

# Los organismos reguladores del Perú

## ¿Hacia un organismo multisectorial?

### **Trabajo Final de Máster**

Máster Universitario en Economía, Regulación y Competencia en los Servicios Públicos  
**Universitat de Barcelona**

### **Fecha:**

02/09/2025

### **Autora del Trabajo:**

Cristina Alheli Galloso Sánchez

### **Director del Trabajo:**

Prof. Dr. Alex Estruch

**Máster ERCSP**

Máster Universitario en  
Economía, Regulación  
y Competencia en los  
Servicios Públicos



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## **Resumen**

Los organismos reguladores en Perú fueron creados luego de un proceso de liberalización y privatización realizado en la década de los años 90. Ahora, a más de 30 años desde su constitución cabe plantearnos la pregunta si es recomendable un cambio de su diseño institucional, para lo cual se abordará cuestiones importantes que se encuentran alrededor de dicha discusión, se analizará el caso español, a modo comparativo, y se tomará en cuenta los resultados obtenidos en el último estudio de la OCDE de 2025. El objetivo del presente trabajo es aportar a la discusión sobre la viabilidad de un organismo multisectorial en Perú.

**Palabras clave:** Perú, organismos reguladores, CNMC, organismo multisectorial, Gobierno, independencia.

## **Agradecimientos**

El presente trabajo final de máster representa la conclusión de una etapa en mi vida académica, a través del logro de un sueño personal dejado de lado hace algunos años. Quisiera agradecer a mi familia y amigos que creyeron en mí desde que tomé la decisión de estudiar el máster, en el que recorrí un camino complicado lejos de lo cotidiano; asimismo, a las nuevas personas que conocí en este año tan gratificante: a mi director, a los profesores, compañeros y amigos, quienes hicieron que mi estadía en Barcelona sea extraordinaria. Gracias a la Universidad de Barcelona por volverse mi segunda alma mater.

“La responsabilidad de cualquier error u omisión que contenga la versión final del trabajo corresponde en exclusiva al autor/a del trabajo”.

## Índice

1.	Introducción .....	5
2.	Antecedentes.....	6
3.	Revisión de la literatura.....	9
3.1.	Fundamentos de la regulación económica .....	9
3.2.	Gobernanza de los organismos reguladores.....	12
3.2.1.	La independencia.....	12
3.2.2.	Mecanismos de control.....	14
3.3.	Importancia del diseño institucional.....	14
3.4.	Modelos institucionales de regulación .....	16
3.5.	Caso en España .....	16
3.5.1.	Proceso de creación del CNMC.....	18
4.	Metodología.....	19
4.1.	Independencia.....	20
4.1.1.	Independencia institucional.....	20
A.	Experiencia en España.....	20
B.	Experiencia en Perú .....	21
4.1.2.	Independencia personal .....	22
A.	Experiencia en España.....	22
B.	Experiencia en Perú .....	25
4.1.3.	Independencia funcional.....	29
A.	Experiencia en España.....	29
B.	Experiencia en Perú .....	30
4.1.4.	Independencia de organización interna .....	32
A.	Experiencia en España.....	32
B.	Experiencia en Perú .....	34
4.1.5.	Independencia económica financiera.....	35
A.	Experiencia en España.....	35
B.	Experiencia en Perú .....	35
4.2.	Mecanismos de Control.....	36
A.	Experiencia en España.....	36
B.	Experiencia en Perú .....	36

4.3.	Otros aspectos importantes.....	38
A.	Experiencia en España.....	38
B.	Experiencia en Perú .....	40
5.	Resultados .....	42
5.1.	Independencia.....	42
5.2.	Rendición de cuentas .....	43
5.3.	Ámbito de actuación .....	43
5.4.	Correlaciones del estudio .....	43
5.5.	Resultados obtenidos entre organismos sectoriales y multisectoriales.....	45
6.	Conclusiones.....	48
7.	Referencias .....	53

### Índice de ilustraciones

Ilustración 1.	Creación de los organismos reguladores en Perú .....	8
Ilustración 2.	Grupos de interés y objetivos de la actividad regulatoria .....	11
Ilustración 3.	Estructura del Poder Ejecutivo .....	21
Ilustración 4.	Autoridad encargada de la nominación.....	23
Ilustración 9.	PIB en España .....	38
Ilustración 10.	Población en España .....	39
Ilustración 12.	PIB (US\$ a precios constantes de 2015)-Perú.....	41
Ilustración 13.	Población, Total-Perú.....	41
Ilustración 15.	Relación entre la independencia y rendición de cuentas.....	44
Ilustración 16.	Comparación de los indicadores de los organismos sectoriales y multisectoriales.....	44
Ilustración 17.	Independencia entre países .....	46
Ilustración 18.	Rendición de cuentas entre países.....	47
Ilustración 19.	Ámbito de actuación entre países .....	47
Ilustración 20.	Los tres indicadores entre países.....	48

### Índice de tablas

Tabla 1.	Composición de Consejo Directivo de los Organismos Reguladores en Perú	27
Tabla 2.	Funciones generales de la CNMC.....	29
Tabla 3.	Funciones generales de los Organismos Reguladores en Perú .....	31
Tabla 4.	Marco normativo de los Organismos Reguladores de Perú.....	31
Tabla 5.	Organismos internacionales en que participa la CNMC.....	40
Tabla 6.	Organizaciones internacionales en los que participan los organismos reguladores del Perú .....	42

## 1. Introducción

Ya han pasado alrededor de 30 años desde la creación de los llamados organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos del Perú, conformados por el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, Osiptel), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, Osinergmin), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (en adelante, Ositran) y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, Sunass), en el marco del proceso de liberalización y privatización de los servicios públicos.

Dichas entidades jugaron un papel importante en dicho proceso y recorrieron un extendido camino hasta llegar a consolidarse y ser reconocidas, hoy en día, como uno de los pilares para la protección de los derechos de los usuarios finales y el fomento de la inversión, al promover la calidad de los servicios públicos, en beneficio de toda la sociedad peruana. En ese sentido, es sustancial identificar la función que tienen en la economía y si cabe replantearnos, en búsqueda de mejora, su integración en un solo organismo.

Esta última cuestión adquirió relevancia en el contexto nacional hace un año, ya que el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia de Consejo de Ministros (en adelante, PCM), planteó la modificación de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332, a fin de establecer medidas de articulación y coordinación de los organismos reguladores mediante su integración en un único organismo multisectorial, al que llamarían Superintendencia Nacional de Servicios Públicos (SUNASERP), comprendiendo la regulación de los sectores de energía, minas, telecomunicaciones, transportes y saneamiento. Propuesta que finalmente fue rechazada por el Congreso debido a que, entre otros motivos señaló que, al generarse mucha oposición a dicha medida, era necesario un mayor estudio y discusión del tema.

Ahora, vale realizar las siguientes preguntas: ¿está preparado Perú para pasar de una regulación sectorizada a la creación de un único organismo multisectorial? ¿Qué se necesita para dicho cambio? ¿Será beneficioso para la economía peruana?

Estas son las interrogantes que se pretenderán responder en el presente trabajo, con el objetivo principal de saber si es positivo para el Perú la creación de un único regulador o sólo es necesario y suficiente mejorar la coordinación entre los reguladores actuales, estableciendo un comité multisectorial para debatir la implementación de políticas públicas en la prestación de servicios públicos y generar acuerdos para una mejor coordinación e intercambio de prácticas imitables entre los distintos sectores.

Para tal fin, en el presente trabajo primero se analizará el marco teórico de la regulación económica, determinando el rol que desempeñan los organismos reguladores en la economía a través del ejercicio de sus funciones y su contribución al desarrollo económico de un país.

Asimismo, es importante mencionar detalladamente las recomendaciones realizadas por la OCDE<sup>1</sup> sobre los organismos reguladores, evaluar cuánto se ha avanzado y lo que falta implementar y mejorar aún más para garantizar la solidez, independencia y autonomía de los reguladores frente a intereses externos.

Con el propósito de establecer una referencia del cambio mencionado, se estudiará el proceso de gestación del organismo multisectorial en España, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), así como los retos y desafíos a los que se enfrenta dicho organismo en España.

Adicionalmente, se tomará en cuenta el componente político a la hora de tomar decisiones en torno a la economía, sirviendo como ejemplo lo experimentado en España, desde la propuesta normativa de cambio hasta la creación de la CNMC, lo cual refleja la influencia que ejerce la política en la economía.

Finalmente, a modo de conclusión, del análisis previo realizado de la diversa literatura revisada y del caso planteado en España, se esbozará una propuesta de mejoras que pueden implementarse para mejorar la eficacia de los organismos reguladores o si, cabe, alternativamente la posibilidad de crear un organismo multisectorial en Perú, a fin de fortalecer la regulación de los servicios públicos en el país.

## **2. Antecedentes**

Los organismos reguladores fueron creados en Perú en la década de los años 90 durante el gobierno de Alberto Fujimori, tras una transición económica del Perú, la cual se caracterizó por la privatización de empresas públicas y la intervención mínima del Estado en la economía, a fin de fomentar la inversión privada, extranjera y nacional, así como, la competitividad en el mercado.

Dicho cambio implicó pasar de la provisión estatal a generar un mercado con la participación del sector privado, principalmente, a excepción del sector de saneamiento, en el cual se realizaron reformas con la finalidad de desconcentrar la gestión de los servicios de saneamiento en las municipalidades (nivel local).

Algunas de las empresas públicas privatizadas en esa década fueron la Compañía Peruana de Teléfonos y Entel Perú, las cuales fueron adjudicadas en subastada a Telefónica, de capital español.

De la misma manera, Electrolima fue privatizada y reestructurada en las siguientes empresas: Edelnor, Luz del Sur, Edecañete, Edechancay y Edegel, de inversión privada.

Luego de dichos cambios, los sectores de telecomunicaciones, energía, infraestructura de transporte público y saneamiento crecieron debido a la expansión de las conexiones en zonas urbanas y rurales y la ampliación de los servicios; así como el desarrollo tecnológico.

---

<sup>1</sup> La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) es un foro y centro de conocimiento para la recopilación de datos, análisis y mejores prácticas en materia de políticas públicas. Cuenta con más de 100 países miembros de todo el mundo para construir sociedades más fuertes, más justas y limpias, ayudando a diseñar mejores políticas para una vida mejor. Puede verse más en el siguiente enlace: <https://www.oecd.org/en.html>

La evolución de dichos sectores esenciales para el crecimiento económico y bienestar de la población trajo consigo la necesidad de instituir organismos independientes encargados de regular los mercados y la prestación de los servicios de los principales sectores de la economía peruana.

Así, dichos organismos tuvieron como rol fundamental regular el mercado, promoviendo la eficiencia económica, y garantizar las inversiones, así como fiscalizar que las empresas de los sectores de telecomunicaciones, energía, infraestructura de transporte de uso público y saneamiento presten servicios de calidad a favor de los usuarios y consumidores.

En el sector telecomunicaciones, en 1991, mediante el Decreto Legislativo N° 702 que declaró de necesidad pública el desarrollo de dicho sector y aprobó normas que regulan la promoción de inversión privada, se creó el Osiptel con el fin de regular el comportamiento de las empresas operadoras y garantizar la calidad y eficiencia del servicio al usuario, así como, regular las tarifas. Dicho organismo inició sus labores cinco años después, en 1996, con la instalación de su primer Consejo Directivo.

En 1992, por Decreto Ley N° 25965, se creó la Sunass, la cual se encarga que los servicios de agua y saneamiento sean prestados con calidad, fiscalizando el cumplimiento de las normas legales y técnicas de dicho sector por parte de las empresas prestadoras.

En 1996, por medio de la Ley N° 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía, se creó en un primer momento Osinerg, sumándose luego el sector de minería en el año 2007, cambiando su denominación a Osinerming, mediante la Ley N° 28964. Dicho organismo tiene como finalidad regular y fiscalizar que las empresas eléctricas y de hidrocarburos brinden servicios de calidad y que las empresas mineras ejecuten sus actividades de manera segura.

Finalmente, respecto de la infraestructura de transporte de uso público como carreteras, aeropuertos, puertos, vías férreas, en 1998, mediante la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, se creó el Ositran, con la misión de regular el mercado del sector y garantizar el cumplimiento de los contratos de concesión, tomando en cuenta los intereses del Estado, los inversionistas y usuarios, para que finalmente el aprovechamiento de la infraestructura sea eficiente.

Posteriormente, mediante la Ley N° 27332, en el 2000, se estableció un marco general para la actuación de los organismos reguladores, sistematizando sus funciones en las siguientes: i) Función normativa, ii) Función regulatoria, iii) Función fiscalizadora y sancionadora, iv) Función de solución de controversias y v) Función de solución de reclamos en segunda instancia.

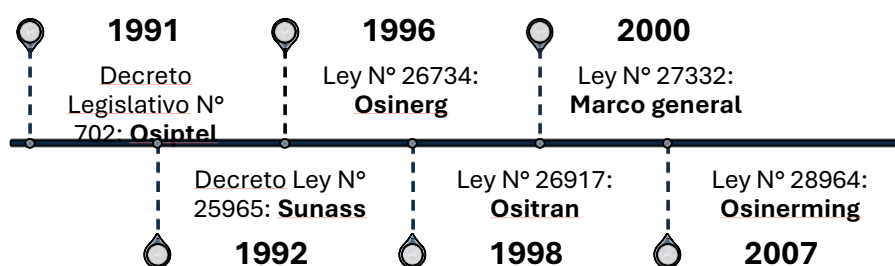
Asimismo, la referida norma señala que dichos organismos gozan de independencia, al tener autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera, así como, al no depender de algún ministerio del gobierno, sino encontrarse adscritos a la PCM; es

decir, son organismos públicos especializados, conforme al organigrama del Estado Peruano<sup>2</sup>.

De la misma manera, la Ley N° 27332 dispone lineamientos generales para la composición, designación y vacancia de los cargos de alta dirección como los miembros que integran el Consejo Directivo de los organismos reguladores.

A continuación, se muestra una línea de tiempo de la creación de los organismos reguladores: Osiptel, Sunass, Osinergmin y Ositran, siendo el primero Osiptel; así como, la publicación de Ley N° 27332, la cual pretende homogeneizar las funciones de dichos organismos.

### Ilustración 1. Creación de los organismos reguladores en Perú



**Fuente:** Sitios web de Osiptel (<https://www.gob.pe/osiptel>), Sunass (<https://www.gob.pe/sunass>), Osinergmin (<https://www.gob.pe/osinergmin>) y Ositran (<https://www.gob.pe/ositran>). Elaboración propia

Ahora bien, recientemente, el 3 de mayo de 2024<sup>3</sup>, el Poder Ejecutivo, mediante el Proyecto de Ley N° 7752/2023-PE<sup>4</sup>, solicitó al Congreso de la República la facultad de legislar en materia de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, entre otros asuntos, y en su artículo 3.1.59, sobre la materia de fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria respecto de la inversión pública, privada y público-privada y gestión de servicios públicos, propuso modificar la Ley N° 27332 a fin de establecer medidas de articulación y coordinación de los organismos reguladores, para la mejora de gestión regulatoria.

Asimismo, en la exposición de dicho proyecto de ley se detalló las referidas medidas:

- Establecimiento de mecanismos de coordinación a fin de facilitar la armonización de las políticas regulatorias.
- Definición de objetivos comunes en materia de gestión regulatoria.
- Intercambio de información y buenas prácticas.
- Evaluación periódica de la gestión regulatoria.

<sup>2</sup> El organigrama del Estado Peruano elaborado por la PCM puede ser visto en el siguiente enlace: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/92f5739e20dfd56105257bfff00577d02/\\$file/estado.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/92f5739e20dfd56105257bfff00577d02/$file/estado.pdf).

<sup>3</sup> El Proyecto de Ley N° 7752/2023-PE se encuentra: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgxNTE2/pdf>.

<sup>4</sup> Los documentos correspondientes a la aprobación del Proyecto de Ley N° 7752/2023-PE en el Congreso de la República se encuentran en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/7752>.

Sin embargo, conforme lo señalado en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7752/2023-PE<sup>5</sup>, en reuniones entre el Congreso y funcionarios de la PCM y de los ministerios relacionados, así como la entrega de información complementaria, se expuso algo distinto ya que se planteó unificar los organismos reguladores en uno solo, al cual llamaría SUNASERP.

Al respecto, la PCM indicó que los beneficios de dicha unificación serían:

- Eficiencia regulatoria
- Mejora en la supervisión
- Coordinación intersectorial
- Atracción de inversión

A lo cual, la Comisión de Constitución del Congreso decidió no otorgar facultades para legislar sobre este aspecto, refiriéndose que el Poder Ejecutivo no explicó con detalle en la Exposición de Motivos cuál era el asunto a tratar, ya que, de la información posteriormente alcanzada, hubo un cambio de lo solicitado inicialmente; asimismo, señaló que la creación de un organismo regulador multisectorial (energía, minería, telecomunicaciones, transportes y saneamiento) es una medida que involucra a muchos sectores, por lo cual se necesita un mayor debate.

### **3. Revisión de la literatura**

#### **3.1. Fundamentos de la regulación económica**

La noción de regulación en Europa toma fuerza a finales del siglo XX en Francia, España e Italia, con la finalidad de corregir los fallos del mercado, promover la eficiencia y la equidad, y satisfacer necesidades colectivas, sobre todo en sectores estratégicos de la economía como telecomunicaciones, energía y transportes (Malaret, 2008).

Dicha visión se produjo luego de la liberalización y la privatización de empresas públicas que proveían servicios públicos, contexto en el cual se requirió que el Estado asuma un rol regulador de la economía. Dicho proceso se inició en Estados Unidos y se trasladó a Europa y luego a Latinoamérica, en que se introdujo reformas en sectores como las telecomunicaciones y la energía (Stiglitz, 2000).

Por lo que, dicha intervención del Estado en la economía se tornó en una nueva labor, justificada por la existencia de ineficiencias en el mercado generadas por la presencia de fallos, reduciendo el beneficio social; así también, por razones de equidad (fines sociales como la protección de derechos humanos y la solidaridad social).

Así, “la regulación económica constituye una tarea necesaria para que funcione la economía y muy singularmente el mercado respetando determinadas exigencias o imperativos sociales” (Malaret, 2008).

De la misma manera, es un instrumento económico que establece obligaciones de hacer (prescriptiva) a los privados a fin de que la dinámica del mercado satisfaga los intereses generales, por lo que, es sectorizado y específico. (Montero Pascual, 2013).

---

<sup>5</sup> Dicho Dictamen se encuentra en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTk1Mjkz/pdf>.

Ahora bien, los principales fallos del mercado que justifican la intervención del Estado en la economía son los monopolios (naturales) o restricciones significativas al mercado competitivo, información inadecuada o asimétrica que afecta las relaciones entre consumidores y productores, externalidades, en que el beneficio o daño generado no es asumido por quien lo crea y no se ve reflejado en el precio (Ogus, 2007), los cuales se presentan en sectores estratégicos de la economía de un país como telecomunicaciones, energía y transporte.

Entonces, lo que se espera con la intervención del Estado en la economía es que el mercado funcione eficientemente, maximizando los beneficios sociales.

