

Grandes errores regulatorios

Ronald Fischer
CEA-DII
Universidad de Chile

Octubre 2003

Introducción

La regulación de empresas de servicios enfrenta muchos problemas:

1. Información asimétrica.
2. Captura del regulador y presiones políticas.
3. Cambios tecnológicos.
4. Costo directo de la regulación.
5. Costo indirecto de la regulación sobre la empresa.
6. Errores en normas y leyes.

Estudiaremos ejemplos de estos errores en Chile y su origen en:

1. Sector aguas
2. Sector eléctrico
3. Sector telecomunicaciones, etc

Una regla simple

Antes de decidir regular una actividad, se debe evaluar si:

Los beneficios son menores que los costos

A menudo, es preferible fomentar la competencia.

Facilitar la entrada al mercado, reduciendo costos iniciales.

Alternativamente, asumir imperfección si es pequeña.

Ejemplo 1. *Isapres y excesos de cotización.*

PCS: Una acumulación de errores

En 1997 se licitan 3 bandas de PCS para telefonía móvil.

Objetivo: aumentar competencia en el sector telecoms.

CTC tenía monopolio local, fuerte en LD y móviles.

ENTEL está en problemas si no consigue frecuencia.

SUBTEL no tendrá la competencia que desea.

Tres grandes errores

SUBTEL omite restringir a una compañía por banda.

Amenaza con un castigo excesivo y no graduado:

Multa por no funcionar en día prometido: US\$55 millones y pérdida de frecuencia .

Además

Licita por concurso de belleza

Resultados de la licitación

ENTEL se lleva **dos** frecuencias y promete funcionamiento al 31/12/97.

ENTEL hace **una** sola instalación. (3 bandas)

En Septiembre, cambio de regulador.

31 de Diciembre: PCS no funciona en todas partes.

El dilema del regulador

Si aplica el reglamento, ENTEL pierde concesión, paga multa y **quiebra**.

ENTEL envía **documento notarial** señalando que ha cumplido.

Si ENTEL quiebra, **no** hay competencia en telecoms.

SUBTEL envía documento a Contraloría para que aconsejen.

Contraloría acepta y SUBTEL admite cumplimiento.

El proceso judicial

CTC comienza juicio contra SUBTEL por abandono de deberes.

En 2000, SUBTEL **pierde** en Suprema.

SUBTEL ofrece a CTC y a BellSouth 30Mhz de frecuencias.

Ayuda a reducir la congestión, sin invertir.

Smartcom se opone y posición de SUBTEL es débil.

La comisión antimonopolio

Decide que deben licitarse las frecuencias.

Se entrapa el proceso, pues 15Mhz son **inútiles** para compañías independientes.

Finalmente se licita, 30MHz a CTC, 15 a BellSouth y el Estado obtiene US\$6MM.

¿Cuáles fueron los errores?

Estos problemas tienen dos causas:

- i) **No limitar** el número de frecuencias asignadas a una firma.
- ii) Un castigo demasiado **drástico**.
- iii) Usar concursos de belleza.

Otro caso de castigos

En regulación eléctrica, hay compensaciones en caso de falla de suministro.

Las reciben los clientes cuyo consumo cae en períodos de racionamiento.

Compensación se valora a costo de falla, 5 veces mayor que habitual.

Incentivos a aumentar oferta y reducir demanda \Rightarrow lo que se desea.

Solución elegante al problema de escasez de energía.

Pero existía el Art. 99*bis*.

Art. 99bis original:

Para el cálculo de los déficit originados en situaciones de sequía no podrán utilizarse aportes de generación hidroeléctrica que correspondan a años hidrológicos más secos que aquellos utilizados en el cálculo de precios de nudo.

El resultado?

Implica que cuando hay sequía muy graves, no se pagan compensaciones a clientes regulados sin suministro.

1. Incentivo a invertir en hidroeléctricas
2. Menores precios en años normales
3. Menor seguridad de suministro.

Una elección de país pobre.

El problema **real** del 99bis

Resquicios implican que **nunca** se ha pagado.

Peor: **no está definido** el precio en sequías extremas.

⇒ No hay reducción de demanda.

