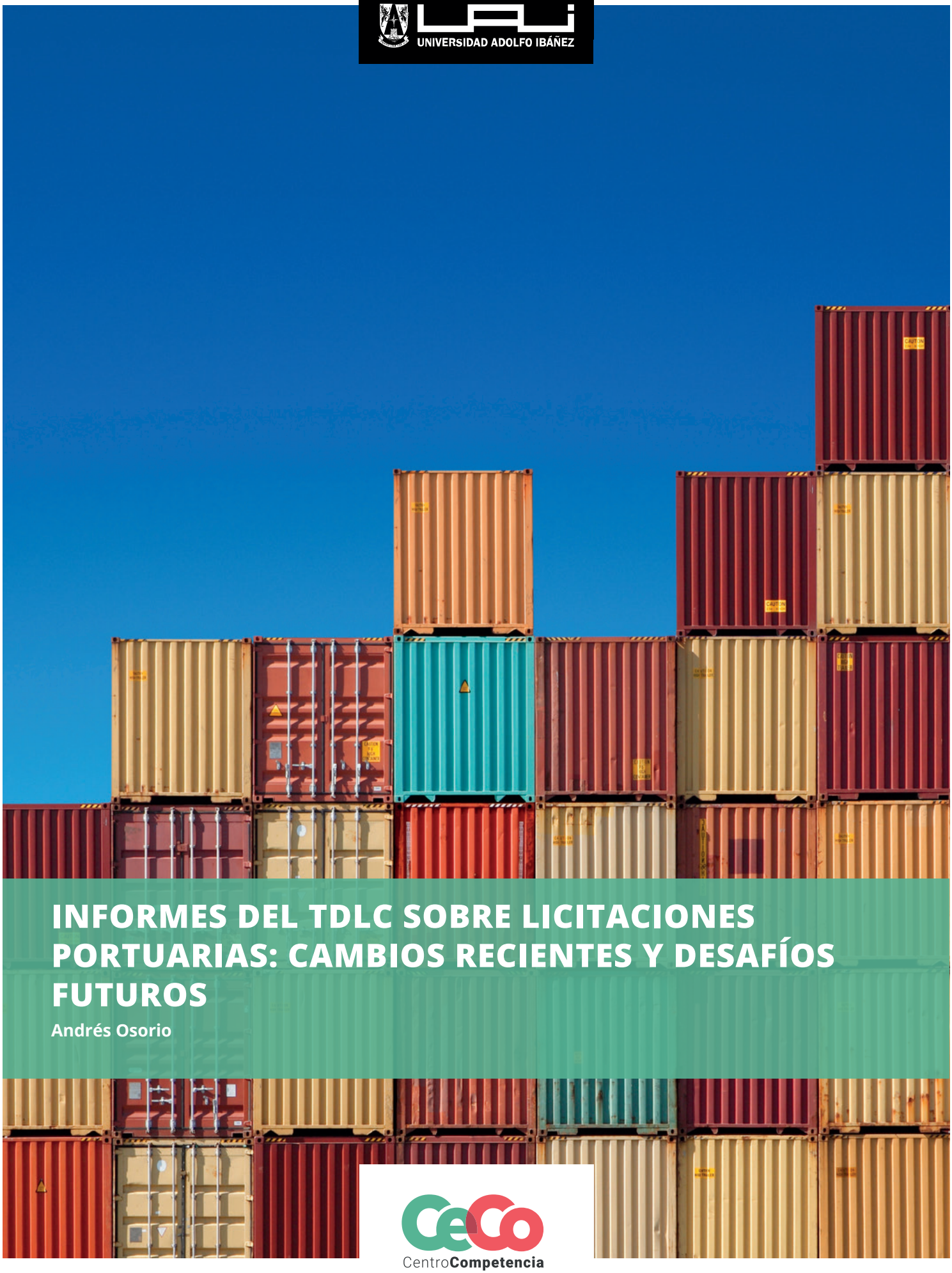
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ



INFORMES DEL TDLC SOBRE LICITACIONES PORTUARIAS: CAMBIOS RECIENTES Y DESAFÍOS FUTUROS

Andrés Osorio

CeCo
CentroCompetencia

Informes del TDLC sobre Licitaciones Portuarias: Cambios Recientes y Desafíos Futuros

