



LAS SANCIONES NO AFECTAN LAS INVERSIONES: un análisis del regulador de las telecomunicaciones basado en evidencia

La esencia del modelo regulatorio peruano es garantizar que las redes de telecomunicaciones funcionen correctamente y el uso del espectro radioeléctrico contribuya con el desarrollo económico y el bienestar de la población.

Para ello, el OSIPTEL supervisa y regula el mercado con el objetivo de equilibrar los intereses de las empresas, los usuarios y el Estado, principalmente, entre la rentabilidad empresarial y la calidad del servicio, las tarifas adecuadas y el acceso universal a los servicios públicos de telecomunicaciones. Asimismo, procura balancear las inversiones y la sostenibilidad financiera del sector con el crecimiento de la demanda, así como con la creciente diversificación y sofisticación de los usuarios.

Cuando el OSIPTEL identifica algún factor que puede alterar el funcionamiento del mercado, interviene para reestablecer el equilibrio con un conjunto de medidas de política regulatoria (tarifaria, de competencia, empoderamiento de usuarios, etc.) o sancionatoria, como última opción.

Bajo este marco, se examina la hipótesis lanzada al mercado en las últimas semanas, sin que se haya presentado alguna evidencia empírica: ¿el modelo sancionatorio estaría desincentivando la inversión en el sector telecomunicaciones? En la medida en que las inversiones en el sector no se planifican considerando solo el efecto de las sanciones, si no también aspectos estructurales como la rentabilidad, el marco normativo-jurídico predecible y estable¹, condiciones macroeconómicas saludables, entre otros, el análisis debe realizarse en un horizonte de largo plazo.

Las sanciones corrigen fallas del mercado. Posiblemente, por ser tan obvio, se pierde de vista que las sanciones corresponden a fallas, mala calidad técnica o comercial de los servicios de telecomunicaciones de parte de las empresas operadoras, que provocan el descontento y la insatisfacción de los usuarios, que se manifiesta en forma de reclamos y que a su vez son señal de un desequilibrio que exige la intervención del OSIPTEL².

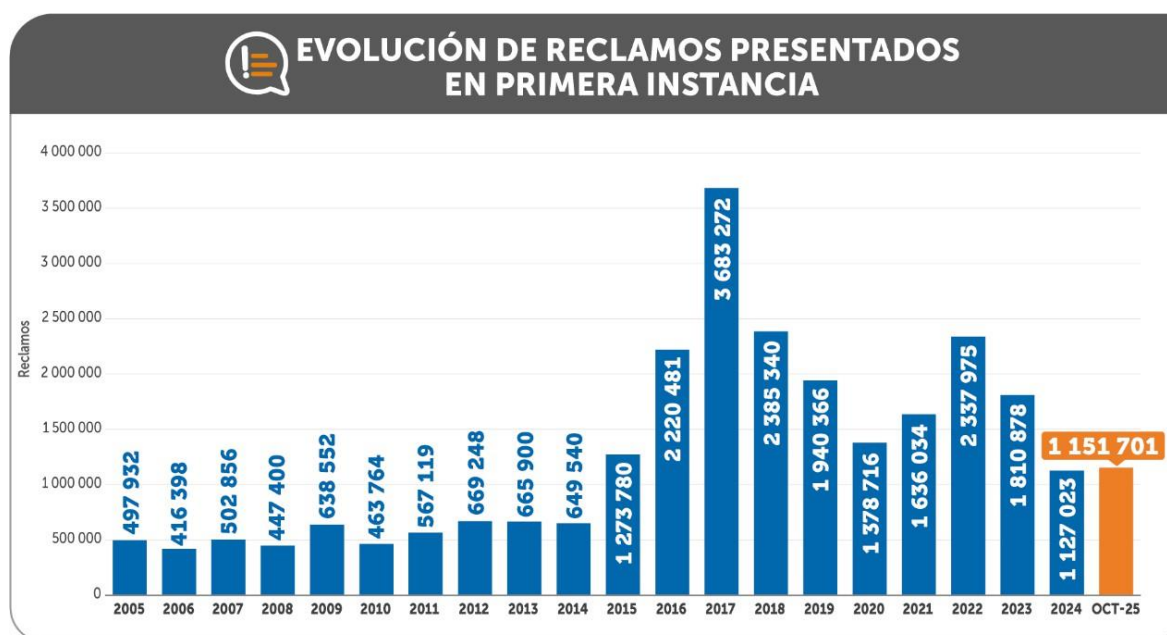
¹ OSIPTEL, desde el año 2019 ha avanzado de manera efectiva en la simplificación normativa y regulatoria que ha permitido reducir en 49% el stock de sus normas vigentes -pasando de 71 a 36 normas en el periodo 2020-2024-, y también ha realizado la revisión integral de un conjunto diverso de normas, cuyo resultado ha implicado la optimización de la carga regulatoria.