⇒ No hay incremento de oferta.

Nota: El precio de nudo (clientes regulados) cayó durante la sequía.

El resultado

No está definido **como repartir** el déficit de generación.

No se sirve a clientes regulados, pero contratos con clientes libres son válidos.

Se reduce suministro a clientes regulados y se traspasa a libres.

En abril 99, clientes libres **aumentaban su consumo** mientras ciudades eran **racio-nadas**.

El nuevo 99bis

Siempre se paga compensación:

... , las situaciones de sequía o de fallas de centrales eléctricas que originen un déficit de generación eléctrica que determine la dictación de un decreto de racionamiento , en ningún caso podrán ser calificadas como de fuerza mayor o caso fortuito.

Pero: los déficits se reparten en **forma proporcional** entre generadores.

Incentiva a:

1. Favorece termoeléctricas.
2. Mayores precios en años normales.
3. Mayor seguridad de suministro.

La elección de un país más rico.

Generadoras eléctricas alegan que el nuevo Art. 99bis las disuade de invertir.

¿Tienen razón?

Transición es costosa.

Riesgo para las empresas es muy alto.

Repartición de déficit \Rightarrow externalidad negativa en la inversión.

Tarificación de agua potable

Chile se usa modelo de empresa eficiente:

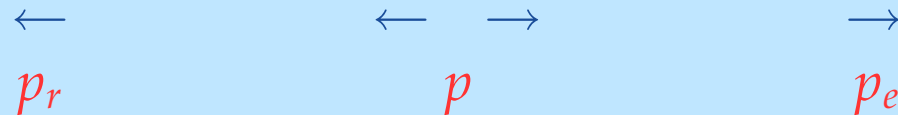
1. Da incentivos a ser eficientes, pero
2. Difícil para el regulador, que tiene poca información.

Se hacen estudios técnicos para modelar empresa eficiente y sus costos.

En distribución eléctrica, empresas y regulador contratan estudios.

Tarifas que resultan se promedian: $p = 1/3p_e + 2/3p_r$.

⇒ Incentivos a mentir para mover el promedio:



Método no produce información: diferencias de un 150 %.

El error de las aguas

Firmas como Chilectra, usan un árbitro para decidir entre ofertas finales del sindicato y empresa:

1. Valores convergen, pues tener *la bala pasada* puede significar que el otro gana.
2. Es riesgoso, pues depende mucho del árbitro.

Aguas: comité de peritos arbitra entre alternativas si hay diferencias.

Tres peritos, pero sólo uno es independiente.

Habían 400 parámetros en discusión.

Problema del perito independiente:

Si una parte tiene *el tejo pasado*, a veces debe aceptar, para no ser acusado de sesgo.

El resultado es un promedio, que incentiva el tejo pasado.

Cargos de acceso (CA)

Una empresa de telecomunicaciones paga **cargos de acceso** a otra por terminar llamadas.

Ley: cargos de acceso regulados de acuerdo a empresa eficiente.

Para CTC (8/00): tramo local (TL)= \$0.148/seg, SLM (TL + CA)= \$.344/seg.

Rivales no tienen TL regulado.

