de acuerdo con el principio de proporcionalidad. También se aconsejó utilizar las lecciones aprendidas al evaluar todas las regulaciones para extender las evaluaciones *ex post* como un componente congruente y automático de la formulación de políticas en el OSIPTEL.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL implementó con éxito su nuevo sistema AIR y está tomando medidas para complementarlo con un uso más congruente de las revisiones *ex post*.

Tras la aprobación de las directrices y el manual AIR en 2018, el OSIPTEL llevó a cabo análisis de impacto regulatorio de casi todas las nuevas regulaciones, utilizando principalmente análisis de criterios múltiples.⁷ Las directrices se publican en el sitio web del OSIPTEL, junto con una relación de todos los actos para los cuales se había realizado un AIR y sus documentos de respaldo (OSIPTEL, n.d.^[17]). Las directrices AIR contemplan múltiples tipos de análisis AIR, desde los análisis de criterios múltiples hasta los análisis completos de costo-beneficio. No obstante, no hay pruebas de umbral o criterios claros para determinar el tipo de AIR que el regulador utiliza. La Oficina de Asesoría Legal revisa la consonancia del análisis AIR con las directrices AIR y un asesor del presidente lleva a cabo una revisión final, aunque esta se centra en medidas procesales más que en la calidad del análisis. Después de la decisión tomada por la PCM en 2021, el OSIPTEL revisará sus directrices AIR en 2022 para seguir los manuales aprobados por la PCM (El Peruano, 2021^[2]).

Las evaluaciones *ex post* tienen lugar de manera más esporádica, lo cual limita la capacidad del regulador para evaluar el impacto de sus decisiones regulatorias, pero trabaja para mejorarlo. Entre 2018 y 2021 solo se realizaron cinco estudios *ex post* (Cuadro 1.9). Sin embargo, el OSIPTEL estableció la Comisión de Revisiones *Ex Post* que desarrolló recomendaciones para el regulador en 2020, y el OSIPTEL elaboró un calendario para las próximas revisiones durante el periodo comprendido entre 2021 y 2023 (OSIPTEL, 2020^[18]). Lo anterior ayudaría al regulador a establecer el uso de la revisión *ex post* como una parte más estructural del ciclo regulatorio. La urgencia del monitoreo *ex post* puede ser especialmente fuerte en los casos en los que el regulador no llevó a cabo el AIR ni siguió la participación estándar de los actores y los

procesos de toma de decisiones debido a limitaciones de tiempo, como en el caso de cinco regulaciones que se decidieron poco después del inicio de la crisis de COVID-19 (OECD, 2020^[19]).

Cuadro 1.9. Regulaciones emitidas, AIR y evaluaciones *ex post*, periodo 2018-2021

	2018	2019	2020	2021
Número de regulaciones emitidas	30	10	23	20
Número de AIR efectuados	24	10	18	20
Número de evaluaciones <i>ex post</i> llevadas a cabo	-	1	2	2

Nota: En 2018 se realizaron seis regulaciones previas a la aprobación de las directrices y del manual AIR, que explican la diferencia entre el número de regulaciones emitidas y el número de AIR realizados este año.

Fuente: Información proporcionada por el OSIPTEL.

El OSIPTEL podría partir de su ya considerable avance en la implementación del AIR, al instaurar umbrales transparentes de proporcionalidad para tomar una decisión respecto al tipo de AIR. Esto permitiría emprender análisis AIR más elaborados, como los análisis costo-beneficio y costo-eficacia para las decisiones regulatorias con mayores niveles de impacto, en consonancia con los Principios de Mejores Prácticas de la OCDE sobre el AIR (OECD, 2020^[20]). Ello podría complementarse con una función de revisión para evaluar la calidad técnica del AIR, con miras a complementar las funciones actuales de revisión que se centran principalmente en los aspectos legales y procesales.

Además, el OSIPTEL debería avanzar hacia un uso más sistemático de las evaluaciones *ex post*, que pueden ser especialmente cruciales en situaciones en las que los procedimientos AIR se han suspendido debido a temas urgentes o donde se ha utilizado una versión más ligera del AIR. Al implementar la evaluación *ex post* como un componente estándar del ciclo regulatorio, el OSIPTEL debería considerar los Principios de Mejores Prácticas para la revisión de la reserva de regulaciones (Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. Principios de Mejores Prácticas para la revisión de la reserva de regulaciones

A partir de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012, se diseñaron los siguientes principios de mejores prácticas en relación con la evaluación *ex post*.

Principios generales

- Los marcos de política regulatoria deberán incorporar de manera explícita las revisiones *ex post* como parte integral y permanente del ciclo regulatorio.
- Un sistema sólido para la revisión *ex post* de la regulación garantizaría una cobertura exhaustiva de la reserva regulatoria con el tiempo, y a la vez ejercería un “control de calidad” de las revisiones clave y monitorearía las operaciones del sistema en su conjunto.
- Las revisiones tendrán que incluir una evaluación basada en la evidencia de los resultados reales de las regulaciones frente a su razón de ser y sus objetivos, apuntar lo aprendido y hacer recomendaciones para abordar cualquier deficiencia en el desempeño.

Los Principios de Mejores Prácticas cubren muchos aspectos, incluidos la gobernanza del sistema, los enfoques amplios a las revisiones, la gobernanza de las revisiones individuales, las preguntas clave por responder, las metodologías, la consulta pública, la priorización y la secuenciación, el desarrollo de capacidades y el liderazgo comprometido.

Fuente: OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>; OECD (2020), Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>.

Recomendación: Activar el Consejo de Usuarios

En el estudio de 2018 se recomendó revisar y emprender los cambios necesarios para activar el consejo de usuarios mandado por ley y así ofrecer una interacción estructurada con los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, así como una vía para llevar a cabo la consulta temprana y abierta.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL reinstaló con éxito un consejo de usuarios que lleva a cabo una función de divulgación esencial para el regulador, que ahora puede integrarse más al proceso de toma de decisiones regulatorias.

Desde el estudio de 2018, el OSIPTEL reactivó su uso de los consejos de usuarios en un formato simplificado de un solo consejo de usuarios para todo el país. El OSIPTEL ahora interactúa más frecuentemente con su consejo de usuarios, en tanto que al momento de realizar el estudio de 2018, los consejos de usuarios se nombraban en consonancia con los requerimientos legislativos, pero en la práctica no se involucraban activamente en el trabajo del regulador (OSIPTEL, 2000^[21]). Los miembros de las asociaciones peruanas de usuarios pueden ser electos para formar parte del Consejo por un periodo de dos años y pueden reelegirse para un periodo adicional, con un mínimo de tres y un máximo de nueve miembros distribuidos equitativamente en todas las regiones (OSIPTEL, 2019^[22]). Los miembros del consejo de usuarios deben tener un título universitario (Presidencia del Consejo de Ministros, 2005^[16]). El consejo de usuarios 2019-2021 constaba de tres miembros, en tanto que el actual de 2021-2023 tiene siete miembros que representan a diferentes regiones (OSIPTEL, n.d.^[23]). Al consejo de usuarios se le otorga un presupuesto separado, fijado en 70 000 SOL (18 211 USD)⁸ para 2022 (OSIPTEL, 2022^[24]).

Mientras que las actividades del consejo de usuarios, según se definen en la ley, incluyen una amplia gama de actividades, su conexión con el trabajo del regulador se centra sobre todo en el empoderamiento del usuario. Los consejos de usuarios tienen facultades legales para opinar sobre actividades de supervisión, regulatorias, normativas, de inspección y sanción, así como para participar en audiencias públicas, organizar eventos académicos, presentar las dudas de los usuarios al Consejo y proponer proyectos de regulación (OSIPTEL, 2000^[21]). Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las actividades del Consejo se centran en el objetivo de empoderar a los usuarios al informarles de sus derechos ante las empresas de telecomunicaciones y dar a conocer los productos y servicios del OSIPTEL diseñados para usuarios (por ejemplo, las aplicaciones “Checa”, véase Recomendación: Herramientas digitales y redes sociales).

Puesto que el OSIPTEL interactúa principalmente con el consejo de usuarios por ser un mecanismo de acercamiento a estos, el consejo no aporta ni desempeña una función de impugnación a los planes del regulador o nuevas propuestas regulatorias. De conformidad con la regulación 059-2015-CD/OSIPTEL, el consejo de usuarios debe llevar a cabo dos reuniones anuales ordinarias y aprobar el plan operativo anual, así como el informe anual de actividades (OSIPTEL, 2021^[25]). Sin embargo, el sitio web del OSIPTEL incluye el registro resumido de solo una reunión del consejo de usuarios para los años 2020 y 2021, así como un resumen de las actividades realizadas por el consejo de usuarios para el año respectivo (OSIPTEL, n.d.^[23]). A noviembre de 2022, no se cuenta aún con actas de las reuniones celebradas en el año 2022. Por otro lado, los planes anuales de actividades suelen ser analizados por el consejo de usuarios mucho después de iniciar el año, lo que impide consultar oportunamente al respecto.⁹ La

participación del consejo de usuarios en la consulta (temprana) de los proyectos de regulaciones sigue siendo limitada.

Para reforzar el valor agregado del consejo de usuarios, es recomendable que el regulador considere maneras de involucrar al Consejo en la canalización de aportaciones a la toma de decisiones regulatorias. Si bien la función del consejo de usuarios de brindarles información puede resultar una herramienta importante para empoderar a los usuarios, no debería perder de vista su función de brindar retroalimentación sobre las propuestas y planes regulatorios del OSIPTEL. Brindarla podría garantizar que la perspectiva del usuario se refleje con mayor precisión en la toma de decisiones del regulador. En esta tarea, el OSIPTEL podría considerar ofrecer capacitación adicional a los miembros del consejo para que conozcan a fondo los marcos regulatorios y los procedimientos para participar en los procesos de consulta emprendidos por el regulador, así como dedicar sesiones específicas del consejo para recibir retroalimentación de los usuarios sobre propuestas regulatorias importantes. Además, el OSIPTEL debería considerar abogar por la eliminación del requisito de un título académico como parte de los atributos para integrarse al Consejo; así se lograría una representación más diversa e incluyente del usuario en él.

Recomendación: Consulta temprana

En el estudio de 2018 se recomendó conformar un comité asesor de los actores interesados para realizar consultas transparentes y tempranas con la industria, los usuarios y otros actores como un medio para ampliar la inclusión y la predictibilidad de las actividades reguladoras del OSIPTEL. Al conformar el Comité, es necesario cerciorarse cuidadosamente de lograr un balance adecuado entre los participantes y las perspectivas.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL aún no ha establecido un comité asesor para consultas sobre temas e iniciativas del ámbito regulatorio, por lo que se carece de una plataforma para obtener información y retroalimentación en la etapa temprana del proceso regulatorio.

El OSIPTEL solo utiliza la consulta en etapa temprana de manera esporádica. En ocasiones recurre a la consulta temprana *ad hoc* (informal) sobre propuestas regulatorias, en particular para obtener información y datos adicionales para su toma de decisiones en este ámbito, y publica un programa regulatorio anual en su sitio web (véase Recomendación: Programa regulatorio anual). La interacción más formalizada que podría ofrecer una función de impugnación de la toma de decisiones solo tiene lugar después de que se prepara la propuesta. En esta etapa, la propuesta es publicada en línea por el regulador; entonces, los actores interesados pueden hacer comentarios y el OSIPTEL responder a ellos mediante una matriz de comentarios junto con la decisión final.

Si bien hay un Comité de Manejo de Reclamos que participa en asuntos relacionados con reclamos de los usuarios, no hay un ente equivalente para realizar consultas tempranas sobre las propuestas regulatorias con un conjunto más amplio de partes interesadas. La falta de un mecanismo de este tipo podría algunas veces dificultar que el regulador tome en cuenta todas las perspectivas y datos al decidir sobre la dirección de una propuesta regulatoria o al llevar a cabo análisis AIR.

Para avanzar en esta recomendación, el OSIPTEL debería apuntar a establecer un comité asesor que reúna a representantes de la industria y de los usuarios, así como a otras organizaciones representativas pertinentes (Recuadro 1.2). Dicho comité podría reunirse periódicamente (por ejemplo, dos veces al año) con el fin de obtener opiniones de los actores interesados sobre problemas regulatorios presionantes que podrían reforzar las propuestas regulatorias, la definición de la agenda regulatoria y los procesos de planeamiento estratégico. El OSIPTEL puede también llevar a cabo sesiones especializadas con este comité respecto a todas las propuestas regulatorias con efectos más significativos sobre el sector. El

OSIPTEL podría utilizar estos debates para presentar y analizar temas regulatorios en forma directa y fácil de entender –lo cual quizá no sea siempre posible al momento de preparar las propuestas, debido al estatus formal de dichos documentos– para así reforzar un consenso y un conocimiento más amplio.

Recuadro 1.2. La función de los órganos consultivos en el proceso de toma de decisiones regulatorias en la *Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)* de Portugal

Los estatutos de la ERSE constituyen los cimientos del enfoque incluyente y transparente del regulador, mediante la creación de tres órganos consultivos (conocidos como consejos) que contribuyen al desarrollo de sus regulaciones técnicas, decisiones en materia de tarifas y las amplias líneas de acción y deliberaciones a cargo del Consejo Directivo de la ERSE.

Los tres consejos consultivos –el Consejo Asesor, el Consejo de Tarifas y el Consejo de Combustibles– sirven como foros para generar consenso entre los actores interesados clave. Como parte de una política de consulta y participación más amplia, los consejos emiten opiniones no vinculantes sobre las propuestas regulatorias de la ERSE. Un punto importante es que cuando el regulador no tome en cuenta las opiniones presentadas por los consejos, deberá justificar por escrito la razón por la cual no aceptó los cambios propuestos por el Consejo. Junto con otros mecanismos de participación de la ERSE, este proceso garantiza la rendición de cuentas y refuerza la integridad de las decisiones del regulador. Además, los consejos proporcionan una plataforma permanente para que los actores interesados se reúnan y conozcan a fondo las perspectivas de los demás. De esta forma, ofrecen estabilidad a los actores y logran el consenso en sus declaraciones en un impresionante 90% de los casos.