Decimos que un mercado es eficiente económicamente cuando los recursos escasos son asignados adecuadamente a los interesados, de modo que los precios sean asequibles y los bienes producidos sean los suficientes para satisfacer a la población.

Conforme lo explica (Stiglitz, 2000), para que un mercado sea eficiente se consideran tres aspectos: i) la eficiencia en el intercambio, los bienes deben corresponder a las personas que lo valoran, ii) la eficiencia en la producción y iii) la eficiencia en la combinación de productos, por lo que los bienes producidos sean los esperados por la población.

Y ello se consigue a través de la competencia, mediante la cual el mercado funciona adecuadamente, otorgando mayor dinámica y haciendo que los precios se reduzcan a través de la innovación y la disminución de los costes de producción, así como, la cantidad demandada se incremente, maximizando el beneficio social (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015).

Por ello, un mercado competitivo está caracterizado por tener un número considerable de empresas productoras y consumidores, información perfecta y no existan barreras de entrada para nuevos competidores, siendo un mercado completo y flexible a los cambios.

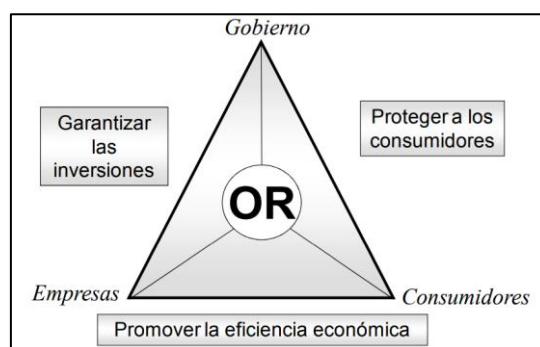
Sin embargo, un mercado de competencia perfecta es un ideal y se convierte en un parámetro al que toda economía quiere llegar para conseguir maximizar los beneficios sociales.

Aquí no se debe olvidar que la competencia no debe solo entenderse como un equilibrio general estático sino también como rivalidad empresarial, competencia potencial, entre otras (Fernández Cornejo, 1999).

En esa tarea se encuentran los organismos reguladores, quienes son los encargados de dotar de instrumentos al Estado para regular mercados ineficientes como el de telecomunicaciones, energía, transportes y agua y saneamiento.

Dichos organismos tienen como objetivo fomentar la inversión privada en el mercado, a través de la competencia o mecanismos que protejan la eficiencia económica, a fin de generar mayores beneficios a la sociedad.

## Ilustración 2. Grupos de interés y objetivos de la actividad regulatoria



Fuente y elaboración: Osinergmin (2011)

Retornando, los procesos de liberalización, privatización<sup>6</sup> y desregulación instaurados en Estados Unidos por Ronald Reagan y en Inglaterra por Margaret Thatcher en la década de los años 80, que luego fueron trasladados a Europa y Latinoamérica en los 90, impulsaron y aceleraron la creación de los organismos reguladores.

Sin embargo, en el desarrollo de dicha actividad intervencionista, el Estado puede cometer fallos debido a que las regulaciones pueden ser desfasadas, los funcionarios de los organismos reguladores no conozcan realmente el sector de especialidad o las políticas tengan una finalidad netamente política, sin haberse considerado un análisis económico (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015).

En ese sentido, Stigler (1971), un exponente de la Escuela de Chicago, afirma que como regla general, la regulación es adquirida por la industria regulada (intereses privado), ya que la potestad coercitiva del Estado representa un recurso para la industria, la cual busca activamente utilizarla para aumentar su rentabilidad. Asimismo, los partidos políticos actúan como representantes que los ofrecen a cambio de apoyo político y recurso.

Por otro lado, tenemos que la regulación, si bien puede tener propósitos legítimos, puede volverse rígida y disruptiva con el tiempo, sofocando el crecimiento económico y la innovación tecnológica (Koedijk et al., 1996). Por lo que, esta es positiva si mejora el dinamismo del mercado y corrigen sus fallos y negativa cuando no es flexible a los cambios y circunstancias que se presentan.

Como se conoce la economía es cambiante y dinámica, por lo que representa un desafío para el Estado poder regularla a fin de que el mercado sea eficiente, teniendo en cuenta las presiones ejercidas por los grupos económicos y políticos.

Ante dicha problemática y la tarea compleja de regular el mercado, es que el Estado ha encargado a los organismos independientes especializados la regulación económica de los sectores estratégicos de la economía nacional.

Cabe resaltar que en el presente trabajo nos abocaremos al análisis de los organismos reguladores entendido como aquellos que ejercen sus funciones en sectores específicos de la economía como transporte, telecomunicaciones, energía, entre otros.

---

<sup>6</sup> Los procesos de liberalización y privatización son distintos. La liberalización se relaciona a medidas que promuevan y protejan la competencia, mientras la privatización es el cambio de titularidad o propiedad de empresas, pasando de ser pública a privada (Costas Comesaña & Bel i Queralt, 1997).

### 3.2. Gobernanza de los organismos reguladores

Un aspecto primordial para el funcionamiento adecuado de los organismos reguladores y su impacto positivo en la economía en un país será la gestión del organismo de regulación, dotándolo de un marco institucional que permita a los organismos reguladores operar de manera eficiente y legítima.

En ese contexto, adquiere importancia el diseño institucional de los organismos reguladores referido a aspectos que se consideran claves para su funcionamiento y eficacia, lo cuales son:

#### 3.2.1. La independencia

Conforme se ha ido señalando en el presente trabajo, la regulación nació como un nuevo rol del Estado, luego de la liberalización y privatización, lo cual requirió de la creación de una nueva organización especializada e independiente con la finalidad de reforzar la legitimidad de la intervención estatal en la economía. Logrado a través de su apartamiento del poder político (gobierno) y los entes regulados, habiendo una separación y diferenciación entre ambos, a fin de evitar la captura del regulador.

La creación de estos entes es una estrategia deliberada para circunscribir su disponibilidad ilimitada y las funciones que se les confían. El objetivo es neutralizar políticamente su gestión y evitar que se vea influenciada por la lucha partidista (García de Enterría, 2024).

Asimismo, dichos organismos son un instrumento para sustraer decisiones regulatorias del control de los gobiernos, ya que hay decisiones que pueden implicar pérdida de apoyo político, pero es beneficio para la economía por razones de eficacia o equidad (Delgado et al., 2018).

Sin embargo, es una sinrazón pensar que el poder político no ejerza presión a los organismos reguladores. Es por ello, que el regulador debe lograr rechazar la influencia política que pueda afectar su funcionamiento y la toma de decisiones independientes (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015).

Por tanto, la independencia de los organismos reguladores es un elemento crucial para garantizar la confianza de los operadores y usuarios, es decir, su credibilidad, y asegurar que las decisiones se basen en criterios técnicos y económicos, no políticos, en favor del correcto funcionamiento de todo el sistema. (Malaret, 2008).

En ese sentido, se debe tener en cuenta la independencia institucional, personal, funcional, de organización interna e independencia económica financiera de los organismos reguladores como pilares para ser un ente autónomo (Delgado et al., 2018).

La **independencia institucional** se refiere a la propia autonomía del organismo frente a los poderes políticos, en cuanto a su diseño institucional establecido dentro de la estructura del Estado, el cual puede ser, conforme lo señala la OECD (2014): 1) el regulador ministerial, el cual está bajo la supervisión y control de un ministerio o 2) el regulador independiente, el cual no se encuentra sujeto a la dirección del gobierno, que puede tomar tres modelos de estructura de gobernanza: junta de gobernanza, comisión o miembro único.

En el presente trabajo, nos avocaremos a esta última figura: el regulador independiente con el modelo de comisión (consejo de multi-miembro), el cual ostenta la mayor autonomía, ya que el gobierno no tiene el control, permitiendo que la respuesta a los cambios de los sectores que regula sea más rápida.

Respecto a la **independencia personal**, se relaciona con las personas que integran los organismos reguladores y especialmente, quienes componen los órganos de dirección, en cuanto a su proceso de selección, designación y remoción de sus miembros, la duración de su mandato y las incompatibilidades. Lo cual garantiza que las personas que toman las decisiones cruciales en los organismos reguladores sean idóneas e imparciales, que no se dejen influenciar por presiones políticas o intereses de las empresas reguladas.

Respecto a la **independencia funcional**, conforme a Delgado et al. (2018) dos puntos son los relevantes en este aspecto de la independencia. Primero, lo relacionado con que, sus resoluciones agoten la vía administrativa. Segundo, que los actos de gobierno que afecten su autonomía y sus funciones puedan impugnarse mediante acción contenciosa administrativa en vía judicial.

Asimismo, otra cuestión es que el organismo regulador tenga las competencias suficientes para el desarrollo de sus funciones, como la capacidad fiscalizadora y sancionadora (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015). Dichos aspectos permiten que las decisiones técnicas y económicas tomadas por los entes independientes no se vean influenciados por los intereses políticos y de particulares.

Respecto a la **independencia de organización interna**, lo importante es que el procedimiento de contratación del personal especializado que integra los organismos reguladores sea determinado por estos, con relación al tipo de pruebas de selección e ingreso y salarios. Asimismo, se refiere a la estructura organizativa interna, la cual permite que los organismos reguladores se adapten a los cambios del mercado laboral y puedan atraer nuevo talento y retenerlo, así como, operar de manera eficaz y eficiente.

Respecto a la **independencia económica financiera**, Delgado et al. (2018) señala que lo ideal es que el financiamiento de los organismos reguladores se constituya de una tasa cobrada a las empresas reguladas, ya que recurrir a los presupuestos generales impide la independencia financiera. Otra consideración importante es la determinación de la tasa, la cual es congruente que sea fijada por el gobierno y parlamento; y el destino de los beneficios, el cual puede ser entregado al tesoro público, siempre y cuando el organismo independiente decida la cuantía reservada para prevenir riesgos de su actividad.

Por otro lado, conforme lo estudiado por Gilardi & Maggetti (2010), se pueden distinguir dos tipos de independencias: la independencia formal y la material. La independencia formal se refiere a las prescripciones estatutarias y constitucionales que garantizan la autonomía de las agencias reguladoras frente a los políticos electos, la cual se evalúa a través de sus dimensiones como la posición del director de la agencia (duración de su mandato, procedimiento de nombramiento y posibilidad de destitución), la independencia financiera y organizacional, entre otros aspectos.

Agrega que la tesis de credibilidad sugiere que se otorga independencia a los organismos reguladores para mejorar la credibilidad de su actuación, en especial sobre las políticas de los servicios públicos a fin de atraer inversores privados.

Asimismo, señala que la independencia material se refiere al grado de autonomía efectiva de los reguladores en su actuar sin injerencias externas. Dicha independencia puede considerarse como la combinación de dos componentes: la autodeterminación de las preferencias del regulador y la falta de restricciones para ejercer su actividad reguladora, tanto con respecto a los políticos y las empresas reguladas. Además, se verá positivamente influenciada por la antigüedad institucional de las agencias y la existencia de actores con poder de veto, así como por la participación en redes europeas de reguladores.

Finalmente, concluye que la independencia formal no es condición necesaria ni suficiente para explicar las variaciones en la independencia material en los reguladores, siendo su relación débilmente positiva y estadísticamente no significativa.

### **3.2.2. Mecanismos de control**

Por otro lado, otra cuestión importante, son los mecanismos de control sobre los organismos reguladores que permitan evitar arbitrariedades en su actuación, con el fin de generar confianza entre los agentes involucrados como son el poder ejecutivo, el poder legislativo, judicial, las entidades reguladas y el público en general.

Los instrumentos usados para dicho fin es la rendición de cuentas ante el parlamento con la presentación de informe anual de actividades para evaluar su desempeño, con la sustentación de su presupuesto en sesiones públicas, la aplicación del principio de transparencia en sus actuaciones. Así como, la revisión judicial de sus decisiones administrativas en la vía jurisdiccional.

Es importante considerar que las obligaciones de transparencia deben ir a la par de la independencia de funciones. Por lo tanto, en la medida en que las instituciones públicas sean más independientes, se necesitan más prácticas de transparencia para asegurar la confianza entre los interesados y evitar la captura regulatoria (OCDE, 2018).

### **3.3. Importancia del diseño institucional**

La nueva economía institucional, a diferencia de la teoría neoclásica, analiza cómo las instituciones<sup>7</sup> desempeñan un papel transcendental en el funcionamiento del sistema económico, determinando su operación. (R. Coase, 1997).

En su discurso, Coase (1960) explica que los costos de transacción existen en la realidad económica, producto de problemas como la información asimétrica y “free-rider”. Para

---

<sup>7</sup> Sobre la definición de institución, Hodgson (2011) dio una concepción más amplia donde las instituciones son sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las interacciones sociales, con lo cual critica las limitaciones en el enfoque de North, el cual se circunscribe a los sistemas de reglas formales de las organizaciones (legales, escritas, explícitas). Sobre las organizaciones, como los organismos reguladores, señala que son un tipo especial de institución, las cuales tienen criterios para establecer los límites y diferencias a sus miembros, el principio de soberanía que determina quién está a cargo y cadenas de mando que definen las responsabilidades dentro de la organización.

que una transacción económica se realice, dichos costos deben ser menores a los beneficios esperados de la transacción.

Así, cuando los costos de transacción son excesivamente altos y el mercado no es eficiente, la regulación gubernamental toma un papel clave en la economía nacional, especialmente en situaciones que afectan a un gran número de personas, como en la prestación de los servicios públicos.

Por su lado, Dixit (2009) señala que la creación y funcionamiento de las instituciones de gobernanza económica (como los organismos reguladores) están sujetas a numerosas restricciones como la disponibilidad y calidad de la información, la alineación de los incentivos de los agentes, el compromiso y las reglas del juego político.

En ese sentido, afirma que ninguna institución o sistema resultará perfecto o ideal (“first-best”); por lo que, la realidad económica solo permite alcanzar un “second-best”, sujeto a las circunstancias limitantes antes señaladas.

Por su parte, North, sostiene que las instituciones son fundamentales para la eficiencia y rendimiento a largo plazo de las economías. Así también, señala que la ineficiencia de los mercados se origina por los altos costos de transacción y los errores en las percepciones de los participantes en el mercado, lo cual lleva a resultados subóptimos que benefician a intereses particulares a expensas del crecimiento general y explican en gran medida las marcadas diferencias en el desarrollo económico global (Galenson, 1993).

Así, la fuente principal del crecimiento económico de un país son las instituciones adecuadas y una estructura de poder que las haga cumplir, junto con una cultura de cumplimiento de normas por parte de los ciudadanos (Contreras, 2016).

Además, las instituciones, que incluyen reglas y normas y organizaciones tienen un carácter dinámico, lo que significa que tiene un pasado y futuro; es decir, las instituciones son estables y perduran en el tiempo, pero evolucionan conforme con el contexto tecnológico, demográfico, político, social y cultural (Pontón, 2008).

En ese proceso evolutivo, a finales del siglo XX, los trasplantes institucionales se utilizaron para cambiar economías centralizadas o de mando en sistemas donde el mercado y la inversión extranjera, como pilares del crecimiento económico. En dicha tarea, se encontraron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI), quienes condicionaron préstamos con la adopción de normas e instituciones. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que dichos trasplantes fracasan, esencialmente por el “path dependence”, que es el conflicto entre la institución formal trasplantada y las instituciones informales (costumbre, creencia, valores) del país receptor (Contreras, 2016).

Al respecto, en un estudio sobre los determinantes de la efectividad de las instituciones legales, se identifica un “efecto trasplante” negativo para los países que recibieron leyes extranjeras sin predisposiciones similares, afectando indirectamente su desarrollo económico; es decir, cómo influye la efectividad de las instituciones en dicho progreso (Berkowitz et al., 2003).

Por lo que, a fin de elegir el diseño institucional de los organismos reguladores, no sólo debe observarse las ventajas o desventajas de los modelos y trasplantar una institución de un país a otro, si no que sobre todo se debe evaluar el contexto social, político y económico del país, lo cual finalmente determinará su efectividad, repercutiendo en el crecimiento económico del país.

### **3.4. Modelos institucionales de regulación**

Los modelos de diseño institucional de los organismos reguladores a nivel global son distintos, resaltando dos: el modelo sectorial y el multisectorial. Este último con pocas experiencias internacionales, entre la que destaca Holanda y España, caso al cual vamos a analizar en el siguiente apartado.

Un ejemplo de modelo sectorial, además del caso peruano, es el de Reino Unido, país que impulsó el desarrollo de la regulación y su adopción en Europa y Latinoamérica, luego de procesos de liberalización, privatización y desregulación.

Actualmente, dicho país cuenta con ocho organismos sectoriales independientes: el regulador de telecomunicaciones (comunicaciones electrónicas y audiovisuales), el regulador de gas y electricidad, el de transporte aéreo, transporte ferroviario, sector postal, agua, servicios financieros y salud.

Asimismo, en 2014 se fundó la Red de Reguladores del Reino Unido (UKRN)<sup>8</sup>, conformado actualmente por 18 reguladores. Dicha institución facilita la cooperación eficaz entre los reguladores en temas transversales, a través de la colaboración y aprendizaje, defender la regulación eficaz y la eficiencia y objetivos compartidos.

La literatura (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015) señala que existen ventajas e inconvenientes sobre ambos modelos. Respecto a las ventajas del modelo multisectorial, se puede garantizar mayor independencia y neutralidad al ser más difícil la captura del regulador, también puede significar un ahorro ya que evita duplicidades y solapamiento, también, la aplicación de criterios contradictorios, que sí se presenta en un modelo sectorial. Además, puede generar sinergias de experiencias y aprendizajes.

Los inconvenientes serían la pérdida de conocimiento especializado, ya que los sectores estratégicos tienen características distintas.

Por lo tanto, el diseño de un organismo regulador ya sea sectorial o multisectorial, debe considerar, además de evaluar las ventajas o desventajas de los modelos, cómo gestionará tensiones inherentes y las presiones políticas, a fin de lograr un equilibrio que beneficie tanto a la economía como a los ciudadanos.

### **3.5. Caso en España**

Con anterioridad al año 2013, España mantenía un modelo sectorial, teniendo seis reguladores (Comisión de Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Energía, Comisión de Regulación Ferroviaria, Comisión Nacional del Sector Postal, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y la Comisión de Regulación Económica

---

<sup>8</sup> Para mayor información mediante la visita al siguiente enlace: <https://ukrn.org.uk/>

Aeroportuaria<sup>9</sup>) y uno especializado en la defensa de la competencia (Comisión Nacional de la Competencia).

Resulta interesante resaltar que la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales solo existieron en el plano jurídico y no llegaron nunca a constituirse, es decir, no ejercieron sus funciones (Trujillo Pérez, 2016).

Mediante la Ley 3/2013<sup>10</sup>, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el gobierno decidió cambiar el diseño institucional de los reguladores, fusionando todas las referidas comisiones en un solo organismo multisectorial, incluyendo la especializada en la defensa de la competencia.

