



## OSIPTEL y la agenda OCDE: la distancia que los separa

Cómo rescatar el rol del regulador como árbitro neutral

03 de mayo del 2023

Un equipo consultivo designado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] presentó semanas atrás el [resultado](#) de su evaluación sobre los avances del OSIPTEL respecto a las recomendaciones planteadas por dicha institución en el año 2019, orientadas a la adopción de las mejores prácticas internacionales por parte del regulador de las telecomunicaciones en el país.

Si bien aspectos como la mejora de la **situación presupuestal** del OSIPTEL o la adopción de la metodología de **Análisis de Impacto Regulatorio [AIR]** fueron positivamente reconocidos por la OCDE, otros como el esfuerzo insuficiente para comunicar el rol del regulador como **árbitro neutral** o el abandono de un **enfoque regulatorio sancionador** fueron planteados como áreas de mejora para el regulador.

### EL INFORME

A través del lema “Mejores políticas para una mejor vida” la OCDE refleja su identidad como una organización global dedicada a la

promoción de **políticas públicas** eficaces para mejorar la **calidad de vida** de los ciudadanos en todos los países del mundo.

En ese marco, OCDE desarrolló años atrás el modelo denominado “*Marco de Evaluación de Resultados para Reguladores Económicos*” [PAFER, por sus siglas en inglés] [Figura 1], y el OSIPTEL fue el primer regulador peruano en someterse al escrutinio bajo este modelo en el año 2019.

El informe elaborado por la OCDE [2019] planteó 34 recomendaciones en los 4 ejes del modelo PAFER, mientras que el informe de revisión de resultados [2023] evalúa los resultados logrados desde entonces.

Son 4 los logros reconocidos por la OCDE: fortalecimiento del presupuesto institucional del OSIPTEL [ajustable además cada 3 años], mejora en el proceso de atención de reclamos, implementación de la metodología de Análisis de Impacto Regulatorio [AIR] y reactivación del Consejo de Usuarios [Figura 2].

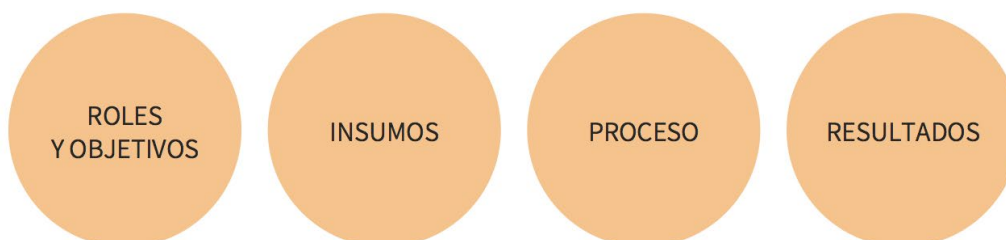
Al mismo tiempo, la OCDE plantea 4 áreas de mejora a considerar por OSIPTEL: una mejor comunicación de su rol como **árbitro neutral**, la priorización del rol del **Consejo Directivo** en la dirección estratégica de la institución, el fortalecimiento del mecanismo de **consulta temprana** como herramienta para el recojo de retroalimentación de actores vinculados y la sustitución de un **enfoque regulatorio sancionador** por una estrategia basada en riesgos y aspectos conductuales.

### ÁRBITRO NEUTRAL

Según la OCDE, el OSIPTEL debe comunicar mejor su rol como **árbitro neutral** y no sólo como **gestor de reclamos de los usuarios**. En efecto, a decir de esta organización internacional el OSIPTEL “no ha desarrollado una estrategia sólida de relaciones externas... que establezca una narrativa estable sobre su función como árbitro neutral” y “las acciones definidas en la estrategia de comunicación se dirigen mayormente a fomentar el mandato del OSIPTEL de proteger al usuario”, mientras

## [FIGURA 1] Modelo PAFER | OCDE

### Estructura de Evaluación del Desempeño para Reguladores Económicos - PAFER



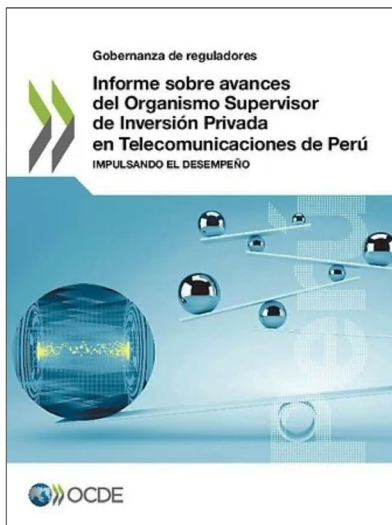
Fuente | OCDE

© DN Consultores

## [FIGURA 2] Resultados de OSIPTEL 2019-2022, según el modelo PAFER

### LOGROS PRINCIPALES

- Fortalecimiento del **presupuesto institucional**
- Mejora en el proceso de **atención de reclamos**
- Implementación de la metodología de **Análisis de Impacto Regulatorio [AIR]**
- Reactivación del **Consejo de Usuarios**



### ÁREAS DE MEJORA

- Mejor comunicación sobre el rol del OSIPTEL como **árbitro de neutral**, y no solo como gestor de reclamos de los usuarios
- Priorización del rol del **Consejo Directivo** en la dirección estratégica del OSIPTEL
- Fortalecimiento del mecanismo de **consulta temprana** para obtener retroalimentación de los diversos segmentos de actores vinculados
- Sustitución de un **enfoque regulatorio sancionador** por una estrategia basada en riesgos y aspectos conductuales

Fuente | Elaboración propia, con información del OCDE [2023]

© DN Consultores

que “las acciones relacionadas con su mandato de mejorar la competencia en el mercado están relativamente subdesarrolladas”, todo lo cual “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”.