Los consejos se componen de un amplio espectro de representantes de los gobiernos nacional, regional y municipal, las organizaciones de usuarios y la industria energética. Sus miembros ocupan el cargo no remunerado durante un periodo renovable de tres años. Cada consejo decide con qué frecuencia reunirse para preparar sus opiniones. En términos generales, y como respuesta al aumento en las actividades y responsabilidades del regulador, los consejos pueden reunirse varias veces al mes. Todas sus opiniones son aprobadas por voto mayoritario, aunque si los miembros no están de acuerdo con todas o con partes de las opiniones del Consejo, pueden manifestarlo al presentarla ante la ERSE. Las opiniones de los consejos se dan a conocer y se publican en el sitio web de la ERSE.

Dada la característica asimetría de la información y los recursos entre la industria y los usuarios, la ERSE procura facilitar la participación de estos últimos en diversas maneras. Primera, la industria y los usuarios deben tener el mismo número de representantes. Segunda, la ERSE ofrece a los representantes de los usuarios, así como a los del gobierno, de los organismos públicos y de Azores y Madeira una compensación de subsistencia y por asistencia. Además, brinda capacitación a las asociaciones de usuarios domésticos que forman parte de sus consejos consultivos, con el fin de desarrollar su capacidad y su destreza para contribuir a las deliberaciones.

Fuente: Información proporcionada por ERSE, 2021.

Recomendación: Herramientas digitales y redes sociales

En el estudio de 2018 se recomendó desarrollar el uso por parte del OSIPTEL de herramientas digitales para las actividades reguladoras, lo que incluye crear herramientas a la medida para cubrir necesidades específicas del sector (por ejemplo, la aplicación móvil en desarrollo al momento de realizar el estudio), pero también utilizar herramientas actuales como WhatsApp y Twitter para consultas y retroalimentación más estructuradas y eficaces.

Evaluación de los avances

El uso por parte del OSIPTEL de las redes sociales y las herramientas digitales tiene como propósito apoyar a los usuarios con quejas y proporcionar información, pero no facilita de manera sistemática la consulta sobre regulaciones.

El OSIPTEL tiene una presencia muy activa en las redes sociales y ha desarrollado varias aplicaciones para ayudar a los usuarios (como las aplicaciones “Checa”), pero ninguna de ellas se emplea para hacer consultas más estructuradas y para los canales de retroalimentación. El OSIPTEL desarrolló un buen número de herramientas digitales¹⁰ que sirven para empoderar a los usuarios al proporcionarles información. De igual manera, la mayor presencia del regulador en las redes sociales le permite tanto informar a los usuarios como recibir sus reclamos. Sin embargo, aunque el OSIPTEL usa en ocasiones estos canales para compartir información sobre consultas en curso, no lo hace de forma sistemática para permitir consultas y retroalimentación más estructuradas y eficaces.

Para seguir avanzando en esta recomendación, el OSIPTEL debería considerar utilizar las redes sociales de forma más estructurada para atraer mayor atención a todos los procesos de consulta en curso sobre propuestas regulatorias y así recibir aportaciones y retroalimentación adicionales de los usuarios. Esta consulta a través de las redes sociales no deberá sustituir los procesos actuales de consulta, pero podría complementarlos al propiciar que una mayor gama de usuarios intervenga en asuntos regulatorios.

Recomendación: Programa regulatorio anual

En el estudio de 2018 se recomendó desarrollar y divulgar un programa regulatorio anual que presentaría las actividades del regulador relacionándolas con el desarrollo de nuevas regulaciones y que contribuiría a minimizar las actividades a corto plazo.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL logró grandes avances al publicar una agenda regulatoria que ahora podría aprovechar como una herramienta para la participación de los actores.

En la actualidad el OSIPTEL define y publica una agenda regulatoria anual, la cual identifica las regulaciones programadas por emitir, modificar o revisar durante el año próximo. Por cada regulación listada, la agenda menciona el problema identificado y la acción propuesta, así como el trimestre en el cual se prevé emprender la acción (véase Cuadro 1.1).

Sin embargo, la agenda regulatoria no se utiliza como una herramienta para la consulta en etapa temprana, lo cual podría disminuir el valor agregado de desarrollar la agenda regulatoria. El regulador no hace un uso pleno de su agenda regulatoria como un medio para brindar calidad sobre las actividades regulatorias del año próximo. Si bien el OSIPTEL ha publicado su agenda regulatoria anual en su sitio web desde 2020, no todos los actores interesados están enterados de su existencia. Por otro lado, quienes sí la conocen no siempre encuentran el nivel de detalle que les permitiría prever los posibles avances regulatorios.

Para ampliar la práctica positiva de desarrollar y publicar una agenda regulatoria, el OSIPTEL debería considerar utilizar una versión preliminar de esta para interactuar con los actores interesados, como una manera de fomentar la predictibilidad al aclarar los planes del regulador durante el año próximo. Dicha interacción también podría utilizarse para obtener aportaciones de las partes interesadas respecto a los temas que más les importan, lo cual podría incorporarse en la agenda regulatoria final. Para esta tarea, el regulador podría ayudar a que los actores interesados conocieran más a fondo la agenda regulatoria mediante una comunicación proactiva a través del correo electrónico y las redes sociales, para señalar la agenda regulatoria a los actores interesados.

Recomendación: Adoptar una estrategia basada en el riesgo y optimizar el procedimiento de sanciones

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL adoptara una estrategia basada en riesgos para el tema de la inspección y cumplimiento, así como para revisar los métodos y así simplificar el proceso de asignar sanciones, con el fin de lograr los cambios de comportamiento deseados con mayor rapidez y eficacia, para beneficio de los usuarios y de conformidad con los Principios de Mejores Prácticas de la OCDE y la Guía de la OCDE para el Cumplimiento Regulatorio y las Inspecciones.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL modificó su regulación para las inspecciones e implantó herramientas digitales para recabar datos sobre el cumplimiento y ahora deberá realizar sus inspecciones más basadas en riesgos y fundamentadas en términos conductuales.

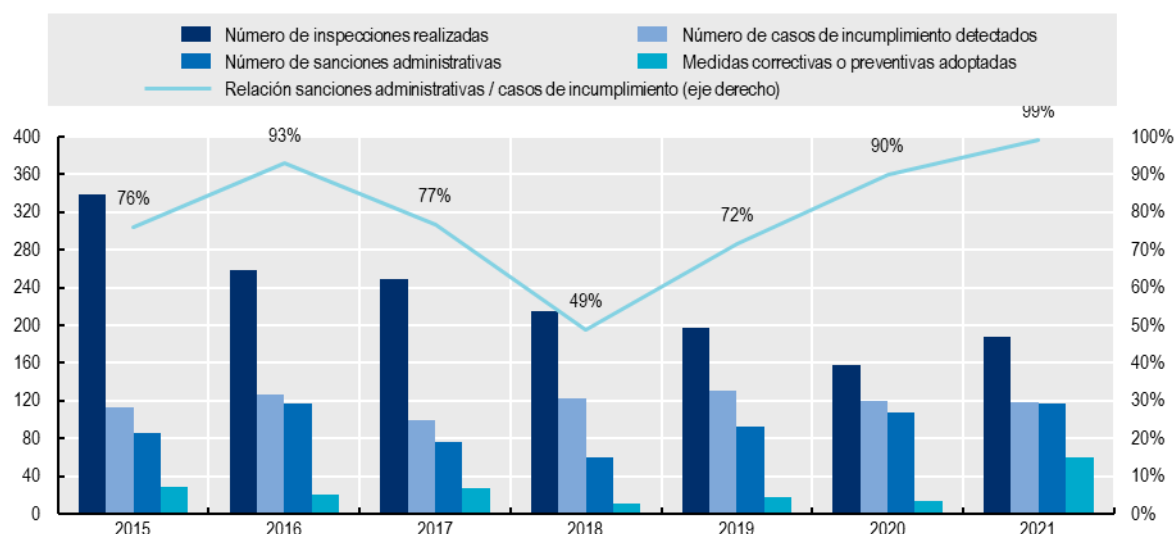
El regulador mejoró sus prácticas al modificar su regulación sobre supervisión y cumplimiento en 2021 (con el nuevo nombre de Reglamento General de Cumplimiento), que contempla varios cambios:

- El uso de acceso remoto a los sistemas y bases de datos de entidades supervisadas, con el fin de verificar el cumplimiento en tiempo real;
- El uso de inspecciones preventivas para fomentar el cumplimiento oportuno y emitir alertas preventivas para que las entidades mejoren su gestión;
- El uso de un mecanismo de compromiso de mejora, por medio del cual la entidad en incumplimiento se compromete a llevar a cabo un conjunto de acciones dentro de un marco de tiempo fijo para restituir el cumplimiento tras una primera infracción; y
- La subcontratación de inspecciones tercerizadas.

La inversión del OSIPTEL en *big data* podría fomentar un giro a una planificación de las inspecciones más basada en riesgos y mejorar la eficacia del proceso. Si bien el OSIPTEL planifica sus inspecciones anualmente a partir de las prioridades identificadas y la recurrencia de incumplimiento, no utiliza una planificación sistemática de las inspecciones basada en riesgos y en una puntuación objetiva de factores de riesgo. Por consiguiente, esto impide que el regulador utilice plenamente los datos adicionales que empezó a recopilar desde el estudio de 2018, que podrían permitirle focalizar mejor las actividades de inspección en áreas de mayor riesgo. En 2021, el OSIPTEL estableció un Centro de Monitoreo de Red que brinda acceso directo a los sistemas de datos de los cuatro operadores principales, mediante el cual el OSIPTEL obtiene información sobre el desempeño de la red. Asimismo, adquirió un servicio de información sobre la medición del internet móvil, que utiliza big data y aplicaciones colaborativas para recabar datos sobre la calidad de la red.

El aumento en el uso de sanciones administrativas coincide con el deterioro de la relación entre el OSIPTEL y los operadores del sector. No queda claro si con las sanciones se logra el cambio conductual deseado en términos de cumplimiento. Si bien el OSIPTEL usa con mayor frecuencia medidas correctivas o preventivas como respuesta al incumplimiento, al mismo tiempo ha aumentado en gran medida su uso de sanciones administrativas. Mientras que en 2018 utilizó la mitad de las sanciones administrativas como casos de incumplimiento que detectó, en 2021 el número de sanciones administrativas es igual en términos generales al número de casos de incumplimiento (Gráfica 1.3).

Gráfica 1.3. Inspecciones y cumplimiento del OSIPTEL, 2015-2021



Nota: La relación entre las sanciones administrativas y los casos de incumplimiento se calcula dividiendo el número de sanciones administrativas emitidas en el año respectivo por el número de casos de incumplimiento registrados durante el mismo año. Las sanciones administrativas en un año determinado pueden relacionarse con un caso de incumplimiento emitido en un año anterior.

Fuente: Información proporcionada por el OSIPTEL, 2018 y 2022.

Para avanzar en esta recomendación, el OSIPTEL debería armonizar más sus prácticas de inspección y cumplimiento con la Guía de la OCDE para el Cumplimiento Regulatorio y las Inspecciones, con miras a implementar inspecciones y fiscalizaciones más centradas en riesgos (OECD, 2018^[26]). Esta tarea podría aprovechar las mejoras actuales del reglamento sobre inspecciones y cumplimiento del OSIPTEL, el cual ahora incluye el uso de inspecciones preventivas y de un mecanismo de compromiso de mejora.

La comunicación clara y activa de una metodología basada en riesgos hacia las inspecciones y cumplimiento podría sustentar la predictibilidad y la transparencia en la toma de decisiones y destacar la postura del OSIPTEL como un regulador económico independiente. Como tal, podría apoyar al regulador a normalizar su relación con los operadores del sector y fomentar el entendimiento mutuo. En esta tarea, el OSIPTEL debería planificar de manera proactiva una vasta mayoría de las inspecciones basadas en una puntuación sistemática de los factores de riesgo. De manera similar, para orientar sus decisiones en materia de cumplimiento, el OSIPTEL debería considerar una regulación más proporcional al riesgo y sensible, lo que podría generar mejores resultados que la aplicación de sanciones uniformes de todas las infracciones (OECD, 2018^[26]) (Recuadro 1.3). Como parte de esta metodología, la elección definitiva del instrumento regulatorio utilizado para responder a un caso de incumplimiento debería partir de una evaluación del probable efecto conductual de cada instrumento, con la meta final de mejorar los resultados sectoriales.

Recuadro 1.3. Regulación proporcional al riesgo y sensible

Subcriterio 3.4: Las decisiones sobre cumplimiento se basan efectivamente en la proporcionalidad al riesgo

La proporcionalidad del riesgo al tomar decisiones de cumplimiento es por lo menos tan importante como orientar las inspecciones partiendo de la evaluación de riesgos. Al evaluar la situación en un establecimiento, los inspectores deberían tomar en cuenta no solo si se comete alguna infracción, sino si dichas infracciones son parte de un patrón, si reflejan una conducta imprudente deliberada o si son resultado de errores que el operador está dispuesto a corregir lo más pronto posible; así como

crucialmente si las infracciones en verdad crean riesgos serios para el bienestar público (en términos de seguridad, salud, medio ambiente, etc.) y de ser así, la magnitud de tales riesgos. Tanto como sea posible, debería contarse con orientación oficial que aclare cómo funciona la proporcionalidad al riesgo y cómo deberán tomarse las decisiones relacionadas con el cumplimiento, de modo que se aumente la transparencia y se reduzca la incertidumbre.

Subcriterio 4.1: La legislación aplicable permite (o, por lo menos, no prohíbe) el cumplimiento diferenciado (sensible) y provee un marco adecuado para la discrecionalidad (la permite, pero dentro de ciertos límites y con rendición de cuentas)

Se ha comprobado de manera fehaciente que la regulación sensible genera mejores resultados que la aplicación uniforme de sanciones a todas y cada una de las infracciones; sin embargo, las leyes y las prácticas legales no siempre la autorizan. En consecuencia, es indispensable que la legislación permita de manera explícita la diferenciación en la respuesta en materia de cumplimiento (desde una simple advertencia hasta sanciones serias o enjuiciamiento), dependiendo de las circunstancias (gravedad de las infracciones en términos de riesgo, antecedentes, situación general del establecimiento, disponibilidad para cumplir y mejorar, voluntad o falta de voluntad, disimulación o apertura, etc.). La discrecionalidad en el cumplimiento deberá permitirse con claridad (ya que de todas maneras existe en la práctica) pero también limitarse a la aplicación de principios y criterios (en particular, la proporcionalidad del riesgo). Debería también requerirse contar con estructuras para el cumplimiento y rendir cuentas por sus decisiones (directrices públicas para los inspectores en lo referente a toma de decisiones, presentación de informes anuales sobre las acciones de cumplimiento, incluida la justificación).

