

Diseño Regulatorio en Materia de Protección de la Competencia (Subastas)

**David Harbord
Market Analysis Ltd, Oxford
www.market-analysis.co.uk**

**Perspectivas del Derecho a la Competencia en
Colombia: XX Años del Decreto 2153 de 1992
Cartagena 2 August 2012**

Contexto: ¿Porqué la regulación económica?

1. La política de competencia se aplica a los mercados en general e implica la intervención *ex post* cuando surgen problemas, como la colusión, abuso de posición dominante, fusiones y restricciones verticales, etc.
2. La regulación económica se aplica en principio a los monopolios naturales – industrias y mercados en donde seria ineficiente tener dos proveedores que compiten entre si.
3. Por ejemplo, las redes de transporte y distribución de la electricidad y el gas, redes fijas de telecomunicaciones (aunque ahora hay competencia con cable, redes celulares) y suministro de agua.
4. Hay otros servicios regulados para servicios de “cuello de botella”, p.ej. tarifas de terminación de llamadas por celulares, y centrales de operación obligada en el sistema eléctrico.
5. Por último, algunos servicios están regulados por una percepción de fallo de mercado – mercados de capacidad eléctrica y para emisiones de CO2.



Regulación y Subastas

1. El método tradicional es la regulación o control de precios y/o ingresos para delimitar la rentabilidad.
2. Los controles de precios están basados normalmente en modelos complejos que estiman los costos de la red y de servicios a largo plazo, dejando un margen razonable para el inversor.
3. El proceso toma mucho tiempo, es contencioso y en el mejor de los casos lleva a respuestas aproximadas.
4. Desde los años 90, las autoridades de regulación utilizan más y más subastas en las que se puede promover la competencia, mejorar las señales de precio y hacer a los mercados más transparentes.
5. En muchos casos, las subastas pueden definir precios que reflejan las condiciones del mercado, evitando así problemas de modelización de costos.
6. En donde las subastas pueden jugar este papel; estas facilitan el difícil y a veces imposible trabajo del regulador.

Regulación y Ejemplos de Subastas

1. Subastas para vender los derechos de uso de la red de transporte de gas (puntos de entrada) en el Reino Unido, y para construir nueva capacidad de la red.
2. Subastas para construir nueva capacidad de transmisión eléctrica en el Brasil y para fijar precios en contratos de 20 años (también tarifas a 20 años para promover nueva capacidad de generación renovable).
3. Subastas “virtuales” de centrales de generación para delimitar/mitigar el poder de mercado de los grandes incumbentes en los mercados energéticos (Francia) y para fijar los precios de los nuevos entrantes.
4. Mercados para energía “firme” (Colombia, Brasil, EEUU, España...) para resolver un “fallo de mercado” y fijar pagos de capacidad.
5. Mercados de gas en donde se considera que los grandes incumbentes tienen demasiado poder de mercado (programas de “gas release” en Europa y Colombia).

Muchos más ejemplos (p.ej. Subastas para permisos de emisión de CO₂), haciendo que las subastas sean una parte importante de la regulación económica. **Los detalles cuentan mucho en el diseño de la subasta.**

Mercado colombiano de energía eléctrica firme

1. En muchos mercados de electricidad liberalizados, la preocupación es que los incentivos de rentabilidad resultarán en una insuficiente capacidad para cubrir los déficits periódicos y la demanda en horas punta.
2. “Los fallos de mercado” o el problema de insuficiencia de ingresos (“missing money”): los topes de precio en los mercados a corto plazo significan que puede no ser rentable la inversión en plantas que funcionan sólo en horas punta.
3. La solución adaptada en los EEUU y muchos países latinoamericanos es la organización de mercados de capacidad a largo plazo – en donde los reguladores promueven la inversión en las plantas que se prevén como necesarias a través de pagos de capacidad para todos los generadores.
4. Pueden organizar subastas periódicas para: (i) comprar nueva capacidad para cubrir las proyecciones de demanda punta, y (ii) fijar los pagos de capacidad para la generación existente.
5. En Colombia, la CREG utiliza las subastas para. (i) asegurar la suficiente “energía firme” y cubrir la demanda en los períodos del Niño, y (ii) establecer el “cargo por confiabilidad” pagado a todos los generadores.

