

RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO

Nº 063-2005-CD-OSITRAN

Lima, 30 de setiembre de 2005

El Presidente Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN;

VISTOS:

La Nota Nº 086-05-GRE-OSTIRAN con el Informe de Fijación de Tarifa Máxima por Embarque de Pasajeros en el Terminal Portuario de Matarani; el proyecto de Resolución de Consejo Directivo y su Exposición de Motivos, presentados por la Gerencia General en la sesión de Consejo Directivo de fecha 27 de setiembre del año en curso; el Acuerdo Nº 699-185-05-CD-OSITRAN;

CONSIDERANDO:

Que, el numeral 3.1) del Artículo 3º de la Ley de Supervisión de la Inversión 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 con la finalidad de cautelar en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los Inversionistas y de los Usuarios a fin de garantizar la eficiencia en la explotación de la Infraestructura de Transporte de Uso Público;

Que, el literal b) del numeral 7.1) del Artículo 7º de la referida Ley atribuye a OSITRAN la función de operar el sistema tarifario de la infraestructura bajo su ámbito;

Que, el literal b) del numeral 3.1) del Artículo 3º de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, aprobada por la Ley Nº 27332, señala que la función reguladora de los Organismos Reguladores, comprende la facultad de fijar tarifas de los servicios bajo su ámbito;

Que, con fecha 17 de agosto de 1999 se suscribió el Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del Terminal Portuario de Matarani, cuyo Numeral 6.1, establece que el concesionario determinará las tarifas a ser cobradas siempre que no excedan de las establecidas por OSITRAN. Asimismo, el Anexo 6.1 establece que el concesionario podrá solicitar ajustes en las Tarifas Máximas a OSITRAN, que podrá modificarlas de conformidad con las normas que rigen su funcionamiento;

Que, mediante el Decreto Supremo Nº 003-2004-MTC publicado el 4 de febrero de 2004, modificado por el Decreto Supremo Nº 013-2004-MTC, se aprobó el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional (RLSPN), que establece que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) debe presentar a OSITRAN la propuesta tarifaria para los servicios portuarios que no enfrentan competencia;

Que, con fecha 27 de setiembre de 2004, se publicó el Reglamento General de Tarifas de OSITRAN (RETA), aprobado por Resolución N° 043-2004-CD/OSITRAN;

Que, con fecha 17 de noviembre de 2004, mediante Resolución N° 058-2004-CD-OSITRAN, se aprueba el inicio de un procedimiento de oficio para la fijación de la tarifa máxima por el embarque pasajeros en el TPM. Asimismo, en tanto culmine dicho procedimiento, la empresa concesionaria podrá aplicar una tarifa máxima provisional de US\$ 6.00/pasajero por la prestación del servicio.

Que, con fecha 23 de noviembre de 2004 OSITRAN solicitó a INDECOPI pronunciarse con relación a las condiciones de competencia del servicio de embarque de pasajeros en el TPM;

Que, con fecha 30 de marzo de 2005, INDECOPI remite Carta N° 198-2005/INDECOPI y el Informe N° 014-2005/GEE, mediante el cual se pronuncia por la ausencia de condiciones de competencia en el servicio de embarque de pasajeros en el TPM;

Que, en virtud de los resultados del análisis de competencia realizado por INDECOPI, con fecha 8 de abril de 2005 el Organismo Regulador mediante Oficio N° 133-05-GG-OSITRAN solicita a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) presente la propuesta tarifaria de conformidad a lo establecido en el artículo 59° del RLSPN y la Primera Disposición Complementaria del RETA.

Que, con fecha 8 de junio de 2005, mediante Oficio N° 359-2005-APN/PD la Autoridad Portuaria Nacional comunica a OSITRAN que ha decidido no presentar una propuesta tarifaria y dejar en libertad a OSITRAN para continuar con el procedimiento de oficio.

Que, en el marco del procedimiento de oficio, la empresa concesionaria Terminal Internacional del Sur S.A, con fecha 5 de julio de 2005, presentó su propuesta tarifaria;

Que, la Gerencia General presentó a consideración del Consejo Directivo, en su sesión de fecha 27 de setiembre del año en curso, el informe de VISTOS; elaborado por la Gerencia de Regulación;

Que, el Artículo 4° de la Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas, aprobada por la Ley N° 27838 y los artículos 42° y 43° del Reglamento General de Tarifas de OSITRAN, establecen que el Organismo Regulador deberá prepublicar en su página Web institucional y en el diario oficial "El Peruano", el Proyecto de la Resolución que fije la tarifa regulada, su exposición de motivos y una relación de los informes, estudios, dictámenes, modelos económicos y memorias anuales que constituyan el sustento de las resoluciones de fijación y revisión de precios regulados;

Que, en cumplimiento de lo dispuesto en la precitada norma legal, con fecha 26 de agosto de 2005 se realizó la prepublicación en el diario oficial "El Peruano", de la Propuesta de Fijación Tarifaria, la misma que comprendió el Proyecto de la Resolución, su Exposición de Motivos, la relación de documentos que sirvieron de sustento para la propuesta y el Acuerdo N° 684-181-05-CD-OSITRAN que autoriza la prepublicación de la propuesta, la consulta pública por 15 días y la convocatoria a la audiencia pública en la ciudad de Arequipa para el 8 de setiembre de 2005.

Que, con fecha 8 de setiembre de 2005, y de conformidad Capítulo 2 del Reglamento General de Tarifas de OSITRAN y el acuerdo mencionado en el párrafo precedente, se llevó a cabo una audiencia pública en la ciudad de Arequipa en la que se sustentó la propuesta tarifaria y se recibió comentarios, sugerencias y aportes de los interesados participantes.

Que, vencido el plazo que establece el artículo 43° del Reglamento General de Tarifas de OSITRAN, no se recibió por escrito comentarios o sugerencia a la propuesta tarifaria, con excepción de los recibidos en la audiencia pública;

Que, las observaciones formuladas en la Audiencia Pública descentralizada, han sido debidamente evaluadas por el OSITRAN, y en su caso incorporadas al proyecto final de Resolución, cuando las mismas han contado con la debida sustentación;

Que, habiendo realizado todas las actuaciones necesarias a efectos de cumplir con el procedimiento establecido por la Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas y el Reglamento General de Tarifas de OSITRAN;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Aprobar la tarifa máxima de US\$ 6.00 (SEIS Y 00/100 DÓLARES AMERICANOS) aplicable a los pasajeros que embarcan en el Terminal Portuario de Matarani. No están afectos al pago de esta tarifa la tripulación de las naves. Dicha tarifa máxima estará vigente hasta el 16 de agosto de 2009.

Artículo 2°. De conformidad con lo establecido por el artículo 6.1. del Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del Terminal Portuario de Matarani, el Concesionario estará autorizado a aplicar la tarifa, a los 30 días calendario posteriores a su notificación correspondiente a OSITRAN.

Artículo 3°.- El Concesionario deberá publicar en el Diario Oficial “El Peruano” al menos con 10 días hábiles de anticipación a la aplicación de la tarifa como cumplir con lo establecido el Reglamento General de Tarifas de OSITRAN.

Artículo 4°.-Autorizar, de conformidad al Contrato de Concesión, la publicación de la presente Resolución y de su Exposición de Motivos en el Diario Oficial “El Peruano”;

Artículo 5°.-Autorizar, de conformidad al Contrato de Concesión, la publicación del Informe Tarifario, de la presente Resolución y de su Exposición de Motivos en la pagina Web institucional (www.ositran.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

ALEJANDRO CHANG CHIANG
Presidente

FIJACIÓN DE TARIFA POR EMBARQUE DE PASAJEROS EN EL TERMINAL PORTUARIO DE MATARANI

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. MARCO GENERAL Y ANTECEDENTES

El Terminal Portuario de Matarani (TPM) fue entregado en concesión el 17 de agosto de 1999 por un periodo de 30 años a la empresa Terminal Internacional del Sur S.A. (TISUR). El contrato de concesión estableció para los primeros 5 años de la vigencia tarifas máximas (*price caps*) para un conjunto de servicios a la nave y a la carga, las que no incluyeron los servicios de embarque y desembarque de pasajeros por el TPM. Asimismo, la propuesta técnica no estableció dentro del plan de negocios del concesionario la implementación del servicio de embarque y desembarque de pasajeros.

El 8 de enero de 2004 la empresa concesionaria comunica a OSITRAN el arribo al TPM de la nave de crucero Minerva II, perteneciente a la naviera Swan Hellenic Cruises a la que deberá brindar servicios de desembarque y embarque de pasajeros, por lo que solicita autorización para cobrar una tarifa máxima de US\$ 6.00 por pasajero.

El 15 enero de 2004 por Resolución N° 003-204-CD-OSITRAN el Consejo Directivo de OSITRAN aprobó, con carácter de excepcional y por única vez, la tarifa máxima de US\$ 6.00/pasajero por embarque de pasajeros en el TPM.

