



REGULACIÓN EN VENEZUELA: adaptación y supervivencia

Pavel Gómez

El ambiente de negocios venezolano se caracteriza, desde hace más de tres décadas, por su volatilidad e incertidumbre. Además, las empresas han tenido que enfrentar un entorno crecientemente regulado. ¿Cuáles son las principales características del marco de regulaciones en los inicios del siglo XXI? ¿Cómo se adaptan las organizaciones venezolanas para aprovechar oportunidades y mitigar amenazas provenientes de la regulación gubernamental?

LA REGULACIÓN ECONÓMICA es la concreción de la intervención del Estado para controlar las acciones de la empresa privada y los ciudadanos, con miras a definir lo que pueden hacer y la manera como deben llevarse a cabo ciertas actividades (Crew, 1982). Esta intervención es evaluada por los economistas al menos de dos maneras: por una parte, se analiza como el resultado de la interacción entre la demanda y la oferta de regulación (Stigler, 1971); por otra parte, se entiende la regulación como el proceso mediante el cual los gobiernos tratan de corregir fallas de los mercados (Viscusi y otros, 1992).

En el primer marco de referencia, los políticos y legisladores serían los oferentes de regulación y los grupos de interés cumplen el papel de demandantes de regulaciones que los favorezcan. De acuerdo con este punto de vista, el precio de los servicios de regulación se expresaría en votos y recursos económicos que fluyen desde los grupos de interés hacia los políticos como «pago» por sus servicios.

El segundo enfoque considera que los políticos y técnicos gubernamentales actúan de manera benevolente para alcanzar metas sociales, que a su vez pueden apuntar a mayor eficiencia económica o una distribución más equitativa de los resultados económicos de una sociedad. De acuerdo con este punto de vista, las razones que justifican la intervención pueden clasificarse, entonces, en razones de eficiencia y razones de justicia social.

Desde el ángulo de la eficiencia económica la regulación perseguiría la utilización óptima de los recursos de que dispone la sociedad. En algunas circunstancias, las organizaciones productivas y los mercados producen bienes y servicios usando más recursos de los que son técnicamente necesarios, combinándolos de manera poco eficiente o generando efectos indirectos negativos sobre otros grupos de la sociedad. Desde este punto de vista, los individuos y las organizaciones, al actuar libremente en los mercados, podrían generar situaciones indeseables, que deben ser corregidas por una intervención.

La regulación es entonces el modo como el Estado interviene para corregir las fallas de los mercados; esto es, para forzar a individuos, organizaciones e industrias a hacer un mejor uso de los recursos económicos. Se supone que, de esta manera, la sociedad podría reducir efectos indirectos indeseables y obtener ahorros que podrían ser utilizados para inversiones o gastos en otras áreas importantes de la economía. La regulación es, por ejemplo, una herramienta para forzar a los monopolistas a producir una mayor cantidad de bienes y servicios a un precio inferior al que fijarían de manera espontánea. Así, un tipo de intervención que busca la eficiencia trata de hacer que los mercados funcionen de la mejor manera posible, para optimizar el uso de recursos finitos y, al mismo tiempo, lograr que los consumidores tengan acceso a los bienes y servicios requeridos al menor costo posible.

La regulación es concebida también como un conjunto de mecanismos de políticas públicas que permiten alcanzar objetivos distributivos, que suponen mayor equidad y justicia social. Si se revisan las acciones reguladoras más importantes de la historia económica contemporánea de Venezuela, se encuentran elementos que sugieren que el detonante de la regulación es fundamentalmente un problema distributivo. La regulación de precios en sus distintas manifestaciones (control de los precios de los combustibles, alquileres de inmuebles, precios de los alimentos o tarifas de los servicios públicos), la regulación laboral y algunas intervenciones directas revelan que para el regulador la distribución de recursos que generan los precios fijados de manera espontánea en el mercado, por alguna razón, no es justa o

encierra una asimetría inaceptable a favor de los productores de bienes y servicios, en detrimento de consumidores y trabajadores. Entonces, el Estado pareciera impelido a intervenir en los mercados para forzar un arreglo más justo desde el punto de vista distributivo.