En el Preámbulo de la referida Ley, se señala que las razones que motivaron la revisión del sistema anterior en España fueron:

- La seguridad jurídica y confianza institucional, en relación con tener un sistema normativo claro, estable, conocido y predecible para todos los agentes económicos. Se busca evitar duplicidades innecesarias en el control y supervisión, así como decisiones contradictorias.
- La austeridad, aprovechando las economías de escala en relación de las funciones, metodologías y procedimientos semejantes, así como, la experiencia y conocimientos que pueden compartir.
- Una respuesta institucional al progreso tecnológico y económico, a fin de cambiar el diseño institucional hacia la integración.
- La tendencia internacional a fusionar las autoridades reguladoras, pasando del modelo uni-sectorial a un modelo de convergencia orgánica o a un modelo multisectorial para sectores con industrias de red.
- Reducción del riesgo de captura del regulador en el caso de autoridades multisectoriales.

Al respecto, se plantearon varios cuestionamientos, toda vez que la creación de la CNMC implicó un cambio drástico para el diseño institucional de los organismos reguladores. En dicho momento no existía un modelo internacional directamente comparable, en Holanda dicho proceso coincidió con el español y en Estonia, el tamaño de su economía no lo hacía directamente comparable; asimismo, los resultados positivos en dichos países, no aseguraba ser el modelo óptimo para España. La creación de super-reguladores fue una recomendación planteada para economías de menor tamaño (Carrillo Neff, 2020).

En Alemania, si bien también se planteó la fusión de los organismos reguladores y el agente de la competencia, debido a los múltiples riesgos y problemas que podrían derivarse de la fusión de entes con funciones muy distintas, dicha alternativa fue rechazada. Con lo cual se mantuvo su modelo: una Comisión Reguladora, una Agencia de la Competencia y otra encargada de la protección del consumidor (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015).

---

<sup>9</sup> También se creó la Comisión del Juego, pero esta no fue integrada a la CNMC.

<sup>10</sup> Dicho Ley puede ser vista en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5940>.

Otra crítica fue que existían razones políticas, ocultas, como la destitución de los presidentes y consejeros de las comisiones fusionadas, quienes fueron nombrados en el anterior gobierno y que aún tenían un periodo de ejercicio de sus funciones vigente.

Sobre dicho cuestionamiento, mediante la Sentencia N° 63/2017 del 19 de enero de 2017, el Tribunal Supremo de España, resolvió anular los ceses del presidente y miembros de la antigua Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, así como ordenar su reincorporación y el pago de sus salarios dejados de percibir desde sus ceses más los intereses correspondientes. Para llegar a dicha decisión el Tribunal español realizó una consulta al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la compatibilidad de la reforma institucional de fusionar los organismos reguladores con la normativa europea sobre la independencia de los reguladores, considerando que, si bien la fusión es compatible, el cese de dichos consejeros antes de la finalización de sus mandatos sin reglas que garanticen su independencia e imparcialidad debilita la autonomía del regulador.

En los siguientes apartados, trataremos el proceso de aprobación de la creación de la CNMC, las posturas a favor y contra del cambio de diseño institucional de los organismos reguladores, haciendo especial énfasis a la fusión de las comisiones encargadas de la regulación de los sectores estratégicos en España.

### **3.5.1. Proceso de creación del CNMC**

Conforme lo desarrolla Carrillo Neff (2019), el cambio de diseño institucional se inició con el Anteproyecto elaborado por el Gobierno en 2012 y se sustentó en informes de los antiguos organismos reguladores, así como en los dictámenes del Consejo de Estado y la Memoria elaborada por el grupo de trabajo interministerial correspondiente. Asimismo, se recogieron informes de otros organismos públicos y ministerios. Cabe anotar, que hubo un único informe externo privado elaborado por la consultora PriceWaterhouseCoopers (en adelante, PWC).

Justamente en dicho Informe, realizado a petición de Telefónica, PWC propone la integración en un único organismo multisectorial encargado tanto de la defensa de la competencia y regulación de los sectores estratégicos, modelo que garantizaría los objetivos establecidos por el Gobierno y un ahorro estimado de alrededor de 18 a 23 millones de euros anuales.

El Informe del Ministerio de Presidencia recalcó las deficiencias del modelo institucional anterior y el seguimiento de la tendencia internacional de la fusión de los organismos reguladores a fin de mejorar la eficiencia del sector público, reduciendo el número de entes, simplificando su estructura y funcionamiento e incrementando la profesionalidad, neutralidad e independencia de sus miembros, como los casos de Alemania y Holanda.

En cuestión al debate político en el Parlamento, hubo numerosas críticas y oposiciones de todos los grupos partidarios a excepción del Gobierno, liderado por Mariano Rajoy, quien pertenecía al Partido Popular (PP) de derecha democrática y reformista<sup>11</sup>. Durante su gobierno, España atravesaba por una crisis económica y financiera, por lo que

---

<sup>11</sup> Podemos visualizar más información en la página web del referido partido político en el siguiente enlace: <https://www.pp.es/historia/>.

implantó políticas de austeridad y reformas estructurales, como fue el cambio del esquema organizativo de los organismos reguladores.

Dicha discusión se inició el 20 de diciembre de 2012<sup>12</sup>, en que la mayoría casi absoluta salvo el partido oficialista, coincidieron en rechazar el modelo integrado, proponiendo la creación de cuatro organismos, agrupando sectores afines como el de defensa de competencia, de energía, comunicaciones (servicio postal y medios audiovisuales) y de transportes (regulación ferroviaria y aeroportuaria). Así como, alegaron la ausencia de modelos comparables a nivel internacional, el cese anticipado de los consejeros, la pérdida de funciones y la ubicación de las sedes.

Por lo que, a pesar de las críticas y oposición del modelo integrado propuesto por el Gobierno, gracias a los pactos legislativos y la inclusión de las recomendaciones de la Comisión Europea sobre la separación en dos salas independientes de regulación y competencia, el proyecto de ley, luego de varias enmiendas, alcanzó la mayoría en el Parlamento el 4 de junio de 2013 (Carrillo Neff, 2019).

#### **4. Metodología**

El presente trabajo se utilizará una metodología cualitativa, a través de un enfoque descriptivo, analítico y comparativo, utilizando como caso contrastado el modelo integrado en España, con la creación de la CNMC, obteniendo de la experiencia española lecciones aprendidas de dicha fusión que puedan ser tomados en cuenta para el análisis de la viabilidad de un modelo similar en Perú.

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012, el cual pretende brindar asistencia a los países miembros y no miembros a fin de fortalecer la capacidad para la calidad y la reforma regulatoria, señala que qué situaciones los países tienen que dotar de independencia a los organismos reguladores:

- Cuando se quiera que el regulador sea visto como independiente de los políticos, del gobierno y de las entidades reguladas con la intención de mantener la confianza pública en la objetividad e imparcialidad de sus decisiones y la operación efectiva que genere confianza en el mercado;
- Cuando las entidades gubernamentales como las no gubernamentales estén reguladas con el mismo marco y, por lo tanto, se requiera neutralidad competitiva; o
- Cuando las decisiones del órgano regulador puedan tener un impacto significativo en los intereses particulares y sea necesario proteger su imparcialidad (OCDE, 2012).

Así también, en un estudio de la OECD (2016b) en el cual se analiza la importancia de la independencia de los reguladores para la efectividad de sus políticas. Sobre el modelo para la independencia, señala que debido a las diferencias legales, políticas y culturales significativas, no existe un único modelo; por lo que, la independencia es contextual.

En ese sentido, a continuación, se analizará los aspectos claves, a nuestra consideración, que permitirían evaluar el diseño institucional instaurado en España y Perú, países que

---

<sup>12</sup> Las intervenciones en el Pleno del Congreso de los Diputados del 20 de diciembre de 2012 pueden recogerse en el siguiente enlace: [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-intervenciones?p\\_p\\_id=intervenciones&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_intervenciones\\_mode=view&\\_intervenciones\\_legislatura=X&\\_intervenciones\\_id\\_iniciativa=121/000028](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-intervenciones?p_p_id=intervenciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_intervenciones_mode=view&_intervenciones_legislatura=X&_intervenciones_id_iniciativa=121/000028).

optaron por modelos institucionales distintos, en el primero, un organismo multisectorial (CNMC) y en el otro, varios organismos reguladores sectoriales (Osipitel, Osinergmin, Sunass y Ositran). Los aspectos a evaluar serán la independencia y los mecanismos de control; así como, otras variables externas como la coyuntura política y económica en el país, los cuales ejercen presiones al organismo regulador y pueden influir en el funcionamiento y eficiencia de la institución.

## **4.1. Independencia**

### **4.1.1. Independencia institucional**

#### **A. Experiencia en España**

Conforme se desarrolló con anterioridad, la independencia institucional se refiere a la autonomía de la propia administración independiente respecto de los poderes políticos.

La CNMC, conforme la Ley 3/2013, es un organismo público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, así como, con plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. De la misma manera, la CNMC está adscrita al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

De acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 410/2024<sup>13</sup>, de 23 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, dicho organismo es una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal según lo desarrollado en el artículo 109<sup>14</sup> de la Ley 40/2015<sup>15</sup>, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

De lo cual se aprecia que, si bien la CNMC no depende directamente del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa ni del Gobierno sobre sus decisiones regulatorias, sí forma parte de la estructura orgánica del referido Ministerio<sup>16</sup>, así como, colabora con otros órganos y dirige políticas generales del Gobierno, con la prohibición de solicitar o recibir instrucciones de alguna entidad pública y privada.

Asimismo, la CNMC al encontrarse adscrito al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, otorga a dicho ministerio el control de eficacia de la actividad de dicho

---

<sup>13</sup> Dicho Real Decreto puede verse en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-8194>

<sup>14</sup> “Artículo 109. Definición

- 1.Son autoridades administrativas independientes de ámbito estatal las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley.
- 2.Las autoridades administrativas independientes actuarán, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial.  
(..).”

<sup>15</sup> La Ley 40/2015 puede ser visto en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

<sup>16</sup> En el siguiente enlace se puede visualizar el organigrama del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e9840964-ed68-4346-8523-1af39bf52686/MECM\\_LXV.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e9840964-ed68-4346-8523-1af39bf52686/MECM_LXV.pdf)

regulador (Álvarez Couso et al., 2013), mediante el envío de la memoria anual sobre el desarrollo de su función supervisora<sup>17</sup>.

Por tanto, si bien la CNMC es un organismo regulador independiente, mas no ministerial, conforme a la clasificación realizada por la OECD (2014), cuenta con particularidades que sugiere una posible limitación de su independencia, conforme se desarrollará más adelante.

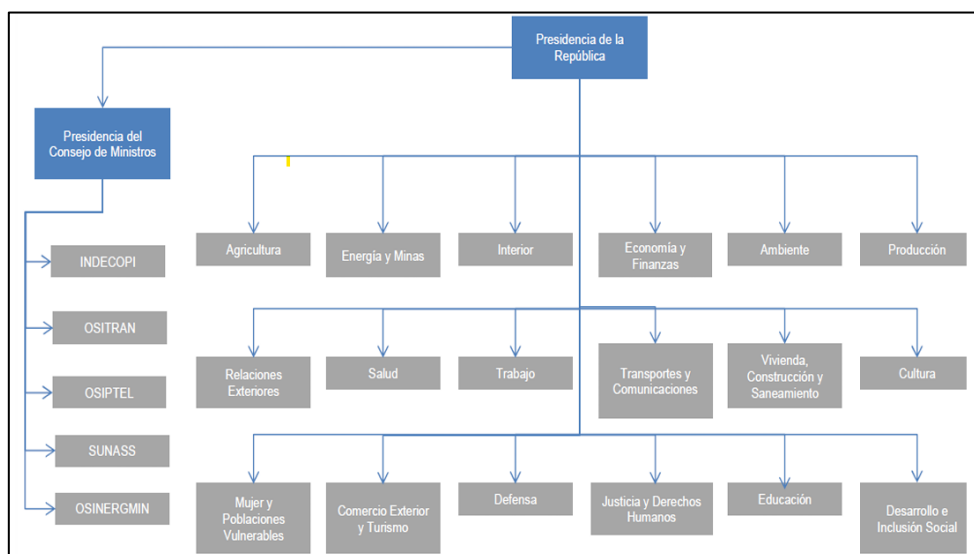
## B. Experiencia en Perú

Conforme se desarrolló en el acápite sobre antecedentes, los organismos reguladores peruanos, Osiptel, Osinergmin, Sunass y Ositran, fueron creados en años distintos en la década de los años 90. Posteriormente, a fin de sistematizar sus funciones se emitió la Ley 27332.

Dicha Ley estableció que los organismos reguladores se encuentran adscritos a la Presidencia de Consejo de Ministros, con personería de derecho público.

Al respecto, la Ley N° 29158, Ley Orgánica el Poder Ejecutivo, se les reconoció como órganos descentralizados del Poder Ejecutivo y otorgó jurisdicción nacional y fueron subordinados a la PCM. Que, si bien siguen siendo parte del Poder Ejecutivo, no dependen directamente de él, pero si implica una coordinación con las políticas generales del gobierno.

**Ilustración 3. Estructura del Poder Ejecutivo**



Fuente y elaboración: OCDE (2018)

<sup>17</sup> Al respecto, el artículo 38 de la Ley 3/2013 señala: “2. La Comisión elaborará anualmente una memoria sobre su función supervisora que incluirá un informe del órgano de control interno sobre la adecuación de las decisiones adoptadas por la Comisión a la normativa procedimental aplicable. Esta memoria deberá ser aprobada por el Consejo y remitida a las Cortes Generales y al Ministerio de Economía y Competitividad”.

Vemos que, los organismos sectoriales son reguladores independientes, mas no ministeriales, conforme la clasificación realizada por la OCDE.

#### **4.1.2. Independencia personal**

##### **A. Experiencia en España**

En este punto se evaluará la selección, designación y remoción de los miembros de los órganos de gobierno del organismo regulador, la duración de su mandato e incompatibilidades.

Al respecto, la OCDE (2017) ha señalado que la independencia del regulador contribuye en la credibilidad y estabilidad del régimen regulador. Toda vez que dichos altos funcionarios son nombrados por el Gobierno, dicho proceso debe ser transparente y con rendición de cuentas.

Asimismo, señala que los procesos de nominación y nombramiento debe ser transparente y responsable. La información sobre la nominación debe ser comunicada a los interesados – las funciones a realizar, habilidades requeridas, criterios de selección, entre otros- que se tomará en cuenta para seleccionar a los posibles candidatos. Así también, se debe especificar quién realizó el nombramiento definitivo y legal, y los términos y condiciones del nombramiento. Lo cual contribuye a una mayor confianza en la gobernanza del regulador.

Sobre el proceso de selección y designación de los miembros del Consejo Directivo en la CNMC, conforme la Ley 3/2013, los requisitos para ser Presidente, Vicepresidente y miembros del Consejo, órganos de gobierno, son: 1) tener reconocido prestigio y 2) tener competencia profesional en ámbito de actuación de la CNMC.

Ser un profesional competente con reconocido prestigio son requisitos subjetivos, ya que son conceptos generales que pueden ser interpretados de manera distinta según las preferencias y perspectivas de cada evaluador. Asimismo, no se agrega cómo serán calificados y en base a qué parámetros se determinará al mejor, como los años de experiencia profesional, conocimientos técnicos y habilidades que requerirán para ser nombrados altos funcionarios, quienes asumirán un cargo importante para el sistema de regulación.

De lo cual se aprecia que no existe algún filtro técnico de evaluación a fin de garantizar que la designación del miembro del Consejo se base en las aptitudes, habilidades y competencias del postulante, y no en una mera preferencia, la cual podría ser política, ya que además dicho candidato es propuesto por el Gobierno a través del Ministro de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

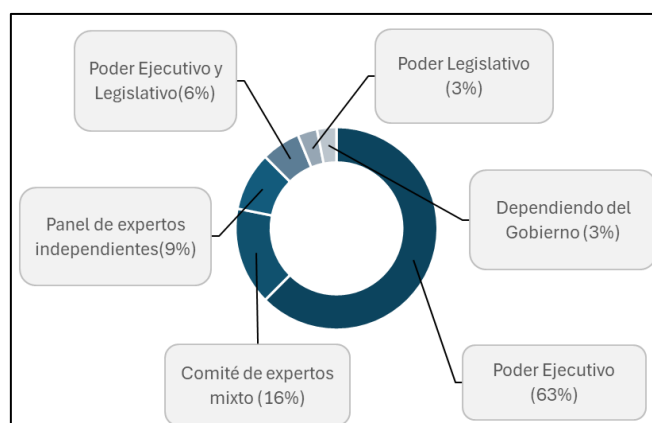
Al respecto, cabe agregar que lo más importante es determinar quiénes valoran el prestigio profesional, debiendo primar el principio de mérito, ya que una persona

incompetente sabe que su nombramiento es gracias a un favor político que debe devolver, por el contrario, un candidato competente tomará decisiones técnicas debido a su prestigio profesional. Por lo que, lo más relevante, además, es determinar la forma de selección de los miembros del Consejo (Delgado et al., 2018).

Así, el procedimiento de selección y designación en España es de propuesta del Poder Ejecutivo y posterior aprobación por el parlamento, conforme será señalado más adelante.

Al respecto, según la OECD (2016), en la mayoría de 32 casos estudiados, el Poder Ejecutivo (gabinete, primer ministro o ministro sectorial) propone a los miembros del Consejo, que representa el 62.5%, en el 15.63% dicha nominación lo realiza un comité de expertos mixto, como en el caso de Reino Unido, Perú y México, en un 9.38% por un panel de expertos independientes, en un 6.25% y 3.13% lo realiza el ejecutivo más el legislativo y sólo el legislativo, respectivamente, y en aproximadamente el 3.13%, dicho proceso lo decide el Gobierno a su discreción.

#### Ilustración 4. Autoridad encargada de la nominación



Fuente: OECD (2016). Elaboración propia.

Continuando con el procedimiento de nombramiento en España, conforme a la Ley 3/2013, el candidato propuesto por el Gobierno deberá comparecer ante la Comisión correspondiente del Congreso de Diputados, el cual, por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, puede vetar el nombramiento del candidato en el plazo máximo de un mes natural. En caso, el Congreso no se pronuncia dentro de dicho plazo, se entenderá que el nombramiento fue aceptado.

Dicho derecho a veto puede ser visto como interferencia adicional del poder político en el procedimiento de nombramiento o como una forma de legitimarlo democráticamente por el Poder Legislativo. Sin embargo, toda vez que el proceso de nominación no se lleva a cabo por un comité especializado, sino por el Gobierno, el veto parecería significar un balance de poderes políticos entre el legislativo y el ejecutivo: el Gobierno propone al candidato y el Poder Legislativo podrá aprobarlo o no.

Finalmente, una vez aceptado por la Comisión correspondiente del Congreso, el Gobierno, mediante Real Decreto, a través del Consejo de Ministros, nombra al miembro del Consejo de la CNMC, quien tendrá un mandato de seis años, sin poder reelegirse.

En relación con el periodo de mandato de los miembros del Consejo, la OCDE (2017) señala que dicha duración deberá diseñarse de manera que no coincida con los ciclos electorales y ser mínimamente de cinco años.

Además, sobre la posibilidad de la renovación, esta constituye un incentivo obvio a la dependencia del regulador respecto del gobierno, lo cual resulta nocivo para la independencia personal como en el caso de los máximos ejecutivos (Delgado et al., 2018).

Entonces, el periodo de mandato de seis años de los miembros de la CNMC y la imposibilidad de su renovación se encuentran dentro de los estándares establecidos por los organismos internacionales y la literatura autorizada, con lo cual se otorga un elemento adicional a la protección de la independencia del regulador.

