

## **Requisitos para una apertura exitosa de las telecomunicaciones**

Por: Fernando Spiritto<sup>1</sup>

La apertura de la telefonía básica a la competencia en noviembre del año 2000 (o antes, si el gobierno y la CANTV se ponen de acuerdo para una apertura anticipada) requiere el diseño e implementación de un complejo paquete regulatorio. El marco legal de la apertura se estructurará mediante la aprobación de una nueva Ley de Telecomunicaciones, la modificación de los reglamentos que rigen la actividad, la reforma del Contrato de Concesión de la CANTV, y la toma de una gran cantidad de decisiones administrativa por parte del órgano regulador. Se trata de un delicado proceso que sólo será exitoso si existe un adecuado conocimiento del sector, claridad en los objetivos perseguidos, y compromiso entre las partes involucradas para llevar adelante las cosas.

El proceso de apertura de las telecomunicaciones a la competencia debe tener como objetivo básico el aprovechamiento pleno de las enormes potencialidades que este sector tiene para la economía. Vale recordar que en la coyuntura recesiva por la que atraviesa el país desde mediados de 1998, las telecomunicaciones brillan como una estrella solitaria en el firmamento. De acuerdo a cifras suministradas por la Oficina de Asesoría Económica del Congreso, el sector experimentó en 1998 el mayor crecimiento entre los bienes no transables (21%) debido a las importantes inversiones que se vienen realizando. En el transcurso de 1999 el impulso no se ha detenido: el crecimiento en el primer trimestre fue 17,9 en comparación al del primer trimestre de 1998. Por ello las telecomunicaciones deben ser vistas como un invaluable soporte al desarrollo del país, es decir, como un insumo vital del proceso productivo y como un importante generador de valor agregado para la sociedad en su conjunto. Constituyen, además, una fuente de ingresos para el Estado, de empleos estables y bien remunerados, y de externalidades positivas para toda la población. Así, la apertura debe implementarse de tal manera que aumente en el corto plazo la densidad telefónica de Venezuela, que en la actualidad es de aproximadamente 12 teléfonos por cada 100 habitantes, a por lo menos los mismos niveles que disfrutaban otros países de la región como Argentina y Uruguay (20 por 100). El secreto no es ningún secreto: se trata simplemente de estimular la inversión sostenida en el sector.

¿Cuáles son las principales medidas que tanto el Congreso como el Ejecutivo deben poner en práctica para asegurar los objetivos arriba planteados? En primer lugar, es vital la aprobación de la nueva Ley de Telecomunicaciones. La presencia de un marco jurídico moderno, que establezca claramente las garantías, atribuciones y deberes del Estado, así como los de operadores y consumidores, es la variable fundamental para estimular la inversión creciente en el sector. La nueva ley debe establecer un organismo regulador profesional, independiente y financieramente autónomo. Además, debe aliviarse la presión tributaria sobre el sector, establecerse el

derecho a la interconexión, la libertad tarifaria en aquellos segmentos del negocio donde exista plena competencia, un trato igualitario para todos los operadores, y crear un Fondo de Servicio Universal que subsidie a aquellos sectores sociales y geográficos que queden al margen del mercado una vez que se concrete la libre competencia.

En segundo lugar, es necesario rebalancear las tarifas. Rebalancear no es otra cosa que acabar con la compleja trama de subsidios cruzados mediante el cual las altas tarifas de larga distancia nacional e internacional cubren el déficit presente en la prestación del servicio local. En la mayoría de los países del mundo, las tarifas del servicio básico no cubren los costos de operación debido al gran número de regulaciones impuestas por los gobiernos. De allí la necesidad de implementar los subsidios cruzados. En una situación de plena competencia, el mantenimiento de tales subsidios significaría que los nuevos operadores invertirían solamente en aquellos segmentos del negocio más atractivos (como la larga distancia) en desmedro de la telefonía local. Las ineficiencias generadas por los subsidios cruzados causarían una desmejora importante en las tasas de penetración telefónica del país porque la inversión para expandir el servicio básico sería insuficiente. El paquete regulatorio de la apertura debe garantizar tarifas apropiadas para hacer atractivo en el largo plazo la inversión en la telefonía local.

