



## LA AUTONOMIA DE FACTO DEL REGULADOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

### THE 'DE FACTO' AUTONOMY OF THE TELECOMMUNICATIONS REGULATOR

GONZALO RUIZ DIAZ<sup>1</sup>

#### RESUMEN

La autonomía del organismo regulador constituye un requisito importante que busca garantizar que las decisiones que éste adopta sean técnicas e imparciales. En el caso del regulador peruano de las telecomunicaciones, estudios pasados (Ruiz y Granda (2015) y UIT (2016)) basados en la metodología introducida por Gilardi (2002) han mostrado que el estándar de autonomía formal o 'de jure' del OSIPTEL es relativamente alto respecto de sus pares de la región. Sin embargo, el nivel de autonomía de una agencia reguladora también puede estar relacionado con reglas informales, así como con la efectividad con la cual dichas reglas se cumplen en la práctica. El presente artículo, utilizando la metodología introducida por Maggetti (2007) y usando información secundaria, así como los resultados del estudio de OECD (2019), estima el nivel de autonomía 'de facto' del regulador. El principal resultado alcanzado es que los niveles de autonomía de facto de OSIPTEL estimados son inferiores comparados con los obtenidos en el caso de la autonomía formal, debido principalmente a la influencia del poder ejecutivo en las decisiones de carácter presupuestal y organizacional del regulador.

#### ABSTRACT

The autonomy of the regulatory body is an important requirement that seeks to ensure its technical and impartial decisions. Studies applied to the Peruvian telecommunications regulator (Ruiz and Granda (2015) and ITU (2016)), based on the methodology introduced by Gilardi (2002) have shown that the formal or 'de jure' autonomy standard held by OSIPTEL is relatively high compared to its peers in the region. However, the degree of autonomy of a regulatory agency can also be related to informal rules as well as the effectiveness with which those rules are enforced in practice. This article, using the methodology introduced by Maggetti (2007), secondary information as well as the results of the OECD study (2019), estimates the 'de facto' degree of autonomy of the regulator. The main result achieved is that the 'de facto' degree of autonomy estimated for OSIPTEL are lower compared to those obtained in the case of formal autonomy, mainly due to the influence of the central government in the budgetary and organizational decisions of the regulator.

1 Director de la Maestría en Regulación de Servicios Públicos. Ha sido Presidente del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), Vice Ministro de Comunicaciones del MTC y Secretario Técnico del FITEL, miembro del Comité de Promoción de la Inversión en Carreteras, Aeropuertos y Ferrocarriles de PROINVERSION. Es Doctor en Economía de la PUCP; Master of Arts in Economics, Programa de Postgrado en Economía ILADES/Universidad de Georgetown, Santiago de Chile. Ha sido también Presidente de la Comisión de Protección al Consumidor, Director de la Escuela de la Competencia y la Propiedad Intelectual y Gerente de Estudios Económicos en INDECOPI; así como Gerente de Regulación de OSITRAN. Actualmente es Economista Asociado de Macroconsult. Contacto: gruz@pucp.edu.pe

## PALABRAS CLAVE

Autonomía Regulatoria | Partes Interesadas  
| Organismo Regulador | OSIPTEL

## KEY WORDS

Regulatory Autonomy | Stakeholders |  
Regulatory Body | OSIPTEL

## CONTENIDO

**1.** Introducción; **2.** Autonomía regulatoria y entorno institucional; **2.1.** De la Autonomía formal a la autonomía de facto; **2.2.** Autonomía frente a actores políticos; **2.3** Autonomía frente a Regulados; **3.** Resultados y reflexiones finales.

## SOBRE EL ARTÍCULO

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 16 de mayo de 2021 y aprobado para su publicación el 12 de agosto de 2021.

## 1. INTRODUCCIÓN

Entre los cambios institucionales impulsados en la región destinados a atraer la inversión privada a sectores de infraestructura, durante la década del noventa, destaca especialmente la creación de agencias autónomas a cargo de la regulación y supervisión de servicios públicos. Según Levi-Faur y Jordana (2004), entre 1990 y 2000, el número de agencias reguladoras<sup>2</sup> se triplicó en América Latina. La literatura (Levi y Spiller, 1994) ha asociado este proceso con la necesidad de dotar a la regulación de la independencia e imparcialidad necesarias que permita mitigar los riesgos asociados a la intervención administrativa de los gobiernos en los mercados.

Uno de los primeros intentos de conceptualizar y medir el grado de independencia de agencias reguladoras fue planteado por Gilardi (2002), quien construye un índice que busca capturar el conjunto de reglas formales que caracterizan a una agencia reguladora, entre los que destacan, el *status* del líder de la agencia, el *status* de los miembros de sus consejos directivos, la relación entre la agencia y el parlamento, la organización y autonomía presupuestaria y las competencias reguladoras. Ruiz y Granda (2015) y UIT (2016) en estudios distintos aplicados al OSIPTEL encontraron que este regulador ha gozado de niveles de autonomía formal relativamente altos respecto de sus pares de la región.

Si bien el conjunto reglas formales asociadas a los aspectos listados arriba, puede influir de manera importante en el grado de autonomía de un organismo regulador; Maggetti (2007) y Gilardi y Maggetti (2010) subrayan que el nivel de independencia de una agencia reguladora también puede estar relacionado con reglas informales, así como de la efectividad con la cual dichas reglas se cumplen en la práctica. Estos autores resaltan que el grado de autonomía con el que cuenta un organismo regulador está asociado con su capacidad de definir sus objetivos regulatorios y la ausencia de interferencias o

---

2 El uso del término agencia independiente recoge la terminología empleada por la literatura y su uso proviene de la tradición sajona. Es importante tener en cuenta, sin embargo, el diseño institucional establecido en el Perú, proviene en gran medida de modelos tomados precisamente de esos países. Igualmente, la literatura hace uso indistinto de los términos de autonomía e independencia. Por otro lado, la legislación peruana, en particular la Ley Marco de Organismos Reguladores (art. 2), define a los organismos reguladores como entidades con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera. En tal sentido, aún reconociendo que ambos términos pueden tener interpretaciones y matices diferentes, para efectos del presente artículo, ambos se utilizarán de manera indistinta.

restricciones en la aprobación y aplicación de sus regulaciones.

El presente artículo, complementa el elaborado por Ruiz y Granda (2015), buscando cuantificar el nivel de autonomía *de facto* del regulador de las telecomunicaciones. El análisis utiliza la metodología introducida por Maggetti (2007) y se basa principalmente en información proveniente de los hallazgos resultantes del estudio elaborado por OECD (2019). Un resultado importante de la evaluación, es que el nivel de autonomía *de facto* del regulador peruano es menor al nivel de autonomía formal calculado por estudios previos; debido fundamentalmente a su menor autonomía relativa respecto de la influencia proveniente de actores del sector público.

En la siguiente sección, se discuten los conceptos de autonomía, así como los principales resultados obtenidos de la medición de autonomía formal aplicada al Perú y otros países de la región. En una tercera sección, se presenta la implementación de la metodología introducida por Maggetti (2007). En una cuarta sección se presentan las conclusiones.

## 2. AUTONOMIA REGULATORIA Y ENTORNO INSTITUCIONAL

OECD (2016, p. 35-36) identifica cuatro argumentos en favor de la autonomía regulatoria como un atributo deseable del organismo regulador:

- (i) **Externalidades:** Valor privado y social de la infraestructura. Con frecuencia la valoración privada de la infraestructura, representada por la disposición a pagar del consumidor es inferior al valor social de la misma. Ello hace necesario que el organismo regulador establezca tarifas que reflejen dicho valor social. No obstante ello, el regulador puede recibir presiones del gobierno o de la industria en búsqueda de condiciones tarifarias más favorables al consumidor o a la propia industria.
- (ii) **Falta de neutralidad frente a empresas establecidas (incumbentes o entrantes).** Un regulador que carezca de autonomía, puede ceder a presiones de empresas establecidas inhibiendo la entrada de competidores al mercado. En contextos en los que el incumbente o empresa establecida es una empresa estatal, las presiones del gobierno podrían afectar la neutralidad del regulador.
- (iii) **Tecnicismo del regulador y asimetrías de información.** La autonomía constituye un requisito importante que asegura que el regulador pueda construir y retener las capacidades técnicas y el conocimiento de la industria necesarios para enfrentar los problemas de información asimétrica (riesgo moral y selección adversa, ver Tirole y Laffont (1993)).
- (iv) **Riesgo de Captura.** Un regulador sin autonomía es más proclive a sucumbir a las presiones de la industria regulada y adoptar decisiones que afecten su imparcialidad y tecnicismo.

