

**CONCURSO PÚBLICO PARA LA SELECCIÓN DE LOS POSTULANTES AL CARGO DE
PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE
INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES – OSIPTEL, POR REEMPLAZO**

TEMA DEL ENSAYO

**“Fortalecimiento, desde la regulación, de los derechos de los usuarios de los servicios de
telecomunicaciones”**

AUTOR

Mag. Ing. Luis Montes Bazalar

10 de enero de 2025

1. Introducción

Hoy por hoy, ¿es posible considerar al regulador de las telecomunicaciones del Perú como una entidad protectora de los usuarios y, consecuentemente, de sus derechos como consumidores de servicios públicos y, lo que es más importante, de sus derechos de ciudadanos y constitucionales? ¿Es, al mismo tiempo, el facilitador de la inversión privada que deseamos?

En cualquiera de los casos, los usuarios y las empresas operadoras no tienen el mismo nivel de influencia, representación ni recursos. Y, si bien se ha avanzado mucho durante los treinta años del OSIPTEL, una atención particular y prioritaria ha de establecerse en los derechos de los usuarios para proyectarnos a un desarrollo futuro que -como sabemos- es digital y estará basado en la conectividad.

En ese sentido, la tesis central de este ensayo se contextualiza en el mayúsculo interés nacional del proceso de adhesión del Perú a la OCDE y propone que este reenfoque en los usuarios deba materializar la habilitación del seguimiento y de la evaluación del ejercicio de sus derechos mediante un nuevo Sistema de Derechos de Usuarios (SIDERAL) que integre metodologías y herramientas que catalicen la competencia en el mercado y reorienten los esfuerzos públicos hacia un efectivo empoderamiento ciudadano.

La relevancia de esta propuesta se justifica en las siguientes premisas: desde la posición del usuario, este se caracteriza por su alta fragilidad en las relaciones de poder que los distintos actores del ecosistema mantienen y en que, si bien todos los derechos les son relevantes, distintos contextos y características de los usuarios reorganizan y priorizan aquellos que son más elementales a sus necesidades e intereses, diferenciándolos naturalmente.

Desde la relación entre el usuario y la empresa operadora, es importante notar que la tesis se justifica en que, en la búsqueda de ejercicio de sus derechos, los usuarios enfrentan una serie de obstáculos reales o artificiales generados por algunos agentes con intereses legítimos, pero estrategias desacertadas y, por otra parte, a que la información de los resultados de indicadores clave del regulador no tienen una única interpretación.

Desde la gestión pública, esta propuesta enfatiza que los altos grados de asimetría de información continúan siendo uno de los grandes retos del aparato público para el diseño basado en evidencias y la implementación efectivas de las medidas que las entidades técnico-normativas efectúan. Asimismo, a la

práctica inexistencia de espacios de diálogo consultivo con usuarios que trasciendan a los mecanismos convencionales que el órgano regulador ha venido aplicando.

En esa línea, el desarrollo de este ensayo plantea de forma descriptiva la propuesta de un nuevo Sistema de Derechos de Usuarios (SIDERAL) que integre herramientas, métodos y procesos que se enfoque en revalorar los derechos de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones mediante seis líneas de trabajo:

Finalmente, el desarrollo de este ensayo se organiza en tres partes generales: la primera presenta el contexto que se evidencia en el ejercicio de los derechos de los usuarios incluyendo los procesos en curso de interés nacional y las políticas de Estado que motivan a la acción coordinada; la segunda parte enfatiza y defiende cinco argumentos clave sobre los que se infiere la necesidad de contar con estrategias de carácter innovador y de impactos significativos; por último, se hace una caracterización del sistema propuesto -SIDERAL- como generador de valor en el ejercicio ciudadano del ecosistema digital peruano.

2. Desarrollo expositivo argumentativo

Contexto

El contexto más relevante para el Perú durante los últimos y los próximos años viene dado por el proceso de adhesión del país a la OCDE, condición que homogeneizaría nuestras prácticas, políticas y procedimientos a aquellos de los países más avanzados y de las economías más estables en el mundo. Además, también en el plano de las relaciones internacionales, diversas tendencias de regulación inteligente vienen siendo promovidas y aplicadas desde el sistema de las Naciones Unidas con la Unión Internacional de Telecomunicaciones o el marco regional multilateral.

Asimismo, las políticas de Estado y la Política General de Gobierno en vigor manifiestan de forma explícita la acción pública necesaria de una orientación al desarrollo humano integral y sostenible que asegure la igualdad de oportunidades para las personas, así como un enfoque en el cierre de las brechas de infraestructura y el fomento de las inversiones en las comunicaciones. En ese sentido, el desarrollo humano se basa en el ejercicio pleno de las libertades y derechos de las personas y la conectividad que se materializa gracias a los servicios públicos de telecomunicaciones no es ajena a estas visiones conjuntas del país.