El 27 de setiembre de 2004 se puso en vigencia el Reglamento General de Tarifas de OSITRAN (RETA), aprobado por Resolución N° 043-2004-CD-OSITRAN, norma que establece las metodologías, reglas, principios y procedimientos para la fijación y revisión de tarifas por la prestación de servicios derivados de la explotación de infraestructura de transporte de uso público.

Mediante el Decreto Supremo N° 003-2004-MTC publicado el 4 de febrero de 2004, modificado por el Decreto Supremo N° 013-2004-CD-OSITRAN, se aprobó el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional (RLSPN), que establece que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) debe presentar a OSITRAN la propuesta tarifaria para los servicios que no enfrentan competencia.

El 15 de noviembre de 2004 TISUR comunica el arribo del crucero Bremen perteneciente a la línea naviera Hapag Lloyd, en virtud del cual, solicita autorización para aplicar la tarifa máxima que le fuera autorizada en enero del mismo año.

Con fecha 17 de noviembre de 2004, mediante Resolución N° 058-2004-CD-OSITRAN, se aprueba el inicio de un procedimiento de oficio para la fijación de la tarifa máxima por el embarque pasajeros en el TPM. Asimismo, en tanto culmine dicho procedimiento, la empresa concesionaria podrá aplicar una tarifa máxima provisional de US\$ 6.00/pasajero por la prestación del servicio.

En cumplimiento por lo dispuesto en el RLSPN y en el RETA, el 23 de noviembre de 2004, OSITRAN solicitó a INDECOPI pronunciarse con relación a las condiciones de competencia del servicio de embarque de pasajeros en el TPM. Dicho pronunciamiento fue remitido el 30 de marzo de 2005, por el cual INDECOPI concluye que el servicio en cuestión no enfrenta competencia.

En virtud de los resultados del análisis de competencia realizado por INDECOPI, con fecha 8 de abril de 2005 el Organismo Regulador solicitó a la APN, la presentación la propuesta tarifaria de conformidad a lo establecido en el artículo 59° del RLSPN¹ y la Primera Disposición Complementaria del RETA². Asimismo, OSITRAN notificó a la empresa concesionaria el Informe de INDECOPI a efectos de que remita sus comentarios³. Vencido el plazo establecido de 15 días, no se recibieron comentarios por parte de TISUR.

Por su parte, la APN con fecha 8 de junio de 2005 comunicó a OSITRAN⁴ que su Directorio acordó no presentar una propuesta tarifaria y dejar en libertad a OSITRAN para continuar con el procedimiento de oficio. El plazo máximo establecido por el RETA para este procedimiento es de 70 días hábiles.

En el marco del procedimiento de oficio, OSITRAN comunicó a TISUR que contaba con un plazo máximo de 15 días para formular su propuesta tarifaria, si lo consideraba necesario, la misma fue remitida por la empresa concesionaria el 8 de julio de 2005, ratificándose un nivel tarifario máximo de US\$ 6.00 por pasajero embarcado, excluyendo de dicho cobro a menores de 12 años y a la tripulación de la nave.

Asimismo, para fines del procedimiento, OSITRAN solicitó información a la empresa concesionaria con relación a los alcances del servicio y planes de negocio⁵. La información fue remitida por TISUR el 15 de julio de 2005.

OSITRAN, de conformidad al RETA elaboró la propuesta tarifaria, la misma que fue sometida a consulta pública mediante una prepublicación en el diario oficial El Peruano el 26 de agosto de 2005, seguida de la realización de una audiencia pública en la ciudad de Arequipa el 8 de setiembre del año en curso, todo ello con la finalidad de recoger comentarios, sugerencias y aportes de los interesados que permitan al Organismo Regulador contar con mejores elementos de juicio para tomar su decisión regulatoria.

2. CONDICIONES DE COMPETENCIA

Esta sección se basa en el Informe N° 017-2005/GEE, mediante el cual INDECOPI se pronuncia sobre las condiciones de competencia del servicio de embarque de pasajeros por el TPM. El objetivo es determinar el grado de competencia que existe

¹ Artículo 59°, inciso a).- *...En caso que OSITRAN sea quien solicite el pronunciamiento de INDECOPI, y se comprobara la no existencia de competencia, la Autoridad Portuaria Nacional deberá remitir a OSITRAN una propuesta de régimen tarifario dentro del plazo de 70 días hábiles, contados desde la notificación de la respuesta de INDECOPI. Si vencido dicho plazo, la Autoridad Portuaria Nacional no hubiese presentado propuesta, OSITRAN de oficio establecerá el régimen tarifario, dentro de un plazo máximo de 70 días hábiles.*

² Según Oficio N° 133-05-GG-OSITRAN del 8 de abril de 2005.

³ Mediante Oficio N° 048-05-GRE-OSITRAN del 13 de junio

⁴ Con Oficio N° 359-2005-APN/PD de fecha 6 de junio de 2005.

⁵ Oficio N° 052-05-GRE-OSITRAN del 1° de julio de 2005.

entre los proveedores del servicio de embarque de pasajeros o de servicios sustitutos que permita identificar la presencia de poder de mercado en el servicio en cuestión.

2.1. Mercado Relevante

a) Servicio relevante

Como señala Triay (2003)⁶, el buque de crucero no es un medio de transporte marítimo, sino un hotel flotante que cuenta con una serie de comodidades propias de un hotel de alta categoría⁷. Es decir a diferencia de otros modos de transporte el crucero puede ser considerado como un bien de consumo final, en el que el tiempo de viaje (como sería el caso de un viaje por avión o autobús), no supone una “desutilidad” para el consumidor, en otros términos, “una pérdida del tiempo por viajar”.

Un servicio de crucero consiste en la visita a destinos o atractivos turísticos por alrededor de una semana: de 2 a 5 días ó de 6 a 8 días. Las naves de crucero deben arribar a los puertos conectados a los atractivos turísticos para desembarcar y embarcar pasajeros, como para atender los requerimientos propios de la nave. En suma, es la localización de los atractivos turísticos lo que determina la elección del puerto en donde se realizará la recalada para que los cruceristas visiten los atractivos turísticos y pernocten en el crucero, así como demanden servicios asociados al ocio que provee el crucero.

En este contexto, el servicio relevante que es materia de análisis consiste en el desembarque y embarque de pasajeros en el TPM, como de los servicios complementarios que se brinda a los cruceristas que visitan atractivos turísticos que se encuentran en el ámbito de influencia del puerto.

Por estas condiciones, los servicios portuarios de desembarque de pasajeros por el TPM (u otro puerto) no se demandan *per se*. En efecto, se trata de una demanda derivada por servicios turísticos que forman parte de un itinerario cubierto por una nave de crucero, el mismo que debe recalar en un terminal portuario que tenga acceso a los atractivos turísticos que componen el itinerario.

La decisión de visitar atractivos turísticos, que forman parte del viaje de crucero la toman los operadores turísticos, quienes dan instrucciones a las empresas de crucero sobre los puertos en los que se realizarán las recaladas. Los itinerarios se planifican con anticipación y tienen vigencia temporal. Al itinerario se agregan o reducen destinos, con lo cual aumenta o disminuye la demanda de los servicios portuarios por el embarque o desembarque de cruceristas.

La configuración y localización física de los atractivos turísticos y los medios de acceso por vía marítima determina dos tipos de puertos: i) base (de inicio o de término el viaje); y, ii) los puertos de escala (o tránsito). Los operadores turísticos determinan los medios de acceso hacia los puertos base o de inicio del viaje (vía terrestre o aérea). En este viaje pueden incorporarse cruceristas que se conectan o reconectan desde o hacia otros atractivos turísticos. Por

⁶ Triay Fransesc (2003) “Los Cruceros y su Impacto en la Operación Portuaria”. VIII Curso Iberoamericano de Gestión Portuaria. Pp. 3.

⁷ Además de habitaciones, cuenta con servicios como piscina, discoteca, bar, casino, restaurante, cine, biblioteca, gimnasio, etc., servicios propios de un hotel de alta categoría.

ejemplo, se ha podido verificar el embarque de pasajeros por el Terminal Portuario del Callao, que provienen del Cusco o que desembarcan con destino a esa ciudad.

El caso del Puerto de Matarani es relativamente distinto. Por lo general no se producen conexiones hacia otros destinos turísticos, la recala obedece a la incorporación de atractivos turísticos localizados en ciudad de Arequipa (1.5 horas del puerto) y la visita a los atractivos naturales, tal es el caso de las Lagunas de Mejía y Valle de Tambo (a 1 hora del TPM). La visita se realiza en el mismo día, luego del cual, los cruceristas se embarcan con destino al siguiente puerto de itinerario, pudiendo ser éste Arica o Iquique en el Norte de Chile.

Entre enero de 2004 a julio de 2005 han recalado en el TPM 3 naves de cruceros, dos en 2004 y uno en abril del presente año. Se tiene programado el siguiente arribo para diciembre de 2005. El siguiente cuadro muestra los cruceros y pasajeros atendidos en el TPM.

