

**CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UNA
VÁLVULA UNIFORME PARA LOS RECIPIENTES DE
GAS LICUADO**

PREPARADA POR: LIC. VÍCTOR HUGO HERRERA BALLESTERO

TABLA DE CONTENIDO

	PÁG.
Introducción.....	2
I. Análisis del anteproyecto de Ley N° 65.....	2
II. Consideraciones generales de las empresas envasadoras.....	10
III. El Segmento de los distribuidores independientes.....	11
IV. Consideraciones sobre la seguridad.....	12
V. Posición de la CLICAC	13
Conclusiones y recomendaciones	15

Introducción

En la exposición de motivos del anteproyecto de Ley N° 65 presentado a la Asamblea Legislativa el 2 de marzo de 2000, se intenta resolver el problema del desabastecimiento caracterizado por las llamadas “romerías”, consistente en el hecho de que los consumidores deben llevar a “cuestas” sus cilindros de gas de establecimiento en establecimiento hasta encontrar aquél que venda la marca que tiene la válvula compatible con el regulador que el consumidor tiene conectado a su estufa. Es decir, que el problema planteado en el anteproyecto de ley es el del abastecimiento y éste tiene que ver con el cilindro de 25 libras dado que es el único que cuenta con un sistema no compatible entre las distintas empresas envasadoras.

El problema del desabastecimiento de gas licuado de cocina afecta a un segmento considerable de los consumidores especialmente los que compran los cilindros de 25 libras (según se establece en el anteproyecto de ley) los cuales representan más del 60% (según datos del Ministerio de Comercio e Industrias -MICI) de la demanda y son en buena medida los sectores de menores ingresos, por lo que en este sentido se tiene la intención de resolver este problema en este segmento específico del mercado.

Conociendo que se trata de un producto de primera necesidad, y conscientes de que en muchas ocasiones el consumidor no puede contar con el producto en los distintos centros de expendio; debe evaluarse el costo que éste debe asumir para cambiarse de marca al tener que comprar el regulador (“cabazote”) que es el dispositivo que permite la conexión entre el cilindro de gas y la estufa. De esta forma las empresas distribuidoras mantienen una demanda cautiva al tener el mercado segmentado por los dos sistemas de válvulas.

La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) en su afán de velar por el interés superior del consumidor, ha realizado un análisis de la problemática planteada en el Anteproyecto de Ley N° 65, con el interés de ofrecer nuevos aportes a la discusión del mismo, toda vez que es una institución responsable de velar por la libre competencia y libre concurrencia en el mercado. Sin embargo, no está claro que el problema del abastecimiento deba ser resuelto con una válvula única sin antes considerar qué factores explican realmente el problema de abastecimiento y si este requiere de una política pública específica para corregir un posible fallo de mercado en el abastecimiento.

El presente documento recoge las opiniones de los agentes involucrados en la distribución de este producto con respecto a este anteproyecto, sobre la base de las cuales la Comisión ha realizado sus consideraciones y recomendaciones de las distintas alternativas que benefician tanto el funcionamiento del mercado como el bienestar del consumidor.

I. Análisis del anteproyecto de Ley N° 65

El mencionado Anteproyecto de Ley N° 65 tiene como principal objetivo o propósito resolver el problema del abastecimiento de gas licuado de cocina en los distintos puntos geográficos del país y terminar con las llamadas "romerías".

No es objetable, desde el punto de vista del bienestar social tal propósito, pues constituye el levantamiento de una barrera a la salida para el consumidor y le permite mayor libertad de elección, ya que al final el interés superior del consumidor es el que debe prevalecer.

No obstante, el citado anteproyecto debe ser objeto de mayor discusión y de mayor desarrollo en cuanto a su articulado, debido a que esta medida generará costos a los agentes económicos que participan en este mercado mediante la provisión de gas licuado de cocina al igual que la eficiencia que pudiese generarse al cambiar el sistema actual dual de válvulas y reguladores, pues se plantea claramente un problema de abastecimiento y ello amerita que se analice en detalle la cadena de comercialización para identificar posibles fallas de mercado.

Por otro lado, es necesario tomar en consideración tanto los costos de reconversión como los de regulación involucrados, ya sea por la inversión de recambio de todo el equipo actual (válvulas y reguladores) al igual que para las instituciones públicas involucradas (Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos de Panamá (OS-CBP), MICI y CLICAC), aunque no está claro que sea función de la CLICAC hacer la medición de los pesos de los cilindros de gas, sino más bien del MICI.

También es dable señalar que deben desarrollarse mucho más los aspectos relacionados con la seguridad, dado que en reuniones previas con miembros de la OS-CBP han manifestado sus aprehensiones respecto a cambiar el sistema actual, además que ellos tendrían que tener un funcionario por cada planta de llenado y no se ha establecido en el anteproyecto de ley los instrumentos para hacer tales inspecciones. Consideran igualmente que es necesario analizar además elementos como: costos de la válvula, costo de los reguladores, mano de obra y otros costos asociados y los seguros contra accidentes. Por tal razón, se hace necesario contar con la opinión de la OS-CBP, al igual que las consideraciones que sobre el abastecimiento tenga el MICI, como organismo rector del mercado de hidrocarburos en Panamá, a través de la Dirección General de Hidrocarburos (DGH-MICI).