Estos cuatro argumentos, tienen en común el hecho de que la autonomía regulatoria contribuye a la corrección de lo que se denomina 'fallas de mercado'<sup>3</sup>.

En términos generales, el concepto de autonomía del regulador tiene una doble dimensión.

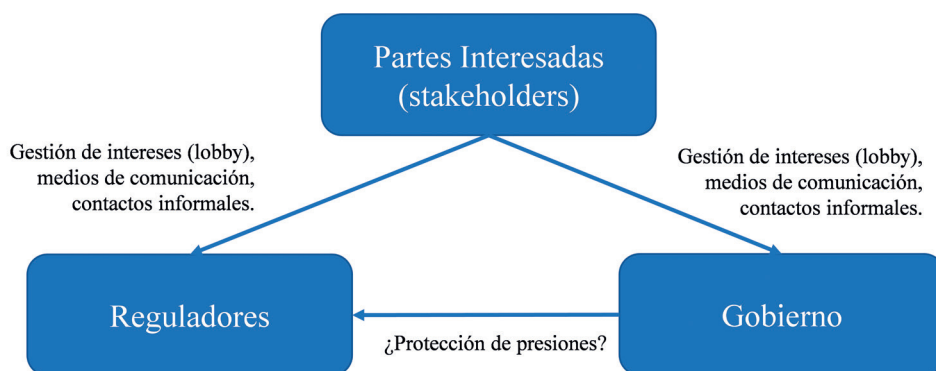
---

3 Para una revisión del concepto de falla de mercado ver Stiglitz (1989).

Una primera está vinculada a las presiones de la industria y sectores regulados mientras una segunda puede provenir del ámbito político, que involucra a diversos poderes del Estado y a partidos políticos. La literatura económica sobre la captura del regulador (ver Stigler (1971) y Peltzman (1976)) describe a los reguladores como organizaciones cuya función objetivo pondera los intereses de los votantes (producto de la presión política) y de la industria regulada (producto de la presión económica).

Una noción algo distinta es la que plantea la OECD (2016) al introducir al gobierno, como un actor importante en el proceso regulatorio. Como muestra el Diagrama N°1, el regulador enfrenta principalmente las presiones provenientes de la industria y del gobierno; pudiendo estas últimas ser un reflejo indirecto de las primeras. En este contexto, el gobierno puede optar por servir de protección al regulador de dichas presiones o, por el contrario, ser un canalizador de dichas presiones.

### Diagrama N° 1. Autonomía del Regulador, frente a partes interesadas y gobierno.



Fuente: OECD (2016), adaptado por el autor.

El grado de interferencia tanto del gobierno como de los *stakeholders* en la labor regulatoria, es influenciado por el marco institucional formal (funciones y competencias conferidas por ley a los organismos reguladores) así como por factores informales, políticos y económicos. Los primeros pueden influir en los segundos; sin embargo, no necesariamente son determinantes.

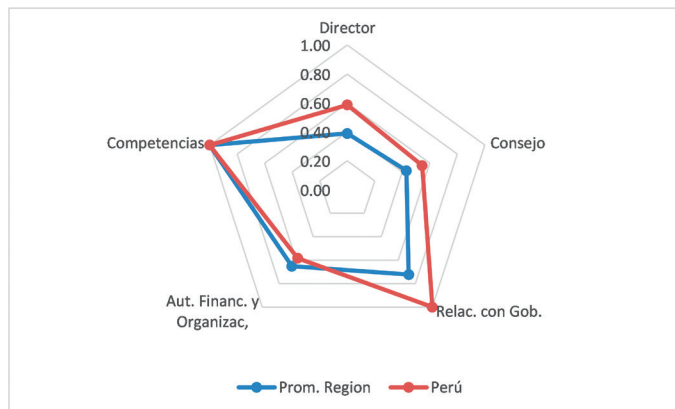
En efecto, en el caso del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), Ruiz y Granda (2015) y UIT (2016) han evaluado el nivel de autonomía formal del regulador a partir de la metodología introducida por Gilardi (2002), encontrando que los niveles de independencia registrados son relativamente altos comparados con el resto de reguladores de las telecomunicaciones.

A partir de la metodología desarrollada por Gilardi (2002), Ruiz y Granda (2015) calcularon un índice de autonomía, que en una escala del 0 al 1 (donde 1 es total autonomía y cero es ausencia absoluta de autonomía), registra un valor de 0.67<sup>4</sup>. Un nivel similar fue registrado por UIT (2016) ascendente a 0.66. Estos niveles resultan

4 Para una descripción de la metodología ver Ruiz y Granda (2015, pp. 215-224).

relativamente altos si se comparan con el promedio de la región el cual asciende a 0.52<sup>5</sup>. El Gráfico N°1 muestra el resultado de dicha medición descomponiendo la medición por categoría de evaluación:

**Gráfico N° 1. Medición de Autonomía Formal**



Fuente: UIT (2016), adaptado por el autor.

Como se aprecia, Perú aventaja en promedio a la región en los niveles de autonomía formal referidos a los órganos de dirección del regulador (presidencia y consejo directivo), así como en la categoría relativa a la relación con el gobierno. En contraste, muestra una puntuación inferior en lo que respecta a los aspectos financieros y organizacionales.

En la siguiente sección se describen los resultados de la medición del grado de autonomía *de facto* aplicada al caso del OSIPTEL.

## 2.1 DE LA AUTONOMIA FORMAL A LA AUTONOMIA DE FACTO

El artículo 2 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores (LMOR) establece que estos son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Un análisis formal de los artículos contenidos en esta ley marco, así como de las normas específicas y reglamentos aplicables a cada organismo regulador llevaría a concluir que el estándar de autonomía establecido por el marco regulatorio peruano es relativamente alto, en comparación con otros países.

Si bien el análisis de las reglas formales a partir de las cuales se desarrolla la labor del regulador resulta útil para conocer su entorno institucional; es posible que en los hechos, los grados de libertad con que este cuenta para llevar adelante sus mandatos legales, respondan a factores adicionales que afecten positiva o negativamente su autonomía. Gilardi y Maggetti (2010) y Maggetti (2007) señalan que la autonomía *de facto* consta de dos componentes: (i) la capacidad relativa de 'autodeterminación' de las preferencias u objetivos regulatorios por parte de las agencias reguladoras o, y, (ii) la ausencia

5 Considera el cálculo para los siguientes países miembros de Regulatel: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana, Puerto Rico y Uruguay. Se ha tomado solo la información de los países que respondieron los cuestionarios remitidos por los consultores de UIT.

relativa de restricciones para la aprobación y aplicación de regulaciones de parte de las autoridades políticas y/o los regulados. Ambos componentes, buscan evaluar en qué medida los objetivos y decisiones regulatorias pueden ser diseñados, implementados y supervisados con independencia “relativa” por la agencia reguladora. Es importante resaltar el adjetivo “relativa” pues se entiende que la autonomía absoluta de cualquier entidad pública, en regímenes políticos democráticos y con mecanismos de rendición de cuentas, con pesos o contrapesos; resultaría inviable.