Diciembre 2022

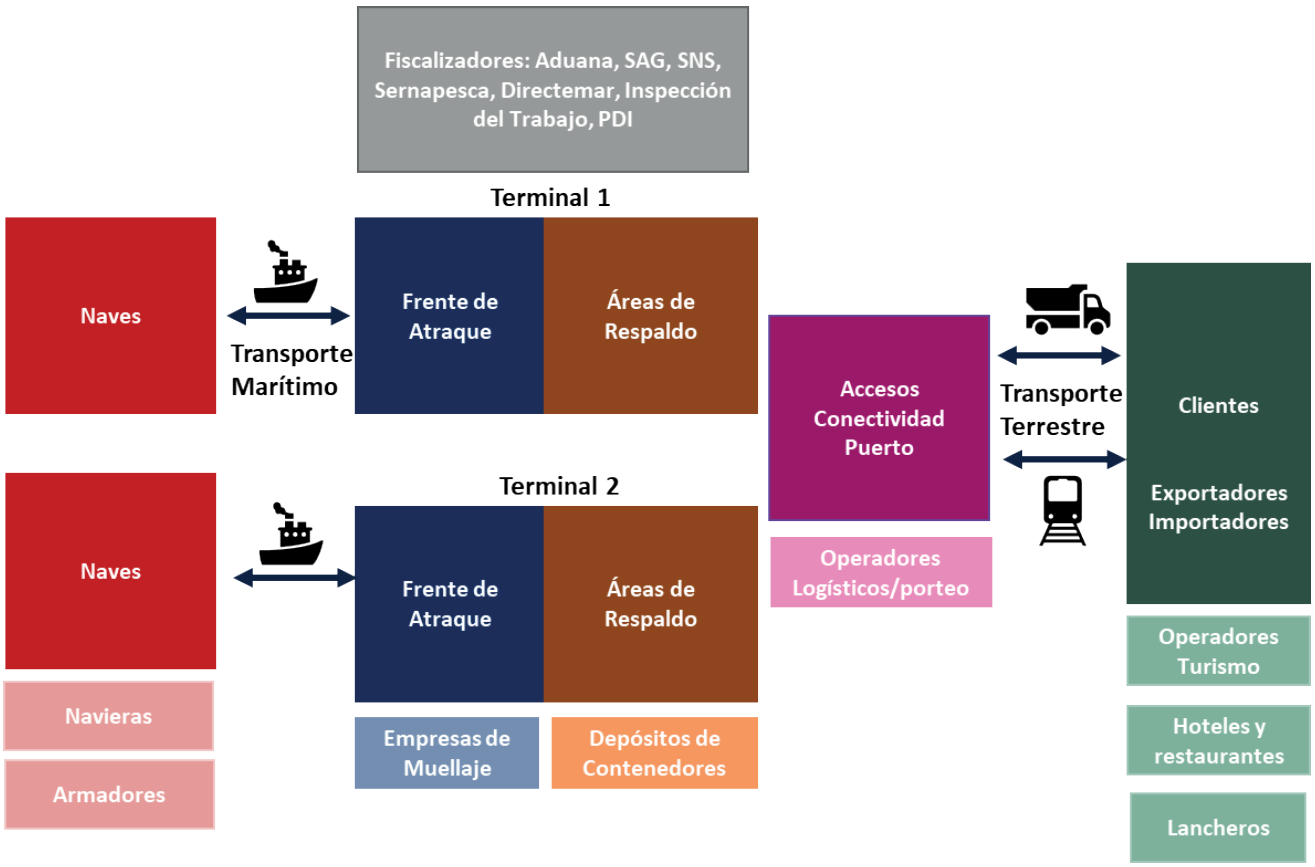
Andrés Osorio
Ingeniero Comercial con mención en Economía y Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master in Public Administration, Columbia University. Actualmente es Socio en Econsult Capital.

Abstract: Durante 2022, el TDLC emitió cinco informes relacionados a concesiones portuarias, los cuales tienen una serie de cambios en los resguardos en comparación a procesos anteriores. Los cambios recientes realizados por el TDLC toman aún mayor relevancia al considerar los desafíos futuros de los próximos informes portuarios, que corresponderán a las primeras concesiones en las cuales se vencerá el plazo de 30 años otorgado a las empresas. En este documento se revisan tres temas que podrían plantear desafíos a futuro: la estructura del canon fijo y la obsolescencia de la metodología exigida por el Decreto N°104 del MTT, la liberalización de las restricciones a la integración vertical y la tendencia mundial hacia una mayor integración horizontal de terminales.

I. INTRODUCCIÓN

A comienzos de la segunda mitad del siglo XX, los puertos estatales de Chile estaban a cargo de la Empresa Portuaria de Chile (“Emporchi”), que fue fundada en el año 1960 para hacerse cargo de la explotación y administración de los puertos estatales. Luego, en el año 1981, se dictó la Ley N° 18.042 que limitó el rol de Emporchi a las funciones de almacenista y administrador de la infraestructura, permitiendo la entrada de privados al negocio de transferencia de carga a nivel de los puertos estatales chilenos. Así, la estructura de los puertos chilenos estatales consistía en un esquema multioperado, donde el terminal es administrado por la empresa portuaria estatal y operado por diferentes empresas. Los servicios portuarios entregados en los terminales forman parte de la industria de transporte marítimo, que está conectada con el transporte terrestre para llevar la mercancía al puerto de origen y fuera del puerto de destino. En este proceso intervienen diferentes actores, tal como se muestra en la Figura 1. Al respecto, esta investigación estará centrada en algunas de las regulaciones que afectan a los concesionarios que se adjudican la operación de terminales estatales y a su relación con los otros actores descritos en la Figura 1.

