

Por un Estado de servicios públicos

Autor: Fernando Spiritto

Resumen

En este trabajo se proponen varias ideas para el diseño de un marco regulatorio que incentive la construcción de infraestructura en Venezuela.

Palabras clave: Infraestructura, marco regulatorio, Estado de servicios públicos

1. Introducción

Este trabajo se enfoca en los servicios públicos que se proporcionan por redes en Venezuela: agua, electricidad, telecomunicaciones y vialidad. Su objetivo es destacar información relevante para la conformación de un nuevo marco regulatorio que fomente la reconstrucción del sector.

Las redes de servicios públicos forman parte de lo que en términos generales se denomina la infraestructura de un país. Puede mencionarse también, en esta categoría, a los puertos, sistemas de transporte masivo, aeropuertos y puentes, entre otros activos.

Hablamos, en este sentido, de servicios esenciales que son consumidos de forma simultánea y periódica por grandes sectores de la población, siendo a su vez imprescindibles para la producción de bienes y servicios y para el bienestar de la población. Se trata de servicios de gran complejidad que no pueden ser proporcionados por aquellos que los necesitan¹. Son propios de las sociedades modernas en las cuales los individuos dependen de grandes organizaciones (el Estado, el más importante y poderoso) para satisfacer sus necesidades.

Las empresas que proporcionan servicios públicos por redes tienden a ser monopolios naturales, vale decir, sus costos disminuyen en la medida que aumenta el número de usuarios². Estos servicios requieren una costosa infraestructura que les permita conectar a los hogares a las redes. Por ello, el Estado debe regular para evitar tendencias monopólicas.

Los cambios tecnológicos modificaron la noción de monopolio natural. En telecomunicaciones, por ejemplo, la tecnología inalámbrica sustituyó con menores costos a las centrales de conmutación que conectaban físicamente (con cables, ductos y armarios) a los hogares que conforman la red. Esto significó que un mayor número de operadores pudo participar en el mercado con lo cual fue posible la competencia. De esa forma, pasamos de un modelo de servicios públicos estructurado con base en monopolios naturales, regulación estricta (precios), propiedad estatal, sin fines de lucro, y generalidad en el trato a los usuarios, a otro modelo basado en la competencia, inversión privada, avances tecnológicos, consumidores exigentes y diferenciados en sus patrones de consumo, y regulación por agencias especializadas. Entre los principios básicos que deben guiar el desempeño del sector tenemos: continuidad,

¹ Existe otra categoría de servicios públicos que pueden clasificarse como bienes públicos, es decir, aquellos de los cuales no se puede excluir a ningún ciudadano (son no excluyentes) y su consumo no implica que el servicio no estará disponible para otra persona, como es el caso de los bienes que se compran en el mercado (no rivales). Como ejemplo de bienes públicos, tenemos a la defensa nacional, la justicia, o el combate a las pandemias. En este sentido, los servicios públicos por contacto (justicia), se diferencian de los servicios públicos por acciones continuas (agua o electricidad) que son el objeto de este trabajo.

² También puede decirse que el costo por usuario disminuye en la medida que el costo total se distribuye entre una mayor base de clientes.

calidad, adopción de nuevas tecnologías, precios razonables, defensa del consumidor, universalidad, regulación gubernamental profesional e independiente.

Durante la primera década del siglo XXI, Venezuela retrocedió a un modelo de regulación estatal y negadora de la competencia. Ello fue el resultado de una política de estatización de empresas y controles de precios. Los resultados están a la vista: desinversión, baja calidad del servicio, racionamiento. En la Venezuela de 2022, ese sector de aparato productivo constituye un “cuello de botella” para el crecimiento económico y para el bienestar de la población. Ningún programa de reactivación económica será exitoso si no tiene el soporte de una infraestructura de calidad y de amplia cobertura.

2. El sector de infraestructura: nociones básicas

Las empresas de servicios públicos (agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte) operan por medio de complejas redes que abarcan amplios espacios geográficos. Son complejas desde el punto de vista tecnológico, requieren constante mantenimiento y grandes inversiones. Su regulación debe tomar en cuenta la protección de los consumidores, la calidad del servicio y el equilibrio económico de las empresas operadoras.

En términos generales, las redes son un conjunto de nodos o puntos de intersección unidos por algún tipo de vínculo físico (cables, rieles, tuberías) o intangibles (ondas radioeléctricas). Las empresas de servicio públicos tienen economías de densidad porque la distribución espacial de sus usuarios afectan sus costos de operación. Así, a pesar de los avances tecnológicos, es mucho más costoso proporcionar telecomunicaciones o energía eléctrica a un área rural, que a un espacio urbano densamente poblado.