A fin de evaluar los dos componentes arriba mencionados, Maggetti (2007) considera necesario separar el nivel de autonomía en función de distintos tipos de actores: autoridades políticas y regulados (ver Tabla N°1). En ambos casos se evalúan aspectos relacionados con la existencia de “puertas giratorias” en la salida y entrada de funcionarios del regulador hacia/desde organizaciones que pertenezcan a uno u otro sector. Asimismo, se examina la frecuencia de los contactos con ambos tipos de organización.

Adicionalmente, en el caso de las autoridades políticas, se evalúa su influencia en la determinación o uso del presupuesto o en la organización interna del regulador. En cambio, en el caso de las entidades reguladas, se examina cuan adecuado es el presupuesto o su organización interna para desempeñar su labor frente a los regulados. Otro ítem importante en el caso de la autonomía frente a autoridades políticas está referido a la participación de partidos políticos en la designación de funcionarios y la vulnerabilidad política de la entidad. En el caso de la autonomía frente a las entidades reguladas, se evalúa la relación entre la especialidad o profesión de los miembros de los órganos de dirección (presidente o miembros del consejo directivo) y el perfil de profesionales requerido en la industria. Por último, tanto para la medición de la autonomía frente a actores políticos como entidades reguladas; se evalúa la influencia externa de ambos tipos de organización sobre la regulación.

Es importante advertir, que cada uno de estos conceptos utilizados para medir autonomía *de facto* no involucra necesariamente una connotación negativa de ciertas actividades que pueda desplegar el organismo regulador con *stakeholders* o entidades públicas; sino debe entenderse como situaciones que, sin las precauciones y salvaguardas necesarias, pueden poner en riesgo dicha autonomía.

**Tabla N° 1. Determinantes de Autonomía ‘De Facto’<sup>6</sup>**

<p><b>Frente a Actores Políticos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flujo de funcionarios hacia y desde regulador hacia a organizaciones (puerta giratoria).</li> <li>- Frecuencia de contactos.</li> <li>- Influencia en el presupuesto.</li> <li>- Influencia en la organización interna.</li> <li>- Participación de partidos en designaciones.</li> <li>- Vulnerabilidad Política.</li> <li>- Influencia externa en la regulación.</li> </ul>
--	--

6 En el Apéndice 1 de Maggetti (2007) se presenta la relación de preguntas específicas que propone dicho autor a fin de evaluar cada uno de los aspectos listados en la Tabla 1.

<b>Frente a Entidades Reguladas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flujo de funcionarios hacia y desde regulador hacia a organizaciones (puerta giratoria).</li> <li>- Frecuencia de contactos.</li> <li>- Presupuesto adecuado.</li> <li>- Organización Interna Adecuada.</li> <li>- Actividad Profesional del Presidente/Miembros del Consejo.</li> <li>- Influencia externa en la regulación.</li> </ul>
-------------------------------------	---

Fuente: Maggetti (2007).

La metodología general utilizada para dar respuesta a las preguntas relacionadas con los ítemes listados en la Tabla N°1, aplicada por dicho autor, consistió en el envío de cuestionarios a directores de agencias reguladoras y el uso de información secundaria. En el presente caso, nos basaremos exclusivamente en información secundaria y de manera especial en los resultados del estudio elaborado en 2019 por la OCDE (2019) titulado "Driving the Performance at Peru's Telecommunications Regulator", elaborado por un grupo de expertos que hizo un examen general del status institucional y organizacional del OSIPTEL.

A fin de que el indicador que se obtenga sea comparable con el calculado para determinar la autonomía formal, se utilizará una escala del 0 al 1; donde 0 indica total ausencia de autonomía mientras 1, plena autonomía. Como categorías intermedias asignaremos un valor de 0.25 en el caso de la evaluación arroje un nivel bajo, de 0.5 si se considera un nivel medio y de 0.75 si se considera un nivel alto de autonomía.

## 2.2 AUTONOMÍA FRENTE ACTORES POLÍTICOS

Siguiendo a Maggetti (2007), el término "actores políticos" que se emplea en el presente artículo engloba tanto a otras entidades distintas de los reguladores, que forman parte del Poder Ejecutivo; como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) o la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) así como el Poder Legislativo y partidos políticos. En tal sentido se busca determinar en qué medida el comportamiento de estos 3 tipos de organización puede afectar la autonomía del regulador.

### – Flujo de funcionarios hacia y desde regulador hacia a organizaciones (puerta giratoria).

El desarrollo de experiencia y habilidades en el sector de las telecomunicaciones por lo general requiere de años de trabajo y/o estudio, indispensables para alcanzar cierto grado de especialización. A pesar de que, durante los últimos años, en el Perú, se han desarrollado programas de pregrado y posgrado vinculados a la regulación, al estudio del sector de las telecomunicaciones y de los esfuerzos desplegados por el OSIPTEL a través de sus cursos de extensión universitaria; el número de especialistas y profesionales con experiencia en regulación continúa siendo limitado. En tal sentido, no debe sorprender la rotación de profesionales con experiencia en esta rama, entre distintas instituciones que tienen competencias en el sector.

Con relación al influjo de profesionales desde otras instituciones públicas hacia el regulador, en la actualidad no existen impedimentos formales para que funcionarios que han laborado en otras organizaciones del Poder Ejecutivo puedan ingresar al OSIPTEL. No obstante, esta figura al menos en los órganos ejecutivos y de dirección, ha sido



poco frecuente<sup>7</sup>. Es importante reconocer como lo hace OECD (2019) que el número de cargos de confianza designados por el regulador es bastante reducido (1.5% del total) y el proceso de selección de profesionales en el regulador se ha basado en competencias institucionales y personales.

En contraste, dado el perfil técnico de gran parte de los funcionarios del OSIPTEL, se aprecia que, durante los últimos años, el flujo de profesionales desde el regulador hacia otras entidades públicas y, en particular, el MTC se ha incrementado. En efecto, se ha observado una presencia creciente de ex funcionarios del regulador en direcciones generales del MTC vinculadas a la regulación y/o supervisión de servicios públicos<sup>8</sup>. Esta tendencia se ha venido observando con cierta regularidad en el último lustro. En virtud de ello consideramos razonable asignar a esta categoría un puntaje de 0.75.

#### – Frecuencia de contactos.

Como menciona OECD (2019), OSIPTEL interactúa con diversas entidades del Poder Ejecutivo así como con el Congreso de la República, a través de distintos canales, en base al llamado “Principio de Colaboración Efectiva”. Estos mecanismos de coordinación o contacto, no son sistemáticos y estructurados, siendo a menudo facilitados mediante canales “ad hoc” basados en relaciones inter-personales:

*The relationship between these entities is governed by the principle of effective collaboration through agreements of inter-institutional collaboration that facilitate activities of co-ordination and mutual co-operation. There are no structured coordination mechanisms with other public administration bodies, including the other economic regulators. Co-ordination is often facilitated rather through ad hoc channels based on personal relationships established between senior officials at OSIPTEL and the public administration bodies. OECD (2019, p. 66).*

Existen diversos espacios de encuentro y colaboración entre funcionarios del MTC y OSIPTEL. Por ejemplo, para la definición de posiciones en foros internacionales como la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) en diversas ocasiones se ha solicitado del apoyo técnico del regulador en aspectos técnicos vinculados con la regulación.

Por otro lado, ha sido común que el MTC solicite al regulador informes técnicos respecto a proyectos de medidas o iniciativas que estén relacionadas con las competencias del regulador.

Si bien OECD (2019) recomienda que estos espacios de relacionamiento sean más sistemáticos y estructurados, no apreciamos que en este aspecto existan riesgos significativos que puedan afectar la autonomía de facto del regulador. Por esta razón, consideramos razonable asignar a este ítem un puntaje de 0.75.

---

7 Ejemplos recientes son el del Presidente de OSIPTEL (2012-2017) que años antes fue Viceministro de Comunicaciones o el de un ex Miembro del Consejo Directivo, quien se desempeñara previamente como Director General de Gestión y Autorizaciones, ambos en el MTC. En ambos casos, sin embargo, la designación en el cargo ocupado en el regulador se dio varios años después de que ambos funcionarios dejaron el MTC; y el tránsito entre ambas instituciones no fue directo sino proveniente de otras instituciones.

