

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO MARCO DE ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO (REMA) DE OSITRAN

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 014-2003-CD-OSITRAN, posteriormente modificado por Resoluciones de Consejo Directivo N° 054-2005 y N° 006-2009-CD-OSITRAN fue aprobado el Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público (REMA) de OSITRAN, el cual establece normas básicas referidas al acceso a la infraestructura de transporte de uso público, estableciendo los procedimientos correspondientes.
2. El REMA define en su artículo 7° al Acceso como el derecho que tiene un usuario intermedio a utilizar una facilidad esencial como recurso necesario para brindar servicios esenciales que se integran a la Cadena Logística. En tal sentido, el REMA regula el fenómeno económico relativo a la insustituible utilización de las facilidades esenciales por parte de los Usuarios Intermedios para la prestación de servicios considerados esenciales.
3. Los servicios esenciales son definidos por el artículo 10° del REMA como aquellos cuya provisión requiere la utilización de una facilidad esencial y que permite completar la cadena logística del transporte de carga o pasajeros en una relación origen - destino, debiendo entenderse el término "cadena logística" como el conjunto de organizaciones y procesos, integrados en una relación de origen - destino, con el objeto de proveer servicios de abastecimiento y distribución de mercancías y/o traslado de pasajeros, que busca optimizar la utilización de los diversos medios de transporte y tipos de infraestructura de transporte (artículo 3 del REMA). El listado de servicios esenciales se encuentra en el Anexo 2 del REMA de acuerdo con cada tipo de infraestructura (aeropuertos, puertos y vías férreas)
4. Por su parte, la facilidad esencial es definida en el artículo 9° del REMA como aquella instalación o infraestructura de transporte de uso público o parte de ella, que cumple con las siguientes condiciones:
 - a) Es administrada o controlada por un único o un limitado número de Entidades Prestadoras.
 - b) No es eficiente ser duplicada o sustituida;
 - c) El acceso a ésta es indispensable para que los Usuarios Intermedios realicen las actividades necesarias para completar la cadena logística del transporte de carga o pasajeros en una relación origen - destino.
5. El REMA contempla un conjunto de reglas de procedimiento para obtener acceso a las facilidades esenciales, que se distinguen en función de la modalidad en que se logra dicho acceso. En este sentido, el REMA contempla que el acceso a dichas facilidades esenciales para la prestación de Servicios Esenciales se puede realizar mediante las siguientes modalidades:
 - a) Negociación Directa
 - b) Subasta
 - c) Mandato de acceso



6. En relación al mecanismo de subasta, el artículo 77 del REMA señala que el mismo tiene como objetivo asignar la infraestructura escasa mediante un procedimiento transparente y público, a fin de determinar a aquel usuario o usuarios intermedios a los que la Entidad Prestadora brindará acceso a las facilidades esenciales, al haber formulado la mejor o mejores ofertas de acuerdo al procedimiento de evaluación establecido en las Bases. El procedimiento de acceso bajo esta modalidad se encuentra contemplado en el capítulo 4 del Título III del REMA (artículos 77 a 96).
7. El REMA establece además, los criterios para elaborar bases de la subasta, los requisitos que deben cumplir los postores para presentar sus propuestas, reglas de la subasta, el contenido de las bases, el procedimiento para la subasta, entre otros aspectos.
8. Cabe indicar que el mecanismo de subasta ya ha sido aplicado en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (rampa) y su aplicación fue planteada en el Primer Grupo de Aeropuertos de Provincia del Perú para la facilidad esencial de Planta de Combustible, habiéndose presentado una problemática particular, en tanto que el Concesionario solicitaba la realización de una subasta “empaquetada”, mecanismo que no ha sido contemplado en la normativa antes citada.
9. Por otro lado, también se observa que la política del Estado en los últimos años ha estado orientada a concesionar la infraestructura aeroportuaria de manera empaquetada, lo cual permite aprovechar las economías de escala. Dicha política se observa con la concesión del primer paquete de aeropuertos regionales a la empresa concesionaria Aeropuertos del Perú S.A. (AdP)¹, en el año 2010; y la concesión del segundo paquete de aeropuertos regionales a la empresa concesionaria Aeropuertos Andinos del Perú S.A. (AAP).²
10. Asimismo, el gobierno ha anunciado que se está alistando la entrega en concesión de un tercer paquete de aeropuertos de provincia, conformado por los aeropuertos de Jauja (Junín), Huánuco y Jaén (Cajamarca).
11. La política aplicada por el Estado en la concesión de infraestructura aeroportuaria puede ser replicada en el acceso a algunas facilidades esenciales con el fin de generar economías de escala en esos mercados. Para ello se ha revisado estudios teóricos y empíricos a fin de analizar los costos y beneficios de llevar a cabo este mecanismo de acceso tal como se explica a continuación.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

