

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2015)10

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

21-Aug-2015

Spanish - Or. English

DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE

DAF/COMP/LACF(2015)10
Unclassified

LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)
FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA

Sesión II - Midiendo el impacto de la Abogacía de la competencia en América Latina y el Caribe

-- Contribución de Perú --

23-24 de septiembre 2015, Montego Bay, Jamaica

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Perú PARA SU DEBATE en la Sesión II del Foro Latinoamericano de Competencia que se llevará a cabo los días 23 y 24 de septiembre de 2015 en Jamaica.

Contacto: Mario UMAÑA, Especialista en comercio y competencia, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Tel: +1 (202) 623-3256, Correo electrónico: mariou@iadb.org.

JT03380941

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA



23-24 de septiembre de 2015 • Montego Bay • Jamaica

Sesión II - Midiendo el impacto de la Abogacía de la competencia en América Latina y el Caribe

ABOGACÍAS DE LIBRE COMPETENCIA. LOS CASOS DE LOS SERVICIOS NOTARIALES EN EL PERÚ Y DEL SERVICIO DE EXAMEN PRÁCTICO DE MANEJO EN LA REGIÓN LIMA

-- CONTRIBUCIÓN DE PERÚ --

1. Introducción

1. Las abogacías de la competencia tienen como objetivo la realización de recomendaciones tanto a autoridades públicas como a agentes privados para que en su ámbito de acción adopten medidas conducentes al desarrollo de mercados competitivos. Para ello, se identifican los factores que pueden limitar la competencia dentro de los mercados analizados.

2. La presente contribución del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) incluye una breve descripción de la metodología, los resultados y los canales de difusión utilizados en el desarrollo de las abogacías sobre el mercado de servicios notariales en el Perú y el mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima en materia de libre competencia realizadas durante el año 2014¹.

2. Metodología y uso de herramientas económicas

3. En general, la teoría de la organización industrial y del derecho de la competencia han sido los marcos teóricos base empleados para el desarrollo de las abogacías de la competencia del Indecopi, complementado con un análisis cualitativo y cuantitativo de la información que se recabe.

¹ Abogacía en el mercado de servicios notariales en el Perú disponible en: http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/ABOG_001_2014_ST_CLC/ABOG_001_2014_ST_CLC.pdf

Abogacía en el mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima disponible en: http://www.indecopi.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/par/ABOG_002_2014_ST_CLC/ABOG_002_2014_ST_CLC.pdf

4. En el desarrollo de las abogacías del Indecopi, se determina en primer lugar el o los mercados referentes que serán objeto de estudio debido a los potenciales problemas de competencia que estarían presentando. Asimismo, se identifican los principales agentes económicos y grupos de interés presentes en él y el marco normativo vigente. En este proceso, se hace uso intensivo de datos estadísticos que permitan caracterizar el mercado y su evolución a través del tiempo.
5. Posteriormente, se describen las principales características para determinar la dinámica competitiva existente. Luego, se identifican los elementos o factores (barreras) de tipo legal, económico o estratégico que pueden restringir la competencia tomando en cuenta las características particulares de la oferta y demanda. Por último, se realizan recomendaciones a las autoridades públicas como a agentes privados pertinentes a fin de levantar las restricciones a la competencia identificadas.
6. Adicionalmente, las abogacías pueden incluir un análisis del posible resultado que tengan las medidas propuestas por la autoridad de competencia. Para ello, se suele utilizar técnicas econométricas para estimar dichos resultados. Al respecto, la disponibilidad de información cuantitativa resulta un aspecto esencial en esta etapa en la medida que la falta de datos relacionados al precio u otras características del mercado investigado puede limitar la realización de este tipo de análisis.
7. En nuestro caso, una forma de abordar este problema fue realizando el levantamiento de información a partir de encuestas a los agentes económicos, que aplicamos en la abogacía del mercado de servicios notariales donde se analizó el impacto del potencial ingreso de nuevas notarías sobre el precio de los principales servicios notariales². Debido a la falta de información sobre el precio de dichos servicios, se aplicó una encuesta empleando el método del “consumidor oculto” a una muestra de notarías a nivel nacional para consultar los precios de los servicios notariales.
8. La base teórica empleada para esta evaluación se basó en los desarrollos teóricos de los modelos de diferenciación horizontal propuesto por Hotelling (1929)³ y posteriormente por D’Aspremont et al. (1979)^{4,5}, que consideraron costos de transporte cuadráticos. Los modelos econométricos estimados en nuestro análisis consideraron como variable endógena el precio de cada servicio (siete en total) y como variables exógenas: el número de notarios en el área analizada, la distancia con la notaría más cercana, la

² Documento de Trabajo N° 001-2014/GEE “Relación entre el Número de Rivaless y el Precio: El Caso de los Servicios Notariales” disponible en:

<http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/0/ger/docstrabajo/DocTrabN01-2014.pdf>

³ HOTELLING, H. (1929). Stability in competition. The Economic Journal Vol. 39, N°153, pp. 41-57. Disponible en: <http://people.bath.ac.uk/ecsjgs/Teaching/Industrial%20Organisation/Papers/Hotelling%20-%20Stability%20in%20Competition.pdf>