Hechas estas consideraciones se hará una revisión general de todos los artículos de este anteproyecto de ley.

Artículo 1. *“Establécese un tipo de válvula uniforme para los recipientes que contienen gas butano, propano y cualquier otro gas comúnmente usado para cocinar. Las empresas distribuidoras y envasadoras están obligadas a aceptar los diferentes tipos de recipientes”.*

Comentario: No queda claramente especificado a qué se refiere este artículo cuando establece la obligación a las empresas a aceptar los diferentes tipos de recipientes. En principio se refiere a que las empresas distribuidoras y envasadoras deben también recolectar además de los propios, los cilindros de 25 libras de la competencia. Si ese es el objetivo entonces se debe desarrollar mucho más este artículo dado que deben existir controles respecto de cualquier practica desleal o deshonestas que limite el desempeño de alguna empresa rival en el mercado. Es importante de igual manera que se reglamente la forma cómo se hará el proceso de intercambio de cilindros entre compañías, pero más bien esta materia puede ser resuelta entre los propios agentes que participan en el mercado dado que conocen los problemas específicos que ello puede acarrear. Debe dejarse en claro que la idea no es garantizar los beneficios a ninguna empresa sino que no se afecte negativamente la eficiencia en el funcionamiento del mercado por alguna práctica anticompetitiva es decir, establecer un marco de referencia en el cual deben desempeñarse los diferentes agentes económicos.

Artículo 2. *“Concédase a las empresas envasadoras y a los distribuidores de las distintas marcas de gas licuado, un plazo de seis (6) meses a partir de la fecha de vigencia de esta ley, para ponerse de acuerdo en el tipo uniforme de válvulas que han de adoptar y de doce (12) meses para que se ponga en uso la válvula uniforme. El nuevo tipo de válvula deberá acoplarse a un solo tipo de conexión o instalación de gas.*

El Ministerio de Comercio e Industrias y la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos de Panamá supervisarán la aplicación de lo dispuesto en este artículo”.

Comentario: Realmente el plazo para la reconversión debe ser analizado evaluando los costos involucrados tanto de la válvula como de los reguladores. Por otro lado, esta decisión no debe dejarse a libre albedrío de las empresas, sino que sería prudente contar con un concepto favorable de la propia OS-CBP.

De igual manera ello involucra una decisión financiera que en principio debe ser asumida por las empresas y no está claro que la misma pueda llevarse a cabo en 12 meses.

Artículo 3. *“Transcurridos los plazos establecidos en el artículo 2 de esta ley, queda terminantemente prohibido distribuir y ofrecer para la venta al público gas en envases con válvulas que no puedan acoplarse uniformemente”.*

Comentario: Este artículo guarda relación con las observaciones al artículo 2 en cuanto a los costos y el tiempo que se requiera de acuerdo al monto de las inversiones involucradas, pero se requiere reglamentar muy bien este aspecto. Incluso es posible pensar en otras alternativas tales como un dispositivo que permita acoplar los sistemas existentes, es decir, un adaptador especial que permita la conexión de un regulador con una válvula incompatible, en el cual tendrían que invertir ambas empresas. No obstante, esta decisión involucra costos específicos (v. gr. el de la pieza en cuestión) y un diseño en particular, con el cual debe estar de acuerdo la OS-CBP, de comprobarse la viabilidad de dicho

mecanismo, entendiendo que el mismo es en principio menos costoso, respecto de transformar todo el sistema actual, que implica comprar tanto las válvulas como los reguladores y cambiar todo el parque de cilindros de 25 libras. Dicha inversión se ha estimado en B/. 5 millones para reconvertir las válvulas y B/. 2 millones por reconvertir los reguladores, según informó el Gerente General de la Empresa TROPIGAS, S.A. en reunión sostenida en la CLICAC.

Otra alternativa posible, tomando en consideración que se pretende resolver el problema del abastecimiento, para evitar las llamadas “romerías”, pudiera consistir en hacer un inventario de la capacidad de abastecimiento actual por establecimientos comerciales y plantar metas de abastecimiento a partir de las cuales se pueda sancionar a una empresa por no cumplir con las mismas, es decir, garantizar que las empresas envasadoras y los distribuidores se comprometan a atender con cierta regularidad aquellas zonas con problemas de abastecimiento si es que el problema se debe a que no atienden adecuadamente las mismas o si los inventarios no son los adecuados.

Artículo 4. *“En ningún caso los costos que impliquen la aplicación de las disposiciones de la presente ley por el establecimiento de la válvula única y reguladores serán trasladados al consumidor”.*

Artículo 5. *“Para el cumplimiento de lo establecido en el Artículo 2 de esta ley, el Gobierno Nacional podrá autorizar la exoneración del impuesto de importación de las válvulas y reguladores a las empresas envasadoras, durante el primer año en una cantidad previamente acordada y por una sola vez”.*

Comentario: Precisamente por la forma en que está redactado el artículo 2 en cuanto al plazo de 1 año para la reconversión, se generan aprehensiones para las empresas envasadoras sobre las cuales en principio recae la inversión, aunque es posible considerar la posibilidad de un subsidio por parte del Estado sobre otras inversiones de capital subyacentes y con relación a los propios centros de llenado que tendrán que transformarse para un sistema como este en principio. Igualmente debe contemplarse la idea de comprar nuevos cilindros de acero carbónico, los cuales son más resistentes a la soda cáustica que los cilindros de aluminio, aunque el uso actual de estos cilindros se justifican por ser más livianos y de mejor manejo.