El sector de infraestructura, al cual pertenecen las empresas de servicio público por redes, posee características particulares. Entre otras, se pueden mencionar las grandes inversiones, la larga maduración de las mismas, sus costos hundidos o activos inamovibles, sus ingresos en moneda local, y su alta dependencia de los marcos regulatorios³.

En el mismo sentido, estas empresas operan en segmentos con diferentes elasticidades de demanda. No es lo mismo la demanda de Internet, cable, o telefonía básica, o el servicio eléctrico residencial o comercial. Poseen una infraestructura común a partir de las cuales se proporcionan diferentes servicios, como es el caso de las telecomunicaciones. Existen interdependencias que las obligan a coordinar operaciones con otros operadores o sistemas (interconexión en telecomunicaciones o en electricidad). A diferencia de las empresas que operan en mercados competitivos, las de servicios públicos deben contar en

³ Torres, Gerver (1995): “Entre la realidad y la utopía. ¿Qué debe hacer el Estado?”. En: J. Kelly (ed). *Los servicios públicos: clave para el bienestar*. Ediciones IESA. Caracas. P. 89.

todo momento con capacidad en exceso para satisfacer cualquier aumento de la demanda. Sus equipos no apagan o encienden de un momento a otro⁴.

En cuanto a los regímenes institucionales, que supone distintas formas de propiedad, financiamiento, operación y mantenimiento, podemos distinguir cuatro formas que asumen las empresas que requieren grandes infraestructura para proveer servicios públicos⁵:

- Propiedad y operación pública (transportes masivos, monopolios públicos).
- Propiedad pública y operación por entidad privada (puertos, aeropuertos, monopolios públicos).
- Propiedad y operación privada bajo régimen regulatorio especial (concesiones, habilitaciones).
- Propiedad y operación comunitaria (acueductos vecinales).

Como se dijo arriba, desde las últimas décadas del siglo XX, la tendencia más común a escala internacional ha sido la tercera opción, propiedad y operación privada bajo régimen regulatorio especial. Los regímenes estatistas resultaron negativos, aunque la regulación siguió siendo necesaria para limitar las fallas de mercado como las tenencias monopólicas, las asimetrías de información o los problemas de calidad. Si bien en la era de los monopolios públicos la cobertura de los servicios creció significativamente, pronto se mostraron incapaces para sostener el financiamiento y la innovación. Venezuela es un buen ejemplo de los resultados negativos de un régimen estatista de servicios públicos.

3. Infraestructura, crecimiento económico y bienestar social

Una infraestructura de calidad significa cobertura geográfica y poblacional adecuada, adaptación tecnológica, inversiones crecientes para satisfacer la demanda, alta calidad del servicio prestado, mantenimiento constante y tarifas razonables.

Una infraestructura de calidad es condición necesaria para el crecimiento económico y el bienestar social. De acuerdo con Carlos Peña, en el caso venezolano, existe una relación positiva, estable, y de largo plazo, entre el PIB per cápita y la inversión pública y privada en infraestructura⁶. La inversión en este sector tiene un impacto directo en la productividad de la economía porque disminuye los costos de transacción y crea externalidades positivas que facilitan la creación de riqueza y la innovación. La infraestructura proporciona el soporte físico sobre el cual se desempeñan las empresas. Las redes de agua, energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte conforman una plataforma que soporta el proceso

⁴ Miller, Edythe (1995). "Is the Public Utility Concept Obsolete?" *Land Economics*. August.

⁵ The World Bank. *World Development Reports 1994. Infrastructure for Development*. Washington. P. 8-9.

⁶ Peña, Carlos (2018). "Relación infraestructura-crecimiento económico en Venezuela, 1950-2008". *Economía*, XLIII. Julio-diciembre.

productivo. A ello debe agregarse el marco regulatorio adecuado, o las reglas de juego que rigen la operación de las empresas u operadores, para que el crecimiento económico sea sostenido.

Disponer de una infraestructura de calidad, contribuyó grandemente al desarrollo de los países más ricos de la actualidad. Como dice el reporte del Banco Mundial sobre esta materia⁷, la infraestructura tal vez no sea el motor del crecimiento económico, pero con toda seguridad constituye sus ruedas. Por ejemplo, desde una perspectiva histórica, la Inglaterra del siglo XVIII arrancó de primera en la carrera industrial de occidente, entre otras muchas razones debido al avanzado sistema de comunicaciones internas que aprovechó la abundancia de ríos y canales navegables⁸. En el mismo sentido, la vastedad del territorio estadounidense constituyó un serio obstáculo al desarrollo de la Nación y su aparato productivo. La creación de un mercado unificado, condición necesaria del crecimiento económico, fue posible en gran medida gracias al despliegue masivo del ferrocarril. En 1869 se completó la primera vía férrea transcontinental. En 1893 el país disponía de más de 170.000 millas de vías férreas, cantidad superior a las poseídas por el resto del mundo. El primer cable submarino para el servicio telegráfico inició operaciones en 1866.

