

# QUINCENARIO

Boletín AFIN N° 274

Viernes, 30 de abril de 2021



**afin**  
Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

<http://www.afin.org.pe>

**3**

## ¿SABÍAS QUE?

Algunos impactos del sector telecomunicaciones

**4**

## ECONOMÍA

Situación del mercado de televisión paga en Perú

**9**

## LEGAL

Análisis del impacto regulatorio para todas las normas del Poder Ejecutivo



# ¿SABÍAS QUE?

**12 000**

empleos directos y  
cerca de **100 000**

empleos indirectos  
genera el sector de las  
**telecomunicaciones** en  
nuestro país.

Además, el impacto  
positivo de **conectarse  
a Internet** en los  
ingresos de los hogares  
asciende a **S/ 275.8**

promedio mensual en  
zonas urbanas y de

**S/ 390.9**

en áreas rurales.

**Fuente:** Reporte “Una agenda digital para el desarrollo de Perú” de la Asociación Interamericana de Empresas de las telecomunicaciones.

# ECONOMÍA

**Situación del mercado de televisión de paga en Perú**

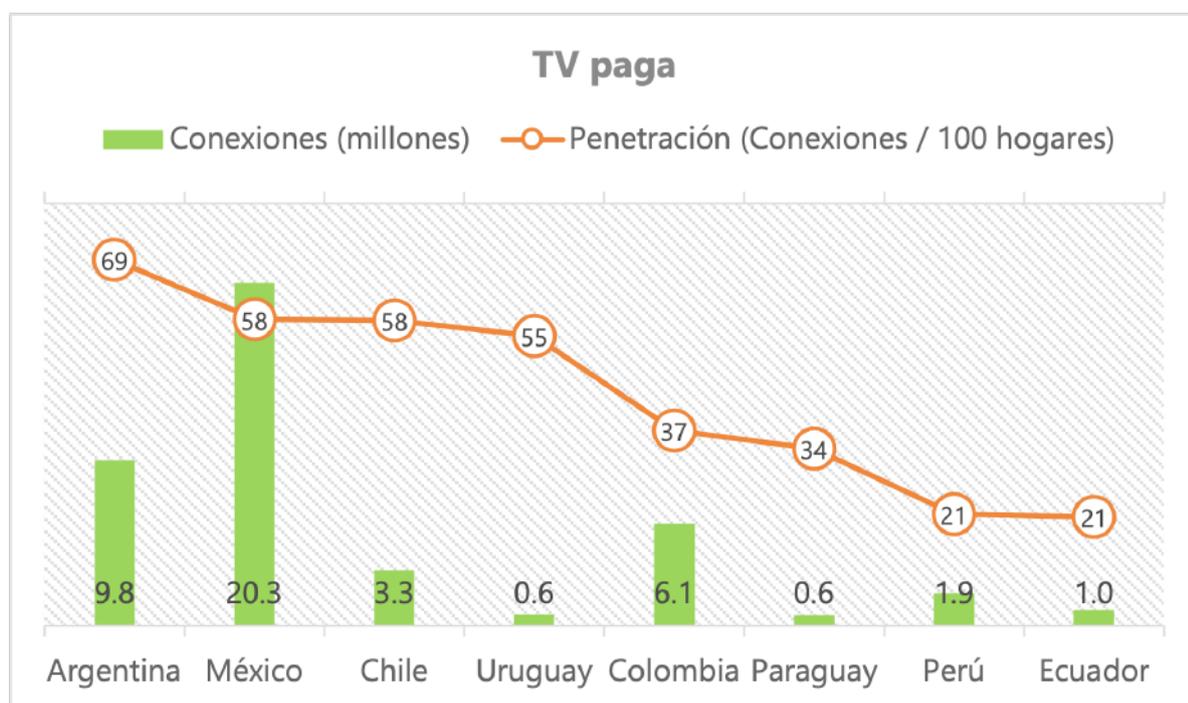


# Situación del mercado de televisión de paga en Perú



Por:  
Yovanna Ramírez  
**Jefa del área económica - AFIN**

Con apenas 21% de hogares con acceso al servicio de TV paga (1.94 millones de conexiones), Perú se encuentra muy por debajo de Argentina, México, Chile y Uruguay, donde la penetración supera el 50%.