Argumentación

En esa línea, se describirá a continuación los argumentos que fundamentan la tesis que se expone en una estructura que fue adelantada en la introducción y que los agrupa en tres conjuntos: la posición del usuario en el ecosistema, la relación entre el usuario y la empresa operadora, y, las debilidades de la gestión pública. En cuanto al primer conjunto, desde la posición del usuario encontramos dos argumentaciones. La primera de estas es que los usuarios son actores que se caracterizan por su alta fragilidad en unas relaciones de poder históricamente poco equilibradas siendo el último elemento de la cadena de valor de la entrega de los servicios. Algunos parámetros relevantes al respecto, como son el nivel de influencia, una representación efectiva o los recursos de los que disponen permiten consolidar la noción de que la participación del usuario ha sido menor, e incluso marginal, en procesos clave de diseño e implementación de medidas regulatorias del OSIPTEL.

El segundo argumento propone que los usuarios comparten los mismos derechos, pero su orden de importancia de algunos sobre otros depende de sus distintos contextos y características. Ciertamente, se puede apreciar la distinta valoración que un usuario en un entorno rural hiperconectado (por ejemplo, en un distrito de Lima Metropolitana con alta densidad) puede tener frente a uno que se encuentre en una área rural donde sus expectativas son más urgentes y las privaciones al ejercicio de sus derechos más evidentes.

Por su parte, el segundo conjunto de argumentos propone que, desde la relación entre el usuario y la empresa operadora, se pueda notar que los usuarios enfrentan una serie de obstáculos reales (como la falta de cobertura de servicios) o artificiales generados por algunos agentes con intereses legítimos, pero estrategias desacertadas (como la ralentización de portales de generación de quejas) y, sobre esa base, entender que la información de los resultados de indicadores clave (por ejemplo, la cantidad de los reclamos que ha descendido notablemente en los últimos años) no tienen una única interpretación, sino más bien un conjunto de entendimientos contextuales que deben ser resultado de análisis sofisticados que aprovechen la potencialidad de las tecnologías emergentes como la Inteligencia Artificial.

En el tercer conjunto de argumentos, desde la gestión pública, los altos grados de asimetría de información han sido continuamente un reto significativo del aparato público para el diseño basado en evidencias y la implementación efectivas de las medidas que las entidades técnico-normativas efectúan y, sumado a ello, los prácticamente inexistentes espacios de diálogo consultivo con usuarios que sean sustancialmente diferentes a los mecanismos convencionales que el OSIPTEL ha venido aplicando, como son la publicación de la Agenda Temprana o las publicaciones de proyectos normativos de carácter bidireccional generalmente desarrollados en atención a las posiciones de las empresas operadoras.

En línea con lo expuesto, planteados construir la siguiente pregunta: si el enfoque en los derechos de los usuarios es una tarea imprescindible, ¿cómo se mide su cumplimiento? En este punto, ciertamente es funcional el refrán de uso extendido que refiere que no se puede mejorar lo que no se puede medir. Es así como se propone un nuevo Sistema de Derechos de Usuarios (SIDERAL) que se desarrollo para el OSIPTEL e integre un conjunto de herramientas, métodos y procesos que, soportado en las normativa sectorial en vigor, se enfoque en revalorar los derechos de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Naturalmente, el conjunto de derechos de los usuarios en referencia contienen a aquellos derechos específicos, así como aquellos que tienen origen en los instrumentos normativos. Por citar algunos, se cuentan con el derecho a la información clara y transparente, a la libre elección, a la calidad en el servicio, a la atención adecuada al usuario, a la portabilidad numérica, a la seguridad y privacidad de los datos, a la facturación justa, a la continuidad del servicio, a la protección contra publicidad engañosa o a la terminación del servicio en condiciones justas.

Propuesta en materia regulatoria: Sistema SIDERAL

El sistema en referencia, enfocado en el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de derechos de los usuarios y la toma de acción, propone los siguientes instrumentos para materializar su objetivos y su finalidad en las siguientes seis líneas de trabajo:

Línea 1. Propuesta de un indicador de cumplimiento de los derechos de los usuarios

En línea con la tendencia reciente de OSIPTEL hacia la reducción del cuerpo normativo, se propone -como estrategia basada en la información- a la implementación de un indicador de cumplimiento de los derechos de los usuarios que habilite el seguimiento y genere incentivos a las empresas operadoras para competir mediante una perspectiva reputacional. Este indicador buscará destacar a la empresa operadora que mejor cumpla con el conjunto de derechos de los usuarios determinado o que obtenga el mayor puntaje en su desempeño.

Línea 2. Reducción de la complejidad en la normativa de reclamos

Se plantea ejecutar una revisión el Reglamento de Reclamos y otras normativas relacionadas con el objetivo de garantizar y enfatizar claridad, proporcionalidad y un enfoque efectivo en la protección de los derechos de los usuarios. En este proceso, la prioridad y el mayor interés deben ser simplificar estos procedimientos para evitar que los usuarios no desistan de presentar sus reclamos por falta de entendimiento sobre estos.