Venezuela es un buen ejemplo de la disgregación política y económica que caracterizó a la región durante el siglo XIX. La centralización administrativa iniciada a comienzos del siglo XX acabó con el caudillismo enervante. El país de este período no contaba con comunicación física entre sus regiones y el intercambio económico entre las mismas era mínimo. La aparición del petróleo y sus ingresos fiscales, a partir de la década de 1920, consolidó la presencia del Estado en el territorio y creó un mercado interno de alcance nacional. Desde entonces el Estado invirtió en la creación de redes de carreteras, eléctricas y de telecomunicaciones. En 1937 se creó el Banco Industrial de Venezuela y en 1946 la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) para impulsar el desarrollo industrial y agrícola, así como el de la infraestructura. Esta tendencia fue común en América Latina. Varios organismos financieros públicos fueron creados en la región para el financiamiento de proyectos industriales y de infraestructura. Pueden mencionarse como ejemplos la Nacional Financiera de México (1934), la Corporación de Fomento de la

⁷ World Bank, *op cit*, p.14.

⁸ “...La ausencia de barreras en la forma de aduanas internas o caminos feudales con peajes crearon en Gran Bretaña el más largo mercado unificado de Europa. La unidad política fue reforzada por la geografía: la masa territorial era pequeña; la topografía favorable; y la costa estaba formada por muchas bahías naturales. Más todavía, lo que la naturaleza otorgó, el hombre mejoró. Desde mediados del siglo XVII en adelante, hubo una inversión continua y creciente, tanto pública como privada, en la extensión del sistema de canales y la construcción de nuevos caminos y puentes. En 1750 existían más de mil millas de ríos navegables en Gran Bretaña, y el Parlamento había estado aprobando leyes para la construcción de caminos expresos a un ritmo de ocho por año durante el último medio siglo”. Landes, David (1999). *The Unbound Prometheus. Technological Change and Industrial Development in Western World from 1750 to the Present*. Cambridge University Press. Cambridge. P. 46.

Producción en Chile (1939), el Banco Industrial de Argentina (1944), o el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social en Brasil (1956).

Como factor de crecimiento y desarrollo económico, la infraestructura se torna todavía más importante en la llamada *economía del conocimiento o era digital* en la que hoy vivimos. Al hablar de infraestructura, no se debe considerar exclusivamente el acceso a las redes de agua, energía, o caminos. La forma cómo se accede a la información y al conocimiento disponible en la sociedad es también un asunto de redes. Las empresas “aprenden” de su ambiente en un complejo proceso que abarca la obtención de información mediante los intercambios en los clústeres, las actividades académicas, las reuniones con proveedores y clientes, los foros empresariales, los programas públicos de apoyo, y el acceso directo al *pool* mundial de ideas que proporcionan los medios de comunicación. De allí la importancia abrumadora del Internet.

Hemos entrado ya, de acuerdo con Peter Drucker⁹, en la *sociedad post-capitalista* en la cual el conocimiento se convierte en el principal factor de producción, desplazando incluso al capital físico (maquinaria y edificaciones) y al trabajo. El avance constante de los servicios en la estructura económica de los países, a medida que aumenta el ingreso per cápita, es una forma concreta en la que se materializa la sociedad del conocimiento.

Las redes de telecomunicaciones son un componente fundamental de esa infraestructura porque el transporte de información en cualquiera de sus formas se ha convertido en un insumo de la actividad económica moderna. El sector servicios es una máquina de crear y procesar información. Telecomunicaciones hace referencia a la comunicación sobre largas distancias y a los medios (redes) para transportar la información. A lo largo del tiempo hemos visto como esos medios se han masificado y vuelto más eficientes, transportando no sólo voz, como al principio, sino también video, texto, sonido o cálculos matemáticos. Pocos sectores económicos han mostrado mayor dinamismo tecnológico o comercial que las telecomunicaciones.

