

## **Telecomunicaciones: sector estratégico**

Por: Fernando Spiritto(\*)

En los próximos meses, tanto el nuevo Congreso como el nuevo gobierno tendrán ante sí un importante desafío en materia de regulación económica. Se trata del diseño e implementación del marco regulatorio que regirá la apertura del sector de las telecomunicaciones a partir de noviembre del año 2000, fecha en la cuál expira el monopolio que en servicio telefónico básico detenta la CANTV desde 1991. Pocas coyunturas ofrecen una oportunidad tan clara para que el país aproveche al máximo el enorme potencial de un negocio que, bajo los incentivos adecuados, puede traducirse en muchos empleos, ingresos fiscales, y un soporte invaluable a las exigentes tareas del desarrollo de Venezuela.

Mucho se habla del carácter estratégico de las telecomunicaciones. Sin embargo, poco se entiende lo que esto significa. Las telecomunicaciones son importantes para un país porque el beneficio social o valor que ellas crean para la sociedad es mucho mayor que el beneficio directo obtenido por las empresas operadoras o el beneficio individual obtenido por los usuarios de sus servicios. Piénsese, por ejemplo, en lo que un sistema telefónico eficiente significa para el sector servicios (bancos, líneas aéreas) o, en un nivel completamente distinto, para una madre que desea estar en contacto con sus hijos. Tales beneficios económicos y sociales no están reflejados plenamente en las tarifas del negocio. En términos de la economía del bienestar, el sector es generador de fuertes externalidades positivas.

Vale la pena destacar el sentido de la palabra "estratégico". Ciertamente, este ya no es el mismo de los años sesenta y setenta cuando la industria pesada era considerada el ejemplo clásico. Tales industrias se definían como estratégicas porque proporcionaban los insumos básicos para el proceso de industrialización entonces en marcha. Ahora, en una época de desregulación, globalización, y revolución tecnológica, el sentido ha cambiado radicalmente. Las chimeneas y la intervención estatal directa ya no son el camino hacia el desarrollo. El paradigma se ha transformado y es ahora la iniciativa privada, la regulación estatal (en lugar de la intervención directa en la actividad productiva), y una economía que proporcione más y mejores servicios a los ciudadanos, lo que se considera como las fuentes más importantes de bienestar social. Lo estratégico, nos atrevemos a decir, es aquello que genera un mayor volumen de externalidades positivas; lo que tiene mayores repercusiones en el largo plazo, e influye de manera directa en una gran cantidad de ámbitos sociales, económicos y hasta geográficos. Infraestructura y educación son dos buenos ejemplos de lo anterior.

Las telecomunicaciones, entonces, califican como un sector estratégico. Basta mirar rápidamente las cifras de la actualidad y proyectarlas al futuro para entenderlo. Las telecomunicaciones representan hoy más del 3% del PIB, poseen una inversión acumulada desde 1992 de US\$6.000 millones (cifra sólo superada por la industria petrolera), y generan empleo directo para más de 40.000 personas. El futuro no luce menos brillante. De acuerdo a un informe elaborado

por CONAPRI en 1998, el potencial de inversión del sector en los próximos cinco años asciende a US\$3.000 millones lo que representa más de 30.000 nuevos empleos directos. Pocos negocios, ciertamente, ofrecen un potencial de expansión tan grande y, a la vez, una competencia tan cerrada por los fondos disponibles en los mercados internacionales.

Las telecomunicaciones son un sector donde la inversión y la innovación son hoy en día la consecuencia del esfuerzo privado. Por tanto, el papel de la regulación y los incentivos apropiados por parte del Estado son determinantes en su desarrollo. Las telecomunicaciones constituyen una prueba de fuego para el Estado regulador que pretende sustituir al Estado intervencionista del pasado reciente. La elaboración de un marco regulatorio apropiado hará la diferencia entre una situación que saque el máximo provecho de un negocio con inmensas posibilidades y otra que niegue a la sociedad venezolana enormes beneficios. El tipo de regulación, en este caso, es la clave para la creación de miles de empleos, cuantiosos ingresos fiscales, y la base sólida que una infraestructura de primera clase significa para el desarrollo del país. El calificativo de estratégico no es justificación para una activa presencia del Estado, tal como recomendaban las viejas recetas desarrollistas.

¿Qué aspectos debe incluir el nuevo marco regulatorio del sector telecomunicaciones? ¿Cuál es la visión del mismo que el Estado venezolano debe estructurar ante la apertura del mercado? Las respuestas son complejas y abarcan una impresionante variedad de temas. Sin embargo, algunas ideas pueden adelantarse.