Cuadro N° 1
Tráfico de Cruceros y Pasajeros por el TPM

Crucero	Bandera	Fecha	Pasajeros
Minerva II	Inglesa	26 enero 2004	600
Bremen	Alemana	1 diciembre 2004	300
National Geographic	Bahamas	8 abril 2005	104

Fuente: TISUR

La demanda futura por este servicio es en este momento incierta. En principio se espera que ésta se mantenga estable en los próximos años. Es decir, en un promedio de dos cruceros por año y de 200 a 300 pasajeros por crucero.

El servicio de embarque de pasajeros por el TPM comprende la provisión de un conjunto de servicios, los que están asociados a los siguientes recursos:

Cuadro N° 2
Alcance del Servicio y Recursos Utilizados

Componentes del servicio de embarque de pasajeros	Recursos
1. Desembarque y embarque de pasajeros una o más veces, mientras la nave se encuentre en el TPM.	1. Muelle marginal.
2. Tránsito de pasajeros por las instalaciones el TPM.	2. Muelle, patios y accesos.
3. Seguridad adicional.	3. Personal de seguridad del puerto y contratación de turnos adicionales
4. Acordonamiento de zona de tránsito.	4. Área de muelle y patios.
5. Habilitación de servicios higiénicos.	5. Patio y acondicionamiento de servicios.
6. Recepción y traslado de equipaje	6. Facilidades para la movilización de equipaje.
7. Habilitación de zona de parqueo.	7. Área de patio de maniobras.
8. Acceso de buses para pasajeros.	8. Puertas y áreas de tránsito.
9. Primeros auxilios.	9. Servicio de ambulancia.
10. Acceso a servicios de comunicaciones.	10. Facilidades para instalación de telefonía pública, móvil e Internet.

Fuente: INDECOPI y TISUR

Los pasajeros pueden hacer uso de uno o más servicios del conjunto. Un control del uso de cada componente utilizado por pasajero es difícil y costoso de cuantificar. En efecto, dicho control representaría un alto costo regulatorio respecto del beneficio que se derive de una tarifa diferenciada según el uso de cada componente del servicio. La práctica internacional en servicios de embarque de pasajeros en terminales portuarios y aeroportuarios es un cobro unificado independientemente del número de componentes e intensidad de uso. Para los cruceristas todos los servicios se encuentran disponibles.

Asimismo, la práctica internacional sugiere considerar la contraprestación únicamente en el caso del servicio de embarque y no por el desembarque, de forma análoga al caso de embarque de pasajeros por los aeropuertos. Se excluyen, en el caso de puertos, por lo general a las tripulaciones, pues por sus funciones operativas deben realizar varios embarques y desembarques durante la permanencia de la nave en muelle. De igual forma, las tripulaciones de los buques de carga que recalán en los puertos no suelen pagar por su desembarque o embarque cuando lo hacen, pues los servicios no están dirigidos a este segmento, sino a la carga. Por lo tanto, de igual forma como ha sido considerado en el caso de la fijación de la tarifa máxima de embarque de pasajeros para los terminales portuarios bajo la administración de ENAPU, y en fijación de la tarifa provisional del TPM sólo se considera remunerable el servicio de embarque.

Con relación a los servicios que sean sustitutos cercanos de cada componente o del conjunto de servicios que comprende el desembarque (embarque) de pasajeros del TPM cruceristas, que cumplan la misma función, y que por su precio puedan constituir un sustituto relevante del servicio en cuestión, tanto los agentes consultados como el propio INDECOPI consideran que por el perfil del crucerista, por el tiempo que se dispone dentro del itinerario, y en particular, por consideraciones vinculadas a la seguridad del pasajero, resulta más conveniente y eficiente que realice el embarque o

desembarque en el TPM. En efecto, alternativas como el fondeo de nave y luego el trasbordo de pasajeros a una nave menor hasta otro desembarcadero o marina no resultan igualmente atractivas, comprometiéndose la seguridad y calidad del servicio que un viaje de crucero debe garantizar.

Desde la perspectiva de las líneas de cruceros, la tarifa por desembarque de pasajeros no constituye un elemento determinante para decidir la elección del puerto, como sí se puede considerar a los servicios a la nave (amarre y desamarre y uso de amarradero, agua, combustible, etc.) y al estado de infraestructura. En consecuencia, desde la dimensión del precio de los bienes sustitutos, la sustituibilidad de usar una forma alternativa para embarcar y desembarcar pasajeros es muy limitada. En consecuencia, el mercado del servicio está constituido por el servicio de embarque y desembarque de cruceristas.

b) Mercado geográfico

Como se ha señalado, el objetivo de un viaje en crucero es cubrir los atractivos turísticos que comprende el itinerario y brindar a bordo servicios al turista propios de un hotel de alta categoría. Si para llegar a un atractivo turístico, y en consecuencia, desembarcar pasajeros (o turistas), por ejemplo, en el TPM, es posible utilizar por razones técnicas otro terminal portuario (por ejemplo, el puerto de Ilo), pero se requerirá de transporte terrestre para cubrir la mayor distancia del segundo puerto respecto de la localización del atractivo turístico, ello involucrará un mayor tiempo que afectaría la duración de la visita y la seguridad de los usuarios. Frente a esta situación, los operadores turísticos prefieren utilizar el terminal portuario más cercano al atractivo turístico y seguro para el desembarque y embarque de pasajeros.

Por lo general el itinerario de crucero no se modifica en función al comportamiento de las tarifas por desembarque de pasajeros, un itinerario y los puertos base y de escala que los componen cambian en función de los atractivos turísticos a visitar que se encuentran en el ámbito de influencia de dichos puertos. Una situación diferente es el caso de un cambio en las tarifas por servicios portuarios a las naves (uso de amarradero y otros) que sí podrían afectar una elección portuaria. Como se ha señalado, en la sección anterior, la demanda por servicios de embarque de pasajeros es una demanda derivada y su capacidad de sustitución económica y técnica es limitada o nula en el caso del puerto de Matarani. En síntesis, el mercado geográfico está determinado por la presencia de los atractivos turísticos dentro del ámbito del TPM.

En consecuencia, el mercado relevante bajo análisis es el mercado del servicio de embarque y desembarque de cruceristas en el TPM.

2.2. Condiciones de Competencia

INDECOPI concluye⁸ que no existe competencia en cualquiera de sus 4 modalidades: interportuaria, intraportuaria, intermodal y de poder de mercado de los usuarios. En cada caso, se intenta encontrar evidencia sobre la existencia de competencia actual y/o potencial.

⁸ Informe N°017-2005/GEE (marzo 2005) Análisis de Competencia en el servicio de embarque y desembarque de pasajeros turistas en el Terminal Portuario de Matarani.

a) Competencia Interportuaria

Consiste en la competencia entre dos o más puertos. Por ejemplo, Matarani podría enfrentar competencia de puertos vecinos, como General San Martín (al Norte a 300 Km) e Ilo (al Sur 165 Km), que supuestamente se disputarían el embarque y desembarque de pasajeros que viajan en cruceros y que visitarán los atractivos turísticos de la ciudad de Arequipa y las Lagunas de Mejía. Como señala el informe de INDECOPI, el carácter de demanda derivada del destino turístico, el tiempo adicional en transporte desde los puertos vecinos y el perfil del crucerista, determina finalmente que un puerto no sea fácilmente sustituido por otro, y que la elección resulte a favor del puerto que se encuentra dentro del ámbito geográfico que tenga mayor accesibilidad y cercanía a los atractivos turísticos, tal es el caso de Matarani. Por lo tanto, en este caso, no se observan condiciones de competencia interportuaria en el embarque de pasajeros de cruceros por el TPM.

b) Competencia Intraportuaria

Por la naturaleza de la prestación y los alcances del contrato de concesión del TPM, el servicio de embarque de pasajeros debe ser brindado por el mismo concesionario y no por empresas que brindan servicios a la nave y a la carga (por ejemplo, agencias marítimas y empresas de estiba). Dichas empresas no brindan servicios por uso de infraestructura, sino servicios complementarios que utilizan la infraestructura portuaria como insumo.

Por otro lado, la baja demanda por desembarque de pasajeros y las características económicas del terminal portuario (economías de escala, economías de diversificación, indivisibilidad, no almacenabilidad, entre otras), determinan que no es eficiente reproducir infraestructura nueva o adicional dentro (o fuera) del puerto con la finalidad de atender el embarque pasajeros que arriban en cruceros, por los altos costos hundidos que representan este tipo de infraestructura, como por la presencia de las características económicas señaladas, las que constituyen una barrera a entrada para nuevos operadores. Bajo estas condiciones, no existe la posibilidad real de la presencia de una competencia intraportuaria para la atención de embarque de pasajeros.

c) Competencia Intermodal

No existen servicios por vía terrestre o por vía aérea que sean comparables con los servicios que brinda un crucero, es decir un conjunto de servicios propios de un hotel. No hay servicios de transporte aerocomercial hasta la ciudad de Mollendo y los cruceristas no estarían dispuestos a sustituir parte de viaje en autobús, por el mayor tiempo que representa y por el menor nivel de servicio. También en este caso se debe concluir que no existe una competencia intermodal que sustituya el embarque de pasajeros por el TPM.

