

## El regreso del Estado

**Raúl Katz\***

Analista asociado  
ENTER-IE

Los cambios en política económica, las necesidades de inversión en redes de acceso de nueva generación y la nueva estructura del sector están ocasionando que el Estado vuelva a entrar en escena en el sector de las telecomunicaciones. Su misión, en cambio, no debe ser reemplazar el papel del mercado sino complementarlo y trabajar con el sector privado de forma conjunta para resolver los riesgos o fallos que puedan ocurrir.

El economista Albert Hirschman escribió que, a lo largo del tiempo, las naciones pasan por largos ciclos en cuanto al papel que le asignan respectivamente a los sectores público y privado<sup>1</sup>. De acuerdo con este concepto, los años 60 representaron un período de elevada intervención estatal en los países industrializados. Más tarde, a mediados de los 70, el péndulo osciló en la dirección opuesta hacia el sector privado. De la misma manera, en las naciones en vías de desarrollo, las décadas de los 50 y 60 fueron un tiempo de expansión significativa de la intervención del Estado en el desarrollo económico de los países. Esto podría haber sido determinado como reacción a la dominación del sector privado en el período de dominación colonial. Finalmente, los 80 inauguraron una fase donde el sector privado asumió el papel directriz en la gestión de la economía. En esta década, el cambio se materializó en la tendencia a las privatizaciones, las políticas de reducción del aparato del Estado y el intento de disminución de la regulación. El cambio pendular no sólo se materializó en el mundo industrializado sino que ocurrió a escala mundial. La difusión de las políticas privatizadoras e intervencionistas llegó a casi todas las naciones con pocas excepciones<sup>2</sup>.

¿Qué es lo que determina estos cambios seculares? Hirschman considera que los períodos de oscilación pendular entre la preeminencia del sector público o del privado están influenciados por la brecha que se genera entre las expectativas que la sociedad tiene de uno u otro sector y su desempeño real. Así, cuando el sector público no responde a las necesidades de la sociedad (debido a la ineficiencia, la expansión burocrática indiscriminada, o la falta de capacidad de gestión) el sector privado emerge como alternativa. Así, en el sector de telecomunicaciones, la ola privatizadora se impone cuando resulta claro que una industria en manos del Estado no puede dar respuesta a las necesidades de innovación tecnológica que plantea una economía que depende de manera creciente en el procesamiento y la transmisión rápida de información. En otras palabras, cuando más del 30% de la fuerza de trabajo de un país tiene como ocupación fundamental el procesamiento de información, si las te-

\* El autor es Director de Análisis de Estrategia del Columbia Institute for Tele-Information (EEUU)

<sup>1</sup> *Shifting involvements: private interest and public action*. Princeton, N.J.: Princeton University Press

<sup>2</sup> Ver Katz, Raul. *Convergencia o divergencia de modelos regulatorios*. Nota Enter 92. 27 de mayo de 2008.

lecomunicaciones no se transforman en un sector capaz de proveer las necesidades de eficiencia de dichos trabajadores, la economía se enfrenta a un cuello de botella<sup>3</sup>.

Ahora bien, según el argumento anterior, ¿cómo es posible entrar en una etapa donde el Estado asuma un papel preeminente? La confluencia de una tendencia macro de política económica y dos variables internas al sector de telecomunicaciones está anunciando el comienzo de este nuevo período. Esto se refiere en primer lugar a la reconsideración del papel que el Estado debe jugar frente a la crisis financiera que se está viviendo. En segundo lugar, se considera que la inversión necesaria para desplegar redes de telecomunicaciones de nueva generación es de tal magnitud y su importancia socio-económica es tan grande, que la ayuda del sector público es absolutamente necesaria. En tercer lugar, la consolidación del sector inducida por la búsqueda de economías de escala necesita un replanteamiento sobre cuál es el modelo regulatorio adecuado.

## Cambios en la política económica

En este último año se han comenzado a observar ciertos signos, particularmente en los EE.UU., que pueden indicar el fin del ciclo iniciado en la década de los 80 y la reentrada del sector público en escena. Entre estas señales se incluyen el programa económico del candidato demócrata a las elecciones presidenciales estadounidenses, y las acciones recientes de los gobiernos de países industrializados en respuesta a la crisis financiera (como la nacionalización parcial del sistema bancario).

