

**Del Estado interventor al Estado regulador
(A propósito de la próxima apertura del sector de las telecomunicaciones)**

Por Fernando Spiritto¹

A finales del siglo XX, la liberalización económica constituye un proceso de alcance mundial. A donde quiera que se mire diversos experimentos se encuentran en marcha. Bien sea en el área laboral, en las empresas del Estado, o en el sector de las telecomunicaciones, la preeminencia del mercado como mecanismo regulador tiende a imponerse. No es una casualidad que los temas principales de la agenda política y económica moderna giren alrededor de la incapacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas, y la necesidad de encontrarle un nuevo papel en las sociedades globalizadas de la actualidad. En esa apasionante discusión surge el mercado (a veces exagerando su relevancia por parte de algunas posiciones ideológicas) como la única respuesta viable a las políticas y doctrinas estatistas.

Pero contrario a lo que cabría esperar, la realidad muestra claramente que en una economía de mercado la presencia del Estado es indispensable. Su actuación es necesaria para corregir las externalidades negativas y otras fallas de mercado, así como para crear y sostener las bases legales (derechos de propiedad) que lo hacen funcionar adecuadamente.

La crisis del Estado interventor y la necesidad de pasar a un eficiente Estado regulador es una forma de interpretar la coyuntura socio-política que vive Venezuela a las puertas del nuevo milenio. Lo que observamos en la actualidad es la crisis de la llamada intervención estatal directa, es decir, aquellas actividades por medio de las cuáles el Estado produce bienes y presta servicios sin intermediarios. Como consecuencia de lo anterior, surge la necesidad de sustituir al Estado empresario y en su lugar fortalecer sus capacidades e instituciones reguladoras. La nueva situación demanda del Estado una mayor eficiencia en la forma como se otorgan incentivos, se fijan lineamientos, se establecen metas, o simplemente se dan órdenes a los distintos actores socioeconómicos. Es decir, más que la capacidad financiera del Estado, hoy bastante menguada, lo que se necesita es claridad de objetivos, eficiencia administrativa, y voluntad política. Luce pertinente, por tanto, decir algunas palabras sobre lo que es (o fue) el Estado interventor y sobre lo que es (o debe ser) el Estado regulador.

El Estado interventor produce bienes y presta servicios en forma directa. Su poder económico fija límites y desplaza a la inversión privada de sectores donde ésta podría ser mucho más eficiente. En Venezuela, el Estado interventor fue la consecuencia de dos hechos concretos: la riqueza petrolera le pertenecía íntegramente y la sociedad carecía de elementos dinamizadores propios. A ello se sumó la movilización política de la población por parte de los partidos, cuyo principal sustento legitimador fue la distribución de la renta petrolera. Tal situación socio-económica convirtió al Estado en el centro del desarrollo nacional. El Estado interventor asumió la tarea de industrializar el país, construir

la infraestructura, educar a la población, crear empleos, democratizar la tierra, combatir la pobreza, y erradicar las enfermedades, todo por medio del gasto público. El Estado utilizó a la sustitución de importaciones y al desarrollo de la industria pesada como sus principales herramientas de desarrollo económico.

La quiebra del modelo interventor, con sus secuelas de pobreza creciente y ruina institucional, ha sido la consecuencia de la disminución del precio del petróleo, de la crisis de la deuda, y del agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Tal situación no dejó otra alternativa que sumar el país a las tendencias desreguladoras. A partir de 1989 se inició, con altibajos, un proceso de apertura mediante el cual se privatizaron varias empresas del Estado, se eliminaron los controles de precios, de cambio, al comercio internacional, y se abrieron casi todos los sectores, incluido el bancario, a la inversión extranjera. El Estado tuvo que abandonar su visión interventora de los servicios públicos como resultado de la mencionada crisis institucional y financiera, así como de trascendentales cambios tecnológicos y regulatorios. Desde entonces, el Estado ha reforzado su capacidad regulatoria con la creación de una serie de agencias, más o menos independientes, que actúan en diversos sectores de la economía. Así, es común escuchar hablar de CONATEL, PROCOMPETENCIA, INDECU, FUNDELEC, SUDEBAN, a las que se unirán en un futuro cercano la Superintendencia de Fondos de Pensiones y las del sector eléctrico y agua.