Entre los años 2005 y 2014, el número de reclamos llegó a 5.5 millones con un promedio anual de 551 871 por año y un crecimiento de 5.11 % promedio anual. Entre tanto, el número de líneas móviles activas llegó a 31.88 millones al cierre de 2014, creciendo a una tasa promedio anual de 21.4 %, configurando una etapa de rápida expansión, donde es bastante posible que el comportamiento de la red, técnica y comercialmente, presente fallas típicas y comprensibles de esta fase³. Por ello, en el período 2005-2014, el valor de las multas alcanzó 60.7 millones de soles, es decir 6.15 millones de soles por año, configurando una fase de equilibrio.

Evidentemente, el aumento del número de líneas requirió realizar inversiones que para ese lapso (2005-2014) tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 13.2 %, acumulando 23.8 mil millones de soles, que apenas representó el 0.25 % de las multas, lo que permite concluir que la magnitud de las multas impuestas además de no ser significativa, tampoco tuvieron un impacto significativo sobre el valor de las inversiones y mucho menos sobre la sostenibilidad de la industria.

Gráfico n.º 1.

Evolución de reclamos presentados en primera instancia



Fuente: OSIPTEL

El equilibrio se rompió en el año 2015 y duró hasta 2018. Los reclamos llegaron a 9.5 millones, 72 % más que el período anterior, con un promedio de reclamos por año de 2.4 millones, 4.3 veces el valor del lapso precedente y una tasa de crecimiento promedio anual de 50.2 %. Este fuerte incremento hizo que OSIPTEL establezca medidas extraordinarias para brindar una adecuada atención a los reclamos. Para ello, se utilizaron dos herramientas: una política de competencia reputacional, dando información a los usuarios para que eligieran los operadores más eficientes, y medidas sancionatorias.

2 Sin olvidar que una parte de las sanciones impuestas también se originan por incumplimientos normativos por las empresas.

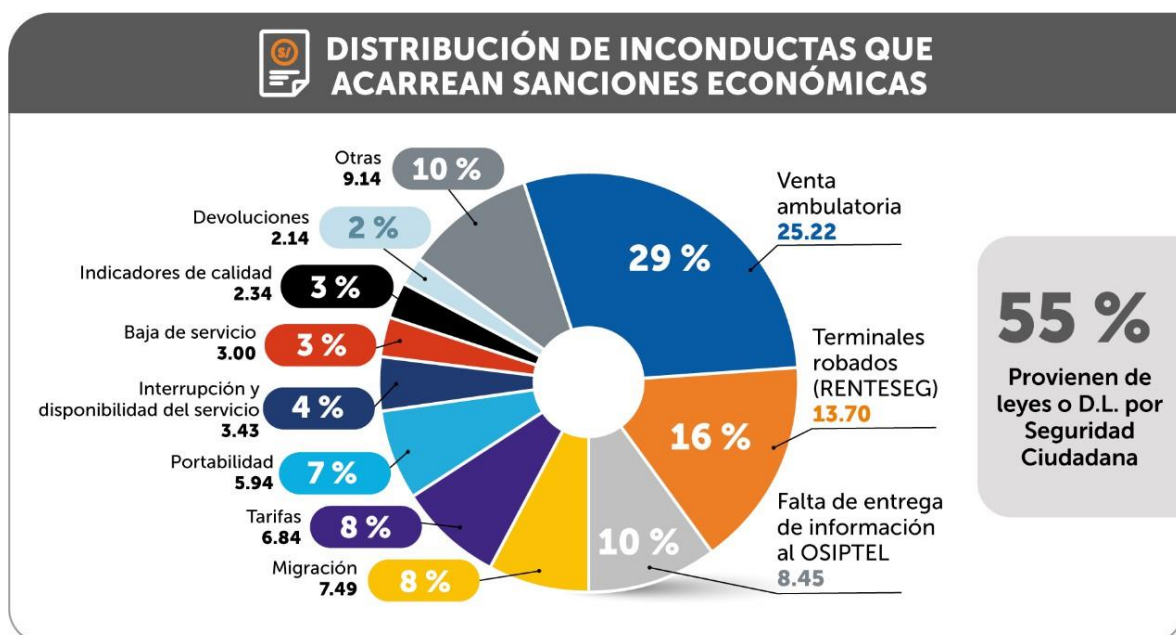
3 Además, dicho período fue uno de alta producción normativa en el sector.