La premisa de partida de las políticas económicas que están comenzando a imponerse al menos en la campaña electoral

plantea que si bien las políticas privatizadoras y desreguladoras de los 80 y 90 resultaron en beneficios importantísimos, éstas se apoyaron en un conjunto de circunstancias (entre ellas, la burbuja de Internet y los costes de petróleo extremadamente bajos) que hoy ya no existen. En otras palabras, lo que fue apropiado en la década de los 90, ya no lo es más. Esto requiere una redefinición del papel del Estado en la formulación de la política económica e intervención en la economía.

Ahora bien, la reentrada del sector público en escena no significa la vuelta al pasado. En el mejor ejemplo de dialéctica hegeliana, se puede predecir que el nuevo entorno de intervención pública no podrá ser asimilado al ejemplo de la década de los 60 sino que deberá asumir nuevas características para poder responder a los nuevos desafíos. La filosofía económica, aun en medios como la Escuela de Chicago, está todavía hoy sustentada en la creencia del poder de los mercados, pero se orienta a buscar aquellas “imperfecciones” donde las leyes del mercado no resuelven los problemas económicos y, una vez identificadas, buscar soluciones parciales. En este contexto, el concepto de que el gobierno debe incrementar la inversión en infraestructura, energía alternativa e investigación científica ha comenzado a ser adoptado en los EE.UU. indicando de esta manera una migración a una tradición más europea del papel del Estado.

Los conceptos presentados de forma sucinta anteriormente pueden influenciar el futuro desarrollo del sector de las telecomunicaciones. Se considera que el sector se enfrenta a una serie de desafíos que pueden llevar a una redefinición del papel del sector público. El primero se trata de cómo se afrontará la inversión millonaria necesaria para la construcción de las redes de nueva generación. El segundo tiene que ver con la definición del papel del regulador en un entorno industrial consolidado donde la competencia efectiva se define como aquella existente entre dos o tres operadores que gestionan sus redes propias.

<sup>3</sup> Ver Katz Raul. *The economic and social impact of telecommunications output: empirical evidence in the US and Europe*. Presentación a ETNO Regulatory Economics Task Force. Bruselas, Abril 30, 2008.

## El papel del Estado en la construcción de redes de nueva generación

Resulta claro para todos los participantes en la industria, así también como para el regulador y, sobre todo, los usuarios que el periodo que se inició en la década de los 80 representó los años dorados del sector en términos de innovación tecnológica, aumento de la accesibilidad y generación de todo tipo de excedentes de consumidor. Como se decía más atrás, la ola privatizadora y desreguladora fue la combinación de políticas adecuadas para las necesidades de la sociedad en ese momento.

El problema que se le plantea al sector son los desafíos futuros. Algunos analistas observan que la construcción de las nuevas redes de comunicación que permitirán la inauguración de una nueva ola de innovación en la manera en que se usa la información y se consume cultura y entretenimiento equivale a una revolución tecnológica similar a la que inauguró la era de la telefonía de voz. Como tal, la construcción de nuevas redes requerirá volúmenes de inversión significativos. Por ejemplo, se estima que la inversión para el despliegue de fibra óptica en Europa debería requerir entre 250 y 300 mil millones de Euros. En particular, en Gran Bretaña la construcción de redes de nueva generación necesitará aproximadamente 28 mil millones de Libras Esterlinas<sup>4</sup>. En los EE.UU., a pesar de las ingentes inversiones realizadas, se ha alcanzado una penetración de fibra óptica de solamente el 6% de los accesos de banda ancha. El cuadro de esta página muestra los planes de inversión en redes de acceso de nueva generación anunciados por operadores europeos.

Como se observa, aun en el contexto del volumen millonario de inversión planeado (antes de la crisis financiera), no se llegaba a cubrir las necesidades integrales de la población. Si se asume que la crisis actual puede llegar a afectar el volumen de inver-

### Planes de inversión en fibra óptica anunciados por operadores europeos

	Cobertura	Inversión
KPN	100%	€ 0,90 bn
TeliaSonera	50%	€ 0,48 bn
Belgacom	47%	€ 0,30 bn
Telefónica	40%	€ 4,00 bn
BT	38%	€ 1,90 bn
Swisscom	38%	€ 4,38 bn
Telenor	36%	€ 0,25 bn
Deutsche Telekom	27%	€ 3,00 bn
France Telecom	16%	€ 6,00 bn
<b>TOTAL</b>	-	<b>€ 21,21 bn</b>

Fuente: compilación del autor

sión y que si la suma total de capital de inversión se ve reducida, la parte más afectada es la construcción de nuevas redes dado que una proporción importante de la inversión debe siempre ser destinada a la renovación de infraestructura obsoleta.