La regulación en el contexto venezolano

Para actuar en un ambiente regulado es preciso entender tanto las motivaciones como las características de la regulación. Si bien entender las regulaciones muchas veces no evita ni mitiga sus efectos, sí ayuda a las empresas a actuar de manera anticipada para ser menos vulnerables y aprovechar ventajas internas y externas. ¿Cuáles son los mecanismos de intervención más comunes en Venezuela? ¿Cuáles argumentos se han usado para justificar la intervención del Estado en la actividad de empresas e individuos?

Los principales mecanismos de regulación usados en Venezuela se dividen en dispositivos de aplicación general (como la regulación laboral) y mecanismos de aplicación a sectores o rubros específicos, tales como la regulación de precios, la regulación de la oferta y las expropiaciones y nacionalizaciones (Portillo, 2004; Villalba, 1987).

Principales mecanismos de regulación usados en Venezuela

Mecanismo	Área de aplicación
Regulación de precios	Tarifas de servicios públicos Precios de bienes esenciales Fijación del tipo de cambio
Regulación de la oferta	Licencias de importación Asignación de divisas a tasa oficial Limitaciones a la exportación Regulación de inventarios
Regulación laboral	Inamovilidad Regulación de condiciones de trabajo Límites a la jornada laboral
Intervención directa	Trámites y permisos Expropiaciones Nacionalizaciones Preferencia por formas cooperativas de organización Contribución forzada a fondos específicos Administración de concesiones

Regulación de precios

En la regulación de precios suele distinguirse entre la regulación de precios de bienes y servicios, por una parte, y la regulación del tipo de cambio o precio de las divisas. A pesar de esta diferenciación, cuando toman la forma de precios máximos ambas regulaciones tienen efectos económicos similares.

El establecimiento de precios máximos intenta forzar a los oferentes de un mercado a fijar sus precios a un nivel predeterminado, que suele estar por debajo de los precios que espontáneamente privarían en ese mercado y que igualarían la oferta y la demanda del bien o servicio. Al precio establecido como precio máximo las cantidades demandadas son superiores a las cantidades ofrecidas, lo cual suele traducirse en escasez del bien o servicio regulado.

La fijación de precios máximos y la introducción de controles cambiarios generan efectos similares: formación de una brecha entre oferta limitada y demanda creciente, aparición de mercados negros o paralelos como respuesta a la escasez generada por los controles y surgimiento de colas o listas de espera como mecanismos de asignación ante un exceso de demanda. Todos estos son síntomas de una regulación que pone a correr a una gran demanda detrás de pocos bienes y servicios.

Regulación de la oferta

Los mecanismos para regular la oferta de bienes y servicios tienen como propósito incidir en la oferta nacional para alcanzar metas de política industrial y protección del interés público (Villalba, 1987). Las regulaciones de la oferta más comunes en Venezuela se expresan en tres tipos de limitaciones: a las importaciones, a las exportaciones y a los inventarios acumulados por las empresas.

Para regular las importaciones se utilizan las licencias de importación, la prohibición de importación y la asignación de divisas a precios preferenciales (actualmente, el llamado dólar «Cadivi»). Las importaciones son reguladas sobre la

Cuando algunos líderes empresariales comienzan a intuir un creciente riesgo de expropiación, suelen apoyar el surgimiento de la regulación como una opción que reduce ese riesgo y ofrece la posibilidad de obtener protecciones

base de razones que pueden ser clasificadas de la siguiente manera: (1) criterios de política industrial, (2) preferencia por necesidades básicas frente a las superfluas y (3) reducción de los efectos indeseables («externalidades», en el lenguaje de los economistas) del consumo de algunos bienes.

Los criterios de política industrial se fundamentan en la suposición de que el desarrollo de determinados sectores o industrias nacionales es clave para el desarrollo del país, tanto por los efectos directos o indirectos de la producción de determinado bien, como por la cantidad y la calidad del empleo generado por la correspondiente industria. El criterio de preferencia por unas necesidades frente a otras se basa en el supuesto de que existen bienes que satisfacen necesidades básicas, en cuyo caso su consumo debe ser facilitado, mientras que el consumo de otros bienes satisface necesidades superfluas, y por lo tanto susceptibles de ser limitadas mediante su encarecimiento. El Troudi y Monedero (2006: 71) refieren una antinomia entre satisfacción de necesidades reales y consumismo: «En aras de mantener la producción, el capitalismo incita consumos no necesarios a través de

elaboradas campañas publicitarias que llevan a la compra de productos no necesarios y rápidamente sustituibles por otros, igualmente innecesarios y poco perdurables». Como base de este tipo de regulación también se utilizan criterios basados en la necesidad de reducir los efectos indeseables del consumo y la disposición de algunos bienes sobre el individuo, la sociedad o el ambiente.