Subastas para la energía firme en Colombia, 2008

1. La CREG organizó en mayo y junio de 2008 dos subastas para nueva capacidad
2. Una subasta de reloj descendiente (DCA) para proyectos a menor plazo (menos de 5 años) y una subasta aparte, en oferta sellada y cerrada, para inversiones a mayor plazo (desde 2014).
3. La primera subasta DC debía cubrir la demanda excedente desde diciembre de 2012 hasta diciembre de 2013, y asignó “obligaciones de energía firme” (OEF) hasta diciembre de 2032.
4. Comenzó con la oferta de 10 nuevas centrales y terminó después de 6 rondas, con 3 nuevas centrales.
5. El “reloj” de la subasta empezó con un precio de reserva de \$26.00/MWh y bajó en incrementos de \$2.
6. Estableció un precio de energía firme de \$13.998/MWh para los recursos a corto plazo. Este precio se utilizó en posteriores subastas para proyectos a largo plazo.

Subastas para la energía firme en Colombia, 2008

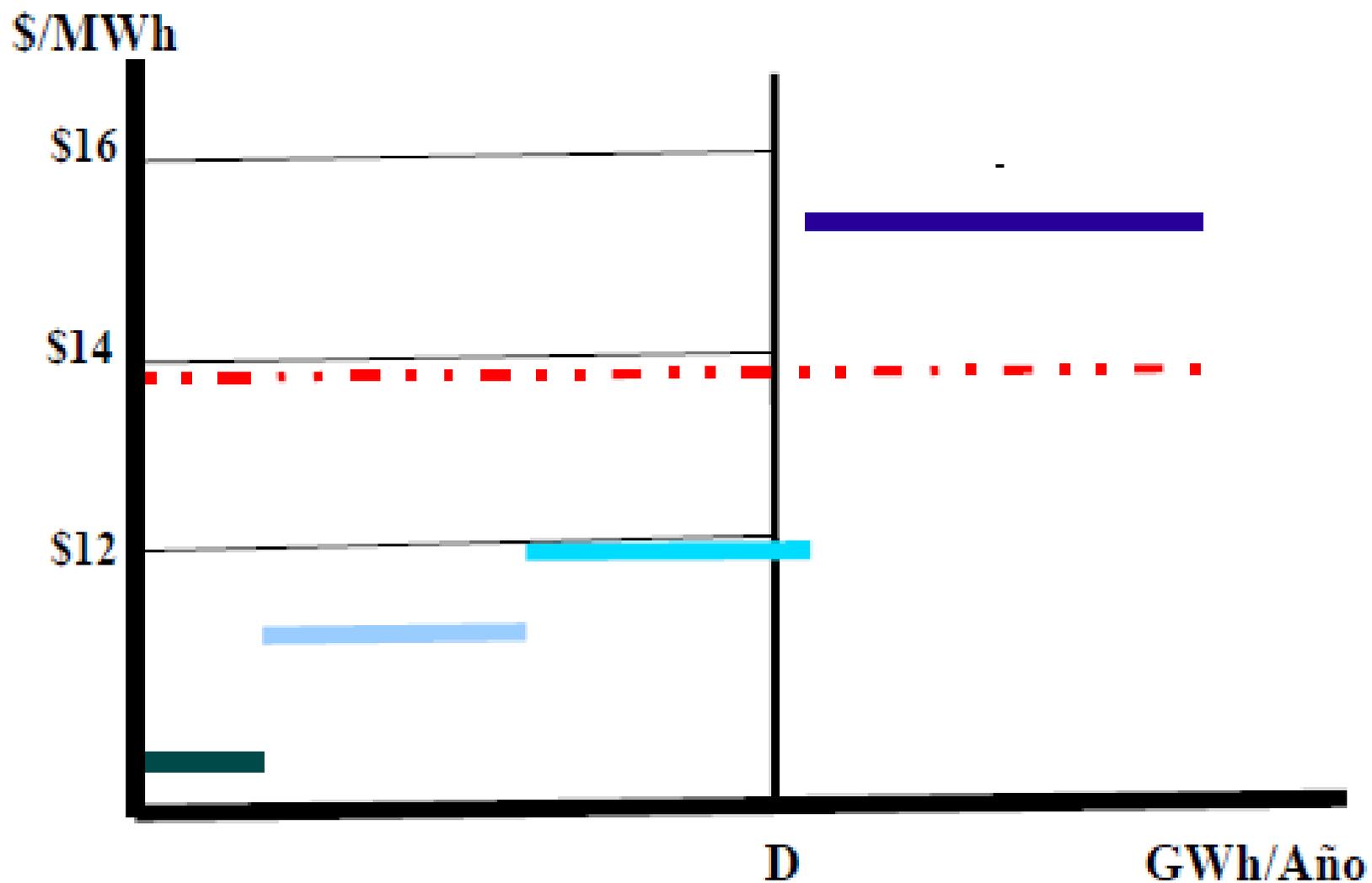
Gandadores en mayo 2008 DCA

Generator companies	Power Plant Projects	Technologies	Location	Power	OEF [GWh ano]	Commitment period [years]
ISAGEN	Amoyá	Hydroelectric	Tolima	78 MW	214	20
GECELCA	Gecelca III	Coal	Córdoba	150 MW	1.117	20
POLIOBRAS	Termocol	Liquid fuels	Atlántico	201,6 MW	1.678	20

Subastas para la energía firme en Colombia, 2008

1. El problema en la subasta DCA fue la información: los ofertantes recibieron datos sobre el excedente de oferta después de cada ronda, con lo que podían ver cuando una retirada unilateral de capacidad podía terminar la subasta al precio actual.
2. Esto ocurrió en la sexta ronda, por lo que la subasta terminó en la primera ronda en la que un ofertante se volvió crucial, o “pivotal” (y por lo tanto a un precio por encima del competitivo).