12. Como se señaló en la sección precedente, la teoría económica considera viable la venta de un número determinado de bienes producidos por un monopolio mediante subastas empaquetadas, con el objetivo de incrementar la competencia en las pujas y generar mayores ingresos.
13. Los trabajos teóricos reseñados, por ejemplo, establecen que las subastas empaquetadas serán más convenientes para los monopolios cuando el número de potenciales compradores sea bajo, independientemente de la estructura que tomen las valoraciones por los bienes que forman el

¹ Dicho paquete está conformado por 12 aeropuertos de la zona norte y centro del país: Tumbes, Piura, Cajamarca, Anta, Chachapoyas, Cuzco, Arequipa, Ica, Ayacucho, Tarma, Huancayo, Chiclayo, Trujillo, Pisco.

² Este paquete está conformado por cinco aeropuertos de la zona sur del país. Arequipa, Ayacucho, Juliaca, Puerto Maldonado, Tacna.



paquete. Los trabajos empíricos, por su parte, añaden al hallazgo anterior el hecho que los bienes muestren algún grado de complementariedad desde el punto de vista de la demanda.

14. Con el objetivo de incorporar las principales conclusiones de la literatura económica en la propuesta de modificación del REMA, es necesario analizar algunos aspectos desarrollados en las teorías de las subastas empaquetadas.
15. En primer lugar, el tipo de subastas analizadas en la sección precedente corresponden a una estrategia de empaquetamiento puro, es decir, todos los bienes materia de la subasta se empaquetan y se venden en conjunto, no permitiéndose ofertas individuales por los bienes que conforman el paquete (empaquetamiento mixto). Cabe resaltar que la decisión de empaquetar los bienes se toma ex ante, es decir, el monopolista determina el paquete a subastar antes de realizarse la subasta.
16. Dada la problemática referida en la Sección II del presente informe, el objetivo de la modificación del REMA es posibilitar la asignación de los derechos de acceso a determinadas facilidades esenciales en aquellas concesiones que administran múltiples infraestructuras, sin perder de vista los objetivos de eficiencia que rigen la intervención regulatoria del OSITRAN. En ese sentido, el empaquetamiento puro es la estrategia más indicada para garantizar el cumplimiento de estos objetivos.
17. Es necesario señalar, en relación al empaquetamiento mixto o subastas combinatorias, que los estudios empíricos analizados anteriormente presentan evidencia contradictoria. De esta manera, mientras que Subramanian y Venkatesh señalan que las subastas combinatorias podrían generar mayores beneficios en presencia de pocos potenciales compradores y de bienes fuertemente complementarios; Popkowski y Häubl manifiestan que las subastas combinatorias reducen el efecto positivo de la complementariedad de los bienes sobre los beneficios del monopolista en las subastas empaquetadas puras.
18. Considerando lo anterior, la modificación del REMA que se plantea en el presente informe permitirá que las Entidades Prestadoras realicen subastas empaquetadas puras en los supuestos señalados, aunque no se descarta la posibilidad que se lleven a cabo subastas combinatorias de manera excepcional. Lo anterior deberá analizarse caso por caso.
19. En segundo lugar, los estudios teóricos y empíricos reseñados en la sección anterior suponen que los bienes que forman parte del paquete son bienes finales, los cuales se consideran desde independientes (no relacionados) hasta complementarios o sustitutos desde el punto de vista de la demanda.
20. En el caso de las posibles subastas empaquetadas en el marco del REMA, sin embargo, los derechos de acceso a las facilidades esenciales materia de éstas constituyen productos intermedios no bienes finales (los usuarios intermedios utilizan el acceso a las facilidades esenciales para brindar servicios esenciales a los usuarios finales). En este sentido, los criterios de agregación de los bienes que propone la literatura económica (complementariedad y sustituibilidad por el lado de la demanda) no serían adecuados para el caso de la regulación de acceso.