Para la regulación de las importaciones se utilizan dos mecanismos: licencias de importación y asignación administrada de divisas. Las licencias de importación son documentos emitidos por el Gobierno que autorizan la importación de determinados bienes, una vez que el Estado considera que la importación es procedente o no existe producción nacional del bien. La asignación administrada de divisas es un instrumento usado en periodos de control de cambios, mediante el cual aquellos bienes cuyo consumo se considera suntuario, o no prioritario, son excluidos de la asignación de divisas preferenciales. Ejemplo de ello es la decisión del Gobierno, en septiembre de 2007, de excluir las importaciones de licores, vehículos de lujo, veleros, muebles, joyas y otros bienes considerados «suntuarios» de la asignación de divisas preferenciales.

Otro mecanismo de regulación de la oferta es la limitación de la exportación de determinado bien. Este mecanismo es usado principalmente como un medio para garantizar la satisfacción de la demanda nacional del bien respectivo. En algunas circunstancias, a menudo asociadas con fijación de precios máximos para algunos bienes, la demanda nacional excede la oferta de determinado bien en el mercado interno, aun cuando una parte de la producción sea ofrecida internacionalmente. En estos casos se establece que la exportación del bien de referencia debe proceder una vez que la demanda nacional sea satisfecha.

La regulación de la oferta de bienes y servicios se manifiesta, finalmente, en la reglamentación de la acumulación y la disposición de inventarios, en coyunturas de control de precios. Mediante fiscalizaciones directas, decretos y piezas legislativas se intenta que algunos productos regulados, que pueden estar siendo «acaparados» por productores o comerciantes, sean ofrecidos en venta a los consumidores. Así se regula la magnitud de los inventarios de las empresas para que no sobrepase lo que la autoridad gubernamental considera adecuado. Un inventario por encima de lo determinado sería considerado muestra de acaparamiento o reducción «artificial» de la disponibilidad de bienes. El propósito es evitar que el comercio y la industria reduzcan «artificialmente» la oferta de bienes al detal, para afectar la política de precios máximos.

La regulación del trabajo

La regulación laboral ha sido, también, una constante en la historia económica contemporánea de Venezuela. En el quinquenio 1973-1978 se promulgó la Ley contra despidos injustificados, que incrementó los costos de despedir trabajadores, y se decretaron aumentos generales de sueldos y salarios de hasta 25 por ciento. En los periodos presidenciales posteriores se mantuvo la regulación de salarios y en 1984 se conecta la regulación de salarios con la fijación ad-

ministrativa de precios, mediante la creación de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios (Villalba, 1987).

El incremento del costo de despido inducido por la Ley contra despidos injustificados ha sido multiplicado por los decretos de inamovilidad laboral. Esta modalidad de regulación pretende proteger a los trabajadores, en tanto se supone que son la parte más débil de la relación entre empleados y empleadores. Entre 1974 y 2007 se cuentan 18 decretos que instauran o prorrogan situaciones de inamovilidad laboral. Estas medidas usualmente exceptúan a grupos específicos de trabajadores. En el caso del Decreto No 5.625 (*Gaceta Oficial* No. 38.656, del 30 de marzo de 2007), se exceptúan

(...) los trabajadores que ejerzan cargos de dirección; quienes tengan menos de tres (3) meses al servicio de un patrono; quienes desempeñen cargos de confianza; los trabajadores temporeros, eventuales y ocasionales; quienes devenguen para la fecha un salario básico mensual superior a tres (3) salarios mínimos mensuales y los funcionarios del sector público, quienes conservarán la estabilidad prevista en la norma legal que los rige.