Fuente: (OECD, 2018^[26]), OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en> (OECD, 2018^[26]).

Recomendación: Sanciones

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL evaluara la validez y la rendición de cuentas en la toma de decisiones al fijar el nivel de las sanciones, así como analizar las apelaciones en primera instancia, en aras de la transparencia y la estabilidad del proceso.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL actualizó su metodología para fijar el nivel de las sanciones; sin embargo, sigue faltando una revisión independiente de las decisiones sobre sanciones apeladas que trascienda el análisis jurídico interno.

No ha habido cambios en los mandatos de toma de decisiones respecto a las sanciones. Las sanciones propuestas toman en cuenta la metodología del nuevo Régimen de Cualificación de las Infracciones y la nueva metodología de cálculo para determinar los montos de las multas. Las decisiones sobre sanciones son tomadas por el gerente general con base en la recomendación de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, la cual también ha sido estudiada por la Gerencia de Asesoría Legal.

El OSIPTEL presentó al Ejecutivo una propuesta para establecer un nuevo tribunal encargado de decidir sobre las apelaciones a sanciones impuestas, pero no tuvo éxito (véase Recomendaciones: Responsabilidades y recursos). Por consiguiente, dichas decisiones aún están a cargo del Consejo Directivo (Cuadro 1.10).

Para avanzar en esta recomendación, el OSIPTEL debería seguir abogando por ajustar las responsabilidades de toma de decisiones sobre apelaciones a sanciones, para contemplar una función independiente de revisión de las apelaciones. Además, podría considerar un mecanismo de revisión

interno (más allá de solo un análisis legal) que examine las decisiones relativas a sanciones antes de proponerlas al gerente general.

Transparencia, integridad y rendición de cuentas

Recomendación: Establecer una interacción periódica con el Congreso

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL pusiera en marcha una interacción periódica con el Congreso para incrementar la rendición de cuentas, así como para ayudar a la legislatura a conocer el rol del regulador y sus actividades. Esto podría organizarse, por ejemplo, una vez al año, para reportar el desempeño y los resultados en relación en torno al informe anual del regulador.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL interactúa con mayor frecuencia con el Congreso y sus comités, sobre todo por medio del nuevo coordinador parlamentario, aunque aún es difícil comunicar con claridad y defender el rol del regulador en un contexto en el que el diálogo gira principalmente en torno a los reclamos de los usuarios.

El OSIPTEL ha trabajado para aumentar su interacción con el Congreso. Desde 2020, dispone de un coordinador parlamentario que interactúa con los miembros del Congreso para transmitir las opiniones y propuestas sobre política de su entidad. El coordinador también monitorea la actividad parlamentaria y escucha las propuestas legislativas de las que después informa al regulador cada semana. Además, el OSIPTEL colabora con comités parlamentarios mediante reuniones de trabajo, a menudo a nivel de personal técnico, para discutir propuestas legislativas y temas específicos.

El Congreso podría esperar que el OSIPTEL asuma el rol de “bombero” en busca de resolver cualquier problema que surja en el sector de las telecomunicaciones. La interacción con el Congreso funciona como otro conducto para los reclamos de los usuarios, pues los congresistas los remiten o plantean temas al OSIPTEL que pueden o no ser pertinentes para el mandato del regulador. Responsabilizar al regulador de reclamos específicos de los usuarios o de asuntos más allá de su competencia –y no de su desempeño general en términos de sus resultados sectoriales– podría generar un interés desproporcionado en la protección del usuario y presionar al OSIPTEL para que asuma funciones fuera del ámbito de competencia de un regulador económico. Las relaciones entre el Congreso y el OSIPTEL se desarrollan en un contexto en el que ha aumentado el control parlamentario de todos los reguladores peruanos. En 2020, se presentó una moción que otorgaba a la CODECO facultades para investigar las operaciones de todos estos reguladores durante un periodo de 180 días laborables (Congreso, 2020^[27]).

Pese al intenso foco de interés del Congreso en las actividades de los reguladores económicos, las iniciativas del OSIPTEL para informar al Congreso sobre su desempeño han sido infructuosas en gran medida. En 2020, el OSIPTEL sostuvo una reunión sobre revisión de cuentas con la CODECO para analizar su desempeño durante el año anterior. Desde 2020, el regulador también publica una presentación anual en su sitio web en la que se presenta el desempeño del regulador durante el año anterior (OSIPTEL, n.d.^[28]). No obstante, una propuesta que el OSIPTEL planteó a la CODECO en 2021 de realizar una reunión anual sobre rendición de cuentas no tuvo éxito y desde entonces no se ha celebrado reunión alguna.

Para seguir avanzando en esta recomendación, el OSIPTEL debería abogar por su propuesta de implantar una reunión anual con el Congreso para debatir el desempeño anual del regulador y su función en el sector. En dicha discusión, el OSIPTEL debería hacer hincapié en su función como árbitro neutral entre los operadores y los usuarios, para fomentar la competencia y el funcionamiento de los mercados, así como la protección de los usuarios. Al analizar el desempeño, el OSIPTEL podría señalar sus aportaciones

a los resultados sectoriales, como la calidad y la asequibilidad como los objetivos fundamentales del regulador, para así evitar centrarse en reclamos específicos de los usuarios.

Recomendación: Herramientas de reporte o presentación de informes y de transparencia

En el estudio de 2018 se recomendó evaluar el impacto de las diversas herramientas de reporte y de transparencia puestas en práctica por el OSIPTEL y, posiblemente, simplificarlas. También recomendó afinar aún más el portal de transparencia en línea para brindar información completa sobre las visitas de las entidades reguladas y otros grupos, así como comunicar con mayor detalle la disponibilidad de esta herramienta y guiar al personal sobre la manera de interactuar en estas reuniones con el fin de promover un diálogo constructivo con la industria. Podría trabajarse en mejorar el mecanismo de supervisión y formalizar regulaciones para fomentar la transparencia y minimizar los conflictos de intereses, ofreciendo a la vez una vía para hacer sugerencias constructivas sobre las regulaciones antes de convertirlas en textos preliminares. Además, en el estudio de 2018 se recomendó considerar la retransmisión en vivo de las reuniones del Consejo para demostrar transparencia total en la toma de decisiones, cuando sea viable desde una perspectiva de confidencialidad.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL mejoró su presentación de informes a través de un sitio web actualizado y armoniza sus reportes sobre transparencia con el portal del gobierno central peruano; sin embargo, la transparencia en las visitas de las entidades reguladas y la toma de decisiones del Consejo podría mejorar.

El sitio web renovado del OSIPTEL proporciona ahora un panorama simplificado de las herramientas de transparencia del regulador. La transparencia y la presentación de información por parte del regulador se agrupan en la sección “Buena gobernanza” del sitio web del regulador y los datos sobre el sector se agrupan en el portal de datos abiertos. Dicho portal incluye PUNKU, una herramienta interactiva con datos sobre el sector, así como datos sobre aspectos tales como inspecciones, resultados de encuestas sobre satisfacción del usuario y guía de los usuarios sobre temas como procedimientos para presentar reclamos. Por otro lado, el sitio web incluye un repositorio con publicaciones, presentaciones, informes y estudios del regulador (OSIPTEL, n.d.^[29]). El regulador también publica en su sitio web todas sus decisiones, junto con documentos de respaldo (OSIPTEL, 2022^[30]).

El portal de transparencia del sitio web del OSIPTEL armoniza con el del gobierno central peruano, al basarse en las mismas categorías de datos y de estructura (OSIPTEL, n.d.^[31]) (Portal de Transparencia Estándar, n.d.^[32]). Reúne información sobre el OSIPTEL, por ejemplo, la legislación aplicable, su organización y funciones, datos presupuestarios, inversión, audiencias públicas, contratación pública, viajes del personal, registro de visitantes y detalles de contacto para solicitar acceso a la información. Para información sobre las visitas, el OSIPTEL espera actualizar su plataforma en línea con una actualización del portal por parte de la PCM para mejorar la transparencia. Sin embargo, el OSIPTEL tiene que ajustar dicha herramienta al formato del gobierno central, el cual no permite que el regulador divulgue más información como, por ejemplo, los temas que se debatieron.

Si bien el regulador utiliza una amplia gama de herramientas de reporte y de transparencia, la eficacia de algunas de ellas se reduce por la información incompleta u obsoleta. En particular, la coincidencia con el portal de transparencia del gobierno central significa que el OSIPTEL no puede incluir más información de la permitida por el formato del gobierno central. Debido a esta restricción, el OSIPTEL no ha logrado brindar información adecuada sobre lo que se analiza durante las visitas.

El OSIPTEL decidió no proceder con la recomendación de retransmitir en vivo las reuniones del Consejo. La razón esgrimida es que las deliberaciones del Consejo podrían incluir información considerada confidencial o reservada de alguna otra manera. El regulador no está obligado a transmitir o grabar las

reuniones del Consejo y, de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Congreso, 2002^[33]), dichas deliberaciones están exentas del derecho de acceso a la información.

Para seguir avanzando en esta recomendación, el OSIPTEL logró aprovechar las herramientas de transparencia y de reporte existentes, al asegurarse de que la información incluida esté actualizada y completa. El OSIPTEL podría también evaluar el valor agregado de cada una de las herramientas, para cerciorarse de que su trabajo siga centrado en las herramientas de transparencia más importantes. Por otro lado, en tanto que el portal de transparencia del gobierno central solo considera la divulgación de información limitada, como ocurre con las visitas de los actores interesados, el OSIPTEL debería complementarlo con información adicional sobre su propio sitio web. Esta información en particular permitiría al OSIPTEL especificar con mayor detalle lo analizado en cada reunión, así como registrar las visitas “virtuales”, es decir, no presenciales, con lo que se apoya la transparencia de los procesos regulatorios y de toma de decisiones.

Para sostener la transparencia en la toma de decisiones, el OSIPTEL podría considerar como medida alternativa presentar información adicional sobre la toma de decisiones por parte del Consejo. Si bien el OSIPTEL ya publica las agendas de las reuniones del Consejo antes de las sesiones, así como las actas de las sesiones y cualquier documento de respaldo, podría decidir publicar de manera reiterada los comentarios recibidos por los actores interesados (censurando la información confidencial cuando sea adecuado), así como material fácil de leer y de entender como guía para tomar decisiones regulatorias de gran alcance.

Recomendación: Código de Ética

En el estudio de 2018 se recomendó reforzar los mecanismos para supervisar y hacer cumplir el Código de Ética del OSIPTEL, con el fin de crear una cultura de integridad, transparencia y equidad que proporcione canales de divulgación protegida para denunciantes y métodos adecuados para gestionar los reclamos en consonancia con la Recomendación sobre Integridad Pública de la OCDE.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL mejoró la práctica al implantar medidas como el Plan de Integridad, la presencia de oficiales de integridad y cumplimiento, el Sistema de Gestión Antisobornos y una directriz sobre reclamos relativos a actos de corrupción.

En 2021, el OSIPTEL aprobó un Plan de Integridad y Anticorrupción centrado en la ética del personal, la transparencia, las medidas anticorrupción y el monitoreo del cumplimiento con declaraciones juramentadas respecto al conflicto de intereses, los ingresos y los bienes, así como los conflictos de funciones o roles. El Plan de Integridad incluye capacitación del personal en materia de ética y transparencia. El mismo año, el OSIPTEL nombró también a dos oficiales de integridad para llevar a cabo y monitorear acciones de integridad y dos oficiales de cumplimiento para llevar a cabo y monitorear las acciones antisobornos. Lo anterior coincidió con la puesta en marcha en 2021 de un Sistema de Gestión Antisobornos especializado. La Gerencia General es responsable del Plan de Integridad, de las iniciativas anticorrupción y del fomento de la ética (OSIPTEL, 2020^[13]). En 2021, el OSIPTEL aprobó también directrices para la gestión de reclamos relacionados con la corrupción, las cuales incluyen las disposiciones sobre la divulgación protegida para los denunciantes de irregularidades.

Para avanzar en esta recomendación, el OSIPTEL debería monitorear si las directrices sobre la atención de reclamos relacionados con la corrupción salvaguardan adecuadamente la divulgación protegida para los denunciantes —en consonancia con la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública—, para así propiciar una cultura de integridad en toda la organización. En la práctica, la disposición de los denunciantes a presentarse puede depender, entre muchos otros factores, de las condiciones y la claridad

sobre: i) las medidas de protección para las que los denunciantes pueden calificar y ii) los escenarios en los que podrían negarse estas medidas de protección en la práctica.

Rendimiento y resultados

La dimensión de rendimiento y resultados del marco PAFER se centra en la manera en que un regulador vigila e informa tanto sobre el desempeño de las entidades reguladas, como sobre el propio. El OSIPTEL consiguió avances moderados en esta área al simplificar sus indicadores y reducir las solicitudes periódicas de datos. Podría continuar con este avance al informar sobre indicadores y establecer objetivos, así como al revisar sus solicitudes de información *ad hoc*.

Evaluación del desempeño

Recomendación: Optimizar los indicadores del PEI y el POI, incluidas las metas, y compartir la experiencia

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL simplificara sus indicadores PEI y POI para centrar más el trabajo y los recursos en el monitoreo y la presentación de informes. El objetivo de los indicadores sería apoyar la gestión del regulador y las decisiones sobre (re)orientación estratégica. Se recomendó también que el OSIPTEL explorara la viabilidad de incluir objetivos para los indicadores en el marco estratégico y vigilar el logro de dichos objetivos al presentar informes. Asimismo, en el estudio de 2018 se recomendó al OSIPTEL compartir la experiencia positiva de su marco estratégico con otros reguladores económicos y otros organismos públicos de Perú.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL invirtió en simplificar sus indicadores y en establecer objetivos multianuales, aunque informar sobre los indicadores es complejo. Futuras inversiones en transparencia por medio del informe sobre desempeño ayudarían al OSIPTEL en su labor de comunicar la narrativa del regulador.