Línea 3. Fortalecimiento de la descentralización de las campañas informativas

Organizar talleres y sesiones educativas en las regiones es esencial para reducir las brechas de información, especialmente en áreas rurales y alejadas donde los usuarios suelen estar menos informados y empoderados. Además, los centros de atención del OSIPTEL deben ser accesibles a nivel nacional a través de canales digitales y telefónicos efectivos, capaces de brindar asistencia oportuna sin importar la ubicación geográfica del usuario. Esto garantizará que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de manera equitativa.

Línea 4. Política de puertas abiertas y diálogo efectivo para la regulación

Se propone establecer mecanismos inclusivos que permitan la participación activa de los usuarios -y sus asociaciones- en el diseño y la evaluación de políticas regulatorias. Este esfuerzo incluye consultas públicas, encuestas periódicas y foros abiertos donde los usuarios puedan expresar sus opiniones y sugerencias sobre la regulación y la calidad de los servicios. Asimismo, se propone la creación de comités consultivos de usuarios que funcionen como espacios de participación activa y permanente para la retroalimentación del regulador.

Línea 5. Fortalecimiento de los mecanismos de supervisión de calidad automatizados

Para continuar fortaleciendo los mecanismos de supervisión de la calidad del servicio mediante herramientas automatizadas (por ejemplo, sondas o *crowdsourcing*), es fundamental la incorporación de nuevas tecnologías para mejorar los tiempos de recolección de datos, reducir los costos de supervisión y aumentar la cantidad de mediciones realizadas. Asimismo, es crucial que la implementación de estos mecanismos venga acompañada de herramientas adecuadas de visualización, tanto para los funcionarios de la institución como para los usuarios finales de los servicios.

Línea 6. Creación de una unidad de inteligencia de datos para OSIPTEL

OSIPTEL, al igual que el MTC, es una de las principales instituciones del país encargadas de recopilar datos del mercado (operadores, usuarios, procesos internos, entre otros). Toda esta información debe ser validada, sistematizada y gestionada de manera oportuna y eficiente. Para lograrlo, OSIPTEL necesita establecer una unidad o área especializada que lidere, a nivel institucional, la gestión de la infraestructura (física y digital) y el desarrollo de capacidades profesionales relacionadas con los datos.

La Unidad propuesta debe garantizar procesos de calidad, gobernanza y centralización de datos, permitiendo una explotación óptima de la información disponible. Se debe tener en cuenta que una adecuada gestión de

los datos no solo fortalecerá las decisiones regulatorias, sino que también será fundamental para implementar tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial, en el futuro.

3. Conclusiones:

- Este ensayo propone la constitución de un nuevo sistema enfocado en los derechos de los usuarios -denominado SIDERAL- y que contenga líneas de acción estructuradas alineadas con el cumplimiento y el ejercicio de estos.
- El fortalecimiento, desde la regulación, de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones en el Perú que SIDERAL propone, resulta urgente e ineludible en un contexto de constante crecimiento del sector y mayor dependencia ciudadana de la conectividad para el desarrollo. En ese sentido, garantizar información clara, libre elección, calidad, atención adecuada, portabilidad, seguridad de datos, facturación transparente, continuidad, protección contra publicidad engañosa y terminación del servicio en condiciones justas no solo redundaría en beneficios para los usuarios, sino que impulsa la competencia, la productividad y la innovación de parte de las empresas operadoras.
- Es necesario que el OSIPTEL continúe y refuerce los esfuerzos desarrollados en el empoderamiento de los usuarios con acciones específicas que integren el conjunto de líneas que el nuevo sistema SIDERAL propone.

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República del Perú. (1999). Ley N° 27336, Ley de creación de OSIPTEL. Publicada en el Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República del Perú. (2010). Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. Publicada en el Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República del Perú. (2011). Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales. Publicada en el Diario Oficial El Peruano.
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). (2021). Norma sobre la Calidad del Servicio de Internet. Recuperado de: www.osiptel.gob.pe
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). (2021). Directiva sobre los Derechos de los Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones. Recuperado de <https://www.osiptel.gob.pe>
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). (2022). Marco Normativo de Portabilidad Numérica. Recuperado de: www.osiptel.gob.pe
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). (2022). Información sobre Calidad de los Servicios de Internet. Recuperado de <https://www.osiptel.gob.pe>
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2022). Publicidad y Competencia. Recuperado de: www.indecopi.gob.pe
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2022). Información sobre los Derechos de los Consumidores. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe>
- LEY N° 29571.- Código de protección y defensa del consumidor https://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/img_bol08/Codigo%20de%20proteccion%20y%20defensa%20del%20consumidor.pdf
- OSIPTEL: Conoce los diez derechos fundamentales de los usuarios de servicios de telecomunicaciones
<https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/osiptel-conoce-los-diez-derechos-fundamentales-de-los-usuarios-de-servicios-de-telecomunicaciones/>

- OSIPTEL – Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones

<https://www.osiptel.gob.pe/media/aredjrhr/resol172-2022-cd-norma-condiciones-servicios-telecom.pdf>

- Resolución N.º 123-2014-CD/OSIPTEL (y sus actualizaciones).

Reglamento de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones

- Resolución N.º 063-2009-CD/OSIPTEL.

Reglamento General de Tarifas