Figura 1. Industria de transporte marítimo



Fuente: Elaboración propia

Entre los años 1991 y 1999, la carga transferida en Chile aumentó sostenidamente, como consecuencia del crecimiento económico del mundo y de la mayor apertura comercial de Chile. Sin embargo, a mediados de la década de los noventa, el esquema existente ya mostraba ineficiencias, derivadas de la falta de inversión en infraestructura portuaria, particularmente en grúas y equipamiento que pudiera manejar la transferencia de carga.

En este contexto, en el año 1997, entró en vigencia la ley de Modernización de los Puertos Estatales (Ley N°19.542), que creó diez empresas portuarias estatales[1], con el objetivo de administrar, explotar, desarrollar y conservar los puertos y terminales. Asimismo, se incluyó un mecanismo de concesiones para que las entidades privadas puedan utilizar los terminales portuarios en modalidad de monooperación, es decir, con un único operador en cada frente de atraque[2], con el objetivo de promover la eficiencia. Por lo tanto, las empresas portuarias estatales pueden otorgar concesiones de sus terminales portuarios por hasta 30 años, las cuales generalmente se encuentran asociadas al desarrollo de infraestructura para aumentar la capacidad de transferencia de carga del terminal. De esta forma, el concesionario

1 Empresas Portuarias de Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano-San Vicente, Puerto Montt, Chacabuco y Austral.

2 El frente de atraque corresponde a la infraestructura de un puerto compuesta por uno o varios sitios y sus áreas de respaldo, destinado al atraque de buques, generalmente para la transferencia de carga.

puede explotar el terminal en ese plazo para recuperar su inversión mediante la entrega de servicios portuarios en dicha instalación, a lo cual se suma el valor residual de la infraestructura desarrollada pagado por la empresa portuaria estatal al final del periodo de concesión.

De manera de evitar cualquier riesgo anticompetitivo, el proceso de concesión debe ser resguardado. Por ello, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ("TDLC") debe aprobar las bases de licitación. En particular, según la Ley de Puertos, en caso de licitar un frente de atraque bajo un esquema monooperado, y no exista otro frente de atraque multioperado capaz de atender a la nave de diseño[3] en los puertos estatales de la región, se deberá contar con un informe del TDLC. Dicho informe contiene los elementos centrales que deben contemplar las bases de licitación, incluyendo los resguardos conductuales y estructurales que permitan la existencia de competencia por la adjudicación de la licitación, y la competencia posterior entre los terminales portuarios en el mercado relevante.

Durante el año 2022, el TDLC emitió cinco informes relacionados a concesiones portuarias[4], los cuales tienen una serie de cambios en los resguardos estructurales en comparación a los procesos anteriores: una nueva forma de cálculo para el canon fijo[5] y una menor restricción para integración vertical entre concesionario y usuarios relevantes del terminal portuario concesionado. Los cambios recientes realizados por el TDLC en estos cinco informes, y los elementos que aún deben analizarse con mayor profundidad respecto a los límites de propiedad en la integración vertical y horizontal del concesionario, toman mayor relevancia al considerar los desafíos futuros de los próximos informes portuarios. Estos corresponderán a las primeras concesiones en las cuales se vencerá el plazo de 30 años otorgado a las empresas concesionarias y cuya fecha de término de concesión se encuentra explicitada en la Tabla 1: Terminal 2 de Iquique, Terminal 1 de Valparaíso, Terminal Molo Sur de San Antonio y el Puerto de San Vicente.

3 La nave de diseño corresponde a la nave que podrá atender en adjudicatario de la licitación en dicha infraestructura, que depende de la longitud y profundidad de los sitios del frente de atraque.

4 Informe N°21/2022 (Puerto de San Vicente), Informe N°22/2022 (Puerto de Chacabuco), Informe N°23/2022 (Puerto de Puerto Montt), Informe N°24/2022 (Puertos de Puerto Natales y Punta Arenas) e Informe N°25/2022 (Puerto de Antofagasta). Estos informes se encuentran disponibles en: https://www.tdlc.cl/category/lexsoft/informes/page/2/

5 El canon fijo corresponde al pago anual que entrega el concesionario a la empresa portuaria por el uso de los activos bajo concesión.