3. La información dada a los ofertantes es una **variable clave** en el diseño de las subastas.
4. Una mayor información puede conducir a una mejor determinación del precio (“price discovery”), i.e. permite a los ofertantes aprender acerca del valor de ganar, estudiando las ofertas de los demás.
5. Pero, una mayor información también aumenta las oportunidades de una manipulación estratégica y/o colusión.
6. Recomendamos una subasta cerrada y sellada, o proveer información sobre la oferta total después de cada ronda.

Últimas rondas en la DCA - 2008



Subasta para servicios de alimentación

1. En febrero de 2011, la INPEC mantuvo simultáneamente subastas cerradas y selladas para la provisión de servicios alimentarios para 125 cárceles colombianas.
2. Las características de esta subastas fueron:
 - Para cada item de cada prisión, la INPEC fijó un precio máximo (de reserva).
 - Para cada item, el ganador fue quien se acercó más al **promedio** de todas las ofertas, incluyendo (al menos una vez) el precio máximo permitido (de reserva).
3. Las subastas “promedio” como estas son muy frecuentemente usadas en Italia y en los EEUU. La razón es el temor de que la oferta más baja no sea factible.
4. Pero estas ofertas: (i) tienen características de equilibrio bastante malas; (ii) facilitan las maneras de colusión que las subastas estándares no lo permiten; y (iii) dificultan el que los ofertantes menos sofisticados puedan saber como ofertar.
5. En particular, cuando hay 3 ó 4 ofertantes, una coalición de 3 puede garantizar el que ganen siempre.

