

A	: GERENCIA GENERAL
ASUNTO	: Análisis de Impacto Regulatorio del Proyecto de Norma que modifica el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones.
REFERENCIA	: Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL, que aprueba los lineamientos de calidad regulatoria del OSIPTEL
FECHA	: 27 de febrero de 2020

	Cargo	Nombre
ELABORADO POR	: Especialista de Competencia	Rozzana Loaiza Flower
REVISADO POR	: Subgerente de Evaluación y Políticas de Competencia	Claudia Barriga de Choy
APROBADO POR	: Gerente de Políticas Regulatorias y Competencia (E)	Claudia Barriga de Choy



ÍNDICE

1. OBJETIVO	3
2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA	3
3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	3
3.1. Planteamiento y Evidencia del Problema	3
3.2. Agentes involucrados y efectos del problema detectado	11
3.2.1. Impacto directo sobre los usuarios y abonados	11
3.2.2. Impacto indirecto sobre las empresas operadoras y el OSIPTEL	11
3.3. Permanencia del Problema en caso de no Intervención	12
4. OBJETIVO Y BASE LEGAR DE LA INTERVENCIÓN	12
4.1. Objetivo de la Intervención	12
4.2. Base Legal de la Intervención	14
5. ANÁLISIS DE LAS OPCIONES REGULATORIAS	14
5.1. Descripción de las opciones regulatorias	15
5.1.1. Planteamiento de las opciones regulatorias para mejorar el acceso a información durante la adquisición del servicio	18
5.2. Análisis de impacto en la competencia de cada una de las opciones	19
6. PROPUESTA FINAL	23
7. DIFUSIÓN DE LA NORMATIVA	25
7.1. Antes de la aprobación del proyecto de norma	25
7.2. Después de la aprobación del proyecto de norma	26



1. OBJETIVO

El presente informe tiene como objetivo evaluar la pertinencia de efectuar cambios normativos en el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, TUO de Condiciones de Uso) con la finalidad de atender la problemática relacionada a los problemas de asimetría de información que perjudica a los usuarios y abonados de los servicios públicos de telecomunicaciones.

La legitimidad de la intervención regulatoria, se basa en que la industria ya se encuentra en una etapa de madurez que permite superar el objetivo expansionista, y enfocarse ahora en que el servicio que experimente el abonado sea el idóneo, por lo que se están haciendo esfuerzos para impulsar la calidad, mejorar los procesos, y empoderar al usuarios.

Tal es así que dentro de la misión del OSIPTEL se incluye, entre otros objetivos, el empoderamiento del usuario de manera continua, eficiente y oportuna; y para lograrlo es necesario velar por que estos se encuentren cada vez más y mejor informados, lo cual les permitirá ex-ante elegir los servicios que se ajustan de mejor manera a sus necesidades y tener la capacidad para proceder cuando alguno de los servicios elegidos no cumpla sus expectativas.

2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA

En aplicación de lo dispuesto por la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL, se declara que el presente informe que sustenta la Norma que modifica el TUO de Condiciones de Uso, cumple con los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL

3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

3.1. Planteamiento y Evidencia del Problema

La teoría económica reconoce la existencia de asimetría de información en mercados como el de telecomunicaciones, en el cual existe diversidad de servicios ofertados y una rápida evolución de las condiciones tecnológicas y de mercado. Por ello, en el caso de los usuarios, es difícil que logren acceder a toda la información relevante para tomar decisiones óptimas; e incluso, cuando pudiesen disponer de amplia información, suele existir cierta inercia por mantener el status quo.

Un escenario de información perfecta sería uno en el que:



- i. Antes de tomar la decisión de contratar un servicio, el usuario conozca al detalle sus necesidades y a la vez toda la oferta de planes y servicios disponibles, de modo que pueda comparar los atributos de los mismos y elegir el que más le conviene (información *ex-ante*).
- ii. Al momento de contratar el servicio, el usuario revise y entienda cada una de las cláusulas de su contrato, y conozca la normativa adicional que regula sus obligaciones y derechos, las cuales no necesariamente están recogidas al detalle en el contrato (información *durante*);
- iii. Luego de contratar el servicio, el abonado tenga pleno conocimiento sobre todos los procedimientos que puede realizar, tales como migraciones, portaciones, cambios de titularidad, bajas, altas nuevas, entre otras (información *ex-post*).

La falta de información en alguno de estos momentos sumado a sesgos cognitivos (inercia, falta de interés para informarse) deriva en que incluso en una situación de alta intensidad competitiva, el usuario y/o abonado no puedan beneficiarse efectivamente de esta; y por tanto, que la satisfacción del consumo de los servicios públicos de telecomunicaciones no sea la esperada.

La evidencia que se detallará más adelante muestra que en el mercado peruano de servicios públicos de telecomunicaciones, existe un alto grado de desconocimiento por parte de los usuarios y/o abonados, en cada una de las instancias antes descritas (desconocimiento *ex-ante*, *durante* y *ex-post*).

1. Desconocimiento sobre la oferta disponible (desconocimiento *ex-ante*)

La teoría económica reconoce que existe *per se* un sesgo conductual en los abonados que los hace quedarse en su mismo plan, y que esto es ajeno a los costos de cambio tradicionales, pues incluso con la posibilidad de portarse de operador o migrarse de plan, continúan en situaciones sub-óptimas.

Grubb (2015) señala que en mercados como este donde existe gran complejidad en la información, deriva en una elección sub-óptima, pues a los usuarios les resulta difícil realizar comparaciones, aun teniendo a disposición todas las alternativas. Así, estos pueden elegir incluso planes abiertamente dominados (Bhargava et al. 2005).

Esta rigidez en el comportamiento ya ha sido evidenciada antes por el OSIPTEL. Así, en el informe N° 157-GPRC/2018, Informe de declaración de calidad regulatoria del Proyecto de Resolución que modifica el Reglamento General de Tarifas, ya se reconocía esta inercia mostrando que existe un gran porcentaje de usuarios que se mantiene suscritos a planes dominados. En el cuadro N° 1, se



evidencia que la inercia de los abonados incluso puede llegar a ser mayoritaria. Así, el 71% de los planes de Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica) que contaban con usuarios, era dominada en atributos por otro plan.

Cuadro N° 1: Comparación de Planes Dominados en atributos (actualizado a junio 2018)

	Servicios Móviles		Servicios Empaquetados	
	Planes Analizados	Planes Dominados por Atributos	Planes Analizados	Planes Dominados por Atributos
América Móvil	78	28 (26%)	307	107 (35%)
Telefónica	340	118 (35%)	1086	769 (71%)
Entel	43	18 (42%)	-	-
Viettel	68	22 (35%)	-	-

Fuente: Información del SIRT. Elaboración GPRC-OSIPTEL.