La importación de válvulas y reguladores es materia de una profunda consideración, pues se da la posibilidad de tener un diseño distinto a lo que sugiere la OS-CBP. Además debe definirse qué tipo de diseño de válvula se va a importar y qué tipo de regulador en cuestión se utilizará. Es decir, cuáles son las especificaciones que deben tener. De igual manera sucedería en el caso de considerar un acoplador para ambos sistemas.

De igual forma, si bien es plausible que estos costos no se traspasen al consumidor, el artículo 4 está limitando la forma en que los costos de reconversión deben ser absorbidos

por las empresas suplidoras de gas, lo que no está exento de provocar serias distorsiones en el mercado.

Artículo 6. *“Las empresas envasadoras están obligadas a mantener en sus depósitos en el país gas licuado en cantidad suficiente para cumplir de manera ininterrumpida con las necesidades de los consumidores, salvo razones de fuerza mayor comprobada ante las autoridades competentes. Para garantizar el abastecimiento, el Estado podrá autorizar la importación de gas licuado en los casos en los que se produzca escasez”.*

Artículo 7. *“Las compañías envasadoras de gas licuado estarán obligadas a intercambiar los cilindros de gas entre sí”.*

Comentario: Respecto de estos dos artículos consideramos que el principal problema del abastecimiento puede estar identificado en la distribución, dado que lo referente a la tarifa de importación de gas licuado está contemplado en la Ley N° 31 de 31 de diciembre de 1992, “por la cual se aprueba el Contrato N° 35 celebrado entre El Estado y la sociedad denominada Refinería Panamá, S.A.”. Esta tarifa se levanta cada vez que la Refinería Panamá, S.A. no cumpla con los inventarios exigidos, siendo responsabilidad directa de la DGH-MICI que se cumplan con los niveles de abastecimiento en el ámbito nacional.

Se tiene conocimiento de los altos costos de operación en la distribución a la Provincia del Darién, donde los distribuidores independientes abastecen hasta Chepo (según entrevista con dos distribuidores de PANAGAS, S.A. y uno de TROPIGAS, S.A.) y áreas aledañas y les venden el producto a otros distribuidores más pequeños los cuales viajan a esas zonas y revenden el producto (en el cilindro de 25 libras) a los pequeños detallistas y luego estos lo venden al consumidor a precios que resultan exorbitantes según se nos informó.

Dadas las pésimas condiciones de los caminos y los altos fletes de transporte, los distribuidores independientes no tienen incentivos para incursionar en dichas zonas. En este caso específico el problema más bien parece estar en el canal de distribución por problemas de riesgos y desgaste del equipo rodante, problema que puede ser resuelto mejorando los caminos y estableciendo centros de envasado cercanos a esas regiones como aseguró un distribuidor independiente de TROPIGAS, S.A.

Es necesario entonces poder ubicar las zonas que adolecen de este problema a lo largo y ancho del país, pues se requieren soluciones específicas según el perfil de esta problemática. Más aún cabe mencionar que algunos distribuidores independientes de PANAGAS, S.A., consideran que se verían negativamente afectados por el hecho de que TROPIGAS, S.A., es mucho más eficiente en su centro de despacho que su competidora PANAGAS, S.A. De hecho, según su testimonio, la relación de cilindros de 25 libras favorece a TROPIGAS, S.A. en una relación de 4 ó 5 cilindros a 1. Pero su principal preocupación gira en torno a posibles prácticas desleales en la recolección de los cilindros y el hecho de asumir un doble costo (flete) por acarrear cilindros de ambas empresas pues consideran que las mismas reducirían la cantidad de distribuidores por zona para ahorrar

costos y no sería de extrañar que la empresa más eficiente (TROPIGAS, S.A.) le daría preferencia a sus propios distribuidores por el hecho incluso de financiar su equipo rodante.

Artículo 8. *“La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor estará en la obligación de velar por la verificación del peso real del gas licuado en cada cilindro. Asimismo las compañías envasadoras estarán en la obligación de colocar en las válvulas de gas licuado un sello removible para evitar alteraciones en el peso establecido”.*

Artículo 9. *“La Oficina del Cuerpo de Bomberos de Panamá estará en la obligación de mantener un inspector en cada planta envasadora de gas licuado a quien corresponderá supervisar las condiciones de seguridad de la operación de envase del gas”.*

Artículo 10. *“Queda prohibido a las diferentes compañías envasadoras de gas rellenar cilindros que no le pertenezcan o que no lleven su marca de mercado”.*

Comentario: Con relación a la CLICAC esto implicaría realizar muestreos en zonas determinadas por parte del Departamento de Normas y Metrología, así como para verificar los sellos, que de hecho las empresas han venido recientemente utilizando, para evitar fraudes y problemas de escapes. Sin embargo, no se menciona que la CLICAC tenga poder de sanción de descubrir una anomalía en esta materia. Este aspecto no queda suficientemente claro en el anteproyecto y debe especificarse más.