Tabla 1. Terminales portuarios estatales en Chile

Puerto	Terminal	Concesionario	Término Concesión
Arica	-	Terminal Puerto de Arica	Marzo 2034
Iquique	Terminal 1	Sin concesionar	-
Iquique	Terminal 2	Iquique Terminal Internacional	Junio 2030
Antofagasta	Terminal 1	Sin concesionar*	-
Antofagasta	Terminal 2	Antofagasta Terminal Internacional	Marzo 2033
Coquimbo	-	Terminal Puerto Coquimbo	Abril 2032**
Valparaíso	Terminal 1	Terminal Pacífico Sur	Enero 2030
Valparaíso	Terminal 2	Terminal Portuario de Valparaíso	Marzo 2026***
San Antonio	Molo Sur	San Antonio Terminal Internacional	Enero 2030
San Antonio	Frente Costanera	DPWSA	Noviembre 2031**
San Antonio	Sitio N°8	Puerto Panul	Diciembre 2029****
San Antonio	Sitio N°9	QC Policarpo Toro	Diciembre 2029****
Talcahuano	San Vicente	San Vicente Terminal Internacional	Diciembre 2029
Talcahuano	Talcahuano	Talcahuano Terminal Portuario	Diciembre 2041
Puerto Montt	Muelle Comercial	Sin concesionar*	-
Puerto Montt	Terminal de Transbordadores	Sin concesionar*	-
Puerto de Castro	Puerto Castro	Sin concesionar	-
Chacabuco	Muelles convencionales multipropósito	Sin concesionar*	-
Chacabuco	Terminal de Transbordadores	Sin concesionar*	-
Puerto Natales	Terminal de Transbordadores	Sin concesionar*	-
Punta Arenas	Terminal Arturo Prat	Sin concesionar*	-
Punta Arenas	Muelle José de Todos los Santos Mardones	Sin concesionar*	-

Fuente: Elaboración propia en base a memorias de empresas portuarias estatales.

Nota: * Cuenta con reciente informe del TDLC para realizar una concesión.

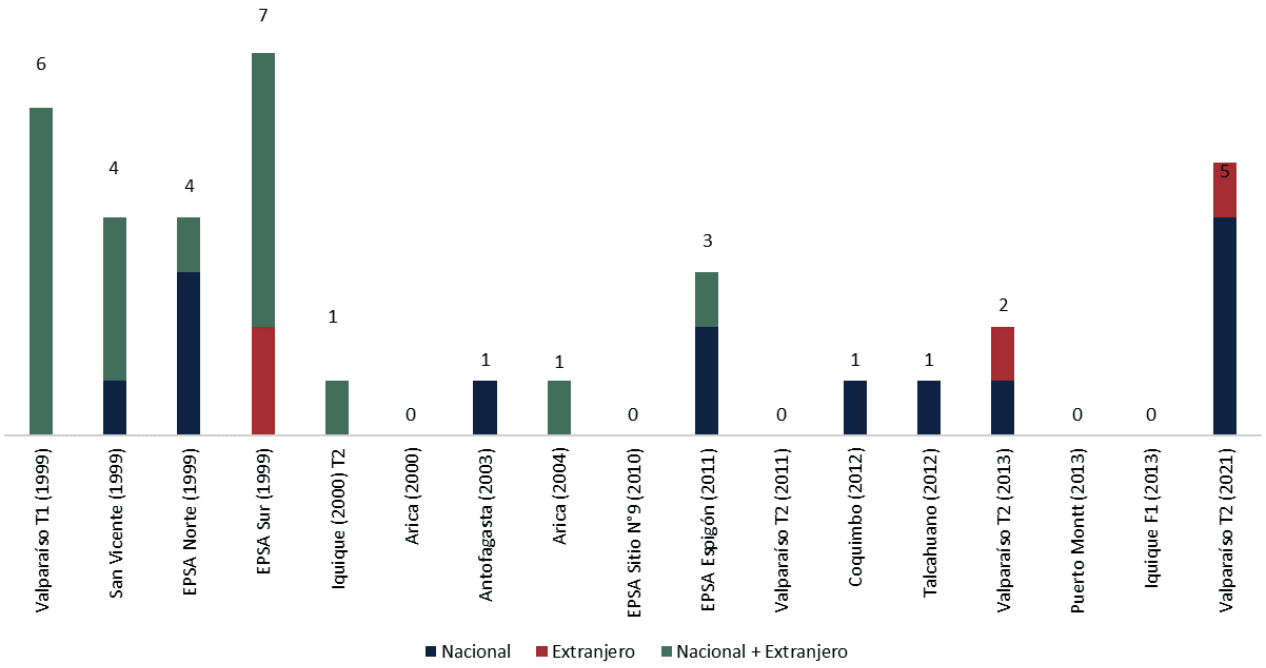
** Tienen la opción de extender la concesión por 10 años más, sujeto a la construcción de obras adicionales.

*** La concesión tiene posibilidad de ser extendida hasta marzo 2027.

****El terminal cerrará sus operaciones al final de esa concesión.

En el proceso de las concesiones, la generación de reglas claras que favorezcan la competencia y permitan lograr una rentabilidad adecuada para el concesionario son claves para evitar el escenario de licitación desierta. Ahora bien, en la última década, el número de consorcios participantes en las licitaciones portuarias ha disminuido notablemente, al punto de que cinco licitaciones portuarias hayan tenido que ser declaradas como desiertas (Figura 2). Este resultado es indeseado pues, al ser administrado por la empresa portuaria estatal y operado por diferentes empresas, llevaría a pérdidas en eficiencia. Existe mucha evidencia que respalda las ganancias de eficiencias que tendrían los frentes de atraque producto de la monooperación, señaladas por ejemplo por la Comisión Preventiva Central ("CPC", precursora del TDLC)[6], el propio TDLC[7], y la evidencia empírica[8]. Más aún, esta misma conclusión la entregó la FNE durante la reciente licitación del Terminal 2 del puerto de Valparaíso, al señalar que "declarar desierta la Licitación de Transición tendría como efecto una pérdida en la eficiencia de la operación de dicho terminal"[9].