Es decir, el usuario afronta por se costos excesivos al comparar planes tarifarios (Köhler, 2013), pues las empresas cuentan con un exceso de opciones. El sesgo conductual se hace más agudo porque las empresas no ponen a disposición de los usuarios en todos sus canales, todas las ofertas disponibles. Entonces, el usuario finalmente decide solo entre unas cuantas opciones, las pocas que le son ofrecidas más notoriamente en el canal de venta al que acude.

Esta distorsión de información en los distintos canales ya ha sido evidenciada antes por el OSIPTEL. Por un lado, en cuanto a la información publicada en la página web, se ha evidenciado la omisión de información sobre planes tarifarios, condiciones y restricciones; así, por ejemplo, este organismo identificó en agosto de 2019 que la empresa Telefónica no proporcionaba información accesible en su página web sobre los planes (monoproducto y dúo) del servicio de Televisión de Paga¹.

Por otro lado, en cuanto a la información brindada por las empresas operadoras a través de sus aplicativos, se identificó que más de una ofrece la opción de migración hacia un plan próximo pero siempre el de mayor renta, induciendo parcialmente la elección del consumidor, pues no se le brinda información sobre la totalidad de alternativas con las que cuenta el usuario (menor y mayor renta).

¹ Ver Memorando N°344-GPRC/2019 y Carta C. 01792-GSF/2019, recibida por telefónica el 23 de septiembre de 2019.

Por último, en cuanto a la información proporcionada a través de los canales telefónicos, se ha tomado conocimiento de casos en los que los asesores tienden a desincentivar la migración haciendo alusión a la no disponibilidad de planes alternativos a pesar de que estos se encuentran comercializados en la página web de la misma empresa, o imposibilidades técnicas que no cuentan con el sustento correspondiente.

Por lo expuesto, existe un claro problema con la información a la que el usuario puede acceder ex-ante, pues esta puede variar de forma importante entre canales, haciendo que su decisión dependa del canal al que acude dicho usuario.

2. Desconocimiento sobre los servicios que contrata (desconocimiento durante).

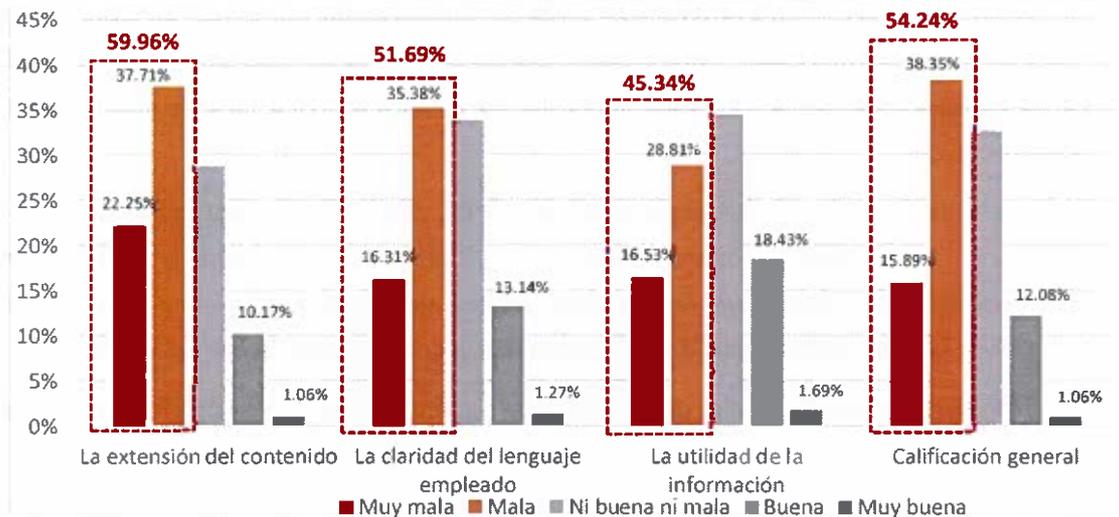
Además del problema de desconocimiento de las opciones ofertadas disponibles, que de por sí lleva al usuario a elegir opciones sub-óptimas, existe desconocimiento de los abonados respecto al o los servicios que contrata propiamente.

La Gerencia de Protección y Servicios al Usuario realizó un sondeo a nivel nacional en los Centros de Atención del OSIPTEL² con el objetivo de medir la satisfacción de los abonados respecto a los contratos del servicio de telecomunicaciones móviles que firmaron. Este sondeo, en primer lugar, evidencia que más del 70% de los abonados afirman que no leyeron el contrato que firmaron, principalmente porque lo consideraban demasiado extenso o complejo (56%) o porque consideraron que no era necesario (20%).

² Sondeo realizado a 525 abonados entre 10 y 25 de Setiembre de 2019.



Gráfico N° 1: Calificación de los usuarios a los modelos de contrato que actualmente vienen comercializando las empresas operadoras (año 2019)



Fuente: Sondeo realizado en Centros de Atención del OSIPTEL de 2019. Elaboración GPSU-OSIPTEL

Algunas de las razones para explicar este alto porcentaje de abonados que no conocen de forma efectiva lo que dice en su contrato son el lenguaje, la heterogeneidad y la extensión del contrato.

- Los contratos emplean un lenguaje jurídico y técnico que resulta de difícil comprensión para el abonado.
- La extensión de los contratos, que en algunos casos puede llegar a 10 páginas, hace que los mismos no puedan ser leídos adecuadamente antes de la firma del mismo, o en algunos casos ni siquiera sean revisados. La heterogeneidad de los contratos implica un mayor esfuerzo en tomar conocimiento de todos los contratos de los diferentes servicios a los cuales tiene acceso.

Cuadro N° 2: Número de páginas de los contratos

	N° de páginas del contrato + anexos	
	Servicios móviles	Servicios fijos
América Móvil	05 páginas	08 páginas
Telefónica	07 páginas	07 páginas
Entel	03 páginas	07 páginas
Viettel	10 páginas	-

Fuente: Contratos de las empresas. Elaboración GPSU-OSIPTEL.



3. Desconocimiento sobre los derechos y obligaciones (desconocimiento ex-post).

Al problema de usuarios que desconocen la oferta total de los servicios que podrían contratar, y que por tanto, se convierten en abonados que hacen elecciones sub-óptimas, y que además no conocen los términos del contrato que firman, se suma el desconocimiento de sus derechos y obligaciones.

Los resultados de la encuesta anual realizada en los años 2018 y 2019 sobre el “*Nivel de satisfacción del Usuario de Telecomunicaciones y Nivel de Conocimiento de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones*” muestran que cerca de dos tercios de los encuestados³ no conocen o conocen poco sobre sus derechos.