Ofertas en la subastas para servicios de alimentación en las cárceles de Colombia

Public Procurement Auction in Colombia

LOT		PERCENT BID	AVERAGE	DIFF AV	SCORE
LOT 1	PO	100%	96,0177%		
	A	97,8966%		0,02	49,02
	B	93,0871%		0,03	48,47
	C	93,0871%		0,03	48,47
LOT 2		PERCENT BID	AVERAGE	DIFF AV	SCORE
	PO	100%	97,9164%		
	A	95,0037%		0,03	48,51
	B	95,0037%		0,03	48,51
	C	97,5091%		0,00	49,79
OTHER	99,9818%		0,02	48,95	
LOT 3		PERCENT BID	AVERAGE	DIFF AV	SCORE
	PO	100%	97,1937%		
	A	92,8972%		0,04	47,79
	B	97,8861%		0,01	49,64
	C	92,8972%		0,04	47,79
OTHER	99,4818%		0,02	48,82	

Ofertas en la subastas para servicios de alimentación en las cárceles de Colombia

Public Procurement Auction in Colombia

LOT 1		PERCENT BID	BIDS (COP)	AVERAGE	DIFF AV	SCORE
	PO	100%	449.576.719	431.673.225		
	A	97,8966%	440.120.322		8.447.096,97	49,02
	B	93,0871%	418.497.930		13.175.295,33	48,47
	C	93,0871%	418.497.930		13.175.295,33	48,47
LOT 2		PERCENT BID	BIDS (COP)	AVERAGE	DIFF AV	SCORE
	PO	100%	3.362.752.015	3.292.685.385		
	A	95,0037%	3.194.738.836		97.946.549,29	48,51
	B	95,0037%	3.194.738.836		97.946.549,29	48,51
	C	97,5091%	3.278.989.225		13.696.160,31	49,79
	OTHER	99,9818%	3.362.141.385		69.455.999,63	48,95
LOT 3		PERCENT BID	BIDS (COP)	AVERAGE	DIFF AV	SCORE
	PO	100%	2.799.134.593	2.720.582.833		
	A	92,8972%	2.600.316.775		120.266.058,00	47,79
	B	97,8861%	2.739.963.417		19.380.584,00	49,64
	C	92,8972%	2.600.316.775		120.266.058,00	47,79
	OTHER	99,4818%	2.784.630.845		64.048.012,00	48,82

Subastas para servicios alimentarios

1. Cuando hay 4 ofertantes, una coalición de 3 de ellos puede siempre garantizar la oferta que gane con ofertas tales como: (96,96,98), (95,95,97.5),
2. Cuando no hay colusión, el unico equilibrio es que todos ofertan 100% del precio máximo: entonces esa estrategia colusiva funciona tambien cuando hay mas ofertantes.
3. Otras subastas de tipo “oferta promedio” en Colombia, Italia y los EEUU han llevado a problemas similares.
4. Ilustra la importancia de un buen diseño de la subasta.
5. En este caso, los ofertantes tenían mas de 20 años de experiencia en la industria, por lo que no hubo que preocuparse por la falta de viabilidad de ofertas (ofertas temerarias).
6. Existen mejores soluciones para este tema, por ejemplo la pre-qualificación y garantías de rendimiento.



Conclusiones

1. Los reguladores y otras autoridades del gobierno utilizan cada vez más las subastas, como mecanismo de mercado, para tomar decisiones.
2. El buen diseño de la subasta es crucial. Este es un proceso de aprendizaje.
3. Las subastas deberían ser lo más simples y transparentes posibles, con provisiones que obligan a los ofertantes a cumplir con sus compromisos (sin renegociaciones *ex post*).
4. En algunos casos (como de la CREG), pequeños cambios pueden mejorar la subasta mucho. En otros casos, cambios más importantes pueden ser necesarios.
5. Si la preocupación es que la competencia en el precio conduce a malos resultados, es mejor no utilizar subastas. En este caso, sería mejor una adjudicación basada en criterios de calidad.