**Nota:** Argentina al tercer trim. 2020; México y Uruguay a junio 2020; Chile, Colombia, Perú y Ecuador a diciembre 2020; Brasil a enero 2021; y Paraguay al 2019

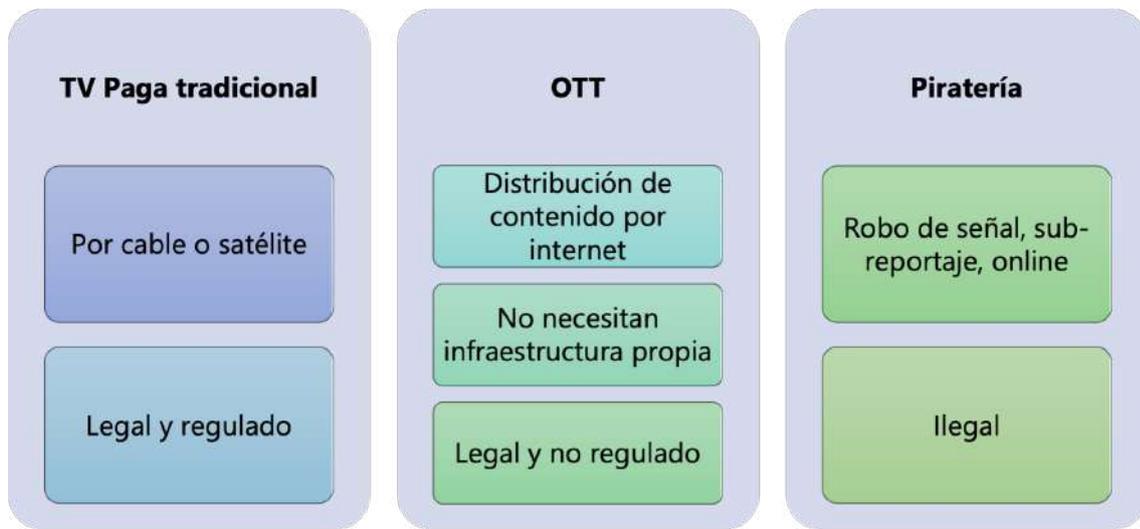
**Fuente:** ENACOM, ITF, SUBTEL, URSEC, INE Uruguay, CRC, DANE, OSIPTTEL, ANATEL

**Elaboración:** AFIN

Asimismo, el sector de TV paga se está adaptando y reinventando para hacerle frente a los servicios OTT1 que, según un estudio de Business Bureau2, son utilizados en el 7% de hogares de forma exclusiva, mientras el 18% emplean ambos servicios. Solo el 13%, tiene, únicamente, TV paga. No obstante, el enemigo común de ambos servicios es la piratería.

1. Over The Top. Servicios de contenido a través de internet, sin implicancia de los operadores de servicios de telecomunicaciones. Ejemplo: Netflix, Disney+, Amazon Prime, entre otras.