Los datos muestran que el valor de las multas aumentó hasta alcanzar 69.02 millones de soles con un promedio de 17.3 millones de soles, 2.8 veces mayor que el promedio del período precedente. En dicho periodo, las inversiones alcanzaron un monto acumulado de 17 582 millones de soles, con un promedio de 4 375 millones por año, 1.9 veces mayor que el promedio anual del periodo 2005-2014. Asimismo, a fines de 2018, el número de líneas móviles activas ya había superado los 42 millones, 8 millones más que el período precedente, de aquí se colige que, pese al aumento del valor de las multas, las inversiones mantuvieron su tendencia creciente.

Por efecto de la pandemia (2019 y 2020) y la reacción de los operadores por las multas impuestas antes, en el período 2019-2025, si bien se registraron 11.38 millones de reclamos, el promedio de reclamos anual de 1.6 millones fue inferior en 36 % al periodo precedente, sin embargo, en la mayoría de los años, superior al número de reclamos del año 2016. Por su parte, el valor de las multas llegó a 932.3 millones de soles, con un promedio de 133.1 millones, valores superior al período precedente. Sin embargo, como se demuestra en los gráficos n.º 2 y n.º 3, el aumento se debe a la imposición de multas por incumplimientos a las normas de seguridad ciudadana para proteger el bien superior de la vida, y no a multas por calidad o continuidad del servicio, que revela un mejoramiento de los niveles de servicio de las empresas operadoras y un comportamiento fundado al enfrentar problemas inusuales a sus actividades cotidianas.

Gráfico n.º 2.

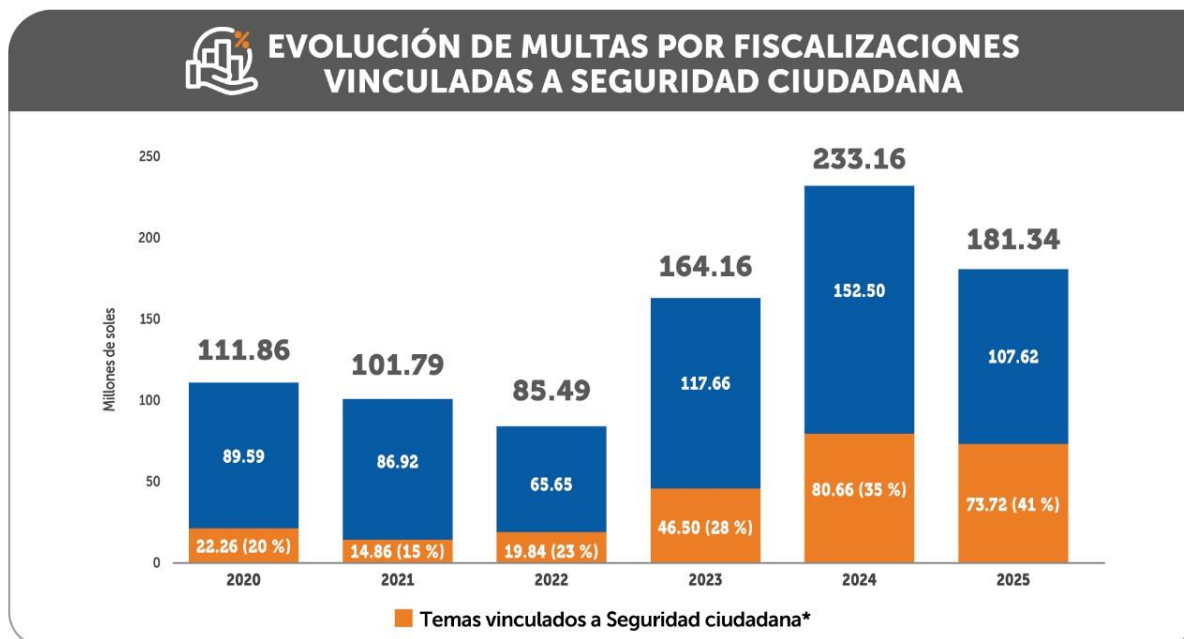
Distribución de inconductas que acarrear sanciones económicas