El OSIPTEL invirtió en simplificar sus indicadores y establecer objetivos plurianuales, y se prevén más reducciones en el número de indicadores en el futuro. El OSIPTEL sigue estructurando su PEI en siete objetivos estratégicos institucionales de alto nivel (OEI, véase la sección anterior sobre Planeamiento estratégico), con el respaldo de 21 indicadores, principalmente de resultados, los cuales se ajustaron en cierta medida desde 2018; cuatro se eliminaron del primer OEI y cuatro se añadieron al segundo OEI (Cuadro 1.10). Los OEI se plasman en Acciones Estratégicas Institucionales (AEI). El PEI previo tenía 30 AEI medidas con 68 indicadores, en comparación con el PEI actual que tiene 32 AEI respaldadas por 50 indicadores. Esto en efecto representa una disminución tangible del número de indicadores PEI y POI. Por otra parte, el OSIPTEL fijó metas multianuales para cada OEI y AEI.

Cuadro 1.10. Evolución de los objetivos estratégicos y los indicadores del OSIPTEL, 2018-2022 y 2020-2024

2020-2024 Objetivos estratégicos*	Indicadores 2018-2022	Indicadores 2020-2024
Fomentar la competencia entre los operadores de telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> Índice de competencia de la telefonía móvil Índice de precios de la telefonía móvil Índice de competencia de internet móvil 	<ul style="list-style-type: none"> Índice de intensidad competitiva de la telefonía móvil Índice de intensidad competitiva del servicio de internet móvil Índice de intensidad competitiva del

2020-2024 Objetivos estratégicos*	Indicadores 2018-2022	Indicadores 2020-2024
	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de precios del servicio de internet móvil • Índice de competencia del servicio de internet fijo • Índice de precios del servicio de internet fijo • Índice de competencia del servicio de TV de paga • Índice de precios del servicio de TV de paga 	servicio de internet fijo <ul style="list-style-type: none"> • Índice de intensidad competitiva del servicio de TV de paga
Mejorar la calidad de los servicios de telecomunicaciones prestados por los operadores respecto de las normas establecidas	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de calidad del servicio de telefonía móvil • Índice de calidad del servicio de internet móvil • Índice de calidad del servicio de internet fijo • Índice de calidad del servicio de TV de paga 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de calidad del servicio de telefonía móvil • Índice de calidad del servicio de internet móvil • Índice de calidad del servicio de internet fijo • Índice de calidad del servicio de TV de paga • Porcentaje de usuarios satisfechos con la calidad del servicio de telefonía móvil • Porcentaje de usuarios satisfechos con la calidad del servicio de internet móvil • Porcentaje de usuarios satisfechos con la calidad del servicio de internet fijo • Porcentaje de usuarios satisfechos con la calidad del servicio de TV de paga
Mejorar la calidad del servicio al cliente de los servicios públicos de telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de cumplimiento con las normas de calidad del servicio en el servicio al cliente por parte de los operadores • Porcentaje de satisfacción con la calidad del servicio al cliente por parte del operador 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de normas priorizadas de calidad del servicio a usuarios cubiertas por la empresa operadora • Porcentaje de usuarios satisfechos con la calidad de la atención brindada por la empresa operadora
Empoderar a los usuarios de servicios de telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que conocen sus derechos básicos • Porcentaje de usuarios con problemas de servicio que encontraron una solución adecuada 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de usuarios que conocen sus obligaciones y derechos básicos como usuarios de servicios de telecomunicaciones • Porcentaje de usuarios que indican que su problema fue solucionado adecuadamente
Consolidar la reputación del OSIPTEL como una institución transparente y muy especializada	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de reputación del OSIPTEL 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de reputación del OSIPTEL
Consolidar el modelo de gestión del OSIPTEL hacia la excelencia	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de satisfacción de clientes internos con los organismos de línea • Porcentaje de satisfacción de clientes internos con los organismos de Apoyo y Asesoría • Índice de excelencia en la gestión del OSIPTEL 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de clientes internos satisfechos con los organismos de línea • Porcentaje de clientes internos satisfechos con los organismos de Apoyo y Asesoría • Índice de excelencia en la gestión de la institución
Implementar la gestión de riesgo de desastre	<ul style="list-style-type: none"> • Número de informes de implementación o actualización de gestión de riesgo de desastre 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de empleados que conocen las prácticas de gestión de riesgo de desastre

Nota: * Para fines de comparación, los OEI del periodo 2018-2022 no se incluyeron porque son muy similares (véase la sección sobre Planeamiento estratégico). Los indicadores del periodo 2018-2022 se copiaron del estudio de 2018, en tanto que los del periodo 2020-2024 se añadieron.

Fuente: (OECD, 2019^[11]); 2020-2024 PEI.

El monitoreo del PEI es aún complejo, aunque se reformó con la creación de una nueva herramienta de gestión de proyectos. En total, el PEI, el POI, los OEI y las AEI suman alrededor de 600 objetivos y actividades que es preciso registrar a nivel institucional. El OSIPTEL desarrolló una herramienta de planificación de proyecto, el Diagrama de Gantt (*Gantt Chart*) para monitorear un subconjunto priorizado de dichos objetivos, los cuales representan cerca del 15% de estas actividades y cambios al año. El Diagrama se usa para fomentar la rendición de cuentas con la gerencia responsable y se revisa trimestralmente en las reuniones del equipo directivo, para generar transparencia interna y promover el apoyo horizontal entre los equipos. Las actividades priorizadas se cambian cada año con la aprobación de la alta dirección, después de explicarlas al equipo directivo. La priorización puede modificarse durante el año, pero, según el OSIPTEL, no es algo común. El Diagrama de Gantt y los ejercicios de priorización vinculados no se presentan al Consejo Directivo ni se consultan con los actores interesados externos.

La presentación de informes externos aún sigue las metodologías del MEF y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para diseñar e informar sobre sus PEI, pero no está armonizada con los indicadores del OSIPTEL para los reportes internos. El OSIPTEL sigue la metodología del “Presupuesto por Resultados”, establecido por el MEF, el cual informa sobre cerca del 5% de las 600 actividades ya mencionadas. Los indicadores derivados del PEI se envían a CEPLAN. El OSIPTEL también sigue empleando indicadores compuestos (índices) para medir el desempeño del mercado para los OEI, que no son los mismos que los requeridos por el MEF. Como se observó en el estudio de 2018, esto puede provocar una duplicación de esfuerzos en términos de monitoreo. Combinado con el Diagrama de Gantt para la presentación de informes interna, se crea un complejo sistema de reporte interno y externo que no armoniza del todo con el reporte sobre todos los objetivos estratégicos del OSIPTEL.

Para continuar implementando esta recomendación, el OSIPTEL debería aprovechar su buena práctica de simplificar los indicadores al procurar que los sistemas de monitoreo y reporte coincidan en términos de propósito y resultado. Ello incluye garantizar que el Diagrama de Gantt prioriza la labor de monitorear los indicadores y objetivos relacionados con el plan estratégico y crear un lugar dedicado y fácil de encontrar en el sitio web del OSIPTEL para informar sobre indicadores, objetivos y acciones estratégicas de alto nivel. El OSIPTEL podría seguir fomentando la transparencia y la rendición de cuentas al informar de manera proactiva sobre estos indicadores a los actores interesados, incluso compartiendo con otros reguladores económicos y organismos públicos de Perú como una forma de reforzar la labor de construir una sólida narrativa externa sobre el trabajo del regulador.

Datos y reportes

Recomendación: Armonizar e informar sobre el marco estratégico mediante el informe anual e instantáneas del mercado

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL armonizara más su informe anual con el marco estratégico y lo utilizara como una oportunidad para comunicar los logros en comparación con los objetivos estratégicos. También se recomendó que el OSIPTEL organizara un evento público con los actores interesados para presentar el informe anual. Por último, se recomendó revisar el alcance de las instantáneas de desempeño del mercado en favor de un informe anual previsible sobre el desempeño del mercado, el cual podría utilizarse como una oportunidad para interactuar con la industria. Este informe sería diferente del informe institucional general anual.

Evaluación de los avances

El informe anual del OSIPTEL no armoniza del todo con su marco estratégico y podría comunicarse en forma más sistemática. El regulador aún no elabora un informe anual de desempeño del mercado como un medio para interactuar con la industria.

La principal herramienta disponible al público utilizada por el OSIPTEL para informar sobre su desempeño es su informe anual (*Memoria*), el cual contiene una gran cantidad de información, pero no reporta comparando los siete objetivos estratégicos definidos en el plan estratégico. El informe anual de 2021 cubre todos los objetivos estratégicos, pero se centra en asuntos relacionados con los usuarios y con la gobernanza organizacional. Según el OSIPTEL esto se hizo intencionalmente con el fin de armonizar el reporte sobre los indicadores relacionados con el Plan de Comunicación y con los objetivos institucionales priorizados en el PEI, que son aquellos vinculados con la protección del usuario, la competencia y la calidad de los servicios (OEI 1 a 4) y reflejados en el Plan Estratégico de Comunicaciones 2022. El resto de la publicación presenta datos ampliamente disponibles en su portal de datos abiertos (véase arriba) con una explicación de lo que estos significan para el regulador. Además, el informe anual es difícil de encontrar en el sitio web del regulador.

La comunicación en torno al informe anual es ahora más frecuente, aunque podría implementarse de manera más sistemática y armonizarse con el plan estratégico. No se requiere que el regulador presente el informe anual al Congreso u organice cualquier otro evento público. En 2021, el OSIPTEL propuso presentar su informe anual al Congreso, centrando la atención en los avances logrados bajo la gestión del regulador y en el desempeño de sus funciones y resultados. No obstante, la reunión no se celebró, aunque el OSIPTEL sigue interactuando con la CODECO en relación con varios asuntos. Desde 2019, el OSIPTEL ha publicado presentaciones hechas por su presidente ante varios grupos de partes interesadas (por ejemplo, PCM, MTC, CODECO) y en la sección de rendición de cuentas de su sitio web. El contenido de dichas presentaciones sobre rendición de cuentas varía mucho y se orienta a la audiencia; por ejemplo, si bien todos cuentan con información sobre el desempeño del mercado, las dirigidas a la PCM y al MTC tienen más detalles sobre temas de gobernanza que la CODECO y los actores interesados externos, los cuales disponen de información más detallada acerca de la función del OSIPTEL, datos sobre la satisfacción y los problemas de los usuarios y retos afrontados por el regulador. Un siguiente paso podría ser utilizar dichas presentaciones para informar sobre los objetivos estratégicos del regulador y sus avances hacia los objetivos del PEI, y hacerlas constantemente a todo tipo de partes interesadas cada año.

El OSIPTEL publica una gran cantidad de datos técnicos relacionados con el desempeño del sector que podrían reservarse mejor para el consumo público. El OSIPTEL presenta a los actores interesados datos e información a través de su portal de datos abiertos en su sitio web, con las seis secciones siguientes:

- *PUNKU*: Un portal de información sobre telecomunicaciones, para obtener informes estadísticos de indicadores de mercado basados en la información reportada por los operadores
- *Portal de información de usuarios*: Contiene una amplia variedad de datos relacionados con acciones emprendidas por el OSIPTEL para usuarios e información sobre el desempeño de las empresas operadoras
- *Portal de Estadísticas de Inspecciones*: Contiene una amplia variedad de datos relacionados con el cumplimiento, las inspecciones y las sanciones a los operadores
- *Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL)*: Proporciona la historia de los reportes sobre los resultados de la ERESTEL
- *Estudio de Satisfacción del Usuario*: Contiene los resultados del estudio de satisfacción del usuario, tanto en general como en los reportes finales por subsector (internet fijo, servicios móviles, telefonía fija y TV de paga).

- *Portal Nacional de Datos Abiertos*: Se enlaza con el portal nacional de datos abiertos del Gobierno de Perú, autovinculado con los datos de la consulta sobre el OSIPTEL

El OSIPTEL también sigue generando informes estadísticos, celebrando eventos *ad hoc* sobre el desempeño del sector y produciendo boletines informativos. Tiene subsecciones en su repositorio en sus sitios web para estadísticas, informes y estudios, así como presentaciones realizadas por el regulador sobre temas relacionados con el desempeño del sector. También produce boletines informativos que responden a temas específicos (por ejemplo, los problemas recientes con las tarjetas SIM robadas) o áreas de interés prioritario (por ejemplo, la protección del usuario) para asentar la postura del OSIPTEL, las decisiones regulatorias y/o el plan de acción.

Al continuar implementando esta recomendación, el OSIPTEL debería considerar modificar su informe anual para simplificarlo en un documento conciso dirigido a comunicar los logros del regulador en comparación con su marco estratégico completo y, en particular, su avance frente a los indicadores y los objetivos. Eso ayudaría a sustentar una narrativa sólida sobre el rol del regulador, la cual podría comunicarse a diferentes partes interesadas (el Poder Ejecutivo, el Congreso, la industria, los grupos de usuarios, etc.). Además, el OSIPTEL quizá todavía desee considerar elaborar un informe anual previsible sobre el desempeño del mercado, el cual podría utilizarse para interactuar con la industria y alentar el debate sobre cómo mejorar los resultados del sector.

Recomendación: Revisar las políticas vigentes de recopilación de datos y explorar oportunidades para simplificarlas

En el estudio de 2018 se recomendó que el OSIPTEL revisara las políticas vigentes sobre recopilación de datos, con el fin de garantizar que aún está en condiciones y es idónea para alcanzar los objetivos estratégicos del regulador de limitar la carga del cumplimiento de los datos para la industria, asignando prioridad a la sola tarea de recopilar datos que puedan ser razonablemente utilizados por el regulador. Asimismo, se recomendó que el OSIPTEL explorara la oportunidad de simplificar o reducir los requerimientos de reporte de datos, para aliviar los problemas relativos a incongruencias o información incompleta, en particular al revisar los procesos a través de los cuales se recaban, esto es, los formularios, la manera de solicitar datos y entenderlos, o cuán fácil o complicado es el proceso de recopilación de datos.