2. Business Bureau, Mercado TV Paga & OTTs 2020.

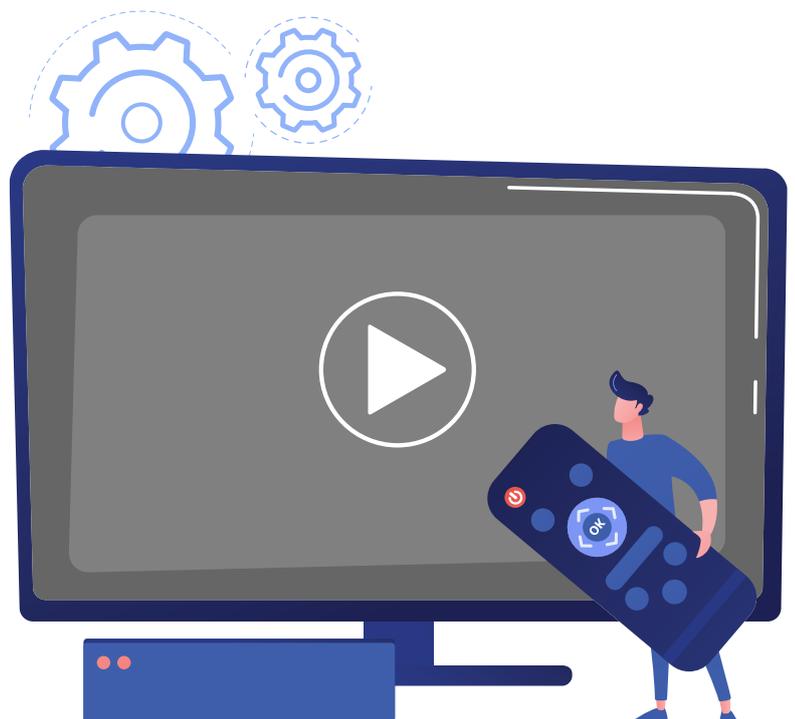


Fuente: DN Consultores  
 Elaboración: AFIN

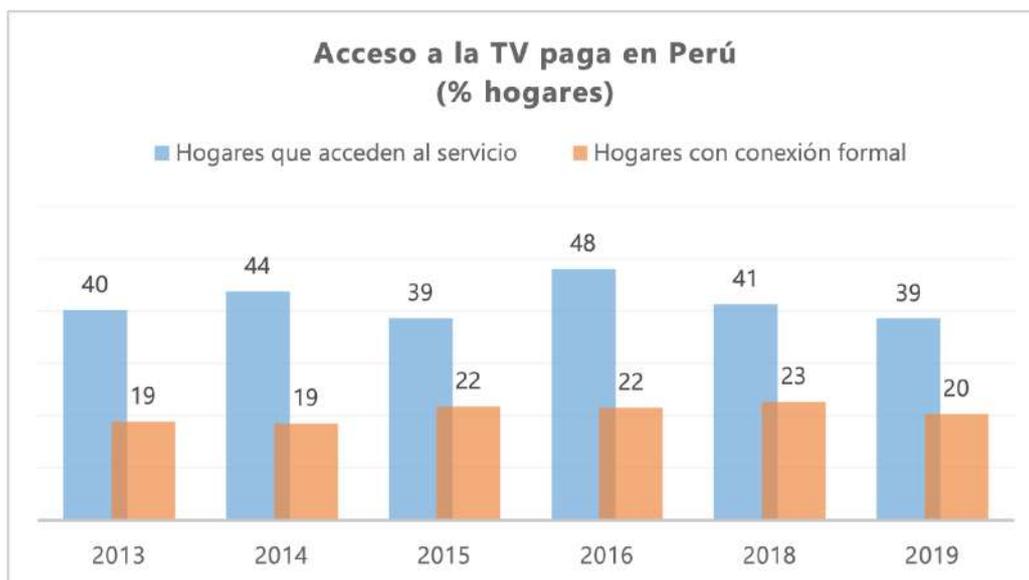
Las cifras oficiales evidencian la magnitud de la piratería en la TV paga. En el 2019, más de 3.78 millones de hogares tenían el servicio, según la ERESTEL<sup>3</sup>, aunque el OSIPTEL registró solo 1.99 millones de conexiones. Es decir, cerca de la mitad eran informales.



**Los usuarios de servicios piratas se arriesgan a recibir servicios de mala calidad sin posibilidad de reclamo y en muchos casos se exponen a estafas y al robo de datos bancarios.**



3. Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones 2019. A cargo del OSIPTEL.



Cabe destacar que existen varias fuentes de piratería. En la actualidad, los robos de señal se dan por la redistribución ilegal de señal, el uso de dispositivos receptores satelitales (como los equipos FTA<sup>4</sup>), así como los casos de piratería online. Adicionalmente, el MTC estima que el 29% de abonados del servicio de TV paga tendría un servicio no declarado.

Una industria de red, como la TV paga, requiere mayores clientes para reducir el pago individual. La informalidad evita que los precios bajen y, generando un círculo vicioso, desmotiva el acceso a los hogares con menor capacidad de pago.

La piratería impacta no solo a los usuarios legales que ven afectada la calidad del servicio que reciben, sino también a los operadores, que no logran compensar los altos costos fijos que deben asumir; así como a los creadores de contenido y al Estado, que no reciben el pago de derechos e impuestos, respectivamente.