Figura 2. Número de consorcios que entregaron ofertas en licitaciones anteriores



Fuente: Elaboración propia en base a Rainieri (2008), SEP y memorias de empresas portuarias estatales. Un consorcio puede estar conformado por más de una empresa.

Por lo tanto, en un contexto de demanda creciente por el transporte marítimo de carga y una oferta restringida en el corto plazo, es fundamental generar reglas que, sin afectar a la libre competencia, maximicen

6 Comisión Preventiva Central, Dictamen N°1045/98, pp. 4.

7 TDLC, Informe N°5/2008, pp. 44. e Informe N°20/2021.

8 Fischer, R. y P. Serra (2007), "Efectos de la privatización de los servicios públicos en Chile", Banco Interamericano de Desarrollo.
Rainieri, R. (2008), "Concesión de Frente Costanera del Puerto de San Antonio e Incentivos de Concesionarios Preexistentes".
Gonzales, A. y C. Moreno (2018), "Licitación de los Terminales Portuarios de la Zona Central de Chile. Competencia y Regulación en la Industria Portuaria", Estudios Públicos N°149, pp. 7-40.

9 FNE (2020), antecedentes entregados en el expediente NC-470-2020, pp. 62.

la posibilidad de adjudicar la concesión y aumenten la capacidad de transferencia de carga existente. Al respecto, si bien los informes del TDLC abarcan una serie de elementos, en este documento se revisarán los cambios y desafíos en torno a tres temas sumamente relevantes: estructura del canon fijo, restricciones a la integración vertical y restricciones a la integración horizontal. En base a este objetivo, el documento se divide en las siguientes secciones: en la sección 2 se describen los elementos centrales de los Informes portuarios del TDLC; en la sección 3 se describen los cambios realizados por TDLC en sus últimos informes relacionados a la estructura del canon fijo pagado por concesionario; en la sección 4 se describen los cambios realizados por TDLC en sus últimos informes relacionados a las restricciones a la integración vertical que puede existir entre los usuarios relevantes del terminal portuario y el concesionario de dicha infraestructura; en la sección 5 se detallan los desafíos futuros que podría enfrentar el TDLC para el análisis de la restricción a la integración horizontal entre operadores de terminales portuarios de un mismo mercado relevantes; y en la sección 6 se entregan las conclusiones finales.

II. ELEMENTOS CENTRALES DE LOS INFORMES PORTUARIOS DEL TDLC

Tal como se señaló anteriormente, los informes portuarios del TDLC revisan los elementos centrales que deben contemplar las bases de licitación. Luego de definir el mercado relevante[10] y analizar la competencia presente y futura en dicho mercado, el TDLC procede a entregar los resguardos conductuales y estructurales de la licitación, dentro de los que se encuentran:

a. **Criterio de adjudicación de la licitación**
   La licitación se otorga a aquel postulante que, cumpliendo los otros requisitos de la licitación, ofrezca el menor índice tarifario, que corresponde a un promedio ponderado de las tarifas máximas que cobraría dicho operador. Tanto las tarifas que deben ser incluidas en dicho índice, como la forma de cálculo de los ponderadores, son temas regulados por el TDLC, entre otros elementos.
b. **Exigencias de experiencia y restricciones del concesionario**
   Los concesionarios deben mostrar que tienen un patrimonio mínimo y probar que han construido infraestructuras similares en el pasado, entre otros elementos.
c. **Resguardos para la provisión de servicios portuarios**
   Incluye la prestación de servicios en condiciones no discriminatorias; existencia de tarifas públicas, objetivas y no discriminatorias; y estándares de calidad del servicio, entre otros elementos.
d. **Estructura de pagos del concesionario a las empresas portuarias**
   Dentro de la Ley de Puertos y el Decreto N°104 (1998) del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones ("MTT") se encuentran los principales lineamientos del canon pagado por los concesionarios a las empresas portuarias. Estos establecen, en primer lugar, el pago de un canon fijo basado en los activos recibidos en la concesión. En segundo lugar, existen otros pagos que se relacionan directamente con costos incurridos. Algunos de estos son los gastos incurridos por la empresa portuaria para realizar el proceso de licitación, incluidos en el canon *up-front (*pago estipulado), y los gastos derivados de la administración del contrato y el monitoreo del cumplimiento de las condiciones por parte de la empresa portuaria.
e. **Restricciones a la integración vertical**
   En las diferentes licitaciones portuarias existen límites para la propiedad de la concesión que pueden

10 Para la definición del mercado relevante de producto se considera: (i) tipo de uso del puerto; (ii) los servicios portuarios que serán entregados por el adjudicatario de la concesión; (iii) nave diseño que puede atender el licitante (capacidad de la infraestructura); y (iv) tipo de carga. Por otro lado, el mercado geográfico no se encuentra necesariamente circunscrito a la región del puerto, sino que debe establecerse el área de influencia que tiene el puerto ("hinterland").

tener usuarios relevantes que se encuentren verticalmente relacionados con el terminal, cuyo detalle será analizado más adelante en este documento.

f. **Restricciones a la integración horizontal**
En las diferentes licitaciones portuarias existen límites para la propiedad de la concesión que pueden tener usuarios relevantes que sean propietarios de otros terminales portuarios del mercado relevante, cuyo detalle será analizado más adelante en este documento.

