RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO

Nº 002-2001-CD/OSITRAN

Lima, 15 de enero de 2001

Visto :

La propuesta de Lineamientos Generales de Política Regulatoria en el Sector Ferrocarriles presentado por la Gerencia de Estudios Económicos en la Sesión de Consejo Directivo del 20 de diciembre de 2000;

Considerando :

Que, el artículo 3.1. de la Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público, aprobada mediante Ley Nº 26917, establece que OSITRAN tiene como misión regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como el cumplimiento de los contratos de concesión con la finalidad de cautelar en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los Inversionistas y de los Usuarios para garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura de transporte de uso público;

Que, el literal p) del articulo 7.1. del mismo marco normativo, establece dentro de las funciones principales de OSITRAN, cautelar el acceso universal en el uso de la infraestructura pública nacional de transporte, protegiendo los intereses de todas las partes que intervienen en las actividades relacionadas a dicha infraestructura;

OSITRAN V° B° María Leonie Roca Voto-Bernales Vice-Presidente

Que, en ese sentido, la presente propuesta referida a los Lineamientos Generales de Política Regulatoria en el Sector Ferrocarriles tiene por finalidad hacer predecible y transparente las decisiones y acciones de OSITRAN en su relación con los concesionarios de la infraestructura ferroviaria, los usuarios intermedios (operadores), que hacen uso de ésta para prestar servicios de transporte, y los usuarios finales de los servicios de transporte;

Que, del mismo modo, y al amparo de los presentes lineamientos, el marco regulatorio de las actividades ferroviarias que realizan las empresas concesionarias, está compuesto por los respectivos contratos de concesión suscritos con el Estado Peruano y por las disposiciones que regulan la actividad ferroviaria;

Que, como consecuencia de ello, OSITRAN considera que velar por el desarrollo de la libre competencia en las actividades ferroviarias tendrá un efecto positivo en el bienestar de los usuarios y una mayor eficiencia en el

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

mercado, por lo que dicha propuesta de lineamientos, pretende promover estos mecanismos para lograr, a través de una mejor asignación de recursos, un incremento de la eficiencia y bienestar en el corto y largo plazo;

Que, en atención a tales consideraciones, es preciso indicar que el artículo 36° del Reglamento de Organización y Funciones del OSITRAN, aprobado mediante Decreto Supremo 024-98-PCM, dispone que los reglamentos y normas generales del OSITRAN deberán ser prepublicados en el Diario Oficial El Peruano con el fin que los legítimos interesados pueden hacer uso de su derecho de opinar y participar activamente en la formulación del documento final;

Que, en consecuencia, dando cumplimiento a lo acordado por el Consejo Directivo de OSITRAN en su Sesión del 20 de diciembre de 2000 y de conformidad con lo dispuesto en los considerandos precedentes, se debe proceder a disponer la prepublicación del Proyecto de Propuesta de Lineamientos de Política Regulatoria en el Sector Ferrocarriles en el diario oficial El Peruano;

De conformidad con el literal a) del artículo 12 de la Ley 26917 y el literal c) del artículo 18 del Reglamento de Organización y Funciones de OSITRAN, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 024-98-PCM;

Resuelve :

Artículo 1º.- Autorizar la pre-publicación, en el Diario Oficial "El Peruano", de la Propuesta de Lineamientos Generales de Política Regulatoria en el Sector Ferrocarriles, el mismo que forma parte integrante de la presente Resolución.

Artículo 2º.- Otorgar un plazo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la pre-publicación a que se refiere el artículo precedente, para que los legítimos interesados remitan por escrito o por medio electrónico sus comentarios o sugerencias, los que serán acopiados, procesados y analizados por la Secretaría General de OSITRAN.

Artículo 3º .- Autorizar la publicación del texto íntegro del proyecto al que se refiere el artículo 1º, en la página web de OSITRAN (www.ositran.gob.pe)

Comuníquese, publíquese y archívese.

LEONIE ROCA VOTO-BERNALES
Vice Presidenta

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PUBLICO

OSITRAN
Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público

Propuesta

LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA REGULATORIA EN EL SECTOR FERROCARRILES

El Organismo Supervisor de la Inversión Privada en infraestructura de Transporte de uso Público (OSITRAN) pone en conocimiento de los interesados este proyecto de lineamientos con el fin de recibir comentarios y sugerencias en un plazo de treinta (30) días calendario.

Los comentarios y sugerencias podrán ser remitidos por escrito o por medio electrónico a las siguientes direcciones :

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144, Lima 1
Fax: 433-1944
E mail : Info@ositran.gob.pe

Lima, enero de 2001

INDICE

I. Introducción 3

II. Marco Regulatorio 3

III. Condiciones de Competencia 5

Difusión de información 5
Competencia Intermodal 6
Barreras tecnológicas 6
Barreras ambientales 7
Barreras legales - institucionales 7
Incentivos otorgados por el contrato 8
Un segundo operador ferroviario 9

IV. Principios Regulatorios 9

V. Políticas 10

OSITRAN
GERENCIA LEGAL

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

Propuesta

LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA REGULATORIA EN EL SECTOR FERROCARRILES

I. Introducción

Los presentes lineamientos de política regulatoria para el sector ferrocarriles tienen por finalidad hacer predecibles y transparentes las decisiones y acciones del OSITRAN en su relación con los concesionarios de la infraestructura ferroviaria, los usuarios intermedios (operadores), que hacen uso de ésta para prestar servicios de transporte, y los usuarios finales de los servicios de transporte.

Los lineamientos se establecen sobre la base de la experiencia acumulada durante los primeros 14 meses de concesión de la infraestructura ferroviaria, los resultados de los estudios que sobre las condiciones de competencia ha realizado OSITRAN, así como, de las opiniones recibidas de los actores legítimamente interesados.

Es preciso reconocer que tanto el esquema de concesión aplicado en el Perú como el modelo de organización de la agencia regulatoria difieren de los aplicados en otros países de la región, por tanto, el OSITRAN debe enfrentar un proceso regulatorio con pocos antecedentes[1]. A diferencia de otros procesos, la concesión de los sistemas ferroviarios en el Perú pasó por una separación vertical, sugiriendo ésta la posibilidad de generar competencia potencial entre operadores de transporte, permitiendo también, que el concesionario pueda integrarse verticalmente mediante la participación en una empresa operadora de transporte ferroviario. Este esquema determina que la regulación directa se puede ejercer sólo sobre los agentes que explotan la infraestructura (entidades prestadoras), quedando desreguladas el resto de actividades. Esta condición obliga a buscar una consistencia entre las políticas de regulatorias y las de competencia, en particular si existen fuertes incentivos para la integración vertical en las actividades ferroviarias.

OSITRAN M. AYALA V° B° GERENCIA LEGAL

II. Marco Regulatorio

El marco regulatorio de las actividades ferroviarias que realizan las empresas concesionarias de los Ferrocarriles del Centro, del Sur y Sur Oriente, está compuesto por los respectivos contratos de concesión suscritos con el Estado Peruano[2] y por las disposiciones que regulan la actividad[3].

---

[1] A diferencia de otros esquemas de concesión de ferrocarriles, en el Perú se consideró una separación vertical entre la infraestructura y operación.

[2] Dichos contratos de concesión entraron en vigencia el 20 de septiembre de 1999 y el plazo de duración de los mismos es de 30 años con la posibilidad de prorrogarse hasta 60 años.

[3] Las disposiciones normativas referidas son las siguientes:
Decreto Legislativo Nº 690, que declaró de preferente interés nacional la inversión privada en la actividad ferroviaria;
Decreto Supremo Nº 059-96-PCM, que aprobó las normas con rango de Ley que regulan la entrega en Concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios público;

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

La regulación divide las actividades ferroviarias en:

- ***Actividades ferroviarias relacionadas con la explotación,*** que comprende la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, y
- ***Actividades ferroviarias relacionadas con el transporte,*** que comprenden las operaciones de embarque, desembarque, carga y descarga y todo lo necesario para permitir el movimiento de pasajeros y carga, así como las operaciones relacionadas al uso del material tractivo y rodante, los sistemas de señalización, telecomunicaciones y de electricidad.

En el primer caso, la explotación de la infraestructura vial ferroviaria ha sido entregada en exclusividad a las empresas concesionarias, facultando a éstas a cobrar una tarifa de acceso a los operadores de servicios de transporte ferroviario[4]. Las tarifas tienen el carácter de máximas, es decir, la empresas concesionarias tienen la discreción para establecer tarifas por debajo de estos límites, salvo en la situación en que exista sólo una empresa operadora, en cuyo caso, la tarifa a cobrar será la máxima establecida en el contrato.