La piratería de TV Paga genera pérdidas de US\$ 72 millones anuales al Estado y US\$ 171 millones al sector privado, según estimaciones del MTC.

Los usuarios de servicios piratas se arriesgan a recibir servicios de mala calidad sin posibilidad de reclamo y en muchos casos se exponen a estafas y al robo de datos bancarios. Mientras que los usuarios de servicios formales reciben la transmisión continua y estable de contenido (lo que resulta particularmente relevante en el contexto de teleeducación de la estrategia de Aprendo en Casa), disponen de canales para la atención de reclamos e incluso pueden recurrir a instancias de protección al consumidor. Además, pueden efectuar sus pagos por medios seguros y no arriesgan su data personal.

Finalmente, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones de la OEA<sup>5</sup> tiene algunas recomendaciones para combatir la piratería en sus países miembros, las cuales, esperamos, nuestras autoridades implementen próximamente:

4. Free to air. Equipos de recepción satelital.

5. OEA/CITEL. Televisión por suscripción. Las mejores prácticas internacionales para combatir el fraude de la señal de televisión. [https://www.citel.oas.org/en/SiteAssets/About-Citel/Publications/flipbook\\_e.pdf](https://www.citel.oas.org/en/SiteAssets/About-Citel/Publications/flipbook_e.pdf)

- Desarrollar un marco legal que permita combatir la fabricación, importación, distribución, arriendo, comercialización, promoción, instalación, puesta en circulación y/o uso de dispositivos ilícitos<sup>6</sup>.
- Desarrollar un marco legal que permita sancionar la elusión, evasión, inutilización, y/o supresión de las medidas tecnológicas de seguridad dispuestas por los titulares de las señales de TV satelital por suscripción y/o los titulares de los contenidos de dichas señales.
- Concentrar los mayores esfuerzos en el control de las etapas previas al uso de dispositivos ilícitos por parte del usuario final.
- Establecer un marco de controles adecuados que garantice la correcta homologación de los equipos como requisito para su ingreso. Las autoridades podrán requerir que la industria colabore en el control del ingreso de los equipos, proveyendo un equipo especializado independiente al que las autoridades podrán recurrir para determinar tal homologación.
- Establecer disposiciones que garanticen que los equipos decodificadores con capacidad para descifrar señales codificadas solo podrán ser importados por operadores autorizados de televisión paga, cuya licencia los habilita a tal importación.
- Definir los procedimientos para identificar los dispositivos ilícitos.
- Desarrollar un sistema de seguimiento para conocer la trazabilidad de los dispositivos
- Desarrollar un sistema de canalización de denuncias ante la constatación de prácticas fraudulentas relacionadas con la fabricación, importación, arriendo, comercialización, distribución, promoción, instalación, puesta en circulación y/o uso de dispositivos ilícitos.
- Combatir las comunicaciones comerciales de promoción de dispositivos ilícitos.
- Establecer un sistema de sanciones adecuadas ante la detección de incumplimientos dentro del marco legal vigente o a implementar.
- Perfeccionar la actuación y coordinación de las distintas oficinas estatales y operadores privados involucrados en las actividades anteriormente mencionadas.
- Propiciar la armonización de políticas vinculadas al control de este fraude entre los Estados Miembros de CITEC.

6. En ese sentido, el MTC debería pronunciarse para que los equipos IPTV sean declarados mercancía restringida, tal como sucedió con los equipos FTA.



# LEGAL

**Análisis de impacto  
regulatorio para todas  
las normas del poder  
ejecutivo**

# Análisis de impacto regulatorio para todas las normas del poder ejecutivo



Por:  
Aldo Chirinos  
**Jefe del área legal - AFIN**

En septiembre de 2018 se publicó el Decreto Legislativo (DL) N° 1448 que aprobó medidas adicionales de simplificación administrativa y establecía la creación de nuevos instrumentos para el proceso de mejora de la calidad regulatoria, entre estos el Análisis de Impacto Regulatorio (en adelante, AIR) Ex Ante y Ex Post.