Sobre las causales de cese de los miembros del Consejo, estas se encuentran establecidas en el artículo 23 de la Ley 3/2013, las cuales son:

- Renuncia aceptada por el Gobierno
- Expiración del término de su mandato.
- Incompatibilidad sobrevenida.
- Haber sido condenado por delito doloso.
- Incapacidad permanente.
- Separación por incumplimiento grave de sus deberes o incumplimiento de las obligaciones sobre incompatibilidades.

Además, si el miembro del Consejo es cesado antes de culminar su mandato, el sucesor será nombrado por el tiempo restante de dicho mandato, pero si este es menor a 2 años, el sucesor será nombrado por un periodo de seis años.

De lo cual, se aprecia que las causales de cese en el sistema español se encuentran claramente establecidas, así pues, se señalan en qué situaciones específicas puede separarse del cargo al consejero, con el fin de evitar confusiones y que dicha situación sea utilizada por el poder político para intervenir e imponer ceses arbitrarios.

Sin embargo, la última causal por incumplimiento grave de sus deberes podría abrir las puertas a situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo puede interferir, mas aún si la Ley 3/2013 indica manifiestamente que dicha separación debe ser acordada por el Gobierno; es decir, dicho cese debe ser aprobado por una instancia política.

Ahora bien, las incompatibilidades previas y durante el mandato y la determinación de condiciones luego del término de dicho mandato, son utilizadas para hacer frente al

problema de captura denominado “puertas giratorias”, que tras el mandato público en el regulador retornan en el sector privado que han supervisado. Este no un tema sencillo ya que un periodo muy alto de incompatibilidad puede desincentivar la atracción de profesionales competentes. Lo que se pretende perseguir es la información privilegiada con alto valor para las empresas reguladas y las actuaciones sesgadas a favor de una empresa, pero dicha incompatibilidad sería ineficaz ya que al ser los beneficios son muy importantes, la empresa puede esperar a compensarle todo el tiempo necesario (Delgado et al., 2018).

Al respecto, la Ley 3/2013 señala que los miembros del Consejo de la CNMC realizan sus funciones de manera exclusiva y están sometidos al régimen de incompatibilidades dispuesto en el Ley 5/20006. También, después de dos años del cese, no podrán ejercer actividad profesional privada relacionada con los sectores regulados, por lo cual tendrán derecho a recibir una compensación económica igual a la doceava parte del ochenta por ciento del total de retribuciones asignadas al cargo.

Así, conforme se aprecia, la Ley 3/2013 ha implementado medidas para afianzar la independencia de los directivos, como el proceso de salida de esto. En ese sentido, la OCDE (2017) señala que la salida de los directivos debe evitar sesgos y proteger la integridad del regulador, estableciendo restricciones al empleo posteriores a la salida y complementándose con periodos de gracia razonables y remunerados.

## **B. Experiencia en Perú**

Para los organismos reguladores peruanos, el Consejo Directivo es el órgano de dirección máximo, el cual toma las decisiones cruciales, como dirección, organización y control del organismo. Siendo el Presidente Ejecutivo de dicho Consejo, el titular de la entidad, quien ocupa la máxima posición de liderazgo y responsabilidad sobre la institución.

De manera general, sobre los requisitos para ser miembros de Consejo Directivo, mediante Resolución Suprema, el artículo 7 de la Ley N° 27332 establece que el postulante debe ser profesional con reconocida solvencia e idoneidad profesional, acreditada mediante experiencia general de un mínimo de diez años y con experiencia específica, cinco años en materia de algún organismo regulador o tres, en cargo de ejecutivo.

Adicionalmente, el numeral 6 del artículo 32 de la Ley N° 29158, precisa que la evaluación de los postulantes a miembros del Consejo Directivo se realiza mediante concurso público, con el fin de garantizar la meritocracia en la evaluación y selección de los candidatos.

Sobre el referido concurso público, la última actualización se dio con el Decreto Supremo N° 116-2023-PCM, que aprueba el Reglamento del Concurso Público para la selección

de los postulantes a los cargos de Presidente e integrantes del Consejo Directivo de los organismos reguladores, el cual precisa:

- La selección de los postulantes se realiza a través de un comité conformado por dos integrantes propuestos por el Presidente del Consejo de Ministros, uno, por el Ministro de Economía y Finanzas y otro, por el ministro del sector. Dicha conformación está ajustada con el mecanismo de refrendación de la Resolución Suprema que, finalmente, designa al Presidente y los miembros del Consejo Directivo, establecido en el numeral 6.1 del artículo 6 de Ley N° 27332.
- Sobre las etapas del procedimiento de selección, las cuales son eliminatorias, estas son las comunes a las de otros concursos públicos para ser evaluado y alcanzar un cargo de funcionario público en Perú, los cuales son: evaluación curricular, evaluación escrita, para la presidencia, y entrevista personal.
- Como requisitos para la postulación, se precisa que se requiere sólo el grado de bachiller, a pesar de que la Ley N° 27332 señala que el postulante debe ser profesional; es decir, contar con título profesional. Estableciendo un parámetro menor que el establecido en la Ley.
- Se añade como requisitos para postular, acreditar estudios concluidos de maestría relacionadas; así como, contar preferentemente con un mínimo de 5 años de experiencia en gestión pública, con capacitaciones en materias relacionadas y con investigaciones o publicaciones académicas. Siendo el primero un requisito indispensable para pasar la evaluación curricular y los otros tres, opcionales, los cuales le otorgarán al postulante mayor puntaje.

Finalizado el concurso público, el Presidente de Consejo de Ministros presenta la lista final de candidatos seleccionados al Presidente de la República del Perú, quien, mediante Resolución Suprema refrendada no sólo por el Ministro de Economía y Finanzas sino también por el Presidente de Consejo de Ministros y el ministro del sector, nombra al miembro del Consejo Directivo, quien tendrá un mandato de 5 años, el cual puede tener un periodo adicional.

Por lo descrito, se aprecia que el mandato de cinco años de los miembros del Consejo Directivo se encuentra dentro del estándar establecido por la OCDE. Sin embargo, abrir la posibilidad de la renovación de dicho mandato, genera un posible incentivo para la dependencia del regulador respecto del gobierno en busca de su aprobación.

Más aún si, mediante Decreto Supremo N° 084-2022-PCM, se incluyó una modificación del Reglamento de la Ley 27332, el cual establece que en caso no se realice la designación del nuevo integrante del Consejo Directivo dentro del plazo de 30 días anteriores al vencimiento del mandato, el anterior se queda en su puesto. Con lo cual se permite que un integrante del Consejo Directivo permanezca mucho más tiempo de su mandato, de manera ilimitada, incluso.

En la siguiente tabla, se muestra que actualmente el número de miembros del Consejo Directivo de los cuatro organismos reguladores en Perú, en la mayoría de los casos, se encuentra incompleto y que incluso, para Ositran, no tiene quorum.

**Tabla 1. Composición de Consejo Directivo de los Organismos Reguladores en Perú**

Organismo Regulador	Nombre	Cargo	Mandato	
			Inicio	Fin
OSIPTEL	Rafael Muelle Schwarz	Presidente *	2017	2027
	Jesús Guillén Marroquín	Presidente (e)**	2021	2026
		Miembro		
	Raúl García Loli	Miembro	2025	2030
	Iván Lucich Larrauri	Miembro	2025	2030
Mirtha Rázuri Alpiste	Miembro	2025	2030	
OSINERGMIN	Omar Chambergo Rodríguez	Presidente	2022	2027
	Aurelio Ochoa Alencastre	Miembro	2018	2023
	César Sánchez Módena	Miembro	2019	2024
	Alfredo Dammert Lira	Miembro	2021	2026
	Luis Arequipaño Támara	Miembro	2025	2030
SUNASS	Mauro Guterréz Martínez	Presidente	2022	2027
	Richard Navarro Rodríguez	Miembro	2020	2025
	Lucía Ruiz Ostoic	Miembro	2020	2025
	José Salazar Barrantes	Miembro	2025	2030
	José Zavala Muñoz	Miembro	2025	2030
OSITRAN	Rosa Zambrano Copello	Presidente	2017	2027
	Claudia Salaverry Hernandez	Miembro	2025	2030

\* En 2024, Rafael Muelle fue suspendido de su cargo por un año, designando como presidente temporal a Ferrer Rodríguez. Al haberse declarado nulo dicho cese, entonces Muelle regresó a sus funciones, pero se le impuso nuevamente una medida cautelar de exoneración de la obligación de asistir al centro de trabajo.

\*\* Presidente encargado desde 2025.

Fuente y elaboración: OCDE (2018)

Consideramos que dicha problemática se debe a la falta de gestión adecuada de parte del Poder Ejecutivo, quien tiene la responsabilidad de iniciar el procedimiento de selección para nuevo miembro de Consejo Directivo, mediante la expedición de la Resolución Ministerial por parte del Presidente de Consejo de Ministros.

Otra cuestión importante a resaltar sobre el Consejo Directivo es que se debe dotar de recursos suficientes para desempeñar sus funciones, ya que el tiempo asignado de dos sesiones al mes, resulta ser limitado por la cantidad de decisiones que se toman. En ese sentido, la OCDE recomendó que los miembros del Consejo Directivo tengan suficiente tiempo, recurso e información para participar activamente (Queija De la Sotta, 2024).

Por otro lado, el numeral 6.6 del artículo 6 de la Ley N° 27332 señala que las causales de vacancia del cargo de un miembro del Consejo Directivo son: 1) Fallecimiento, 2) Incapacidad permanente, 3) Renuncia aceptada, 4) Impedimento legal sobreviniente, remoción por falta grave, y 5) Inasistencia injustificada a tres sesiones o 5 no consecutivas del Consejo Directivo, en el plazo de un año.

Adicionalmente, mediante una norma rápida (Cárdenas, 2024), el Gobierno emitió el Decreto Supremo N° 116-2024-PCM<sup>18</sup>, que modificó el Reglamento de la Ley N° 27332<sup>19</sup>, el cual dispuso que, en caso se presente la suspensión perfecta de labores por un periodo mayor a seis meses, se debe: 1) realizar un concurso público para el reemplazo y 2) la PCM puede proponer la designación temporal de un reemplazo en cuanto dicho concurso se encuentre en proceso o hasta que culmine el período de suspensión.

Lo que indica es que, en caso se presente el cese temporal, en la práctica no será necesario realizar un concurso público para seleccionar al postulante, si no que la PCM podrá proponerlo y sea nombrado directamente hasta que culmine el periodo de suspensión. Lo cual atentaría con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 32 de la Ley N° 29158 y el Decreto Supremo N° 116-2023-PCM sobre la obligatoriedad del concurso público.

Al respecto, en el documento de trabajo realizado por Queija De la Sotta (2024), ejecutiva de la Jefatura de Estudios Económicos de OSITRAN, sobre la independencia de los organismos reguladores, señaló:

“Establecer excepciones al concurso público para designar miembros del Consejo Directivo, como lo permite el DS 116-2024-PCM en casos específicos, podría ser incompatible con el Decreto Supremo N° 116-2023-PCM, que regula el concurso público como único mecanismo para asegurar transparencia, meritocracia e igualdad en estas designaciones. Este reglamento enfatiza la obligatoriedad del concurso público para evitar discrecionalidad y garantizar que los nombramientos se basen en idoneidad y experiencia. Las excepciones podrían contravenir estos principios, debilitando la legitimidad del proceso y abriendo la posibilidad de cuestionamientos legales, ya que el reglamento vigente no contempla mecanismos alternativos para la selección”.

Con lo cual se refleja que la designación por medio de concurso público significa una barrera para que el Gobierno pueda nombrar a su candidato preferido; por lo que, emitió el Decreto Supremo N° 116-2024-PCM, con el fin de prescindir de dicho procedimiento y designarlo directamente. Lo cual claramente vulnera la independencia del regulador, toda vez que la realización del concurso público sirve como un escudo contra las posibles interferencias del poder político y económico y actuaciones arbitrarias.

Sobre las incompatibilidades para ser designado miembro del Consejo Directivo, la Ley 27332 señala que no podrán presentarse como candidatos:

- 1) Los titulares de más del 1% de acciones o participaciones, así como, los directores, apoderados, empleados y asesores de empresas vinculadas a la competencia del organismo regulador,
- 2) Los sancionados con destitución,
- 3) Los inhabilitados por sentencia judicial o resolución del Congreso,
- 4) Los directores, gerentes y representantes de personas jurídicas declaradas en quiebra y en insolvencia,

---

<sup>18</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 29 de octubre de 2024.

<sup>19</sup> Dicho Reglamento fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 042-2005-PCM.

- 5) El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros, congresistas, Vocales de la Corte Suprema de Justicia, los titulares y miembros del órgano colegiado de los organismos constitucionalmente autónomos, el Contralor y el Subcontralor General de la República, el Presidente Ejecutivo de EsSalud, los Viceministros y los Directores Generales de los ministerios o funcionarios de rango equivalente, mientras ejerzan el cargo y hasta un año después de cesar en el mismo,
- 6) Las personas que prestaron servicios a las entidades reguladas o mantuvieron con ellas.

En ese sentido, la Ley 27332 establece las incompatibilidades para ser miembro del Consejo Directivo, mas no señala qué pasa luego de su salida, conforme recomendaciones de la OCDE (2017), en el que indica que se debe introducir periodos de gracia razonables y remunerados.

Aunque los Reglamentos Generales de los organismos reguladores señalan que está prohibido asesorar o defender causas ante el regulador, la cual subsiste hasta un año después de su salida, pero sin una remuneración.

#### 4.1.3. Independencia funcional

##### A. Experiencia en España

La independencia funcional se relaciona con la capacidad que tiene el organismo regulador para desarrollar sus funciones de manera autónoma, sin injerencias políticas ni de intereses particulares.

Conforme a la Ley 3/2013, la CNMC tiene a su cargo velar por el cumplimiento de la regulación y tomar decisiones regulatorias de los sectores de aeroportuario, audiovisual, energía, ferroviario, postal y telecomunicaciones, estableciendo normas para garantizar una competencia efectiva entre las empresas de dichos sectores, en beneficio de los consumidores; así como, la supervisión y sanción de las empresas reguladas.

Asimismo, dicho organismo integrado tiene como tarea impulsar y defender la competencia en el mercado, detectando y previniendo prácticas que restrinjan la competencia y afecten a los consumidores.

**Tabla 2. Funciones generales de la CNMC**

Ámbito	Funciones
Todos mercados y sectores	*Defensa de competencia
Comunicaciones electrónicas	*Supervisión y control *Arbitraje y resolución de conflictos
Comunicación audiovisual	
Postal	
Electricidad	
Gas Natural	
Transporte ferroviario	
Tarifas aeroportuarias	

Fuente y elaboración: Álvarez Couso et al.(2013)

De lo cual, se advierte que se asignó a la CNMC funciones que no guardan relación con un regulador de sectores con economía de red, como el audiovisual y postal (Cuadrado Roura & Carrillo Neff, 2015).

Asimismo, cabe precisar que conforme al Preámbulo de la Ley 3/2013, para la creación de la CNMC se reordenaron algunas funciones de índole administrativa y las traspasaron a departamentos ministeriales, así como, las consideradas de escasa utilidad para el regulador, desarrollados en las disposiciones adicionales sexta a undécima. Con lo cual, permite que la CNMC se concentre en ejercer las funciones que permitan alcanzar su objetivo, garantizar el buen funcionamiento del mercado y libre competencia, a fin de garantizar la eficacia de la intervención pública.

Sin embargo, algunas de dichas funciones eran relevantes, como el control sobre la adquisición de participaciones en el sector energético, las cuales anteriormente pertenecían a la Comisión Nacional de Energía extinguida (Álvarez Couso et al., 2013). Por lo que, al haber trasladado muchas de las funciones administrativas a los ministerios, se ha restado de autonomía al regulador.

Por otro lado, es importante que los organismos reguladores agoten en vía administrativa sus resoluciones, a fin de que no exista revisión gubernamental de dichas decisiones; así como, la posibilidad de impugnar por vía contenciosa administrativa los actos de gobiernos que los perjudique, con la finalidad que cuando se presente dicha controversia los tribunales sean quienes lo resuelvan, garantizando el principio de independencia (Delgado et al., 2018).

Al respecto, la Ley 3/2013 establece que las resoluciones del Consejo, tanto en pleno y en salas, pondrán fin a la vía administrativa, siendo impugnables únicamente en el Poder Judicial ni se podrá imponer recurso de reposición.

Finalmente, mediante la creación de la CNMC se pretendió que finalicen los conflictos entre las competencias sobre defensa de la competencia y supervisión de los sectores estratégicos. Sin embargo, ahora aún existen entre la Sala de Regulación y la Sala de Competencia, con menor visibilidad por producirse en la misma institución. Así también, la existencia de una única sala decisoria multisectorial (Sala de Regulación) para tratar asuntos de sectores tan diversos como las comunicaciones, la energía o el transporte, implica una pérdida de especialización del órgano decisor, lo cual afecta la calidad de las decisiones, afectando el funcionamiento de la CNMC (Delgado et al., 2018).

## **B. Experiencia en Perú**

En Perú, mediante la Ley N° 27332, se estableció un marco general para la actuación de los organismos reguladores, sistematizando sus funciones en las siguientes: i) Función normativa, ii) Función regulatoria, iii) Función fiscalizadora y sancionadora, iv) Función de solución de controversias y v) Función de solución de reclamos en segunda instancia.

Entonces, Osiptel, Osinergmin, Sunass y Ositran cuentan con la potestad de emitir disposiciones normativas en relación con el ámbito de su competencia (telecomunicaciones, energía y minería, agua potable y saneamiento e infraestructura de transporte público), fijar estructuras tarifarias, fiscalizar el mercado de

telecomunicaciones, así como, imponer sanciones, medidas correctivas y cautelares a las empresas operadoras cuando amerite, como también, resolver controversias y reclamos en segunda instancia.

**Tabla 3. Funciones generales de los Organismos Reguladores en Perú**

Organismo regulador	Ámbito		Funciones
OSIPTEL	Telecomunicaciones	Telefonía fija y móvil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dictar normas y reglamentos sobre materia de su competencia.</li> <li>- Fijar tarifas.</li> <li>- Fiscalizar y sancionar.</li> <li>- Resolución de controversias y reclamos en segunda instancia.</li> </ul>
		Internet fijo y móvil	
		Televisión de paga	
OSINERGMIN	Energía	Electricidad	
		Hidrocarburos Líquidos	
		Gas Natural	
Minería	Grande y mediana		
SUNASS	Servicios sanitarios	Agua potable	
		Alcantarillado sanitario y pluvial	
		Disposición sanitaria de excretas	
		Rehúso de aguas servidas y limpieza pública	
OSITRAN	Infraestructura de transporte público	Carreteras	
		Aeropuertos	
		Puertos	
		Vías férreas	
		Hidrografía	

**Fuente:** Sitio web de Osiptel: <https://www.osiptel.gob.pe/informacion-institucional/nosotros/>; Osinergmin: <https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/institucional>; Sunass: <https://www.gob.pe/institucion/sunass/institucional> y Ositran: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/>. Elaboración propia

Asimismo, de manera específica, mediante el reglamento general de cada organismo regulador, aprobado mediante Decreto Supremo, se aprueba la organización y el alcance y limitaciones de las funciones de cada regulador, con fundamento en las características propias de cada sector, tomando como base lo dictaminado en la Ley Marco de los Organismos Reguladores, la Ley 27332 y su reglamento.