8 A la fecha de redacción del presente artículo, el Director General de Políticas y Regulación en Comunicaciones (y su antecesor) y el Director General de Fiscalizaciones y Sanciones en Comunicaciones son ex funcionarios de OSIPTEL.

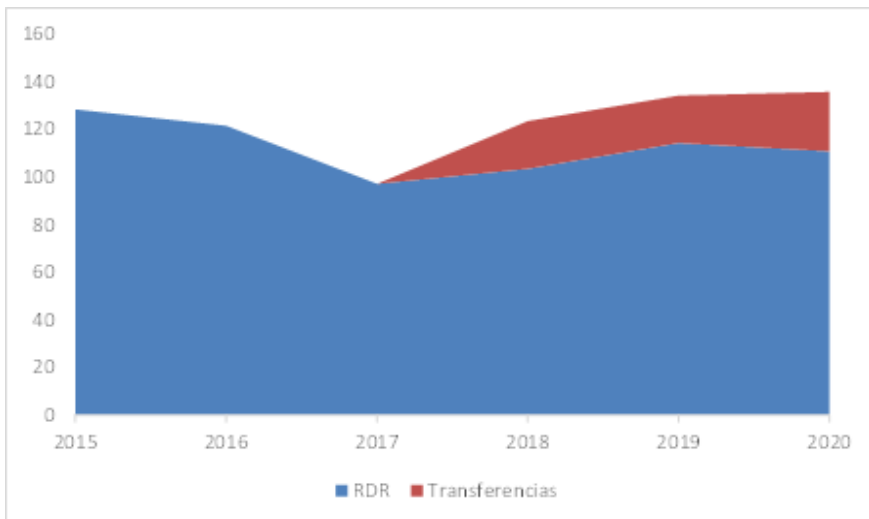


## – Influencia en el presupuesto

Si bien como se señaló anteriormente el artículo 2 de la LMOR confiere a los organismos reguladores de autonomía económica y financiera; en los hechos, OSIPTEL ha venido enfrentando diversas restricciones sobre la disponibilidad y uso de recursos para el cumplimiento de sus funciones. El aporte por regulación establecido en el artículo 10° de dicha Ley puede ascender hasta 1%, sin embargo, en el caso de OSIPTEL este ha permanecido en un nivel del 0.5% desde el año 2002, en que se aprobó el DS 012-2002-PCM, siendo potestad del Consejo de Ministros su modificación. Durante el 2021, mediante DS 134-2021-PCM se ha revisado por primera vez dicho porcentaje el cual se ha elevado niveles entre 0.75% y 0.80% pero solo para el caso de los servicios móviles. Como resultado de ello y de la reducción de la base imponible (los ingresos totales del sector sujetos al pago de este aporte) los recursos directamente recaudados por el regulador se han mantenido estancados durante los últimos años. A fin de hacer frente a las mayores demandas y encargos regulatorios que se verán más adelante, desde el año 2018 los ingresos de OSIPTEL han requerido ser suplementados por transferencias del gobierno central<sup>9</sup>.

Como muestra el Gráfico N°2, los ingresos totales del regulador registraron un incremento sostenido desde el año 2017. Sin embargo, dado que los ingresos por concepto de recursos directamente recaudados del OSIPTEL durante el período 2015 al 2020, se han mantenido relativamente estables (entre S/. 80 millones y S/. 94 millones), a partir del año 2018, las mayores demandas regulatorias, han requerido que dichos ingresos sean suplementados en cerca de S/. 20 millones adicionales (aproximadamente 15% del presupuesto total). Esta dependencia puede involucrar un riesgo para la autonomía económica y financiera del regulador establecida en la LMOR.

**Gráfico N°2. Evolución de Ingresos: Recursos Directamente Recaudados y Transferencias al OSIPTEL (S/. millones)**



9 OECD (2019, p.14) reconoce que actualmente los ingresos del regulador se encuentran restringidos por el gobierno central: "OSIPTEL is entirely funded by resources received from the regulated sector. In practice, its budget has been limited by central government rules that cap the amount received from the sector below what is allowed by legislation, as well as by austerity measures, leaving the regulator feeling under-resourced and unable to manage its funds freely".

Fuente: Consulta amigable – MEF, Elaboración: el autor.

Sin perjuicio de lo anterior, como la mayoría de entidades del Poder Ejecutivo, la ejecución del gasto de OSIPTEL se encuentra sujeta a las normas del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y normativa presupuestal emitida por el MEF.

Por último, durante los últimos años, el MEF ha trasladado los saldos de balance acumulados por los organismos reguladores, entre ellos, OSIPTEL, al tesoro público; afectando con ello de manera importante la sostenibilidad económica del regulador.

En virtud de lo señalado anteriormente, el puntaje asignado a este ítem asciende a 0.0.

#### – **Influencia en la organización interna.**

Como se ha mencionado en el acápite anterior, el nivel de recursos propios con el que cuenta OSIPTEL se ha visto limitado por el gobierno central, lo cual ha obligado a éste último durante los últimos años a transferir recursos a fin de que el regulador pueda hacer frente a la creciente demanda de labores regulatorias y de supervisión. La Tabla N°2 muestra un listado no exhaustivo de funciones adicionales que ha venido asumiendo el OSIPTEL durante los últimos años, basado en información tomada de OECD (2019, p. 68) y que implican mayores niveles de gasto.

#### **Tabla N° 2. Nuevas funciones asumidas por OSIPTEL durante los últimos años**

- Supervisión y administración Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (Renteseq).
- Regulación y Supervisión de la Red Dorsal de la Fibra Óptica (RDNFO).
- Regulación y Supervisión de los Proyectos Regionales (redes de acceso y transporte).
- Supervisión y bloqueo de señales móviles en prisiones.
- Supervisión y regulación de las reglas de acceso aplicables de dinero electrónico.
- Supervisión y regulación de las reglas de acceso para Operadores Móviles Virtuales.
- Supervisión y regulación de reglas de neutralidad de la red.
- Supervisión y regulación de mandatos de compartición de infraestructura.

Fuente: OECD (2019), adaptado por el autor.

Al mismo tiempo, como se observó en el acápite anterior, el OSIPTEL ha enfrentado restricciones financieras lo cual ha impactado en los esfuerzos de la institución para dimensionar la organización y hacer frente a las nuevas necesidades. Así, ante las mayores demandas de labores de supervisión y fiscalización, el OSIPTEL no ha podido incrementar su "tamaño" y se ha visto obligado a reasignar personal entre distintas

funciones.

La Tabla N°3 muestra la evolución del personal de OSIPTEL desde 2014 hasta 2018 reportado en OECD (2019). A nivel general se aprecia una reducción del total del personal de la organización. Sin embargo, se observan reducciones importantes en las áreas “core” de la organización tales como la Dirección de Fiscalización y Supervisión, la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia y en menor medida las áreas de solución de controversias y protección al usuario. Asimismo, se observan reducciones significativas de personal en las oficinas desconcentradas; las cuales se han visto parcialmente compensadas en número por personal de apoyo.

**Tabla N° 3. Evolución del Personal de OSIPTEL (2014–2018)**

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Solución de controversias	37	36	39	37	35
Oficinas desconcentradas	75	76	71	66	45
Fiscalización y Supervisión	79	76	67	53	66
Políticas Regulatorias y Competencia	44	44	44	45	38
Protección al Usuario	29	28	26	25	27
Personal de Apoyo y otros	162	163	149	187	189
<b>TOTAL</b>	<b>426</b>	<b>423</b>	<b>396</b>	<b>413</b>	<b>400</b>

Fuente: OCDE (2019, p. 77), adaptado por el autor.

La información reportada por OCDE muestra que las restricciones económicas y financieras que ha venido enfrentando la organización habrían afectado su capacidad operativa y obligado a hacer ajustes en la asignación de sus recursos, en un contexto de mayor carga de trabajo. Especial mención merece el área de solución de controversias cuya labor se ha visto recargada sustancialmente durante los últimos años debido al aumento significativo de las apelaciones por concepto de reclamos de usuarios.