⁴ D'ASPROMONT, C., J. GABSZEWICS y J.-F. THISSE (1979). On hotelling's “Stability in competition”. Econometrica Vol. 47, N° 5, pp. 1145-1150. Disponible en: http://www.stern.nyu.edu/networks/phdcourse/DAspremont_Gabszewicz_Thisse_On_Hotellings_Stability_in_Competition.pdf

⁵ La metodología consideró los siguientes supuestos sobre el comportamiento del mercado en el corto plazo: (i) las notarías poseen costos idénticos dentro de un mismo ámbito geográfico; (ii) el servicio ofrecido es homogéneo; (iii) la competencia se da vía precios; (iv) no existe inversión en publicidad; (v) las localizaciones de los notarios son fijas; (vi) la entrada es exógena; y (vii) un notario solo puede tener una notaría, es decir no existen marcas. Conviene señalar que los supuestos considerandos se basan en las características del mercado de servicios notariales.

reputación medida en años de operación de la notaria y otras variables para controlar las diferencias económicas y demográficas del área donde la notaria realiza su actividad⁶.

3. Identificación de factores que limitan la competencia y recomendaciones a grupos de interés

9. Las abogacías son instrumentos útiles para identificar los elementos o factores que limitarían la libre competencia. A continuación detallaremos brevemente los resultados de las dos abogacías de la competencia desarrolladas por el Indecopi.

10. En la abogacía sobre el mercado de servicios notariales en el Perú se identificó que los elementos que restringen la competencia son de carácter legal. Los elementos identificados son:

- el establecimiento de un número mínimo de plazas notariales determinadas por el Consejo del Notariado en función a la densidad poblacional dentro de cada provincia;
- la exigencia de que las plazas notariales deban ser convocadas a concurso por los colegios de notarios en primera instancia, por el Consejo del Notariado en caso que este no lo hiciera o por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) en caso de que el segundo tampoco lo hiciera;
- la exigencia de que dos de los cinco miembros que integran el Consejo del Notariado formen parte de los colegios de notarios, comprometiendo su independencia;
- la exigencia de que dos de los cinco miembros que conforman el Jurado Calificador del concurso público de méritos para el ingreso de nuevos notarios formen parte de los colegios de notarios, comprometiendo su independencia;
- la introducción de un control de precios máximos para el cobro de los servicios notariales mediante la Ley 26741; y,
- la prohibición del uso de toda clase de publicidad por cualquier medio de comunicación.

11. Por otro lado, se estimó que la falta de ingreso de notarios generaría efectos negativos sobre los precios de los servicios notariales. Al respecto, nuestro análisis empírico señala que el ingreso de un competidor adicional en la jurisdicción de un conjunto de notarios reduciría el precio de los servicios notariales entre un 1,7% y un 7,9%.

12. En la abogacía del mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima también se identificaron elementos de carácter legal que restringen la competencia, donde la principal restricción consiste en la negativa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) de otorgar permisos para la operación de nuevos Centros de Evaluación y en la falta de iniciativa de la referida autoridad para convocar a concurso público el ingreso de nuevos agentes económicos al mercado. Asimismo, elementos adicionales que podrían dificultar el ingreso de nuevos competidores al mercado son:

⁶ La estimación del modelo se realizó por mínimos cuadrados ordinarios calculando errores estándar robustos a la correlación espacial de errores estimados por el método bootstrap. Además se probó la robustez de los resultados controlando por la posible presencia de sesgo de selección, debido al método utilizado en la recopilación de la información de precios, utilizando el enfoque propuesto por Heckman (1979); y por la endogeneidad que podría generarse entre la distancia a la notaria más cercana y los elementos no observables que afectan al precio de los servicios notariales utilizando el enfoque de variables instrumentales.

- la prohibición de que los Centros de Evaluación tengan también Escuelas de Manejo;
- la prohibición de que los postulantes puedan tramitar la emisión de su licencia de conducir en cualquier Gobierno Regional y, por tanto, puedan rendir el examen práctico de manejo en cualquiera de los Centros de Evaluación autorizados por los Gobiernos Regionales; y,
- el requisito de que el examen de manejo deba ser efectuado en un circuito vial cerrado de uso exclusivo, en lugar de usar la vía pública, lo que eleva el costo de ingreso para nuevos Centros de Evaluación.

13. A partir de la identificación de los elementos que restringen la competencia, las abogacías permiten realizar recomendaciones para generar un entorno más competitivo. En este sentido, el Indecopi busca conocer también, como parte de su análisis, la percepción de las autoridades públicas y agentes económicos, que conformen el grupo de interés destinatario de la abogacía, sobre las recomendaciones y acciones que se sugiere aplicar para corregir los problemas de competencia identificados en el mercado.

