

## **Proyecto de Ley que crea la autoridad de transporte**

### **Evaluación**

Desde la perspectiva si es un documento adecuado para aumentar la eficiencia económica del sector.

La imprecisión en cuanto al objeto de la concesión que es una limitación central se mantiene en el Proyecto de Ley. Tal imprecisión significa que el marco regulatorio propuesto puede variar de una situación de concesión del monopolio de la ruta con tarifa fijada por el gobierno (caso en que se tendría que definir un mecanismo para asignación del monopolio) hasta la libre entrada con tarifa fija. Cada una de esas posibles configuraciones afectan el bienestar económico en Panamá de maneras totalmente distintas.

El Proyecto no establece el criterio de concesión de las subastas, lo que no favorece el interés público, toda vez que se presta para el ejercicio arbitrario de la asignación de concesiones. Lo adecuado es definir en Ley un criterio de asignación. De acuerdo al análisis realizado por la CLICAC, lo conveniente sería asignar las rutas, utilizando como criterio la menor tarifa.

En el artículo 29 del Proyecto de Ley que modifica el artículo 23 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993 relativo a la reglamentación del sistema tarifario mantiene el problema de cómo garantizar que la tarifa cubra los costos de producción (sea igual al costo medio unitario) sin incentivar a los desperdicios y a los aumentos de costos. También mantiene el problema de cómo garantizar un servicio de cantidad y calidad máximas y precio mínimo sin inviabilizar la renovación de la flota. Estos problemas son dilemas comunes a la tarea de controlar precios en actividades monopólicas, pero afectan particularmente al sector de transporte en Panamá, dadas sus particularidades inelasticidad del servicio de autobús y la elevada edad del equipo.

### **El Efecto del Anteproyecto sobre el Bienestar**

En el artículo 31 que modifica el artículo 27 de la Ley 14 de 26 de mayo de 1993 señala que las concesiones sólo serán adjudicadas a personas naturales o jurídicas de nacionalidad panameña. La restricción a extranjeros disminuye la efectividad del Proyecto de Ley en cuanto a reducir el valor del alquiler de la licencia. Además, se permiten las concentraciones horizontales (propiedad de rutas competitivas por un mismo dueño) y vertical (propiedad de líneas y piqueras por un mismo dueño), aunque tales conductas aumenten el poder de monopolio de las empresas instaladas y no traigan ningún beneficio aparente a los consumidores. Esto hace que los efectos del Proyecto en términos de la promoción de la competencia en el presente y de garantizar las condiciones futuras de competencia sean mínimas.

El Proyecto de Ley propuesto no garantiza una disminución de las externalidades negativas, principalmente porque no influye sobre el precio de alquiler del cupo.

El Proyecto de Ley no garantiza condiciones de libre acceso al sector ni reduce las

externalidades negativas derivadas del funcionamiento de la industria en Panamá. Constituye, por eso, un marco regulatorio que no logra que la industria de transporte terrestre en el país que sea económicamente eficiente. La limitación principal de esta reglamentación es la incapacidad de alterar los factores que causan los bajos niveles de calidad del servicio y los altos niveles de externalidades: el precio del alquiler del cupo y la conducta de esto derivada (la competencia en la ruta).

### ***Recomendaciones***

Adoptar las contenidas en el documento elaborado por la CLICAC.

El documento de análisis del sector transporte realizado por la CLICAC sostiene que elevado precio del alquiler de la licencia y la libre entrada en la ruta hacía que los servicios prestados por la actividad de transporte de pasajeros en Panamá fueran insuficientes, de baja calidad y generadores de elevadas externalidades negativas. Para superar esa limitante el documento referido recomienda la utilización del régimen de concesión de rutas a través de subasta públicas.

La ventaja del mecanismo de subasta sobre la liberalización total es la posibilidad de reducir las externalidades negativas derivadas, principalmente, de la competencia en la ruta. La competencia "en la ruta" debe ser sustituida por la competencia "por la ruta", en la cual el gobierno fija la cantidad mínima y la calidad del autobús y, a través de una subasta pública, asigna la ruta a la propuesta que ofrezca la menor tarifa para el servicio. Al fijar la cantidad de autobuses el gobierno puede reducir las externalidades y, si no existen restricciones a la participación en la subasta, al mismo tiempo obtener la menor tarifa posible, aumentando la eficiencia económica del sector.