Evaluación de los avances

El OSIPTEL invirtió en reducir la carga relacionada con sus solicitudes periódicas de datos, aunque un aumento en los requerimientos *ad hoc* reinstaura cargas y reduce la predictibilidad del proceso regulatorio.

El OSIPTEL modificó sus requerimientos de recopilación de datos actuales: redujo el número de requerimientos periódicos a las empresas operadoras grandes y contempló más reducciones para las pequeñas. La Norma de Requerimientos de Información Periódica (NRIP), que establece cuál es la información que deberá mandarse con periodicidad al OSIPTEL, se modificó entre 2020 y 2021 y se enmendó en 2022, en un proceso que incluyó una consulta pública. De acuerdo con la Resolución 043-2022-CD, que entrará en vigor en 2023, la nueva NRIP reduce el número de formularios periódicos requeridos a los operadores de 176 a 100. Además, reduce el requerimiento para ciertos formularios, así como la calidad y frecuencia de los informes a los operadores pequeños.

Sin embargo, los requerimientos *ad hoc* de información podrían elevar la carga regulatoria, reducir la predictibilidad del proceso regulatorio y generar sanciones para los operadores en caso de incumplimiento. Estos requerimientos *ad hoc* no son limitados por la regulación interna, sujeta al estudio de 2021. Los operadores han manifestado su frustración porque estos requerimientos parecen ir en aumento y señalan la carga que implica responderlos cuando los datos a menudo no están guardados en el formato solicitado por el regulador o cuando las solicitudes no son coordinadas entre los departamentos

del OSIPTEL. El incumplimiento o el cumplimiento tardío son sancionados, lo cual, según el regulador y los operadores, es aún problemático en comparación con el estudio de 2018.

Para atender más minuciosamente esta recomendación, el OSIPTEL debería considerar extender el estudio de los requerimientos periódicos al sistema de requerimientos ad hoc, para así procurar que la carga regulatoria global se reduzca al mínimo y que los requerimientos ad hoc se limiten. El regulador debería buscar la predictibilidad y garantizar una relación “sin sorpresas” en la recopilación de datos. Para ello podría considerar una coordinación central de los requerimientos de información para asegurar que las cargas se gestionen del lado del regulador.

Lecciones aprendidas y el camino a seguir

El OSIPTEL avanzó considerablemente en las recomendaciones del estudio de 2018 en varias áreas decisivas, entre ellas la tarifa regulatoria, su proceso de atención de reclamos, el análisis de impacto regulatorio y la reactivación de su consejo de usuarios. De ahí se observa la disposición de la organización a aprender y mejorar las prácticas. Para afianzar este aprendizaje, el regulador monitoreó los avances respecto a las recomendaciones en el interior del organismo a través de su Comité de Líderes y presentó al Ejecutivo propuestas legislativas basadas en informes analíticos.

El estudio de los avances muestra que es preciso visualizar la evaluación del desempeño del regulador como un proceso continuo, sobre todo dado que este actúa en un contexto dinámico y exigente. Tal condición requerirá monitorear y sopesar de nuevo las recomendaciones y las estrategias donde sea necesario, para asegurarse de que sigan siendo pertinentes. El estudio sobre los avances proporcionará al regulador guías importantes para esta tarea, señalando las áreas de interés y las estrategias para el futuro.

Mecanismo de seguimiento

El OSIPTEL no estableció un grupo o comité especializado para poner en práctica las recomendaciones planteadas en el estudio de 2018, sino utilizó diferentes enfoques dependiendo de la recomendación concreta. En términos general, se identifican dos procesos diferentes:

- Procesos internos a seguir respecto de las recomendaciones
- Procesos externos para abogar por cambios en la legislación

En el ámbito interno, las recomendaciones de la OCDE se analizaron en el seno del Comité de Líderes, compuesto por la alta dirección, el cual se reúne una vez a la semana para analizar una amplia gama de temas relacionados con la gobernanza, el desempeño y la cultura organizacionales. El Comité adoptó medidas y asignó responsabilidades a departamentos o equipos específicos rumbo a la implementación de las recomendaciones. Las decisiones tomadas por el Comité de Líderes son comunicadas por los directores de los departamentos a su personal, para así respaldar la implementación.

En el ámbito externo, el OSIPTEL presentó varias propuestas legislativas para solicitar cambios recomendados por la OCDE, usualmente a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En los casos pertinentes, el OSIPTEL también entró en contacto con otros ministerios competentes relacionados con una propuesta en particular, como el Ministerio de Economía y Finanzas al proponer aumentar su tarifa regulatoria. En este caso, el OSIPTEL propuso el aumento de dicha tarifa y su revisión periódica con base en un informe analítico por parte del regulador, propuesta aprobada finalmente por la PCM en 2021. No todas las propuestas fueron tomadas en cuenta por el Ejecutivo, por ejemplo, el planteamiento del OSIPTEL de incrementar el número de reuniones de los miembros del Consejo y de establecer un tribunal separado para tratar las apelaciones a sanciones.

Proceso continuo

En el estudio sobre los avances se aprecia la necesidad de monitorear las recomendaciones con regularidad, para evaluar si aún son viables o si requieren algún ajuste. El trabajo de un regulador económico depende en gran medida del contexto en el cual opera el regulador y el estudio PAFER inicial tomó en cuenta este contexto al presentar sus recomendaciones. Por consiguiente, al realizarse los cambios en el sector o el contexto institucional, podría afectarse la pertinencia de las recomendaciones iniciales o la probabilidad de lograrlas. Además, puede haber complejidades imprevistas que surjan solo durante la implementación de la recomendación, lo cual podría requerir un ajuste en el enfoque inicial.

Bajo esta perspectiva, la evaluación del desempeño debería contemplarse como un proceso continuo y contemplar las recomendaciones como el arranque de un diálogo sobre el desempeño y los avances. Inevitablemente, será necesario modificar ciertas recomendaciones debido a factores o complejidades externos. Más aún, las recomendaciones puestas en práctica alentarán la formulación de recomendaciones adicionales que sustenten el proceso de mejora continua. Un instrumento como un estudio sobre los avances ayudaría en este proceso, al ofrecer un mecanismo de rendición de cuentas y una oportunidad de señalar las áreas de interés rumbo al futuro.

Áreas de interés para el futuro

El estudio sobre los avances señala varias áreas en las que el OSIPTEL podría centrarse rumbo al futuro, para así garantizar un avance continuo y hacer pleno uso de sus logros. Las siguientes son las principales áreas de interés para el futuro:

- **Poner en claro su función:** en un contexto político inestable y complejo, el OSIPTEL debería seguir trabajando en comunicar con claridad el alcance de su cometido dentro del sector de las telecomunicaciones, así como sus principales objetivos y resultados. Ante los frecuentes cambios en el liderazgo político, el regulador deberá prepararse para proporcionar constantemente una narrativa estable sobre su función como árbitro neutral que equilibra las necesidades de las diferentes partes interesadas, fomenta la competencia y protege a los usuarios. El plan estratégico a cinco años del OSIPTEL y sus respectivos indicadores y objetivos podría servir como una herramienta poderosa para comunicar sus objetivos a largo plazo y demostrar su impacto como regulador sobre el sector.
- **Promover la diversidad en la toma de decisiones:** un modelo de gobernanza interna más extendido con una delegación de autoridad adecuada y funciones complejas adicionales podría propiciar la estabilidad en la toma de decisiones. Dado el limitado tiempo del que disponen los miembros del Consejo, el OSIPTEL debería priorizar la participación del Consejo en la dirección estratégica de la organización y en temas regulatorios de alto impacto.
- **Mejorar la aportación de los actores interesados al proceso de toma de decisiones regulatorias:** el OSIPTEL puede aprovechar los mecanismos actuales de consulta con los actores interesados para obtener aportaciones importantes de diferentes grupos a su toma de decisiones regulatorias. Por ejemplo, el regulador puede potenciar su reactivado Consejo de Usuarios para conseguir aportaciones de los representantes de los usuarios y utilizar la recién implementada agenda regulatoria anual como el punto de inicio de la interacción. Por otra parte, el OSIPTEL podría establecer una plataforma para consultas en etapa temprana, como un comité asesor, para recibir retroalimentación sobre el plan del regulador y las iniciativas de una gama más amplia de partes interesadas en una etapa temprana del proceso regulatorio.
- **Adaptar las inspecciones y sanciones:** mediante el uso de estrategias más basadas en riesgos y fundamentadas en términos conductuales, el OSIPTEL podría respaldar el impacto de sus inspecciones y sanciones sobre los resultados sectoriales. Dicho acercamiento también podría

representar una manera de revertir la tendencia a deteriorar la confianza entre el regulador y los operadores.

Referencias

- Congreso (2020), *Agenda Motion N. 11072 [Moción de Orden del Día N. 11072]*. [27]
- Congreso (2002), *Law No. 27806 [Ley N. 27806]*, [33]
https://www.congreso.gob.pe/Docs/Archivo/files/normativas/ley_27806.pdf (accessed on 1 August 2022).
- El Peruano (2021), *Law No. 31131 [Ley N. 31131]*, [9]
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-establece-disposiciones-para-erradicar-la-discrimina-ley-n-31131-1933248-1/> (accessed on 13 July 2022).
- El Peruano (2021), *Supreme Decree No. 063-2021-PCM [Decreto Supremo N. 063-2021-PCM]*, [2]
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-que-desarrolla-el-decreto-supremo-n-063-2021-pcm-1940384-2/> (accessed on 26 July 2022).
- El Peruano (2019), *Supreme Decree No. 007-2019-IN [Decreto Supremo N° 007-2019-IN]*, [4]
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-decreto-legisl-decreto-supremo-n-007-2019-in-1757062-7/> (accessed on 15 July 2022).
- El Peruano (2017), *Supreme Decree No. 009-2017-IN [Decreto Supremo N° 009-2017-IN]*, [3]
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-del-decreto-legislativo-n-1338-decreto-decreto-supremo-n-009-2017-in-1503316-1/#:~:text=n%20Ley%3A%20Decreto%20Legislativo%20N,fortalecimiento%20de%20la%20seguridad%20ciudadana.> (accessed on 15 July 2022).
- Lind, E. and C. Arndt (2016), “Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, [5]
https://www.oecd-ilibrary.org/governance/perceived-fairness-and-regulatory-policy_1629d397-en (accessed on 5 May 2021).
- MEF (2022), *Supreme Decree N° 043-2022-EF [Decreto Supremo N° 043-2022-EF]*, [6]
<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/2851371-043-2022-ef> (accessed on 2 August 2022).
- MEF (2021), *Law N° 31365, 31366, 31367 [Ley N° 31365, 31366, 31367]*, [7]
<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/2493833-31365-31366-31367> (accessed on 2 August 2022).
- Nolan-Flecha, N. (2019), “Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 34, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/51691451-en>. [8]
- OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. [20]

- OECD (2020), *Regulatory quality and COVID-19: The use of regulatory management tools in a time of crisis*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-covid-19-the-use-of-regulatory-management-tools-in-a-time-of-crisis-b876d5dc/> (accessed on 11 August 2022). [19]
- OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Telecommunications Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264310506-en>. [1]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>. [26]
- OECD (2017), *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264274198-en>. [15]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [14]
- OSIPTEL (2022), *Buscador de Normas y Regulaciones*, <https://www.osiptel.gob.pe/buscador-de-normas-y-regulaciones/?org=Consejo%20Directivo&cat=Todas%20las%20Materias&subcat=&anio=2022&input=&page=4> (accessed on 3 November 2022). [30]
- OSIPTEL (2022), *Memorandum n. 00051-SCD/2022 [MEMORANDO N° 00051-SCD/2022]*, <https://www.osiptel.gob.pe/media/f2fcligg/acuerdo-aprobado-poa-2022-cu-2021-2023.pdf> (accessed on 7 June 2022). [24]
- OSIPTEL (2021), *General Management Resolution No. 00029-2021-GG/OSIPTEL [Resolución de Gerencia General N° 00029-2021-GG/OSIPTEL]*, <https://www.osiptel.gob.pe/convocatorias-laborales/> (accessed on 18 July 2022). [11]
- OSIPTEL (2021), *Minutes of the first ordinary virtual meeting of the OSIPTEL User Council 2021-2023 [Acta De Primera Sesión Ordinaria Virtual Consejo de Usuarios del Osiptel Periodo 2021-2023]*, <https://www.osiptel.gob.pe/media/hozefwwa/acta-de-sesi%C3%B3n-ordinaria-cu-2021-2023.pdf> (accessed on 26 July 2022). [25]
- OSIPTEL (2020), *Integrated Text of the Regulation on the Organisation and Functions 2020 [Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones Del OSIPTEL 2020]*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1363980/ROF-integrado.pdf.pdf> (accessed on 19 July 2022). [13]
- OSIPTEL (2020), *Memorandum N° 00071-DPRC/2020 [Memorando N° 00071-DPRC/2020]*, <http://sociedadtelecom.pe/impacto-regulatorio/assets/pdf/cronograma-revision-normativa-expost.pdf> (accessed on 26 July 2022). [18]
- OSIPTEL (2019), *Conformation - OSIPTEL Users Council 2019 - 2021 [Conformación - Consejo de Usuarios del OSIPTEL 2019 - 2021]*, https://www.osiptel.gob.pe/media/o24jducv/res086-2019-cd_inf063-gpsu-2019.pdf (accessed on 3 June 2022). [22]
- OSIPTEL (2000), *Law N. 27.332 [Ley N. 27,332]*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/722426/Ley-27332.pdf> (accessed on 11 August 2022). [21]

- OSIPTEL (n.d.), *Accountability [Rendición de Cuentas]*, [28]
<https://sociedadtelecom.pe/landing/buengobierno/bg-rendicion-cuentas.php> (accessed on 1 August 2022).
- OSIPTEL (n.d.), *Institutional repository [Repositorio Institucional]*, [29]
<https://repositorio.osiptel.gob.pe/> (accessed on 1 August 2022).
- OSIPTEL (n.d.), *Issued norms [Normas emitidas]*, [17]
<http://sociedadtelecom.pe/impacto-regulatorio/normas-ria.html> (accessed on 3 June 2022).
- OSIPTEL (n.d.), *Issued norms [Normas emitidas]*, [34]
<http://sociedadtelecom.pe/impacto-regulatorio/normas-ria.html> (accessed on 26 July 2022).
- OSIPTEL (n.d.), *Standard Transparency Portal [Portal de Transparencia Estándar]*, [31]
<https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/portal-de-transparencia-estandar/> (accessed on 8 June 2022).
- OSIPTEL (n.d.), *User council [Consejo de usuarios]*, [23]
<https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/participacion-ciudadana/consejo-de-usuarios/> (accessed on 7 June 2022).
- Portal de Transparencia Estándar (n.d.), *Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)*, [32]
https://transparencia.gob.pe/reportes_directos/pte_transparencia_info_finan.aspx?id_entidad=7&id_tema=19&ver=D#.YqDhIXbP02w (accessed on 8 June 2022).
- Presidencia del Consejo de Ministros (2010), *Supreme Decree N° 104-2010-PCM [Decreto Supremo N° 104-2010-PCM]*, [12]
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/846005-104-2010-pcm> (accessed on 19 July 2022).
- Presidencia del Consejo de Ministros (2005), *Supreme Decree N° 042-2005-PCM [Decreto Supremo N° 042-2005-PCM]*, [16]
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/580610-042-2005-pcm> (accessed on 20 July 2022).
- Tribunal Constitucional (2021), *Expediente 00013-2021-PI/TC*, [10]
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00013-2021-AI.pdf> (accessed on 8 November 2022).