Sin telecomunicaciones eficientes ninguna sociedad contemporánea podría tomar ventaja de la globalización que hoy pone a su disposición un caudal de conocimiento y oportunidades (y es verdad: también peligros) nunca antes visto en la historia de la humanidad. La globalización, en este sentido, no es un fanatismo ideológico, “sino el nombre de un proceso de integración, a lo largo de las fronteras, de economías de mercado que se liberalizan en un tiempo en el cual los costos de comunicación y transporte

⁹ Drucker, Peter (1993). *Post-Capitalist Society*. New York. HarperBusiness.

que caen rápidamente”¹⁰. El creciente peso de los servicios en los productos internos de los países convierte a la información, y a los medios digitales por los cuales se transmite, en un insumo indispensable de la actividad económica. Concretamente, las redes de telecomunicaciones constituyen la infraestructura indispensable para que la información fluya a todos los rincones del planeta. La ubicuidad del Internet así lo demuestra.

4. Del Estado interventor al Estado regulador

Desde finales del siglo XX, la liberalización económica constituye un proceso de alcance mundial. Bien sea en el área laboral, en las empresas del Estado, o en el sector de los servicios públicos, el mercado y la competencia ganaron espacios en el ámbito socioeconómico y regulatorio. 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. El balance del programa de estatización de empresas que el gobierno realizó a partir de 2007 otorga prioridad a esa discusión en Venezuela¹¹.

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 fomentan el intercambio económico. La Gran Recesión de 2008 y la pandemia que comenzó en 2020 reafirmaron el papel regulador de los estados.

La crisis del Estado interventor y la necesidad de pasar a un eficiente Estado regulador es una forma de interpretar la coyuntura sociopolítica que vive Venezuela en estos años. Tal objetivo puede proponerse como un punto importante de cualquier programa económico y político futuro. 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

¹⁰ Wolf, Martin (2004). *Why Globalization Works*. Yale University Press. New Haven and London. P. 10.

¹¹ A partir de 2021 el gobierno de Nicolás Maduro detuvo la política de expropiaciones e incluso comenzó a devolver algunos activos a sus antiguos propietarios.

política. Allí radica el gran potencial del Estado en la fijación de estándares, en la remoción de obstáculos a la competencia, en la promoción de la innovación y en la protección de los consumidores¹².

El estado actual del sector de los servicios públicos por redes plantea razones evidentes del porqué el Estado interventor debe ser sustituido por un eficiente Estado regulador.

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”¹³. Esta definición no incluye a la intervención directa y nos remite a una particular forma de intervención estatal que se manifiesta por medio de incentivos, órdenes, mandatos, o lineamientos que supuestamente tratan de salvaguardar el “interés público”.

Las nuevas formas de regular al sector de servicios públicos deben limitar a la empresa pública, los rígidos mandatos o los controles de precios sin los mecanismos de ajustes apropiados. En un nuevo escenario, los organismos reguladores deben remover los obstáculos a la competencia, proteger al consumidor de conductas abusivas, y crear un clima favorable a las inversiones.

El diseño de un marco regulador que fomente la reconstrucción del sector es una prioridad de política económica. 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 profesional. La profunda crisis económica por la que actualmente atraviesa el país así lo impone.

5. La nueva regulación

El nuevo marco regulatorio para los servicios públicos en Venezuela requiere un conjunto de medidas que modifique la forma como se gobierna al sector. Esto se traduce en un nuevo arreglo institucional que logre el equilibrio entre gobierno, usuarios y los potenciales inversionistas (cuando se decida la apertura del sector). Se requiere conciliar de alguna manera las nuevas inversiones que modernicen al sector, la calidad del servicio, la expansión de las redes, el bienestar de los usuarios, la regulación de la competencia y la retribución al Estado, en la forma de impuestos, por ejemplo.

¹² Coyle, Diana (2018): “Three Cheers for Regulation”. <https://www.project-syndicate.org/commentary/positive-effects-market-regulation-by-diane-coyle-2018-07>

¹³ Mitnick, Barry (1989). *La Economía Política de la Regulación*. Fondo de Cultura Económica. México. P.25.

En el **cuadro 1** se encuentran algunas de las principales áreas que conforman el marco regulatorio del sector servicios públicos por redes. Allí se observan las “palancas regulatorias” que deben moverse en función de los objetivos que establezcan los decisores públicos. No existe, obviamente, una combinación óptima que goce de consenso universal en cuanto a los mejores resultados en cuanto a cobertura, calidad, equilibrio económico o inversión de los operadores de infraestructura, pero lo que sí resulta evidente es que todos contribuyen al desempeño (bueno o malo) de los servicios proporcionados.