14. En el mercado de servicios notariales se realizaron recomendaciones al Minjus, al Congreso de la República y a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos sobre la adopción de medidas destinadas a levantar gradualmente las barreras tales como:

- incorporar un criterio de tráfico comercial o actividad económica para la determinación del número mínimo de plazas por provincia;
- derogar la disposición que faculta a los colegios de notarios a convocar a concursos públicos de méritos para el ingreso a la función notarial;
- eliminar la intervención de los notarios en la conformación del Consejo del Notariado y en el Jurado Calificador para brindarles independencia;
- la supresión del establecimiento de precios máximos para el cobro de los servicios notariales;
- eliminar la prohibición del uso de publicidad por los notarios;
- implementar un Registro de Información sobre la calidad del servicio notarial que reporte datos sobre las principales faltas e infracciones cometidas por los Notarios y sea publicado para conocimiento de los consumidores mejorando la competencia entre notarios; y,
- a largo plazo eliminar gradualmente el esquema de número mínimos de plazas notariales por provincia y los concursos públicos como condiciones para el ingreso a la función notarial estableciendo un sistema de libre acceso a la función notarial.

15. Por su parte, en el mercado de servicio de examen práctico de manejo se recomendó al MTC, a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Gobierno Regional Lima Provincias la adopción de medidas destinadas a levantar las barreras, tales como:

- optar por un sistema de autorización para la entrada de nuevos Centros de Evaluación al mercado o establecer un mecanismo de competencia por el mercado, a través de concurso público;
- permitir que los Centros de Evaluación tengan también Escuelas de Manejo;

- que los postulantes puedan tramitar la emisión de su licencia de conducir en cualquier Gobierno Regional; y,
- que el examen de manejo pueda ser efectuado en la vía pública.

4. Difusión de las abogacías

16. Para la difusión de los resultados y recomendaciones de las abogacías de la competencia, Indecopi utilizó dos canales: (i) envío de la abogacía a las autoridades pertinentes, y (ii) difusión de las abogacías a la ciudadanía a través de medios de prensa. Asimismo, el Indecopi realizó acciones de seguimiento y coordinación con los agentes receptores de las recomendaciones de las abogacías con el fin de obtener una respuesta por parte de los mismos.

17. Respecto al primer canal, Indecopi publicó en su página web⁷ las abogacías y remitió los documentos a las autoridades involucradas en cada mercado. Así, la abogacía en el mercado de servicios notariales en el Perú fue remitida al Minjus, al Congreso de la República y a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos; mientras que la abogacía en el mercado del servicio de examen práctico de manejo en la Región Lima fue remitida al MTC, a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Gobierno Regional Lima Provincias. Además, ambas abogacías fueron remitidas a la Presidencia del Consejo de Ministros.

18. En relación al segundo canal, Indecopi convocó a una conferencia de prensa el 3 de marzo de presente año con la finalidad de exponer los principales resultados de las abogacías de la competencia. En esta conferencia se expusieron las actuales características de la competencia de los mercados evaluados y los elementos que restringen la competencia, especialmente de los relacionados con el marco normativo.

19. Con el objetivo de incrementar el impacto de las abogacías, se invitó a diversos medios de comunicación entre los cuales asistieron: Diario El Peruano, Revista Semana Económica, Diario El Comercio, y Radio Programas del Perú. Para que el mensaje fuera transmitido de manera adecuada a la ciudadanía, el Indecopi utilizó un lenguaje fluido y menos técnico, enfocándose en aquellos elementos de fácil comprensión a la hora de señalar el análisis realizado y las recomendaciones propuestas.

20. Esta conferencia derivó en notas de prensa publicadas por importantes medios de comunicación, como los diarios El Comercio⁸ y Gestión⁹, en las que se transmitían los principales hallazgos de las investigaciones y las recomendaciones que Indecopi realizó a las autoridades involucradas en el mercado.

21. Por último, como se indicó, Indecopi realizó una serie de acciones de coordinación con los distintos agentes receptores de las recomendaciones de las abogacías. En particular, Indecopi se reunió con el Decano del Colegio de Notarios de Lima y con el Presidente de la Junta de Decanos de Colegios de Notarios del Perú, con el MTC y con el Minjus entre marzo y junio de este año donde se expusieron los resultados de las abogacías y las principales propuestas de reformas normativas.

⁷ En la página web del Indecopi se publicaron las abogacías en la siguiente dirección: http://www.indecopi.gob.pe/0/modulos/PAR/PAR_ListarArchivos.aspx?PFL=2&GRU=205&VALTEM=0

⁸ El Comercio “Indecopi pide mayor competencia en exámenes de manejo en Lima”. El comercio. Lima, 4 de marzo de 2015. Consulta: 20 de julio de 2015 <http://elcomercio.pe/economia/peru/indecopi-pode-mayor-competencia-examenes-manejo-lima-noticia-1795262>

⁹ Gestión “Indecopi propone cambios a normas que rigen servicios notariales y de exámenes de manejo”. Gestión. Lima, 3 de marzo de 2015. Consulta: 20 de julio de 2015 <http://gestion.pe/economia/indecopi-propone-cambios-normas-que-rigen-servicios-notariales-y-examenes-manejo-2125068>