Notas

¹ Los demás son el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

² Es decir, usuarios, organismos ejecutivos, el Congreso, operadores, asociaciones empresariales, medios de comunicación, colaboradores del OSIPTTEL, asociaciones de usuarios, líderes de opinión, especialistas, académicos, organizaciones internacionales y proveedores.

³ Los servicios sujetos a un porcentaje más alto de la tarifa regulatoria son la telefonía móvil, las comunicaciones personales, los enlaces digitales y el acceso al servicio de internet móvil.

⁴ Con base en información proporcionada por el OSIPTEL a través de la 2021 Survey on the Resourcing Arrangements of Economic Regulators (Encuesta sobre la Dotación de Recursos de los Reguladores Económicos 2021).

⁵ Este cambio legislativo se define en la Ley 31,131 del 8 de marzo de 2021 (El Peruano, 2021^[9]).

⁶ En la práctica, el nuevo ROF 2020 se aprobó en dos partes. La primera parte del Reglamento, en la cual se detallan las funciones del Consejo Directivo, el presidente y el gerente general, así como la estructura y las funciones de la organización en términos de las diferentes oficinas, departamentos, el Órgano de Control Institucional (OCI), la Oficina del Procurador Público, los órganos resolutivos y el consejo de usuarios, son aprobados por la PCM por medio del Decreto Supremo 160-2020-PCM. La segunda parte, en la que se describen en detalle las funciones y la estructura de las unidades y subdirecciones subyacentes, fue aprobada por el presidente mediante la Resolución Presidencial 094-2020-PD/OSIPTEL (OSIPTEL, 2020^[13]).

⁷ De las 75 regulaciones emitidas entre el 1 de enero de 2018 y el 7 de abril de 2022, ocho implicaron el uso de un análisis costo-beneficio (seis en 2018 y dos en 2021) y dos implicaron un análisis costo-eficacia (ambos en 2021) (OSIPTEL, n.d.^[34]).

⁸ Utilizando un tipo de cambio de 0.2602 USD/SOL al 1 de julio de 2022.

⁹ El plan anual de actividades para 2020 se analizó en una reunión del consejo de usuarios en febrero de 2020 y el plan para 2021, en una reunión celebrada en noviembre de 2021.

¹⁰ Dichas aplicaciones digitales incluyen las siguientes: “Checa tu Plan”: una herramienta que permite comparar los planes y tarifas de los servicios de telefonía móvil y fija y de internet fijo de todos los proveedores; “Checa tu Señal”: una herramienta que permite a los usuarios verificar la cobertura de los servicios móviles; “Checa tu Internet Móvil”: una herramienta que compara la calidad del internet móvil en todas las zonas geográficas; “Checa tus Líneas”: una herramienta que brinda una panorámica de las líneas telefónicas a su nombre; “Checa tu IMEI”: una base datos en línea de dispositivos móviles robados, y el portal de datos PUNKU, que combina datos sobre el sector.

Anexo A. De un vistazo: avances en las recomendaciones de 2018

Recomendaciones de 2018	Evaluación de los avances	Estado
Función y objetivos		
Desarrollar una sólida estrategia de relaciones exteriores.	El OSIPTEL logró avanzar en cierta medida al nombrar a un coordinador parlamentario, pero aún no ha desarrollado una estrategia sólida de relaciones externas –diferenciada de sus actividades en el área de comunicaciones– que establezca una narrativa estable sobre su función como árbitro neutral y sobre sus resultados para todos los actores interesados.	Avance moderado en la recomendación
Establecer un foro en el puedan reunirse los reguladores económicos de Perú.	La coordinación de alto nivel entre los reguladores económicos en asuntos estratégicos de interés conjunto sigue realizándose a través de canales informales y es complementada por el creciente intercambio de conocimientos técnicos.	Buenos avances en la recomendación
Desarrollar una planificación regulatoria anual estable.	El OSIPTEL ha dado un paso positivo hacia adelante al establecer una agenda regulatoria anual publicada en su sitio web, la cual puede ahora mejorarse para propiciar una mayor predictibilidad y estabilidad todos los actores interesados.	Buenos avances en la recomendación
Promover activamente la creación de mecanismos de coordinación más estructurados y periódicos.	La inestabilidad política y la alta rotación en los niveles altos del Poder Ejecutivo entorpeció el desarrollo de una coordinación más estructurada con los organismos públicos, entre ellos el MTC. El OSIPTEL continuó aportando de manera periódica opiniones no vinculantes y participando en discusiones informales, que fueron su principal vehículo para la coordinación.	Avance moderado en la recomendación
Compartir proactivamente una visión estratégica del sector, publicar comentarios sometidos a consultas y compartir datos y análisis sobre el desempeño del sector.	El OSIPTEL presenta y publica comentarios sobre las consultas cuando así lo solicita el MTC y comparte información sobre el desempeño del sector, pero no comparte proactivamente su visión estratégica sobre este.	Avance moderado en la recomendación
Evaluar, junto con el Ministerio, si la gobernanza y la implementación del FITEL coinciden con la visión estratégica general del sector telecomunicaciones.	No se ha llevado a cabo una evaluación conjunta con el MTC de la función del OSIPTEL en el FITEL, y el cambio posterior del FITEL al PRONATEL puede haber creado nuevas áreas de superposición.	Avances limitados en la recomendación
Reevaluar si las funciones y facultades del regulador armonizan con sus funciones y objetivos.	El Ejecutivo y el Congreso siguen asignando nuevas funciones y responsabilidades al OSIPTEL, lo cual puede generar confusión acerca del rol del regulador en relación con otros organismos públicos.	Avances limitados en la recomendación
Continuar monitoreando las tendencias de los reclamos de los usuarios y evaluar si la regulación pertinente sigue teniendo lagunas	El OSIPTEL logró reducir el rezago de reclamos de los usuarios, al establecer un sistema adecuado para el futuro.	Recomendación plenamente aplicada
Revisar los enfoques, funciones y recursos del regulador dedicados a proteger a los usuarios	El OSIPTEL hizo más hincapié en sus funciones de protección del usuario, en parte debido a presiones externas.	Avances limitados en la recomendación

Recomendaciones de 2018	Evaluación de los avances	Estado
Evaluar el resultado de eficiencia de los dos modelos de presencia descentralizada (oficinas y centros regionales)	El OSIPTEL implementó la reorganización interna y las herramientas digitales para simplificar la gobernanza de dicha protección.	Buenos avances en la recomendación
Compartir y aprovechar la metodología del OSIPTEL para definir su marco estratégico y sus indicadores de desempeño, y al mismo tiempo trabajar en simplificar los indicadores	El OSIPTEL utiliza un proceso sólido para desarrollar su plan estratégico, proceso que armoniza con los estándares de buenas prácticas, y podría compartir su experiencia con otros organismos públicos peruanos.	Avance moderado en la recomendación
Desarrollar un enfoque holístico para conciliar y aclarar las comunicaciones y los mecanismos oficiales de participación, y a la vez establecer en forma clara, separada y congruente las vías idóneas	El OSIPTEL ha seguido invirtiendo en reforzar sus capacidades de comunicación, centrándose en el suministro de información y respondiendo a los problemas de los usuarios, pero podría invertir en enfoques bidireccionales más estructurados sobre la participación de los actores interesados.	Buenos avances en la recomendación
Insumos		
Buscar claridad en las restricciones de la administración central que impactan el modelo de financiamiento y la gestión financiera del regulador	El regulador mejoró la claridad en torno a las restricciones de la administración central que impactan el modelo de financiamiento del regulador mediante la interacción con el Ejecutivo, pero no se involucró en la gestión financiera.	Buenos avances en la recomendación
Establecer una práctica en la que las tarifas regulatorias se revisen cada tres años (o en otro marco de tiempo periódico y razonable) basada en los principios de financiamiento de recuperación de costos de los reguladores económicos.	El OSIPTEL logró contar con un presupuesto más adecuado al aumentar la tarifa regulatoria, la cual puede analizarse cada tres años con base en una propuesta fundamentada por el regulador, aunque la falta de criterios o procedimientos para este estudio definidos en la ley podría reinstalar la incertidumbre presupuestaria.	Buenos avances en la recomendación
Participar en un debate sistemático con los actores interesados pertinentes sobre las necesidades de recursos adicionales.	El OSIPTEL interactuó proactivamente con la PCM y con el MEF para compartir información y discutir sus necesidades de financiamiento; un siguiente paso aspiracional podría ser el intercambio más amplio con otros actores interesados sobre el tema de las necesidades de recursos, para así apoyar una mayor comprensión del tema.	Recomendación plenamente aplicada
Abogar, junto con otros reguladores económicos, por modificar la ley sobre la absorción de traspasos en relación con el presupuesto de los reguladores económicos.	El OSIPTEL abogó por un cambio en el uso de fondos traspasados, pero aún no se cuenta con un mecanismo estructural para que el regulador traspase los no gastados.	Avances limitados en la recomendación
Instaurar un marco de recursos humanos relativo a la diversidad, la selección y contratación, la remuneración y los incentivos, que tome en cuenta las necesidades especiales de los reguladores económicos.	El OSIPTEL mejoró su gestión de recursos humanos, pero las restricciones relacionadas con la remuneración, los incentivos, la selección y la capacitación impiden que el regulador considere en su marco de RH las necesidades especiales de los reguladores económicos.	Avance moderado en la recomendación
Igualar las condiciones del personal entre las diversas categorías de contratos.	El avance para fusionar los diferentes regímenes contractuales en un nuevo régimen uniforme es lento y, si bien la estabilidad del empleo para el personal empleado bajo el régimen CAS (Contrato Administrativo de Servicios) aumentó, el costo fue incrementar las dificultades para contratar nuevo personal.	Avance moderado en la recomendación
Compartir buenas prácticas y resultados en la tarea de retención de talento y bienestar de los empleados.	El OSIPTEL mantiene contacto laboral informal con colegas de recursos humanos de otros reguladores para compartir métodos útiles que el regulador podría aprovechar al analizar el tema del aumento en la rotación de personal.	Buenos avances en la recomendación
Considerar la posibilidad de implantar en toda la autoridad regulatoria requerimientos y métodos de contratación de personal transparentes y abiertos para todos sus cargos.	El OSIPTEL mejoró la mayoría de sus procesos de contratación de personal para alcanzar un método basado en méritos, aunque ciertos puestos de alto nivel todavía pueden llenarse fuera de los concursos públicos.	Avance moderado en la recomendación
Proceso		
Evaluar si la actividad y las obligaciones del Consejo reflejan su mandato y su estructura, y considerar distintas maneras de utilizar el limitado tiempo	El OSIPTEL presentó dos solicitudes infructuosas al Ejecutivo y logró mejoras prácticas, pero debería ampliar la participación del Consejo en la toma de decisiones estratégicas para utilizar su tiempo limitado de la mejor manera.	Avances limitados en la recomendación