**Tabla 4. Marco normativo de los Organismos Reguladores de Perú**

Organismo regulador	Ley de creación	Reglamento General	Reglamento de Organización y Funciones
OSIPTEL	Decreto Legislativo 702	Decreto Supremo 008-2001-PCM	Decreto Supremo 104-2010-PCM
OSINERGMIN	Ley 26734	Decreto Supremo 054-2001-PCM	Decreto Supremo 010-2016-PCM
SUNASS	Decreto Ley 25965	Decreto Supremo 017-2001-PCM	Decreto Supremo 145-2019-PCM
OSITRAN	Ley 26917	Decreto Supremo 044-2006-PCM	Decreto Supremo 012-2015-PCM

**Fuente:** Sitio web de Osiptel: <https://www.osiptel.gob.pe/informacion-institucional/nosotros/>; Osinergmin: <https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/institucional>; Sunass: <https://www.gob.pe/institucion/sunass/institucional> y Ositran: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/>. Elaboración propia

De lo que se advierte que las funciones de los cuatro organismos reguladores están claramente definidas en la Ley N° 27332, su reglamento y reglamentos internos. La delimitación de sus funciones es indispensable para generar certeza en relación con sus competencias y prevenir injerencias políticas, así como, abusos de poder.

Aunque, los organismos reguladores pueden definir sus lineamientos técnicos, objetivos y estrategias, su política de gastos debe hacerse conforme a la política gubernamental general definida en la Ley 29158, al encontrarse adscrito a la PCM. Lo que también genera es que toda reorganización o cambio institucional, así como las modificaciones a su regulación y funciones, requieren un decreto supremo para dar validez legal a esos cambios, reduciendo su independencia (OCDE, 2018).

Otro factor a mejorar es la coordinación entre los organismos reguladores, ya que no cuentan con un sistema estructurado que permita tener una interacción formal sin comprometer la transparencia, previsibilidad, armonización de políticas y claridad de funciones. Por lo que la OCDE recomienda profundizar los mecanismos de coordinación de los organismos reguladores con otras entidades con vínculos funcionales significativos (Queija De la Sotta, 2024).

#### **4.1.4. Independencia de organización interna**

##### **A. Experiencia en España**

La independencia de organización interna se refiere en cuanto a la autonomía de su organización interna y política de personal, lo cual implica que el desarrollado de su reglamento interno, los procedimientos internos de trabajo y la planilla del personal (procedimiento de contratación, tamaño y composición del personal y régimen salarial) sea establecida por el regulador y no requerir, la aprobación del gobierno (Delgado et al., 2018).

La ley 3/2013 establece que la CNMC actúa con autonomía orgánica y funcional.

Para desarrollar sus funciones, la CNMC cuenta con dos órganos de gobierno: el Presidente y el Consejo, que es el órgano colegiado de decisión en función con las decisiones resolutorias, consultivas, de promoción de la competencia y de arbitraje y resolución de conflictos.

Asimismo, el Consejo se encarga de la aprobación del anteproyecto de presupuestos del organismo, memoria y los planes anuales y plurianuales, así como, la aprobación del reglamento interno y nombramiento de directivos.

Dicho órgano de gobierno actúa en pleno, integrado por todos los miembros del Consejo, o en sala. Así también, se encuentra compuesto por dos Salas: la Sala de Competencia y la Sala de Supervisión Regulatoria, las cuales cuentan con cinco Consejeros<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> En el siguiente enlace puede verse la composición del Consejo de la CNMC: <https://www.cnmc.es/somos-cnmc/sobre-nosotros/organigrama/consejo>

Cabe añadir que la composición de dichas salas se va cambiando debido a que los consejeros pasan de una sala a otra, conforme a las “Reglas generales de rotación de los Consejeros entre Salas<sup>21</sup>”.

El sistema memorístico de oposición no es adecuado para el personal de las administraciones independientes, debiendo ser la evaluación curricular, la entrevista del candidato y su capacidad resolutoria más importante (Delgado et al., 2018).

Sobre los órganos de dirección<sup>22</sup>, la Ley 3/2013 dispone que existen cuatro direcciones de instrucción: la Dirección de Competencia, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, la Dirección de Energía y la Dirección de Transporte y del Sector Postal, asimismo, sus directores ejercen sus funciones con dedicación exclusiva y con independencia del Consejo.

Sin embargo, una limitante de la independencia organizativa de la CNMC es que el Estatuto Orgánico de la CNMC, que desarrolla la estructura y funciones de dicha institución, no es aprobado por su propio Consejo, sino por el Gobierno, mediante Real Decreto, requiriendo aprobación del Gobierno para su modificación de dicho Estatuto Orgánico.

El Estatuto fue aprobado por Real Decreto 657/2013<sup>23</sup>, el cual detalla las funciones del Pleno y de las Salas, las funciones y estructura de la CNMC hasta el nivel de subdirecciones de las cuatro Direcciones de Instrucción; así como, establece el régimen del personal contratado en la CNMC, distinguiendo entre personal funcionario y laboral y del personal directivo, y, desarrolla disposiciones sobre contratación, patrimonio, presupuesto y control.

Además, la Disposición adicional quinta<sup>24</sup> del mencionado Estatuto señala que si la CNMC requiere alguna modificación de la estructura establecida en dicho Estatuto puede solicitarla, mediante informe, al Ministerio de Economía y Competitividad, para su remisión al Ministerio de Hacienda, lo cual reduce su autonomía.

A la vez, las decisiones sobre la estructura salarial y el número del personal de la CNMC no son tomadas por la propia institución si no por el Gobierno<sup>25</sup>, a través del Ministerio de Hacienda, lo cual afecta su independencia de organización interna y funcional.

---

<sup>21</sup> Dichas reglas fueron aprobadas en el acuerdo del Pleno del Consejo del 20 de diciembre de 2021. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor\\_contenidos/CNMC/Pleno/202112\\_Acuerdo\\_reglas\\_rotacion\\_consejo\\_y%20reglas\\_rotaci%C3%B3n.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/Pleno/202112_Acuerdo_reglas_rotacion_consejo_y%20reglas_rotaci%C3%B3n.pdf)

<sup>22</sup> La estructura de dichos órganos de dirección se puede ver en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/somos-cnmc/sobre-nosotros/organigrama/organos-de-direccion>

<sup>23</sup> El cual se encuentra en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-9212>

<sup>24</sup> La Disposición adicional quinta del Real Decreto 657/2013: “La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá elevar informe al Ministerio de Economía y Competitividad, para su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre las modificaciones de su estructura orgánica que considere necesarias para un eficaz desempeño de las funciones que tiene encomendadas”.

<sup>25</sup> El artículo 32 del Real Decreto 657/2013: “2. El Presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia presentará anualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través del Ministerio de Economía y Competitividad, la propuesta de Oferta de Empleo Público correspondiente al organismo. Dicha propuesta tendrá en cuenta las necesidades de recursos humanos de la actividad de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para el adecuado ejercicio de sus funciones”.

Por otro lado, a diferencia del modelo holandés, donde se implementó una integración estructural más operativa con conexión transversal entre departamentos, en España se planteó una estructura vertical y estancada para las direcciones de la CNMC, estableciendo funciones específicas para cada una de ellas y residiendo en la presidencia de la CNMC la función de coordinación (Delgado et al., 2018).

## **B. Experiencia en Perú**

Conforme la Ley 27332, los organismos reguladores en Perú tienen autonomía administrativa y funcional técnica. En su estructura orgánica, cuentan con: 1) un Consejo Directivo que es el órgano máximo de dirección, 2) tribunales administrativos, cuyas decisiones agotan la vía administrativa y 3) Consejos de Usuarios que es un medio para fomentar la participación de los agentes interesados en la actividad regulatoria.

Asimismo, los reglamentos generales de los organismos reguladores establecen la estructura propia de cada regulador, contando además con una Gerencia General y las demás áreas que serán necesarias por el funcionamiento de dichas instituciones, establecidas en el reglamento de organización y funciones, señaladas en la ilustración 10 del presente trabajo.

Conforme se aprecia, tanto el reglamento general como el reglamento de organización y funciones son aprobados por Decreto Supremo emitido por el Presidente de la República y refrendado por el Presidente de Consejo de Ministros y ministro del sector. Por lo que, cualquier modificación a su estructura organizacional y funciones, deberá tener la aprobación del Poder Ejecutivo, limitando así la independencia del regulador.

Respecto al régimen laboral, la Ley 27332 señala que su personal estará sujeto al régimen laboral de la actividad privada establecida en el Decreto Legislativo 728, pero a la vez, en la realidad, debido a restricciones presupuestarias, también confluyen otros regímenes como el contrato administrativo de servicio (CAS) y la contratación por locación de servicios, los cuales a pesar de cumplir las mismas labores y encontrarse bajo subordinación de la entidad, tienen menos beneficios laborales e incluso, ninguno. Con lo cual, hace que la situación laboral en las instituciones sea heterogénea entre el personal y no exista equidad e igual de oportunidades de crecimiento, lo cual desincentiva a profesionales a sumarse o quedarse trabajando en los organismos reguladores.

Esta situación es un tema complejo al que se enfrentan todas las entidades del Estado peruano y que el Gobierno pretende resolver mediante la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, cuya finalidad es que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor servicio civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran.

A la vez, la Ley 27332 señala que la política remunerativa de los organismos reguladores es aprobado por el Presidente de Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía de Finanzas, lo cual le resta autonomía al regulador.

#### **4.1.5. Independencia económica financiera**

##### **A. Experiencia en España**

La Ley 3/2013 señala que la CNMC tiene patrimonio propio e independiente; sin embargo, existen limitaciones respecto a su independencia presupuestaria como que el presupuesto debe ser aprobado por el Gobierno mediante el Ministerio de Hacienda, y ello, damos cuenta que corresponde a que su fuente de financiamiento se encuentra en el presupuesto nacional, lo cual genera un vínculo de dependencia del poder político.

En ese sentido, es primordial que la financiación se realice a través de mecanismos ajenos al presupuesto público, con autonomía en presupuesto y gestión de recurso.

Al respecto, la Presidenta de la CNMC (2021) compareció ante el Congreso de los Diputados abordando un tema crucial para el correcto funcionamiento de los referidos mercados: la independencia del organismo regulador.

En dicha presentación, se identificó áreas de mejora, como la gestión de recursos humanos, las limitaciones organizativas y las restricciones presupuestarias de la CNMC. Sobre estas últimas limitaciones, la Presidenta señaló que la CNMC cuenta con un presupuesto limitado como si fuera un órgano dependiente de un Ministerio. Por ejemplo, si requiere más dinero del previsto previamente, aunque sobrase dinero de otras partidas, la modificación presupuestaria debería ser autorizada por el Ministerio de Hacienda.

Por lo que, plantea medidas que doten de mayor autonomía, similar a la del Banco de España, con el fin de mejorar su eficiencia y capacidad para cumplir con su objetivo principal que es garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios.

Cabe añadir que, conforme a la Ley 3/2013, la CNMC cuenta con tasas, pero estas son recaudada y gestionadas por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y lo recaudado ingresa al Tesoro Público; finalmente, se decide qué porcentaje va destinado a la CNMC (OCDE, 2017).

En síntesis, se puede señalar que la independencia de la CNMC, aunque reconocida formalmente, se ve severamente limitada en la práctica por el control gubernamental sobre su estructura, presupuesto y política de personal, lo que impacta negativamente en su eficacia y capacidad para atraer talento cualificado.

##### **B. Experiencia en Perú**

La Ley 27332 establece que los organismos reguladores recaudarán un aporte por regulación, el cual no deberá exceder del 1% del valor de facturación anual, el cual es determinado mediante Decreto Supremo aprobado por Consejo de Ministros, refrendado por el Presidente de Consejo de Ministros.

Al respecto, la mayoría de los reguladores se financian de dicho aporte y solo Sunass utiliza adicionalmente fondos de Tesoro Público que representan el 60% de su presupuesto. Así, los organismos reguladores obtienen ingresos de intereses financieros

(generado por depósitos), intereses o recargos por mora derivados de la contribución regulatoria, multas impuestas a las entidades reguladas por incumplimiento de contratos de concesión y regulaciones, cargos de solicitudes de información públicas y venta de servicios.

Asimismo, los organismos reguladores peruanos proporcionan información pertinente sobre los costos y recursos necesarios a la autoridad presupuestaria antes del siguiente ciclo presupuestario, a fin de asegurar la transparencia en el uso de fondos públicos. Los reguladores tienen hasta un año para ejecutar su presupuesto y tienen la potestad para decidir sobre la asignación de gastos cumpliendo las reglas generales de gestión financiera.

Sin embargo, dichas reglas del gobierno central y medidas de austeridad limitan la autonomía en la gestión de los recursos y la disponibilidad presupuestaria de dichos organismos (Queija De la Sotta, 2024).

## **4.2. Mecanismos de Control**

### **A. Experiencia en España**

La CNMC no sólo está sometida al control del Parlamento, sino también del Poder Judicial, a fin de vigilar la actuación de dicho organismo regulador y que cumpla sus funciones en beneficio, finalmente, de la población.

Uno de los mecanismos de control es la rendición de cuentas ante el Parlamento con la presentación de informe anual de actividades y sus planes y prioridades para futuro, realizado por el Presidente de la CNMC, así como, comparecer cada tres años para evaluar plan de actuación y resultados.

Asimismo, mediante el control de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) se verifica la gestión económica-financiera de la CNMC. De la misma forma, cuenta con un órgano de control interno.

Otra herramienta eficaz es la transparencia, en ese sentido, la CNMC, de acuerdo a la Ley 3/2013 debe publicar todas las disposiciones, resoluciones, acuerdos e informes que emita en el cumplimiento de sus funciones, correspondiente a su organización, personal, acuerdos de reuniones de Consejo, entre otras actuaciones como la memoria anual<sup>26</sup> de actividades que resume los hitos que ha alcanzado cada año.

También, mediante la vía contenciosa administrativa las decisiones administrativas que agotan la vía administrativa, emitidas por el Presidente y Consejo de la CNMC, pueden ser revisadas judicialmente, a fin de que los tribunales controlen la legalidad y sustento de dichas actuaciones, a fin de garantizar la tutela judicial efectiva para la población.

### **B. Experiencia en Perú**

Uno de los mecanismos de control a fin de evitar influencias indebidas es la transparencia, a través de la cual el organismo regulador está sometido al escrutinio público y la evaluación de su eficacia.

---

<sup>26</sup> En el siguiente enlace se encuentran las Memorias de la CNMC: <https://www.cnmc.es/somos-cnmc/sobrenosotros/memorias>

En Perú, mediante la Ley 27806, el Estado promueve la transparencia de las actuaciones de todas las entidades públicas y regula el derecho fundamental de acceso a la información. Así todas las actividades y disposiciones de dichas entidades están sometidas al principio de publicidad. Entre dichas instituciones se encuentran los cuatro organismos reguladores que venimos analizando en el presente trabajo.

Específicamente, el Reglamento de la Ley 27332 señala que, en el desarrollo de las funciones otorgada a los organismos reguladores, debe primar la transparencia, estableciendo mecanismos que permitan el acceso de los ciudadanos a las información administrada o emitida y su participación en el proceso de toma de decisiones y en evaluación de desempeño de dichos organismos.

En ese sentido, los Reglamentos generales de los cuatro organismos reguladores señalan que sus decisiones y acciones relacionadas a la información general, presupuestaria, contratación, actividades oficiales y gestión de las finanzas públicas se sustentan en el principio de transparencia, de manera que sean conocidos y predecibles. Asimismo, para tres reguladores (Osiptel, Osinergmin y Ositran) sus reglamentos establecen que las reuniones de los ejecutivos con las empresas reguladas deben ser informadas al Gerente General, ajustándose a los lineamientos y directrices.

De la misma manera, dichos reglamentos disponen que, previamente a la aprobación de alguna disposición normativa de alcance general y regulaciones, el proyecto normativo será publicado en el Diario Oficial El Peruano, con el fin de recibir comentarios de los interesados. Dichos comentarios de los interesados son recopilados en una matriz.

Asimismo, como se indicó anteriormente, los organismos reguladores cuentan con uno o más Consejos de Usuarios, cuyos miembros provienen de asociaciones de consumidores, universidades, colegios profesionales, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones empresariales sin relación con las entidades reguladas, quienes con su participación contribuyen a mejorar la actividad regulatoria de cada sector.

Sobre la rendición de cuentas, los organismos reguladores presentan información solicitada por distintas entidades del Poder Ejecutivo y del Legislativo de forma regular, aunque no existe una obligación formal de presentar informes de desempeño al Congreso de manera estructura. Al respecto, el Congreso cuenta con la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, la cual tuvo una sesión con el Presidente Ejecutivo de Osiptel, a fin de exponer el Plan de Trabajo 2025-2026 de dicho organismo, teniendo como prioridades mejorar la accesibilidad, asequibilidad y calidad de los servicios de telecomunicaciones, entre otros aspectos (García Correo, 2025).

Respecto al control judicial de las decisiones tomadas por los organismos reguladores, una vez que dichas decisiones agoten la vía administrativa, pueden ser materia de un proceso contencioso administrativo en el fuero jurisdiccional, a fin del control de su legalidad.

Por último, los organismos reguladores fueron los pioneros en desarrollar de manera independiente, con el apoyo técnico de la OCDE, sus propios manuales y lineamientos para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio, con el fin de que justifiquen sus

decisiones con evidencia concreta sobre los efectos esperados en el mercado, las empresas y los consumidores.

### 4.3. Otros aspectos importantes

#### A. Experiencia en España

En un estudio desarrollado por la OECD (2016b) señala que la independencia formal, la cual ha sido desarrollada en el apartado anterior, por sí sola no garantiza automáticamente la independencia material, entendida como la capacidad real del organismo regulador para ejercer sus funciones sin injerencias políticas o de intereses particulares.

Dicha independencia depende de diversos factores, como el contexto político, social y económico del país, ya que el organismo regulador forma parte del sistema administrativo de un país y se ve inevitablemente afectado por sus condiciones políticas, sociales y económicas. A continuación se evaluarán dichas condiciones que repercuten en el funcionamiento de la CNMC.

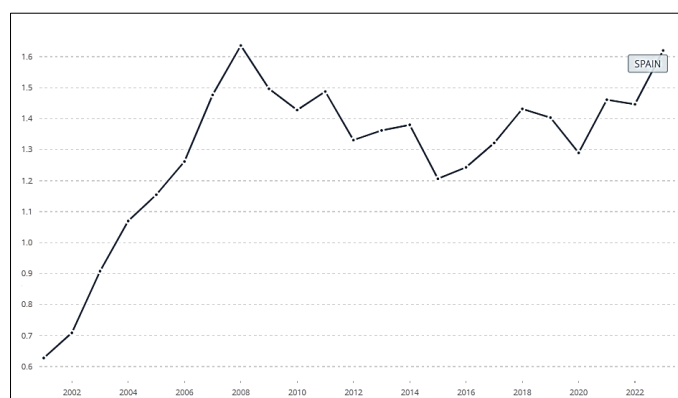
Como se señaló anteriormente, la creación de la CNMC fue planteado por el Gobierno de ese entonces, el cual estaba conformado por el Partido Popular (PP) de derecha democrática y reformista. En dicho momento España pasaba por circunstancias muy complicadas derivadas de la crisis económica.