En el caso de las actividades relacionadas con el transporte ferroviario, éstas se encuentran desreguladas, es decir, sujetas al régimen de libre concurrencia y competencia[5], donde el precio al usuario final es fijado libremente y cualquier persona, incluyendo las empresas concesionarias, pueden realizar dichas actividades siempre que se cuenten con el permiso de operación otorgado por el MTC[6]. Las empresas concesionarias están prohibidas de prestar directamente los servicios de transporte de carga y pasajeros, pero se les permite participar directa o indirectamente como operador. En este sentido, las empresas concesionarias se encuentran limitadas a un sólo operador, y en estas circunstancias, se les exige un tratamiento no discriminatorio entre los operadores.

El contrato precisa que las empresas concesionarias solamente podrán impedir el ingreso a la línea férrea de un operador de servicios de transporte ferroviario en caso que se produzca alguna de las siguientes situaciones:

- Que el operador no cuente con el permiso de operación vigente extendido por el MTC;

OSITRAN (X. ZAVALA V°B°) GERENCIA LEGAL

Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público;
La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre; y
todas las disposiciones complementarias y reglamentarias de las normas antes mencionadas.

[4] Dichas tarifas fueron fijadas en los Contratos de Concesión y son las siguientes:
En el Ferrocarril del Centro es de US$ 0.45 por cada kilómetro de recorrido de cada unidad de vagón, auto vagón y coche cargada o descargada.
En el Ferrocarril del Sur es de US$ 0.45 por cada kilómetro de recorrido de cada unidad de vagón, auto vagón y coche cargada o descargada.
En el Ferrocarril del Sur Oriente es de US$ 3.00 por cada kilómetro de recorrido de cada unidad de vagón, auto vagón y coche cargada o descargada.
Dichas tarifas son reajustables anualmente de acuerdo a índice de precios al consumidor del Estado de Nueva York de los Estados Unidos de Norteamérica.

[5] El referido régimen está compuesto por los Decreto Legislativos N° 701 y 757 y sus normas complementarias y reglamentarias.

[6] Los requisitos se encuentran establecidos en el Decreto Supremo N° 027-99-MTC

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

- Cuando exista impedimento técnico u operativo, al no mantener el operador su Material Tractivo o Rodante o sus instalaciones en forma que sean aptos para la operación ferroviaria de acuerdo a las Normas de Seguridad Ferroviaria y a los Estándares Técnicos fijados por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
- Que el operador no cuente con seguros conforme a lo que dispongan las leyes aplicables[7].

Asimismo, con el fin de asegurar un tratamiento no discriminatorio entre operadores, el marco regulatorio obliga a las empresas concesionarias a llevar a cabo un concurso por mayor tarifa de acceso para adjudicar un horario cuando dos o más operadores lo disputan, o que el servicio de transporte de alguno de ellos límite, restrinja o impida las operaciones de otro operador. La tarifa de acceso, puede, en este caso particular, superar a la máxima establecida en el contrato.

Por otro lado, se establece también la obligación de las empresas concesionarias de proporcionar información a los operadores de servicios de transporte ferroviario, entre otros, sobre la capacidad y resistencia de la línea férrea, las frecuencias y horarios disponibles y otros aspectos técnicos o de seguridad.

Finalmente, se establece la obligación de las empresas concesionarias de permitir la interconexión de cualquier red o tramo de línea férrea que desee interconectarse, y de permitir el ingreso a la red ferroviaria del material tractivo y rodante de los operadores.

III. Condiciones de Competencia

Los sistemas ferroviarios que han sido concesionados atienden mercados con distintas características. El Ferrocarril del Centro se orienta íntegramente al transporte de carga, el Ferrocarril del Sur atiende tanto transporte de carga como de pasajeros y el Ferrocarril del Sur Oriente al transporte de pasajeros. Al interior de cada sistema, y sobre la base del criterio origen – destino, se ha identificado una amplia gama de mercados relevantes para carga y pasajeros con distintas características.

OSITRAN X. ZAVALA V° B° GERENCIA LEGAL

Transcurridos 14 meses de concesión se ha encontrado las siguientes condiciones de competencia:

Difusión de información

Una deficiencia que se presenta en similar grado en todos los mercados es la limitada o escasa información sobre el esquema contractual aplicado a las concesiones de la vía férrea, las obligaciones y derechos del concesionario, los estándares de operación e información relacionada a las frecuencias y condiciones técnicas. Esta situación podría estar afectando o retardando la presencia de una competencia potencial entre operadores de transporte de carga y pasajeros, además de contribuir a promover la defensa directa de los derechos de usuario, con efectos positivos sobre la regulación.

[7] Los artículos 11° y 12° del Decreto Supremo N° 027-99-MTC, establece la relación de seguros que se deberán contratar para prestar servicios de transporte ferroviario.

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

Competencia Intermodal

En cuanto al transporte de carga en general, el Ferrocarril del Centro y el Ferrocarril del Sur enfrentan, por una alto grado de sustituibilidad con otros modos de transporte, una importante competencia del transporte por carretera, lo cual debilita la posición de dominio que éstos tienen en algunos mercados relevantes específicos.

Con respecto al transporte de pasajeros, las rutas del Ferrocarril del Centro: Lima, Huancayo, Cerro de Pasco y La Oroya son cubiertas íntegramente por los servicios de buses. En lo referente a las rutas que cubre el Ferrocarril del Sur, de Arequipa a Cusco y Puno, el servicio alternativo por carretera ha incrementado su participación, en desmedro del Ferrocarril del Sur, quien está promocionando el segmento turístico con la apertura de nuevas rutas (Arequipa - Colca) y planes de inversión en nuevos vagones.

En el caso específico del Ferrocarril del Sur Oriente que cubre el mercado relevante Cusco - Machu Pichu, los resultados sugieren que una competencia entre modos de transporte no es viable por la presencia de fuertes barreras a la entrada de orden ambiental y geográfico, sólo con una sustitución parcial en el tramo Cusco-Ollantaytambo.

Un aspecto importante que puede determinar el grado de competencia intermodal viene determinado por las tarifas de peaje carretero, que al no ser suficientes para cubrir los costos reales de mantenimiento y rehabilitación de las carreteras, ocasiona que el transporte por camión o bus reciba un subsidio por parte del Estado, favoreciendo, en el corto plazo, la competitividad de este modo de transporte frente al brindado por el ferrocarril.

Otras características que se vienen observando en los sistemas ferroviarios Central y Sur son una mayor complementariedad e integración vertical con las actividades que provee infraestructura portuaria[8].

Barreras tecnológicas

Debido a las características geográficas, el Ferrocarril del Centro y el Ferrocarril del Sur, requieren de importantes inversiones en material tractivo que se ajusten al diseño de la vía férrea, el que es distinto al tramo Sur Oriente. En el caso específico del Ferrocarril del Sur Oriente, existen significativas barreras tecnológicas para la construcción de una carretera de Ollanta a Machu Pichu debido a que se requeriría afectar importantes áreas de la margen izquierda del río Urubamba, lo que involucra importantes inversiones y potenciales efectos negativos en el medio ambiente.

Barreras económicas (costos hundidos)

[8] En el primer caso, el concesionario viene promoviendo la construcción de una faja transportadora que conecte directamente el muelle 5 del Callao. Asimismo, se tiene prevista una alianza estratégica con un proveedor privado de servicios de transporte y almacenamiento de químicos minerales mediante tuberías al muelle 5 del Callao. En el segundo caso, el concesionario del puerto de Matarani, el operador ferroviario y transportistas terrestres han llegado a acuerdos para el transporte bimodal de carga desde Bolivia.

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

Por el ancho de la vía férrea, el Ferrocarril del Sur Oriente, que cubre la ruta de Cusco a Machu Pichu, requiere que el material tractivo y rodante esté especialmente preparado para esta tipo de trocha. Esta especificidad de los activos limita la posibilidad de usar material que provenga o sea usable en los otros sistemas ferroviarios, derivándose de esta condiciones técnicas, altos porcentajes de costos hundidos en dichas inversiones. Adicionalmente, se considera que un incremento importante en la demanda de servicios de pasajeros obligará a invertir en instalaciones fijas adicionales dada la limitada disponibilidad de las actuales estaciones de Aguas Calientes y de Puente Ruinas, que se encuentran al pie de Machu Pichu.

En el caso específico de los mercados relevantes que atienden los Ferrocarriles del Sur y Sur Oriente, se ha identificado la existencia de importantes barreras económicas a la entrada por la imposibilidad o limitaciones para usar o trasladar el material de la vía y el material rodante hacia otros mercados o sistemas ferroviarios.

Barreras ambientales

Una eventual construcción de una carretera de Ollanta a Machu Pichu, que permita la competencia intermodal en la zona, además de enfrentar la mencionada barrera tecnológica, tiene la dificultad de enfrentar barreras de índole ambiental ligadas a las externalidades negativas que afectan la conservación y preservación de los monumentos históricos localizado en la zona.