Cuadro 1
Infraestructura:
Principales componentes del marco regulatorio
Régimen de propiedad
Tarifas
Mandatos de calidad
Mandatos de cobertura y servicio universal
Impuestos
Interconexión
Regionalización
Regulación de la competencia
Concesiones y habilitaciones

El régimen de propiedad hace referencia a la participación de capitales públicos, privados o mixtos en las empresas operadoras. Debe destacarse que siempre habrá una presencia, e incluso preponderancia del regulador (puede tener poder de veto), en las decisiones que tome la gerencia de los operadores. Cuando los capitales son privados, es relevante la decisión sobre la participación de la inversión extranjera, es decir, cuál porcentaje del capital puede detentar o si existen actividades que le están prohibidas. La inversión extranjera aporta recursos financieros y especialmente conocimiento (*know how*). Lo recomendable en estos casos es la propiedad de capitales nacionales y extranjeros bajo regulación pública. Las concesiones, si es el caso, establecen las reglas de juego que rigen el servicio. Es fundamental que el gobierno las cumpla y genere confianza para fomentar la inversión de largo plazo.

En mayo de 2022 el gobierno venezolano anunció un importante cambio de enfoque sobre las empresas del Estado: estas podrán ofrecer hasta el 10% de su capital en las bolsas locales¹⁴. La decisión abarca a las empresas de telecomunicaciones (CANTV y Movilnet), las empresas petroleras mixtas, la petroquímica, y las empresas básicas de Guayana. La decisión parece responder a la falta de capital y las

¹⁴ “Incluye petroleras y gasíferas: Maduro anuncia venta de hasta 10% de empresas públicas en bolsa de valores”. Banca y Negocios. 12 de mayo de 2022. <https://www.bancaynegocios.com/incluye-petroleras-y-gasiferas-maduro-anuncia-venta-de-hasta-10-de-empresas-publicas-en-bolsas-de-valores/>

deficiencias gerenciales que han deteriorado al sector de empresas públicas. Esto parece un camino indirecto a una futura privatización.

La falta de capital es el resultado de un ineficiente régimen tarifario. Consideraciones políticas han impedido el ajuste de las tarifas ante altos niveles de inflación e hiperinflación, lo que se tradujo en una escasez aguda de recursos para satisfacer la demanda. El resultado está a la vista: racionamiento, baja calidad del servicio, pérdida de capital humano, deterioro de los equipos y desactualización tecnológica. Un régimen de tarifas apropiado incorpora mecanismos para la modificación de los precios de forma que las empresas cubran sus gastos operativos, recuperen sus inversiones y compartan sus avances de productividad con los usuarios. También debe tomar en cuenta las elasticidades de precios en los distintos segmentos de demanda para un resultado más eficiente en cuanto a recaudación de impuestos y bienestar de los consumidores. El sistema de tope de tarifas (*price cap*) cumple con esos requisitos al tomar en cuenta la inflación y otros eventos extraordinarios. El regulador permite un aumento ponderado por cada servicio, normalmente por debajo de la inflación lo que se traduce en una disminución de tarifas en términos reales. El incentivo a la productividad se presenta cuando las empresas buscan aumentar su productividad en una proporción mayor al aumento permitido de precios. Por ejemplo, si la inflación reconocida por el regulador es el 10%, y la productividad el 13%, la empresa se queda con el 3% adicional en el período en cuestión (trimestral, semestral o anual).

La regulación debe promover precios “razonables” (los precios y los costos no se separan desproporcionadamente), pero también el bienestar de los usuarios. Y el bienestar social depende en gran medida de la calidad del servicio. Los mandatos de calidad son condiciones que el regulador establece en la provisión del servicio. La continuidad y disponibilidad del mismo (que no haya cortes ni racionamiento) se suma a la adecuada presión, higiene, velocidad, transparencia en facturación, seguridad, impacto ambiental, o buena condición física, de los servicios de agua, telecomunicaciones, electricidad o vialidad respectivamente. Entre operadores y usuarios existe una asimetría de información que el regulador, en la forma de agencias profesionales e independientes, debe compensar.

No luce exagerado decir que los servicios públicos por redes entran en la categoría de derechos humanos. Tienen estos un papel preponderante en el bienestar y en la dignidad de los ciudadanos. No pueden existir segmentos de la población a margen de los mismos. Por ello, la regulación impone mandatos de Servicio Universal. La cobertura física de las redes debe alcanzar a las zonas más aisladas y todas las personas deben tener la capacidad de pagarlos. Como las empresas no tienen incentivos económicos para llegar a zonas remotas o servir a los que no tienen capacidad de pago, el regulador debe intervenir. Para ello existen los programas de Servicio Universal (proyectos que se financian con un fondo

al cual contribuyen todos los operadores) y la amplia gama de subsidios que deben implementarse con mucho cuidado para no crear distorsiones en los mercados.