21. Con el objetivo de buscar criterios de empaquetamiento que respondan a esta realidad, limi³ analiza el efecto de las economías de escala sobre el grado de competencia registrado en los procesos de participación privada en el sector saneamiento. El principal resultado de esta investigación está relacionado a la posibilidad de generar mayor competencia en estos procesos, mediante el empaquetamiento de pequeñas empresas de saneamiento y permitiendo de esta manera la generación de economías de escala⁴.
22. Si bien es cierto que los bienes materia de las subastas que analiza limi son monopolios naturales por definición, sus conclusiones pueden extrapolarse para el caso de las subastas empaquetadas que podrían realizarse bajo el ámbito del REMA. Como se mencionó anteriormente, lo que se subastaría en este caso es el derecho de acceso a las facilidades esenciales en determinadas infraestructuras. Por definición, las facilidades esenciales presentan características de monopolio natural, dado que es técnica y económicamente inviable su duplicación, y están administrada por una única Entidad Prestadora.
23. En concordancia con lo anterior, la única justificación posible para el empaquetamiento y posterior subasta de los derechos de acceso a las facilidades esenciales sería la generación de economías de escala. Es necesario señalar que la presencia de economías de escala compensaría las pérdidas de eficiencia asignativa consecuencia de la discriminación de precios que implica el empaquetamiento.
24. Considerando la modificación del REMA, lo anterior implica lo siguiente:

- El paquete de derechos de acceso materia de la subasta debe estar conformado por un solo tipo de facilidades esenciales. En otras palabras, no podrán empaquetarse los derechos de acceso a la facilidad esencial 1 con aquellos correspondientes a la facilidad esencial 2.

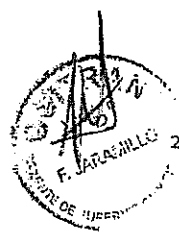
La posibilidad de empaquetar los derechos de acceso de diferentes facilidades de acceso no generaría economías de escala, sino más bien podría generar economías de ámbito. Si bien este fenómeno es deseable desde el punto de vista de la eficiencia económica, es poco probable que puedan generarse las sinergias necesarias entre las facilidades esenciales para garantizar su presencia.

- Es necesario señalar que es probable que la realización de las economías de escala se encuentre limitada por la distancia geográfica entre las facilidades esenciales. A pesar de ello, ahorros importantes en costos operativos podrán generarse como consecuencia de las menores necesidades en las áreas administrativas del usuario intermedio, por ejemplo.

25. En tercer lugar, se ha mencionado anteriormente que la literatura económica asume que los bienes materia de la subasta empaquetada son bienes finales, por lo que el diseño de la subasta no tiene efectos en el grado de competencia de los mercados relacionados (el supuesto principal es que la empresa que produce los bienes es un monopolio).

³ limi, Atsushi (2008). "(UN)Bundling Public-Private Partnership Contracts in the Water Sector: Competition in Auctions and Economies of Scale in Operations". Policy Research Working Paper 4459.

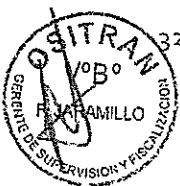
⁴ En ese sentido, el autor manifiesta que "(...) from the practical point of view, a crucial determinant of the optimal contract size of PPP transactions is the extent to which the industry could exploit economies of scale at the operational stage".



26. En el caso de las subastas empaquetadas que podrían realizarse bajo el ámbito del REMA, los bienes considerados en ellas (derechos de acceso) constituyen productos intermedios o insumos. En otras palabras, los usuarios intermedios utilizan la infraestructura de la Entidad Prestadora para proveer servicios a determinados usuarios finales. En este contexto, el diseño de la subastas empaquetadas podría tener efectos potenciales en las condiciones de competencia de los mercados aguas abajo.
27. En el caso del Reglamento actualmente vigente, las Entidades Prestadoras llevan a cabo subastas de acceso a una determinada facilidad esencial en una sola infraestructura de transporte. Como resultado de la subasta, existirán uno o varios proveedores del servicio esencial relacionado a la facilidad esencial en cada infraestructura.
28. De acuerdo a lo señalado, la modificación del REMA plantearía la posibilidad de llevar a cabo una subasta de acceso a un número determinado de facilidades esenciales (del mismo tipo) en todas las infraestructuras que la Entidad Prestadora administra. Como resultado de la subasta empaquetada, existirán uno o varios proveedores del servicio esencial relacionado a las facilidades esenciales en todas las infraestructuras de manera simultánea.
29. Este tipo de subastas podría generar ciertos problemas de competencia en los mercados aguas abajo. Por ejemplo, si la Entidad Prestadora deseara empaquetar los derechos de acceso a 3 facilidades esenciales similares en 3 infraestructuras de transporte bajo su administración, lo primero que debería demostrar según el REMA actualmente vigente, es la capacidad limitada de las facilidades esenciales.
30. Si se supone que la facilidad esencial A tiene una disponibilidad de 2 usuarios intermedios, la facilidad B de 3 usuarios intermedios y la facilidad esencial C de 4 usuarios intermedios, los derechos de acceso materia de la subasta empaquetada deberían ascender al mínimo de la disponibilidad de las facilidades esenciales señaladas, en otras palabras, sólo deberían subastarse 2 derechos de acceso en cada una de las 3 facilidades esenciales.