Es necesario recordar que, mediante DL N° 1310, el Poder Ejecutivo creó la figura del Análisis de Calidad Regulatoria (en adelante, ACR) aplicable a todas las normas emitidas por cada una de sus autoridades o estamentos, mientras se confeccionaban nuevos procedimientos que los administrados debían seguir.

Dicho análisis debía ser realizado por una comisión denominada Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (en adelante, la CMCR). En la misma línea, se estableció que

cada entidad del Poder Ejecutivo debía, de manera progresiva y en un plazo determinado, someter todos sus procedimientos al análisis de la Comisión, a fin de determinar si esos se ajustaban a las disposiciones del ACR.

Es en dicho contexto que el DL N° 1448 estableció algunas precisiones al ACR y menciona la eventual creación del AIR como un instrumento para la mejora de la calidad regulatoria, sin definirlo ni circunscribirlo a un determinado grupo de normas, pero estableciendo un plazo para su reglamentación.

Este mes se ha publicado el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM (en adelante, el Decreto Supremo) que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del AIR Ex Ante y Ex Post, definiéndolos de la siguiente forma:

## Artículo 3. Definiciones

Para efectos del presente Reglamento se establecen las siguientes definiciones:

1. Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante): Es un proceso que permite el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Si la alternativa resultante de la evaluación correspondiente es una regulación, su desarrollo debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, así como establecer los mecanismos para su cumplimiento. Dicha regulación se efectúa conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento.  
(...)

3. Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post (AIR Ex Post): Es un proceso de evaluación de regulaciones vigentes, en base a un análisis sistemático e integral, con el propósito de

determinar si el problema público permanece y, de ser el caso, si ha sido abordado efectivamente, si se han cumplido con los objetivos planteados, y/o si hubo situaciones o impactos no previstos. Permite también identificar oportunidades de mejora, modificaciones y/o derogaciones de las regulaciones como parte de la retroalimentación del ciclo para la Mejora de la Calidad Regulatoria. La evaluación AIR Ex Post no constituye la derogación o conclusión de la vigencia de una regulación. Se efectúa teniendo en cuenta los lineamientos que para tal efecto se emitan.

El artículo 10 del Decreto Supremo establece además el ámbito de aplicación del AIR Ex Ante, las entidades públicas del Poder Ejecutivo se encuentran obligadas a su uso, mientras que otras entidades de la Administración Pública lo harán conforme a los lineamientos que eventualmente se emitan de su aplicación exclusiva.

De acuerdo con el propio Decreto Supremo, debe entenderse como entidades de la Administración Pública a aquellas mencionadas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General:

*Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley*

*(...)*

*Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:*

- 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;*
- 2. El Poder Legislativo;*
- 3. El Poder Judicial;*
- 4. Los Gobiernos Regionales;*
- 5. Los Gobiernos Locales;*
- 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.*
- 7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,*
- 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.*

*(...)*

Como indicáramos anteriormente, salvo aquellas entidades adscritas al Poder Ejecutivo, las demás entidades de la Administración Pública aplicarán el AIR Ex Ante conforme a los lineamientos que eventualmente se emitan y que se encuentra comprendido por los siguientes componentes:

*Artículo 11. Componentes del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante*

*11.1 En la elaboración del AIR Ex Ante por parte de las entidades públicas se consideran los siguientes componentes:*

- 1. Análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público identificado en base a evidencia, lo que implica el análisis de datos estadísticos, investigaciones, estudios empíricos u otra información nacional o internacional de fuente oficial o confiable.*
- 2. Identificación y desarrollo del o los objetivo/s consistente con el análisis del problema público identificado.*
- 3. Identificación y desarrollo de las alternativas de solución regulatorias o no regulatorias.*
- 4. Evaluación de los impactos de las alternativas de solución (costos y beneficios que generan incluyendo sus mecanismos de cumplimiento) con la finalidad de elegir la mejor alternativa de solución del problema público identificado (regulatoria o no regulatoria).*
- 5. Identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento para asegurar la viabilidad de la mejor alternativa seleccionada.*

*6. Identificación, descripción y desarrollo de criterios y de los mecanismos de monitoreo, supervisión y evaluación del cumplimiento de los objetivos y del proyecto regulatorio seleccionado.*