El aspecto más relevante es el que concierne a la OS-CBP con relación a la determinación de responsabilidades por accidentes. Es necesario incorporar en este artículo la legislación en materia de prevención de incendios y seguridad contenida en el capítulo 9 de la Ley N° 48 de 31 de enero de 1963, la cual fue modificada por la Ley N° 70 de 22 de octubre de 1963; el Decreto de Gabinete N° 148 de 4 de junio de 1970 y por la Ley N° 21 de 18 de octubre de 1982.

De igual forma, en cuanto a la calidad deben incorporarse los criterios establecidos por la Ley N° 15 de agosto de 1987 y que son los adoptados por el MICI.

El artículo 10, nuevamente introduce el problema de la competencia desleal o bien la aprehensión que tienen las empresas existentes de hacer las inversiones de reconversión en el sentido de que si incursionan otras empresas que aunque no fueran oportunistas igualmente no asumirían ese costo “hundido”, permitiéndoles competir con cierta ventaja. Esta materia debe ser objeto de una especial atención y debe ser reglamentada con un mayor detalle en la cual la responsabilidad de su aplicación recaiga sobre el MICI y la OS-CBP, dado que en todo momento también es un problema de seguridad en principio.

Este artículo merece un mayor desarrollo especificando los problemas que conlleva el que una empresa rellene los envases de sus competidoras y la designación de responsabilidades ante un accidente o desperfecto de la válvula.

Artículo 11. *"Facúltese al Ministerio de Comercio e Industrias para velar por el cumplimiento de esta ley e imponer las sanciones correspondientes".*

Artículo 12. *"El incumplimiento de lo preceptuado en esta ley acarreará a los infractores una multa de hasta CINCO MIL BALBOAS (B/. 5,000.00) por la primera infracción y multa fija de DIEZ MIL BALBOAS (10,000.00) por cualquier infracción adicional que la empresa sea encontrada culpable."*

Comentario: Si bien estos artículos introducen un mecanismo de sanción, éste debe ser más específico sobre las infracciones en cuestión, dado que hay varias posibilidades mediante las cuales los agentes pueden cometer actos ilegales y que van desde prácticas desleales hasta violaciones de las normas de seguridad. Las mismas deben ser competencia de las instituciones que regulan cada materia, tales como la DGH-MICI en lo que se refiere al abastecimiento del producto, la CLICAC, por prácticas anticompetitivas, o bien la OS-CBP, por violaciones a las normas de seguridad. Estos aspectos deben ser más específicos. En este sentido se puede recomendar que se listen y publiquen las infracciones por empresa responsable, al igual que la autoridad competente pueda imponer multas que vayan de B/. 100.00 a B/. 10,000.00, según la falta. El problema con esta disposición es sobre qué institución recaerá la facultad para imponer las sanciones por el incumplimiento en el peso, debido a que la Ley 23 de 1997 establece que la Dirección de Normas y Tecnología Industrial (DGNTI-MICI) es el organismo encargado de la metrología. Del articulado establecido en el título II de la precitada ley se deduce que la labor de la DGNTI es de carácter eminentemente científico. Es por ello que a juicio de la Comisión la ejecución y puesta en ejecución de las normas de metrología que como criterios científicos establezca la DGNTI, en otros términos de la metrología legal, le corresponde a la CLICAC por su carácter técnico y su deber de proteger a los consumidores.

Artículo 13. *"A partir de la vigencia de la presente ley la comercialización del gas licuado será considerada como un servicio de utilidad pública e interés social y para todos los efectos como producto de primera necesidad".*

Comentario: Está claro que el abastecimiento es el problema que este anteproyecto intenta resolver, por consiguiente es necesario profundizar si la problemática del abastecimiento radica o no en la válvula única o es un fallo de mercado que puede corregirse con otro tipo de medida que tome en consideración los problemas de distribución que actualmente afectan el funcionamiento de este mercado. Es importante considerar otros elementos que pudieran estar afectando negativamente a esta actividad; tales como los altos costos de operación señalados por agentes distribuidores independientes de ambas empresas, los cuales revenden el producto a distribuidores

minoristas y éstos agregan una prima de riesgo al precio del producto además del flete de transporte por el hecho de que existen malos caminos que deterioran mucho más rápido el equipo rodante, y el riesgo de un accidente con los cilindros (ello obliga a considerar la obligatoriedad de pólizas de seguro para cubrir estos riesgos), que se potencia mucho en tales condiciones, especialmente en la provincia del Darién.

Artículo 14. *"En caso de lesiones o daños causados producto de recipientes que contengan gas butano, propano y cualquier otro gas comúnmente usado para cocinar, responderá de manera objetiva a las compañías proveedoras, salvo que se pruebe culpa en la generación del daño por el lesionado o reclamante".*

Artículo 15. *"Todo recipiente de gas debe llevar impreso o por intermedio de una etiqueta, mediante signos distintos y letras, el modo de uso de los mismos, debidamente aprobado por la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos de Panamá".*

Comentarios: Estos dos artículos deben ser fusionados con el artículo 9, quizás en la forma de ordinales. Deben ser debidamente desarrollados y establecer claramente los alcances de las responsabilidades por manipulación de los cilindros y mantenimiento de los mismos por parte de las empresas, al igual que las responsabilidades directas que deben recaer sobre el consumidor en cuanto a no dañar premeditadamente el equipo en condiciones que puedan ser debidamente comprobadas. Deben también establecerse los distintos tipos de accidentes susceptibles de ocurrir con relación al manejo y uso indebido de los recipientes, incluso en los establecimientos comerciales, al igual que bajo qué condiciones el recipiente se puede destruir total o parcialmente y cómo proceder a su identificación mediante el logo de la empresa estableciendo, algún tipo de pintura especial resistente al calor o bien algún tipo de marcación a la válvula por parte de cada empresa. De esta forma se puede hacer un detalle de infracciones que según su gravedad sería correlacionada con la sanción monetaria en un rango de B/. 100.00 a B/. 10,000.00.