En síntesis, por los elementos analizados, INDECOPI concluye que el servicio de embarque de pasajeros por el TPM no enfrenta competencia de ningún tipo.

3. PROPUESTA TARIFARIA

3.1. Metodología

El Reglamento General de Tarifas de OSITRAN (RETA) establece que cuando no exista competencia efectiva, o no sea posible garantizarla a través del

mecanismo del acceso a la infraestructura, OSITRAN deberá determinar las tarifas aplicables, en este caso específico, para el servicio definido como embarque de pasajeros por el TPM.

El sistema tarifario vigente del TPM corresponde a una regulación por tarifas tope (*price caps*), es decir, el operador portuario puede cobrar libremente por debajo del tope establecido. Este mecanismo regulatorio introduce incentivos para la generación de eficiencia productiva (menor costo), pues la diferencia entre los costos del servicio y la tarifa tope le corresponden a la empresa concesionaria. En este contexto, para mantener la consistencia regulatoria, y por los incentivos y eficiencias que genera, la propuesta tarifaria por el servicio de embarque de pasajeros por el TPM corresponderá a una tarifa tope.

El RETA establece las metodologías para fijación y revisión de tarifas. La elección de una metodología estará en función a los costos y beneficios que represente su selección y aplicación. Como es evidente, la fijación de tarifa como su posterior monitoreo e impacto, están asociados a costos regulatorios. En este caso particular, en que se tiene registrado tres servicios de crucero que han recalado en el TPM (con un total de 900 pasajeros), se debe elegir una metodología que sea consistente con los principios que establece el RETA como también el Reglamento General de OSITRAN. Éste último es claro al señalar (artículo 6º) que OSITRAN debe evaluar los beneficios y costos de sus decisiones, las que deben estar sustentadas bajo criterios de racionalidad y eficacia.

De otro lado, el servicio de embarque de pasajeros es un servicio nuevo en el TPM, asociado a una baja demanda (dos cruceros por año con un promedio de 450 pasajeros) y proyecciones de tráfico (cruceros y pasajeros) inciertas, propias de un servicio en etapa de desarrollo inicial. Por estas condiciones, no se justificaría la realización de proyecciones de tráfico de pasajeros, de inversiones en el largo plazo como la construcción de flujos de caja o de costos incrementales o costos totalmente distribuidos. Cabe señalar que en el caso de la fijación de tarifa de embarque de pasajeros en el Puerto del Callao (2001) como las brindadas por los terminales de provincias (Paita, Salaverry, Chimbote, General San Martín e Ilo (2004) éstas fueron determinadas mediante la aplicación del método de tarificación comparativa (conocida normalmente como benchmarking).

En el supuesto de aplicarse una metodología basada en costos totalmente distribuidos, el bajo nivel de demanda distorsionaría los costos unitarios del servicio de embarque, sean éstos obtenido bajo costeo histórico o costeo estándar. En efecto, el costo unitario pierde neutralidad e introduce distorsiones cuando las demandas resultan muy bajas o muy altas. En el supuesto de aplicarse costos incrementales, se requeriría de proyecciones de tráfico de pasajeros y de inversiones. En este caso, la baja demanda y la incertidumbre sobre el servicio no justificaría efectuar dichas estimaciones por la falta de regularidad o señales que indiquen que existe un potencial de desarrollo del servicio.

En este contexto, se ha considerado que la tarificación comparativa es el método más apropiado para determinar la propuesta tarifaria. El mismo debe basarse en los costos o tarifas de otros puertos comparables en tecnología, tráfico y marco regulatorio. Aun cuando las características entre los puertos pueden diferir, la metodología resulta útil y poco costosa, pues los costos logísticos, entre ellos los

portuarios, tenderán a converger al promedio de costos portuarios de los países de la región. Este objetivo ha sido considerado en la revisión de tarifas máximas de ENAPU aprobadas por Resolución N° 031-2004-CD-OSITRAN (julio de 2004). Asimismo, fue aplicado en la determinación de la tarifa provisional del TPM (noviembre 2004).

Para determinar los puertos comparables con el Terminal Portuario de Matarani se tomará en consideración 4 puertos que han registrado un bajo número de cruceros y pasajeros atendidos: tres puertos al Sur del TPM (Ilo, Arica e Iquique) y un puerto al Norte (General San Martín e Ilo). Dichos puertos presentan las siguientes características y tarifas:

Cuadro N° 3
Puertos Comparables al TPM

	Matarani	Gral. San Martín	Ilo	Arica	Iquique
Muelle	Marginal	Marginal	Espigón	Marginal	Espigón
Carga 2004 (miles de TM)	1,642	969	138	1,092	1,780
Tarifa embarque (US\$/pax)	Provisional 6.00	6.00	6.00	5.00*	5.00*
*: Embarque o desembarque por pasajero					

En todos los puertos seleccionados, la dotación de servicios que componen el embarque de pasajeros es similar. Las tarifas máximas son de US\$ 5.00/pasajero por embarque o desembarque en los puertos chilenos y de US\$ 6.00/pasajero para el embarque en los puertos peruanos (como se ha señalado, el desembarque de pasajeros no será cobrado). Adicionalmente, en los puertos chilenos se cobra por el acceso de los vehículos que van a recoger a los turistas. Cabe señalar, sin embargo, que los puertos chilenos considerados en la muestra han sido entregados en concesión con un marco regulatorio distinto al peruano, mientras que los terminales portuarios de Ilo y de Gral. San Martín, bajo la administración de ENAPU, podrían ser concesionados en los próximos años.

La tecnología asociada a la prestación del servicio es similar. Los terminales portuarios fueron construidos para atender carga y son acondicionados para brindar servicios al pasajero. En todos los casos no existe un terminal de pasajeros especializado como es el caso de otros puertos que han desarrollado servicios para la atención de cruceros y pasajeros (Acapulco, Miami, Cartagena, etc.).

La tarifa provisional de US\$ 6.00/pasajero fue autorizada en noviembre de 2004. Anteriormente (enero del mismo año) se autorizó la aplicación de una tarifa máxima del mismo nivel, que se derivó de la comparación con los mismos puertos. Se debe tomar en consideración que los puertos chilenos aplican una tarifa para el embarque o desembarque de la tripulación, la misma que no se aplica en los puertos peruanos. Las tripulaciones constituyen por lo general un tercio del total de pasajeros, sin embargo, no toda la tripulación desembarca en los puertos de escala, sino en los puertos base. Como se ha señalado en la sección 2.1, el TPM es un puerto de escala o tránsito.

La tarifa provisional vigente de US\$ 6.00 por pasajero embarcado en el TPM es comparable a las cobradas en los terminales portuarios Gral. San Martín, Ilo y en menor medida a las de Arica e Iquique. Por su parte, se ha venido aplicando una tarifa provisional de US\$ 6.00 por pasajero embarcado.

3.2. Tarifa Máxima Propuesta

Por las consideraciones antes mencionadas se propone fijar la tarifa máxima de US\$ 6.00 por pasajero embarcado en el TPM, excluyendo a la tripulación, de acuerdo a las prácticas internacionales y concordante con tarifas establecidas por OSITRAN para los terminales portuarios administrados por ENAPU.

La tarifa máxima propuesta es similar a las vigentes para los puertos administrados por ENAPU y ligeramente distinta a las establecidas en los puertos de Arica e Iquique. Sin embargo, nada impide que en la medida que la demanda crezca y se justifique el desarrollo de inversiones el Concesionario establezca una revisión de la tarifa. De otro lado, de acuerdo a sus políticas comerciales, la empresa concesionaria puede cobrar por debajo de la tarifa máximas o dejar de cobrar a los menores de 12 años, tal como lo ha hechos en ocasiones anteriores.

4. REVISION TARIFARIA

La revisión de tarifas debe realizarse en periodos que permitan a la empresa concesionaria desarrollar inversiones y el servicio mismo. Un objetivo deseable es que las tarifas bajen en el tiempo como resultado de la competencia, o en ausencia de ésta, las tarifas tope bajen por las ganancias de productividad o eficiencia generadas por las empresas y que, como resultado de ello, los beneficios de esta mayor eficiencia se trasladen al menos parcialmente a los usuarios. Así, la metodología de reajuste se determinará por la siguiente metodología: inflación menos factor de productividad, conocido como RPI - X. En el caso del TPM, las tarifas máximas se revisarán mediante este mecanismo en agosto de 2009.

En consecuencia, se propone que la tarifa máxima de US\$ 6.00/pasajero se mantenga vigente hasta el 16 de agosto de 2009, fecha en la que se realizará la segunda determinación del factor de productividad. Sin perjuicio de ello, en caso de de ocurrir cambios estructurales en la demanda o en la tecnología portuaria, OSITRAN podrá revisar la tarifa máxima.

