



**Comentarios a la Propuesta Tarifaria de
Ositran en el marco de la revisión
tarifaria del Aeropuerto Internacional
Jorge Chávez (AIJCh)**

Informe preparado para:



Lima, noviembre de 2008

Comentarios a la Propuesta Tarifaria de Ositran en el marco de la revisión tarifaria del AIJCh

Determinación de Canastas de Servicios

1. Revisión del marco legal regulatorio: Disposiciones encontradas en el RETA sobre la formación de canastas de servicios regulados¹

El Reglamento General de Tarifas de Ositran (RETA) es aquel que establece la metodología, reglas, principios y procedimientos que aplica Ositran cuando fija o revisa las tarifas aplicables a la prestación de los servicios derivados de la explotación de la Infraestructura de Transporte de Uso Público.

Así, Ositran se guía durante los procesos de revisión tarifaria a partir de las disposiciones generales que se encuentran en el RETA. A continuación, se enumerarán aquellas disposiciones que son relevantes para la revisión tarifaria para el AIJCh.

A) En el Artículo 3 del RETA se dan las siguientes **definiciones**:

1. **Canasta Regulada de Servicios:** Agrupación de servicios derivados de la explotación de la Infraestructura de Transporte de Uso Público, sujetos al régimen de regulación tarifaria, que es determinada por el regulador, para efectos de la aplicación del factor de productividad. Las reglas y procedimientos relacionados con la aprobación de las canastas reguladas se establecen en el Anexo N° 2 del presente Reglamento.

2. **Usuario:** Es la persona natural o jurídica que utiliza la Infraestructura en calidad de:

a) **Usuario intermedio:** Prestador de servicios de transporte o vinculados a dicha actividad y, en general, cualquier empresa que utiliza la Infraestructura para brindar servicios a terceros. Se considera usuario intermedio, entre otros a las líneas aéreas.

b) **Usuario final:** Utiliza de manera final los servicios prestados por una Entidad Prestadora. Se considera usuario final entre otros, al dueño de la carga y a los pasajeros de los distintos servicios de transporte que utilicen la Infraestructura.

B) Por otro lado, en el Anexo 2 del RETA se menciona que la **determinación de las canastas regulatorias de servicios** a los cuales se podrá aplicar el mecanismo RPI-X será establecido por el regulador en el marco del proceso de revisión tarifaria, teniendo en consideración los siguientes **criterios**:

1. No podrán incorporarse a las canastas de servicios que brindan en condiciones de libre competencia, ni servicios esenciales regulados por el Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público.

¹ Se hace referencia a la última versión del Reglamento General de Tarifas de Ositran, actualizada el 20 de diciembre de 2006.

2. El número de canastas reguladas de servicios estará en función del tipo de usuario (por ejemplo, pasajero, carga, entre otros) y la estructura del sistema tarifario.

3. La naturaleza y complementariedad de los servicios regulados

2. Propuesta de Ositrán para la revisión tarifaria del AIJCh

Siguiendo las disposiciones que se encuentran en el RETA, Ositrán estableció la creación de canastas regulatorias. Para estos fines, se basó en los tres criterios encontrados en el Anexo 2 del RETA acerca de la determinación de canastas de servicios regulados. Con ello, busca crear las siguientes canastas:

- 1) Servicios a los pasajeros: TUUA Internacional y TUUA nacional
- 2) Servicios a la nave: Aterrizaje y Despegue, Estacionamiento de aeronaves y puentes de embarque (mangas de aterrizaje).
- 3) Servicios a la carga: uso de instalaciones de carga

Para justificar la elección de las canastas, Ositrán destaca que los criterios 1 (acerca de la competencia) y 3 (acerca del grado de sustitución de los servicios al interior de la canasta) no aplican para el caso del AIJCh. Por ello, solo se basa en el segundo criterio y realiza una **separación de las canastas según el tipo de usuario que demanda los servicios del AIJCh.**

Ositrán indica que si no se realiza una separación de canastas según el tipo de usuario que demanda los servicios del AIJCh se tendrán las siguientes distorsiones:

- Los usuarios / consumidores de los servicios del AIJCh no serían partícipes de la productividad de la empresa concesionaria.
- Aquellos usuarios con menor poder de negociación (más cautivos) sufrirán incrementos en el precio relativo de los servicios que demandan (por ejemplo, los pasajeros), mientras que aquellos con mayor poder de negociación acapararán todas las ventajas del mecanismo (por ejemplo, las aerolíneas).
- Si se aplicara una canasta única se corre el riesgo que la empresa realice ganancias extraordinarias que no serían tomadas en cuenta para el cálculo del factor de productividad y no serían traspasadas a los consumidores en la siguiente revisión tarifaria.

Con respecto a la primera afirmación, se puede indicar que los usuarios y consumidores ya están siendo partícipes de la productividad de la empresa concesionaria en la medida que la metodología del Price-cap establece que se genere el traslado de las ganancias de eficiencia a los usuarios vía precios. En este sentido, no debería esperarse otro ajuste que busque estos fines.

Además, con respecto a la última afirmación, se puede indicar que se estaría tratando el tema en términos de una regulación por tasa de retorno cuando este no es el caso. Las ganancias extraordinarias provenientes de una mayor eficiencia son exactamente el incentivo que tiene la empresa regulada para actuar de forma eficiente bajo este esquema de regulación tarifaria.

Ositrán también establece que si bien el uso de canasta única permite una mayor libertad a la empresa para llegar a una estructura tarifaria según la regla de tarificación de Ramsey, necesitaría para su aplicación determinar de forma política el esquema de protección a los consumidores vulnerables y la cuantía de los incrementos en los precios techos (basado en el documento de Rodríguez (2008)). Además, menciona que el análisis de Ramsey se realiza para un mismo tipo de servicio y a un mismo tipo de usuario, por lo que los beneficios de su aplicación no se extenderían en forma total al caso de las tarifas del AIJCh.