Los regímenes de impuestos conforman un conjunto de incentivos para la inversión y la innovación. Los operadores de redes usan activos públicos importantes (agua, espectro, espacios geográficos) por los cuales el país debe recibir un retorno adecuado si se permite la participación privada en la operación de las redes (agua, por ejemplo). La presión tributaria, junto con las tarifas, debe igualmente velar por el equilibrio económico que permita a las empresas ser sostenibles en el largo plazo.

Dado que la infraestructura de un país asume la forma de redes, la interconexión entre las mismas es un asunto regulatorio. Si existe competencia en el sector, las empresas son obligadas por el regulador a interconectarse para que los usuarios de una red tengan acceso a los usuarios de las otras redes. Esto es evidente en las telecomunicaciones. Cuando existen externalidades de redes¹⁵, las redes grandes pueden bloquear a las pequeñas quedando los clientes de estas últimas en desventaja. Un aspecto de regulación prioritario en este sentido es el cargo de interconexión (el costo de terminar una llamada de una red en otra) porque este puede ser utilizado como barrera de entrada a competidores o nuevos operadores si se fija en niveles muy altos por empresas establecidas. En el sector eléctrico, los sistemas deben estar interconectados para que en caso de fallas o demanda no satisfecha en una región, los otros operadores puedan contribuir a compensar los déficits. Como se puede observar, si en el mercado existe competencia o varios operadores, la regulación también es necesaria.

La organización espacial de las redes tiene implicaciones técnicas y financieras. El monopolio natural en agua, electricidad, y en menor medida, en las telecomunicaciones, requiere regulación estricta para no generar conductas monopólicas. El otorgamiento de espacios geográficos exclusivos para este tipo de infraestructura es una forma de reconocer que existen economías de escala y densidad¹⁶. La decisión regulatoria básica en este sentido es determinar el ámbito de cobertura, vale decir, si es regional como se hizo en 1990 cuando se reestructuró el Instituto Nacional de Obras Sanitaria (INOS) creando empresas regionales; o nacional como fue el caso en 1991 cuando se privatizó la CANTV y se creó un régimen de “concurrencia limitada” en todo el país.

El tipo de regulación a la que aquí se hace referencia tiene mayor sentido en un ambiente de competencia y capital privado o de varios operadores con exclusividad geográfica. La regulación de la competencia establece límites a la conducta de las empresas entre ellas y de estas con los consumidores. Se

¹⁵ La red crea su propia demanda y tiende a crecer sostenidamente porque al crecer en usuarios, mayor es el incentivo para que otros se unan, creando así un potencial monopolio.

¹⁶ Los costos de las empresas varían dependiendo del número de usuarios y de cuan concentrada esté la población en las áreas geográficas cubiertas.

materializa en una larga lista de prácticas prohibidas y de lineamientos sobre el desempeño de los operadores en el mercado. Este tipo de regulación busca fomentar la innovación, la inversión, prevenir la competencia desleal y sobre todo proteger a los consumidores de potenciales abusos. Vale destacar que una empresa con posición de dominio no necesariamente abusa de su posición de dominio. La creación de una agencia profesional e independiente, como en su época fue Procompetencia, es una condición necesaria para que un marco regulador como el propuesto funcione adecuadamente.

El sector de los servicios públicos por redes no es un ámbito de competencia abierta o de libre mercado. Existen barreras de entrada y de salida que se derivan de la presencia de economías de escala, monopolios naturales o de la provisión de bienes públicos que se consideran esenciales o estratégicos. Igualmente, en su provisión se utilizan activos en cantidades limitadas o de dominio colectivo como el agua, el espectro electromagnético o los espacios urbanos. Por todo lo anterior el regulador controla a los que prestan los servicios y no permite la libre entrada en esos mercados, como si sería en caso con otros bienes y servicios que se intercambian en ámbitos más competitivos.

Un punto que debe enfatizarse, cuando se habla de los controles de entrada y salida de los mercados de servicios públicos y de los sectores “estratégicos”, es que tanto la tecnología como los nuevos enfoques de política pública han cambiado el panorama. Las concesiones ya no son una figura eficiente de control. Así, los avances técnicos han disminuidos los costos de operación, de los precios, y por tanto han hecho factible la presencia de varios operadores en los mercados, como se observa en la telefonía móvil celular o en la generación eléctrica. En consecuencia, la necesidad de monopolios naturales para proveer bienes públicos ha desaparecido o se aplica en muy pocos sectores. Por su parte, la contradicción entre sector estratégico y capitales privados no se sostiene en estos tiempos. El acero y el aluminio ya no son bienes estratégicos que requieren empresas públicas de gran calado. La digitalización, prioridad en estas economías del conocimiento, es cosa mayormente de empresas privadas. En todos los casos, la regulación es un eficiente sustituto de la empresa pública. El regulador puede fomentar sectores considerados estratégicos, proteger secretos de Estado o la privacidad de los usuarios si posee un marco legal claro y agencias reguladoras profesionales e independientes.