5. IMPACTO DE LA FIJACIÓN TARIFARIA

La tarifa por embarque de pasajeros es pagada por la agencia marítima que atiende el crucero. Por lo general, en el caso de viajes de cruceros, las tarifas por embarque o desembarque de pasajeros están incluidas en el precio del servicio de crucero.

En este caso, la nave debe pagar los servicios de amarre y desamarre, uso de amarradero y embarque de pasajeros. Para el caso de un “crucero tipo” que visita el TPM tenemos los siguientes datos:

- Eslora: 200 metros
- Permanencia. 12 horas
- Pasajeros. 300

Cuadro N° 4
Impacto del Costo de Embarque en los Costos a la Nave

Concepto	Importe	Porcentaje %
Amarre y desamarre	390.00	10.47
Uso de amarradero	1,536.00	41.22
Embarque pasajeros	1,800.00	48.31
Total	3,726.00	100.00

Los resultados muestran un costo por embarque de pasajeros de US\$ 1,800.00 dólares que representa el 48% del total de los costos por servicios a la nave que se brindan en el TPM. Esta estructura es menor si se compara con un buque de carga (granelero o *container ship*), donde el peso de los servicios portuarios a la carga por uso de muelle representa cerca del 80% del total de los servicios.

6. CONCLUSIONES

- 6.1 INDECOPI no ha encontrado evidencia sobre la existencia de condiciones de competencia interportuaria, intraportuaria, intermodal o de una alta capacidad de negociación de los demandantes (líneas de crucero o operadores turísticos) que signifique una amenaza a cambiar de terminal para el embarque o desembarque de pasajeros por el TPM, desde que la demanda por dicho servicio es una demanda derivada de los destinos turísticos. Tal condición confiere a TISUR una posición de dominio en este servicio para líneas de cruceros, y por consiguiente, para sus pasajeros.
- 6.2 La Autoridad Portuaria Nacional decidió no proponer la tarifa aplicable al servicio de embarque de pasajeros por el TPM, por lo que dejó en libertad a OSITRAN para proponer y fijar la tarifa correspondiente.
- 6.3 Para la fijación tarifaria se ha seleccionado y aplicado, en el marco del Reglamento General de Tarifas de OSITRAN, la metodología de tarificación comparativa, en consideración al principio costo-beneficio regulatorio, dada la baja demanda y regularidad del tráfico de pasajeros y cruceros, escasa información, incertidumbre futura del servicio y por las mayores distorsiones que introduce la aplicación de metodologías basadas en costos (costos totalmente distribuidos o costos incrementales) dada la baja demanda. La selección de 4 puertos comparables: General San Martín, Ilo, Arica e Iquique, permite contar con los elementos para proponer un nivel tarifario consistente con las tarifas de los puertos comparables, con lo cual se confirma la tarifa máxima provisional vigente (US\$ 6.00/pasajero).
- 6.4 En virtud del análisis anterior se ha fijado una tarifa máxima de US\$ 6.00 por pasajero embarcado en el Terminal Portuario de Matarani. Dicha tarifa no es aplicable a la tripulación de la nave. La empresa concesionaria podrá establecer tarifas menores al tope establecido y otras consideraciones, de conformidad con su política comercial.
- 6.5 La tarifa máxima estará vigente hasta el 16 de agosto de 2009, estando sujeta a partir de dicha fecha a una modificación en el marco de la revisión del sistema tarifario mediante el factor de productividad, siempre que el servicio se desarrolle.



Informe Tarifario

FIJACIÓN DE TARIFA MÁXIMA POR EMBARQUE DE PASAJEROS EN EL TERMINAL PORTUARIO DE MATARANI

Gerencia de Regulación

LIMA, SETIEMBRE DE 2005

INDICE

1.	MARCO GENERAL Y ANTECEDENTES.....	3
2.	CONDICIONES DE COMPETENCIA	4
2.1.	Mercado Relevante	5
2.2.	Condiciones de Competencia	8
3.	PROPUESTA TARIFARIA.....	9
3.1.	Metodología	9
3.2.	Tarifa Máxima Propuesta	11
4.	REVISION TARIFARIA.....	12
5.	IMPACTO DE LA FIJACIÓN TARIFARIA.....	12
6.	CONCLUSIONES	13
7.	RECOMENDACIONES.....	13

FIJACIÓN DE TARIFA POR EMBARQUE DE PASAJEROS EN EL TERMINAL PORTUARIO DE MATARANI

1. MARCO GENERAL Y ANTECEDENTES

El Terminal Portuario de Matarani (TPM) fue entregado en concesión el 17 de agosto de 1999 por un periodo de 30 años a la empresa Terminal Internacional del Sur S.A. (TISUR). El contrato de concesión estableció para los primeros 5 años de la vigencia tarifas máximas (*price caps*) para un conjunto de servicios a la nave y a la carga, las que no incluyeron los servicios de embarque y desembarque de pasajeros por el TPM. Asimismo, la propuesta técnica no estableció dentro del plan de negocios del concesionario la implementación del servicio de embarque y desembarque de pasajeros.

El 8 de enero de 2004 la empresa concesionaria comunica a OSITRAN el arribo al TPM de la nave de crucero Minerva II, perteneciente a la naviera Swan Hellenic Cruises a la que deberá brindar servicios de desembarque y embarque de pasajeros, por lo que solicita autorización para cobrar una tarifa máxima de US\$ 6.00 por pasajero.

El 15 enero de 2004 por Resolución N° 003-204-CD-OSITRAN el Consejo Directivo de OSITRAN aprobó, con carácter de excepcional y por única vez, la tarifa máxima de US\$ 6.00/pasajero por embarque de pasajeros en el TPM.

El 27 de setiembre de 2004 se puso en vigencia el Reglamento General de Tarifas de OSITRAN (RETA), aprobado por Resolución N° 043-2004-CD-OSITRAN, norma que establece las metodologías, reglas, principios y procedimientos para la fijación y revisión de tarifas por la prestación de servicios derivados de la explotación de infraestructura de transporte de uso público.

Mediante el Decreto Supremo N° 003-2004-MTC publicado el 4 de febrero de 2004, modificado por el Decreto Supremo N° 013-2004-CD-OSITRAN, se aprobó el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional (RLSPN), que establece que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) debe presentar a OSITRAN la propuesta tarifaria para los servicios que no enfrentan competencia.

El 15 de noviembre de 2004 TISUR comunica el arribo del crucero Bremen perteneciente a la línea naviera Hapag Lloyd, en virtud del cual, solicita autorización para aplicar la tarifa máxima que le fuera autorizada en enero del mismo año.

Con fecha 17 de noviembre de 2004, mediante Resolución N° 058-2004-CD-OSITRAN, se aprueba el inicio de un procedimiento de oficio para la fijación de la tarifa máxima por el embarque pasajeros en el TPM. Asimismo, en tanto culmine dicho procedimiento, la empresa concesionaria podrá aplicar una tarifa máxima provisional de US\$ 6.00/pasajero por la prestación del servicio.

En cumplimiento por lo dispuesto en el RLSPN y en el RETA, el 23 de noviembre de 2004, OSITRAN solicitó a INDECOPI pronunciarse con relación a las condiciones de competencia del servicio de embarque de pasajeros en el TPM. Dicho pronunciamiento fue remitido el 30 de marzo de 2005, por el cual INDECOPI concluye que el servicio en cuestión no enfrenta competencia.

En virtud de los resultados del análisis de competencia realizado por INDECOPI, con fecha 8 de abril de 2005 el Organismo Regulador solicitó a la APN, la presentación la propuesta tarifaria de conformidad a lo establecido en el artículo 59° del RLSPN¹ y la Primera Disposición Complementaria del RETA². Asimismo, OSITRAN notificó a la empresa concesionaria el Informe de INDECOPI a efectos de que remita sus comentarios³. Vencido el plazo establecido de 15 días, no se recibieron comentarios por parte de TISUR.

Por su parte, la APN con fecha 8 de junio de 2005 comunicó a OSITRAN⁴ que su Directorio acordó no presentar una propuesta tarifaria y dejar en libertad a OSITRAN para continuar con el procedimiento de oficio. El plazo máximo establecido por el RETA para este procedimiento es de 70 días hábiles.

En el marco del procedimiento de oficio, OSITRAN comunicó a TISUR que contaba con un plazo máximo de 15 días para formular su propuesta tarifaria, si lo consideraba necesario, la misma fue remitida por la empresa concesionaria el 8 de julio de 2005, ratificándose un nivel tarifario máximo de US\$ 6.00 por pasajero embarcado, excluyendo de dicho cobro a menores de 12 años y a la tripulación de la nave.

Asimismo, para fines del procedimiento, OSITRAN solicitó información a la empresa concesionaria con relación a los alcances del servicio y planes de negocio⁵. La información fue remitida por TISUR el 15 de julio de 2005.