Recomendaciones de 2018	Evaluación de los avances	Estado
disponible para involucrar a los miembros del Consejo en el proceso de decidir sobre la dirección estratégica a largo plazo		
Considerar apoyar la toma de decisiones fundamentada por parte del Consejo poniendo a disposición los recursos de asesoría y proponiendo la especialización y la responsabilidad de ciertas áreas estratégicas que podrían rotarse entre ellos.	Los miembros del Consejo pueden solicitar reuniones informales con especialistas técnicos y asesores jurídicos antes de las reuniones del Consejo, pero no se les han asignado áreas estratégicas específicas.	Avance moderado en la recomendación
Eliminar cualquier posible conflicto de intereses al revisar las obligaciones y la estructura del Consejo.	El OSIPTEL adoptó varias medidas para salvaguardar la integridad tanto del personal como del Consejo, y debería apoyar dichas medidas al abogar por que los mandatos se escalonen.	Buenos avances en la recomendación
Analizar los procesos internos de gobernanza y gestión para garantizar una adecuada diversidad en la toma de decisiones.	Una reorganización interna sustenta la eficacia operativa del regulador, pero al mismo tiempo reduce la diversidad en la toma de decisiones.	Avances limitados en la recomendación
Instaurar un mecanismo deliberativo de control de calidad y verificación que también pueda cumplir funciones de impugnación respecto de la toma de decisiones y los procesos.	El OSIPTEL realizó algunas mejoras a sus mecanismos internos de control de calidad, pero las revisiones tienden a llevarse a cabo solo durante las etapas finales de una propuesta y el OSIPTEL no instauró ningún mecanismo de revisión por pares nuevo para posibilitar una impugnación.	Avance moderado en la recomendación
Mantener el impulso hacia la plena implementación del nuevo sistema AIR.	El OSIPTEL implementó con éxito su nuevo sistema AIR.	Recomendación plenamente aplicada
Revisar y emprender los cambios necesarios para activar el consejo de usuarios.	El OSIPTEL reinstaló con éxito un consejo de usuarios que lleva a cabo una función de divulgación esencial para el regulador, que ahora puede integrarse más al proceso de toma de decisiones regulatorias.	Buenos avances en la recomendación
Conformar un comité asesor de los actores interesados para realizar consultas transparentes y tempranas.	El OSIPTEL aún no ha establecido un comité asesor para consultas sobre temas e iniciativas del ámbito regulatorio, por lo que se carece de una plataforma para obtener información y retroalimentación en la etapa temprana del proceso regulatorio.	Sin avances en la recomendación
Desarrollar el uso de herramientas digitales para las actividades regulatorias y utilizar herramientas actuales como WhatsApp y Twitter para consultas y retroalimentación más estructuradas y eficaces.	El uso por parte del OSIPTEL de las redes sociales y las herramientas digitales tiene como propósito apoyar a los usuarios con quejas y proporcionar información, pero no facilita de manera sistemática la consulta sobre regulaciones.	Avance moderado en la recomendación
Desarrollar y divulgar un programa regulatorio anual que presentaría las actividades del regulador.	El OSIPTEL logró grandes avances al publicar una agenda regulatoria que ahora podría aprovechar como una herramienta para la participación de los actores.	Buenos avances en la recomendación
Extender las evaluaciones <i>ex post</i> como un componente congruente y automático de la formulación de políticas.	El OSIPTEL está tomando medidas para complementar su uso del AIR con un uso más congruente de las revisiones <i>ex post</i> .	Avance moderado en la recomendación
Adoptar una estrategia basada en riesgos para el tema de las inspecciones y cumplimiento, así como para revisar los métodos para simplificar el proceso de asignar sanciones, con el fin de lograr los cambios de comportamiento deseados.	El OSIPTEL modificó su regulación para las inspecciones e implantó herramientas digitales para recabar datos sobre el cumplimiento, y ahora deberá realizar sus inspecciones más basadas en riesgos y fundamentadas en términos conductuales.	Avances limitados en la recomendación
Evaluar la validez y la responsabilidad de la toma de decisiones a la hora de fijar el nivel de las sanciones, así como de revisar las apelaciones.	El OSIPTEL actualizó su metodología para fijar el nivel de las sanciones; sin embargo, sigue faltando una revisión independiente de las decisiones sobre sanciones apeladas que trascienda el análisis jurídico interno.	Avance moderado en la recomendación
Poner en marcha una interacción periódica con el Congreso para incrementar la rendición de cuentas, así como la comprensión.	El OSIPTEL interactúa con mayor frecuencia con el Congreso y sus comités, sobre todo por medio del nuevo coordinador parlamentario, aunque aún es difícil comunicar con claridad y defender el rol del regulador en un contexto en el que el diálogo	Avance moderado en la recomendación

Recomendaciones de 2018	Evaluación de los avances	Estado
	gira principalmente en torno a los reclamos de los usuarios.	
Evaluar el impacto de las diversas herramientas de reporte y de transparencia y, posiblemente, simplificarlas.	El OSIPTEL mejoró su presentación de informes a través de un sitio web actualizado y armoniza sus reportes sobre transparencia con el portal del gobierno central peruano.	Buenos avances en la recomendación
Reforzar los mecanismos para supervisar y hacer cumplir el Código de Ética del OSIPTEL.	El OSIPTEL mejoró la práctica al implantar medidas como el Plan de Integridad, la presencia de oficiales de integridad y cumplimiento, el Sistema de Gestión Antisobornos y una directriz sobre reclamos relativos a actos de corrupción.	Buenos avances en la recomendación
Afinar aún más el portal de transparencia en línea para brindar información completa sobre las visitas.	La transparencia en las visitas de las entidades reguladas podría mejorar al proporcionar información adicional sobre las visitas en el sitio web del regulador.	Avances limitados en la recomendación
Considerar la retransmisión en vivo de las reuniones del Consejo.	El OSIPTEL decidió no proceder con la recomendación de retransmitir en vivo las reuniones del Consejo.	Sin avances en la recomendación
Rendimiento y resultados		
Compartir la experiencia positiva del marco estratégico del OSIPTEL.	El OSIPTEL podría compartir las buenas prácticas de su marco estratégico con otros organismos públicos, como una forma de apoyar los esfuerzos para construir una narrativa externa sólida del trabajo del regulador.	Avances limitados en la recomendación
Simplificar sus indicadores PEI y POI para centrar más el trabajo y los recursos en el monitoreo y la presentación de informes.	El OSIPTEL invirtió en simplificar sus indicadores y establecer objetivos plurianuales, y se prevén más reducciones en el número de indicadores en el futuro.	Buenos avances en la recomendación
Explorar la inclusión de objetivos para los indicadores en el marco estratégico y monitorear el logro de dichos objetivos al presentar informes.	El OSIPTEL invirtió en simplificar sus indicadores y en establecer objetivos multianuales, aunque informar sobre los indicadores es complejo. Futuras inversiones en transparencia por medio del informe sobre el desempeño ayudarían al OSIPTEL en su labor de comunicar la narrativa del regulador.	Avance moderado en la recomendación
Armonizar más su informe anual con el marco estratégico y utilizarlo como una oportunidad para comunicarse respecto a los logros en comparación con los objetivos estratégicos.	El informe anual del OSIPTEL no armoniza del todo con su marco estratégico y podría comunicarse en forma más sistemática.	Avances limitados en la recomendación
Revisar el alcance de las instantáneas de desempeño del mercado en favor de un informe anual previsible sobre el desempeño del mercado, el cual podría utilizarse como una oportunidad para interactuar con la industria.	El regulador aún no elabora un informe anual de desempeño del mercado como un medio para interactuar con la industria.	Sin avances en la recomendación
Revisar las actuales políticas de recopilación de datos para garantizar que siguen siendo adecuadas y apropiadas para limitar la carga que supone para la industria el cumplimiento de la normativa en materia de datos.	El OSIPTEL invirtió en reducir la carga relacionada con sus solicitudes periódicas de datos, aunque un aumento en los requerimientos <i>ad hoc</i> reinstaura cargas y reduce la predictibilidad del proceso regulatorio.	Avance moderado en la recomendación
Organizar un evento público con los actores interesados para presentar el informe anual.	La comunicación en torno al informe anual sigue siendo <i>ad hoc</i> , aunque el regulador hizo una propuesta para presentar el informe anual al Congreso.	Avance moderado en la recomendación
Explorar la oportunidad de simplificar o reducir los requerimientos de reporte de datos, para aliviar los problemas.	El OSIPTEL invirtió en reducir la carga relacionada con sus solicitudes periódicas de datos, aunque un aumento en los requerimientos <i>ad hoc</i> reinstaura cargas y reduce la predictibilidad del proceso regulatorio	Avance moderado en la recomendación

Anexo B. Metodología

Medir el desempeño regulatorio constituye un reto, empezando porque se debe definir qué se medirá, lidiar con factores confusos, atribuir resultados a las intervenciones y enfrentar la falta de datos e información. En este anexo se describe la metodología desarrollada por la OCDE para ayudar a los organismos reguladores a encarar estos retos por medio de un Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (PAFER, por sus siglas en inglés), así como la manera en que este se adaptó para realizar una revisión de seguimiento. El Anexo muestra parte del trabajo realizado por la OCDE sobre la medición del desempeño regulatorio. Luego describe las características clave del PAFER y ofrece una tipología de los indicadores de desempeño para medir insumos, procesos, rendimientos y resultados. Por último, ofrece una visión general del enfoque y las medidas prácticas adoptadas para elaborar el presente estudio de seguimiento.

En este Anexo se resume la metodología desarrollada por la OCDE para evaluar los mecanismos de gobernanza de las autoridades regulatorias, los impulsores de su desempeño, así como sus matrices para medirlo. La metodología se preparó a partir de la experiencia de los reguladores que participan en la Red de Reguladores Económicos de la OCDE. El marco se aplicó a 13 organismos reguladores, y el presente informe es la segunda aplicación de un estudio de seguimiento (tras un primer estudio de seguimiento de la Comisión de Servicios Públicos de Letonia en 2021). Los estudios realizados hasta la fecha, que abarcan varios sectores y países, incluyen: la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (OECD, 2015^[1]), la Comisión de Servicios Públicos de Letonia (OECD, 2016^[2]) (OECD, 2021^[3]), los tres reguladores energéticos de México (OECD, 2017^[4]); (OECD, 2017^[5]); (OECD, 2017^[6]); (OECD, 2017^[7]), la Comisión de Regulación de los Servicios Públicos de Irlanda (OECD, 2018^[8]); el Regulador de Energía y Minas de Perú (OECD, 2019^[9]); el Regulador de las Telecomunicaciones de Perú (OECD, 2019^[10]), el regulador de Infraestructura de Transporte de Perú (OECD, 2020^[11]), la Agencia de Protección del Medio Ambiente de Irlanda (OECD, 2020^[12]), la Autoridad Reguladora de los Servicios Energéticos de Portugal (OECD, 2021^[13]), la Agencia Reguladora de la Electricidad de Brasil (OECD, 2021^[14]) y el Regulador de los Servicios de Agua y Saneamiento de Perú (OECD, 2022^[15]). Desde su primera aplicación, la metodología se ha adaptado a lo aprendido a lo largo del proceso de revisión y se ajusta para tomar en cuenta las necesidades concretas y las características contextuales de cada regulador, sector y jurisdicción.

Marco analítico

El marco analítico que conforma este estudio se basa en el trabajo realizado por la OCDE al medir el desempeño regulatorio y la gobernanza de los reguladores económicos. Los países miembros de la OCDE y los reguladores han reconocido la necesidad de medir el desempeño regulatorio. La información sobre este desempeño es necesaria para destinar mejor los escasos recursos y optimizar el desempeño general de las normas regulatorias y de los reguladores. Sin embargo, la medición del desempeño regulatorio puede resultar todo un desafío. Algunos de estos retos incluyen:

- *Qué medir:* los sistemas de evaluación requieren un diagnóstico de la manera en que los insumos influyen en el rendimiento y los resultados. En el caso de la política regulatoria, los insumos pueden centrarse en: i) los programas generales diseñados para promover una mejora sistemática de la calidad regulatoria; ii) la aplicación de prácticas específicas tendientes a mejorar la regulación o iii) cambios en el diseño de regulaciones específicas.
- *Factores confusos:* hay infinidad de problemas contingentes que influyen en los resultados en la sociedad a la que se prevé que afecte la regulación. Estos problemas pueden ser tan sencillos como un cambio en el estado del tiempo o tan complicados como la última crisis financiera. Por consiguiente, es difícil establecer una relación causal directa entre la adopción de mejores prácticas regulatorias y mejoras específicas en los resultados de bienestar buscados en la economía.
- *Falta de datos e información:* los países suelen carecer de datos y metodologías para identificar si las prácticas regulatorias se ejecutan correctamente y qué impacto pueden tener en la economía real.

El *Marco de la OCDE para la Evaluación de la Política Regulatoria* (2014^[16]) aborda estos retos con una lógica de insumos-proceso-rendimiento- resultados, la que divide el proceso regulatorio en una secuencia de pasos concretos. Dicha lógica es flexible y puede aplicarse tanto a la evaluación de las prácticas para mejorar la normativa regulatoria en general, como a la evaluación de la normativa regulatoria en sectores específicos, con base en la identificación de objetivos estratégicos pertinentes. Puede adaptarse a los reguladores económicos tomando en cuenta las condiciones que respaldan su desempeño (Recuadro A B.1).

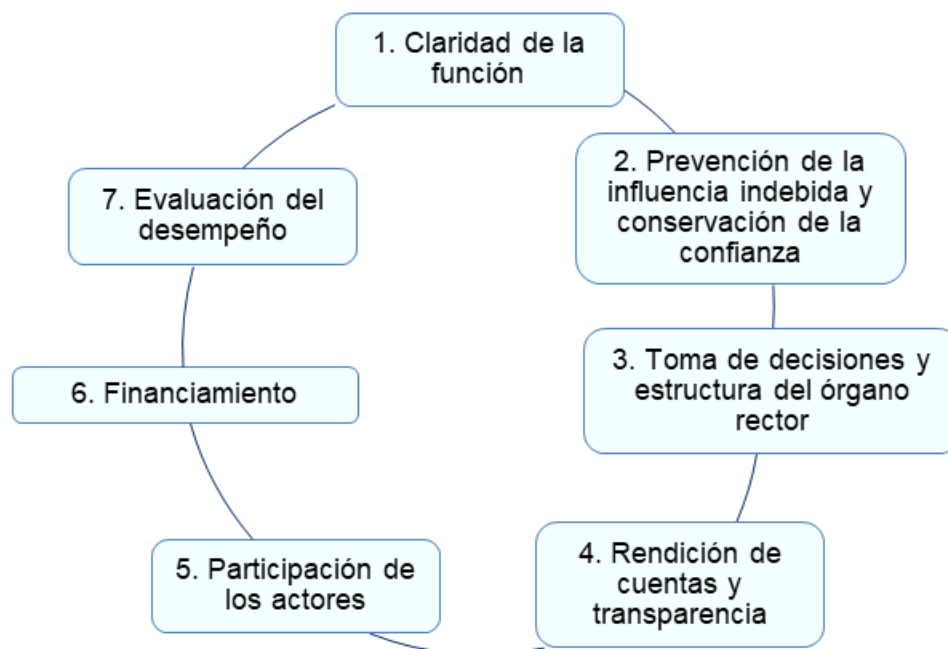
Los *Principios de Mejores Prácticas de la OCDE en Materia de Gobernanza de los Reguladores* (OECD, 2014^[17]) identifican algunas de las condiciones que respaldan el desempeño de los reguladores económicos. Reconocen la importancia de evaluar la manera en que un regulador se dirige, controla, financia y se responsabiliza, con el fin de aumentar la eficacia general de los reguladores y promover el crecimiento y la inversión, incluyendo el apoyo a la competencia. Más aún, confirman el efecto positivo que el propio proceso interno del órgano regulador —cómo gestiona los recursos y qué procesos implanta para regular determinado sector o mercado— tiene en los resultados (Gráfica A B.1).