6. Por un Estado de servicios públicos

Entre los muchos problemas que tiene la economía venezolana, el estado de las redes de servicio público destaca por su gravedad. El apagón nacional del 7 de marzo de 2019 es un hito en la historia reciente del país. A pesar de los ingresos del *boom* petrolero de 2003-2014, el gobierno, que centralizó el sector eléctrico a partir de 2007, no supo gestionar eficientemente las inversiones realizadas y el resultado fue el deterioro de la red en todos sus segmentos (generación, transmisión, distribución y

comercialización). En el caso del agua, el constante racionamiento a lo largo del territorio nacional es otra muestra. Los sistemas de distribución, que constituyen un servicio regional, se ven afectados por los cortes eléctricos y la falta de mantenimiento a las válvulas y motores.

La situación en 2022 no puede ser peor. El país no cuenta con financiamiento multilateral porque la situación política llevó a la ruptura con los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. No existe capacidad estatal para el diseño e implementación de proyectos complejos como sería la reconstrucción de la infraestructura de servicios públicos. Además, la emigración de miles de ingenieros y técnicos ha privado al país del recurso humano necesario para esas tareas.

El colapso del sector petrolero como fuente de rentas plantea serias implicaciones macroeconómicas. La falta de recursos fiscales y la crisis del sector externo se unen a la inexistente capacidad estatal. No hay divisas para importar bienes que soporten una recuperación sostenida ni para pagar el servicio de la deuda. Esto obliga a un cambio de prioridades de políticas públicas. El Estado, entonces, debe concentrarse en aquellas actividades con mayores efectos multiplicadores y que generen un mayor número de externalidades para enfrentar la escasez de recursos. A su vez es necesario “abrir” la economía para dar participación a capitales privados nacionales y extranjeros y estructurar un marco regulatorio cuyas reglas sean respetadas. El sector de los servicios públicos por redes cumple con los requisitos mencionados.

La estabilidad macroeconómica y la reconstrucción de la infraestructura nacional lucen como dos objetivos prioritarios. Un Estado de servicios públicos tiene todo el sentido en la coyuntura socioeconómica de Venezuela. Por ejemplo, una estrategia pro-crecimiento no es viable sin una plataforma sólida que la sustente. En este sentido, dos aspectos clave deben considerarse desde el principio si este camino es el escogido: subsidios y fuentes de financiamiento.

Los subsidios han sido una constante en la política económica implementada en Venezuela desde que apreció la renta petrolera. Son el resultado de la dinámica política de tipo electoral (se distribuye la renta para ganar apoyos y votos) y por la disponibilidad de recursos que vienen del exterior sin la responsabilidad asociada con los impuestos internos. Los subsidios distorsionan las prioridades de inversión y generan déficits fiscales. Cuando las tarifas de los servicios son subsidios en sí mismos mediante su congelación, lo que sigue es el deterioro del servicio por la falta de recursos para la inversión. Así se resume la historia reciente de los servicios públicos venezolanos. Ante la quiebra del modelo económico, los subsidios tienen poco espacio. Las tarifas de los servicios deben seguir de cerca sus costos con los ajustes necesarios por sectores vulnerables u otras circunstancias especiales.

Venezuela necesita elevar de manera importante el gasto público y privado en infraestructura. Más, pero también mejor gasto. Cada dólar que se disponga debe tener el mejor uso posible, basado en un sólido análisis costo beneficio y en una variedad de fuentes de financiamiento que vean con ojo crítico y desde varias perspectivas a los proyectos. No basta con la burocracia.

Un tema clave es de dónde vendrán los recursos. En el cuadro 2 se hace una lista de algunas opciones.

Cuadro 2
Infraestructura: Fuentes de financiamiento
Organismos multilaterales
Fondos de inversión
Impuestos especiales
Conversión de deuda en inversión
Venta de acciones
Asociaciones estratégicas
Privatización
Créditos a proyectos privados

Dada la naturaleza y magnitud de los proyectos, los organismos multilaterales son la primera opción. Sus tasas de interés son más bajas y tienen una larga experiencia en el asesoramiento y seguimiento de los mismos. Es frecuente que los recursos que aportan vayan a fondos especiales para el financiamiento de infraestructura, que además pueden recibir contribuciones de otras fuentes como el presupuesto ordinario, ayuda bilateral o para el desarrollo.