Adicionalmente, estudios encargados por el Instituto Nacional de Cultura - INC han determinado, dadas las condiciones actuales, que los monumentos arqueológicos localizados en Machu Picchu cuentan con una capacidad para recibir alrededor de 2,545 personas simultáneamente y 3,400 personas diariamente. Esta restricción de orden ambiental constituye una variable exógena que deben tomar en cuenta las potenciales empresas operadoras en términos de tamaño potencial del mercado. Sin embargo, debe mencionarse que el referido estudio del INC también menciona que la capacidad de absorción de flujo turístico puede ampliarse a 6,800 personas diarias si se implementan ciertas medidas de control. En cualquier caso, esta barrera sigue siendo relevante para los agentes.

En otros mercadosdistintos al del Ferrocarril del Sur Oriente, no se ha evidenciado la existencia de barreras ambientales significativas que impidan la entrada de nuevas empresas.

Barreras legales - institucionales

El contrato de concesión le otorga al concesionario la facultad de revertir la concesión en el caso que el Estado decida la construcción de la carretera de Ollanta a Machu Pichu.

Por otro lado, los operadores potenciales que deseen brindar servicios de transporte de carga y pasajeros deben obtener ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones una licencia de "operador de transporte ferroviario", que les da acceso a conocer la información sobre las rutas y frecuencias disponibles. Sin embargo, por los requisitos, esta licencia es relativamente fácil de obtener y por lo tanto, no llegaría a convertirse en una barrera legal fuerte.

OSITRAN GERENCIA LEGAL

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

En el primer año de concesión los concesionarios, a través de sus operadores, gozaron de una exclusividad para la prestación de los servicios de transporte y carga.

Incentivos otorgados por el contrato

La integración vertical

La administración de la vía férrea fue otorgada al concesionario, quien además estaba obligado a contar con un operador de transporte cuya estructura accionaria podía ser idéntica a la del concesionario, ocasionando que, en la práctica, el concesionario y el operador se comporten como un agente verticalmente integrado. Dicha integración puede generar incentivos para desalentar la presencia de nuevos operadores, que se pueden manifestar mediante probables discriminaciones u otras prácticas que pongan en ventaja a su operador vinculado o impidan o limiten el acceso a la vía a potenciales operadores, dadas las menores fortalezas de los entrantes. Uno de los elementos que puede retardar o distorsionar las posibilidad de mayor competencia potencial es, entre otros, la poca difusión de información a cerca del esquema de concesión y los derechos y obligaciones del concesionario y los operadores.

Adicionalmente, la posición y relación entre el concesionario y operador vinculados fortalece la posición dominante de ambos, a la que puede estar contribuyendo, además, la información distorsionada que pueden eventualmente recibir los potenciales operadores.

El alquiler del material tractivo y rodante

En el marco del contrato de concesión, las empresas concesionarias pueden explotar el material tractivo y rodante propiedad del Estado a través de su alquiler a los operadores de transporte ferroviario. El contrato de concesión permite que los concesionarios fijen libremente la renta por dicho alquiler.

Esta situación, junto a la mencionada integración vertical, le brinda al concesionario el incentivo a hacer más competitivo a su propio operador frente a otros a través de diversos mecanismos, como por ejemplo, una reducción de tarifas de alquiler del material tractivo y rodante, una contratación con sobrecapacidad, otorgamiento de equipos de menor rendimiento, o transferencia de información privada, que lo pone en ventaja frente a otros operadores potenciales. Es también posible, un acceso como operador, bajo un esquema de colusión.

OSITRAN X. ZAVALA V° B° GERENCIA LEGAL

Estos problemas podrían requerir de regulación por parte de Ositran, a fin de garantizar condiciones de contratación del material tractivo y rodante que no incurran en discriminación o violación del principio de neutralidad.

El problema del tren local

Entre los servicios de transporte ofrecidos por el operador ferroviario de la ruta Cusco - Machu Picchu se encuentra el llamado "servicio local", el cual se brinda a precios sustancialmente menores respecto de otros segmentos. Según el concesionario de esa ruta, los precios para este segmento no cubre los costos del servicio, siendo el más importante de ellos, la tarifa de acceso a la vía férrea. En términos de precio, el servicio local se viene prestando en similares condiciones

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

desde la época del operador estatal ENAFER, y las condiciones actuales de los usuarios de la zona, hacen difícil que el concesionario eleve la tarifa actual.

En el marco del contrato de concesión, el actual operador viene prestando dicho servicio y declara incurrir en pérdidas por el mismo, por lo que se encuentra buscando una solución a través de una reducción a la tarifa de acceso a la vía. Se debe mencionar, que dicho operador no se encuentra obligado legalmente a prestar el servicio y puede descontinuar el mismo en el momento que lo decida. Sin embargo, se ve limitado a hacerlo por las reacciones y efectos que traería en la prestación de servicios a otros segmentos.

Un segundo operador ferroviario

En el caso del transporte de carga que proveen el Ferrocarril del Centro y el Ferrocarril del Sur, la posibilidad de un segundo operador ferroviario estaría supeditada a un importante incremento en la demanda de transporte de diversas cargas.

En cuanto al servicio de pasajeros que brinda el Ferrocarril del Sur, en las condiciones actuales es poco probable la aparición de un nuevo operador ferroviario debido a las facilidades que brinda el transporte por carretera, el cual inclusive ha incrementado su participación de mercado. Existiría la posibilidad para que un nuevo operador ferroviario explote las rutas turísticas de la zona, en cuyo caso, también tendría que competir con el actual operador.

En el caso específico del Ferrocarril del Sur Oriente, a pesar de las mencionadas barreras existentes, las condiciones del mercado podrían incentivar la aparición de un nuevo operador de transporte ferroviario. Sin embargo, dado el poco tiempo de concesión, el tiempo requerido para la preparación de un proyecto de este tipo y la falta de información al mercado, no permiten concluir que sea viable la entrada de un segundo operador ferroviario en el corto plazo. Sin embargo, en la medida que la demanda siga creciendo, y se vayan superando las barreras a la entrada, la presencia de un segundo operador es más probable.

IV. Principios Regulatorios

Los principios y políticas regulatorias de OSITRAN se enmarcan en la promoción de la competencia en la utilización de la infraestructura pública de transporte por parte de las entidades prestadoras en beneficio de los usuarios, y en estrecha coordinación con el Indecopi.

OSITRAN considera que velar por el desarrollo de la libre competencia en las actividades ferroviarias tendrá un efecto positivo en el bienestar de los consumidores, los usuarios de estos servicios, y una mayor eficiencia en el mercado. En este sentido, las políticas regulatorias de OSITRAN pretenden promover estos mecanismos para lograr, a través de una mejor asignación de recursos, un mayor incremento de la eficiencia y bienestar en el corto y largo plazo.

Las principios que orientan las políticas son los siguientes:

OSITRAN X. CAVALA V°B° GERENCIA LEGAL

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

a) Neutralidad. Las acciones de OSITRAN estarán orientadas a evitar que quienes explotan infraestructura pongan en ventaja a las empresas vinculadas brindando información o mejores condiciones a operadores con los cuales tiene alguna relación.

b) No discriminación. Los usuarios u operadores de transporte no serán discriminados injustificadamente, garantizándose el acceso justo a la infraestructura. Una eventual discriminación debe considerar los aspectos de eficiencia en el mercado.

c) Transparencia. El OSITRAN y los concesionarios, en su caso, proveerán información relevante al mercado. El organismo establecerá los mecanismos para recibir las opiniones de los agentes legítimamente interesados. Las decisiones y acciones de OSITRAN, que involucren efectos en el bienestar de los usuarios, serán dadas a conocer al público en general.

d) Costo-Beneficio. Los beneficios que se obtengan por resultado de la intervención selectiva y eficiente de OSITRAN serán netos de los costos de regulación. Por tanto, OSITRAN tomará en cuenta en sus decisiones que los beneficios potenciales de regular superen a los costos involucrados.

V. Políticas

a) La obligación de brindar información

Una limitada información disponible sobre las posibilidades y condiciones de ingreso de potenciales operadores de transporte de carga y pasajeros (entrantes) puede generar posiciones ventajosas en los concesionarios y operadores actuales (incumbentes). Además de fortalecer la posición dominante de estos últimos, la escasa información puede estar retardando o distorsionando decisiones empresariales que puede derivar en mayores opciones potenciales para los consumidores de servicios de transporte y en una mayor capacidad utilizada de la infraestructura vial ferroviaria.

OSITRAN X ZAVALA V°B° GERENCIA LEGAL

Los operadores potenciales y los usuarios finales de los servicios requieren conocer aspectos relevantes, entre otros los siguientes: los derechos y obligaciones del concesionario y de los operadores, el rol de las autoridades competentes en materia normativa, de supervisión y fiscalización.