Todos estos elementos son analizados de forma particular para cada una de las licitaciones. Por esta razón, las restricciones pueden variar dependiendo de la infraestructura a licitar y las condiciones competitivas de su correspondiente mercado relevante.

III. CAMBIOS RECIENTES EN LA ESTRUCTURA DEL CANON FIJO

El canon fijo corresponde al pago anual que realiza el concesionario a la empresa portuaria estatal por el uso de la infraestructura concesionada, siendo equivalente al valor del activo ajustado por una tasa de interés.

Por un lado, respecto al valor de los activos, el TDLC ha señalado que el valor del canon fijo debe tener relación con el valor económico de los activos, habiendo recomendado anteriormente utilizar el valor libro, el valor de reposición o algún valor económico basado en un estudio técnico, sin que exista una consistencia en cuál de los tres valores corresponde utilizar.

Por otro lado, para el cálculo de la tasa de interés, el artículo N°6 del Decreto N°104 del MTT (1998) considera que ésta corresponde al "promedio ponderado por los respectivos montos transados en moneda nacional, de las tasas internas de retorno medias (TIRM) de los pagarés reajustables del Banco Central de Chile (PRC) transados en el mercado secundario, reportados durante los 12 meses anteriores al mes de cálculo del pago, según lo señalado en los informativos bursátiles mensuales de la Bolsa de Comercio de Santiago."[11] Sin embargo, los PRC dejaron de ser emitidos por el Banco Central desde septiembre del año 2002.

En consecuencia, no existe claridad respecto al valor los activos que debe ser utilizado, ni tampoco respecto al valor de la tasa de interés. Por tal motivo, el Sistema de Empresas ("SEP") propuso una nueva forma de calcular la tasa de interés y el valor de los activos considerados[12]. En cuanto a la tasa de interés, el SEP propuso utilizar la tasa WACC actualizada calculada por Walker y Del Sante (2014)[13] para Empresas Portuarias. En el caso de los activos, propuso utilizar su valor de reposición.

A pesar de lo anterior, las decisiones recientes del TDLC también se alejan de lo señalado por el decreto del MTT. A diferencia de sus informes anteriores, el TDLC señaló en sus Informes N°22/2022, N°23/2022, N°24/2022 y N°25/2022 que, para el cálculo del canon fijo, se debe utilizar una tasa de rentabilidad que refleje el verdadero costo de oportunidad de financiamiento (ej: la tasa WACC propuesta por el SEP) y el valor libro de los activos, salvo que exista un estudio técnico que estime el valor económico de éstos.

Por lo tanto, si bien el TDLC ha actualizado su criterio de cálculo del canon fijo, sería relevante que la normativa existente en el artículo 6 del Decreto N°104 de 1998 del MTT acoja las sugerencias del SEP y

11 MTT (1998); Decreto N°104, artículo 6.

12 SEP (2020), Análisis y propuesta sobre mecanismo de cálculo del Canon de las Empresas Portuarias estipulado en el Decreto N°104 del MTT.

13 Del Sante & Walker (2014) "Estudio Tasas de Costo de Capital Empresas SEP y ENAP."

del TDLC, reemplazando la inexistente tasa de los PRC por la tasa de descuento calculada por el SEP, de tal forma que no existan diferencias significativas entre lo establecido por la normativa y el canon fijo efectivo de las concesiones portuarias.

IV. CAMBIOS RECIENTES EN LA RESTRICCIÓN A LA INTEGRACIÓN VERTICAL

La integración vertical ocurre cuando los usuarios relevantes[14] tienen participación en el terminal portuario, siendo la más usual la integración entre navieras y terminales portuarios. La integración vertical tiene el beneficio de eliminar costos de transacción y evitar el problema de la doble marginalización, pero con el potencial riesgo anticompetitivo de excluir rivales, ya sea con el cierre total o parcial de la entrega de servicios del terminal a otros clientes, la discriminación entre usuarios o la incursión de prácticas de sabotaje. Dado esto, el TDLC puede entregar restricciones a la integración vertical, dependiendo de las condiciones competitivas del mercado relevante bajo análisis.