Los impuestos especiales, como la contribución por mejoras, son de utilidad en proyectos de vialidad u obras públicas que benefician a los particulares y a las empresas. Se recomienda en este sentido tasas bajas y diferenciadas en función de los beneficiarios: las empresas deben pagar más que los particulares y la base del impuesto debe ser tan extendida como sea posible.

En un país de alto endeudamiento como Venezuela, la conversión de deuda en inversión puede generar buenas oportunidades. Los descuentos a los cuales se reconocerá la deuda no deben ser tan altos que lleven implícito un subsidio a costa activos nacionales. Una forma de evitar esto es mediante la estructuración de un marco regulatorio creíble y técnicamente bien diseñado. Poner orden en la esfera macroeconómica es otro requerimiento indispensable. La menor inflación, por ejemplo, hará más fácil la planificación de los potenciales inversionistas disminuyendo así los costos administrativos y de transacción, como los implícitos en las duras negociaciones para ajustar las tarifas.

La venta de acciones, como la que anunció el gobierno de Venezuela en mayo de 2022, es una buena idea para obtener capital. De esta forma pueden surgir asociaciones público-privadas y las empresas

se beneficiarían con conocimiento gerencial, operativo y de mercado. La colocación de acciones en la bolsa requiere poner en orden la contabilidad corporativa y la total transparencia de la gestión y de los planes de expansión. Revertir los temores de expropiación y la desconfianza en el sistema de derechos de propiedad no será tarea fácil dados los ya conocidos antecedentes durante los gobiernos del período 1999-2022. Los “acuerdos secretos” que surgieron de la Ley Antibloqueo deberán ser eliminados.

La venta de acciones seguramente llevará a programas de privatización de empresas. La legitimidad de los programas de privatización depende, entre otros factores, de la transparencia con la cual se adjudiquen los activos, que el precio refleje su verdadero valor, y que la opinión pública sea favorable. Los dos primeros factores son alcanzables mediante procedimientos serios y profesionales. Sobre el último, no parece haber resistencias en la Venezuela de hoy.

Por último, no debe descartarse el crédito público o privado para inversionistas que busquen su propio financiamiento. Ya que los cofres públicos están vacíos y el sector financiero es muy pequeño en el país, diversas opciones deberán ensayarse como corporaciones de desarrollo, programas de garantías públicas, créditos internacionales con cobertura de riesgo o sindicatos bancarios.

Un esfuerzo sostenido para desarrollar la infraestructura hará uso de todas las fuentes mencionadas anteriormente. Es necesario que el nuevo marco regulatorio las incorpore y estimule.

7. Conclusión

La reconstrucción de la redes de servicio público por redes es una prioridad en la Venezuela de hoy. A casi dos décadas de las estatizaciones hechas en el sector, el resultado es negativo y un cambio es necesario. Ningún factor contribuye tanto al deterioro del bienestar colectivo como la crisis de los servicios públicos. El Estado no tiene ni la capacidad gerencial ni los recursos para generar cambios. Por ello urge el paso del Estado interventor al Estado regulador. Este último requiere la participación del sector privado en las empresas y una involucramiento del Estado de forma diferente: en lugar de tener la propiedad y encargarse de las operaciones, debe fijar las reglas de juego, hacer que se cumplan y estructurar un ambiente adecuado para que las empresas inviertan, innoven y beneficien a los usuarios. Un Estado de servicios públicos significa un cambio mayor en la situación socioeconómica de Venezuela. Ojalá se incorporen en los programas políticos del futuro.

Referencias

Drucker, Peter (1993). *Post-Capitalist Society*. New York. HarperBusiness.

David (1999). *The Unbound Prometheus. Technological Change and Industrial Development in Western World from 1750 to the Present*. Cambridge University Press.

Miller, Edythe (1995). "Is the Public Utility Concept Obsolete?" *Land Economics*. August.

The World Bank. World Development Reports 1994. *Infrastructure for Development*. Washington.

Torres, Gerver (1995): "Entre la realidad y la utopía. ¿Qué debe hacer el Estado?". En: J. Kelly (ed). *Los servicios públicos: clave para el bienestar*. Caracas. Ediciones IESA.

Peña, Carlos (2018). "Relación infraestructura-crecimiento económico en Venezuela, 1950-2008".

Economía, XLIII. Julio-diciembre.

Wolf, Martin (2004). *Why Globalization Works*. New Haven and London. Yale University Press.