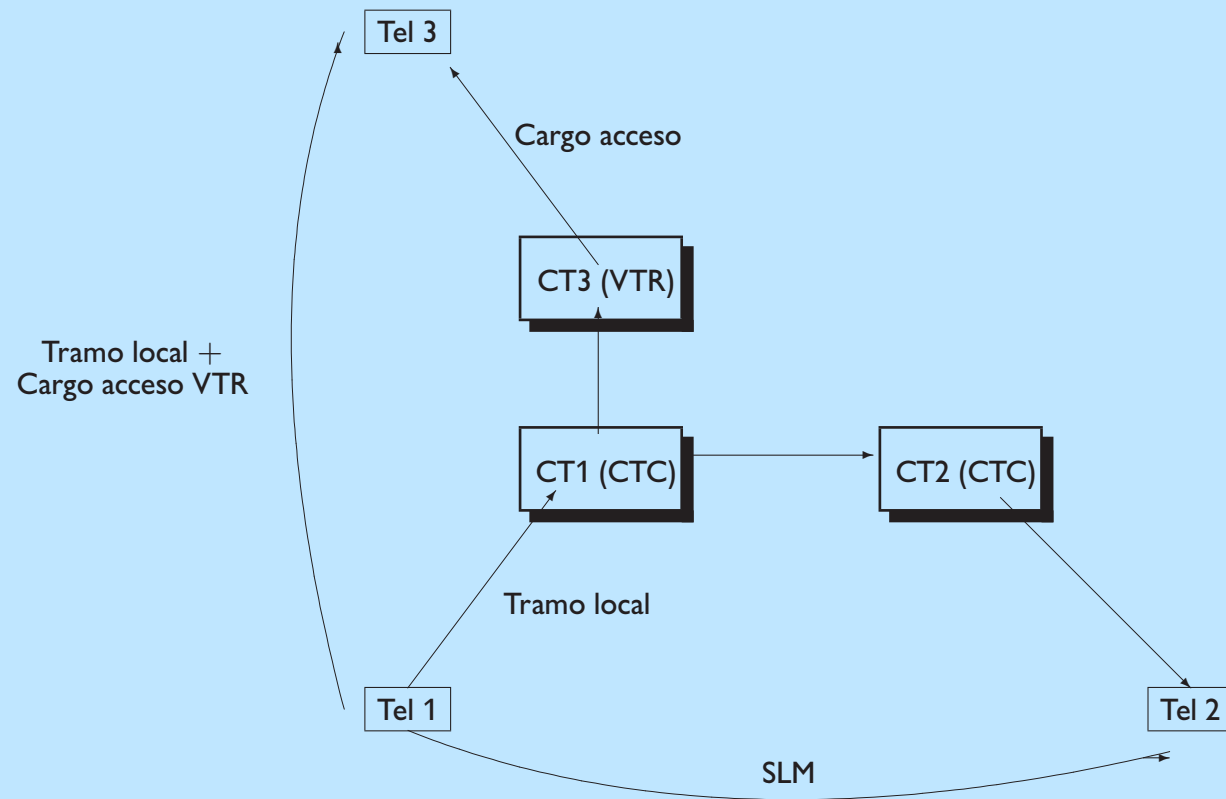


Figura 1: Tramo local y cargo de acceso

El problema

Llamar de CTC a VTR cuesta: $TL(CTC)+CA(VTR)$.

Llamar de VTR a CTC cuesta: $TL(VTR)+CA(CTC)$.

Pero: $CA(VTR) > CA(CTC)$.

Con tráfico balanceado CTC debe pagar a VTR:

$$\text{Tráfico} \times \Delta CA > 0$$

Cientes: si valoran más llamadas de salida (entrada), prefieren VTR (CTC).

Los clientes más rentables son los que llaman de salida.

⇒ **A VTR siempre le conviene un CA alto.**

Atrae clientes más rentables y recibe subsidio de CTC.

Actualmente VTR tiene un CA alto, no regulado.

Regulación por empresa eficiente \Rightarrow CA alto.

Monopolio debe subsidiar empresa ineficiente.

No se compara ineficiencia regulatoria contra ineficiencia de inversión bajo competencia

Problema:

Regulación chilena está pensada para mercados monopólicos.

El caso de los Riles...

Concesiones sanitarias consideradas un éxito, pero olvidan riles.

Riles: Residuos industriales líquidos.

Mercado de pre-tratamiento **potencialmente competitivo**.

Diseño regulatorio y de concesión impide la competencia.

Tratamiento de riles no regulado

- Empresa **no** tiene precios regulados de tratamiento de riles.
- Empresa **decide** estándares de salida de proceso de pretratamiento.
- Empresa **tiene** información de clientes.
- \Rightarrow Imposible competir.

Similar al caso de Transelec: no se aprende de los errores.

Conclusiones y recomendaciones

Leyes bien diseñadas: detalles pueden crear desastres.

No regular a menos que no existan alternativas: competencia es mejor.

Promover la competencia, reducir barreras, sin subsidiar.

Estudiar con cuidado los incentivos creados.

No crear regulación a la rápida.