



NOTA TÉCNICA N° 20

11 DE JULIO DE 2000

**REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN SERVICIOS PÚBLICOS
ESTRATEGIA DE TRABAJO**

Preparado por:

EDUARDO VALDEBENITO E.

INDICE

<i>A. INTRODUCCIÓN</i>	2
<i>B. CONSIDERACIONES INICIALES</i>	3
<i>C. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA</i>	3
<i>D. CONTENIDO TEMÁTICO Y ASIGNACIÓN DE TAREAS</i>	4
<i>E. RECURSOS HUMANOS</i>	5
<i>F. RECURSOS FÍSICOS</i>	5
<i>G. ASIGNACIÓN DE TAREAS</i>	5

PANAMÁ, JULIO DE 2000

REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN SERVICIOS PÚBLICOS ESTRATEGIA DE TRABAJO

A. INTRODUCCIÓN

El objetivo primordial de todo régimen regulatorio es la sostenibilidad del servicio, la eficiencia del operador del servicio y la equidad en la asignación del servicio. Existe necesidad de una cobertura de los costos económicos del servicio de manera tal de garantizar el mantenimiento y continuidad del sistema y su expansión. Estos costos económicos deben necesariamente incluir una adecuada remuneración por el capital empleado por los inversionistas.

En mercados competitivos, la retribución al capital aparece como resultado de la explotación del servicio en tanto los inversores son receptores residuales de los beneficios. Es decir que los inversionistas reciben el excedente de los ingresos una vez cubiertos los costos de proveer el bien o servicio.

El objetivo de la regulación puede ser visto en un contexto como sustituto de la competencia en términos de inducir un comportamiento en la empresa de forma tal que se maximice el bienestar social. Esto implica establecer condiciones de precios y servicio de forma tal que los inversionistas obtengan una tasa de ganancia similar a la que se obtendría en un mercado competitivo: ésta debe ser lo suficientemente alta como para atraer el capital necesario a la actividad sin permitir una ganancia excesiva como resultado del poder monopólico.

El mecanismo de la competencia garantiza que estos beneficios sean razonables toda vez que un aumento en la tasa de ganancias en un sector atrae capital al mismo expandiendo la oferta y reduciendo precios y ganancias a su nivel de equilibrio. Cuando existe el monopolio natural, el mecanismo automático no funciona ya que el monopolista puede aumentar su tasa de ganancias incrementando los precios y restringiendo la oferta sin riesgo de atraer entrantes en el mercado.

La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC), tiene como objetivo investigar y detectar las prácticas anticompetitivas que los agentes económicos realizan en los mercados y que impiden la libre competencia y la libre concurrencia, generando distorsiones en los mecanismos de mercado.

Al defender y promover la competencia el Estado procura eliminar o reducir la pérdida de bienestar ocasionada por las distorsiones del mercado, por las políticas públicas o los agentes económicos (deadweight loss), aumentando por consiguiente la eficiencia técnica y asignativa.

A través de la política de competencia se determinan las reglas de funcionamiento de los mercados, abarcando la totalidad de objetivos e instrumentos que buscan mantener y fomentar la estructura del mercado así como el comportamiento del mercado con cualidades de competencia. Por consiguiente, los instrumentos de la política de competencia actúan tanto sobre la estructura de los mercados como sobre el comportamiento de los actores que participan en ellos.

B. CONSIDERACIONES INICIALES

El Estado panameño ha venido realizando una reforma económica y un proceso de modernización de la economía, basado en el sistema de libre mercado, como ha quedado plasmado en los planes económicos de los gobiernos anteriores y ratificado en el actual plan económico y social. Las privatizaciones llevadas a cabo hasta el momento incluyen los servicios públicos de telecomunicaciones: telefonía fija y telefonía móvil (bandas A y B) y la energía eléctrica, considerados monopolios naturales. Para este fin se crearon mediante la Ley 26 de 1996 el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) que regula el desarrollo de los operadores y establece las tarifas que rigen en esos mercados y la Ley 29 de 1996 que crea la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) para la defensa y promoción de la libre competencia y la libre concurrencia.

En los próximos años en Panamá algunos servicios públicos actualmente regulados por el Ente Regulador de los Servicios Públicos, específicamente la telefonía fija y el sector eléctrico serán desregulados por lo cual se espera la generación de un proceso de competencia a través de los mecanismos adecuados que posee el mercado.

La CLICAC representa la institución que debe poner en práctica los mecanismos establecidos en la ley para el fomento de la competencia. De igual manera para preservar el derecho del consumidor la CLICAC deberá realizar periódicamente una revisión de los elementos que inciden en la fijación del precio y la calidad del servicio, cuando el sistema es de apertura al libre mercado, es decir, la función que se realizaba a través de los mecanismos regulatorios y la fijación de tarifas.