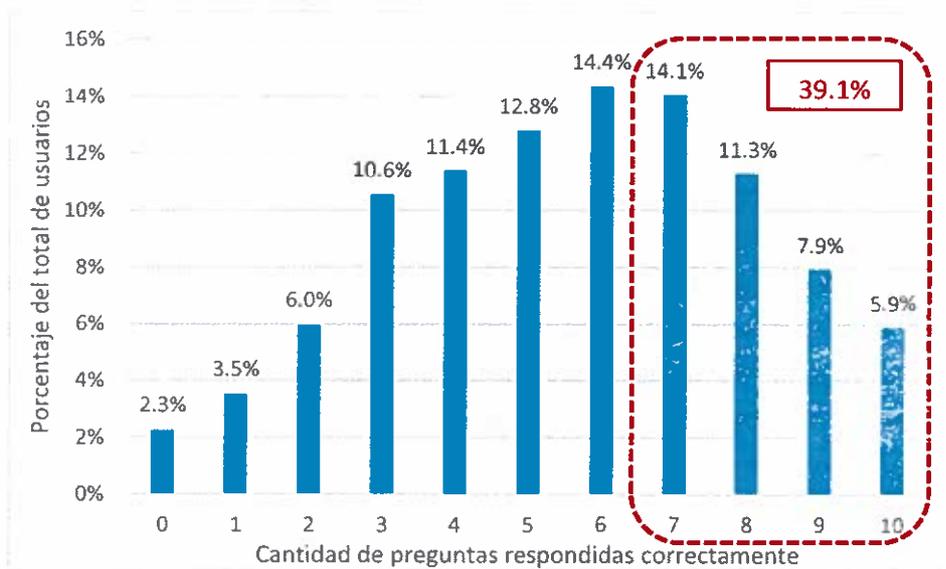
En dicha encuesta se realizan diez preguntas sobre aspectos básicos respecto a los derechos que tienen como usuarios y/o abonados de los servicios públicos de telecomunicaciones, es decir, las preguntas abarcan temas que los usuarios y/o abonados deberían conocer como mínimo para ejercer de manera adecuada sus derechos. Estas preguntas evalúan si los usuarios conocen: las fuentes disponibles para informarse sobre todas las tarifas de los servicios que brindan las empresas operadoras; los procedimientos (requisitos y derechos) cuando desean realizar un reclamo o un procedimiento de migración o portabilidad; y, los mecanismos para acceder a información de interés para el abonado como número de líneas a su nombre, copia del contrato escrito o de voz, estado de su equipo terminal, entre otros.

Como se observa en los siguientes gráficos, únicamente 39% de los encuestados en el año 2018 y 40% en el año 2019 contestaron acertadamente al menos 7 de las preguntas.

³ La muestra de la Encuesta de Satisfacción del Usuario del año 2018 fue de 3,417 entrevistados a nivel nacional, y la del año 2019 fue de 4,224 entrevistados a nivel nacional.

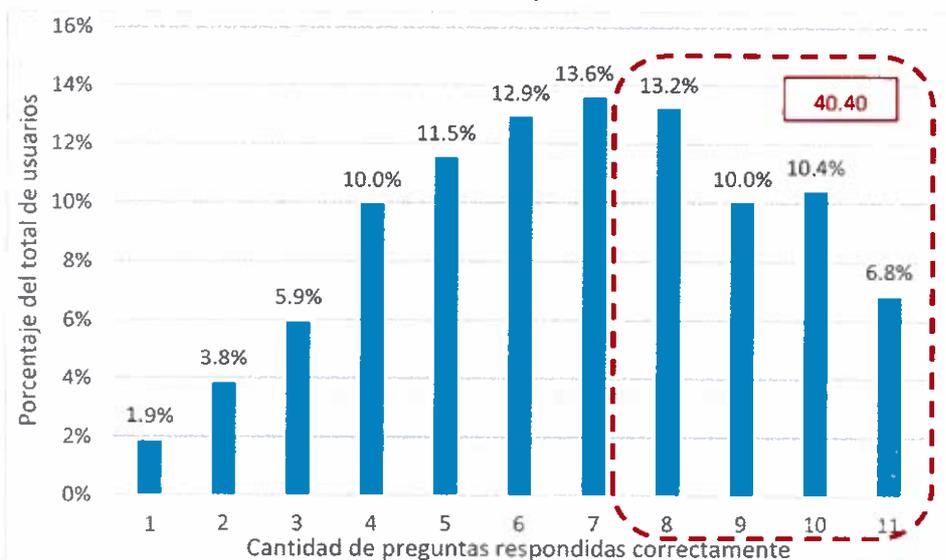


Gráfico N° 2: Nivel de conocimiento de los usuarios acerca de sus principales derechos (año 2018)



Fuente: Encuesta de Satisfacción del Usuario 2018. Elaboración GPSU-OSIPTEL

Gráfico N° 3: Nivel de conocimiento de los usuarios acerca de sus principales derechos (año 2019)



Fuente: Encuesta de Satisfacción del Usuario 2019. Elaboración GPSU-OSIPTEL



Este desconocimiento sobre sus derechos y obligaciones también se ve reflejado en la cantidad de consultas, reclamos y quejas que presentan los usuarios y/o abonados, los cuales evidencian un alto grado de desconocimiento sobre los servicios adquiridos, sobre sus derechos y sobre sus obligaciones y las consecuencias de incumplirlas.

Ejemplos de casos de desconocimiento sobre obligaciones son aquellos en los que los usuarios reportan cobros por reconexión de los servicios. Si el servicio ha sido en efecto cortado por falta de pago, corresponde un cobro por reconexión; reclamos en estos casos demuestran que el usuario no tiene clara la información sobre las penalidades por retraso en los pagos de sus servicios. Otro ejemplo son los casos en los que los usuarios reportan que la empresa operadora les está cobrando una penalidad por terminar su contrato, la misma que se refiere al pago por terminación anticipada de un contrato asociado a la adquisición de un equipo terminal que es otorgado con descuento; o, los casos en los que los usuarios presentan reclamos por cobros adicionales por el uso de Roaming Internacional, pues desconocen que usar sus servicios fuera del territorio nacional implica cobros por Roaming. Estos casos mencionados como ejemplos generan insatisfacción en los usuarios, la que se ve traducida en reclamos formales o por medios informales⁴.

Por otro lado, el desconocimiento de los abonados respecto sus derechos lleva a que estos se mantengan en situaciones sub-óptimas, ya sea porque la elección efectuada no fue la adecuada y esta no satisface sus necesidades; o porque la empresa operadora modifica las condiciones de su servicio y el usuario no encuentra beneficiosas estas nuevas condiciones. En ambos casos, los reclamos formales e informales efectuados por los usuarios muestran que, aun en caso deseen mantener el servicio con su empresa operadora actual, no están obligados a permanecer en una situación sub-óptima pues existen otros planes dentro de la misma empresa a los que pueden migrar.