OSITRAN, de conformidad al RETA elaboró la propuesta tarifaria, la misma que fue sometida a consulta pública mediante una prepublicación en el diario oficial El Peruano el 26 de agosto de 2005, seguida de la realización de una audiencia pública en la ciudad de Arequipa el 8 de setiembre del año en curso, todo ello con la finalidad de recoger comentarios, sugerencias y aportes de los interesados que permitan al Organismo Regulador contar con mejores elementos de juicio para tomar su decisión regulatoria.

2. CONDICIONES DE COMPETENCIA

Esta sección se basa en el Informe N° 017-2005/GEE, mediante el cual INDECOPI se pronuncia sobre las condiciones de competencia del servicio de embarque de pasajeros por el TPM. El objetivo es determinar el grado de competencia que existe entre los proveedores del servicio de embarque de pasajeros o de servicios sustitutos que permita identificar la presencia de poder de mercado en el servicio en cuestión.

¹ Artículo 59°, inciso a).- *“En caso que OSITRAN sea quien solicite el pronunciamiento de INDECOPI, y se comprobara la no existencia de competencia, la Autoridad Portuaria Nacional deberá remitir a OSITRAN una propuesta de régimen tarifario dentro del plazo de 70 días hábiles, contados desde la notificación de la respuesta de INDECOPI. Si vencido dicho plazo, la Autoridad Portuaria Nacional no hubiese presentado propuesta, OSITRAN de oficio establecerá el régimen tarifario, dentro de un plazo máximo de 70 días hábiles.”*

² Según Oficio N° 133-05-GG-OSITRAN del 8 de abril de 2005.

³ Mediante Oficio N° 048-05-GRE-OSITRAN del 13 de junio

⁴ Con Oficio N° 359-2005-APN/PD de fecha 6 de junio de 2005.

⁵ Oficio N° 052-05-GRE-OSITRAN del 1° de julio de 2005.

2.1. Mercado Relevante

a) Servicio relevante

Como señala Triay (2003)⁶, el buque de crucero no es un medio de transporte marítimo, sino un hotel flotante que cuenta con una serie de comodidades propias de un hotel de alta categoría⁷. Es decir a diferencia de otros modos de transporte el crucero puede ser considerado como un bien de consumo final, en el que el tiempo de viaje (como sería el caso de un viaje por avión o autobús), no supone una “desutilidad” para el consumidor, en otros términos, “una pérdida del tiempo por viajar”.

Un servicio de crucero consiste en la visita a destinos o atractivos turísticos por alrededor de una semana: de 2 a 5 días ó de 6 a 8 días. Las naves de crucero deben arribar a los puertos conectados a los atractivos turísticos para desembarcar y embarcar pasajeros, como para atender los requerimientos propios de la nave. En suma, es la localización de los atractivos turísticos lo que determina la elección del puerto en donde se realizará la recalada para que los cruceristas visiten los atractivos turísticos y pernocten en el crucero, así como demanden servicios asociados al ocio que provee el crucero.

En este contexto, el servicio relevante que es materia de análisis consiste en el desembarque y embarque de pasajeros en el TPM, como de los servicios complementarios que se brinda a los cruceristas que visitan atractivos turísticos que se encuentran en el ámbito de influencia del puerto.

Por estas condiciones, los servicios portuarios de desembarque de pasajeros por el TPM (u otro puerto) no se demandan *per se*. En efecto, se trata de una demanda derivada por servicios turísticos que forman parte de un itinerario cubierto por una nave de crucero, el mismo que debe recalar en un terminal portuario que tenga acceso a los atractivos turísticos que componen el itinerario.

La decisión de visitar atractivos turísticos, que forman parte del viaje de crucero la toman los operadores turísticos, quienes dan instrucciones a las empresas de crucero sobre los puertos en los que se realizarán las recaladas. Los itinerarios se planifican con anticipación y tienen vigencia temporal. Al itinerario se agregan o reducen destinos, con lo cual aumenta o disminuye la demanda de los servicios portuarios por el embarque o desembarque de cruceristas.

La configuración y localización física de los atractivos turísticos y los medios de acceso por vía marítima determina dos tipos de puertos: i) base (de inicio o de término el viaje); y, ii) los puertos de escala (o tránsito). Los operadores turísticos determinan los medios de acceso hacia los puertos base o de inicio del viaje (vía terrestre o aérea). En este viaje pueden incorporarse cruceristas que se conectan o reconectan desde o hacia otros atractivos turísticos. Por ejemplo, se ha podido verificar el embarque de pasajeros por el Terminal

⁶ Triay Fransesc (2003) “Los Cruceros y su Impacto en la Operación Portuaria”. VIII Curso Iberoamericano de Gestión Portuaria. Pp. 3.

⁷ Además de habitaciones, cuenta con servicios como piscina, discoteca, bar, casino, restaurante, cine, biblioteca, gimnasio, etc., servicios propios de un hotel de alta categoría.

Portuario del Callao, que provienen del Cusco o que desembarcan con destino a esa ciudad.

El caso del Puerto de Matarani es relativamente distinto. Por lo general no se producen conexiones hacia otros destinos turísticos, la recala obedece a la incorporación de atractivos turísticos localizados en ciudad de Arequipa (1.5 horas del puerto) y la visita a los atractivos naturales, tal es el caso de las Lagunas de Mejía y Valle de Tambo (a 1 hora del TPM). La visita se realiza en el mismo día, luego del cual, los cruceristas se embarcan con destino al siguiente puerto de itinerario, pudiendo ser éste Arica o Iquique en el Norte de Chile.

Entre enero de 2004 a julio de 2005 han recalado en el TPM 3 naves de cruceros, dos en 2004 y uno en abril del presente año. Se tiene programado el siguiente arribo para diciembre de 2005. El siguiente cuadro muestra los cruceros y pasajeros atendidos en el TPM.

Cuadro N° 1
Tráfico de Cruceros y Pasajeros por el TPM

Crucero	Bandera	Fecha	Pasajeros
Minerva II	Inglesa	26 enero 2004	600
Bremen	Alemana	1 diciembre 2004	300
National Geographic	Bahamas	8 abril 2005	104

Fuente: TISUR

La demanda futura por este servicio es en este momento incierta. En principio se espera que ésta se mantenga estable en los próximos años. Es decir, en un promedio de dos cruceros por año y de 200 a 300 pasajeros por crucero.

El servicio de embarque de pasajeros por el TPM comprende la provisión de un conjunto de servicios, los que están asociados a los siguientes recursos:

Cuadro N° 2
Alcance del Servicio y Recursos Utilizados

Componentes del servicio de embarque de pasajeros	Recursos
1. Desembarque y embarque de pasajeros una o más veces, mientras la nave se encuentre en el TPM.	1. Muelle marginal.
2. Tránsito de pasajeros por las instalaciones el TPM.	2. Muelle, patios y accesos.
3. Seguridad adicional.	3. Personal de seguridad del puerto y contratación de turnos adicionales
4. Acordonamiento de zona de tránsito.	4. Área de muelle y patios.
5. Habilitación de servicios higiénicos.	5. Patio y acondicionamiento de servicios.
6. Recepción y traslado de equipaje	6. Facilidades para la movilización de equipaje.
7. Habilitación de zona de parqueo.	7. Área de patio de maniobras.
8. Acceso de buses para pasajeros.	8. Puertas y áreas de tránsito.
9. Primeros auxilios.	9. Servicio de ambulancia.
10. Acceso a servicios de comunicaciones.	10. Facilidades para instalación de telefonía pública, móvil e Internet.

Fuente: INDECOPI y TISUR

Los pasajeros pueden hacer uso de uno o más servicios del conjunto. Un control del uso de cada componente utilizado por pasajero es difícil y costoso de cuantificar. En efecto, dicho control representaría un alto costo regulatorio respecto del beneficio que se derive de una tarifa diferenciada según el uso de cada componente del servicio. La práctica internacional en servicios de embarque de pasajeros en terminales portuarios y aeroportuarios es un cobro unificado independientemente del número de componentes e intensidad de uso. Para los cruceristas todos los servicios se encuentran disponibles.

Asimismo, la práctica internacional sugiere considerar la contraprestación únicamente en el caso del servicio de embarque y no por el desembarque, de forma análoga al caso de embarque de pasajeros por los aeropuertos. Se excluyen, en el caso de puertos, por lo general a las tripulaciones, pues por sus funciones operativas deben realizar varios embarques y desembarques durante la permanencia de la nave en muelle. De igual forma, las tripulaciones de los buques de carga que recalán en los puertos no suelen pagar por su desembarque o embarque cuando lo hacen, pues los servicios no están dirigidos a este segmento, sino a la carga. Por lo tanto, de igual forma como ha sido considerado en el caso de la fijación de la tarifa máxima de embarque de pasajeros para los terminales portuarios bajo la administración de ENAPU, y en fijación de la tarifa provisional del TPM sólo se considera remunerable el servicio de embarque.