Existe una tendencia generalizada en el mundo a una mayor integración entre las navieras y los terminales portuarios. De acuerdo con la información entregada por Zhu et al. (2019)[15], 8 de las 10 principales empresas navieras a nivel mundial tienen terminales que son operados parcial o totalmente por ellos. Algunas de éstas incluso tienen compañías subsidiarias dedicadas a la operación del terminal, entregando servicios a otras navieras. Un ejemplo del aumento en la integración de terminales y navieras es el anuncio reciente de la compra de 10 terminales portuarios y la totalidad del negocio de logística terrestre de SAAM por parte de Hapag-Lloyd[16]. De los diez terminales transados, cinco se ubican en Chile: San Antonio Terminal Internacional (50% de propiedad por parte de SAAM), Iquique Terminal Internacional (100%), Antofagasta Terminal Internacional (35%), San Vicente Terminal Internacional (50%) y Puerto Corral (50%). Esta operación, que debe ser autorizada por las autoridades de competencia de los distintos países correspondientes, se enmarca en un constante proceso de integración de Hapag-Lloyd, que incluye las recientes inversiones en participación o construcción en terminales de Alemania, Egipto e Italia.

Este aumento en la integración vertical de navieras y terminales busca generar una serie de beneficios que se encuentran sustentados en la evidencia empírica:

- Zhu et al. (2019) muestran que la integración vertical entre el operador del terminal y una línea naviera supone un aumento de la capacidad portuaria y el excedente del consumidor. A su vez, la integración reduce los costos de espera. El análisis numérico de los autores muestra que el bienestar general aumenta producto de esa integración.
- Junto a esto, Midoro, Musso y Parola (2005)[17] indicaron que invertir en puertos podría ayudar a las navieras a satisfacer mejor las necesidades de eficiencia y confiabilidad de los cargadores, mejorar el control de flete y reducir costos.

---

14 La definición de usuario relevante depende de cada mercado relevante, pero usualmente considera a aquellos actores que intervienen en el transporte de la carga que transfiere dicho terminal, tales como empresas navieras, exportadores, importadores, consignatarios, fletadores, porteadores, operadores de transporte multimodal, entre otros. A su vez, para ser considerados usuarios relevantes deben tener sobre un cierto porcentaje de participación nacional o en el mercado relevante.

15 Zhu S., S. Zheng, Ying-En Ge, X. Fu, B. Sampaio & C. Jiang (2019) Vertical integration and its implications to port expansion, Maritime Policy & Management, 46:8, 920-938).

16 https://www.saam.com/logistica/saam-acuerda-venta-a-hapag-lloyd-de-sus-terminales-portuarios-y-operaciones-logisticas-asociadas/

17 Midoro R., E. Musso & F. Parola (2005) Maritime liner shipping and the stevedoring industry: market structure and competition strategies, Maritime Policy & Management, 32:2, 89-106.

- Otros beneficios encontrados son que la integración entre terminal y operador naviero lleva a disminuir los riesgos de éstas últimas (Notteboom y Rodrigue (2012)[18]), mientras que Van de Voorde y Vanelslander (2009)[19] muestran que estas integraciones ayudan a lograr los requerimientos de inversión en terminales.
- Por otro lado, Altuntas y Gocer (2014)[20] señalan que la integración en la industria naviera amplía la variedad de servicios, logra un mejor control de las operaciones y permite generar relaciones de largo plazo con los clientes.

En algunos de sus informes portuarios del año 2022, el TDLC ha permitido la integración vertical entre algunos usuarios relevantes del mercado, a diferencia de lo ocurrido en sus informes anteriores, tal como puede observarse en la Tabla 2. Anteriormente, en su Informe N°14/2019, el TDLC permitió el aumento solicitado a 65% de propiedad de la concesión (desde un 40%) para los usuarios relevantes del Terminal 2 de Antofagasta. Las razones que justificaron esta solicitud fueron la asimetría regulatoria que enfrentaba el concesionario respecto a sus competidores privados, y las obligaciones asumidas por el concesionario que evitan que éste incurra en conductas anticompetitivas en caso de una integración vertical. Respecto a los recientes informes portuarios emitidos por el TDLC:

- En el Informe N°21/2022, el tribunal eliminó el límite de restricción vertical para el Puerto de San Vicente (que originalmente era 40%), ante la suficiente presión competitiva de los otros frentes de atraque de la región.
- En el Informe N°23/2022 para el Puerto de Puerto Montt, el tribunal determinó que el futuro concesionario sólo tendría poder de mercado en cruceros, por lo que la restricción vertical sólo aplicaría a esos usuarios relevantes. De esta forma, permitió la integración vertical absoluta para el resto de los usuarios relevantes, incluyendo operadores de carga de contenedores y rodados, donde sólo existía un competidor adicional para el terminal concesionado (solo había dos operadores en esos mercados). Esta decisión fue tomada 12 años después de que, en ese mismo terminal, se estableciera un límite de 60% a la integración vertical de todos los usuarios relevantes.
- En el caso del Terminal 1 de Puerto Antofagasta, en su Informe N°25/2022, el TDLC permitió la integración vertical entre el concesionario del terminal 1 y los usuarios relevantes, ante la suficiente presión competitiva ejercida por los otros terminales en la provisión de servicios básicos. Esta decisión fue tomada 11 años después de que se fijara un límite de 60% a la integración vertical (en el año 2014), para ese mismo terminal.