Dicho diseño de subasta no es el adecuado, ya que generaría un incremento artificial del grado de concentración en aquellos mercados relacionados a las facilidades esenciales B y C, con el respectivo incremento del precio que se cobre a los usuarios en relación a una situación en la que el acceso se asigne de acuerdo a la capacidad máxima individual de la facilidad esencial. Este escenario podría agravarse si es que la Entidad Prestadora se encuentra integrada verticalmente.



32. En concordancia con lo anterior, el acceso a las facilidades esenciales en las que la capacidad sea mayor a un usuario intermedio, no debería asignarse mediante una subasta empaquetada, ya que los resultados de la misma podría no garantizar la eficiencia económica en los mercados aguas abajo. En estos casos, lo más eficiente desde el punto de vista del fomento de la competencia es realizar subastas múltiples, tal cual lo considera el REMA actualmente vigente.
33. Considerando la modificación del REMA que se plantea, las subastas empaquetadas sólo deberían permitirse en el caso de aquellas facilidades esenciales cuyos servicios esenciales se prestan en mercados de estructura monopólica. Lo anterior se encuentra en concordancia con

la necesidad de justificar la presencia de economías de escala para el empaquetamiento de los derechos de acceso.

34. Adicionalmente, la modificación del REMA tampoco debería permitir que la Entidad Prestadora empaquete los derechos de acceso a un tipo de facilidad esencial de todas las infraestructuras que administra, cuando éstas se encuentran reguladas por distintos contratos de concesión.
35. Por ejemplo, si existiera una Entidad Prestadora que administra la facilidad esencial A bajo el contrato de concesión X y la facilidad esencial B bajo el contrato de concesión Y, la subasta empaquetada no necesariamente garantizaría resultados eficientes, aun cuando los servicios esenciales relacionados sean monopolísticos. Por ejemplo, si uno de los contratos fuera cofinanciado y el otro autosostenible, los distintos esquemas de incentivos habrían inviabilizado la realización de una subasta empaquetada.
36. Por último, los estudios teóricos y empíricos reseñados en la sección anterior analizan las características con que debería contar una subasta empaquetada óptima, es decir, aquella que produce el beneficio económico máximo para el monopolio. En otras palabras, la literatura económica analiza bajo qué condiciones la subasta empaquetada generaría la mayor competencia⁵ entre los potenciales compradores y, como consecuencia de ello, los mayores ingresos netos para el monopolista.
37. Es necesario mencionar que estos estudios se desarrollan bajo 2 supuestos definidos. El primero de ellos es que la subasta mediante la cual se venden los bienes empaquetados es una de tipo ascendente, es decir, obtiene el paquete de bienes el potencial comprador que ofrezca el precio más elevado por él, aunque sólo pague la oferta más alta no aceptada (segundo precio).
38. En el caso específico de una probable subasta empaquetada realizada en el marco del REMA, lo anterior implicaría que el ganador de ésta sea aquel usuario intermedio que ofrezca el cargo de acceso más elevado por el acceso a las facilidades esenciales en las infraestructuras que forman parte del paquete.
39. El segundo de ellos consiste en que el monopolio no es uno de tipo natural ni es regulado, por lo que la operación de maximizar beneficios se realiza sin restricción alguna. En el caso específico de las Entidades Prestadoras bajo el ámbito del REMA, éstas constituyen monopolios naturales y además se encuentran bajo la regulación económica (tarifaria y de acceso) del OSITRAN.
40. En este contexto, la maximización de beneficios "a lo monopolio" de las Entidades Prestadoras reguladas por OSITRAN es sumamente restringida, dado que el objetivo de la regulación económica es que el monopolio obtenga una rentabilidad razonable, es decir, consistente con lo que se observaría en un mercado que funciona de manera competitiva (beneficio económico igual a 0 en el largo plazo).
41. Considerando lo anterior, la subasta empaquetada de tipo ascendente, y la consecuente maximización de los beneficios producto de ella, no necesariamente sería consistente con los objetivos de la regulación económica. Para estas situaciones, sin embargo, OSITRAN cuenta con



⁵ Lo que se refleja en la práctica en mayores pujas u ofertas.

una serie de instrumentos regulatorios y alternativas de diseño de subastas que permitirían limitar la obtención de rentas por parte de las Entidades Prestadoras.