Con relación a los servicios que sean sustitutos cercanos de cada componente o del conjunto de servicios que comprende el desembarque (embarque) de pasajeros del TPM cruceristas, que cumplan la misma función, y que por su precio puedan constituir un sustituto relevante del servicio en cuestión, tanto los agentes consultados como el propio INDECOPI consideran que por el perfil del crucerista, por el tiempo que se dispone dentro del itinerario, y en particular, por consideraciones vinculadas a la seguridad del pasajero, resulta más conveniente y eficiente que realice el embarque o desembarque en el TPM. En efecto, alternativas como el fondeo de nave y luego el trasbordo de pasajeros a una nave menor hasta otro desembarcadero o marina no resultan igualmente atractivas, comprometiéndose la seguridad y calidad del servicio que un viaje de crucero debe garantizar.

Desde la perspectiva de las líneas de cruceros, la tarifa por desembarque de pasajeros no constituye un elemento determinante para decidir la elección del puerto, como sí se puede considerar a los servicios a la nave (amarre y desamarre y uso de amarradero, agua, combustible, etc.) y al estado de infraestructura. En consecuencia, desde la dimensión del precio de los bienes sustitutos, la sustituibilidad de usar una forma alternativa para embarcar y desembarcar pasajeros es muy limitada. En consecuencia, el mercado del servicio esta constituido por el servicio de embarque y desembarque de cruceristas.

b) Mercado geográfico

Como se ha señalado, el objetivo de un viaje en crucero es cubrir los atractivos turísticos que comprende el itinerario y brindar a bordo servicios al turista propios de un hotel de alta categoría. Si para llegar a un atractivo turístico, y en consecuencia, desembarcar pasajeros (o turistas), por ejemplo, en el TPM, es posible utilizar por razones técnicas otro terminal portuario (por

ejemplo, el puerto de Ilo), pero se requerirá de transporte terrestre para cubrir la mayor distancia del segundo puerto respecto de la localización del atractivo turístico, ello involucrará un mayor tiempo que afectaría la duración de la visita y la seguridad de los usuarios. Frente a esta situación, los operadores turísticos prefieren utilizar el terminal portuario más cercano al atractivo turístico y seguro para el desembarque y embarque de pasajeros.

Por lo general el itinerario de crucero no se modifica en función al comportamiento de las tarifas por desembarque de pasajeros, un itinerario y los puertos base y de escala que los componen cambian en función de los atractivos turísticos a visitar que se encuentran en el ámbito de influencia de dichos puertos. Una situación diferente es el caso de un cambio en las tarifas por servicios portuarios a las naves (uso de amarradero y otros) que sí podrían afectar una elección portuaria. Como se ha señalado, en la sección anterior, la demanda por servicios de embarque de pasajeros es una demanda derivada y su capacidad de sustitución económica y técnica es limitada o nula en el caso del puerto de Matarani. En síntesis, el mercado geográfico está determinado por la presencia de los atractivos turísticos dentro del ámbito del TPM.

En consecuencia, el mercado relevante bajo análisis es el mercado del servicio de embarque y desembarque de cruceristas en el TPM.

2.2. Condiciones de Competencia

INDECOPI concluye⁸ que no existe competencia en cualquiera de sus 4 modalidades: interportuaria, intraportuaria, intermodal y de poder de mercado de los usuarios. En cada caso, se intenta encontrar evidencia sobre la existencia de competencia actual y/o potencial.

a) Competencia Interportuaria

Consiste en la competencia entre dos o más puertos. Por ejemplo, Matarani podría enfrentar competencia de puertos vecinos, como General San Martín (al Norte a 300 Km) e Ilo (al Sur 165 Km), que supuestamente se disputarían el embarque y desembarque de pasajeros que viajan en cruceros y que visitarán los atractivos turísticos de la ciudad de Arequipa y las Lagunas de Mejía. Como señala el informe de INDECOPI, el carácter de demanda derivada del destino turístico, el tiempo adicional en transporte desde los puertos vecinos y el perfil del crucerista, determina finalmente que un puerto no sea fácilmente sustituido por otro, y que la elección resulte a favor del puerto que se encuentra dentro del ámbito geográfico que tenga mayor accesibilidad y cercanía a los atractivos turísticos, tal es el caso de Matarani. Por lo tanto, en este caso, no se observan condiciones de competencia interportuaria en el embarque de pasajeros de cruceros por el TPM.

b) Competencia Intraportuaria

Por la naturaleza de la prestación y los alcances del contrato de concesión del TPM, el servicio de embarque de pasajeros debe ser brindado por el mismo concesionario y no por empresas que brindan servicios a la nave y a la carga (por ejemplo, agencias marítimas y empresas de estiba). Dichas

⁸ Informe N°017-2005/GEE (marzo 2005) Análisis de Competencia en el servicio de embarque y desembarque de pasajeros turistas en el Terminal Portuario de Matarani.

empresas no brindan servicios por uso de infraestructura, sino servicios complementarios que utilizan la infraestructura portuaria como insumo.

Por otro lado, la baja demanda por desembarque de pasajeros y las características económicas del terminal portuario (economías de escala, economías de diversificación, indivisibilidad, no almacenabilidad, entre otras), determinan que no es eficiente reproducir infraestructura nueva o adicional dentro (o fuera) del puerto con la finalidad de atender el embarque pasajeros que arriban en cruceros, por los altos costos hundidos que representan este tipo de infraestructura, como por la presencia de las características económicas señaladas, las que constituyen una barrera a entrada para nuevos operadores. Bajo estas condiciones, no existe la posibilidad real de la presencia de una competencia intraportuaria para la atención de embarque de pasajeros.

c) Competencia Intermodal

No existen servicios por vía terrestre o por vía aérea que sean comparables con los servicios que brinda un crucero, es decir un conjunto de servicios propios de un hotel. No hay servicios de transporte aerocomercial hasta la ciudad de Mollendo y los cruceristas no estarían dispuestos a sustituir parte de viaje en autobús, por el mayor tiempo que representa y por el menor nivel de servicio. También en este caso se debe concluir que no existe una competencia intermodal que sustituya el embarque de pasajeros por el TPM.

En síntesis, por los elementos analizados, INDECOPI concluye que el servicio de embarque de pasajeros por el TPM no enfrenta competencia de ningún tipo.

3. PROPUESTA TARIFARIA

3.1. Metodología

El Reglamento General de Tarifas de OSITRAN (RETA) establece que cuando no exista competencia efectiva, o no sea posible garantizarla a través del mecanismo del acceso a la infraestructura, OSITRAN deberá determinar las tarifas aplicables, en este caso específico, para el servicio definido como embarque de pasajeros por el TPM.

El sistema tarifario vigente del TPM corresponde a una regulación por tarifas tope (*price caps*), es decir, el operador portuario puede cobrar libremente por debajo del tope establecido. Este mecanismo regulatorio introduce incentivos para la generación de eficiencia productiva (menor costo), pues la diferencia entre los costos del servicio y la tarifa tope le corresponden a la empresa concesionaria. En este contexto, para mantener la consistencia regulatoria, y por los incentivos y eficiencias que genera, la propuesta tarifaria por el servicio de embarque de pasajeros por el TPM corresponderá a una tarifa tope.

El RETA establece las metodologías para fijación y revisión de tarifas. La elección de una metodología estará en función a los costos y beneficios que represente su selección y aplicación. Como es evidente, la fijación de tarifa como su posterior monitoreo e impacto, están asociados a costos regulatorios. En este caso particular, en que se tiene registrado tres servicios de crucero que han recalado en el TPM (con un total de 900 pasajeros), se debe elegir una metodología que sea consistente con los principios que establece el RETA como

también el Reglamento General de OSITRAN. Éste último es claro al señalar (artículo 6º) que OSITRAN debe evaluar los beneficios y costos de sus decisiones, las que deben estar sustentadas bajo criterios de racionalidad y eficacia.

De otro lado, el servicio de embarque de pasajeros es un servicio nuevo en el TPM, asociado a una baja demanda (dos cruceros por año con un promedio de 450 pasajeros) y proyecciones de tráfico (cruceros y pasajeros) inciertas, propias de un servicio en etapa de desarrollo inicial. Por estas condiciones, no se justificaría la realización de proyecciones de tráfico de pasajeros, de inversiones en el largo plazo como la construcción de flujos de caja o de costos incrementales o costos totalmente distribuidos. Cabe señalar que en el caso de la fijación de tarifa de embarque de pasajeros en el Puerto del Callao (2001) como las brindadas por los terminales de provincias (Paita, Salaverry, Chimbote, General San Martín e Ilo (2004) éstas fueron determinadas mediante la aplicación del método de tarificación comparativa (conocida normalmente como benchmarking).

En el supuesto de aplicarse una metodología basada en costos totalmente distribuidos, el bajo nivel de demanda distorsionaría los costos unitarios del servicio de embarque, sean éstos obtenido bajo costeo histórico o costeo estándar. En efecto, el costo unitario pierde neutralidad e introduce distorsiones cuando las demandas resultan muy bajas o muy altas. En el supuesto de aplicarse costos incrementales, se requeriría de proyecciones de tráfico de pasajeros y de inversiones. En este caso, la baja demanda y la incertidumbre sobre el servicio no justificaría efectuar dichas estimaciones por la falta de regularidad o señales que indiquen que existe un potencial de desarrollo del servicio.