Actualmente, las empresas operadoras de servicios de transporte, por su vinculación con sus respectivos concesionarios, gozan de mayor información, que los pone en ventaja frente a potenciales entrantes. Esta asimetría entre agentes económicos debe reducirse con el objeto de que facilite que los demandantes actuales y ofertantes potenciales evaluar y tomar decisiones de consumo o de inversión que se puedan traducir en una mayor competencia efectiva o potencial, y que como consecuencia, se acote probables comportamientos estratégicos que se pueden derivar de la posición que ostentan los concesionarios y sus operadores.

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

Asimismo, un amplio conocimiento del contrato de concesión también promoverá la defensa de los derechos de los operadores y consumidores.

Si mayores posibilidades de información en el mercado de los servicios de infraestructura se puede traducir en una mayor competencia entre operadores, como consecuencia, se derivará mayor eficiencia, que beneficiará a quienes usan los servicios, al disponer de mayores opciones, horarios, precios, calidad y otros atributos que las empresas operadoras de transporte se interesarán de impulsar.

En este marco, el OSITRAN, los concesionarios y operadores están obligados a brindar y difundir por medios idóneos toda información que contribuya a promover una sana competencia entre los operadores de servicios de transporte de carga y pasajeros, así como una mayor eficiencia en las decisiones de asignación de recursos en las actividades ferroviarias.

Sin ser limitativa, OSITRAN difundirá los contratos de concesión, los estándares de operación, así como toda decisión institucional que contribuya a reducir la asimetría entre los agentes. Por su parte, los concesionarios deberán divulgar información, bajo las condiciones que OSITRAN establezca, en términos de tipo, periodicidad, medios y alcance, referida a la características técnicas de la infraestructura ferroviaria, frecuencias y otros elementos vinculados a la operación y la seguridad. Asimismo, los concesionarios difundirán sus políticas comerciales y operativas, los mecanismos de reclamos y facilitarán la comunicación con el OSITRAN. Para tal efecto, tanto OSITRAN como los concesionarios difundirán por medios idóneos la información aquí señalada u otra que OSITRAN considere que sea conocimiento público.

En concordancia con los principios de transparencia y costo-beneficio, la normatividad que debe expedir OSITRAN, será sometida a la opinión de los agentes legítimamente interesados mediante prepublicaciones, reuniones y otros mecanismos. El objeto de este prerrequisito es contribuir a reducir el grado de discreción del organismo en materia regulatoria y propiciar la legitimación de su actuación.

Asimismo, OSITRAN, realizará, colaborará y difundirá periódicamente: investigaciones, informes y estadísticas sobre el desempeño de los concesionarios, los mercados y el sector.

b) Eliminación de barreras a la entrada

El desarrollo de mayores posibilidades de competencia potencial en las actividades ferroviarias está en función a las barreras a la entrada que deben enfrentar, bajo la forma de costos, tanto los potenciales operadores así como otros medios de transporte sustitutos, por ejemplo, las carreteras.

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

En la estructura del mercado de las actividades ferroviarias (infraestructura y operación) están presentes barreras tecnológicas, ambientales, económicas (costos hundidos) e institucionales (creadas por la administración pública).

Desde la perspectiva de OSITRAN, las barreras institucionales, a diferencia de otras, son las más viables de reducir y eventualmente remover. En lo que respecta a OSITRAN, y con el propósito de generar mayor bienestar, no creará o promoverá la creación de barreras que no sean razonables, es decir, con un beneficio-costo positivo o que no produzcan un efecto significativo en la competencia.

Tratándose de barreras creadas por otros organismos de la administración pública, y en el marco de su función normativa, propiciará la conveniencia de que las normas que se expidan bajo criterios de racionalidad. En este aspecto, OSITRAN continuará elaborando estudios, informes, haciendo coordinaciones e implementando otros mecanismos que busquen alcanzar una mayor eficiencia en este sector.

Una barrera ambiental, con probables efectos negativos en el ecosistema de Machu Picchu, y que influye sobre la oferta potencial del transporte en el del tramo Cusco – Machu Picchu, está relacionada con la máxima demanda potencial que se deriva del grado de la capacidad de recepción de los monumentos históricos de la zona de Machu Pichu. En cuanto a esta variable, existen en la actualidad versiones que difieren sustancialmente entre sí, más aún, si se viene registrando altas tasas de crecimiento de visitantes. Esta barrera determina también la necesidad de una asignación más eficiente de los medios de transporte de/hacia los monumentos. En este caso particular, OSITRAN coordinará y solicitará a las autoridades competentes se defina un límite máximo de recepción con el objeto que sea conocido por los potenciales operadores y la colectividad en su conjunto.

Por otro lado, y con el objeto de velar por el medio ambiente y el patrimonio cultural, OSITRAN coordinará con los organismos responsables los mecanismos para el cumplimiento de la legislación sobre la materia.

OSITRAN K. ZAVALA V° B°

Una barrera que tiene la capacidad de ser controlada por el concesionario, tiene relación con los probables efectos negativos de la integración vertical de las actividades ferroviarias reguladas y no reguladas. Si bien el contrato permite la integración vertical, ésta se debe producir sin afectar el derecho de acceso que tienen los operadores actuales o potenciales. Se supone, desde la perspectiva procompetitiva, que la integración vertical permite el ahorro de costos de transacción, y que puede derivar en mejores precios para los consumidores, lo no significa que deba eliminarse la posibilidad de mayor competencia, allí donde sea posible.

Desde la perspectiva regulatoria el OSITRAN interpretará que el binomio concesionario-operador y otras actividades verticalmente integradas son

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

realizadas por un único agente económico, capaz de maximizar en conjunto. En este caso, el concesionario tiene fuertes incentivos para integrarse verticalmente e intentar desalentar a potenciales competidores introduciendo barreras a la entrada. Por tanto, OSITRAN pondrá especial atención al respeto de los principios de neutralidad y no discriminación que el concesionario debe cumplir, velando y regulando el acceso justo y razonable a los usuarios de la infraestructura ferroviaria.

c) Equidad en el acceso

El servicio de transporte Cusco - Aguas Calientes que se provee a segmentos no turísticos es denominado servicio local, para el que se ha establecido una tarifa sustancialmente menor respecto de los otros segmentos. En este caso especifico, se han producido controversias cuando el operador ha intentado incrementar el precio de los servicios de transporte. Aunque no se trata de un grupo usuario que se encuentra bajo la competencia directa del OSITRAN, el organismo considera que de justificarse económicamente, este servicio debe ser atendido. Caso contrario, se debe estudiar las alternativas de solución.

Una de las primeras acciones que se debe coordinar o promover con las autoridades locales y los operadores es el estudio de las características de la demanda de este segmento de consumidores. Una vez determinado, el o los operadores deben establecer una política que sea eficiente con el mercado. En particular, OSITRAN apoyará aquellos esfuerzos en los cuales la eficiencia del mercado se vea favorecida.

d) Probable competencia desleal de otras infraestructuras (carreteras)

Estudios realizados revelan que los peajes por el uso de la carretera en el Perú están por debajo de los promedios de los países de la región, lo que afecta o determina las condiciones de competencia del transporte ferroviario en los tramos en que son competitivos ambas infraestructura. En casos como estos, OSITRAN promoverá que la política de peajes que tiene a su cargo el MTC no produzca distorsiones.

El OSITRAN mediante informes, investigaciones y otros medios a su alcance, promoverá la eficiencia de los mercados y recomendará se introduzcan medidas y regulaciones tarifas que contribuyan a mayores eficiencias y beneficios para los consumidores.