Además de estas modalidades de regulación laboral, en Venezuela también se regulan las condiciones y el ambiente de trabajo. Esta regulación obliga a las empresas a hacerse responsables de los efectos negativos sufridos por el trabajador, que se deriven de las condiciones y características ambientales del trabajo realizado para un empleador. La mayoría de estos aspectos son regulados por la Ley orgánica de prevención, condiciones y medio ambiente de trabajo.

En el año 2007 se anunciaron las intenciones del Gobierno de reducir el lapso de duración de la jornada laboral de cuarenta a treinta horas semanales, para el año 2010. El Gobierno ha justificado esta propuesta con el argumento de que los trabajadores tienen derecho a disfrutar de una mayor cantidad de tiempo libre, y que la reducción de las horas semanales incrementaría el empleo.

Intervención directa

En diversas ocasiones el Estado venezolano ha decidido expropiar industrias, parcial o totalmente, que considera «estratégicas» para alcanzar objetivos de políticas públicas y, por ende, deben ser operadas directamente por el sector público. La primera ola de nacionalizaciones ocurrió a mediados de la década de 1970, con la toma de control por parte del Estado de la propiedad y las operaciones de la totalidad de la industria petrolera y buena parte de la industria siderúrgica. El 28 de agosto de 1975 se promulgó la Ley orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos. Una segunda ola de nacionalizaciones se inició a comienzos de 2007. El 8 de enero, el presidente de la República anunció la reversión de la privatización de la Cantv y la nacionalización de las firmas privadas de la industria eléctrica.

En los primeros años del siglo XXI la figura de la expropiación y la introducción de restricciones en el uso de propiedades han formado parte del discurso oficial en Ve-

nezuela. Se han registrado casos de expropiación de edificaciones, frigoríficos y tierras con vocación turística, agrícola o pecuaria. Continuamente se amenaza con expropiar sectores cuyo desempeño no es satisfactorio para los gobernantes; por ejemplo, supermercados, clínicas o bancos.

La opción de las expropiaciones es usada de dos maneras: (1) como un mecanismo para obtener el dominio de los sectores que el proyecto gubernamental considera estratégicos y (2) como una amenaza que disciplina a aquellos sectores que no se pretende ocupar, pero deben ser regulados para alcanzar objetivos sociales y económicos. Frente a esta posibilidad, las

La reputación de trato justo a los empleados, al ambiente y a la comunidad ofrece oportunidades de diálogo y cooperación con políticos y reguladores

organizaciones privadas suelen buscar maneras de alinearse a la regulación. La experiencia muestra que, cuando algunos líderes empresariales comienzan a intuir un creciente riesgo de expropiación, suelen apoyar el surgimiento de la regulación como una opción que reduce ese riesgo y ofrece la posibilidad de obtener protecciones (Posner, 1999).

Al utilizar la amenaza de expropiación como instrumento de disciplina de empresas y mercados, el Gobierno deja de lado los mecanismos institucionales deseables en todo proceso de regulación para ganar poder de negociación. Esta modalidad regulatoria, combinada con la ambigüedad sobre el carácter previo de la debida compensación asociada con las expropiaciones, introduce un elemento de incertidumbre que afecta la disposición de los particulares a realizar inversiones de largo plazo en el país. Las amenazas gubernamentales se traducen en mayor riesgo para los inversionistas. Así, al evaluar potenciales inversiones, los inversionistas exigirán un retorno equivalente a los retornos de opciones alternativas, más una prima de riesgo que compense las probabilidades de expropiación.

El Estado venezolano ha usado otros mecanismos de intervención directa en sectores específicos, aparte de las expropiaciones, tales como la asignación de concesiones y el otorgamiento de licencias de operación (en el sector de telecomunicaciones, por ejemplo) y la preferencia por formas no tradicionales de organización de la producción (por ejemplo, cooperativas y empresas de producción social).

Otro mecanismo de intervención directa es la definición de contribuciones forzadas a fondos específicos, tales como fondos de servicio universal en telecomunicaciones, fondos de promoción del turismo (aplicado a las empresas del ramo turístico) y, como fue aprobado por la Asamblea Nacional venezolana en 2006, la obligación de contribuir al Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que se aplica a todas las empresas con ingresos brutos anuales superiores a cien mil unidades tributarias.