Entonces, el Gobierno empleó una política económica dirigida a reducir enormes desequilibrios que sufría la economía española, a través de la disminución del gasto público, como fue la integración de los organismos reguladores y la creación de la CNMC.

Es así como, uno de los factores claves del cambio de modelo fue el ahorro en el gasto público, al unir dichos organismos en uno solo y trasladando funciones a los ministerios.

En 2013, España tenía un Producto Bruto Interno en dólares (en adelante, PIB) de 1,36 billones de dólares, el cual decreció en 2015 hasta llegar a los 1,21 billones. En los años siguientes el país creció y para el 2023 alcanzó los 1,62 billones de dólares, como se encontraba en el 2008, conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

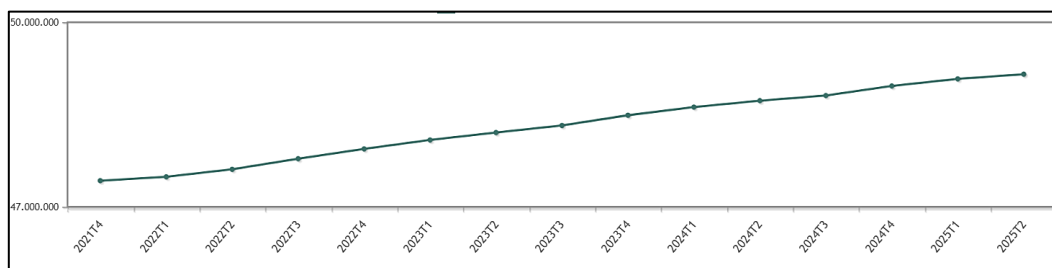
**Ilustración 9. PIB en España**



Fuente y elaboración: Banco Mundial (s. f.-a)

Asimismo, durante el primer trimestre de 2025, la población de España se situó en 49.153.849 habitantes, cantidad que ha ido en aumento año tras año, conforme se muestra en el siguiente gráfico:

**Ilustración 10. Población en España**



**Fuente y elaboración:** INE (2025)

Conforme se desarrolla anteriormente, España posee una economía de gran dimensión y cuenta con una población de alrededor de 50 millones de habitantes, lo cual se considera un récord histórico, debido a los inmigrantes extranjeros. En ese sentido, España requiere de un organismo regulador que haga frente a los desafíos que representa dicha economía con los distintos habitantes que alberga el país.

El gobierno de España tiene forma de monarquía parlamentaria, por lo que el jefe de Estado es el Rey Felipe VI y el poder legislativo reside en las Cortes Generales.

Así también, España es un país pluripartidista, el cual desde las elecciones de 2015 aparecieron nuevos partidos políticos a los tradicionales: el PP y el PSOE (Unión Europea, 2025).

Sobre la democracia, conforme al Índice de Democracia publicado por “The Economist” España se encuentra dentro de los países con democracia plena, puesto 21 (8.13), en base a su participación política o pluralismo y obteniendo el menor puntaje en funcionamiento de gobierno y cultura política (EFE, 2025).

Actualmente, el Presidente del Gobierno español es Pedro Sánchez, quien pertenece al Partido Socialista Obrero Español (en adelante, PSOE), que formó una coalición con el movimiento Sumar.

El actual gobierno presenta una profunda crisis política debido a los presuntos delitos de corrupción cometidos por su ex secretario, lo ha sacudido el partido PSOE y puesto en entredichos su credibilidad (Chouza, 2025).

A ello se suma que el Gobierno no ha presentado el proyecto de la Ley de Presupuestos del 2025 al Congreso ni se ha comenzado el trámite para el 2026, sin saber los límites de gasto ni los objetivos de estabilidad (Grimaldi, 2025). Recordemos que dicho presupuesto es importante para la CNMC, ya que es fuente de su financiamiento para ejercer sus funciones de manera adecuada. Si el presupuesto no se aprueba anualmente, conforme los requerimientos que se presentan y en base de las proyecciones de las necesidades, la CNMC se encuentra recortada en sus actuaciones.

Por lo que, la clase política lidera la desconfianza de la población española con un 72%, siendo el cuarto país de Europa, conforme a una encuesta de Ipsos llamada “Global Trustworthiness Index 2023” (Ipsos, 2023).

Una cuestión importante que respalda la gobernabilidad de España, es ser miembro de la Unión Europea y de la OCDE, por lo que, la CNMC participa en varios organismos internacionales, en los cuales intercambia experiencias con otros reguladores a fin de mejorar su funcionamiento y eficacia, entre dichos organismos internacionales tenemos:

**Tabla 5. Organismos internacionales en que participa la CNMC**

<b>Organismo internacional</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Función principal</b>
<b>BEREC</b>	Unión Europea	Armonizar la regulación de las telecomunicaciones. Promover competencia y derechos de los usuarios.
<b>CEER</b>	Unión Europea	Coordinar la actuación de reguladores de energía para mercados energéticos sostenibles y seguros.
<b>ACER</b>	Unión Europea	Supervisar y coordinar el funcionamiento del mercado energético de la UE.
<b>Foros sectoriales de la OCDE</b>	OCDE	Desarrollar recomendaciones de política pública basadas en datos. Mejorar la regulación en sectores económicos clave.

Fuente: Sitio web de la CNMC (<https://www.cnmc.es/somos-cnmc/sobre-nosotros/actividad-internacional>).  
Elaboración propia.

## **B. Experiencia en Perú**

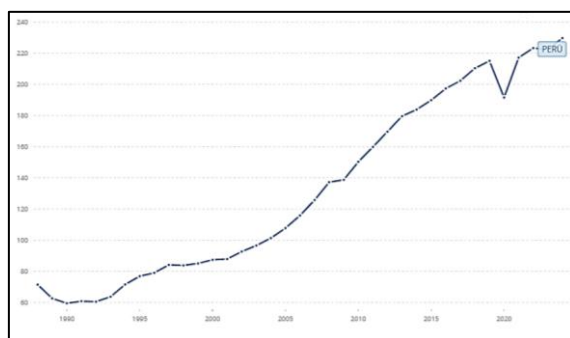
A continuación, se desarrollará el contexto social, económico y político que atraviesa Perú, a fin de tener información adicional para evaluar el funcionamiento de los organismos reguladores peruanos.

En atención a lo desarrollado anteriormente, Perú ha pasado por una transición económica que implicó el cambio del modelo económico y el rol del Estado dentro del mercado, convirtiéndose en un Estado regulador.

En ese contexto se han desarrollado los organismos reguladores, a los cuales el Gobierno planteó su unificación en un solo regulador multisectorial. Una de las razones de dicho cambio se basó en la disminución del gasto público y evitar la captura del regulador.

En el plano económico, al 2024, Perú cuenta con un PIB (US\$) de 229.64 mil millones, cifra que ha sido alcanzada luego que una tendencia creciente desde 1990, año en que se realizaron los cambios económicos; sin embargo, producto de la pandemia Covid-19, en 2020 sufrió una caída en el que el PIB que fue similar al del 2015, conforme se aprecia a continuación:

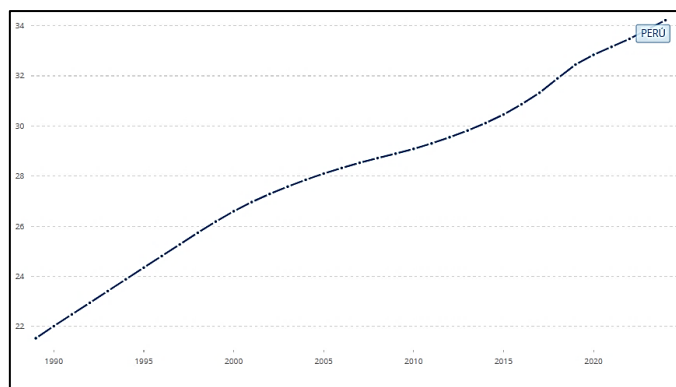
## Ilustración 12. PIB (US\$ a precios constantes de 2015)-Perú



Fuente y elaboración: (Banco Mundial, s. f.)

Asimismo, en 2024, Perú contaba con 34.217.848 habitantes, tendencia creciente a lo largo de los años, de acuerdo con lo mostrado en el siguiente gráfico:

## Ilustración 13. Población, Total-Perú



Fuente y elaboración: Banco Mundial (s. f.)

Por otro lado, conforme a la Constitución Política del Perú, el país es una república democrática, social, independiente y soberana, en que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según la separación de poderes (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Sin embargo, de acuerdo con el ranking internacional de Índice de Democracia Global realizado por “The Economist”, Perú cayó un puesto (78) con un puntaje de 2.50 y permanece estancado en la categoría de régimen híbrido, con un puntaje peor en participación y cultura política, con lo cual Perú enfrenta desafíos significativos para fortalecer la institucionalidad de las entidades públicas y recuperar la confianza en su sistema democrático (Voces, 2025).

Sumado a ello, el gobierno peruano está enfrentando a una fuerte crisis política, lo cual radica en que la mitad de los peruanos se considera poco o nada informado o interesado sobre la política, también muestran tolerancia hacia las formas de autoritarismo cuando las autoridades hacen mal su trabajo; por su parte, la corrupción es el problema más grave que enfrenta el país, siendo los tres poderes del Estado como principales responsables de la crisis, la cual afecta negativamente la economía familiar (IDEA Internacional Perú, 2024).

Por otro lado, Perú, a través de los organismos reguladores, participa en las siguientes organizaciones internacionales y actualmente, se encuentra en proceso de ingreso a la OCDE, participando en la Red de Reguladores Económicos.

**Tabla 6. Organizaciones internacionales en los que participan los organismos reguladores del Perú**

Sector	Principales organizaciones internacionales
Telecomunicaciones (OSIPTEL)	REGULATEL, UIT
Energía y minería (OSINERGMIN)	ARIAE, ICER, WFER
Agua y saneamiento (SUNASS)	ADERASA, LIS-Water, RegNet

Fuente: Sitios web de Osiptel (<https://www.osiptel.gob.pe/informacion-institucional/nosotros/>), Osinergmin (<https://www.osinergmin.gob.pe/internacionales>) y Sunass (<https://www.gob.pe/70030-superintendencia-nacional-de-servicios-de-saneamiento-sunass-en-la-organizacion-para-la-cooperacion-y-el-desarrollo-economico-ocde>). Elaboración propia.

## 5. Resultados

Como resultados tenemos los obtenidos en el estudio realizado por la OECD (2025) sobre los indicadores sobre la gobernanza de los reguladores sectoriales del año 2023 a través de una encuesta realizada a países miembros de la OCDE, como España y Alemania con modelo multisectorial, y otros no pertenecientes a dicho organismo internacional, el caso peruano, modelo sectorial. En total son 25 reguladores multisectoriales y 124 reguladores de un solo sector.

Dichos indicadores se centran en los acuerdos relativos a la independencia, la rendición de cuentas y el ámbito de actuación de los reguladores económicos, separados por cinco sectores: energía, comunicaciones electrónicas, transporte ferroviario, transporte aéreo y agua. Una puntuación más alta refleja una mayor adopción de acuerdos de gobernanza de buenas prácticas. Las tres dimensiones se definen de la siguiente manera:

### 5.1. Independencia

Esta dimensión analiza el grado en que los reguladores pueden operar de forma independiente, libres de influencias indebidas por parte del gobierno y las entidades reguladas. La dimensión de independencia abarca subdimensiones:

- **Estado legal**, en el cual existen tres opciones: “organismo independiente con facultades jurisdiccionales, normativas o ejecutivas”, “organismo independiente con función puramente consultiva” y “departamento/agencia ministerial”. En que la mayoría significativa (76%) de los reguladores indicó la primera opción y ninguno, la segunda.

Asimismo, se observa que el 89% de los reguladores pertenecientes a la Unión Europea son independientes, mientras que 59% de los organismos no miembros de la comunidad europea son independientes. Y ello se debe a una serie de directivas emitidas por la Unión Europea que garantizan su independencia.

- **Claridad de funciones**, es esencial para que un regulador comprenda y cumpla eficazmente su función, y para apoyar un marco regulatorio que funcione

correctamente. Para el 98 % de los reguladores de la muestra, los objetivos y funciones reguladores están definidos en la legislación, lo que proporciona claridad al personal del regulador, a las entidades reguladas y a los ciudadanos.

- **Relación con el ejecutivo**, se examina la relación entre el regulador y el ejecutivo. Se considera la posibilidad de que el gobierno oriente la labor del regulador, la contribución del regulador a los procesos legislativos y la medida en que otros organismos pueden revocar las decisiones reguladoras. Una participación más directa del gobierno en el trabajo cotidiano del regulador, incluidos el programa de trabajo, las decisiones individuales y los recursos, puede limitar la independencia.
- **El personal**, analiza las vías a través de las cuales se nombra, designa y destituye a los directivos del regulador, así como las disposiciones para evitar conflictos de intereses en el ejercicio de sus funciones.
- **Financiación**, abarca los acuerdos relativos al tipo de financiación de los reguladores, los procesos mediante los cuales se decide la financiación del regulador, la duración de las asignaciones presupuestarias y la autonomía de los reguladores para decidir sobre la asignación de sus gastos.

Dichos indicadores miden sobre todo la independencia formal, debiendo considerarse con otros aspectos a fin de determinar la independencia material.

## 5.2. Rendición de cuentas

Esta dimensión abarca los mecanismos para exigir responsabilidades al regulador por su desempeño y mejorar la transparencia en la toma de decisiones. Se refiere a la rendición de cuentas del regulador frente al poder ejecutivo, el poder legislativo, las entidades reguladas, los usuarios y la sociedad. Abarca aspectos como las líneas directas de rendición de cuentas, la consulta, la presentación de informes sobre las actividades y la información sobre el desempeño.

## 5.3. Ámbito de actuación

Esta dimensión arroja luz sobre el alcance del mandato de un regulador, analizando el conjunto de funciones reguladoras que desempeña. Entre ellas se incluyen funciones como la fijación de tarifas, la publicación de normas, la aplicación del cumplimiento y la resolución de disputas.

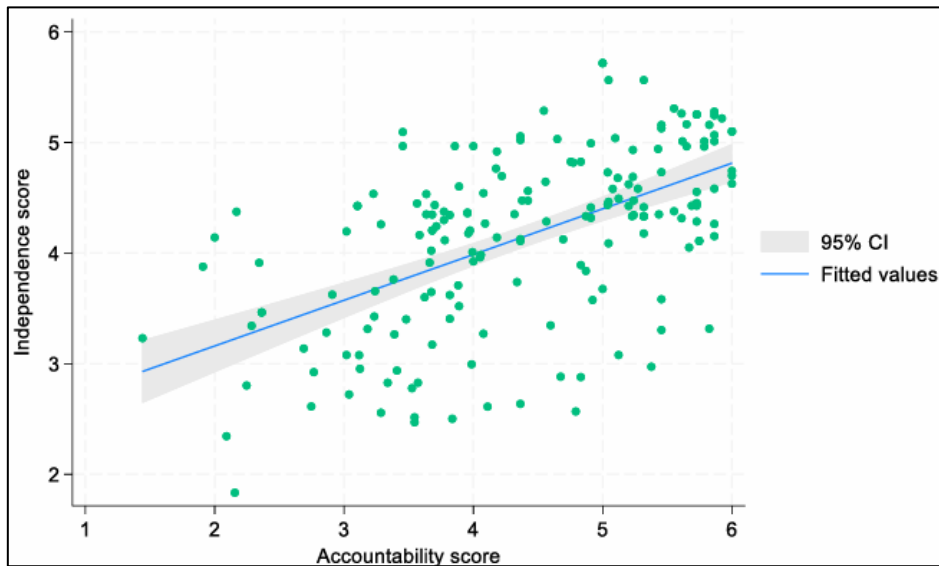
## 5.4. Correlaciones del estudio

Un análisis de la correlación entre las diferentes dimensiones de la encuesta muestra que existe una relación positiva estadísticamente significativa entre las puntuaciones de los indicadores de independencia y rendición de cuentas.

Esta relación es estadísticamente significativa al nivel de significación de 0,05 (valor p inferior a 0,05) cuando se examina la muestra global de todos los reguladores de todos los sectores, pero también resulta significativa a nivel de todos los sectores individuales. Este hallazgo sugiere que, en promedio, los reguladores que obtienen mejores

puntuaciones en el componente de independencia también tienen una mayor adopción de buenas prácticas en materia de rendición de cuentas.