De acuerdo con este análisis, el sector se encuentra en una encrucijada: por un lado, la sociedad necesita encarar la construcción de infraestructura en un programa similar al desplegado cuando se construyeron las primeras redes de telecomunicaciones. Por el otro, las sumas requeridas exceden significativamente la disponibilidad financiera del sector privado. Y estos montos aun no consideran los fondos necesarios para resolver fallos potenciales de mercado, como necesidad de universalización de servicios, limitación en la accesibilidad de terminales como PC, y conectividad a servicios públicos. Si se vuelve al ejemplo de la construcción de las redes originales de telefonía, hoy la sociedad no se puede dar el lujo de encarar la construcción de las nuevas redes de acuerdo a los plazos originales. Por ejemplo, a los EE.UU. le llevo 60 años alcanzar la universalización del servicio desde el momento en que la tecnología fue desplegada inicialmente. Considerar que la sociedad actual podría considerar tiempos de despliegue de este orden es ilusorio. Esto crearía todo tipo de tensiones y desigualdades que no son compatibles con la visión democrática actual de acceso al servicio público. De esta manera, la encrucijada tiene también una dimensión tem-

<sup>4</sup> Ver Analysis Mason. Informe al Broadband Stakeholder Group

poral: el despliegue de las redes de generación debe ser completado en un tiempo limitado, quizás no más de 10 años.

Estas consideraciones asumen una importancia aun más importante cuando se tiene en cuenta la importancia que las nuevas redes tienen como factor dinamizador de crecimiento económico. Una cantidad de estudios ya han demostrado el impacto que la banda ancha tiene en lo que respecta al incremento de la productividad, la generación de empleo y la creación de empresas. Un efecto quizás a veces soslayado es el efecto de derrame que el despliegue de nuevas redes puede tener desde el punto de vista de creación de empleo resultante de la necesidad de construcción de dicha infraestructura. Si se asume nuevamente que la crisis financiera actual contiene una dimensión económica que puede acarrear desocupación y cierre de empresas, la construcción de nuevas redes debe ser considerada como parte de un programa económico dinamizador de construcción de infraestructura con matices keynesianos.

¿Cuáles son las opciones? En primer lugar, es obvio que en ciertos entornos de alta densidad urbana que concentran sectores socio-demográficos con nivel de consumo medio a alto, el sector privado puede invertir en el despliegue de nuevas redes con la expectativa de generar un retorno de inversión adecuado. Es más, la competencia entre operadores de infraestructura llevará a la creación de incentivos adecuados para que esta inversión se haga efectiva. La experiencia de los EE.UU. muestra cómo la inversión de redes de fibra se concentra en aquellas zonas donde la densidad de demanda es alta. El problema se plantea más allá de estos niveles.

El primer problema es el de la brecha de universalización. Todos los análisis de rentabilidad indican que, cuanto más lejos de los tejidos urbanos de alta densidad, el retorno a la inversión se vuelve más problemático. Y más allá de esto, está el problema de los sectores socio-demográficos desfavorecidos y las zonas rurales donde es imposible rentabilizar una inversión de fibra, con lo

que existe el potencial de perpetuación (y quizás, magnificación) de la brecha digital.

El segundo problema es el de la necesidad de despliegue de redes como factor de desarrollo económico. Esto es, el papel que pueden cumplir las redes, ya demostrado, como elemento de atracción de inversión empresarial, creación de fuentes de trabajo, etc. En este contexto, la inversión precede a la demanda de la misma manera que lo pueden hacer la construcción de carreteras, puertos o aeropuertos.

El tercer problema es el de la construcción de redes como factor que contribuye al mejoramiento del medio ambiente. En efecto, mediante la adopción del tele-trabajo, las redes ayudan a la reducción del consumo energético y mejoramiento de condiciones de vida. Es en general el Estado quien asume el papel de planificador para permitir que este efecto de derrame se realice.

En torno a estas tres cuestiones el Estado debe presentarse como alternativa que permita resolver estos problemas, mediante inversión pública en zonas donde no existe la demanda suficiente para justificar competencia entre dos operadores, inversión pública que se denomina 'proactiva para el desarrollo económico', y un planeamiento de inversión que permita mejorar el medio ambiente.