Incentivos creados por la regulación

La regulación, más allá de sus intenciones, crea una serie de incentivos que moldean el comportamiento real de las empresas: toman decisiones de permanencia en una industria, de compra de insumos y de líneas de productos en respuesta a la regulación. A menudo estos cambios se traducen en efectos indeseables socialmente. Los efectos de estos cambios en la conducta de las empresas pueden ser evaluados en función del costo que la sociedad paga por el tipo de regulación elegido por gobernantes y legisladores.

De la anticipación a la salida

La práctica de la regulación de precios, en un contexto como el venezolano, ha generado al menos cuatro tipos de respuestas de las organizaciones afectadas. El primer tipo se ha denominado «anticipación» y consiste en leer las señales económicas y políticas que podrían predecir la ocurrencia de un evento de regulación sobre un determinado sector económico u organización, con el objetivo de actuar de ma-

La innovación en productos, procesos y estrategias de comunicación provee una plataforma que facilita la supervivencia y el éxito en un ambiente hiperregulado

nera adelantada para protegerse o tornar positivo su efecto. La segunda respuesta —«innovación»— consiste en aprovechar la regulación como una oportunidad para identificar y satisfacer necesidades del consumidor no satisfechas, introduciendo nuevos productos y desarrollando nuevos atributos en un producto determinado. El tercer tipo de respuesta es el denominado «cabildeo» y el cuarto se denomina «salida», que consiste en una estrategia de abandono del sector o de la actividad económica cuya regulación no puede ser enfrentada rentablemente.

Sustituir o abandonar

La regulación de la oferta crea incentivos para sustituir importaciones o abandonar las operaciones en un mercado, con los consecuentes efectos en la inversión y el empleo que estas respuestas acarrearán. La sustitución de importaciones implica crear en el país líneas de producción de bienes sustitutos de los bienes importados, como respuesta a medidas arancelarias o para-arancelarias. Esta sustitución favorece al empleo y los productores locales, pero puede afectar a los consumidores en tanto implique mayores precios o menor calidad en comparación con los bienes importados. De manera análoga a lo ocurrido frente a otros tipos de regulación, en un escenario de oferta regulada de baja o nula rentabilidad algunas firmas optan por abandonar el mercado local.

Cooperativas y mayores controles

Una de las formas de responder a las regulaciones laborales es el cambio de la figura de empresa tradicional por la de cooperativa. Esta forma de organización de la producción tiene virtudes de flexibilidad y sustitución de la relación laboral tradicional por una relación de sociedad entre los cooperativistas. Es más flexible porque permite distribuir entre los socios los beneficios de la operación, pero también las pérdidas en coyunturas de contracción de la actividad económica. Además, el cambio de la relación trabajador-patrono característica de las empresas tradicionales por la figura de socios cooperativistas permite a la organización liberarse de algunas restricciones asociadas con la relación trabajador-patrono.

Otra manera de responder a la regulación laboral consiste en incrementar los exámenes médicos realizados a potenciales trabajadores y excluir a aquellos que representen riesgos futuros asociados con la regulación. Este tipo de respuesta implica efectos indeseables de la regulación, en tanto es excluyente de los trabajadores clasificados como riesgosos, los cuales pudieran ser empleados en un ambiente menos amenazante.

Negociar o irse

La negociación es la respuesta más frecuente a la intervención directa, cuando los costos de salida son altos. Esta es una de las razones por las cuales, en diversos hechos de este tipo ocurridos en Venezuela, las empresas han hecho todos los esfuerzos por agotar las posibilidades de negociación, con miras a la permanencia de las operaciones. Esta modalidad de respuesta se ha visto en casos de expropiaciones de tierras, en el caso de Sidor y la migración a empresas mixtas de las empresas petroleras internacionales.

Hay empresas que deciden abandonar el mercado local ante intervenciones directas. La viabilidad de esta opción depende de los costos de salida; por ejemplo, la existencia de opciones contractuales de arbitraje internacional para dirimir conflictos, el poder de negociación de las firmas salientes y las implicaciones de reputación de la aceptación de un cambio regulatorio para una firma con operaciones globales. Si las firmas operan en países con riesgos de regulación semejantes al del país del cual se evalúa la salida, la aceptación de un cambio en las condiciones puede ser percibida como una señal de debilidad de la firma y alentar procedimientos semejantes en otros países. En estos casos, las firmas suelen preferir la opción de abandono de las operaciones en el mercado local de referencia.