Artículo 16. *"Esta ley deroga la Ley 7 del 4 de julio de 1991 y cualquier otra disposición que le sea contraria".*

Artículo 17. *"Esta ley entrará a regir a partir de su promulgación".*

Comentario: Tal como se ha mencionado antes en los artículos iniciales (2 y 3) es necesario tomar en consideración el plazo que sería razonable para hacer la reconversión de los cilindros y las válvulas tomando en consideración los costos de las válvulas y de los reguladores.

En resumen, los artículos 4, 5, 7, 10 y 14 del mencionado anteproyecto merecen un tratamiento más profundo, dado que los mismos han sido objeto de serias críticas por parte de los agentes del mercado pues no dejan claramente establecidos los aspectos en materia de costos de reconversión, de seguridad y de comercialización, siendo los aspectos más

relevantes a considerar en el mismo, máxime por las responsabilidades que tienen tanto la CLICAC como la OS-CBP y el MICI.

Es necesario considerar todos los esquemas posibles bajo los cuales se puedan resolver los problemas de abastecimiento en el ámbito nacional e identificar de una manera objetiva dónde, es más grave esta situación. De ello dependerá en qué medida se requiera una legislación que ataque el problema de una forma atinada y razonable.

II. Consideraciones generales de las empresas envasadoras

El mercado del gas licuado de cocina está constituido por tres tipos de consumidores distribuidos entre los que consumen cilindros de 25, 60 y 100 libras y los que compran a granel.

Actualmente la tarifa de protección para este producto es del 13% y aunque está vigente, la misma no se está haciendo efectiva dado que la Refinería Panamá, S.A., no ha cumplido con los 10 días de inventario equivalente al 100% de la demanda, establecidos en el Contrato Ley de 1992. Según conversaciones sostenidas con personal de la DGH-MIC esto viene ocurriendo desde los tres últimos años. De hecho la empresa TROPIGAS, S.A., se abastece en un 95% de producto importado y sólo de un 5% de producto comprado a la Refinería Panamá, S.A., según estadísticas suministradas por la propia empresa.

De estos tres segmentos, las ventas de gas en cilindros de 25 libras representaron el 63.5% respecto a las ventas totales para el año de 1998 según datos de la DGH-MICI¹. Es, por tanto, el segmento más importante de la demanda, mientras que las ventas a granel representaron el 27.0% y las ventas en cilindros de 60 y 100 libras el 9.5%.

Actualmente, el sistema de comercialización en cuanto a los cilindros de 25 libras está caracterizado por un sistema dual de válvulas y reguladores, dado que cada empresa distribuidora (PANAGAS, S.A. como TROPIGAS, S.A.), tiene su propio sistema de válvulas y reguladores que no son compatibles entre sí.

De esta manera los consumidores de cilindros de 25 libras están segmentados entre las dos empresas. Igualmente, según información recibida de la gerencia de TROPIGAS, S.A., dichas empresas realizan promociones con algunas mueblerías (sobre todo las más grandes) y otros establecimientos comerciales que venden estufas, ofreciendo de forma gratuita reguladores y cilindros de gas para atraer nuevos consumidores.

Con relación a la comercialización, este mercado está integrado por dos empresas envasadoras PANAGAS, S.A. y TROPIGAS, S.A., las cuales se sirven de distribuidores

¹ Es necesario contar con la colaboración de la Dirección General de Hidrocarburos con relación a toda la información de ventas, precios, costos y sobre todo abastecimiento para tener una idea clara del problema.

(repartidores) independientes, que en el caso de los cilindros de 25 libras realizan más del 70% de la distribución para el caso de TROPIGAS, S.A.. Similar situación ocurre con la empresa PANAGAS, S.A., la cual sólo distribuye aproximadamente el 15% con su propio equipo rodante quedando el 85% en manos de distribuidores independientes, según conversación sostenida con dos distribuidores independientes de la misma.

La rotación de estos cilindros es diaria por lo que se mantienen férreos controles de inventario respecto a los establecimientos de venta al consumidor, los cuales tienen que pagar un depósito por los cilindros inventariados. Una vez al mes o cada dos semanas, dependiendo del movimiento comercial, las empresas se intercambian los cilindros que se retienen mutuamente, producto de aquellos clientes que se hayan cambiado de empresa, lo cual no es muy frecuente según nos informó el personal de la empresa TROPIGAS, S.A.

Según la opinión de la gerencia de TROPIGAS, S.A., en este mercado la competencia se da con el regulador y no con la válvula dado que cuando el consumidor compra una estufa es que decide con qué empresa decidirá adquirir este producto. Sin embargo, plantean que si existiera un sistema de válvulas y reguladores uniformes no habría incentivo para realizar estas promociones y no habría competencia, pues el consumidor sería indiferente de escoger un sistema u otro; ¿No es eso lo que se persigue en un mercado competitivo? Sin embargo, es dable pensar que tal aprehensión deviene de la posibilidad de “free-riding”, por el hecho de que entren empresas que aunque legítimamente, aprovecharán la ventaja de no tener que asumir los costos de reconversión y desempeñarse en mejores condiciones.