OSITRAN X. ZAVALA V° B° GERENCIA LEGAL

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

Condiciones de Competencia
Marco Regulatorio

TIPO DE EXPLOTACIÓN	SERVICIOS	AGENTE	MARCO NORMATIVO	REQUERIMIENTOS PARA PRESTAR EL SERVICIO	MARCO NORMATIVO
Infraestructura	Acceso y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria	Concesionario en exclusividad	L 27181 L 26917 DL 690 DS 059-96-PCM Contrato de Concesión	Los que señala el contrato.	
Servicio de transporte	Transporte de pasajeros Transporte de carga Embarque y desembarque de pasajeros Carga y descarga Almacenamiento Servicio turístico y alojamiento Mantenimiento del material tractivo y rodante Señalización, telecomunicaciones y electricidad	Operadores autorizados por el MTC	DL 701 DL 757	Permiso de operación del MTC Celebración de contrato con el concesionario Cumplimiento de las normas técnicas y de seguridad	DS 027-99-MTC Contrato de concesión Reglamento Nacional de Ferrocarriles

OSITRAN
X. CAVALA
V° B°
GERENCIA LEGAL

Tarifas de Acceso

SERVICIOS	ESCENARIOS	CONDICIONES TARIFARIAS
Transporte de pasajeros y carga	Existe un operador	La máxima que establece el contrato.
	Existe más de un operador	La tarifa será menor o igual a la máxima que establece contrato
	Existe más de un operador interesado en usar el mismo tramo y frecuencia	Se asigna por subasta por mayor tarifa sobre la base de la tarifa máxima

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144 - Piso 19 - Lima 1
Tel: (511) 330 7575
Fax: (511) 433 1944
e-mail: info@ositran.gob.pe
www.ositran.gob.pe

RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO
Nº 002-2001-CD/OSITRAN

Lima, 15 de enero de 2001

Visto:

La propuesta de Lineamientos Generales de Política Regulatoria en el Sector Ferrocarriles presentado por la Gerencia de Estudios Económicos en la Sesión de Consejo Directivo del 20 de diciembre de 2000;

Considerando:

Que, el Artículo 3.1. de la Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público, aprobada mediante Ley Nº 26917, establece que OSITRAN tiene como misión regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como el cumplimiento de los contratos de concesión con la finalidad de cautelar en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los Inversionistas y de los Usuarios para garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura de transporte de uso público;

Que, el literal p) del Artículo 7.1. del mismo marco normativo, establece dentro de las funciones principales de OSITRAN, cautelar el acceso universal en el uso de la infraestructura pública nacional de transporte, protegiendo los intereses de todas las partes que intervienen en las actividades relacionadas a dicha infraestructura;

Que, en ese sentido, la presente propuesta referida a los Lineamientos Generales de Política Regulatoria en el Sector Ferrocarriles tiene por finalidad hacer predecible y transparente las decisiones y acciones de OSITRAN en su relación con los concesionarios de la infraestructura ferroviaria, los usuarios intermedios (operadores), que hacen uso de ésta para prestar servicios de transporte, y los usuarios finales de los servicios de transporte;

Que, del mismo modo, y al amparo de los presentes lineamientos, el marco regulatorio de las actividades ferroviarias que realizan las empresas concesionarias, está compuesto por los respectivos contratos de concesión suscritos con el Estado Peruano y por las disposiciones que regulan la actividad ferroviaria;

Que, como consecuencia de ello, OSITRAN considera que velar por el desarrollo de la libre competencia en las actividades ferroviarias tendrá un efecto positivo en el bienestar de los usuarios y una mayor eficiencia en el mercado, por lo que dicha propuesta de lineamientos, pretende promover estos mecanismos para lograr, a través de una mejor asignación de recursos, un incremento de la eficiencia y bienestar en el corto y largo plazo;

Que, en atención a tales consideraciones, es preciso indicar que el Artículo 36° del Reglamento de Organización y Funciones del OSITRAN, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 024-98-PCM, dispone que los reglamentos y normas generales del OSITRAN deberán ser prepublicados en el Diario Oficial El Peruano con el fin que los legítimos interesados pueden hacer uso de su derecho de opinar y participar activamente en la formulación del documento final;

Que, en consecuencia, dando cumplimiento a lo acordado por el Consejo Directivo de OSITRAN en su Sesión del 20 de diciembre de 2000 y de conformidad con lo dispuesto en los considerandos precedentes, se debe proceder a disponer la prepublicación del Proyecto de Propuesta de Lineamientos de Política Regulatoria en el Sector Ferrocarriles en el Diario Oficial El Peruano;

De conformidad con el literal a) del Artículo 12° de la Ley 26917 y el literal c) del Artículo 18° del Reglamento de Organización y Funciones de OSITRAN, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 024-98-PCM;

Resuelve:

Artículo 1°.- Autorizar la prepublicación, en el Diario Oficial El Peruano, de la Propuesta de Lineamientos Generales de Política Regulatoria en el Sector Ferrocarriles, el mismo que forma parte integrante de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Otorgar un plazo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la prepublicación a que se refiere el artículo precedente, para que los legítimos interesados remitan por escrito o por medio electrónico sus comentarios o sugerencias, los que serán acopiados, procesados y analizados por la Secretaría General de OSITRAN.

Artículo 3°.- Autorizar la publicación del texto íntegro del proyecto al que se refiere el Artículo 1°, en la página web de OSITRAN (www.ositran.gob.pe)

Comuníquese, publíquese y archívese.

LEONIE ROCA VOTO-BERNALES
Vicepresidenta

DIARIO OFICIAL
El Peruano
Director: Manuel Jesús Orbegozo
Lima, sábado 13 de enero de 2001

OSITRAN

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de uso Público

Propuesta

LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA REGULATORIA EN EL SECTOR FERROCARRILES

El Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de uso Público (OSITRAN) pone en conocimiento de los interesados este proyecto de lineamientos con el fin de recibir comentarios y sugerencias en un plazo de treinta (30) días calendario.

Los comentarios y sugerencias podrán ser remitidos por escrito o por medio electrónico a las siguientes direcciones:

Torre del Centro Cívico
Av. Bolivia 144, Lima 1
Fax: 433-1944
E mail: Info@ositran.gob.pe

Lima, enero de 2001

SEPARATA ESPECIAL

INDICE

I. Introducción

II. Marco Regulatorio

III. Condiciones de Competencia

Difusión de información
Competencia Intermodal
Barreras tecnológicas
Barreras ambientales
Barreras legales - institucionales
Incentivos otorgados por el contrato
Un segundo operador ferroviario

IV. Principios Regulatorios

V. Políticas

Propuesta

LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA REGULATORIA EN EL SECTOR FERROCARRILES

I. Introducción

Los presentes lineamientos de política regulatoria para el sector ferrocarriles tienen por finalidad hacer predecibles y transparentes las decisiones y acciones del OSITRAN en su relación con los concesionarios de la infraestructura ferroviaria, los usuarios intermedios (operadores), que hacen uso de ésta para prestar servicios de transporte, y los usuarios finales de los servicios de transporte.

Los lineamientos se establecen sobre la base de la experiencia acumulada durante los primeros 14 meses de concesión de la infraestructura ferroviaria, los resultados de los estudios que sobre las condiciones de competencia ha realizado OSITRAN, así como, de las opiniones recibidas de los actores legítimamente interesados.

Es preciso reconocer que tanto el esquema de concesión aplicado en el Perú como el modelo de organización de la agencia regulatoria difieren de los aplicados en otros países de la región, por tanto, el OSITRAN debe enfrentar un proceso regulatorio con pocos antecedentes[1]. A diferencia de otros procesos, la concesión de los sistemas ferroviarios en el Perú pasó por una separación vertical, sugiriendo ésta la posibilidad de generar competencia potencial entre operadores de transporte, permitiendo también, que el concesionario pueda integrarse verticalmente mediante la participación en una empresa operadora de transporte ferroviario. Este esquema determina que la regulación directa se puede ejercer sólo sobre los agentes que explotan la infraestructura (entidades prestadoras), quedando desreguladas el resto de actividades. Esta condición obliga a buscar una consistencia entre las políticas de regulatorias y las de competencia, en particular si existen fuertes incentivos para la integración vertical en las actividades ferroviarias.

II. Marco Regulatorio

El marco regulatorio de las actividades ferroviarias que realizan las empresas concesionarias de los Ferrocarriles del Centro, del Sur y Sur Oriente, está compuesto por los respectivos contratos de concesión suscritos con el Estado Peruano[2] y por las disposiciones que regulan la actividad[3].

La regulación divide las actividades ferroviarias en:

- ***Actividades ferroviarias relacionadas con la explotación***, que comprende la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, y
- ***Actividades ferroviarias relacionadas con el transporte***, que comprenden las operaciones de embarque, desembarque, carga y descarga y todo lo necesario para permitir el movimiento de pasajeros y carga, así como las operaciones relacionadas al uso del material tractivo y rodante, los sistemas de señalización, telecomunicaciones y de electricidad.

En el primer caso, la explotación de la infraestructura vial ferroviaria ha sido entregada en exclusividad a las empresas concesionarias, facultando a éstas a cobrar una tarifa de acceso a los operadores de servicios de transporte ferroviario[4]. Las tarifas tienen el carácter de máximas, es decir, la empresas concesionarias tienen la discreción para establecer tarifas por

1 A diferencia de otros esquemas de concesión de ferrocarriles, en el Perú se consideró una separación vertical entre la infraestructura y operación.

2 Dichos contratos de concesión entraron en vigencia el 20 de septiembre de 1999 y el plazo de duración de los mismos es de 30 años con la posibilidad de prorrogarse hasta 60 años.

3 Las disposiciones normativas referidas son las siguientes:
Decreto Legislativo Nº 690, que declaró de preferente interés nacional la inversión privada en la actividad ferroviaria;
Decreto Supremo Nº 059-96-PCM, que aprobó las normas con rango de Ley que regulan la entrega en Concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios público;
Ley Nº 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público;
La Ley Nº 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre;
y todas las disposiciones complementarias y reglamentarias de las normas antes mencionadas.