De acuerdo a la teoría económica de la regulación y la competencia, luego de su etapa de monopolio natural, en la que la característica principal es la integración vertical, se debe generar un proceso de apertura o liberalización y permitir a la competencia utilizar los mecanismos de mercado para la realización de las transacciones entre la oferta y la demanda por el servicio.

Por todo lo anterior es necesario establecer el vínculo operativo institucional entre las dos instituciones que fomentan la competencia y bienestar del consumidor; el ERSP y la CLICAC para preparar, la transferencia del sistema regulado en un futuro cercano al sistema de libre mercado de los servicios público cuyo contrato de explotación termina.

C. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA

- Desarrollar un documento sobre la formación de un equipo que interrelacione a las dos instituciones para el proceso de competencia del servicio público que culmine su período regulado.
- Delimitar las áreas de estudio sobre la descripción, características y elementos fundamentales que constituyen los servicios públicos que han de ser desregulados.
- Proponer el desarrollo de las fases de estudio para elaborar documentos sobre el proceso de generación de competencia en sectores desregulados.

D. CONTENIDO TEMÁTICO PARA ASIGNACIÓN DE TAREAS

- **Marco Legal e Institucional**

Preparación de un documento de consenso que pueda ser utilizado en el proceso de transferencia de regulación a competencia por las dos instituciones. Recopilación de la normativa imperante en las áreas como: contratos, concesiones, derechos de propiedad, documentos de trabajo y experiencia internacional. Analizar las distintas formas de participación del sector privado en telecomunicaciones (ventajas y desventajas), experiencia internacional.

- **Mecanismos Regulatorios y Fomento de la Competencia**

Estudiar y preparar análisis sobre los distintos mecanismos regulatorios; regulación vía Tasa de Ganancia; regulación vía Precios Máximos; regulación vía Ingreso Máximo y regulación por Mecanismos Mixtos, que se diferencian por los incentivos utilizados, los riesgos asociados, y los diversos énfasis y prioridades otorgados a los objetivos sustantivos. Del mismo modo, los incentivos que finalmente sean utilizados habrán de tener requerimientos de información y otros recursos, y costos de implementación diferentes. Asimismo, deben analizarse y evaluarse los mecanismos regulatorios utilizados, sistema de incentivos, control y el contexto político-institucional en el que se presta el servicio. Presentar los mecanismos de competencia en los mercados de estos servicios, economía de la información.

- **Estándares Tecnológicos en la Industria**

Recopilación de documentos de trabajo que presenten y analicen los diferentes estándares tecnológicos utilizados en telecomunicaciones y energía eléctrica, ventajas y desventajas, experiencia internacional en el ámbito de todos los continentes e investigar sobre ventajas y costos de nuevas tecnologías, interconexión, economías de redes, etc.

- **Factores Totales de Productividad y Eficiencia**

Establecer los factores totales de productividad en los servicios a desregular, analizar los factores determinantes de eficiencia técnica y asignativa, establecer los indicadores de eficiencia para cada sector que se desregulará. Recopilación de información: documentos de trabajo, libros, papers, etc.

- **Determinación de Tarifas, Estructura de Costos y Mercado Actual.**

Presentar y evaluar los sistemas tarifarios utilizados en los diferentes servicios que brindan los operadores en nuestro país y en el ámbito internacional.

Presentar análisis de los siguientes elementos:

- a) Tamaño de los mercados y participantes
- b) Estructura de costos de los servicios
- c) Crecimiento de la demanda para los distintos servicios
- d) Costos medio e incrementales actuales
- e) Costo actual de interconexión y efecto en la demanda

E. RECURSOS HUMANOS

Para el logro de estos objetivos es necesario contar con los recursos humanos adecuados que permitan ser operativa esta estrategia. Es indispensable que los funcionarios a cargo de esta labor cuenten con el apoyo irrestricto de ambas instituciones y se les suministre los recursos necesarios para que desarrollen a cabalidad esta labor.

En ese sentido el equipo multidisciplinario adecuado para este trabajo debería estar compuesto por los funcionarios siguientes:

CLICAC

Dos economistas

Un abogado

ERSP

Dos economistas

Un abogado

Un ingeniero

Estos profesionales deberán ser contratados para laborar exclusivamente en el desarrollo de las tareas temáticas anteriormente señaladas.

F. RECURSOS

- Bibliografía
- Pasantías en:
 - Institutos y/o Entes de Regulación
 - Agencias de Competencia
- Entrevistas a Operadores (Chile, Argentina)
- Asistencia a:
 - Cursos especializados
 - Seminarios especializados

G. ASIGNACIÓN DE TAREAS

- Conformación de la Comisión de Estudios CLICAC-ERSP
- Crear Subcomisiones por contenido temático
- Confeccionar una Agenda de Trabajo
- Elaborar un cronograma de metas iniciales