Por los argumentos antes planteados, se evidencia que existe un problema importante de desconocimiento por parte de usuarios y/o abonados respecto a información relevante para la

⁴ Los reclamos mediante canales informales se refieren a aquellos que son realizados en redes sociales, medios de comunicación, entre otros.



toma de decisiones y disfrute del servicio, el mismo que está presente antes de la contratación, durante la contratación y de forma posterior a la contratación.

En primer lugar, muchos usuarios no conocen efectivamente toda la oferta a la que podrían acceder, y por tanto, se convierten en abonados con elecciones sub-óptimas; en segundo lugar, los abonados, no tienen pleno conocimiento de lo que están contratando propiamente; y, en tercer lugar, no conocen sus derechos y obligaciones, por lo que se mantienen en situaciones que no son satisfactorias para ellos.

Es decir, los usuarios y/o abonados no conocen los derechos y obligaciones que son generales y transversales a todos ni conocen los propios aspectos de su contrato, por lo cual se encuentran en un punto de bienestar sub-óptimo.

3.2. Agentes involucrados y efectos del problema detectado

3.2.1. Impacto directo sobre los usuarios y abonados

El problema antes descrito afecta directamente a los usuarios quienes, antes de contratar, están en una situación de desventaja porque no conocen efectivamente la oferta, ni los derechos y obligaciones transversales, y a los abonados, quienes al momento de contratar no entienden adecuadamente las especificaciones de su propio servicio contratado.

Esto, como se ha descrito en la sección previa, los deja en situaciones que no les permite aprovechar los beneficios de la intensidad competitiva lograda en los mercados de telecomunicación, lo que genera insatisfacción en ellos.

3.2.2. Impacto indirecto sobre las empresas operadoras y el OSIPTEL.

En el caso de las empresas operadoras, el problema los afecta de manera indirecta por los reclamos que hacen los usuarios y/o abonados, y la percepción negativa que se genera sobre ellas. No obstante, el hecho de tener más información que los usuarios y/o abonados, los coloca en una situación más ventajosa, que pueden aprovechar. Por ejemplo, como se indicó líneas arriba, las empresas inducen a los usuarios a la contratación de planes de mayor renta, los cuales otorgan atributos no necesariamente valorados por los abonados.

Por su parte, el problema afecta también de manera indirecta al OSIPTEL por los reclamos formales e informales que debe atender.



3.3. Permanencia del Problema en caso de no Intervención

Para atender el problema de desconocimiento *ex ante*, el OSIPTEL ha venido desarrollando distintos aplicativos web que hacen más amigable la información para los usuarios y/o abonados, tales como el Comparamóvil⁵ y el Comparatel⁶ que son herramientas útiles que permiten que los usuarios puedan comparar una gran cantidad de información de forma didáctica y sencilla.

No obstante, estos esfuerzos por parte del regulador no han sido suficientes, como revelan los sondeos más arriba presentados, y el contenido de los reclamos formales e informales que existen.

Además, el desarrollo de las herramientas informativas no incentiva a las empresas a realizar de su parte todas las acciones necesarias para lograr que sus usuarios estén más informados; es decir, para brindar información más clara, oportuna y precisa a los usuarios y abonados. En ese sentido, de no intervenir, el problema se mantendría y los efectos negativos antes descritos continuarían.

En cuanto al desconocimiento durante la contratación, este prevalecería pues el mercado no tiene incentivos para mejorar el acceso de los usuarios y/o abonados a los términos contractuales que firma. Si bien los términos contractuales son entregados de manera obligatoria a los abonados, ya se ha observado que menos del 30% de ellos realmente lee el contrato, pues este es extenso, de carácter técnico y heterogéneo entre servicios.

4. OBJETIVO Y BASE LEGAR DE LA INTERVENCIÓN

4.1. Objetivo de la Intervención

El objetivo general de la intervención es el de abordar el problema de desconocimiento de usuarios y abonados en cada etapa del proceso de la adquisición de un servicios público de

⁵ El Comparamóvil es un aplicativo web que permite a los usuarios y/o abonados comparar los precios de todos los equipos ofertados por las empresas operadoras, con los precios de los mismos equipos ofertados en otros puntos de venta. Para ellos, el OSIPTEL recoge bimensualmente todos precios por plan de todos los equipos ofertados por las empresas operadoras y los distintos puntos de venta.

⁶ El Comparatel es un aplicativo web que tiene dos funcionalidades. La primera es la calculadora de datos móviles, que arroja la cantidad de datos mensual que cada usuario y/o abonado realmente necesita de acuerdo al uso que se da a este su perfil de consumo. La segunda es un comparador de planes móviles con renta que permite comparar a los usuarios todos los planes de telecomunicaciones móviles disponibles, y elegir el que sea más adecuado para él de acuerdo a su consumo. Una segunda etapa de este comparativo permitirá la comparación de planes de telecomunicaciones internet fijo (monoproducto, en dúos y tríos).



telecomunicaciones, pues se necesita que esté informado efectivamente durante las tres etapas como primer paso para el empoderamiento del mismo.

En ese sentido, los objetivos específicos que una propuesta integral debería abarcar son los siguientes:

i. Objetivo 1: Mejorar el acceso a información antes de adquirir el servicio:

Ex-ante (antes de adquirir el servicio) el usuario necesita acceder de forma efectiva a toda la oferta disponible, de modo que pueda realizar una elección lo más adecuadamente posible, respondiendo a sus necesidades.

ii. Objetivo 2: Mejorar el acceso a información durante la adquisición del servicio:

Durante el contrato del servicio, el usuario necesita tener conocimiento pleno sobre las características del servicio que está contratando, para ello, se requiere que el contrato cumpla efectivamente con ser una herramienta que informe al usuario.

iii. Objetivo 3: Mejorar el acceso a información posterior a la adquisición del servicio:

Posteriormente, el abonado necesita tener información clara y oportuna sobre todos los procedimientos que puede realizar, tales como migración de plan, portabilidad de operador, presentación de reclamos, bajas del servicio, procedimiento en caso de avería, entre otros.

iv. Objetivo 4: Mejorar el acceso a información de manera transversal sobre sus derechos y obligaciones:

Además de manera transversal los usuarios y/o abonados necesitan conocer claramente sus obligaciones para no incurrir en faltas que les generan costos extra, y sus derechos para hacerlos valer cuando sienten insatisfacción con un servicio adquirido o cuando se vulneran los mismos.

Si bien, cada uno de estos objetivos necesita acciones específicas que aborden cada uno de esos problemas específicos, se ha visto por conveniente iniciar los cambios regulatorios vinculados al problema de asimetría de información de los usuarios, mediante una propuesta para atacar el Objetivo N° 2. Esto con la intención de que las intervenciones regulatorias se hagan de manera progresiva, y pueda empezar a atacarse el problema con mayor celeridad.