Por otro lado, el único segmento donde pudiera haber competencia es en la distribución, dado que en cuanto a la producción y a las importaciones el precio de paridad es el que regula este segmento del mercado y por el otro lado el precio al consumidor está subsidiado.

III. El segmento de los distribuidores independientes

Los distribuidores independientes argumentan que un sistema de esta naturaleza (válvula uniforme) afectaría el recambio de los tanques dado que los transportistas tendrían que asumir el flete muerto de los tanques vacíos de la competencia, dado que el consumidor se podría cambiar libremente de una marca a otra, con lo cual los establecimientos al por menor reducirían sus inventarios por empresa dado que podrán vender sin restricción ambas marcas.

Respecto a lo anterior cabe mencionar que algunos distribuidores independientes sostienen que en algunas ocasiones el problema de abastecimiento se debe a que las tiendas no cuentan con el flujo de caja suficiente para reponer los cilindros vacíos que tienen en inventario e incluso ellos (los distribuidores) le venden los cilindros al crédito.

También se daría el problema de establecer centros de recambio ante la posibilidad de competencia desleal por destrucción o desaparición de los cilindros entre empresas, lo que conllevaría a reducir la cantidad de distribuidores por área, dado que plantean que sería más eficiente para estas empresas generar economías de escala conjuntas estableciendo un solo centro de llenado por área geográfica. Tener una planta por empresa implicaría un doble manejo para el transportista o distribuidor independiente e incrementaría sus costos de operación. En este sentido si se cuenta con un solo transportista por área geográfica se genera una situación de monopolio en el reparto a los establecimientos según la zona (este punto aún no ha sido suficientemente argumentado por parte de las empresas envasadoras).

Adicionalmente plantean que tienen temor en cuanto a los accidentes, qué empresa se responsabilizaría de poder ellos distribuir ambas marcas si un cilindro de alguna de las dos marcas pueda estallar en el camión de reparto o bien en un establecimiento al por menor?. Sin embargo, en conversaciones sostenidas con un exfuncionario de la OS-CBP, se señaló que los cilindros de gas no se destruyen completamente ante una explosión y es posible por lo tanto poder identificar a la empresa propietaria. Además, éste es un aspecto que puede ser regulado según nuestra opinión.

Otro problema planteado es el hecho de que la reconversión a una válvula uniforme que implica también un regulador uniforme costaría en grandes números unos 5 millones de dólares y 2 millones el cambio de reguladores, según nos informó la gerencia de la empresa TROPIGAS, S.A. Además tienen la presión de que en el anteproyecto de Ley N° 65 se establece que el consumidor no debe acarrear con estos gastos (artículo N° 4) y el proceso debe darse en un período no superior a un año, lo que implica que el costo sería asumido por las empresas o por éstas con algún apoyo fiscal.

IV. Consideraciones sobre la seguridad

Respecto a la seguridad, en consultas realizadas a los miembros de la OS-CBP, el problema no radica en utilizar una válvula y regulador uniforme per se, sino en poder identificar a la empresa propietaria de los cilindros ante algún desperfecto de la misma e igual que ésta cumpla con las normas de seguridad vigentes en el país en materia de prevención de incendios.

La CLICAC es del criterio que esa materia puede ser regulada y es posible recomendar que se incorpore al anteproyecto lo concerniente a regulación respecto a la seguridad tal cual se plantea en el capítulo IX de gases comprimidos de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos de Panamá, contenida en el capítulo 9 de la Ley N° 48 de 31 de enero de 1963, la cual fue modificada por la Ley N° 70 de 22 de octubre de 1963; el Decreto de Gabinete N° 148 de 4 de junio de 1970 y por la Ley N° 21 de 18 de octubre de 1982.

También plantean los especialistas de la OS-CBP que ellos no confían de forma absoluta en ninguna de las dos válvulas empleadas por las dos empresas envasadoras y que de

establecerse una válvula única recomiendan otro diseño. Ante esta situación cabe preguntarnos ¿Por qué permitir que las empresas continúen utilizando estos sistemas de válvulas y reguladores? ¿Quién aprobó el diseño que actualmente utilizan las dos empresas envasadoras?

Hasta este punto, se han intentado recoger las impresiones de los agentes involucrados en este mercado por el lado de la distribución, desde las empresas envasadoras hasta los distribuidores independientes, además de las observaciones de la OS-CBP. Por tanto la posición de la CLICAC debe tener como referencia las consideraciones hasta ahora mencionadas, las cuales por supuesto deben ser materia de una investigación más profunda. Esto requiere contar con toda la información que deben suministrar los funcionarios de la OS-CBP con relación a estadísticas de accidentes, incendios etc., por empresa y en las cuales se detalle cuántos están relacionados con las válvulas y reguladores. También es importante contar con información referente a los costos de reconversión implicados en este anteproyecto que en principio no deben limitarse solo al costo de la válvula y el regulador.