4 Dichas tarifas fueron fijadas en los Contratos de Concesión y son las siguientes:
En el Ferrocarril del Centro es de US$ 0.45 por cada kilómetro de recorrido de cada unidad de vagón, auto vagón y coche cargada o descargada.
En el Ferrocarril del Sur es de US$ 0.45 por cada kilómetro de recorrido de cada unidad de vagón, auto vagón y coche cargada o descargada.
En el Ferrocarril del Sur Oriente es de US$ 3.00 por cada kilómetro de recorrido de cada unidad de vagón, auto vagón y coche cargada o descargada.
Dichas tarifas son reajustables anualmente de acuerdo a índice de precios al consumidor del Estado de Nueva York de los Estados Unidos de Norteamérica.

debajo de estos límites, salvo en la situación en que exista sólo una empresa operadora, en cuyo caso, la tarifa a cobrar será la máxima establecida en el contrato.

En el caso de las actividades relacionadas con el transporte ferroviario, éstas se encuentran desreguladas, es decir, sujetas al régimen de libre concurrencia y competencia[5], donde el precio al usuario final es fijado libremente y cualquier persona, incluyendo las empresas concesionarias, pueden realizar dichas actividades siempre que se cuenten con el permiso de operación otorgado por el MTC[6]. Las empresas concesionarias están prohibidas de prestar directamente los servicios de transporte de carga y pasajeros, pero se les permite participar directa o indirectamente como operador. En este sentido, las empresas concesionarias se encuentran limitadas a un solo operador, y en estas circunstancias, se les exige un tratamiento no discriminatorio entre los operadores.

El contrato precisa que las empresas concesionarias solamente podrán impedir el ingreso a la línea férrea de un operador de servicios de transporte ferroviario en caso que se produzca alguna de las siguientes situaciones:

- Que el operador no cuente con el permiso de operación vigente extendido por el MTC;
- Cuando exista impedimento técnico u operativo, al no mantener el operador su Material Tractivo o Rodante o sus instalaciones en forma que sean aptos para la operación ferroviaria de acuerdo a las Normas de Seguridad Ferroviaria y a los Estándares Técnicos fijados por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
- Que el operador no cuente con seguros conforme a lo que dispongan las leyes aplicables[7].

Asimismo, con el fin de asegurar un tratamiento no discriminatorio entre operadores, el marco regulatorio obliga a las empresas concesionarias a llevar a cabo un concurso por mayor tarifa de acceso para adjudicar un horario cuando dos o más operadores lo disputan, o que el servicio de transporte de alguno de ellos límite, restrinja o impida las operaciones de otro operador. La tarifa de acceso, puede, en este caso particular, superar a la máxima establecida en el contrato.

Por otro lado, se establece también la obligación de las empresas concesionarias de proporcionar información a los operadores de servicios de transporte ferroviario, entre otros, sobre la capacidad y resistencia de la línea férrea, las frecuencias y horarios disponibles y otros aspectos técnicos o de seguridad.

Finalmente, se establece la obligación de las empresas concesionarias de permitir la interconexión de cualquier red o tramo de línea férrea que desee interconectarse, y de permitir el ingreso a la red ferroviaria del material tractivo y rodante de los operadores.

III. Condiciones de Competencia

Los sistemas ferroviarios que han sido concesionados atienden mercados con distintas características. El Ferrocarril del Centro se orienta íntegramente al transporte de carga, el Ferrocarril del Sur atiende tanto transporte de carga como de pasajeros y el Ferrocarril del Sur Oriente al transporte de pasajeros. Al interior de cada sistema, y sobre la base del criterio origen – destino, se ha identificado una amplia gama de mercados relevantes para carga y pasajeros con distintas características.

Transcurridos 14 meses de concesión se ha encontrado las siguientes condiciones de competencia:

Difusión de información

Una deficiencia que se presenta en similar grado en todos los mercados es la limitada o escasa información sobre el esquema contractual aplicado a las concesiones de la vía férrea, las obligaciones y derechos del concesionario, los estándares de operación e información relacionada a las frecuencias y condiciones técnicas. Esta situación podría estar afectando o retardando la presencia de una competencia potencial entre operadores de transporte de carga y pasajeros, además de contribuir a promover la defensa directa de los derechos de usuario, con efectos positivos sobre la regulación.

Competencia Intermodal

En cuanto al transporte de carga en general, el Ferrocarril del Centro y el Ferrocarril del Sur enfrentan, por una alto grado de sustituibilidad con otros modos de transporte, una importante competencia del transporte por carretera, lo cual debilita la posición de dominio que éstos tienen en algunos mercados relevantes específicos.

Con respecto al transporte de pasajeros, las rutas del Ferrocarril del Centro: Lima, Huancayo, Cerro de Pasco y La Oroya son cubiertas íntegramente por los servicios de buses. En lo referente a las rutas que cubre el Ferrocarril del Sur, de Arequipa a Cusco y Puno, el servicio alternativo por carretera ha incrementado su participación, en desmedro del Ferrocarril del Sur, quien está promocionando el segmento turístico con la apertura de nuevas rutas (Arequipa - Colca) y planes de inversión en nuevos vagones.

En el caso específico del Ferrocarril del Sur Oriente que cubre el mercado relevante Cusco - Machu Pichu, los resultados sugieren que una competencia entre modos de transporte no es viable por la presencia de fuertes barreras a la entrada de orden ambiental y geográfico, sólo con una sustitución parcial en el tramo Cusco-Ollantaytambo.

Un aspecto importante que puede determinar el grado de competencia intermodal viene determinado por las tarifas de peaje carretero, que al no ser suficientes para cubrir los costos reales de mantenimiento y rehabilitación de las carreteras, ocasiona que el transporte por camión o bus reciba un subsidio por parte del Estado, favoreciendo, en el corto plazo, la competitividad de este modo de transporte frente al brindado por el ferrocarril.

Otras características que se vienen observando en los sistemas ferroviarios Central y Sur son una mayor complementariedad e integración vertical con las actividades que provee infraestructura portuaria[8].

5 El referido régimen está compuesto por los Decreto Legislativos Nºs. 701 y 757 y sus normas complementarias y reglamentarias.

6 Los requisitos se encuentran establecidos en el Decreto Supremo Nº 027-99-MTC

7 Los Artículos 11º y 12º del Decreto Supremo Nº 027-99-MTC, establece la relación de seguros que se deberán contratar para prestar servicios de transporte ferroviario.

8 En el primer caso, el concesionario viene promoviendo la construcción de una faja transportadora que conecte directamente el muelle 5 del Callao. Asimismo, se tiene prevista una alianza estratégica con un proveedor privado de servicios de transporte y almacenamiento de químicos minerales mediante tuberías al muelle 5 del Callao. En el segundo caso, el concesionario del puerto de Matarani, el operador ferroviario y transportistas terrestres han llegado a acuerdos para el transporte bimodal de carga desde Bolivia.

Barreras tecnológicas
Debido a las características geográficas, el Ferrocarril del Centro y el Ferrocarril del Sur, requieren de importantes inversiones en material tractivo que se ajusten al diseño de la vía férrea, el que es distinto al tramo Sur Oriente. En el caso específico del Ferrocarril del Sur Oriente, existen significativas barreras tecnológicas para la construcción de una carretera de Ollanta a Machu Pichu debido a que se requeriría afectar importantes áreas de la margen izquierda del río Urubamba, lo que involucra importantes inversiones y potenciales efectos negativos en el medio ambiente.

Barreras económicas (costos hundidos)
Por el ancho de la vía férrea, el Ferrocarril del Sur Oriente, que cubre la ruta de Cusco a Machu Pichu, requiere que el material tractivo y rodante esté especialmente preparado para esta tipo de trocha. Esta especificidad de los activos limita la posibilidad de usar material que provenga o sea usable en los otros sistemas ferroviarios, derivándose de estas condiciones técnicas, altos porcentajes de costos hundidos en dichas inversiones. Adicionalmente, se considera que un incremento importante en la demanda de servicios de pasajeros obligará a invertir en instalaciones fijas adicionales dada la limitada disponibilidad de las actuales estaciones de Aguas Calientes y de Puente Ruinas, que se encuentran al pie de Machu Pichu.

En el caso específico de los mercados relevantes que atienden los Ferrocarriles del Sur y Sur Oriente, se ha identificado la existencia de importantes barreras económicas a la entrada por la imposibilidad o limitaciones para usar o trasladar el material de la vía y el material rodante hacia otros mercados o sistemas ferroviarios.

Barreras ambientales
Una eventual construcción de una carretera de Ollanta a Machu Pichu, que permita la competencia intermodal en la zona, además de enfrentar la mencionada barrera tecnológica, tiene la dificultad de enfrentar barreras de índole ambiental ligadas a las externalidades negativas que afectan la conservación y preservación de los monumentos históricos localizado en la zona.