4.2. Base Legal de la Intervención

La base legal para la intervención del OSIPTEL respecto a la problemática analizada está dada por la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos, Ley N° 27332, modificada por las Leyes N° 27631, N° 28337 y N° 28964, la cual establece en su artículo 3 que el OSIPTEL ejerce, entre otras, la función normativa que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materias de su competencia, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular, referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios, así como la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido por el artículo 24 del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, el Consejo Directivo del OSIPTEL es el órgano competente para ejercer de manera exclusiva la función normativa.

En ese sentido, en virtud de lo dispuesto en el inciso h) del artículo 25 del referido Reglamento, en el ejercicio de su función normativa, este Organismo tiene la facultad de dictar reglamentos sobre las condiciones de uso de los servicios que se encuentren bajo su competencia, incluyendo aquellos aspectos analizados en el presente Informe.

5. ANÁLISIS DE LAS OPCIONES REGULATORIAS

Tal como se señaló en la sección 4.1, el problema contiene más de una arista, por lo que el objetivo final deberá ser un conjunto de cambios normativos los cuales permitan: (i) que el usuario tenga acceso efectivo y oportuno a la oferta comercial vigente, en cada uno de los canales disponibles; (ii) que los contratos informen adecuadamente al usuario sobre las condiciones específicas del servicio que están contratando, y sobre los puntos más relevantes que estos deben conocer; (iii) que la página web de las empresas contenga toda la información necesaria para los abonados, para proceder ante distintas eventualidades (dar de baja un servicio, presentar un reclamo, realizar una migración de plan, realizar una portación de empresa, entre otros); y, (iv) asegurar que el usuario conozca efectivamente sus deberes y derechos.

Para lograr celeridad en la adopción de los cambios normativos, el presente análisis de las opciones regulatorias únicamente se enfocará en aquellas opciones vinculadas al objetivo específico de



mejorar el conocimiento del usuario de las condiciones contractuales del servicio que está contratando.

Así, en esta sección se muestran distintas opciones regulatorias para lograr este objetivo, y posteriormente, se hace un análisis de la pertinencia de aplicar dichas opciones regulatorias, contrastándolas con la opción de no intervenir. Este análisis permite identificar los cambios normativos que, además de ser efectivos para abordar el problema, sean los más simples y los menos costosos para la industria.

5.1. Descripción de las opciones regulatorias

Como se mencionó en la sección 3.1 del informe, actualmente existe un problema de falta de conocimiento de los abonados acerca de las condiciones específicas del servicio que contrata, producto de que los contratos que firman tienen características que hacen difícil que el usuario lea y entienda cada una de las cláusulas que contiene descritas en la sección 3.1, a saber: lenguaje jurídico y técnico, de difícil comprensión; larga extensión del contrato ; y la heterogeneidad entre los distintos contratos de servicios de telecomunicaciones.

Para plantear las opciones regulatorias, se ha revisado en primer lugar, el informe sobre simplificación contractual desarrollado por el *Body of European Regulators for Electronic Communication* (BEREC), el cual está basado en los resultados de una encuesta abierta sobre las variables de información más importantes para los usuarios en cuanto a aspectos tarifarios, condiciones administrativas, entre otros⁷.

En segundo lugar, se ha realizado una comparación internacional respecto al uso de distintos mecanismos que norman los contratos públicos de telecomunicaciones, de modo que las opciones regulatorias que se plantearan más adelante, recogen las mejores prácticas internacionales.

⁷ Este informe forma parte del *pool* de alternativas que BEREC está explorando, como parte de su estrategia 2018-2020 de Empoderamiento del Usuario.



Cuadro N° 3: Comparación Internacional sobre la aprobación de los contratos de abonado.

País	Sobre el Contrato de Abonado	Sobre una Ficha Resumen
Argentina	Es definido por cada empresa operadora La supervisión es ex-post.	No existen
Bolivia	Requiere la aprobación previa de la agencia regulatoria.	Junto con el contrato se incluye una hoja resumen con los términos generales y condiciones para la provisión de los servicios.
Brasil	Es definido por cada empresa operadora La supervisión es ex-post.	No existen
Chile	Se establece un contenido mínimo para cada servicio ⁸ .	No existen
Colombia	Uso de un modelo de contrato único para los servicios móviles ⁹ .	No existen
Ecuador	Es definido por cada empresa operadora La supervisión es ex-post.	No existen
México	Todos los contratos (incluidos los de telecomunicaciones) deben ser aprobados ex-ante por la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor ¹⁰ .	No existen

⁸ El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) de Chile analizó el contenido de cada uno de los contratos de los servicios de telecomunicaciones. Se analizó 49 contratos y sus anexos, y se determinó que muchos contenían imprecisiones y otros incumplían la Ley del Consumidor; por ejemplo, señalaban que existía una penalidad para migrar de un plan a otro. Después de la revisión se determinó que más del 50% de las cláusulas revisadas debían rectificarse, para lo cual otorgaron un mes a las empresas operadoras para subsanar las cláusulas en cuestión. Desde entonces, se dicta el contenido mínimo.

⁹ La Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia, mediante Resolución N° 5111 de 2017, establece el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, en el que se incluyen los "Formatos de los Contratos Únicos de Prestación de Servicios de Comunicaciones" los cuales a su vez comprenden el "Modelo 1. Contrato único de prestación de servicios móviles" y "Modelo 2. Condiciones de generales del servicio prepago".

El modelo para el servicio postpago incluye condiciones sobre roaming, principales obligaciones del usuario, calidad y compensación, limitaciones, cesión contractual, modificación, suspensión y terminación del contrato, pago y facturación, contenido y aplicaciones, portabilidad numérica, larga distancia y cómo comunicarte con el operador.

Para el caso del servicio postpago, se incluyen condiciones sobre precio y saldo, transferencia de saldo, limitaciones, calidad y compensación, portabilidad numérica, desactivación por no uso, principales obligaciones del usuario, roaming, terminación del contrato, contenidos y aplicaciones, y cómo comunicarte con el operador.

En dicha norma, la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia establece la obligación de los operadores de emplear los referidos modelos de contrato, y se especifica que contarán con un espacio en los mismos de libre disposición para que puedan incluir condiciones que caractericen su servicio u obligaciones de las partes propias de su operación pero que en ningún caso podrían ser contrarias o modificar el modelo de contrato, en cuyo caso se tendrían por no escritas. Asimismo, se establece la forma del contrato (tipo y tamaño de letra, espacio entre caracteres, entre otros).

¹⁰ En México las empresas deben presentar su solicitud de registro de sus modelos de contratos en el Registro de Contratos de Adhesión en Línea (RCAL) para evaluación y autorización de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (PROFECO). Se paga una tasa por evaluación y el plazo de evaluación es de 30 días.