Cambios deberían ser realizados en el Proyecto de Ley:

### **Transporte de Pasajeros**

1. Establecer como meta posterior al período de transición un marco regulatorio basado en la concesión de rutas por período determinado y a través de subastas públicas en la cual el Estado fijaría las características técnicas de los vehículos, la cantidad de autobuses en circulación en cada ruta y su frecuencia, y los candidatos a la concesión harían la oferta de la tarifa a ser cobrada, siendo el vencedor la propuesta con menor tarifa.
2. Definir en un número específico de años (uno o dos, por ejemplo) el período de transición.
3. Establecer un marco regulatorio, para el período de transición, que se caracterice de hecho por la libre entrada de vehículos, a través de:
  - A. El establecimiento de la línea, y no la ruta, como objeto de la concesión;
  - B. La transformación de las concesiones en simples permisos para la prestación del servicio, que serían concedidos con base en requisitos mínimos de seguridad;
  - C. Restringir de la vigencia de las nuevas concesiones hasta el período de

- establecimiento de la nueva reglamentación;
- D. Eliminar la exigencia de nacionalidad panameña;
  - E. Establecer un plazo corto (de 30 días naturales, por ejemplo) para que la ATTT conceda la autorización para el transportista;
  - F. Establecer como obligación de la ATTT comunicar a la CLICAC los casos en que la entrada del transportista no sea autorizada;
  - G. Conceder a la CLICAC el derecho de cuestionar y revocar la decisión de la ATTT en los temas de competencia (libre competencia y libre concurrencia) en la actividad;
  - H. Definir como derecho del agente económico quejarse en la CLICAC respecto de la prohibición de su entrada al mercado;
  - I. Prohibir la propiedad de piqueras por propietarios de líneas que tengan interés directo o indirecto en restringir el acceso al servicio que la piquera presta; y
  - J. Eliminar los artículos eventualmente contrarios o ambiguos con relación a los puntos anteriormente señalados.

## **Transporte de Carga e Infraestructura**

Recomendaciones básicas para el sector de transporte de carga serían cinco:

1. Establecer en el Proyecto de Ley las exigencias de seguridad mínimas que deben ser cumplidas por los prestadores del servicio, definiendo en la ley los sectores sujetos a restricciones adicionales (los productos que afectan la seguridad humana);
2. Establecer en el Proyecto de Ley el derecho al acceso al registro a todos los que cumplan con las exigencias técnicas;
3. Establecer en el Proyecto el derecho al acceso a la Zona Libre de Colón o a cualquier otra fuente de ingresos de todo transportista que tenga el registro otorgado por la ATTT;
4. Definir como infracción legal, conductas públicas o privadas, que restrinjan el acceso de proveedores de ese servicio al mercado; y
5. Establecer a la CLICAC como institución adecuada para quejas de los productores que se sientan alejados del mercado por prácticas monopolistas.

## **Infraestructura**

En cuanto a los problemas del sector infraestructura de transporte de Panamá, relacionados a la falta de control sobre el poder económico sobre las nuevas carreteras, la recomendación realizada es una legislación homogenice los procesos de concesión, establezca la tarifa de peaje como criterio de concesión y que garantice al Estado mecanismos para regular el poder de monopolio.

En este sentido, las recomendaciones básicas para el sector de infraestructura de transporte de carga serían siete:

1. La ATTT de oficio, o a petición del interesado, expedirá convocatoria pública para que, en un plazo razonable, se presenten proposiciones;
2. Las bases del concurso público deben incluir, de preferencia, las características

técnicas del proyecto, los requisitos de calidad, las estimaciones de volumen de tráfico y el plazo de concesión;

3. El criterio para otorgar de la concesión será el precio o la tarifa para el usuario (Una variante de esta metodología puede ser fijar la tarifa y utilizar el plazo de concesión como criterio de selección de propuesta);
4. Cuando el gobierno no tiene condiciones de precisar técnicamente el proyecto y apenas en los casos en que eso no sea posible, el criterio puede incluir, además de precios, otras variables que serían especificadas;
5. El plazo de concesión debe contar a partir del día en que el contrato es firmado y no a partir de la conclusión de la obra;
6. El gobierno debe garantizar mecanismos para que la revisión de las tarifas no sea objeto del abuso del poder económico intrínseco a estas situaciones, y debe atribuir a la CLICAC la función de monitoreo de la conducta de las empresas del sector. Una reglamentación, o preferiblemente la ley, debe precisar las condiciones de regulación para reducir el riesgo político de la concesión; y
7. El gobierno debe garantizar su derecho de promover la competencia en el sector de infraestructura de transporte terrestre y debe establecer a la CLICAC como institución de monitoreo de las condiciones de competencia. Una reglamentación, o preferiblemente la ley, debe precisar sobre las condiciones de regulación para reducir el riesgo político de la concesión.