En este contexto, se ha considerado que la tarificación comparativa es el método más apropiado para determinar la propuesta tarifaria. El mismo debe basarse en los costos o tarifas de otros puertos comparables en tecnología, tráfico y marco regulatorio. Aun cuando las características entre los puertos pueden diferir, la metodología resulta útil y poco costosa, pues los costos logísticos, entre ellos los portuarios, tenderán a converger al promedio de costos portuarios de los países de la región. Este objetivo ha sido considerado en la revisión de tarifas máximas de ENAPU aprobadas por Resolución N° 031-2004-CD-OSITRAN (julio de 2004). Asimismo, fue aplicado en la determinación de la tarifa provisional del TPM (noviembre 2004).

Para determinar los puertos comparables con el Terminal Portuario de Matarani se tomará en consideración 4 puertos que han registrado un bajo número de cruceros y pasajeros atendidos: tres puertos al Sur del TPM (Ilo, Arica e Iquique) y un puerto al Norte (General San Martín e Ilo). Dichos puertos presentan las siguientes características y tarifas:

Cuadro N° 3
Puertos Comparables al TPM

	Matarani	Gral. San Martín	Ilo	Arica	Iquique
Muelle	Marginal	Marginal	Espigón	Marginal	Espigón
Carga 2004 (miles de TM)	1,642	969	138	1,092	1,780
Tarifa embarque (US\$/pax)	Provisional 6.00	6.00	6.00	5.00*	5.00*
*: Embarque o desembarque por pasajero					

En todos los puertos seleccionados, la dotación de servicios que componen el embarque de pasajeros es similar. Las tarifas máximas son de US\$ 5.00/pasajero por embarque o desembarque en los puertos chilenos y de US\$ 6.00/pasajero para el embarque en los puertos peruanos (como se ha señalado, el desembarque de pasajeros no será cobrado). Adicionalmente, en los puertos chilenos se cobra por el acceso de los vehículos que van a recoger a los turistas. Cabe señalar, sin embargo, que los puertos chilenos considerados en la muestra han sido entregados en concesión con un marco regulatorio distinto al peruano, mientras que los terminales portuarios de Ilo y de Gral. San Martín, bajo la administración de ENAPU, podrían ser concesionados en los próximos años.

La tecnología asociada a la prestación del servicio es similar. Los terminales portuarios fueron construidos para atender carga y son acondicionados para brindar servicios al pasajero. En todos los casos no existe un terminal de pasajeros especializado como es el caso de otros puertos que han desarrollado servicios para la atención de cruceros y pasajeros (Acapulco, Miami, Cartagena, etc.).

La tarifa provisional de US\$ 6.00/pasajero fue autorizada en noviembre de 2004. Anteriormente (enero del mismo año) se autorizó la aplicación de una tarifa máxima del mismo nivel, que se derivó de la comparación con los mismos puertos. Se debe tomar en consideración que los puertos chilenos aplican una tarifa para el embarque o desembarque de la tripulación, la misma que no se aplica en los puertos peruanos. Las tripulaciones constituyen por lo general un tercio del total de pasajeros, sin embargo, no toda la tripulación desembarca en los puertos de escala, sino en los puertos base. Como se ha señalado en la sección 2.1, el TPM es un puerto de escala o tránsito.

La tarifa provisional vigente de US\$ 6.00 por pasajero embarcado en el TPM es comparable a las cobradas en los terminales portuarios Gral. San Martín, Ilo y en menor medida a las de Arica e Iquique. Por su parte, se ha venido aplicando una tarifa provisional de US\$ 6.00 por pasajero embarcado.

3.2. Tarifa Máxima Propuesta

Por las consideraciones antes mencionadas se propone fijar la tarifa máxima de US\$ 6.00 por pasajero embarcado en el TPM, excluyendo a la tripulación, de acuerdo a las prácticas internacionales y concordante con tarifas establecidas por OSITRAN para los terminales portuarios administrados por ENAPU.

La tarifa máxima propuesta es similar a las vigentes para los puertos administrados por ENAPU y ligeramente distinta a las establecidas en los puertos de Arica e Iquique. Sin embargo, nada impide que en la medida que la demanda crezca y se justifique el desarrollo de inversiones el Concesionario establezca una revisión de la tarifa. De otro lado, de acuerdo a sus políticas comerciales, la empresa concesionaria puede cobrar por debajo de la tarifa máximas o dejar de cobrar a los menores de 12 años, tal como lo ha hechos en ocasiones anteriores.

4. REVISION TARIFARIA

La revisión de tarifas debe realizarse en periodos que permitan a la empresa concesionaria desarrollar inversiones y el servicio mismo. Un objetivo deseable es que las tarifas bajen en el tiempo como resultado de la competencia, o en ausencia de ésta, las tarifas tope bajen por las ganancias de productividad o eficiencia generadas por las empresas y que, como resultado de ello, los beneficios de esta mayor eficiencia se trasladen al menos parcialmente a los usuarios. Así, la metodología de reajuste se determinará por la siguiente metodología: inflación menos factor de productividad, conocido como RPI - X. En el caso del TPM, las tarifas máximas se revisarán mediante este mecanismo en agosto de 2009.

En consecuencia, se propone que la tarifa máxima de US\$ 6.00/pasajero se mantenga vigente hasta el 16 de agosto de 2009, fecha en la que se realizará la segunda determinación del factor de productividad. Sin perjuicio de ello, de ocurrir cambios estructurales en la demanda o en la tecnología portuaria, de considerarlo necesario OSITRAN podrá revisar la tarifa máxima.

5. IMPACTO DE LA FIJACIÓN TARIFARIA

La tarifa por embarque de pasajeros es pagada por la agencia marítima que atiende el crucero. Por lo general, en el caso de viajes de cruceros, las tarifas por embarque o desembarque de pasajeros están incluidas en el precio del servicio de crucero.

En este caso, la nave debe pagar los servicios de amarre y desamarre, uso de amarradero y embarque de pasajeros. Para el caso de un “crucero tipo” que visita el TPM tenemos los siguientes datos:

- Eslora: 200 metros
- Permanencia. 12 horas
- Pasajeros. 300

Cuadro N° 4
Impacto del Costo de Embarque en los Costos a la Nave

Concepto	Importe	Porcentaje %
Amarre y desamarre	390.00	10.47
Uso de amarradero	1,536.00	41.22
Embarque pasajeros	1,800.00	48.31
Total	3,726.00	100.00

Los resultados muestran un costo por embarque de pasajeros de US\$ 1,800.00 dólares que representa el 48% del total de los costos por servicios a la nave que se brindan en el TPM. Esta estructura es menor si se compara con un buque de carga (granelero o *container ship*), donde el peso de los servicios portuarios a la carga por uso de muelle representa cerca del 80% del total de los servicios.

6. CONCLUSIONES

- 6.1 INDECOPI no ha encontrado evidencia sobre la existencia de condiciones de competencia interportuaria, intraportuaria, intermodal o de una alta capacidad de negociación de los demandantes (líneas de crucero o operadores turísticos) que signifique una amenaza a cambiar de terminal para el embarque o desembarque de pasajeros por el TPM, desde que la demanda por dicho servicio es una demanda derivada de los destinos turísticos. Tal condición confiere a TISUR una posición de dominio en este servicio para líneas de cruceros, y por consiguiente, para sus pasajeros.
- 6.2 La Autoridad Portuaria Nacional decidió no proponer la tarifa aplicable al servicio de embarque de pasajeros por el TPM, por lo que dejó en libertad a OSITRAN para proponer y fijar la tarifa correspondiente.
- 6.3 Para la fijación tarifaria se ha seleccionado y aplicado, en el marco del Reglamento General de Tarifas de OSITRAN, la metodología de tarificación comparativa, en consideración al principio costo-beneficio regulatorio, dada la baja demanda y regularidad del tráfico de pasajeros y cruceros, escasa información, incertidumbre futura del servicio y por las mayores distorsiones que introduce la aplicación de metodologías basadas en costos (costos totalmente distribuidos o costos incrementales) dada la baja demanda. La selección de 4 puertos comparables: General San Martín, Ilo, Arica e Iquique, permite contar con los elementos para proponer un nivel tarifario consistente con las tarifas de los puertos comparables, con lo cual se confirma la tarifa máxima provisional vigente (US\$ 6.00/pasajero).

7. RECOMENDACIONES

- 7.1 Proponer la aprobación de una tarifa máxima de US\$ 6.00 por pasajero embarcado en el Terminal Portuario de Matarani. Dicha tarifa no es aplicable a la tripulación de la nave. La empresa concesionaria podrá establecer tarifas menores al tope establecido y otras consideraciones, de conformidad con su política comercial.
- 7.2 La tarifa máxima estará vigente hasta el 16 de agosto de 2009, estando sujeta a partir de dicha fecha a una modificación en el marco de la revisión del sistema tarifario mediante el factor de productividad, siempre que el servicio se desarrolle.

Setiembre, 2005