País	Sobre el Contrato de Abonado	Sobre una Ficha Resumen
España	Se definen contenidos mínimos para el contrato, y este debe ser aprobado por la agencia regulatoria ¹¹ .	No existen
Francia	Es definido por cada empresa operadora La supervisión es ex-post.	Junto al contrato, se entrega una hoja informativa para cada servicio, en el que se especifica la duración del contrato, el precio mensual, los beneficios incluidos, los precios unitarios de servicios adicionales, las condiciones y el proceso de cancelación, los requerimientos técnicos para el uso del servicio, entre otros
Australia	Es definido por cada empresa operadora La supervisión es ex-post.	Antes de la firma del contrato, se entrega una hoja de resumen con la información crítica del producto ofrecido: descripción exacta de los beneficios ofrecidos, información de las condiciones tarifarias mensuales, números de contacto para asistencia, enlaces donde puede encontrar mayor detalle, y números de contacto en caso de incumplimiento de alguno de los términos del contrato. Además debe ser publicada en sus páginas web, para referencia del usuario.

Fuente: Páginas web de las agencias regulatorias de cada país y Cullen-International.

Elaboración: GPSU y GRPC

Por otro lado, es preciso mencionar que si bien, en el sector telecomunicaciones del Perú no existen antecedentes del uso de fichas informativas; esta práctica se ha extendido en otras industrias. Por ejemplo, en la industria financiera, los bancos, financieras, cajas y cooperativas entregan a los usuarios hojas resumen informativas con las principales características del producto o servicio contratado; ello de conformidad con la Ley N° 28587, Ley complementaria a la Ley de protección al consumidor en materia de servicios financieros y la Resolución S.B.S. N° 8181-2012, Reglamento de Transparencia de Información y Contratación con Usuarios del Sistema Financiero.

¹¹ Los contratos de servicios de telecomunicaciones tienen un contenido mínimo, y requieren aprobación los contratos que regulen las relaciones entre los operadores y los usuarios finales cuando se trate de servicios de comunicaciones electrónicas que tengan la consideración de obligación de servicio público. Principalmente se refiere al contrato relativo al Servicio Universal de telecomunicaciones.

5.1.1. Planteamiento de las opciones regulatorias para mejorar el acceso a información durante la adquisición del servicio.

Tomando como referencia las recomendaciones de BEREC sobre simplificación contractual, y las distintas prácticas contractuales, se presentan a continuación cinco opciones regulatorias, además de mantener el escenario base (no realizar modificaciones respecto a la situación actual).

- Opción 1: Establecer la obligación a las empresas operadoras de utilizar una guía de elaboración del modelo de contrato de abonado.

En este escenario se establecería una serie de lineamientos de cumplimiento obligatorio por parte de las empresas operadoras para la elaboración de los modelos de contrato de abonado que utilizan. De esta manera, se definirían las características que deberían contar estos documentos, tales como información mínima a incluirse, orden de la información, entre otros.

Las características adicionales particulares de sus propios modelos de contrato de abonado podrían adicionarse, siempre que se cumplan en principio los lineamientos de elaboración dados.

- Opción 2: Establecer la obligación a las empresas operadoras de utilizar un único contrato tipo de abonado por cada servicio de telecomunicaciones.

En este escenario se incluiría la obligación de las empresas operadoras de utilizar un único contrato tipo de abonado para los servicios públicos móviles, telefonía fija, acceso a Internet fijo y móvil y radiodifusión por cable.

Este contrato tipo contendría la información, orden y diagrama que establezca el OSIPTEL. De esta manera, se uniformizaría el lenguaje empleado por las empresas operadoras, así como las condiciones contractuales que deben ser de común conocimiento de los usuarios.

Este contrato, además podría estar acompañado de cartillas diseñadas por el OSIPTEL, tales como una cartilla educativa gráfica y/o una cartilla de resumen de obligaciones y derechos u otras similares.

Asimismo, de ser el caso, el OSIPTEL podría modificar el modelo de contrato tipo, en las situaciones en que, producto del desarrollo tecnológico, se deban incluir nuevos términos o condiciones; ello a solicitud de algún interesado o de oficio.

En este caso, las empresas operadoras contarían con una sección donde podrían incluir las condiciones adicionales que consideren conveniente.



- Opción 3: No establecer obligaciones sobre el contrato, y en su lugar, establecer una ficha resumen informativa.

En este escenario no se dictan obligaciones sobre el contrato, pero sí se dicta la obligación de presentar con el mismo una ficha resumen informativa elaborada por el OSIPTEL para los servicios públicos móviles, telefonía fija, acceso a Internet fijo y móvil y radiodifusión por cable. Esta ficha resumen tendría carácter legal, es decir que los usuarios podrían presentar un reclamo si alguna de las especificaciones de dicha ficha se incumplen.

- Opción 4: Establecer la obligación a las empresas operadoras de utilizar una guía de elaboración del modelo de contrato de abonado y a la vez una ficha de resumen informativa.

Este escenario es una combinación de las opciones 1 y 3, es decir además de los lineamientos para elaboración del contrato, se establecería la obligación de entregar la hoja resumen con carácter legal.

- Opción 5: Establecer la obligación a las empresas operadoras de utilizar un único contrato tipo de abonado por cada servicio de telecomunicaciones y a la vez una ficha de resumen informativa.

Este escenario es una combinación de las opciones 2 y 3, es decir además del contrato tipo, se establecería la obligación de entregar la hoja resumen con carácter legal.

5.2. Análisis de impacto en la competencia de cada una de las opciones.

Cada una de las opciones regulatorias se examinaron a la luz de criterios de evaluación cualitativos, con la posibilidad de poder comparar las opciones y elegir la que mayores beneficios netos tenga. Los criterios considerados fueron:

- a) Efectividad de la intervención, o la capacidad de la opción para lograr los objetivos específicos indicados. Este criterio tendrá un peso doble, pues la efectividad considera una solución tanto para los usuarios afectados, como para las empresas operadoras;
- b) Costo para las empresas operadoras, es decir, qué opción hace que las empresas operadoras incurran en menores costos para implementar las acciones necesarias para cumplir con la regulación; y,
- c) Costo Regulatorio – es decir, cuál de las opciones genera menores costos de supervisión/fiscalización o reduce las actividades de administración, supervisión y control relacionadas a cada propuesta.