En virtud de lo anterior, consideramos razonable establecer una puntuación de 0.25 por este concepto.

#### – **Participación de partidos en designaciones.**

A diferencia de otros marcos institucionales como el de Estados Unidos, donde la proporción de comisionados que conforman el Consejo de las agencias reguladoras durante un determinado período presidencial guardan correspondencia con la participación de las

organizaciones políticas<sup>10</sup>; en el caso del Perú, no existe, ni se ha institucionalizado un mecanismo de este tipo en los procesos de designación de los miembros de los consejos directivos de los organismos reguladores.

En efecto, el artículo 6 de la LMOR establece que los Consejos Directivos están conformados por dos miembros a propuesta de la PCM, uno a propuesta del MEF, uno a propuesta del sector al que pertenece la actividad económica regulada (en el caso del sector telecomunicaciones, es el MTC) y un miembro en representación del Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOP). Los procesos de designación se rigen por mecanismos de concurso público, cuyas reglas actualmente están reguladas por el Decreto Supremo N°103-2012-PCM.

Es importante mencionar que el hecho de que los funcionarios designados, hayan sido propuestos por alguna de las entidades mencionadas anteriormente, no los convierte en representantes de los mismos ni los obliga a reportar o coordinar sus posiciones con estos; conservando dichos funcionarios libertad de decisión frente a las temáticas que aborda el regulador.

En virtud de lo anterior, consideramos que en este ítem corresponde asignar un puntaje de 1.00.

#### – **Vulnerabilidad Política**

Han sido relativamente escasos, los episodios de salida de un miembro del Consejo Directivo de OSIPTEL antes del término de su mandato. Es importante recordar que el artículo 6.6 de la LMOR establece como causales de vacancia del cargo de Miembro del Consejo Directivo, el fallecimiento, incapacidad permanente, renuncia aceptada, impedimento legal sobreviniente a la designación, remoción por falta grave e inasistencia injustificada por 3 sesiones seguidas o 5 no consecutivas en el período de un año. Sobre el particular, en los últimos años, se han dado algunos casos de renuncia al cargo de miembro del consejo directivo, por razones personales expresadas en su momento y un caso por falta grave en el año 2012. Debe mencionarse que las faltas graves se determinan luego de un proceso administrativo, en el que se otorga al funcionario el derecho a presentar sus descargos, entre otras garantías de debido proceso, y es conducido por PCM y resuelto por dicha entidad con el refrendo del MEF y el MTC<sup>11</sup>.

---

10 Ver Feinstein B. y Hemel D. (2018) "Partisan Balance with Bite", Columbia Law Review, Vol. 118, N°1; para un análisis del caso de Estados Unidos.

11 Según el Artículo 12 del Reglamento de la LMOR constituyen faltas graves:

- (...) a) La condena por comisión de delitos dolosos, con sentencia firme;
- b) La obtención o procuración de beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros, mediante el uso de su cargo, autoridad o influencia;
- c) La participación en transacciones u operaciones financieras utilizando información privilegiada del Organismo Regulador o permitir el uso impropio de dicha información para el beneficio de algún interés.
- d) Incumplimiento de sustentar su voto singular o en discordia, en tres (3) acuerdos que haya adoptado el Consejo Directivo en el período de un (1) año, en la oportunidad prevista en el numeral 3 del artículo 97 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;
- e) La realización de actividades de proselitismo político a través de la utilización de sus funciones o por medio de la utilización de infraestructura, bienes o recursos públicos, ya sea a favor o en contra de partidos u organizaciones políticas o candidatos.

En consecuencia, puede afirmarse que es poco frecuente la salida de un miembro de Consejo Directivo antes del término de su mandato y, en aquellos casos, que ello ha ocurrido dicha salida se ha enmarcado dentro de lo establecido por la LMOR y su reglamento.

Sin perjuicio de lo anterior, no debe soslayarse un incidente importante ocurrido durante el año 2020 en el caso de OSINERGMIN, regulador que se rige por las mismas normas de la LMOR arriba citadas, y que puede sentar un grave precedente para el resto de organismos reguladores (ver Ruiz (2020))<sup>12</sup>.

Durante dicho año, un accidente que originó la deflagración del gas que trasladaba un camión cisterna en el distrito de Villa El Salvador, cobró 34 víctimas mortales y un gran número de heridos. Pese a que se demostró que las causas del accidente fueron de diversa índole (fallas en el vehículo, desniveles en la pista y los procedimientos seguidos por el chofer), el gobierno atribuyó la responsabilidad de los hechos exclusivamente a OSINERGMIN, debido a aparentes deficiencias en sus procesos de supervisión. En virtud de ello, el Presidente del Consejo de Ministros hizo pública la solicitud de renuncia al Presidente de OSINERGMIN así como a su Consejo Directivo. Tras la renuncia del Presidente de OSINERGMIN, mediante Decreto Supremo N°023-2020-PCM se declaró en reorganización al OSINERGMIN. Este hecho sin duda pone de relieve la influencia de determinados agentes del Poder Ejecutivo a través del uso político de la figura del regulador; lo cual da cuenta de la vulnerabilidad que éstos enfrentan actualmente.

Por dicha razón consideramos que, en este acápite, corresponde asignar un puntaje de 0.25.

– **Influencia externa en la regulación.**

Tal como refiere OECD (2019, p. 65), la LMOR y la Ley 27336 asignan al OSIPTTEL funciones de agencia de competencia, fijación de tarifas, regulatorias, de fiscalización y supervisión, de solución de controversias y solución de reclamos.

**Tabla N° 4 Principales Funciones de OSIPTTEL**

<b>Función</b>	<b>Descripción general</b>
Competencia	Promueve competencia entre los operadores del servicio de telecomunicaciones
Fijación de tarifas	Fija tarifas y estándares de calidad para las empresas de servicios públicos
Regulatorias	Establece reglas y normas, determina infracciones y fija sanciones

f) La demora injustificada en el cumplimiento de sus funciones y/o la inobservancia injustificada de los plazos legales correspondientes que traigan como consecuencia el retraso en el cumplimiento de los plazos legales y/o contractuales en la ejecución de obras bajo el ámbito de regulación del Organismo Regulador”.

12 Ruiz, G. (2020) “Luces y Sombras de la Regulación: las 10 medidas que marcaron la agenda durante el 2020”, Blog de la Maestría en Regulación de Servicios Públicos, <http://blog.pucp.edu.pe/blog/mregulacionsp/2020/12/23/luces-y-sombras-de-la-regulacion-las-10-medidas-que-marcaron-la-agenda-durante-el-2020/> (acceso el 21/04/2021).

Fiscalización	Califica infracciones e impone sanciones
Resolución de Controversias	Resuelve disputas en el sector telecomunicaciones.
Solución de reclamos	Actúa como segunda instancia en la solución de reclamos de usuarios.
Supervisión	Supervisa el cumplimiento de las normas aprobadas por el regulador.

Fuente: OECD (2019, p. 65).

Durante los últimos años, OSIPTEL ha gozado de independencia para la definición de su agenda regulatoria y la aprobación de sus iniciativas. Si bien durante el proceso de desarrollo de sus regulaciones, los Ministerios pueden participar mediante la emisión de opiniones en el marco del proceso de consulta pública, en general, el regulador ha gozado de autonomía respecto de otras entidades del gobierno, en el diseño y aprobación de sus regulaciones.

Del mismo modo, existen un conjunto de iniciativas regulatorias lideradas por el MTC. En este aspecto, si bien OECD (2019, p. 20) reconoce que el nivel de comunicación entre el regulador y el MTC es fluido, también resalta el hecho de que las opiniones del regulador son no vinculantes y que en algunos casos, el Ministerio ha actuado de manera contraria a lo recomendado por OSIPTEL<sup>13</sup>.