En un sentido amplio, las políticas públicas son acciones concretas que un ente público (el gobierno) toma ante un “foco de problemas” que se consideran relevantes para una sociedad determinada. La regulación estatal puede ser entendida como una forma de política pública. “La regulación es un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad”². Esta definición provisional no incluye a la intervención directa y nos remite a una particular forma de intervención estatal que se manifiesta por medio de incentivos, ordenes, mandatos, o lineamientos que supuestamente tratan de salvaguardar el “interés público”. La capacidad coercitiva del ente regulador (el monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado), es la garantía última de que las regulaciones serán cumplidas por los entes regulados.

El sector de las telecomunicaciones es un claro ejemplo del porqué el Estado interventor debe ser sustituido por un eficiente Estado regulador. Las condiciones que hicieron posible la intervención directa del Estado en ese sector han cambiado. Por una parte, las limitaciones financieras de los estados tuvieron gran incidencia. En el caso venezolano, la imposibilidad de invertir las altas sumas requeridas para la modernización y expansión de la red, obligaron a la privatización de la CANTV en 1991. La inversión privada, por tanto, pasó a ser el principal factor dinamizador del sector. Por la otra, los avances tecnológicos y los exitosos experimentos desreguladores a escala mundial acabaron con la noción de monopolio natural que legitimaba la intervención estatal. La explosión tecnológica se tradujo en menores costos, mayor demanda, y en una mayor variedad de productos disponibles. El fin del monopolio natural permitió la existencia de múltiples proveedores compitiendo entre sí con base en la innovación tecnológica y la calidad de sus servicios. La impresionante velocidad de los cambios que hoy

presenciamos dejó muy atrás los esquemas regulatorios rígidos, hoy todavía vigentes en muchas partes del mundo.

La completa apertura de las telecomunicaciones a la competencia (en noviembre del año 2000 o antes, si el gobierno y CANTV se ponen de acuerdo) tendrá efectos positivos tanto para los consumidores como para el gobierno y empresas operadoras. Tarifas más bajas, más y mejores servicios, mayor productividad, y mayor volúmenes de ventas para las operadoras, son las consecuencias previsibles de la competencia si, por su puesto, la economía logra salir del marasmo en que actualmente se encuentra y las autoridades del sector establecen un marco regulatorio que sea beneficiosos para todos los operadores.

La competencia requerirá una participación distinta del Estado en el sector de las telecomunicaciones. Ya no serán los rígidos mandatos o los controles de precios las herramientas reguladoras más comunes. En una situación como la que se aproxima, los organismos reguladores deberán redoblar sus esfuerzos para remover los obstáculos a la competencia, proteger al consumidor de conductas abusivas, y crear un clima favorable a las inversiones. En lugar de retirarse, el Estado tendrá que afinar sus capacidades regulatorias en el sector. Por ejemplo, CONATEL deberá llevar a cabo una más eficiente regulación del espectro para evitar las externalidades negativas (en la forma de interferencias) que operadores ilegales o no sujetos a las reglas establecidas pueden causar sobre los que cumplen con la normativa vigente.

El diseño de un marco regulador que estimule las enormes potencialidades del sector telecomunicaciones es una necesidad imperiosa. Reconocer que las telecomunicaciones son un sector estratégico donde la iniciativa privada lleva el mayor peso, sin que ello signifique que el Estado deba abandonar su rol regulador, sería un primer paso. El reto, entonces, consiste en superar al Estado interventor y consolidar al Estado regulador. La transición de uno a otro requerirá de mucho talento gerencial y voluntad política, en el marco de una administración pública totalmente renovada. La terrible crisis económica por la actualmente atraviesa el país así lo impone.

¹ Master en políticas públicas, Georgetown University. E-mail: fsperi@cantv.com. ve

² Mitnick, Barry (1989). La Economía Política de la Regulación. Fondo de Cultura Económica.