Para la evaluación de cada criterio, se usan unidades del -3 al 3. El detalle de las unidades usadas se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4: Escala de criterios de evaluación

	+2	+1	0	-1	-2	-3
Alta mejora respecto al escenario base.	Mejora moderada respecto al escenario base.	Ligera mejora respecto al escenario base.	No presenta un cambio sustancial en efectividad o costos con respecto al escenario base.	Ligera desmejora respecto al escenario base.	Desmejora moderada respecto al escenario base.	Importante desmejora respecto al escenario base.
Ahorros importantes frente al escenario base	Ahorros moderados frente al escenario base	Ligero ahorro frente al escenario base		Ligero incremento de costos respecto a escenario base	Incremento moderado de costos respecto a escenario base	Importante incremento de costos respecto a escenario base

El análisis de la puntuación por cada uno de los criterios se describe a continuación:

i. Criterio de efectividad de la intervención.

Este criterio busca evaluar si la opción regulatoria planteada cumple con lograr el objetivo antes definido, es decir, lograr que durante el contrato del servicio, el usuario tenga conocimiento pleno sobre las características del servicio que está contratando.

En ese sentido, si la opción significa que el usuario pueda comprender efectivamente lo que está contratando, esta opción cumplirá con el criterio de efectividad.

En esa línea, la opción 1 lograría mayor efectividad que el escenario base, pues los lineamientos procuran que en el contrato siga unos parámetros establecidos; no obstante, este aún podría contener lenguaje muy técnico o información demasiado densa que el usuario podría no revisar antes de firmar. En ese sentido, genera una ligera mejora respecto al escenario base (+1).

Por su parte, la opción 3 lograría que los usuarios tengan la información más relevante en un hoja resumen de fácil lectura y, al tener valor legal, puedan presentar reclamos o quejas en base a lo ahí indicado. No obstante, al aun tener un contrato largo y técnico, puede que los usuarios opten por no revisarlo y no conozcan partes importantes del contrato, que no están recogidos en la hora resumen. En ese sentido, genera una mejora moderada respecto al escenario base (+2).



En esa línea la opción 2 lograría la mayor efectividad, puesto que un contrato tipo breve asegura que el usuario pueda revisar a profundidad lo que está firmando, y a la vez pueda consultar el mismo cada vez que sea necesario. Además se asegura un lenguaje cercano al usuario, y una extensión suficiente para contener lo que el usuario necesita conocer, sin ser inmanejable para él. Adicionalmente a ello, al ser un contrato tipo, el usuario de cualquier servicio o cualquier empresa estará familiarizado con este contrato, y se ahorrará el costo de aprendizaje. En ese sentido, esta opción representa una alta mejora respecto al escenario base (+3).

La opción 4, al ser una suma de dos herramientas (lineamientos sobre el contrato + ficha resumen), lograría también una alta mejora respecto al escenario base (+3), pues sería altamente efectivo al lograr que el contrato siga unos lineamientos, y a la vez, la hoja resumen con carácter legal sirve para que el usuario conozca lo más importante del servicio contratado.

Finalmente, la opción 5 también significaría una alta mejora respecto al escenario base (+3), pues tendría todos los beneficios del contrato tipo y adicionalmente contaría con una hoja resumen con las principales características.

ii. Criterio de costo para las operadoras.

La opción 5 es la opción más costosa para los operadores pues suma los costos vinculados a la adecuación de sus contratos al contrato tipo, y producción y entrega de fichas resumen de carácter legal a los abonados, es ese sentido tiene una puntuación de -3.

Por su parte, en la opción 4, las empresas operadoras además de asumir los costos vinculados a la producción y entrega de fichas resumen de carácter legal a los abonados, afronta los costos de adecuación de sus contratos en base a los lineamientos y su posterior aprobación, es ese sentido tiene una puntuación de -3.

Las opciones 1 y 2 tienen una puntuación de -2. La opción 1 obtiene este puntaje porque las empresas deben asumir costos de adecuación de sus contratos según los lineamientos y la posterior aprobación de los mismos por el OSIPTEL; por su parte, la opción 2 obtiene este puntaje porque tiene que adaptar sus contratos a un contrato tipo restringido en número de páginas y contenido; sin embargo, este no deberá pasar una aprobación previa pues el contrato tipo es aprobado ex-ante por Gerencia General.

La opción 2 es la menos costosa para los operadores pues si bien tienen que asumir los costos de producción y entrega de fichas resumen de carácter legal a los abonados, no hay obligaciones respecto al contrato, por lo que estos no deben adecuarse. Así la puntuación es de -1.



iii. Criterio de costo regulatorio.

El costo regulatorio que genera la opción 1 abarca, por un lado, la publicación de los lineamientos que deben seguir los contratos y, por otro lado, la aprobación ex-ante de los contratos que cada empresa redacte. En ese sentido, esta opción tiene una puntuación de -2.

El costo regulatorio que genera la opción 2 consiste en la formulación de un contrato tipo por cada servicio. Debido a que es un mismo contrato por empresa, y estas solo tienen que llenar las características propias de cada uno de sus planes y servicios, entonces no sería necesaria una aprobación ex-ante, en ese sentido tiene una puntuación de -1.

El costo regulatorio que la opción 3 consiste en la formulación de las fichas resumen por servicio, en ese sentido tiene una puntuación de -1.

Las opciones 4 y 5 tienen un puntaje de -3, pues suman los costos regulatorios de dos herramientas. En la opción 4 se asumen los costos regulatorios de los lineamientos y de la ficha resumen, y en la opción 5 el del contrato tipo y la ficha resumen.

Los criterios han sido ponderados de la siguiente manera. En criterio de efectividad de la opción regulatoria tiene un peso de 50%, pues de lo contrario la opción no solucionaría el problema detectado, y los otros dos criterios que corresponden a los costos de las empresas y a los costos regulatorios, tienen un peso de 25% cada uno.

A continuación se presenta el cuadro N° 5, con el resumen de la evaluación cualitativa de las opciones formuladas en la sección 5.1, donde claramente se observa que la opción ganadora es la número 2. Esta opción consiste en que la Gerencia General del OSIPTEL apruebe un contrato de abonado tipo para cada uno de los servicios públicos de telecomunicaciones, el cual deberá ser completado por las empresas operadoras para cada uno de sus planes tarifarios.



Cuadro N° 5: Comparación entre las opciones formuladas para mantener informado al abonado sobre el inicio del proceso de portación.

Crterios de evaluación cualitativa	Ponderación	Escenario Base	Opción 1 Lineamientos	Opción 2 Contrato Tipo	Opción 3 Ficha Resumen	Opción 4 Lineamientos + Ficha Resumen	Opción 5 Contrato Tipo + Ficha Resumen
Efectividad	0.5%	0	+1	+3	+2	+3	+3
Costo para las empresas operadoras	0.25%	0	-2	-2	-1	-3	-3
Costo regulatorio	0.25%	0	-2	-1	-1	-3	-3
Resultado de evaluación Cuantitativa		0	-0.50	+0.75	+0.5	0	0

6. PROPUESTA FINAL

Como se ha detallado en las secciones anteriores existe un problema de la asimetría de información que afecta a usuarios y/o abonados ante, durante e incluso después de la contratación de un servicio de telecomunicaciones.