Fuente: OSIPTEL

Gráfico n.º 3

Evolución de multas por fiscalizaciones vinculadas a seguridad ciudadana



Fuente: OSIPTEL

Nota: Los importes en soles han sido determinados de acuerdo al valor de la UIT establecido para el año o de acuerdo a los montos de multa impuestos en soles. Multas firmes en la vía administrativa, impuestas por la Gerencia General (incluye reconsideraciones y apelaciones de ser el caso).

(*) Incluye multas por infracciones relacionadas a las materias de venta ambulatoria, biometría del vendedor, sistema biométrico o no biométrico, falta de entrega de información al OSIPTEL, información a usuarios, reglamento de fiscalización (negarse a firmar el acta), contratación, portabilidad y contraseña única, terminales robados (Renteseq), conservación de información, activación del servicio, titularidad, contrataciones, registro de abonados y validación de identidad.

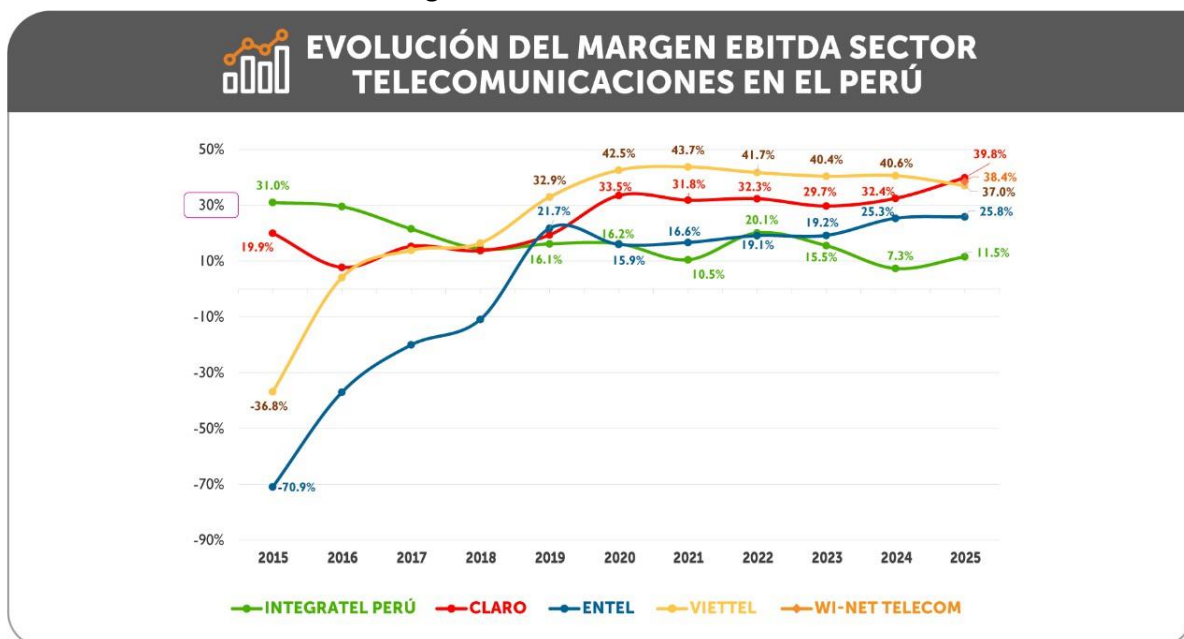
Elaboración: DFI-OSIPTEL

No obstante, en el periodo 2019-2025, el valor acumulado de las inversiones llegó a 27 601 millones de soles, a un promedio anual de 3943 millones de soles⁴, lo que evidencia que no se ha presentado afectación a las inversiones del sector.

Entonces, ¿cómo explicar el continuo dinamismo de las inversiones? Este comportamiento responde principalmente al crecimiento de la rentabilidad operativa del sector medida a través del margen EBITDA, que a fines de 2025, en promedio registró el valor de 30 %, según se aprecia en el siguiente gráfico; y también en el mayor nivel de las utilidades netas de las empresas, como se muestra en los gráficos n.º 4 y n.º 5, que además, han venido acompañados de adecuados niveles de solvencia financiera y generación de flujos que permitirían a las empresas afrontar sus deudas financieras e inversiones.