Es importante mencionar sin embargo que a partir de 2016 con la aprobación del DL 1310 y el DL 1448 del año 2018, toda regulación que genere o modifique procedimientos administrativos debe pasar por una aprobación de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM. Es importante mencionar además que la normativa de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), establece también la revisión periódica de estas regulaciones por parte de las entidades que las emitan. Si bien el ACR hasta la fecha no ha significado una restricción al nivel de autonomía del organismo regulador, podría potencialmente afectarla en casos de discrepancias entre la PCM y/o OSIPTEL respecto del ACR correspondiente a alguna regulación específica.

Por otro lado, debe mencionarse que recientemente mediante del Decreto Supremo N°063-2021-PCM el gobierno aprobó lineamientos generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante. En su Disposición Complementaria Final Séptima, esta norma establece que en el caso de los organismos reguladores se rigen supletoriamente por lo establecido en dichos lineamientos con la finalidad de mantener coherencia con el proceso integral del AIR Ex Ante y el ordenamiento jurídico. Asimismo, la norma establece que el Consejo Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR) conformado por representantes de la PCM, el MEF y el Ministerio de Justicia, puede emitir recomendaciones con el fin de mantener coherencia con el ordenamiento jurídico. A diferencia del caso del ACR, la lectura de las normas vinculadas con el AIR mostraría que éstas así como las recomendaciones de la CMCR no serían vinculantes para el regulador. Por el contrario, el hecho de que la CMCR pueda emitir recomendaciones reflejaría la

13 OECD (2019, p. 20) "In general, communication between the regulator and the line ministry is constructive and fluid, and by law MTC can solicit technical support from the regulator. OSIPTEL does this regularly and informally before open consultations, relying on the regulator's high level of technical expertise and capacity. Both institutions can provide comments to the other's open consultations. However, OSIPTEL's technical opinions on Ministry consultations are non-binding in nature and in some instances the Ministry has acted contrary to the regulator's recommendations".

voluntad de que entablar una relación de carácter colaborativo entre esta y el regulador, a fin de que las normas que se aprueben guarden armonía con el ordenamiento jurídico.

Por último, debe mencionarse que durante los últimos años, se ha observado un activismo regulatorio creciente del Congreso de la República en temas relacionados con telecomunicaciones. Durante la legislatura 2016-2021, a la fecha de culminación del presente artículo<sup>14</sup> se habían registrado 28 iniciativas legislativas en materia de telecomunicaciones. Algunas de ellas, ya se han materializado en normas aprobadas, como la ley que establece una velocidad mínima garantizada de 70%. Se ha observado que, en este como en otros casos, el poder legislativo no ha recogido los comentarios efectuados por el OSIPTEL, dando lugar a propuestas antitécnicas.

En virtud de lo anterior, se considera que en esta categoría correspondería un puntaje de 0.50.

### **2.3 AUTONOMÍA FRENTE A REGULADOS**

Como se analizó en la sección precedente, otro frente importante que puede representar una amenaza a la autonomía del regulador es el relacionado con la influencia indebida o presión de actores que son sujetos de la regulación. Esta medición tiene la dificultad práctica de distinguir entre aquellas influencias provenientes de los regulados y que forman parte de la interacción regular y orgánica de los procesos regulatorios, de aquellas que pueden traspasar límites éticos o legales. En esta sección se ha procurado hacer dicha distinción, aunque ello no ha sido un ejercicio sencillo.

#### **– Flujo de funcionarios hacia y desde regulador hacia a organizaciones (puerta giratoria).**

En el caso de OSIPTEL, como del resto de la administración pública, actualmente rigen normas aplicables a funcionarios que dejan una institución pública, que les impiden ocupar cargos o prestar servicios a empresas o entidades reguladas en el ámbito específico de su función pública. Tal como lo reconoce OECD (2019, p. 99), la Ley 27588 establece prohibiciones e incompatibilidades para funcionarios o altos funcionarios que hayan tenido acceso a información privilegiada o hayan tenido injerencia en la toma de decisiones regulatoria; una vez que haya cesado su actividad en la organización pública. Estos impedimentos se extienden hasta un año posterior a la culminación de sus servicios en la organización pública. En el caso de OSIPTEL, los directores y altos funcionarios que dejan de laborar en la organización, se encuentran además impedidos de defender, asesorar o trabajar en alguna entidad que se encuentra dentro del ámbito de competencia del regulador, por el plazo de un año. A fin de implementar esta regla, las personas que dejan de laborar en OSIPTEL deben suscribir un documento de compromiso con dichas reglas. Finalmente, los miembros del Consejo Directivo deben suscribir anualmente una declaración de conflicto de interés.

Es importante acotar que esta regulación no impide que luego de transcurrido un año contado desde la salida del regulador, los profesionales que hayan dejado el OSIPTEL, puedan trabajar en empresas que se encuentren bajo el ámbito de competencia del regulador.

Por otro lado, si bien no existen impedimentos formales o normas que regulen la incorporación de personas que formen parte de entidades reguladas como funcionarios de OSIPTEL; en la práctica el flujo de profesionales desde empresas reguladas hacia el

---

14 Al 16/05/2021.



regulador ha sido poco frecuente, en especial, a nivel de funcionarios senior. Ello guarda especial relación con las condiciones económicas que ofrece el regulador comparadas con las que brinda la industria, aspecto que se analiza más adelante.

En virtud de lo anterior, consideramos que el nivel de autonomía correspondiente a este ítem debería ser 0.75.

#### – **Frecuencia de contactos.**

En esta categoría se busca determinar el tipo e intensidad de los contactos inter-personales entre los funcionarios del organismo regulador y ejecutivos de las entidades reguladas; bajo el supuesto de que cuanto más frecuente y cercano sea dicho contacto, mayor sería el riesgo de afectación de la autonomía. Este supuesto debe ser evaluado con cuidado, pues si bien es cierto que la existencia de diversos espacios y oportunidades de contacto entre funcionarios y ejecutivos podría incrementar la posibilidad de que se presenten escenarios de influencia indebida en las decisiones regulatorias; también es indudable que la existencia de instancias de comunicación e intercambio de información con estos y otros *stakeholders* relevantes, permite al regulador contar con insumos y elementos de juicio indispensables para el desarrollo de sus labores.

En este contexto, consideramos que la frecuencia de contactos que ha venido teniendo el OSIPTEL durante los últimos años, en términos generales, ha sido la necesaria para el desarrollo de sus labores. OECD (2019, p. 98) reconoce además la existencia de políticas de OSIPTEL vinculas a la transparencia e integridad de sus funcionarios (código de ética), así como sus lineamientos aplicables a situaciones de conflictos de interés.

Si bien no se aprecia que la frecuencia de contactos, en el caso de OSIPTEL, constituya un elemento que ponga en riesgo su autonomía resulta importante advertir la recomendación planteada por OECD (2019, p.19) en el sentido de que es necesario el diseño de una estrategia más proactiva de relacionamiento del regulador frente a los *stakeholders* a fin de poder comunicar los beneficios de una regulación independiente y mitigar lo que refieren como ‘riesgos externos’<sup>15</sup>. Sobre el particular, en dicho documento, OECD plantea que una estrategia que contribuiría a reducir el riesgo de una afectación de su autonomía consistiría en entablar una comunicación más efectiva con sus *stakeholders* que permita a estos últimos entender la importancia de contar con un regulador independiente, valorando adecuadamente los costos de una potencial intervención ‘política’ sobre la institucionalidad regulatoria.

En tal sentido, consideramos que el puntaje que correspondería en este punto sería de 1.00.

#### – **Presupuesto adecuado.**

---

15 OECD (2019 p. 19) “A more proactive external relations strategy can help stakeholders understand the role and benefits of independent economic regulation and help tackle external risks. A robust external relations strategy, built around communicating the core contributions and impact of economic regulators on the economy, would provide a counterweight to the instability that is outside of the control of the regulatory authority. While independence is important, it does not mean that regulators act in isolation; on the contrary, such a strategy should aim for constructive engagement, setting up an on-going dialogue and building trust. The impact could be amplified by implementing such a strategy jointly, when relevant, with Peru’s other economic regulators. It could contribute to the better understanding of the role of the regulator and the construction of a “no surprises” relationship with other branches of government and the regulated sector that could lay the foundation for addressing more structural shortcomings when the time is right.”