Lo primero es aprobar una Ley de Telecomunicaciones que acabe con el excesivo intervencionismo estatal y estructure un marco jurídico que genere confianza entre los inversionistas. La ley debe establecer un organismo regulador profesional, impuestos razonables, decisiones no sometidas exclusivamente a la discrecionalidad de los funcionarios públicos, tarifas competitivas, y mecanismos efectivos para la defensa de los consumidores. Además, debe establecerse un Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones para asegurar los recursos necesarios para el desarrollo de proyectos de interés social.

En segundo lugar, las autoridades regulatorias (MTC, CONATEL) deben asegurar que la competencia se desarrolle en forma expedita y que exista igualdad de trato para todos los participantes. Al ser las telecomunicaciones un negocio con tanto potencial, vale decir, con capacidad de atraer una gran cantidad de nuevos capitales y operadores, la competencia es la mejor manera de propiciar precios más bajos, más y mejores servicios, innovación tecnológica, y primacía del consumidor.

El “paquete regulatorio” de las nuevas autoridades debe tener como objetivos básicos el aumentar la densidad telefónica y estimular la inversión en nueva infraestructura. Esto requiere un sistema tarifario que permita recuperar costos y hacer nuevas inversiones. En un ambiente donde la competencia obligará al control de los costos, la disminución de los precios resultará inevitable. Hay que entender con claridad que el régimen actual de subsidios cruzados, mediante el cual las llamadas internacionales subsidian las locales, no

sirve a ese propósito. Tal situación no favorecerá un desarrollo equilibrado del sector porque las inversiones irían a los segmentos más rentables (llamadas internacionales) en desmedro de las menos rentables (las locales). El rebalanceo de las tarifas es condición sine qua non para la apertura a la competencia.

Otros importantes aspectos que deben ser abordados por las autoridades regulatorias tienen que ver con el régimen de interconexión (derecho de una empresa a utilizar las instalaciones de otra para prestar sus servicios), y el número de competidores permitidos. El primer aspecto es vital para incentivar la inversión en nueva infraestructura. Cargos de interconexión muy bajos atenta contra la expansión de la red porque las nuevas empresas operadoras usarían la capacidad existente en lugar de ampliarla. Por su parte, los criterios para permitir la operación de nuevas empresas tienen que estar claros desde el principio. ¿Es conveniente la presencia de pocos o muchos operadores? ¿Cuáles requisitos deben cumplir para que se les otorgue la respectiva concesión? ¿Deben otorgarse concesiones nacionales o regionales?

Por último, la apertura del mercado de las telecomunicaciones debe ir acompañado por un programa social que proteja a los grupos de bajo ingreso, o a aquellas regiones geográficas de difícil acceso que no ofrecen condiciones atractivas para las empresas del sector. En libre competencia, como ya dijimos, los subsidios cruzados no son viables y además el Estado no puede obligar a las empresas a realizar proyectos que no sean rentables. Por ello se requieren mecanismos compensatorios, como el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) arriba mencionado, que otorguen subsidios o inviertan directamente en proyectos que fomenten el acceso universal de la población a los servicios de telecomunicaciones. En Chile, por ejemplo, el FDT determina los proyectos sociales que deben ejecutarse y luego llama a concurso a las empresas privadas interesadas en ejecutarlos. Gana el concurso o licitación, aquella empresa cuya oferta requiera el menor subsidio del fondo. Se trata de un método eficiente dado que es el mercado el que fija el monto del subsidio requerido, dejando así poco espacio para que las empresas contratistas inflen los costos.

La regulación económica de las telecomunicaciones es ya un estilizado marco conceptual que se nutre de una gran variedad de disciplinas como la economía, la ingeniería, y las políticas públicas. Los “policymakers” tienen allí un importante arsenal regulatorio para impulsar el desarrollo del sector. No podemos destacar suficientemente que para lograr el desarrollo de las telecomunicaciones no hace falta un gigantesco gasto público. Tan sólo es necesario un marco regulatorio que establezca los incentivos adecuados para atraer la inversión privada. Si la nueva dirigencia nacional (Congreso y gobierno) está convencida de que el puntofijismo, con su secuela de intervencionismo ha sido superado, entonces debe demostrarlo con hechos. ¿Y qué mejor prueba que el diseño de un marco regulatorio moderno que reconozca a las telecomunicaciones como un sector estratégico, pero en un sentido distinto a la tradicional concepción estatista?

---

(\*) Master en políticas públicas, Georgetown University. E-mail: fspiri@cantv.com.ve