**Ilustración 15. Relación entre la independencia y rendición de cuentas**

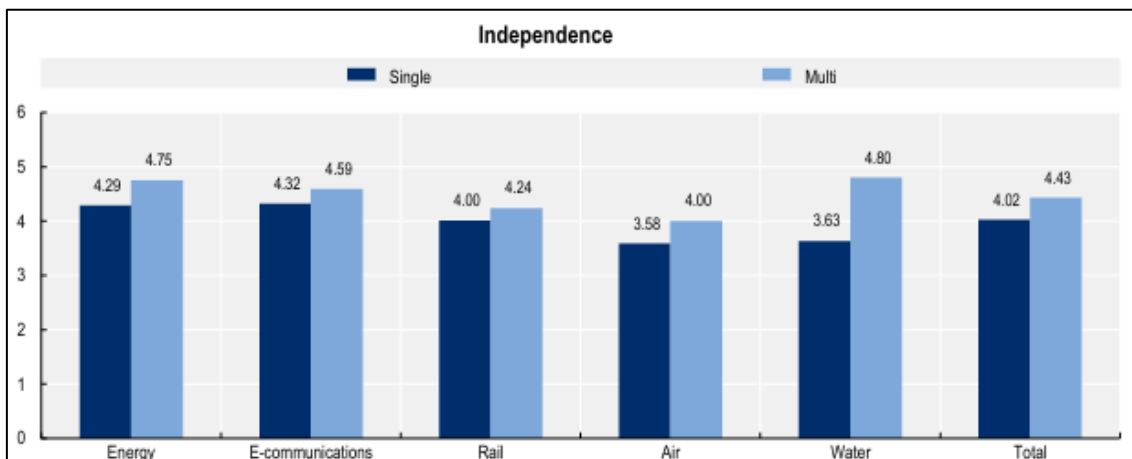


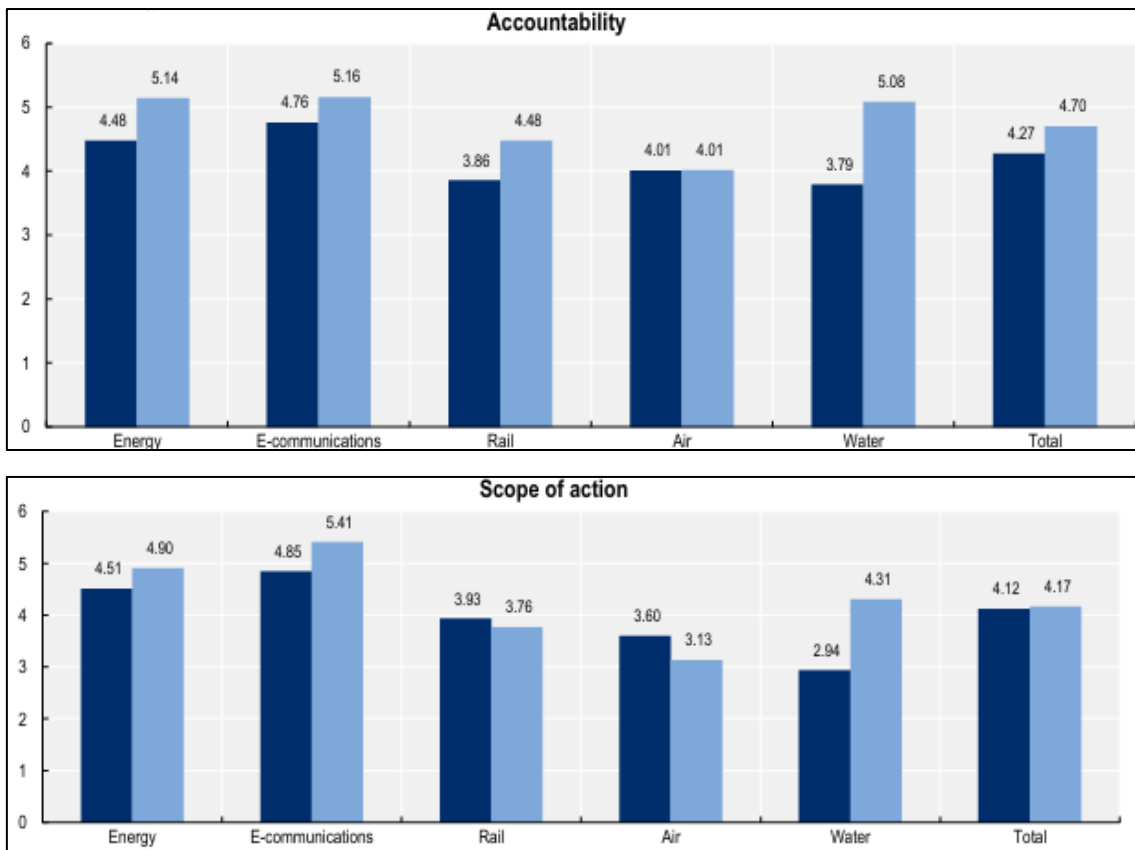
Fuente y elaboración: OECD (2025)

Asimismo, de los resultados obtenidos en el estudio, se sugiere que los reguladores multisectoriales tienden a contar con más mecanismos de buenas prácticas para respaldar su independencia y rendición de cuentas. Al mismo tiempo, no parece haber una relación clara entre el ámbito de actuación de un regulador en un sector y su configuración como regulador de un solo sector o multisectorial.

Por lo que, se necesiten más investigaciones para comprender las razones de estas diferencias entre los reguladores de un solo sector y los multisectoriales en todos los sectores, para comprender si el modelo multisectorial impulsa una mejor gobernanza o si hay otros factores de confusión que explican estas diferencias.

**Ilustración 16. Comparación de los indicadores de los organismos sectoriales y multisectoriales**





Fuente y elaboración: OECD (2025)

Además, los indicadores del presente estudio reflejan principalmente acuerdos de iure tal y como se define en la legislación. Por lo tanto, los resultados de la encuesta deben complementarse con información de otras fuentes, incluidos los contextos individuales, para obtener una visión completa de todos los aspectos que, en conjunto, influyen en la gobernanza de facto de un regulador. Esto incluye tanto medidas institucionales y prácticas, como el liderazgo, el compromiso y la cultura organizativa.

### 5.5. Resultados obtenidos entre organismos sectoriales y multisectoriales

En el presente apartado, utilizaremos los resultados obtenidos en el presente estudio de la OECD (2025) tomando en cuenta los correspondientes a los países que han tomado el modelo multisectorial como España y Alemania, contrastándolo con países que utilizan el modelo sectorial: Perú y Reino Unido.

- **Sobre la independencia**, en el siguiente gráfico se aprecia que tanto los países pertenecientes al modelo sectorial como multisectorial tienen puntajes muy próximos e incluso superiores a la media de los países pertenecientes a la OCDE.

Cabe indicar que, conforme se indicó anteriormente, aquí se evaluó básicamente la independencia formal que es la estipulada en las normas, reglamentos y directivas.

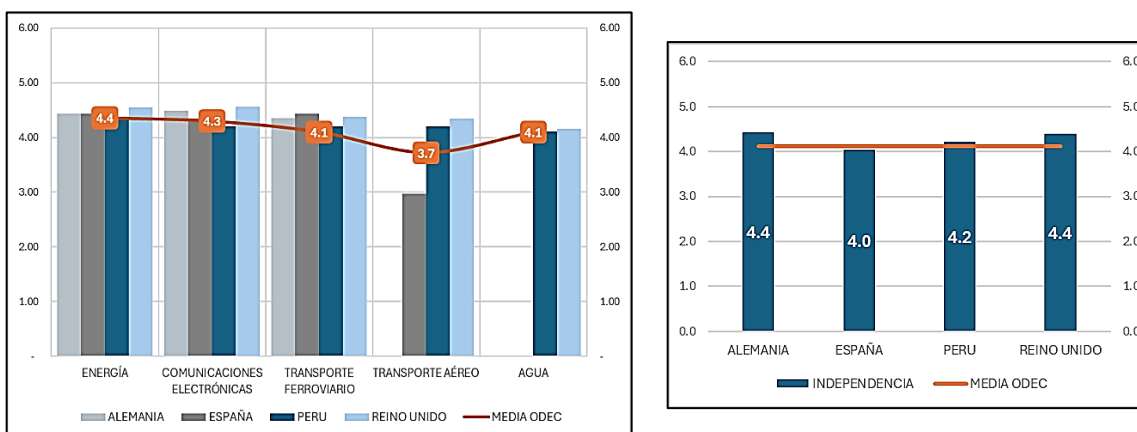
Asimismo, se aprecia que Alemania como España tienen resultados parecidos y muy cercanos a la media, salvo el concerniente al sector de transporte aéreo español, debido a que dicho sector no está a cargo de la CNMC (organismo independiente) sino de la

Dirección General de Aviación Civil, órgano dependiente del Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible.

Con relación a Perú y Reino Unido, este último país tiene un puntaje superior en todos los sectores e incluso para España con modelo multisectorial.

En general, los cuatro países obtuvieron buenos puntajes en relación con la independencia de los organismos reguladores.

**Ilustración 17. Independencia entre países**



ÁMBITO	PAÍS	ENERGÍA	COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS	TRANSPORTE FERROVIARIO	TRANSPORTE AÉREO	AGUA
INDEPENDENCIA	ALEMANIA	4.43	4.49	4.35	-	-
	ESPAÑA	4.43	4.29	4.43	2.97	-
	MEDIA ODEC	4.36	4.3	4.1	3.72	4.1
	PERU	4.35	4.2	4.2	4.2	4.11
	REINO UNIDO	4.55	4.56	4.38	4.34	4.16

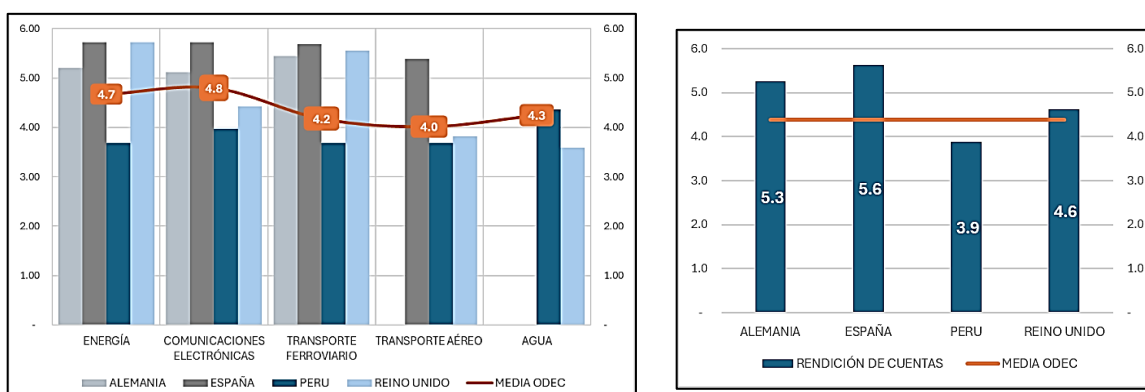
Fuente: OECD (2025). Elaboración propia.

- **Sobre la rendición de cuentas**, a primera vista se aprecia que los países que utilizan el modelo sectorial como el Reino Unido, sobre todo, Perú tiene un puntaje inferior a los países representantes del otro modelo; sin embargo, ambos se acercan a la media de los países de la OCDE.

Así también, se aprecia que los países de Alemania y España tienen puntajes regulares y similares para todos los sectores; en cambio, Reino Unido tiene unos distintos entre los sectores de energía y transporte ferroviario, que obtienen los mayores puntos, en contraste con los que corresponden a los otros sectores.

En suma, Perú obtiene los puntajes más bajos entre todos los países e incluso inferior a la media.

**Ilustración 18. Rendición de cuentas entre países**



Ámbito	País	Energía	Comunicaciones Electrónicas	Transporte Ferroviario	Transporte Aéreo	Agua
RENDICIÓN DE CUENTAS	ALEMANIA	5.2	5.12	5.44	-	-
	ESPAÑA	5.73	5.73	5.69	5.38	-
	MEDIA ODEC	4.67	4.8	4.18	4.02	4.25
	PERU	3.68	3.97	3.68	3.68	4.36
	REINO UNIDO	5.73	4.42	5.55	3.82	3.58

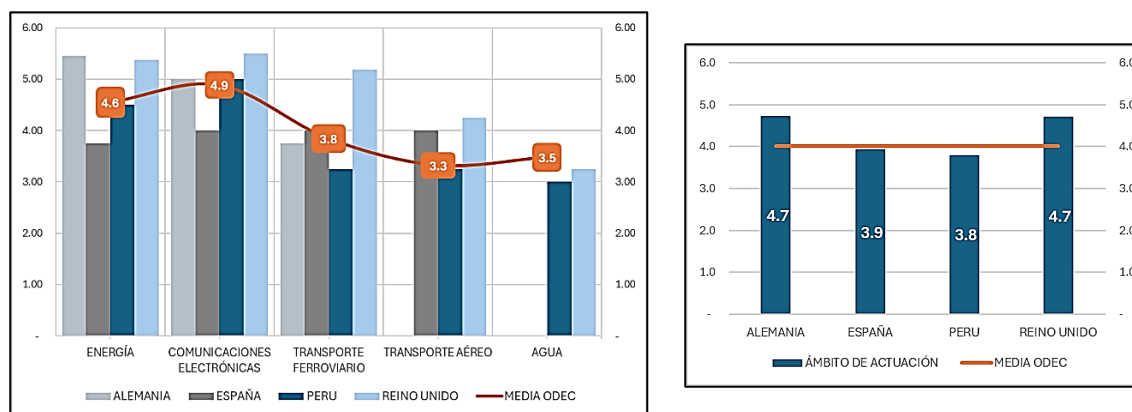
Fuente: OECD (2025). Elaboración propia.

- **Sobre el ámbito de actuación**, los países que obtienen menor puntaje son Perú y España. Sin embargo, Perú en los sectores de energía y comunicaciones electrónicas tienen mejores resultados que transporte aéreo, ferroviario y agua.

Si bien Alemania y Reino Unido tienen modelos distintos de modelo institucional de sus organismos reguladores, se aprecia que dichos países obtuvieron el mejor puntaje.

Asimismo, se observa que los sectores de energía y comunicaciones electrónicas obtuvieron puntajes sobresalientes, en especial para el caso de Alemania y Reino Unido. Por su parte, España obtuvo el menor puntaje en dichos sectores y Perú se acercó, incluso, superó la media de países de la OCDE en comunicaciones electrónicas.

**Ilustración 19. Ámbito de actuación entre países**

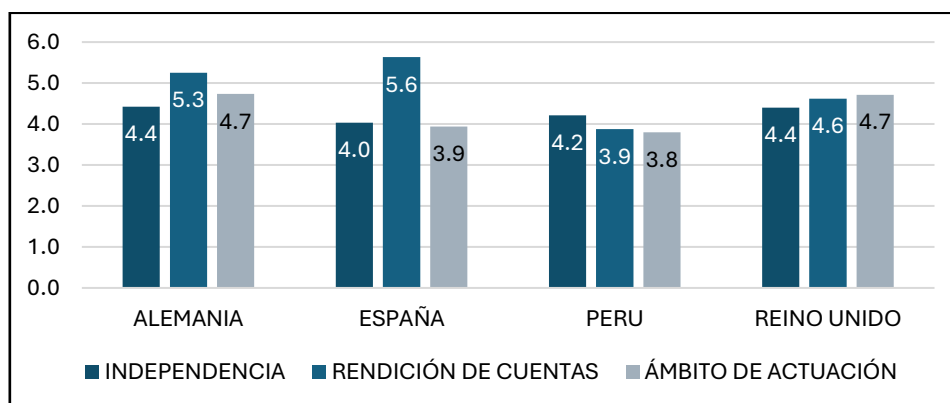


ÁMBITO	PAÍS	ENERGÍA	COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS	TRANSPORTE FERROVIARIO	TRANSPORTE AÉREO	AGUA
ÁMBITO DE ACTUACIÓN	ALEMANIA	5.45	5	3.75	-	-
	ESPAÑA	3.75	4	4	4	-
	MEDIA ODEC	4.55	4.89	3.84	3.32	3.48
	PERU	4.5	5	3.25	3.25	3
	REINO UNIDO	5.38	5.5	5.18	4.25	3.25

Fuente: OECD (2025). Elaboración propia.

En general, Perú obtuvo mayor puntaje en el ámbito concerniente a la independencia (promedio 4.2) y su menor puntaje en ámbito de actuación. Para el caso de España, su mayor puntaje lo obtuvo en rendición de cuentas (promedio de 5.6) y el menor en ámbito de actuación, como a Perú. Por su parte, Alemania obtiene su mayor promedio en el ámbito por rendición de cuentas (5.2) como España y el más bajo en independencia. Así también, el Reino Unido tiene mejor puntaje en ámbito de actuación (4.7) y el menor en independencia, como Alemania.

Ilustración 20. Los tres indicadores entre países



	INDEPENDENCIA	RENDICIÓN DE CUENTAS	ÁMBITO DE ACTUACIÓN
LEMANIA	4.4	5.3	4.7
ESPAÑA	4.0	5.6	3.9
MEDIA ODEC	4.1	4.4	4.0
PERU	4.2	3.9	3.8
REINO UNIDO	4.4	4.6	4.7

Fuente: OECD (2025). Elaboración propia.

## 6. Conclusiones

- Conforme lo relatado en el presente trabajo, en España la creación de los antiguos organismos reguladores sectoriales tenían un data reciente, como la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, en ese sentido, no se pudo evaluar con detenimiento el impacto y funcionamiento de dichas Comisiones; asimismo, no se tuvo una experiencia previa a fin de evaluar y tomar una decisión en base a la historia si el cambio de diseño institucional de los organismos reguladores en España tendría un impacto positivo en el funcionamiento de la institución encargada de la regulación económica en el país y el impacto de ello en la economía española.

- Asimismo, la unificación de todos los sectores hace que se pierda especialización de los sectores regulados. Y ello se acrecienta ya que, como vimos, los miembros del Consejo de la CNMC son rotados de una sala especializada a otra generando que no exista especialidad, la cual es una característica del organismo regulador, a fin de dotar al organismo regulador de profesionales altamente calificado, técnicos y especializados en la materia del sector que regulan.
- Más aún en España no solo se fusionaron los organismos encargados de la regulación, sino también el ente encargado de la defensa de la competencia, lo cual conlleva un desafío más grande a fin de equilibrar las competencias y acciones que se tomen, con la finalidad de buscar mayor competencia y regular mercados dónde la competencia es imperfecta, a fin de asegurar la calidad de prestación de los servicios.
- Conforme fue desarrollado, antes de la aprobación de la Ley de creación de la CNMC, el anteproyecto recibió críticas de Comisión Europea para que se dividiera el Consejo en dos Salas especializadas: una encargada de la regulación y otra de la defensa de la competencia. Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dio su opinión sobre el cese de los anteriores miembros de las Comisiones abolidas, por lo que, gracias a la presión ejercida, se evitaron nuevas arbitrariedades. Como vemos, y lo cual ya se planteó en el estudio de la OECD (2025), si España cuenta con una institución con mayores fortalezas en razón a su independencia, rendición de cuentas y ámbitos de actuación, es gracias a la intervención de la Unión Europea que garantiza la independencia de los organismos reguladores y dota de mayor institucionalidad a la CNMC a pesar de las dificultades que atraviesa.
- Asimismo, si bien España atraviesa por crisis políticas, ello no afecta la institucionalidad de sus entidades públicas, ya que tiene un sistema democrático pleno, lo cual otorga credibilidad y confianza de la población hacia sus instituciones como la CNMC. Y ello, se refuerza, a través de los diversos mecanismos de rendición de cuentas -con el mejor puntaje en la encuesta realizada por la OECD (2025)-, que permiten que su regulador muestre una cara transparente y visible, completamente abierta a la población y las empresas reguladas.
- De la misma manera, la economía española año a año viene creciendo, fruto del trabajo no sólo de su Gobierno, sino también de su población, quienes participan en la actividad política, las empresas y las instituciones que se encuentran fortalecidas no solo por su marco normativo, sino por la cultura institucional en España.
- Dicho contexto no sucede en Perú, el cual ha sido calificado como un régimen híbrido, en el cual el Gobierno ha hecho caso omiso a recomendaciones de

organismos internacionales por actos arbitrarios; asimismo, la falta de confianza de la población hacia sus instituciones, hacen que el cambio de modelo sea una quimera. Recordemos que no solo se debe tomar en cuenta las ventajas, si no también tomar en cuenta el contexto social, político y económico del país.