En los acápite correspondientes a la influencia de los actores políticos sobre el presupuesto y organización interna del regulador se pudo apreciar que, pese a que se vienen asignando al regulador de manera creciente funciones adicionales a las establecidas en el marco de sus mandatos centrales, el volumen de recursos obtenido a través de la recaudación del aporte por regulación de OSIPTEL se ha estancado con un ligero aumento decretado recientemente (como se vió en secciones anteriores); lo cual ha obligado a recurrir a transferencias del gobierno central.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que, desde diciembre de 2006, mediante Decreto de Urgencia N°038-2006 se estableció un tope a las remuneraciones de los funcionarios equivalente a 6 unidades de ingreso del sector público. Desde esa fecha, las remuneraciones de los cargos gerenciales del OSIPTEL no se han reajustado. Ello ha hecho que la brecha remunerativa entre regulador y sector privado durante los últimos años se haya venido ampliando de manera significativa. Es importante mencionar que actualmente, un incremento remunerativo de dichos funcionarios debería pasar por el cumplimiento de regulaciones tanto de SERVIR como del MEF. No obstante ello, en la actualidad, dicho incremento difícilmente sería sostenible en el mediano plazo con los recursos que el OSIPTEL viene recaudando. En virtud de lo anterior, consideramos que en este aspecto corresponde un puntaje de 0.25.

#### – **Organización Interna Adecuada.**

Con relación a este ítem, tal como se pudo apreciar cuando se analizó la influencia externa en la organización del regulador por parte del gobierno central; durante los últimos años, se aprecia una gradual reducción del tamaño de la organización, producto de las restricciones presupuestales que ésta ha venido enfrentando. En particular, en áreas sensibles, como la de atención de apelaciones por concepto de reclamos de usuarios, se ha venido un enfrentando un incremento significativo de la carga administrativa que ha obligado a OSIPTEL a desplegar esfuerzos dirigidos a dotar de mayores recursos a dichas áreas, así como a la digitalización de procesos. No obstante ello, existe el riesgo de que estos esfuerzos no sean suficientes, dada la tendencia de los ingresos que recibe el regulador. Igualmente, hemos apreciado que el personal dedicado a áreas "core" de la labor de OSIPTEL (supervisión y fiscalización, así como regulación) se han visto reducidas.

Esta tendencia puede poner en riesgo la capacidad supervisora y regulatoria del OSIPTEL, en un contexto en el cual, durante los últimos años, como se vio anteriormente, se le han venido agregando tareas y funciones adicionales a sus mandatos centrales. Teniendo en cuenta el crecimiento importante que viene experimentando el sector de las telecomunicaciones en el Perú, consideramos que en el caso de este ítem correspondería un valor de 0.5.

#### – **Actividad Profesional del Presidente y Miembros del Consejo.**

El cargo del Presidente del Consejo Directivo de OSIPTEL es a tiempo completo, cumpliendo labores de Presidente Ejecutivo, con funciones claramente especificadas en la normativa. Por su parte, el resto de miembros del Consejo Directivo tienen un régimen de tiempo parcial y participan a través de sesiones que pueden efectuarse regularmente con una frecuencia de dos a cuatro veces al mes (solo dos sesiones son remuneradas), dependiendo de las necesidades de la agenda. Según la OECD (2019, p. 86) esta estructura puede limitar la capacidad de los consejeros de examinar de manera completa y detallada todos los temas sometidos a decisión, en la medida que estos sean tópicos nuevos y complejos.

En cuanto a la ocupación de los profesionales que han desempeñado el cargo de Presidente, históricamente dos de ellos han sido abogados, dos ingenieros y uno economista. En cuanto al resto de miembros del Consejo Directivo también históricamente sus perfiles han correspondido a estas tres profesiones. Previamente, algunos han desempeñado labores en la academia mientras otros se desempeñan en sectores distintos al ámbito de competencia del OSIPTEL.

En términos generales, salvo por la observación puntual planteada por OECD (2019) con relación al régimen de los miembros de Consejo Directivo, en este aspecto, no se aprecian elementos que pudieran configurar un riesgo de afectación de la autonomía del regulador, razón por la cual, consideramos razonable asignar un puntaje a este punto de 0.75.

– **Influencia externa en la regulación.**

El informe de OECD (2019) no reporta riesgos de influencia indebida por parte de las entidades reguladas sobre las decisiones o medidas regulatorias de OSIPTEL. Tras revisar las prácticas del regulador con relación a los procesos de consulta, audiencias públicas, o solicitud de uso de la palabra al Consejo Directivo, entre otras; el informe presenta algunas oportunidades de mejora, entre las que destacan el fortalecimiento de la supervisión del cumplimiento del Código de Ética, mejorar el portal de transparencia institucional a fin de permitir brindar mayor información respecto de las reuniones sostenidas con entidades reguladas y brindar lineamientos y directivas al staff de OSIPTEL vinculadas al tratamiento de este tipo de reuniones a fin de promover un diálogo constructivo con la industria (OECD, pp. 38-39).

En tal sentido, se ha considerado razonable asignar en este acápite un puntaje de 0.75

**3. RESULTADOS Y REFLEXIONES FINALES**

La Tabla N°5 sintetiza los resultados de la evaluación de la autonomía *de facto* de OSIPTEL, detallada en la sección 3, mostrando un nivel de autonomía en la escala del 0 al 1 de 0.58. Estos resultados se explican por los siguientes factores:

- El nivel de autonomía *de facto* respecto de entidades reguladas, es relativamente alto (0.67) en contraste con el nivel de autonomía respecto de autoridades políticas, en particular del Poder Ejecutivo, ascendente a 0.50.
- En el caso de la autonomía respecto de las autoridades políticas, destacan de manera especial, los bajos valores registrados en las categorías relacionadas con influencia en la determinación del presupuesto y organización interna. Asimismo, se ha otorgado un puntaje bajo al factor vulnerabilidad política, vinculado a los precedentes recientes generados por “el caso OSINERGMIN”.

**Tabla N°5. Cálculo de Autonomía *de facto* para OSIPTEL**

	<b>Puntaje</b>	<b>Peso</b>
<b>A De autoridades políticas</b>	<b>0.50</b>	<b>0.50</b>
1 Frecuencia de puerta giratoria	0.75	
2 Frecuencia de contactos	0.75	
3 Influencia en presupuesto	0.00	

4	Influencia en organización interna	0.25	
5	Influencia de partidos en nombramientos	1.00	
6	Vulnerabilidad Política	0.25	
7	Influencia externa sobre la regulación	0.50	
<b>B</b>	<b>De regulados</b>	<b>0.67</b>	<b>0.50</b>
8	Frecuencia de puerta giratoria	0.75	
9	Frecuencia de contactos	1.00	
10	Presupuesto adecuado	0.25	
11	Organización Interna Adecuada	0.50	
12	Actividad Profesional del Presidente/Miembros del Consejo Directivo	0.75	
13	Influencia externa sobre la regulación	0.75	
<b>TOTAL</b>		<b>0.58</b>	

- En el caso de la autonomía *de facto* frente a los regulados, si bien se han registrado niveles relativamente altos de autonomía asociados con influencia externa, frecuencia de contactos o puerta giratoria; constituye un motivo de preocupación la necesidad de dotar al regulador de un presupuesto adecuado y actualizar el nivel remunerativo de sus áreas gerenciales.

Estos resultados evidencian que los niveles de autonomía *de facto* con los que goza el regulador (0.58), son significativamente menores a los registrados en las estimaciones de la autonomía formal (0.66-0.67).