Frente a estas aseveraciones, no resulta sencillo afirmar que el OSIPTEL se encuentra “cerca” de la agenda propuesta por la OCDE.

### CONSEJO DIRECTIVO

La OCDE considera necesario fortalecer el rol del Consejo Directivo [CD] del OSIPTEL como órgano decisor de su **rumbo estratégico**, sobre lo cual advierte que el regulador “podría considerar la futura delegación de responsabilidades de toma de decisiones sobre asuntos de menor importancia estratégica a las direcciones y oficinas dentro de la organización”, y que el CD “podría darle prioridad y orientarlo al establecimiento de la dirección estratégica de la organización”,

en alusión a que la aprobación de documentos como el Plan Estratégico Institucional [PEI] o del Plan Operativo Institucional [POI] no pasan a la fecha por el CD sino por el Presidente de la institución.

### CONSULTA TEMPRANA

Junto con una mejor comunicación del rol del OSIPTEL como árbitro neutral, la OCDE propone crear una instancia que reúna a los diferentes segmentos de actores en el sector, para el recojo sistemático de opiniones sobre la **agenda regulatoria**, herramienta publicada por el regulador pero no difundida lo suficiente para su escrutinio por dichos actores.

Al respecto, la OCDE plantea que “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”, que “podría reunirse periódicamente [por ejemplo, 2 veces por año] con el fin de obtener opiniones de los actores interesados sobre problemas regulatorios presionantes” y que “podría

aprovechar [la agenda regulatoria] como una herramienta para la participación de los actores”.

Este tipo de iniciativas marcarían un fiel reflejo del regulador como árbitro neutral.

### ENFOQUE SANCIONADOR

La OCDE considera que el OSIPTEL debe revisar su metodología para la imposición de sanciones, para no limitarla a consideraciones meramente legales.

A decir de la OCDE, “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”, de manera tal que “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”.

De esta forma, según la OCDE el OSIPTEL podría evolucionar desde un **enfoque regulatorio sancionador** hacia una regulación más proporcional al riesgo, “lo que podría generar mejores resultados que la aplicación de sanciones uniformes en todas las infracciones”, “con la meta final de mejorar los resultados sectoriales”.

En ese sentido, llama la atención que el OSIPTEL proponga la elevación de los topes de multas impuestas a los operadores como única forma de mejorar la satisfacción de los usuarios.

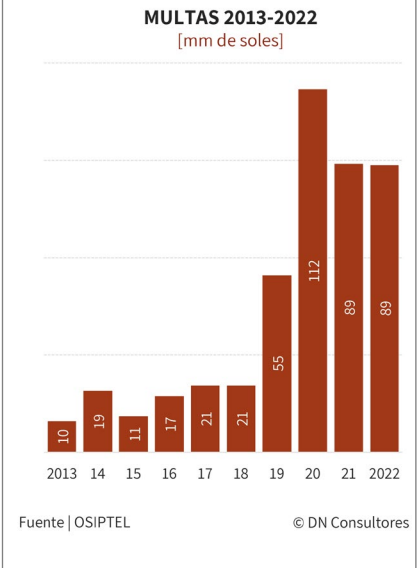
Esto contradice la mejora notable en la relación precio-cantidad de los servicios de telecomunicaciones motivada por la creciente **intensidad competitiva** desde el año 2014, gracias a la cual los precios unitarios de los servicios de internet móvil y fijo han caído 84% y -91% en los últimos 5 años, respectivamente, mientras que según la *Encuesta sobre el Nivel*

*de Satisfacción del Usuario de Telecomunicaciones 2022* [2023] los usuarios totalmente satisfechos quintuplican o duplican a los **usuarios totalmente insatisfechos** en los servicios móviles y de internet fijo, respectivamente.

No resulta entonces sencillo entender la propuesta de que sea el OSIPTEL y no los usuarios quién determine un nivel “óptimo” de usuarios totalmente satisfechos, y que mientras esto no ocurra imponga cada vez más multas, por ejemplo mediante un aumento en el requerimiento de información a medida [no sistemática], lo cual afecta la predictibilidad del proceso regulatorio ante la imposibilidad material de respuesta en los plazos establecidos por el OSIPTEL.

Este enfoque sancionador contradice el esfuerzo del propio regulador durante la última década para impulsar la **intensidad competitiva** y el **empoderamiento del usuario**, y distrae las energías que deberían estar orientadas al

[FIGURA 3] Multas



cumplimiento del objetivo nacional de **expansión de cobertura en conectividad digital**.

Bien haría entonces el OSIPTEL en confiar más en los resultados de sus propias políticas en el pasado y sumarse al rumbo trazado por la gestión actual en el MTC para el cumplimiento de dicho objetivo.

[FIGURA 4] Caída sostenida de precios unitarios y usuarios totalmente satisfechos bastante por encima de usuarios totalmente insatisfechos