Si bien esto requiere una serie de medidas a tomar, para abordar cada uno de los problemas específicos planteados en la sección 4.1, el OSIPTEL ha considerado conveniente que en esta oportunidad se presente una propuesta únicamente para abordar el problema específico 2, y posteriormente, se desarrollen propuestas adicionales, que logren abarcar de forma integral el problema de asimetría de información. Esto con la intención de lograr celeridad en la adopción de los cambios normativos propuestos por el OSIPTEL, y mejorar desde un primer momento la experiencia del usuario en relación a sus servicios contratados.

Es decir, los cambios estarán únicamente concentrados en la emisión de un contrato tipo de abonado para los servicios públicos móviles, telefonía fija, acceso a Internet fijo y móvil y radiodifusión por cable, que deberán ser empleado por las empresas operadoras de manera obligatoria.

La distribución del contrato, como se detalló en secciones previas, puede estar acompañado de material didáctico educativo diseñado por el OSIPTEL, que deberá acompañar el contrato para facilidad del usuario.



“Artículo 17°.- Modelo de contrato de servicios públicos de telecomunicaciones

Para la contratación de servicios públicos móviles, telefonía fija, acceso a Internet fijo y móvil y radiodifusión por cable, sea que se ofrezcan en forma individual, empaquetada o en convergencia, la empresa operadora deberá emplear el contrato tipo aprobado por el OSIPTEL, según el contenido y forma establecidos por la Gerencia General.

La Gerencia General podrá realizar modificaciones al contrato tipo, previo análisis de las necesidades de modificación, ya sean de oficio o a solicitud de parte. Las modificaciones serán puestas en conocimiento de las empresas operadoras, precisando la fecha a partir de la cual deberá ser utilizada la nueva versión.

Todos los mecanismos de contratación deben prever, como mínimo, la inclusión de la información a que se refieren los numerales (i), (v), (vi), (vii), (x), (xi), (xii), y (xv) del artículo 5, así como el detalle de las tarifas aplicables. Asimismo, en los casos que el contrato se celebre a través de mecanismos de contratación distintos al documento escrito, la información antes indicada deberá estar contenida en dicho mecanismo, con excepción de la relación de las señales de programación que se contratan, las cuales deberán ser detalladas en la comunicación a que hace referencia el artículo 9; de tal manera que permita otorgar certeza de la aceptación del abonado respecto de las estipulaciones a que se refieren los numerales antes mencionados, sin perjuicio de las obligaciones adicionales dispuestas en la presente norma.

La empresa operadora deberá remitir al OSIPTEL para conocimiento y publicación en su página web, una copia del modelo de contrato de abonado correspondiente a cada plan tarifario de cada servicio, independientemente de la modalidad de contratación utilizada, con anterioridad a la fecha de inicio de la comercialización del servicio, así como cualquier modificación al contenido del mismo, incluyendo los cambios en las señales de programación, en el caso del servicio de distribución de radiodifusión por cable.

La empresa operadora se encuentra prohibida de incluir en sus modelos de contrato de abonado cláusulas que no se ajusten a la normativa vigente.

En ningún caso las condiciones incluidas por la empresa operadora en el contrato pueden ser contrarias a las estipulaciones contenidas en los contratos tipo aprobados por el OSIPTEL.

El primer párrafo no resulta aplicable para las contrataciones suscritas en el marco de convocatorias o negociaciones de carácter público o privado en las cuales la oferta ha sido diseñada de manera específica.”



En esa línea sería necesario encargar a la Gerencia General del OSIPTEL la aprobación del contrato tipo para los servicios públicos móviles, telefonía fija, acceso a Internet fijo y móvil y radiodifusión por cable, y fijar un plazo máximo de 90 días calendario para tales efectos.

7. DIFUSIÓN DE LA NORMATIVA

7.1. Antes de la aprobación del proyecto de norma

Durante el proceso de investigación sobre la problemática se remitió cartas a las principales empresas operadoras móviles para conocer su opinión respecto a las alternativas que en un inicio se estaban planteando¹². Es importante mencionar que las cuatro empresas remitieron sus comunicaciones de respuesta¹³.

Luego, conforme al procedimiento ISO para la Emisión de Normas por el Consejo Directivo, la propuesta desarrollada por la Gerencia de Políticas Regulatorias y Competencia del OSIPTEL fue remitida a las distintas Unidades Orgánicas del OSIPTEL para que presenten sus comentarios respecto a la propuesta, los cuales son incorporados en la versión presentada a Consejo Directivo.

Posteriormente, conforme al procedimiento, y por temas de transparencia, el presente análisis y el proyecto de resolución serán publicados para comentarios. De esta manera, las empresas operadoras interesadas tendrán un plazo de quince (15) días calendario para emitir sus comentarios al proyecto. Adicionalmente, la Resolución de Consejo Directivo que establece el plazo para comentarios será publicada en el Diario Oficial El Peruano y en la página web del OSIPTEL.

¹² Las cartas son las siguientes:

- Carta N° 356-GG/2019 recibida el 3 de mayo de 2019 por Viettel.
- Carta N° 357-GG/2019 recibida el 3 de mayo de 2019 por Telefónica del Perú.
- Carta N° 358-GG/2019 recibida el 3 de mayo de 2019 por América Móvil.
- Carta N° 359-GG/2019 recibida el 3 de mayo de 2019 por Entel.

¹³ Las cartas de respuesta son las siguientes:

- Carta N° 2075-2019/DL enviada por Viettel el 14 de mayo de 2019.
- Cartas N° CGR-1127/19 y N° CGR-1425/19 enviadas por Entel, el 16 de mayo de 2019 y el 30 de mayo 2019 respectivamente.
- Cartas N° DMR/CE/N°912/19 enviada el 23 de mayo 2019 por América Móvil responde mediante Carta Presentan comentarios sobre contratos tipo y formato único de reclamos.
- Carta N° TDP-1718-AR-GER-19 enviada el 27 de mayo 2019 por Telefónica del Perú.



7.2. Después de la aprobación del proyecto de norma

Una vez aprobada la versión final de la norma, que incluirá el análisis de los comentarios remitidos por los agentes interesados sobre el proyecto de resolución, se procederá a la publicación en el Diario Oficial El Peruano y en la página web del OSIPTEL.

Es preciso señalar que cualquier cambio en el contrato tipo deberá ser aprobado por la Gerencia General del OSIPTEL y remitido a las empresas operadoras, a las cuales se les otorgará un periodo de adecuación que será definido por la misma Gerencia General.



Claudia Barriga Choy
Gerente de Políticas Regulatorias y
Competencia (E)