Adicionalmente, estudios encargados por el Instituto Nacional de Cultura - INC han determinado, dadas las condiciones actuales, que los monumentos arqueológicos localizados en Machu Picchu cuentan con una capacidad para recibir alrededor de 2,545 personas simultáneamente y 3,400 personas diariamente. Esta restricción de orden ambiental constituye una variable exógena que deben tomar en cuenta las potenciales empresas operadoras en términos de tamaño potencial del mercado. Sin embargo, debe mencionarse que el referido estudio del INC también menciona que la capacidad de absorción de flujo turístico puede ampliarse a 6,800 personas diarias si se implementan ciertas medidas de control. En cualquier caso, esta barrera sigue siendo relevante para los agentes.

En otros mercados distintos al del Ferrocarril del Sur Oriente, no se ha evidenciado la existencia de barreras ambientales significativas que impidan la entrada de nuevas empresas.

Barreras legales - institucionales
El contrato de concesión le otorga al concesionario la facultad de revertir la concesión en el caso que el Estado decida la construcción de la carretera de Ollanta a Machu Pichu.

Por otro lado, los operadores potenciales que deseen brindar servicios de transporte de carga y pasajeros deben obtener ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones una licencia de "operador de transporte ferroviario", que les da acceso a conocer la información sobre las rutas y frecuencias disponibles. Sin embargo, por los requisitos, esta licencia es relativamente fácil de obtener y por lo tanto, no llegaría a convertirse en una barrera legal fuerte.

En el primer año de concesión los concesionarios, a través de sus operadores, gozaron de una exclusividad para la prestación de los servicios de transporte y carga.

Incentivos otorgados por el contrato

La integración vertical
La administración de la vía férrea fue otorgada al concesionario, quien además estaba obligado a contar con un operador de transporte cuya estructura accionaria podía ser idéntica a la del concesionario, ocasionando qué, en la práctica, el concesionario y el operador se comporten como un agente verticalmente integrado. Dicha integración puede generar incentivos para desalentar la presencia de nuevos operadores, que se pueden manifestar mediante probables discriminaciones u otras prácticas que pongan en ventaja a su operador vinculado o impidan o limiten el acceso a la vía a potenciales operadores, dadas las menores fortalezas de los entrantes. Uno de los elementos que puede retardar o distorsionar la posibilidad de mayor competencia potencial es, entre otros, la poca difusión de información acerca del esquema de concesión y los derechos y obligaciones del concesionario y los operadores.

Adicionalmente, la posición y relación entre el concesionario y operador vinculados fortalece la posición dominante de ambos, a la que puede estar contribuyendo, además, la información distorsionada que pueden eventualmente recibir los potenciales operadores.

El alquiler del material tractivo y rodante
En el marco del contrato de concesión, las empresas concesionarias pueden explotar el material tractivo y rodante propiedad del Estado a través de su alquiler a los operadores de transporte ferroviario. El contrato de concesión permite que los concesionarios fijen libremente la renta por dicho alquiler.

Esta situación, junto a la mencionada integración vertical, le brinda al concesionario el incentivo a hacer más competitivo a su propio operador frente a otros a través de diversos mecanismos, como por ejemplo, una reducción de tarifas de alquiler del material tractivo y rodante, una contratación con sobrecapacidad, otorgamiento de equipos de menor rendimiento, o transferencia de información privada, que lo pone en ventaja frente a otros operadores potenciales. Es también posible, un acceso como operador, bajo un esquema de colusión.

Estos problemas podrían requerir de regulación por parte de Ositran, a fin de garantizar condiciones de contratación del material tractivo y rodante que no incurran en discriminación o violación del principio de neutralidad.

El problema del tren local
Entre los servicios de transporte ofrecidos por el operador ferroviario de la ruta Cusco - Machu Picchu se encuentra el llamado "servicio local", el cual se brinda a precios sustancialmente menores respecto de otros segmentos. Según el concesionario de esa ruta, los precios para este segmento no cubre los costos del servicio, siendo el más importante de ellos, la tarifa de acceso a la vía férrea. En términos de precio, el servicio local se viene prestando en similares condiciones desde la época del operador estatal ENAFER, y las condiciones actuales de los usuarios de la zona, hacen difícil que el concesionario eleve la tarifa actual.

En el marco del contrato de concesión, el actual operador viene prestando dicho servicio y declara incurrir en pérdidas por el mismo, por lo que se encuentra buscando una solución a través de una reducción a la tarifa de acceso a la vía. Se debe mencionar, que dicho operador no se encuentra obligado legalmente a prestar el servicio y puede descontinuar el mismo en el momento que lo decida. Sin embargo, se ve limitado a hacerlo por las reacciones y efectos que traería en la prestación de servicios a otros segmentos.

Un segundo operador ferroviario
En el caso del transporte de carga que proveen el Ferrocarril del Centro y el Ferrocarril del Sur, la posibilidad de un segundo operador ferroviario estaría supeditada a un importante incremento en la demanda de transporte de diversas cargas.

En cuanto al servicio de pasajeros que brinda el Ferrocarril del Sur, en las condiciones actuales es poco probable la aparición de un nuevo operador ferroviario debido a las facilidades que brinda el transporte por carretera, el cual inclusive ha incrementado su participación de mercado. Existiría la posibilidad para que un nuevo operador ferroviario explote las rutas turísticas de la zona, en cuyo caso, también tendría que competir con el actual operador.

En el caso específico del Ferrocarril del Sur Oriente, a pesar de las mencionadas barreras existentes, las condiciones del mercado podrían incentivar la aparición de un nuevo operador de transporte ferroviario. Sin embargo, dado el poco tiempo de concesión, el tiempo requerido para la preparación de un proyecto de este tipo y la falta de información al mercado, no permiten concluir que sea viable la entrada de un segundo operador ferroviario en el corto plazo. Sin embargo, en la medida que la demanda siga creciendo, y se vayan superando las barreras a la entrada, la presencia de un segundo operador es más probable.

IV. Principios Regulatorios

Los principios y políticas regulatorias de OSITRAN se enmarcan en la promoción de la competencia en la utilización de la infraestructura pública de transporte por parte de las entidades prestadoras en beneficio de los usuarios, y en estrecha coordinación con el Indecopi.

OSITRAN considera que velar por el desarrollo de la libre competencia en las actividades ferroviarias tendrá un efecto positivo en el bienestar de los consumidores, los usuarios de estos servicios, y una mayor eficiencia en el mercado. En este sentido, las políticas regulatorias de OSITRAN pretenden promover estos mecanismos para lograr, a través de una mejor asignación de recursos, un mayor incremento de la eficiencia y bienestar en el corto y largo plazo.

Las principios que orientan las políticas son los siguientes:

a) Neutralidad. Las acciones de OSITRAN estarán orientadas a evitar que quienes explotan infraestructura pongan en ventaja a las empresas vinculadas brindando información o mejores condiciones a operadores con los cuales tiene alguna relación.

b) No discriminación. Los usuarios u operadores de transporte no serán discriminados injustificadamente, garantizándose el acceso justo a la infraestructura. Una eventual discriminación debe considerar los aspectos de eficiencia en el mercado.

c) Transparencia. El OSITRAN y los concesionarios, en su caso, proveerán información relevante al mercado. El organismo establecerá los mecanismos para recibir las opiniones de los agentes legítimamente interesados. Las decisiones y acciones de OSITRAN, que involucren efectos en el bienestar de los usuarios, serán dadas a conocer al público en general..

d) Costo-Beneficio. Los beneficios que se obtengan por resultado de la intervención selectiva y eficiente de OSITRAN serán netos de los costos de regulación. Por tanto, OSITRAN tomará en cuenta en sus decisiones que los beneficios potenciales de regular superen a los costos involucrados.

V. Políticas

a) La obligación de brindar información

Una limitada información disponible sobre las posibilidades y condiciones de ingreso de potenciales operadores de transporte de carga y pasajeros (entrantes) puede generar posiciones ventajosas en los concesionarios y operadores actuales (incumbentes). Además de fortalecer la posición dominante de estos últimos, la escasa información puede estar retardando o distorsionando decisiones empresariales que puede derivar en mayores opciones potenciales para los consumidores de servicios de transporte y en una mayor capacidad utilizada de la infraestructura vial ferroviaria.

Los operadores potenciales y los usuarios finales de los servicios requieren conocer aspectos relevantes, entre otros los siguientes: los derechos y obligaciones del concesionario y de los operadores, el rol de las autoridades competentes en materia normativa, de supervisión y fiscalización.