V. Posición de la CLICAC

Con relación a todos los comentarios expresados, la CLICAC mantiene la posición de que las posibilidades de generar una mayor competencia al eliminar la barrera a la salida del consumidor y poder cambiarse de empresa libremente, están en función de que el establecimiento de una válvula única no genere distorsiones en el segmento de la distribución, en el sentido de incrementar los costos de transacción y de regulación a un punto que termine encareciendo el producto y en un mayor subsidio por parte del Estado, superior al actual costo de la barrera a las salidas para el consumidor.

El establecimiento de una válvula uniforme puede ser beneficioso para el consumidor por el hecho de que se eliminaría la barrera a la salida, permitiendo a éste cambiarse de una empresa a otra al no tener que asumir el costo del regulador, que oscila en torno a los B/. 12.00 según cotizaciones realizadas, y en este sentido se generaría más competencia por ser un producto homogéneo. Sin embargo, es necesario tener en consideración que el problema del abastecimiento puede estar relacionado a otros factores más relevantes tales como los problemas de flujo de caja de los comerciantes detallistas o bien producto de distorsiones en la distribución mayorista por revender el producto a distribuidores minoristas que son los que se introducen en las áreas más inaccesibles, agregando un sobre costo al producto por las primas de riesgo implícitas por la falta de buenas vías de penetración. Esta debe ser materia de mayor investigación.

Incluso, según la cotización, no hay mayores diferencias en los costos de los reguladores, pero estos son distintos entre sí porque sirven a válvulas distintas, y ello no hace que el consumidor sea indiferente de utilizar una marca u otra si desea cambiarse de empresa dado que tiene que asumir ese costo. En limitadas ocasiones las empresas regalan el

regulador cuando un cliente de su competencia se cambia a su producto, además que el regulador es un accesorio complementario y el negocio de estas empresas es vender gas licuado.

Los posibles efectos sobre la competencia deben verse fundamentalmente en la distribución y en la eliminación de la barrera a la salida, debido a que el precio de venta al por menor está subsidiado, mientras que el precio de compra de las empresas envasadoras (PETROPORT y REFPAN), se rige con el precio de paridad. Es decir, en la distribución es el único segmento donde pudiera haber competencia, aunque según se observa ésta no es en precios sino en calidad y servicio.

En materia de abastecimiento se menciona el problema de las “romerías” en las cuales los consumidores incurren en altos costos de búsqueda por problemas de desabastecimiento, se suma al problema de que los detallistas muchas veces no tienen el dinero suficiente para reponer todo el inventario de tanques vacíos y compran en consecuencia pocas cantidades. Esta situación según se nos informa suele ocurrir en zonas de la provincia del Darién y otras regiones apartadas del país.

Es necesario tener una idea clara de cuáles serían los costos de reconversión de adoptar válvulas y reguladores uniformes para las empresas pues el hecho de no tener incentivos para hacerlo a gran escala pudiera implicar una falla de mercado si estos costos son demasiado elevados y posiblemente tengan que recaer sobre el Estado. Como incentivo en el artículo N° 5 del anteproyecto se menciona que las empresas envasadoras podrían estar exentas del pago del impuesto de importación tanto de las válvulas como de los reguladores, “durante el primer año en una cantidad acordada y por una sola vez”, sin embargo, no queda claro que este sea un incentivo suficiente para que las empresas asuman los costos de reconversión.

De igual manera se puede considerar la factibilidad financiera de establecer sólo una válvula única para aquellas regiones o zonas en las cuales hay problemas de abastecimiento y provocar de esta manera una mayor competencia.

Con relación a la cadena de comercialización debe evaluarse si efectivamente se justifica desde el punto de vista de la eficiencia tener un sólo centro de acopio y llenado de envases por zona de forma común para ambas empresas, con lo cual se estarían desarrollando economías de escala conjuntas y una fusión de hecho. Los mismos agentes del mercado señalan que se crearía un monopolio en este nivel de comercialización ¿Por qué? Debe contarse con una evaluación técnica de ingenieros o expertos en plantas envasadoras para aclarar este punto.

Esta situación haría valorar el hecho de que la comercialización de gas licuado sea considerada como un servicio de utilidad pública, dado que debe garantizarse el suministro, por ser un producto de primera necesidad, tal como se planteaba en el artículo

14 de la Ley N° 15 de 7 de agosto de 1987 y de igual forma en el artículo 13 del anteproyecto de ley N° 65 de 2 de marzo de 2000.

Las empresas envasadoras argumentan que no habrían incentivos para asumir los costos de reconversión por el hecho de que ello atraería a posibles inversionistas oportunistas que entrarían en este segmento del mercado sin tener que pagar ese costo (*free-riding*). En este sentido habría costos “hundidos” (por el recambio) que afectarían a las empresas existentes.

Con relación a la seguridad y delimitación de responsabilidades deben establecerse mecanismos de identificación de la válvula única.

Otra posibilidad puede consistir en realizar un inventario de la capacidad de abastecimiento por agente económico y establecer metas de abastecimiento por área y sancionar a la empresa que no cumpla con los mismos.

Estos aspectos deben ser discutidos a profundidad para poder establecer los costos de reconversión, de transacción (como el asumir el flete de los cilindros de la competencia por parte de los distribuidores independientes) y de regulación implícitos en este sistema de “válvula uniforme” y compararlos con los costos y beneficios del actual sistema de “válvula dual”.