Es importante destacar que el regulador debe velar por la búsqueda de la eficiencia en el mercado y no introducir elementos de política dentro de la regulación tarifaria. El regulador es un ente independiente y debe actuar a pesar de la posición del Estado, los usuarios y el concesionario.

3. Revisión de la propuesta de Ositran a la luz de las consideraciones económicas: Canasta única y Precios Ramsey

El concesionario posee un conocimiento mayor que el regulador de los costos y de la demanda que enfrenta el servicio, por lo que al tener una fijación tarifaria vía Price-cap, el concesionario debería tener la flexibilidad necesaria para poder determinar la estructura de aplicación tarifaria.

Al tener esta ventaja la empresa concesionaria tendría los incentivos necesarios para establecer tarifas del tipo Boiteux- Ramsey dentro de la canasta de servicios regulados (se entiende una canasta única que contiene a todos los servicios regulados).

Bajo una estructura tarifaria del tipo Boiteux – Ramsey², se tienen precios obtenidos optimizando el bienestar (la suma del excedente del consumidor y el excedente del productor) sujeto a la restricción de que la empresa concesionaria recupere sus costos. En un contexto de una empresa multiproducto / multiservicio que produce una canasta de servicios, utilizar estos precios implica una desviación con respecto a los costos marginales en relación inversa al valor de la elasticidad precio de la demanda.

Para una empresa multiproducto / multiservicio, que brinda dos servicios (llámense “i” y “j”), las diferencias entre los precios (P) y costos marginales (CMG) se encuentran en función inversa de las elasticidades precio de la demanda de cada servicio (E):

$$\left[\frac{P_i - CMg_i}{P_i} \right] \varepsilon_i = \left[\frac{P_j - CMg_j}{P_j} \right] \varepsilon_j = -\lambda$$

Con esta estructura de precios, se reduce la pérdida de eficiencia social agregada en la industria y se consigue que cada consumidor pague de acuerdo a la valoración que le da al servicio en cuestión. En este sentido, a pesar de ser tarifas de segundo mejor, estas son aquellas que otorgan menores distorsiones en el mercado en términos de eficiencia.

Cabe indicar que bajo estas tarifas, volviendo al caso de la empresa que brinda dos servicios, se tendrían dos mercados con las siguientes características:

- Para cada mercado / servicio, se tendrán elasticidades precio distintas debido a que el tipo de demandante del servicio es distinto para un mercado que para el otro. Es importante mencionar, que el análisis de precios Boiteux-Ramsey puede realizarse para distintos tipos de servicios dado que se parte del análisis de una empresa multiservicio o multiproducto donde cada servicio es demandado por un grupo diferente de usuarios.
- No existe una restricción al interior de la demanda de cada servicio para que existan distintos tipos de usuario que lo demanden. Si entendemos que la elasticidad para cada tipo de servicio es una elasticidad agregada (construida sobre la base de la demanda de varios tipos de usuario), el precio que se coloca para cada uno de los servicios recaerá sobre los distintos tipos de usuario existentes en función de esta elasticidad agregada. Lo cual llevará nuevamente a un precio que se encuentre en función de la valorización que le da el grupo de usuarios al servicio en cuestión.

² Armstrong, Mark, Simon Cowan, and John Vickers “Regulatory reform: economic analysis and British Experience” The MIT Press, Cambridge, Massachusetts London, England 1994



Por ello, ante estos resultados se recomienda permitir una mayor discrecionalidad a la empresa regulada para establecer una estructura tarifaria que se aproxime a una del tipo Boiteux – Ramsey que es la más eficiente y que genera las menores distorsiones. Para ello, es necesario establecer una única canasta para que el concesionario coloque libremente los precios según esta regla de tarificación (considerando los precios tope que la regulación tarifaria le impone).

Ositran sostiene basado en el documento de Rodríguez (2008)³ que el criterio principal para la determinación de las canastas ha de ser la distribución equitativa del nivel tarifario entre los distintos tipos o grupos de usuarios. De acuerdo con este criterio, las canastas deben formarse de manera que todos los usuarios sean partícipes de la evolución de la productividad de la empresa concesionaria. Es decir, si la evolución de la productividad es positiva, todos los usuarios deben beneficiarse con la disminución tarifaria o si la evolución es negativa, todos los grupos de usuarios deberían contribuir pagando precios superiores.

Este tipo de regla sería claramente una decisión política y no sería consistente con la búsqueda de tarifas eficientes vía Price-cap. Si lo que se busca es generar una estructura tarifaria óptima el regulador debería guiarse por la búsqueda de eficiencia en el mercado y no perseguir objetivos políticos (de distribución equitativa u otros). Con la metodología de precios tope (Price-cap) se busca una tarificación al costo medio que genere los incentivos necesarios para que la empresa regulada traslade las eficiencias a los consumidores vía precios, no busca como menciona Ositran fines distributivos.

Si se establecen la aplicación del factor de productividad para más de una canasta regulatoria (canasta única) se genera una desviación con respecto a la metodología de Boiteux-Ramsey que es aquella que permite las menores ineficiencias. Por ello, si el regulador determina de manera adecuada el tope de precios y otorga flexibilidad a la empresa sobre la estructura de precios se pueden alcanzar niveles eficientes de la cantidad consumida de servicios aeroportuarios.

³ “Rodríguez, Abel “Consultoría para la determinación de las canastas o canasta de servicio para la aplicación del mecanismo RPI-X en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCh)” Elaborado para Ositran. Julio, 2008.