Actualmente, las empresas operadoras de servicios de transporte, por su vinculación con sus respectivos concesionarios, gozan de mayor información, que los pone en ventaja frente a potenciales entrantes. Esta asimetría entre agentes económicos debe reducirse con el objeto de que facilite que los demandantes actuales y ofertantes potenciales evaluar y tomar decisiones de consumo o de inversión que se puedan traducir en una mayor competencia efectiva o potencial, y que como consecuencia, se acote probables comportamientos estratégicos que se pueden derivar de la posición que ostentan los concesionarios y sus operadores. Asimismo, un amplio conocimiento del contrato de concesión también promoverá la defensa de los derechos de los operadores y consumidores.

Si mayores posibilidades de información en el mercado de los servicios de infraestructura se puede traducir en una mayor competencia entre operadores, como consecuencia, se derivará mayor eficiencia, que beneficiará a quienes usan los servicios, al disponer de mayores opciones, horarios, precios, calidad y otros atributos que las empresas operadoras de transporte se interesarán de impulsar.

En este marco, el OSITRAN, los concesionarios y operadores están obligados a brindar y difundir por medios idóneos toda información que contribuya a promover una sana competencia entre los operadores de servicios de transporte de carga y pasajeros, así como una mayor eficiencia en las decisiones de asignación de recursos en las actividades ferroviarias.

Sin ser limitativa, OSITRAN difundirá los contratos de concesión, los estándares de operación, así como toda decisión institucional que contribuya a reducir la asimetría entre los agentes. Por su parte, los concesionarios deberán divulgar información, bajo las condiciones que OSITRAN esta-

blezca, en términos de tipo, periodicidad, medios y alcance, referida a la características técnicas de la infraestructura ferroviaria, frecuencias y otros elementos vinculados a la operación y la seguridad. Asimismo, los concesionarios difundirán sus políticas comerciales y operativas, los mecanismos de reclamos y facilitarán la comunicación con el OSITRAN. Para tal efecto, tanto OSITRAN como los concesionarios difundirán por medios idóneos la información aquí señalada u otra que OSITRAN considere que sea conocimiento público.

En concordancia con los principios de transparencia y costo-beneficio, la normatividad que debe expedir OSITRAN, será sometida a la opinión de los agentes legítimamente interesados mediante prepublicaciones, reuniones y otros mecanismos. El objeto de este prerrequisito es contribuir a reducir el grado de discreción del organismo en materia regulatoria y propiciar la legitimación de su actuación.

Asimismo, OSITRAN, realizará, colaborará y difundirá periódicamente: investigaciones, informes y estadísticas sobre el desempeño de los concesionarios, los mercados y el sector.

b) Eliminación de barreras a la entrada

El desarrollo de mayores posibilidades de competencia potencial en las actividades ferroviarias está en función a las barreras a la entrada que deben enfrentar, bajo la forma de costos, tanto los potenciales operadores así como otros medios de transporte sustitutos, por ejemplo, las carreteras.

En la estructura del mercado de las actividades ferroviarias (infraestructura y operación) están presentes barreras tecnológicas, ambientales, económicas (costos hundidos) e institucionales (creadas por la administración pública).

Desde la perspectiva de OSITRAN, las barreras institucionales, a diferencia de otras, son las más viables de reducir y eventualmente remover. En lo que respecta a OSITRAN, y con el propósito de generar mayor bienestar, no creará o promoverá la creación de barreras que no sean razonables, es decir, con un beneficio-costo positivo o que no produzcan un efecto significativo en la competencia.

Tratándose de barreras creadas por otros organismos de la administración pública, y en el marco de su función normativa, propiciará la conveniencia de que las normas que se expidan bajo criterios de racionalidad. En este aspecto, OSITRAN continuará elaborando estudios, informes, haciendo coordinaciones e implementando otros mecanismos que busquen alcanzar una mayor eficiencia en este sector.

Una barrera ambiental, con probables efectos negativos en el ecosistema de Machu Picchu, y que influye sobre la oferta potencial del transporte en el del tramo Cusco – Machu Picchu, está relacionada con la máxima demanda potencial que se deriva del grado de la capacidad de recepción de los monumentos históricos de la zona de Machu Pichu. En cuanto a esta variable, existen en la actualidad versiones que difieren sustancialmente entre sí, más aún, si se viene registrando altas tasas de crecimiento de visitantes. Esta barrera determina también la necesidad de una asignación más eficiente de los medios de transporte de/hacia los monumentos. En este caso particular, OSITRAN coordinará y solicitará a las autoridades competentes se defina un límite máximo de recepción con el objeto que sea conocido por los potenciales operadores y la colectividad en su conjunto.

Por otro lado, y con el objeto de velar por el medio ambiente y el patrimonio cultural, OSITRAN coordinará con los organismos responsables los mecanismos para el cumplimiento de la legislación sobre la materia.

Una barrera que tiene la capacidad de ser controlada por el concesionario, tiene relación con los probables efectos negativos de la integración vertical de las actividades ferroviarias reguladas y no reguladas. Si bien el contrato permite la integración vertical, ésta se debe producir sin afectar el derecho de acceso que tienen los operadores actuales o potenciales. Se supone, desde la perspectiva procompetitiva, que la integración vertical permite el ahorro de costos de transacción, y que puede derivar en mejores precios para los consumidores, lo no significa que deba eliminarse la posibilidad de mayor competencia, allí donde sea posible.

Desde la perspectiva regulatoria el OSITRAN interpretará que el binomio concesionario-operador y otras actividades verticalmente integradas son realizadas por un único agente económico, capaz de maximizar en conjunto. En este caso, el concesionario tiene fuertes incentivos para integrarse verticalmente e intentar desalentar a potenciales competidores introduciendo barreras a la entrada. Por tanto, OSITRAN pondrá especial atención al respeto de los principios de neutralidad y no discriminación que el concesionario debe cumplir, velando y regulando el acceso justo y razonable a los usuarios de la infraestructura ferroviaria.

c) Equidad en el acceso

El servicio de transporte Cusco - Aguas Calientes que se provee a segmentos no turísticos es denominado servicio local, para el que se ha establecido una tarifa sustancialmente menor respecto de los otros segmentos. En este caso especifico, se han producido controversias cuando el operador ha intentado incrementar el precio de los servicios de transporte. Aunque no se trata de un grupo usuario que se encuentra bajo la competencia directa del OSITRAN, el organismo considera que de justificarse económicamente, este servicio debe ser atendido. Caso contrario, se debe estudiar las alternativas de solución.

Una de las primeras acciones que se debe coordinar o promover con las autoridades locales y los operadores es el estudio de las características de la demanda de este segmento de consumidores. Una vez determinado, el o los operadores deben establecer una política que sea eficiente con el mercado. En particular, OSITRAN apoyará aquellos esfuerzos en los cuales la eficiencia del mercado se vea favorecida.

d) Probable competencia desleal de otras infraestructuras (carreteras)

Estudios realizados revelan que los peajes por el uso de la carretera en el Perú están por debajo de los promedios de los países de la región, lo que afecta o determina las condiciones de competencia del transporte ferroviario en los tramos en que son competitivos ambas infraestructura. En casos como estos, OSITRAN promoverá que la política de peajes que tiene a su cargo el MTC no produzca distorsiones.

El OSITRAN mediante informes, investigaciones y otros medios a su alcance, promoverá la eficiencia de los mercados y recomendará se introduzcan medidas y regulaciones tarifas que contribuyan a mayores eficiencias y beneficios para los consumidores.

Condiciones de Competencia
Marco Regulatorio

TIPO DE EXPLOTACIÓN	SERVICIOS	AGENTE	MARCO NORMATIVO	REQUERIMIENTOS PARA PRESTAR EL SERVICIO	MARCO NORMATIVO
Infraestructura	Acceso y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria	Concesionario en exclusividad	L Nº 27181 L Nº 26917 DL Nº 690 DS Nº 059-96-PCM Contrato de Concesión	Los que señala el contrato.	
Servicio de transporte	Transporte de pasajeros Transporte de carga Embarque y desembarque de pasajeros Carga y descarga Almacenamiento Servicio turístico y alojamiento Mantenimiento del material tractivo y rodante Señalización, telecomunicaciones y electricidad	Operadores autorizados por el MTC	DL Nº 701 DL Nº 757	Permiso de operación del MTC Celebración de contrato con el concesionario Cumplimiento de las normas técnicas y de seguridad	DS Nº 027-99-MTC Contrato de concesión Reglamento Nacional de Ferrocarriles

Tarifas de Acceso

SERVICIOS	ESCENARIOS	CONDICIONES TARIFARIAS
Transporte de pasajeros y carga	Existe un operador	La máxima que establece el contrato.
	Existe más de un operador	La tarifa será menor o igual a la máxima que establece contrato.
	Existe más de un operador interesado en usar el mismo tramo y frecuencia	Se asigna por subasta por mayor tarifa sobre la base de la tarifa máxima.

16169