OSIPTTEL históricamente ha sido considerada una isla de excelencia, generadora de conocimiento en materia de telecomunicaciones y una cantera de profesionales de primer nivel. En la medida que los aspectos presupuestales y organizacionales reseñados en este artículo se mantengan o profundicen, se corre el riesgo no sólo de debilitar la labor regulatoria del OSIPTTEL, sino de generar una pérdida gradual del principal activo con que cuenta la organización: sus profesionales y técnicos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Feinstein B. y Hemel D. (2018). "Partisan Balance with Bite", *Columbia Law Review*, Vol. 118, N°1.
- Gilardi F. (2002). "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, 9:6 December, pp 873-893.
- Gilardi, F. y M. Maggetti (2010). "The Independence of regulatory authorities", en *Levi-Faur, David Eds., Handbook of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar
- Levy, B. y P. Spiller (1994). "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics and Organization*, 10(2), pp. 201-246.
- Levi-Faur D. y Jordana J. (2005). "¿Hacia un Estado Regulador latinoamericano? La

difusión de agencias reguladoras por países y sectores” Documentos CIDOB América Latina, N°7.

- Maggetti M. (2007). “De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis” *Regulation & Governance* (2007) 1, 271-294.
- Perez-Reyes R. (2011). “La Autonomía de los Organismos Reguladores”, *Revista de Derecho Administrativo*, Num. 10, Tomo 1, 129-136.
- Quintanilla E. (2004). “Autonomía Institucional de los Organismos Reguladores”, Documento de Trabajo N°14, ESAN, Noviembre.
- Ruiz, G. (2020). “Luces y Sombras de la Regulación: las 10 medidas que marcaron la agenda durante el 2020”, Blog de la Maestría en Regulación de Servicios Públicos, <http://blog.pucp.edu.pe/blog/mregulacionsp/2020/12/23/luces-y-sombras-de-la-regulacion-las-10-medidas-que-marcaron-la-agenda-durante-el-2020/> (acceso el 21/04/2021).
- Ruiz, G. y Granda A. (2015). “Una Estimación de la Autonomía Formal del Regulador de las Telecomunicaciones en el Perú”, *Derechos & Sociedad*, 45, Octubre, pp. 211-226.
- Stigler, G. (1971). “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, N°1, Spring, pp. 1-21.
- Stiglitz, J. (1989). “Markets, Market Failures and Development”, *American Economic Review*, Vol. 79, N°2, May, pp. 197-203.
- Tirole J. y Laffont J. (1993). “A Theory of Incentives in Procurement and Regulation”, The MIT Press.
- Peltzman S. (1976). “Toward a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics* 19, N°2, August, pp. 211-240.
- OECD. (2019). *Driving Performance at Peru’s Telecommunications Regulator, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264310506-en>
- OECD. (2016). “The Governance of Regulators. Being an Independent Regulator”, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>.
- UIT. (2016). “Medición de la Independencia Formal de las Autoridades Regulatorias en Telecomunicaciones utilizando una adaptación del Índice de Gilardi”, Oficina Regional de UIT. Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

## APÉNDICE 1

### PROYECTOS DE LEY SOBRE TELECOMUNICACIONES PROPUESTOS DURANTE LA LEGISLATURA 2016–2021 AL 16/05/21

NUMERO	FECHA	ESTADO	TITULO
07484/2020-CR	8/04/2021	En comisión	Ley para la Inclusión Digital de Estudiantes de Pobreza y Extrema Pobreza con Participación del Sector Privado "Willay Perú".
07222/2020-CR	26/02/2021	En comisión	Ley que regula el uso de Medios Tecnológicos en Telecomunicación como las Redes Sociales Aplicaciones
07132/2020-CR	15/02/2021	En comisión	Ley para la Promoción de la Conectividad y la Calidad de Servicios Públicos de Telecomunicaciones
06883/2020-CR	29/12/2020	En comisión	Ley que Modifica la Ley 27037 sobre Promoción de la Inversión en la Amazonía, que incorporando una Décima Disposición Complementaria, que exonera temporalmente el pago del IGV sobre los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones, por el Covid-19
06757/2020-CR	9/12/2020	En comisión	Ley que modifica la Ley 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones a fin de Promover la Inversión Privada Regulada y Sostenible.
06106/2020-CR	1/09/2020	En comisión	Ley que incorpora los Servicios Públicos de Electricidad, Telecomunicaciones e Internet en los Alcances de la Ley 27037, la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.
05772/2020-CR	13/07/2020	Dictamen	Ley que Acumula Megas de Internet que no se utilizan dentro del Plan Mensual.
05757/2020-CR	13/07/2020	Dispensado 2da. Votación	Ley contra la Violación de Derechos del Consumidor de Servicios de Telefonia Cable e Internet.

05713/2020-CR	7/07/2020	En comisión	Ley que establece la Moratoria en el Sistema Financiero, seguros y Servicios Básicos durante la Declaratoria de Estado de Emergencia.
05582/2020-CR	23/06/2020	Orden del Día	Ley que Promueve la Expansión de la Infraestructura en Telecomunicaciones.
05488/2020-CR	11/06/2020	En comisión	Ley que suspende el Cobro de los Servicios Públicos de Energía Eléctrica, Agua y Alcantarillado, Gas Natural domiciliario, Telecomunicaciones e Internet durante la Declaración de Estado de Emergencia Nacional.
05091/2020-CR	28/04/2020	Dispensado 2da. Votación	Ley que modifica los artículos 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo N°1182, que regula el uso de los datos derivados de las Telecomunicaciones para la Identificación, Localización y Geolocalización de Equipos de Comunicación, en la lucha contra la Delincuencia y el Crimen Organizado.
04866/2020-CR	24/03/2020	Publicado El Peruano	Ley que establece la Moratoria en el Sistema Financiero, seguros y Servicios Básicos durante la Declaratoria de Estado de Emergencia.
04843/2019-CR	24/09/2019	Dictamen	Ley que Modifica los Artículos 5 y 6 de la Ley 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones.
04526/2018-CR	5/07/2019	En comisión	Ley de Telecomunicaciones.
04333/2018-CR	15/05/2019	En comisión	Ley de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y Comunicación.
04305/2018-CR	9/05/2019	Dictamen	Ley que modifica la Ley 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones a fin de Promover la Inversión Privada Regulada y Sostenible.



04102/2018-CR	22/03/2019	En comisión	Ley que Modifica la Ley 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones-OSIPTEL.
04048/2018-CR	15/03/2019	Dictamen	Ley que Modifica el Artículo 114 del Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, a fin de regular la instalación de Cableado de los Servicios Eléctricos y Telecomunicaciones.
03057/2017-CR	19/06/2018	Dictamen	Ley que delimita el Derecho de Servidumbre y de las Instalaciones realizadas por las Empresas Concesionarias de los Servicios Eléctricos y de Telecomunicaciones.
02962/2017-CR	5/06/2018	En comisión	Ley que modifica el Primer Párrafo, Numeral 4 del Artículo 230 del Código Procesal Penal, referido a la Intervención de Comunicaciones y Telecomunicaciones.
02502/2017-CR	6/03/2018	Orden del Día	Ley de Acumulación Justa de Minutos y Megas.
01400/2016-CR	16/05/2017	En comisión	Ley de Uso Compartido de Infraestructura en Telecomunicaciones.
01210/2016-CR	11/04/2017	Publicado El Peruano	Ley de Facilitación de Inversiones en las Zonas Especiales de Desarrollo.
00738/2016-CR	6/12/2016	En comisión	Ley que faculta al OSIPTEL a supervisar la calidad del Servicio de Comunicaciones Postales y a Resolver las Controversias que se susciten entre los concesionarios de los servicios de comunicaciones postales y los usuarios, en segunda instancia.
00579/2016-CR	8/11/2016	Orden del Día	Ley que Promueve la Expansión de la Infraestructura en Telecomunicaciones.
00317/2016-CR	27/09/2016	Orden del Día	Ley que establece disposición complementaria a la Ley 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones.

Fuente: Congreso de la República