En tercer lugar, la apertura requiere por parte del gobierno una idea clara de cuantos nuevos operadores se dejará entrar al negocio. ¿Es conveniente una apertura al estilo inglés en la cual se permitió al principio la entrada de un solo operador que compitiera con el operador dominante (British Telecom) en todos los segmentos del negocio? O, por el contrario, ¿es conveniente un esquema como el chileno a partir de 1994, por medio del cual se levantaron todas las restricciones de entrada a los nuevos operadores? ¿Tiene el gobierno estudios de demanda que le permitan determinar el número apropiado de competidores? ¿Qué es más importante, precios estables o declinantes debido la competencia, o mayor cobertura de los servicios? Si el propósito fundamental es aumentar la densidad telefónica del país, las autoridades deben tener presente que el número de operadores es una variable importante a considerar. En un escenario de total apertura y múltiples operadores es probable que muchos grupos sociales o áreas geográficas queden al margen del mercado porque las empresas no los consideran atractivos. En Chile, por ejemplo, la cobertura rural muestra serias deficiencias. Por el contrario, un duopolio podría aumentar la densidad telefónica al imponer el gobierno estrictos mandatos, pero se negaría al país otros beneficios que una mayor dinámica competitiva podrían generar. A la fecha el gobierno no ha fijado criterio al respecto.

En cuarto lugar, el paquete regulatorio de la apertura debe incluir medidas que protejan a los sectores más pobres de la población. Es importante recordar que, a diferencia de los regímenes monopólicos, donde el regulador impone mandatos de calidad y expansión (caso de la CANTV), en una situación de libre competencia, el Estado no puede obligar a los operadores a prestar servicio en segmentos o áreas poco atractivas desde el punto de vista comercial. En la anterior categoría entran las áreas inaccesibles o de alto costo

como los barrios o zonas rurales; consumidores de bajo nivel de ingreso; o instituciones públicas como escuelas, hospitales, bibliotecas, o puestos fronterizos. Tal como muestra la experiencia, la competencia extrema, sin ninguna salvaguarda regulatoria, puede generar efectos no deseados contra el famoso Principio de Servicio Universal. Por lo tanto, es vital que el gobierno establezca los incentivos necesarios para evitar que sectores de la población queden al margen de los servicios de telecomunicaciones.

La creación de un Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT), por mandato de la nueva Ley de Telecomunicaciones, sería una primera medida. El FDT tendría como objetivo fundamental otorgar subsidios directos a operadores establecidos u organismos públicos (ministerios, gobernaciones, alcaldías) para la realización de proyectos específicos destinados a expandir la cobertura y penetración de los servicios de telecomunicaciones. El “target” del fondo, como dijimos arriba, serían las zonas rurales, de difícil acceso, o con población de bajos ingresos donde resulta poco rentable para los operadores establecidos prestar el servicio. Su financiamiento debe provenir de distintas fuentes (impuesto a los ingresos brutos del sector, aporte de los organismos multilaterales, o aporte fiscal ordinario) y ser estable en el tiempo. La creación del FDT respondería a un objetivo concreto de política pública: fomentar el acceso universal de la población a las telecomunicaciones.

La competencia en telecomunicaciones requiere otras medidas regulatorias muchas de las cuales se caracterizan por ser técnicamente complejas. La interconexión, el plan de numeración, y el grado en que se “desempaqueten” los elementos de la red son tres buenos ejemplos. Aunque no hay espacio para comentar en detalle, tan sólo diremos que aquí, como en muchas otras materias, el diablo está en los detalles. Así, el derecho a la interconexión de las redes asegura una justa competencia entre los operadores del mercado, pero el monto y el método como se determinan los cargos tiene implicaciones importantes para el desarrollo de la infraestructura. Precios de interconexión muy altos obstaculizan la competencia; precios muy bajos desincentivan la expansión de las redes por parte de quien permite la interconexión. Lo mismo puede decirse de la forma cómo se asignen los códigos de numeración entre los operadores y la facilidad con que éstos permitan el uso de su infraestructura a los competidores.

El paquete regulatorio de la apertura es complejo y requiere el cuidadoso análisis de las muchas experiencias que se han venido desarrollando en los últimos años alrededor del mundo. La literatura al respecto es amplia y no ofrece recetas sobre el mejor camino a seguir. La cercanía de la fecha en que vence el monopolio que la CANTV tiene en telefonía básica, obliga a que el gobierno exponga al país su visión de la apertura. Son muchas las decisiones por tomar y poco el tiempo disponible. Las telecomunicaciones ofrecen al gobierno una oportunidad dorada para anotarse un éxito de política sectorial si logra estructurar un marco regulatorio que aproveche las enormes potencialidades del sector. Lo que está en juego es la posibilidad de generar nuevos empleos, más ingresos fiscales, y un invalorable apoyo a las tareas del desarrollo en el marco de una economía sumida en recesión y pobreza creciente.

---

<sup>1</sup> Master en políticas públicas, Georgetown University. E-mail: [fspiri@cantv.com](mailto:fspiri@cantv.com). ve