Para ello se recomienda la participación de las instituciones públicas que están involucradas en este tema tales como la OS-CBP, la DGH-MICI y la CLICAC.

Conclusiones y Recomendaciones

Luego de considerar todos los elementos posibles en el tema de la válvula única, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor es consciente del beneficio que puede tener para el consumidor el establecimiento de un sistema uniforme de válvulas y reguladores, al eliminarse la barrera a la salida para éste.

Sin embargo, de la forma en que se ha planteado en el anteproyecto de ley, deja algunos aspectos poco desarrollados y en algunos casos ni siquiera planteados. Por lo anterior, deben hacerse consideraciones sobre los costos y beneficios para la sociedad con relación al sistema dual de válvulas y reguladores existentes en el mercado. Cómo se vería afectada la distribución, el abastecimiento y los problemas que en materia de seguridad pudieran derivarse considerando este anteproyecto de ley.

Es necesario en este sentido, que la Comisión de Comercio, Industria y Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa reciba el apoyo de las instituciones públicas involucradas en esta materia, por lo tanto la CLICAC recomienda lo siguiente:

1. Incorporar en el anteproyecto lo concerniente a las normas de seguridad de la OS-CBP, dado que es la institución reguladora en materia de seguridad, así como recibir las recomendaciones que los funcionarios de esta dependencia tengan respecto de este anteproyecto de ley en cuanto a utilizar un diseño distinto de válvula a los que existen en el mercado.
2. Hacer una encuesta de los niveles de abastecimiento por establecimientos comerciales, para determinar metas de abastecimiento y de esta forma poder sancionar a la empresa que no los cumpla.
3. Considerar el uso de la válvula única sólo en las zonas que tengan problemas de abastecimiento.
4. Considerar utilizar un adaptador que se acople a los dos sistemas de válvulas.

En este sentido se consideran cuatro posibilidades las cuales se resumen en la tabla que se presenta seguidamente:

ALTERNATIVAS SUGERIDAS

ALTERNATIVAS PROPUESTAS		ASPECTOS A CONSIDERAR		
1	Anteproyecto de Ley N° 65.	Costos de válvulas y reguladores como costos principales.	Sistema que se utilizará aprobado por el Cuerpo de Bomberos.	Efectos sobre la distribución y la seguridad.
2	Válvula única solo para zonas desabastecidas.	Cantidad de válvulas y reguladores a reconvertir.	Problemas de flujo de caja de parte de los detallistas y distribución.	Fallos de mercado por falta de incentivos para cubrir esas rutas.
3	Sanciones por problemas de abastecimiento, si la culpa es de las empresas envasadoras.	Inventario de los niveles de abastecimiento actuales (por ejemplo, en abarroterías y otros centros de expendio).	Fijar metas de abastecimiento por zona geográfica.	Castigo con sanción o multa por desabastecimiento.
4	Adaptador para acople de los dos sistemas de válvulas.	Diseño aprobado por el Cuerpo de Bomberos.	Costo de fabricación.	Pruebas de seguridad y de identificación.

La primera alternativa debe contemplar en principio los costos tanto de las válvulas como de los reguladores al igual que ciertas inversiones en los centros de llenado para ajustarse a este nuevo dispositivo. Esta sería la alternativa con el mayor costo de reconversión en principio.

Con relación a la segunda y quizás más conservadora puede considerarse sólo asumir esos costos de reconversión para las comunidades con problemas de abastecimiento, por lo que si bien las inversiones contemplarían los mismos rubros en general, costo de válvula, regulador y modificaciones de los equipos en los centros de llenado, se realizarían de una forma parcial.

La tercera alternativa se perfila como una de las menos costosas en la cual es dable considerar la posibilidad de que las empresas construyan centros de llenado más cerca de dichas zonas (como bien informó un distribuidor independiente de TROPIGAS, S.A. del área de Chepo). Esto implica considerar cuáles son las razones por las que han fallado los canales de distribución y que tipo de solución requieren. Aunque cabe considerar que

además de los costos de distribución habría que considerar otros costos no tan explícitos como por ejemplo, los riesgos de penetrar ciertas áreas (prima de seguro).

La cuarta posibilidad es tal vez una de las más complicadas, al tener que diseñar un adaptador para ambos sistemas de válvulas o bien si se trata más bien de dos adaptadores. El costo principal sería el del propio adaptador en principio, pero no deja de implicar problemas de diseño, de seguridad y de producción. De igual forma habría que desarrollar los mecanismos de inspección de un sistema de tal naturaleza.

Todas estas alternativas deben ser evaluadas tomando en consideración los costos y aspectos de seguridad subyacentes. Igualmente ¿Cómo se vería afectado todo el canal de distribución? y considerar los costos de regulación pertinentes.

De esta forma el anteproyecto de ley estaría recogiendo toda la problemática y se vería mucho más enriquecido para tomar con base en su discusión y reglamentación la mejor solución al problema del abastecimiento de este producto que en el fondo es lo que se pretende resolver.

Dado que la responsabilidad en esta materia implica a tres instituciones, MICI, CLICAC y la OS-CBP, es necesaria la participación de las mismas en la discusión respecto de este anteproyecto de Ley ante la Comisión de Comercio, Industria y Asuntos Económicos.