- Si bien teóricamente pero no concluyentemente se dotaría de mayor eficiencia con la fusión de los organismos reguladores, las tensiones políticas que atraviesa el país, la falta de credibilidad de la población hacia sus instituciones, hacen que el proceso de fusionar los organismos reguladores sea un desafío realmente difícil de alcanzar en una sociedad que necesita urgentemente que sus instituciones se fortalezcan. Y ello se logra a través de la transparencia y la rendición de cuentas, que conforme al estudio de la OECD (2025), los organismos reguladores peruanos tienen un puntaje bajo en comparación a los reguladores en España, Alemania, Reino Unido y la media de los países pertenecientes a la OECD.
- Para comenzar dicho camino y aprovechar los beneficios de la integración de los reguladores, primero el contexto político debería cambiar, ya que en el día de hoy no existe un equilibrio de poderes políticos, ya que, a percepción de la población, el Poder Ejecutivo y Legislativo actúan juntos con el fin de conseguir beneficios particulares, mas no públicos (LR Data, 2023), situación que sobrepasa de las manos de un organismo regulador, pero que, como hemos visto en el presente trabajo, le afecta ya que muchas de las decisiones presupuestales, organizativas y de gestión de personal deben ser previamente aprobadas por el Poder Ejecutivo, habiendo una fricción constante con el poder político.
- Asimismo, la reforma implicaría una gran planificación y constante debate en el Congreso, ya que tendría que reformarse la Ley 27332; sin embargo, como se encuentra la situación política del país, la creación de un super regulador no tendría la confianza de la población ni los sectores regulados.
- Cabe señalar también que la propuesta de unificación de los organismos reguladores de parte del Gobierno fue sacada a la luz, en busca de estar alineados a las recomendaciones de la OCDE, ya que el país quiere ser miembro de dicho organismo internacional. Pero, cabe preguntarnos si realmente la OCDE pidió ello.
- Al respecto, en la evaluación (OCDE, 2018) que realizó a todos los organismos reguladores peruanos señaló: “Se detectó que los organismos reguladores de la economía gozan de una gran independencia para ejercer el presupuesto y la toma de decisiones, y que sus prácticas sobre transparencia y rendición de cuentas son más avanzadas en comparación con las obligaciones en el gobierno central. Perú debería pensar en fortalecer la gobernanza de los organismos reguladores de la economía al revisar sus vínculos legales con el gobierno central para mejorar su toma de decisiones, al perfeccionar las políticas actuales para que los organismos

reguladores sean más responsables ante el gobierno central, el Congreso y el público en general; y al introducir un sistema de evaluación de impacto ex ante”.

- Es decir, la OCDE no recomendó eliminar los organismos reguladores existentes y crear uno único, sino que se fortalezca la gobernanza de los ya existentes, a fin de dotarlo de mayor autonomía y se fortalezcan las políticas de responsabilidad ante el Congreso, Ejecutivo y el público en general, así como, la coordinación entre las distintas entidades involucradas.
- Así, conforme a la evaluación de la OECD (2025), los organismos reguladores peruanos tuvieron la puntuación baja en relación con el ámbito de rendición de cuentas, comparada con modelos a seguir, de España, Alemania y Reino Unido.
- Entonces, si la OCDE recomienda evaluar las relaciones de los organismos reguladores con el Gobierno para dotarlos de mayor autonomía, ¿por qué el Gobierno no cumple su función y no inicia los procesos de selección de muchos de los miembros de los Consejos Directivos, que ahora se encuentran incompletos? Asimismo, mediante la modificación del Reglamento de la Ley 27332 se introdujo que los miembros del Consejo se queden en el cargo de manera indefinida y que la designación de un miembro sea de manera directa por el Gobierno, sin concurso público previo, lo que precisamente va en contra de la independencia que recomendó la OCDE.
- Si bien el Gobierno pretende que Perú forme parte de dicho organismo internacional, dicha inclusión se está dificultando por las acciones políticas que buscan desestabilizar y quitar autonomía e independencia a las entidades públicas en el Perú, vulnerando su institucionalidad y credibilidad frente a la población, entre ellos se encuentran los organismos reguladores.
- Ante tales incoherencias y visto la gestión del actual gobierno es impensable la creación de un nuevo organismo regulador que concentre a todos los sectores estratégicos de la economía, si el Gobierno a través de su actuación demuestra que en vez de dotarle de mayor independencia, le resta, lo cual no sólo vulnera la actuación y funcionamiento de los organismos reguladores, sino también la credibilidad de estos ante las empresas reguladas y la población, que provoca que la inversión en la economía peruana retroceda.
- Por ello, para que pueda cambiar de modelo de diseño institucional de los organismos reguladores, no sólo debe basarse en razones populistas como la reducción del gasto público, si no que primero se tendría que fortalecer la gobernanza de los organismos reguladores actuales, siguiendo las recomendaciones de la OCDE, a fin de tener una experiencia sólida en base a la cual implementar un organismo multisectorial.

- Una de las razones por las cuales el modelo integrado de la CNMC obtiene buenos resultados, podría deberse, entre otros, a que tienen como respaldo a organizaciones internacionales que han contribuido a su fortalecimiento, ejerciendo presión a fin de que se respete la autonomía del organismo regulador. A pesar de ello, la CNMC, conforme fue expuesto por su Presidenta, presenta puntos a mejorar, los cuales requieren la aprobación del Gobierno, quien no ve con buenos ojos muchas veces tener al frente un organismo que no siempre esté de acuerdo con sus políticas y prioridades a corto plazo.
- Por ese motivo, por el contexto actual, es impensable cambiar de modelo en el Perú. Lo ideal sería que pueda integrarse a la ODCE a fin de que pueda recibir de primera mano recomendaciones para el proceso de transición hacia un nuevo modelo, ya a nivel internacional, se tiene pocas experiencias y resulta primordial primero sentar las bases para una estabilidad política, económica y social en el país y luego pensar en tener un solo regulador que agrupe a todos los sectores.
- Sin embargo, la entrada de Perú a la OCDE es lejana, por lo que, el primer paso sería, como se señaló anteriormente, fortalecer la gobernanza de los organismos reguladores actuales, mediante la formalización de herramientas de rendición de cuentas, a fin de incrementar su credibilidad y confianza, así como, la creación de una comisión de trabajo, en el que participen todos los cuatro organismos reguladores a fin de intercambiar experiencias, dificultades y soluciones a problemas comunes, como ocurre en el ejemplo de éxito en el Reino Unido con la UKRN.
- Las diferentes experiencias apuntan a que no existe un modelo único o mejor que otro, pero siempre debe primar, ante todo, la buena gobernanza de los organismos reguladores, a través de la independencia de los nuevos entes, en beneficio de la defensa de los intereses del consumidor y las empresas reguladas.

## 7. Referencias

- Álvarez Couso, I., Fanego Otero, D., Jover Ribalta, C., Lapresta Bienz, A. R., & Robledo de Castro, I. (2013). *Guía práctica de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (Uría Menéndez). <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/3842/documento/guiaPractica4Junio2013.pdf?id=4641>
- Banco Mundial. (s. f.-a). *PIB (US\$ corrientes)—España*. Datos. <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2023&locations=ES&start=2001&view=chart>
- Banco Mundial. (s. f.-b). *World Bank Open Data*. World Bank Open Data. Recuperado 6 de julio de 2025, de <https://data.worldbank.org>
- Berkowitz, D., Pistor, K., & Richard, J.-F. (2003). Economic development, legality, and the transplant effect. *European Economic Review*, 47(1), 165-195. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00196-9](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00196-9)
- Cárdenas, A. (2024, diciembre 1). Gobierno va por los organismos reguladores: Norma que los debilitó se tramitó en menos de dos semanas. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/5442/gobierno-tramito-12-dias-norma-que-debilita-osiptel-y-ositrans>
- Carrillo Neff, M. (2019). La creación de la CNMC: ¿qué lecciones cabe extraer para el futuro? *Revista española de control externo*, 21(61), 69-103. [https://www.tcu.es/repositorio/ecf43694-c9e2-420f-88fb-99b6cbb86ca0/R\\_61\\_3\\_M\\_CARRILLO.pdf](https://www.tcu.es/repositorio/ecf43694-c9e2-420f-88fb-99b6cbb86ca0/R_61_3_M_CARRILLO.pdf)
- Carrillo Neff, M. (2020). Modelos institucionales de regulación y competencia en Europa y su aplicación al caso español. *International Review of Economic Policy: Revista Internacional de Política Económica*, 2(1), 46-64. <https://doi.org/10.7203/IREP.2.1.17737>
- Chouza, C. E. C., José Marcos, Paula. (2025, julio 2). *Sánchez prepara una sacudida en el PSOE para no tirar la toalla*. El País. <https://elpais.com/espana/2025-07-02/sanchez-prepara-una-sacudida-en-el-psoe-para-no-tirar-la-toalla.html>
- CNMC. (2021, febrero 3). Comparecencia de la Presidenta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en relación con el análisis de las medidas necesarias para reforzar la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y organismos de regulación. *Comparecencia en la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales*. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor\\_contenidos/CNMC/Intervenciones%20p%C3%ABlicas/20210302\\_Comparacencia\\_Congreso\\_Comisi%C3%B3n\\_Calidad%20Democr%C3%A1tica\\_web.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/Intervenciones%20p%C3%ABlicas/20210302_Comparacencia_Congreso_Comisi%C3%B3n_Calidad%20Democr%C3%A1tica_web.pdf)

- Coase, R. (1997). *Ronald Coase: Entrevista sobre la Nueva Economía Institucional* [Entrevista]. <https://www.coase.org/coaseinterview.htm>
- Coase, R. H. (2013). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 56(4), 837-877. <https://doi.org/10.1086/674872>
- Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República de Perú. (12 de junio de 2024). *Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 7752/2023-PE*. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTk1Mjkz/pdf>
- Contreras, S. B. (2016). Los trasplantes institucionales en el campo del derecho. Una nueva perspectiva para la nueva economía institucional. *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 3(2), Article 2. <https://doi.org/10.5209/IJHE.54624>
- Costas Comesaña, Antón., & Bel i Queralt, G. (1997). *Los Beneficios de la liberalización de los mercados de productos*. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona. [https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee11\\_esp.pdf](https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee11_esp.pdf)
- Cuadrado Roura, J. R., & Carrillo Neff, M. (2015). Agencias de la regulación y la competencia. La independencia y la elección de un modelo multisectorial o integrado. *Revista española de control externo*, 17(51), 77-108. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5381812>
- Data, L. R. (2023). *Dina Boluarte: El 72% de la ciudadanía considera que la presidenta no defiende la autonomía del Poder Ejecutivo ante el Congreso | presidente del Perú | poder legislativo*. La República. <https://data.larepublica.pe/encuesta-iep-peru-aprobacion-desaprobacion-presidencia-congreso-de-la-republica-ejecutivo-legislativo/noviembre-2023/>
- Delgado, J., García Díaz, M. Á., Geli, J. F., Lasheras Merino, Mi. Á., de la Nuez Sánchez-Cascaco, E., Sánchez Núñez, P., & Tarín, C. (2018). *Reguladores y supervisores económicos independientes: El caso español*. Centro de Estudios Ramón Areces S.A. <https://www.fundacionareces.es/recursos/doc/portal/2018/05/03/reguladores-y-supervisores-economicos.pdf>
- Dixit, A. (2009). Governance Institutions and Economic Activity. *The American Economic Review*, 99(1), 3-24. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.99.1.5>
- EFE. (2025, febrero 27). *España mejora dos puestos, hasta el 21, en el Índice de Democracia de «The Economist»*. <https://www.publico.es/politica/espana-sube-dos-puestos-21-indice-democracia-the-economist.html>
- Fernández Cornejo, J. (1999). Costas, Antón, y Bel, Germà (1997): Los beneficios de la liberalización de los mercados de productos. *Revista española de control externo*, ISSN

1575-1333, Vol. 1, N° 2, 1999, pags. 296-297.  
[https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee11\\_esp.pdf](https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee11_esp.pdf)

- Galenson, D. W. (1993). [Rev. of *Review of Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, por D. C. North]. *Economic Development and Cultural Change*, 41(2), 419-422.  
<https://www.jstor.org/stable/i248437>
- García Correo, I. M. (2025, abril 14). Congreso: Comisión recibirá a presidente de OSIPTEL para tratar la problemática de los usuarios en telecomunicaciones. *Comunicaciones*. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/damos-cuenta/congreso-comision-recibira-a-presidente-de-osiptel-para-tratar-la-problematika-de-los-usuarios-en-telecomunicaciones/>
- García de Enterría, E. (with Fernández, T.-R.). (2024). *Curso de Derecho Administrativo I* (21a edición). Civitas, Thomsom Reuters.  
[https://www.cortesaragon.es/fileadmin/\\_DMZMedia/biblioteca/boletinNovedades/201402/04.pdf](https://www.cortesaragon.es/fileadmin/_DMZMedia/biblioteca/boletinNovedades/201402/04.pdf)
- Gilardi, F., & Maggetti, M. (2010). *The independence of regulatory authorities*.  
[https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi\\_maggetti\\_handbook.pdf](https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi_maggetti_handbook.pdf)
- Grimaldi, A. (2025, julio 2). *La tentación conjunta*. Cadena SER.  
<https://cadenaser.com/andalucia/2025/07/02/la-tentacion-conjunta-radio-sevilla/>
- Hodgson, G. M. (2011). ¿Qué son las instituciones?/What Are Institutions?/O que são as instituições? *CS Ciencias Sociales*, 8, 17-18,21-53.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4968382>
- IDEA Internacional Perú. (2024, marzo 3). *Encuesta: Percepciones sobre la Democracia y Crisis Política en el Perú | International IDEA*.  
<https://www.idea.int/publications/catalogue/encuesta-percepciones-sobre-la-democracia-y-crisis-politica-en-el-peru>
- INE. (2025, abril 1). *Estadística Continua de Población*.  
[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981)
- Ipsos. (2023, octubre 24). *España entre los países del mundo que menos confían en sus políticos y políticas | Ipsos*. <https://www.ipsos.com/es-es/espana-entre-los-paises-del-mundo-que-menos-confian-en-sus-politicos-y-politicas>

- Koedijk, K., Kremers, J., David, P., & Roller, L.-H. (1996). Market Opening, Regulation and Growth in Europe. *Economic Policy*, 11(23), 445-467. <https://doi.org/10.2307/1344710>
- Malaret, E. (2008). Un ensayo de caracterización jurídica de una nueva tarea pública: La regulación económica [electronic resource]. *Diritto pubblico*, 2(XIV), 535-586. <https://doi.org/10.1438/28827>
- Montero Pascual, J. J. (2013). Regulación económica y derecho de la competencia. Dos instrumentos complementarios de intervención pública para los mercados de interés general. *Fundamentos de regulación y competencia: (el diálogo entre derecho y economía para el análisis de las políticas públicas)*, 2013, ISBN 978-84-9890-218-1, págs. 81-111, 81-111. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4789238>
- OCDE. (2012). *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. [https://www.oecd.org/es/publications/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria\\_9789264209046-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria_9789264209046-es.html)
- OCDE. (2017). *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*. [https://www.oecd.org/es/publications/creando-una-cultura-de-independencia\\_9789264287877-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es.html)
- OCDE. (2018). *Política Regulatoria en el Perú*. [https://www.oecd.org/es/publications/politica-regulatoria-en-el-peru\\_9789264279001-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/politica-regulatoria-en-el-peru_9789264279001-es.html)
- OECD. (2014). *The Governance of Regulators*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>
- OECD. (2016a). *Being an Independent Regulator*. [https://www.oecd.org/en/publications/being-an-independent-regulator\\_9789264255401-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/being-an-independent-regulator_9789264255401-en.html)
- OECD. (2016b). *Independence of Competition Authorities—From Design to Practice*. [https://www.oecd.org/en/publications/independence-of-competition-authorities-from-design-to-practice\\_ea9749e1-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/independence-of-competition-authorities-from-design-to-practice_ea9749e1-en.html)
- OECD. (2025). *The 2023 Indicators on the Governance of Sector Regulators*. [https://www.oecd.org/en/publications/the-2023-indicators-on-the-governance-of-sector-regulators\\_dc22e402-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/the-2023-indicators-on-the-governance-of-sector-regulators_dc22e402-en.html)
- Ogus, A. (2007). Estructuras e instituciones regulatorias. *THEMIS: Revista de Derecho*, 54, 273-285. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8884/9290>

- Osinergmin (2011, noviembre). *II Foro Regional: Funciones de los Organismos Reguladores*. <https://www.osinergmin.gob.pe/newweb/uploads/Publico/II%20Foro%20Hidrocarburos%20Pasco/Funciones%20de%20los%20Organismos%20reguladores.pdf>
- Perú. (1991). *Decreto Legislativo 702 que aprueba normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en telecomunicaciones*. Diario Oficial *El Peruano*, 11 de julio de 1991. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/975583/DECRETO\\_LEGISLATIVO\\_N%C2%BA\\_702.pdf?v=1594331627](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/975583/DECRETO_LEGISLATIVO_N%C2%BA_702.pdf?v=1594331627)
- Perú. (1992). *Decreto Ley N° 25965. Crea la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento*. Diario Oficial *El Peruano*, 19 de diciembre de 1992. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1117346/dl25965.pdf?v=1596210522>
- Perú. (1996). *Ley 26734, Ley de Creación del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - OSINERG*. Diario Oficial *El Peruano*, 31 de diciembre de 1996. [https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro\\_documental/PlantillaMarcoLegalBusqueda/Ley-26734.pdf](https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/PlantillaMarcoLegalBusqueda/Ley-26734.pdf)
- Perú. (1998). *Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo*. Diario Oficial *El Peruano*, 23 de enero de 1998. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26917.pdf>
- Perú. (2000). *Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos*. Diario Oficial *El Peruano*, 29 de julio de 2000. <https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/580601-27332>
- Perú. (2005). *Decreto Supremo 042-2005-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27332*. Diario Oficial *El Peruano*, 11 de junio de 2005. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1031042/Decreto\\_Supremo\\_N\\_042-2005-PCM.pdf?v=1595365543](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1031042/Decreto_Supremo_N_042-2005-PCM.pdf?v=1595365543)
- Perú. (2007). *Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Diario Oficial *El Peruano*, 20 de diciembre de 2007. <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/828189-29158>
- Perú. (2023). *Decreto Supremo 116-2023-PCM, Reglamento del Concurso Público para la selección de los postulantes a los cargos de Presidente e integrante del Consejo Directivo de los Organismos Reguladores*. Diario Oficial *El Peruano*, 11 de octubre de 2023. <https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/4732896-116-2023-pcm>

- Perú. (2024a). *Decreto Supremo 116-2024-PCM que modifica los artículos 6, 7 y 8 del Reglamento de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, modificada por la Ley N° 28337, aprobado por Decreto Supremo N° 042- 2005-PCM*. Diario Oficial *El Peruano*, 29 de octubre de 2024. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7291049/6231590-1-ds-n-116-2024-pcm.pdf?v=1732730968>
- Perú. (2024b). *Proyecto de Ley N° 7752/2023-PE, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional*. Diario Oficial *El Peruano*, 3 de mayo de 2024. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgxNTE2/pdf>
- Pontón, E. L. (2008). Un criterio de eficiencia para la concepción y evaluación de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional*, 10(18), Article 18. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/71>
- Queija De la Sotta, S. (2024). *Independencia de los organismos reguladores en el Perú: Situación actual y agenda pendiente*. <https://www.gob.pe/institucion/ositran/informes-publicaciones/6350740-independencia-de-los-organismos-reguladores-en-el-peru-situacion-actual-y-agenda-pendiente>
- Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21. <https://doi.org/10.2307/3003160>
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (3. ed). (E. Rabasco & L. Toharia, Trad.). Bosch. <https://desarrollomedellin.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>
- Trujillo Pérez, J. (2016). *La comisión nacional de los mercados y la competencia. Pros y contras de la concentración de las funciones de regulación y defensa de la competencia*. <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/3039>
- Unión Europea. (2025, julio 2). *Situación política y económica de España*. Web oficial de la Unión Europea. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/es/eurypedia/spain/situacion-politica-y-economica>
- Voces. (2025, marzo 11). Perú bajó en el ranking de democracia y sigue como régimen híbrido, según The Economist. *Diario Voces*. <https://diariovoces.com.pe/peru-bajo-en-el-ranking-de-democracia-y-sigue-como-regimen-hibrido-segun-the-economist/>