¿Cómo puede participar el Estado para resolver estos problemas? Los mecanismos son numerosos y van desde los incentivos fiscales para estimular la adopción de las TIC, los subsidios en zonas rurales y sectores sociales desfavorecidos y la coordinación de obra civil, al uso del Estado como usuario para apalancar el desarrollo de infraestructura. Más allá de estos remedios, se puede observar que en ciertos casos el Estado interviene directamente como contribuyente financiero a la inversión requerida para la construcción de redes de nueva generación. Por ejemplo, en el caso de Suecia, el gobierno habrá completado un plan de inversión de 1.300 millones de Euros para la universalización de banda ancha. En Australia, el gobierno planea invertir

4.700 millones de dólares australianos en la construcción de la red nacional de banda ancha que está en proceso de ser licitada. En el caso de Singapur, el gobierno acordó una inversión de 750 millones de dólares para la construcción de la red de nueva generación a desplegar por el consorcio liderado por Singtel.

En aquellos países donde el gobierno central no invierte en infraestructura de este tipo, las municipalidades y los gobiernos provinciales asumen estas responsabilidades porque están convencidos de la importancia que tienen estas infraestructuras en la promoción del desarrollo económico, creación de empleo y mejora del nivel de vida. El ejemplo de las ciudades digitales en Chile (Penalolen), Argentina (Tandil y Rafaela) y Colombia (Cali) y de los planes de desarrollo TIC de gobiernos provinciales en países como Argentina (Santa Fe) y Brasil (Sao Paulo) es claro en este sentido.

En resumen, el Estado debe cumplir un papel fundamental en cuanto a facilitar recursos para asegurar que estas nuevas infraestructuras puedan ser construidas. Los ejemplos ya han comenzado a aparecer, tanto de gobiernos centrales como de provincias y municipalidades.

## Redefinición del papel del regulador

El papel del regulador del sector de telecomunicaciones tiende a cambiar según la estructura organizativa de la industria. Por ejemplo, en un contexto monopólico, el regulador debe concentrarse en controlar variables como precios, calidad de servicio y universalización del servicio público. En un contexto de desregulación progresiva con la entrada de numerosos jugadores tratando de disputar cuota al incumbente, el regulador usará remedios de tipo asimétrico para permitir que las leyes de competencia sean efectivas y que el operador histórico no erija barreras de entrada a los nuevos entrantes. ¿Qué hacer cuando la industria

se consolida en un número reducido de operadores que gestionan redes propias y poseen capacidad de inversión autónoma? Resulta obvio que el control sobre las barreras de entrada de acuerdo con la etapa anterior no representa un modelo regulatorio adecuado. Al mismo tiempo, en la medida en que dos jugadores compitiendo en mercados altamente dinámicos desde el punto de vista tecnológico no tienden a la colusión tácita, los mecanismos del mercado pueden ser suficientes para permitir que el consumidor final no sea perjudicado. ¿Cuál es, en este caso, el papel del regulador? El concepto de co-regulación resulta particularmente interesante. Según éste, la co-regulación define la compartición de responsabilidades entre el sector privado y la entidad regulatoria. Esta última continúa analizando el comportamiento de los operadores e identificando fallos de mercado donde la intervención del sector estatal sea requerida. Por otra parte, el sector privado asume un papel más proactivo en cuanto a generar recomendaciones sobre temas que se relacionen con los desafíos de la industria.

A la redefinición del papel del regulador se suma la necesidad de encarar un perfil funcional nuevo que permita el análisis detallado a escala regional de las dinámicas del mercado y de despliegue de nuevas infraestructuras que permita resolver todo tipo de fallos de mercado y determinar mecanismos de comportamiento de los operadores presentes en cada zona geográfica.

## Conclusión

Tanto debido a los cambios en cuanto a políticas macro-económicas determinadas por la crisis financiera como por las necesidades de inversión en redes de acceso de nueva generación y la nueva estructura del sector, se puede vislumbrar la redefinición del papel del Estado. Éste se está transformando en un inversor o, como mínimo, en una entidad capaz de facilitar recursos que permitan la construcción del nuevo entorno tecnológico. Al mismo tiempo, su papel

como regulador estará cambiando para adecuarse a los nuevos desafíos a los que se enfrenta la industria.

No se está aquí preconizando una vuelta al intervencionismo estatal. El sector pú-

blico no debe intentar reemplazar el papel del mercado sino complementarlo, anticipando los riesgos o fallos que puedan ocurrir y trabajando con el sector privado para resolverlos.

ENTER