*11.2 En el desarrollo de los componentes del AIR Ex Ante, la entidad pública está en la obligación de programar, organizar, desarrollar, evaluar, hacer seguimiento y publicar los resultados de la consulta pública y herramienta empleada teniendo en cuenta el objetivo de la misma.*

*(...)*

En este punto es importante destacar que, adicionalmente a los componentes transcritos, el Decreto Supremo también establece la obligación de realizar una consulta pública como parte del AIR Ex Ante que debe realizarse en dos momentos: (i) previa a la implantación de una regulación, con la finalidad de analizar la problemática, las diferentes alternativas de solución y sus respectivos impactos; y, (ii) una del proyecto regulatorio que permita recabar información para perfeccionarlo, detectar riesgos y viabilizar la intervención regulatoria.

El análisis que se realiza de los componentes descritos ante una posible regulación y el cumplimiento de la consulta pública, al igual que se estableció para el ACR, también debe ser validado por la CMCR, que puede emitir un dictamen favorable o solicitar se levanten observaciones para proceder con la regulación, en caso no se determine una solución distinta viable para el problema público.

Cabeseñalar que para regulaciones sectoriales solo será necesario el pronunciamiento del CMCR; sin embargo, para regulaciones multisectoriales deberá ingresar a un proceso de evaluación por parte de la Comisión de Coordinación Viceministerial, ya que una norma multisectorial requiere el refrendo de dos o más ministros o el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Mención aparte merece la disposición contenida en el artículo 13 del Decreto Supremo, el cual establece la creación de una Agenda Temprana, que consiste en la obligación de la entidad pública de elaborar y publicar, a más tardar el último día hábil del mes de enero de cada año, una agenda, aprobada mediante resolución ministerial o del titular de la entidad pública, que contenga: (i) la materia; (ii) el problema público que se pretende solucionar con el sustento debido; (iii) la identificación del grupo objetivo; (iv) la fecha tentativa de inicio del AIR; y, (v) la fecha tentativa en que se pretende emitir la solución regulatoria o no regulatoria dentro del año fiscal.

De haber modificaciones en la Agenda Temprana, éstas serán incluidas bajo supervisión del Secretario General de la entidad o quien esté a cargo.

Finalmente, dentro de este proceso de aplicación del AIR, el Decreto Supremo establece que las entidades públicas están obligadas a evaluar los resultados de las regulaciones que emitan, así como su impacto, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos que se plantearon al imponer la regulación. Dicha evaluación y análisis deberá hacerse conforme a los Lineamientos para el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post, el cual se establece que debe ser publicado a un año de la publicación de la norma.

La implementación del AIR Ex Ante deberá ser progresiva para las entidades del Poder Ejecutivo, debiendo publicarse de manera previa el Plan de Implementación Progresiva del AIR Ex Ante, a aprobarse en el plazo de 30 días por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, previo consenso de la CMCR. Antes de ello, una serie de manuales, lineamientos y reglamentos; en los plazos establecidos por el Decreto Supremo para el inicio de la aplicación del AIR.



**(...) dentro de este proceso de aplicación del AIR, el Decreto Supremo establece que las entidades públicas están obligadas a evaluar los resultados de las regulaciones que emitan, así como su impacto, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos que se plantearon al imponer la regulación.**



La llegada de la figura del AIR es la piedra angular para la mejora de la calidad regulatoria. Durante años la normativa emitida por los diferentes sectores no ha estado supeditada a ningún análisis previo ni posterior, lo que ha generado que hasta la fecha contemos con regulaciones obsoletas o poco o nada efectivas y que incluso se han convertido en barreras al desarrollo de diversos sectores.

Para un desarrollo adecuado de nuestra economía era indispensable que exista un mecanismo que permitiera la revisión de las normas que se emiten en el país, por ello la implementación del AIR, como lo fue el ACR en su momento, implica un gran cambio en la visión que el Estado debe tener frente al desarrollo, como impulsor y no como un obstáculo.

Esperemos que los otros poderes y las demás entidades de la Administración Pública se sumen rápidamente a este cambio. Es necesario.



Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