42. En el caso de las concesiones autosostenibles en el sector portuario y el sector aeroportuario, por ejemplo, el Reglamento General de Tarifas señala que las revisiones tarifarias que realizará OSITRAN durante la vigencia de la concesión deberán considerar la regulación por incentivos, mediante el mecanismo del factor de productividad (RPI-X).
43. En concordancia con los precedentes emitidos por el Consejo Directivo de la institución, uno de los criterios utilizados para obtener del factor de productividad es la caja única o single till. Este criterio implica que la totalidad de los servicios que se proveen en una infraestructura y los insumos relacionados (mano de obra, productos intermedios, y capital) deben incorporarse en el cálculo del factor de productividad. En este contexto, las ganancias de productividad generadas por las subastas de acceso empaquetadas se incorporan en el cálculo del factor de productividad, por lo que a través de éste se "comparten" con los usuarios en el siguiente periodo regulatorio.
44. En lo que respecta a las concesiones cofinanciadas, generalmente, los contratos de concesión establecen los cargos de acceso que pagarán los usuarios intermedios por el acceso a las facilidades esenciales, por lo que la subasta ascendente de la literatura económica no podría realizarse. En la medida en que las Entidades Prestadoras en este tipo de concesiones no enfrentan el riesgo de demanda, podrían barajarse otras alternativas para determinar el factor de competencia de la subasta como el menor precio al usuario, por ejemplo.
45. A modo de conclusión, la subasta empaquetada permitirá generar beneficios y costos. Dentro de los principales beneficios obtenidos como resultado de la subasta empaquetada está la generación de economías de escala, eficiencias en costos de gestión y la posibilidad de tener infraestructura nueva considerando distintos umbrales de rentabilidad.
46. Dentro de los costos generados por la subasta empaquetada, se tienen: (i) la posible concentración en el mercado aguas abajo en aquellos casos en los que el acceso a la facilidad esencial considera más de un usuario intermedio, costo que será atenuado excluyendo a este tipo de facilidades esenciales de las subastas empaquetadas; (ii) la no generación de economías de escala sino de ámbito (que en este contexto es difícil que se logren) en el caso de empaquetamiento de dos facilidades esenciales distintas, costo que será reducido al limitar la subasta empaquetada a facilidades esenciales del mismo tipo.
47. Luego del análisis realizado se puede concluir que el beneficio social de la subasta empaquetada resulta ser mayor al costo social.



III. PROPUESTA NORMATIVA

Incorporar la definición de subasta empaquetada de acceso en el artículo 3 del REMA de OSITRAN

"Artículo 3.- Definiciones

OSITRAN
VºBº
F. JARDINILLO

(...)

u.1) Subasta empaquetada de acceso

Mecanismo diseñado para subastar un conjunto de derechos de acceso de manera conjunta. Los derechos de acceso que comprenden la subasta empaquetada son definidos antes de la realización de la misma por la Entidad Prestadora.

La subasta empaquetada puede clasificarse en pura o mixta. En el primer caso, se subastan todos los derechos de acceso a un determinado tipo de facilidad esencial escasa; mientras que en el segundo, se permiten ofertas individuales por algunos de estos."

Incorporar un segundo y tercer párrafo al artículo 77 del REMA de OSITRAN, el cual quedaría redactado de la siguiente manera:

"Artículo 77.- Objetivo de la subasta.

El mecanismo de subasta tiene como objetivo asignar la infraestructura escasa mediante un procedimiento transparente. Mediante la subasta, que tendrá carácter público, se determinará a aquel o aquellos usuarios intermedios solicitantes a los que la Entidad Prestadora brindará Acceso, al haber formulado la mejor o mejores ofertas de acuerdo al procedimiento de evaluación establecido en las Bases de la subasta.



Las Entidades Prestadoras que administran más de una Infraestructura de Transporte de Uso Público podrán llevar a cabo subastas de acceso empaquetadas, previa opinión de OSITRAN, bajo las siguientes condiciones:

- *Sólo podrán subastar de manera empaquetada el acceso a un mismo tipo de facilidad esencial escasa; y*
- *Sólo podrán subastar de manera empaquetada el acceso a facilidades esenciales escasas cuyo servicio esencial relacionado se presta en condiciones monopólicas.*



No se podrá subastar de manera empaquetada el acceso a un mismo tipo de facilidad esencial, cuando dichas facilidades esenciales se encuentren reguladas por distintos contratos de concesión."

Modificar los literales a) y b) del artículo 83 del REMA de OSITRAN:

"Artículo 83.- Contenido de las Bases.

Las Bases de la subasta contendrán como mínimo lo siguiente:

- a) La descripción y características de la(s) infraestructura(s) cuyo Acceso será subastado.*
 - b) El servicio que se brindará utilizando la(s) infraestructura(s) cuyo Acceso se subasta. (...)"*
- (...)