Lecciones para empresas y gobiernos


Más allá de los objetivos de políticas públicas de los reguladores, los individuos y las organizaciones han aprendido a convivir con restricciones regulatorias. Las regulaciones cambian los costos y beneficios asociados con el desarrollo de las actividades productivas y los agentes económicos se ajustan a estos cambios de distintos modos.

Tanto los gobiernos como las empresas que operan en ambientes muy regulados y volátiles deben identificar algunas lecciones útiles. En primer lugar, las regulaciones pue-

den generar efectos reales que resulten socialmente indeseables o se traduzcan en costos mayores para la sociedad que los beneficios de la regulación.

En el caso de las empresas es preciso considerar que las más flexibles y horizontales pueden tener ventajas de adaptación y supervivencia frente a las firmas rígidas y jerárquicamente organizadas. La flexibilidad facilita la adaptación a políticas cambiantes, el movimiento de operaciones entre países y la búsqueda de oportunidades en las orientaciones de políticas públicas tradicionalmente vistas como amenazas. Un ejemplo de esto es la adecuación a figuras organizacionales del tipo cooperativo. Este modelo de organización de las relaciones de propiedad y control puede tener efectos directos e indirectos positivos sobre la capacidad de la empresa para adaptarse a expansiones y contracciones de los mercados y, a su vez, genera mayor compromiso y disposición a asumir riesgos por parte de los socios cooperativistas.

La innovación en productos, procesos y estrategias de comunicación provee una plataforma que facilita la supervivencia y el éxito en un ambiente hiperregulado. La actitud innovadora implica la anticipación de regulaciones y el constante ejercicio del pensamiento estratégico para ver hacia adelante, identificar finales de avenidas y luego devolverse a ver cómo usar los caminos que conducen a los mejores resultados posibles. La actitud innovadora invita a valerse de la tecnología para llegar a mercados más amplios (y a menudo más pobres) para compensar con volúmenes los menores márgenes unitarios.

En ambientes institucionalmente inestables es posible construir relaciones de largo plazo, basadas en la creación y el sostenimiento de una reputación condicionalmente cooperativa. La reputación cooperativa de potenciales socios es un sustituto de determinadas instituciones, como un poder judicial independiente y eficiente. La reputación de trato justo a los empleados, al ambiente y a la comunidad ofrece oportunidades de diálogo y cooperación con políticos y reguladores. 

Referencias

- Crew, M. (1982): «Efficiency and regulation: a basis for reform». *Managerial and Decisions Economics*. Vol. 3. No. 4.
- El Troudi, H. y J.C. Monedero (2006): *Empresas de producción social: instrumento para el socialismo del siglo XXI*. Caracas: Centro Internacional Miranda.
- Portillo, S. (2004): «Guía rápida de la política económica en Venezuela: 1974-2003». Caracas: Banco Central de Venezuela, Departamento de Modelos Económicos.
- Posner, R.A. (1999): *Natural monopoly and its regulation*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Stigler, G. (1971): The economic theory of regulation. *Bell Journal of Economics and Managerial Science*. Vol. 2. No. 1.
- Villalba, J. (1987): «El Estado como interventor en la economía: reglas para decidir cómo y cuándo hacerlo». *Papeles de Trabajo IESA*. PTI-87-12.
- Viscusi, W.K., J.M. Vernon y J.E. Harrington (1992): *Economics of regulation and antitrust*. Lexington: D.C. Heath and Company.

Pavel Gómez

Profesor del IESA



15 años apoyando a individuos y organizaciones en procesos de cambio y transformación

TRANSICIONES ORGANIZACIONALES

- Realineamiento de la Fuerza Laboral: Gestión del Cambio
- Realineamiento del Talento

TRANSICIONES DE DESARROLLO

- Coaching Ejecutivo
- Gestión del Talento

TRANSICIONES DE CARRERA

- Outplacement Individual y Grupal
- Jubilación

Para obtener mayor información contacte a DBM Venezuela:
(212) 993.7177 - 993.4262 dbm@dbm.com.ve