Gráfico n.º 4.

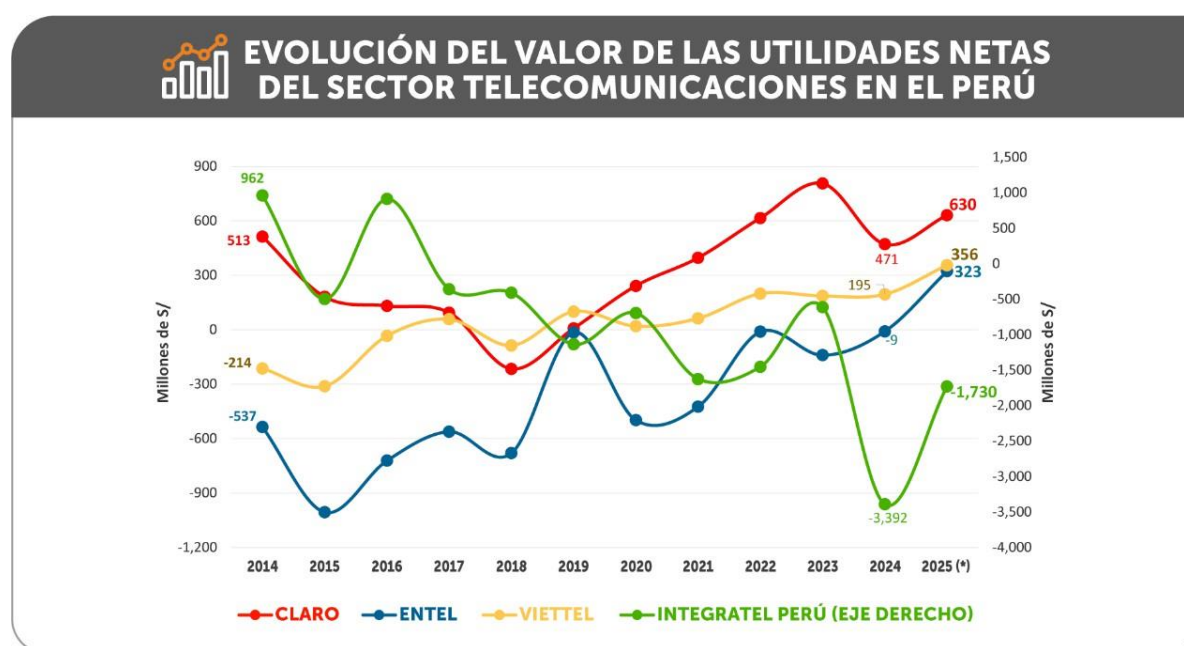
Evolución del margen EBITDA sector telecomunicaciones en el Perú



Fuente: OSIPTEL

Gráfico n.º 5.

Evolución del valor de las utilidades netas del sector telecomunicaciones en el Perú



Fuente: OSIPTEL

⁴ A pesar del ajuste comercial y de inversión de una de las principales empresas operadoras del país.

Pero también, porque la mayoría de las multas impuestas por OSIPTEL son judicializadas y se pagan luego de muchos años de litigios, dejando un flujo libre que posiblemente haya servido para financiar parte de las inversiones. Como las multas financian la expansión de los servicios en áreas rurales y de preferente interés social a través del Pronatel, el retraso en su disponibilidad tiene un alto costo de oportunidad para la sociedad (actualmente, los ingresos por las multas constituyen recursos del Tesoro Público, conforme a lo dispuesto por el Art. 15.3 del Decreto Legislativo n.º 1441- Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería). A partir de la vigencia del Decreto Legislativo n.º 1718 (7/2/2026), la ejecución coactiva de las multas que imponga el Osiptel solo podrá ser suspendida si se interpone demanda judicial y presenta una carta fianza.

En síntesis, la evidencia y el análisis realizado, refutan la hipótesis que el régimen sancionador de Osiptel desincentiva la inversión, y confirma que las decisiones de inversión en telecomunicaciones responden principalmente a variables estructurales: rentabilidad, demanda, competencia, estabilidad macroeconómica, predictibilidad regulatoria, entre otras.