Recuadro A B.1. La secuencia lógica insumos-proceso-rendimiento-resultados

- Paso I. Insumos: los indicadores incluyen, por ejemplo, el presupuesto y el personal del cuerpo de supervisión regulatoria.
- Paso II. Proceso: los indicadores evalúan si hay requisitos formales para buenas prácticas regulatorias. Esto incluye los requisitos para establecer objetivos, la consulta, análisis de hechos fehacientes, simplificación administrativa, evaluaciones de riesgos y armonización internacional de cambios regulatorios.
- Paso III. Rendimiento: los indicadores proporcionan información que comunica si en realidad se implementaron buenas prácticas regulatorias.
- Paso IV. Impacto del diseño en los resultados (también denominados resultados intermedios): los indicadores evalúan si las buenas prácticas regulatorias contribuyeron a mejorar la calidad de las regulaciones. Por ende, intenta crear un vínculo causal entre el diseño de la política regulatoria y los resultados.
- Paso V. Resultados estratégicos: los indicadores evalúan si se lograron los resultados deseados con la política regulatoria, tanto en función de la calidad regulatoria como de resultados regulatorios.

Fuente: (OECD, 2014^[16]).

Gráfica A B.1. Principios de Mejores Prácticas de la OCDE en Materia de Gobernanza de los Reguladores



Fuente: Adaptado de (OECD, 2014^[17]).

Los dos marcos se juntan en un Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (*Performance Assessment Framework for Economic Regulators*, PAFER) que estructura los impulsores del desempeño en el marco de insumos-proceso-rendimiento-resultado (Cuadro A B.1).

Cuadro A B.1. Criterios para evaluar el propio marco de actuación de los reguladores

Referencias	Objetivos estratégicos	Insumos	Proceso	Rendimiento y resultados
Principios de Mejores Prácticas de la OCDE en Materia de Gobernanza de los Reguladores	Claridad de funciones	Financiamiento	Mantener la confianza y evitar influencias indebidas	Evaluación del desempeño
			Toma de decisiones y estructura de los órganos de gobierno	
			Rendición de cuentas y transparencia	
			Interacción	
Factores institucionales, organizacionales y de monitoreo	Objetivos y metas	Gestión presupuestaria y financiera	Estrategia, liderazgo y coordinación	Estándares e indicadores de desempeño
	Funciones y facultades	Gestión de recursos humanos	Estructura institucional	Procesos e informes de desempeño
			Sistemas de gestión y procesos operativos	Retroalimentación o evidencia externa del desempeño
			Relaciones y contactos con los órganos de gobierno, las entidades reguladas y otros	

			actores interesados clave	
			Herramientas de gestión regulatoria	

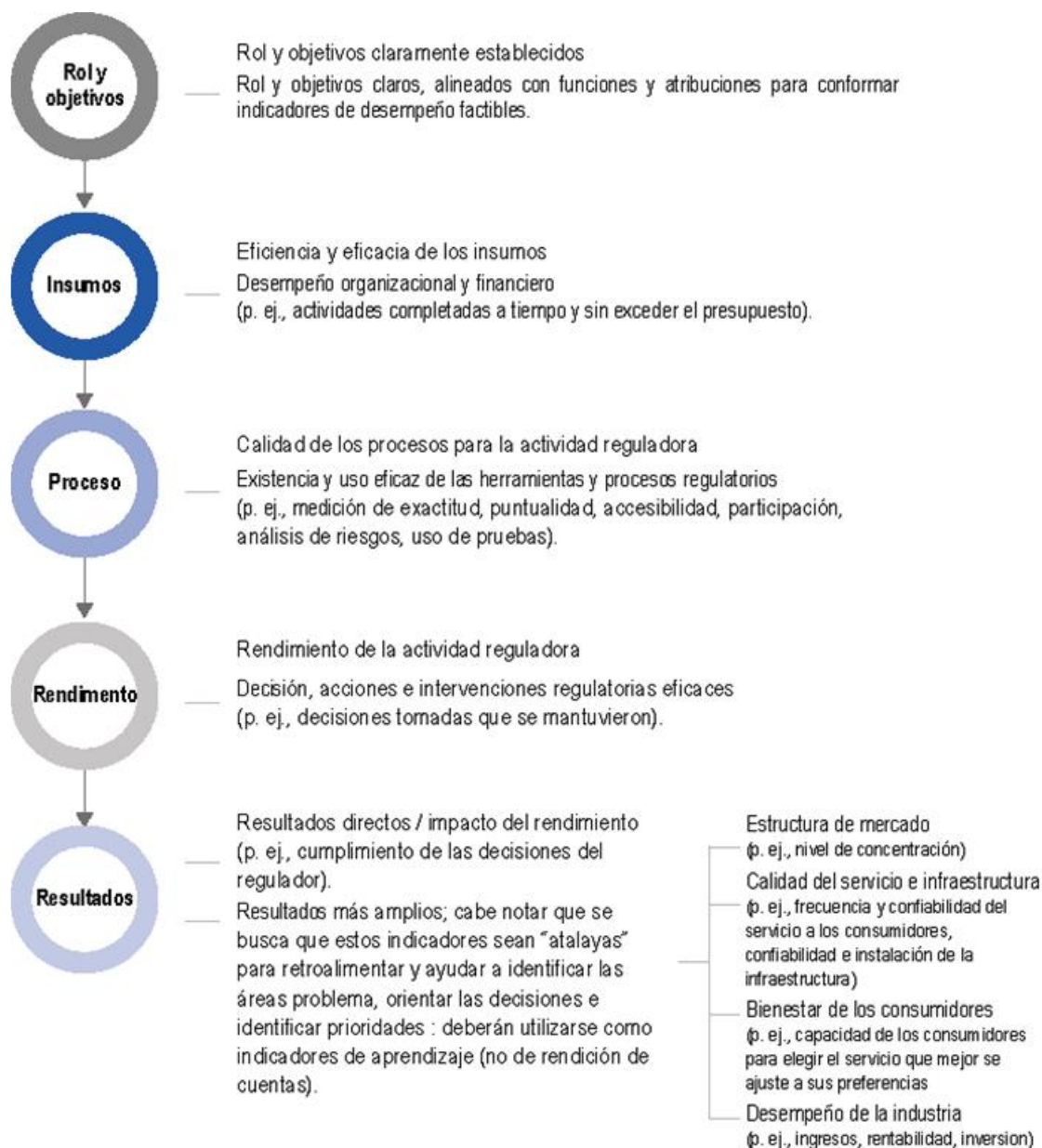
Fuente: Análisis de la OCDE.

Indicadores de desempeño

Para los reguladores, los indicadores de desempeño necesitan ser adecuados para la evaluación del desempeño, la cual es una valoración analítica, sistemática, de las actividades del órgano regulador con el fin de buscar la confiabilidad y funcionalidad de sus actividades. La evaluación del desempeño no es una auditoría que juzga cómo llevan a cabo su misión los empleados y directores, ni un control que haga énfasis en el cumplimiento de las normas (OECD, 2004^[18]).

Por consiguiente, los indicadores de desempeño necesitan evaluar el uso eficiente y eficaz de los insumos de un regulador, la calidad de los procesos regulatorios e identificar el rendimiento y algunos resultados directos que puedan atribuirse a las intervenciones del regulador. Los resultados más amplios deberán servir como un “vigía” que proporciona la información que el regulador puede utilizar para identificar las áreas problemáticas, orientar las decisiones e identificar las prioridades (Gráfica A B.2).

Gráfica A B.2. Marco de insumos-proceso-rendimiento-resultados para los indicadores de desempeño



Notas: Este marco fue propuesto en la metodología inicial para el Marco para la Evaluación del Desempeño de los Reguladores Económicos (*Performance Assessment Framework for Economic Regulators, PAFER*) analizado con la Red de Reguladores Económicos (*Network of Economic Regulators, NER*) de la OCDE. Se afinó para reflejar la retroalimentación de los miembros de la NER y la experiencia de otros reguladores en la evaluación de su propio desempeño.

Fuente: (OECD, 2015^[11]), Figura 3.3 (actualizado en 2017).

Criterio

El marco analítico presentado antes dio cuenta de la recopilación de datos y del análisis presentado en el informe. El presente informe se centró en los mecanismos de gobernanza interna y externa del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) de Perú en las siguientes áreas:

- **Función y objetivos:** identificar la existencia de un conjunto de objetivos, metas o fines claramente identificados que armonicen con las funciones y las facultades del regulador y puedan fundamentar el desarrollo de indicadores de desempeño procesables.
- **Insumos:** determinar en qué medida el financiamiento y la dotación de personal del regulador coinciden con los objetivos, metas o fines del regulador, y la capacidad de este para gestionar los recursos financieros y humanos con autonomía y eficacia.
- **Proceso:** evaluar en qué medida los procesos y la gestión organizacional respaldan el desempeño del regulador.
- **Rendimiento y resultados:** identificar la existencia de una evaluación sistemática del desempeño de las entidades reguladas, el impacto de las decisiones y actividades del regulador, y el grado hasta el cual estas mediciones se utilizan adecuadamente.

Los datos que fundamentan el análisis presentado en el informe se recopilaron mediante un estudio teórico y una misión de investigación:

- **Cuestionario y revisión de documentos:** el OSIPTEL respondió un cuestionario minucioso en el que se basó un estudio documental de la Secretaría de la OCDE. La Secretaría examinó la legislación vigente y los documentos del OSIPTEL para actualizar sus conocimientos sobre el funcionamiento *de jure* del regulador, y para respaldar la misión de investigación. Este cuestionario se adaptó para un proceso de estudio de seguimiento de los avances del OSIPTEL, con base en las conclusiones del informe PAFER 2019 de la OCDE (OECD, 2019^[10]), en metodología ya aplicada por la OCDE a otros reguladores desde 2015, y en la participación del OSIPTEL en ejercicios de recopilación de datos realizados por la OCDE, como los Indicadores de Gobernanza de los Reguladores Sectoriales 2018.
- **Misión de investigación:** la misión de investigación se centró en reunirse con equipos internos de OSIPTEL, así como con los actores interesados externos. La misión tuvo lugar del 13 al 16 de junio de 2022 y fue una herramienta clave para recopilar y completar la información *de jure* obtenida del cuestionario con datos sobre la situación *de facto* y los avances en las recomendaciones. El trabajo de la misión de investigación incluyó adaptar la metodología PAFER a las funciones del OSIPTEL. La información recopilada se completó y verificó con el OSIPTEL para comprobar su exactitud. La misión se llevó a cabo en Lima, Perú.

Durante la misión de investigación, el equipo se reunió con el equipo directivo del OSIPTEL y con varios miembros del personal de todos los niveles de la institución. Además, el equipo se reunió con instituciones gubernamentales y actores interesados externos, entre ellos los siguientes:

- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)
- Congreso de la República del Perú
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Indecopi)
- Programa Nacional de Telecomunicaciones (Pronatel)
- Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC)
- Instituto para la Defensa Legal del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS)
- Operadores del sector telecomunicaciones: América Móvil, Entel, Bietel y Telefónica del Perú
- Consejo de Usuarios del OSIPTEL
- Augusto Álvarez Rodrich, economista y periodista, antiguo miembro del Consejo Directivo del OSIPTEL

Referencias

- OECD (2022), *Driving Performance at Peru's Water and Sanitation Services Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89f3ccee-en>. [15]
- OECD (2021), *Driving Performance at Brazil's Electricity Regulatory Agency*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/11824ef6-en>. [14]
- OECD (2021), *Driving Performance at Portugal's Energy Services Regulatory Authority*, OECD, <https://doi.org/10.1787/05fb2fae-en>. [13]
- OECD (2021), *Progress Review of Latvia's Public Utilities Commission: Driving Performance*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6c2ee469-en>. [3]
- OECD (2020), *Driving Performance at Ireland's Environmental Protection Agency*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/009a0785-en>. [12]
- OECD (2020), *Driving Performance at Peru's Transport Infrastructure Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d4ddab52-en>. [11]
- OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Energy and Mining Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264310865-en>. [9]
- OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Telecommunications Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264310506-en>. [10]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [8]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Agency for Safety, Energy and Environment*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280458-en>. [7]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Energy Regulatory Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280830-en>. [5]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's National Hydrocarbons Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280748-en>. [6]
- OECD (2017), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267848-en>. [4]
- OECD (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, OECD, <https://doi.org/10.1787/9789264257962-en>. [19]
- OECD (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264257962-en>. [2]
- OECD (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264232945-en>. [1]

- OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, [16]
<https://doi.org/10.1787/9789264214453-en>.
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory [17]
Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- OECD (2004), *The choice of tools for enhancing policy impact: Evaluation and review*, OECD, [18]
Paris,
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc\(2004\)4&doclanguange=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc(2004)4&doclanguange=en) (accessed on 16 November 2018).

Gobernanza de reguladores

Informe sobre avances del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú

IMPULSANDO EL DESEMPEÑO

Los reguladores actúan como “árbitros del mercado” y equilibran los intereses – que a menudo compiten – de las partes implicadas, incluidos gobiernos, actores actuales y futuros de los mercados y consumidores. Al mismo tiempo, los mercados están cambiando a un ritmo sin precedentes debido a factores como las nuevas tecnologías, los esfuerzos internacionales para lograr economías neutrales en carbono, las variaciones en las necesidades y las preferencias de los consumidores y, más recientemente, los profundos cambios generados por la pandemia del coronavirus. Por lo tanto, el desempeño de los reguladores económicos debe evaluarse de forma continua.

Este informe de avances evalúa los cambios puestos en marcha por el regulador de telecomunicaciones de Perú, el OSIPTEL, desde la previa evaluación de desempeño realizada por la OCDE en 2018, con el propósito de aumentar la eficacia de sus actividades regulatorias y mejorar los resultados finales para los consumidores y la economía.



IMPRESA ISBN 978-92-64-35332-9
PDF ISBN 978-92-64-76722-5



9 789264 353329