Algunos beneficios mencionados por la autoridad como motivos para liberar el límite a la integración vertical incluyen: aumentar el número de potenciales participantes de la licitación (lo cual disminuye el riesgo de que la licitación se declare desierta), las economías de ámbito, los menores riesgos de inversión, la eliminación de costos de transacción y la eliminación del problema de doble marginalización.

---

18 Notteboom, T., and J. P. Rodrigue. 2009. "The Future of Containerization: Perspectives from Maritime and Inland Freight Distribution." GeoJournal 74 (1): 7.

19 Van de Voorde, Eddy; Vanelslander, Thierry (2008), "Market power and vertical and horizontal integration in the maritime shipping and port industry," OECD/ITF Joint Transport Research Centre Discussion Paper, No. 2009-2, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Joint Transport Research Centre (JTRC), Paris.

20 Altuntaş y Göçer (2014). Integration Strategies in Shipping Industry: drivers and barriers. International Logistics and Supply Chain Congress, Istanbul Technical University, İstanbul, Turkey (pp. 126-138).

Tabla 2. Límite a Integración vertical establecido por CPC o TDLC para concesionarios de terminales portuarios

Año	Frente de Atraque	Límite a integración vertical con usuarios relevantes
1998	Sitios 1 a 5, Valparaíso	**40%**
1998	Sitios 1, 2 y 3, Molo Sur, San Antonio	**40%**
1998	Sitio 8, Panul, San Antonio	**40%**
1998	Sitios 1 a 3, San Vicente	**40%**
2002	Terminal 2, Antofagasta	**40%**
2003	Sitios 1 y 2, Talcahuano	**Sin restricción**
2004	Frente de Atraque, Arica	**40%**
2006	Molo Sur, San Antonio	**60%**
2009	Sitio N°9, San Antonio	**40%**
2009	Sitios 1 y 2, Puerto Coquimbo	**60%**
2009	Terminal 2, Valparaíso	**60%**
2009	Costanera Espigón, San Antonio	**60%**
2012	Terminal 2 Valparaíso	**60%**
2013	Frente Muelle Comercial y Terminal Panitao, Puerto Montt	**60%**
2014	Frente de Ataque N°1, Iquique	**60%**
2014	Terminal 1, Antofagasta	**60%**
2019	Terminal 2, Antofagasta	**65%**
2020	Puerto Gran Escala, San Antonio	**60%**
2021	Terminal 2, Valparaíso	**60%**
2022	Puerto San Vicente	**Sin restricción**
2022	Puerto Chacabuco	**40%**
2022	Frente Muelle Comercial y Terminal Panitao, Puerto Montt	**40% cruceros** **Sin restricción el resto**
2022	Terminal de Transbordadores de Puerto Natales Muelle San José de Todos los Santos de Mardones y Terminal de Transbordadores de Puerto Natales	**40%**
2022	Terminal 1, Antofagasta	**Sin restricción**

Fuente: Elaboración propia.

En aquellos casos en los cuales el TDLC mantuvo la restricción de integración vertical total o parcial, hubo un voto disidente que buscaba una mayor apertura para esta regulación. En el caso de los Informes N°22/2022, N°23/2022 y N°24/2002, el ministro Ricardo Paredes prefería no imponer la regla de integración vertical y, en su defecto, obligar al concesionario a tener un miembro independiente en el directorio. Esta prevención se basa en que las anteriores restricciones de participación no buscaban evitar el control vertical, sino que impedir las conductas anticompetitivas asociadas a dicho control. Junto a esto, establecer un director independiente por sobre un límite a la integración permitiría crear un contrapeso relevante dentro del problema de agencia, una positiva evidencia en eficiencia relacionada al manejo conjunto de puerto y navieras, y un aumento en la entrada de competidores al proceso de licitación, entre otros elementos.

Por lo tanto, si bien en sus informes recientes el TDLC ha permitido la integración vertical con usuarios relevantes, los desafíos futuros vendrían por analizar si este límite debe ser reducido aún más, con el contrapeso de un director independiente en caso de que se estime necesario.

V. DESAFÍOS FUTUROS EN LA RESTRICCIÓN A LA INTEGRACIÓN HORIZONTAL

La integración horizontal ocurre cuando algún participante de una sociedad concesionaria de un frente de atraque tenga una participación en otro terminal portuario de uso público de ese mismo mercado relevante. La integración horizontal tiene el beneficio de aprovechar economías de escala y de ámbito, pero con el potencial riesgo anticompetitivo de potenciales coordinaciones entre los terminales portuarios del mercado. Dado esto, el TDLC puede entregar restricciones a la integración horizontal, dependiendo de las condiciones competitivas del mercado relevante bajo análisis.

Los operadores de terminales portuarios no solo han aumentado su integración vertical con otros actores de la cadena logística, sino que también se han integrado horizontalmente con otros terminales. Respecto a experiencias de integraciones portuarias internacionales, es posible destacar:

- En febrero de 2021, las autoridades de Amberes y Zeebrugge (Bélgica) iniciaron un proceso de integración portuaria[21], que llevaría a una nueva entidad que transfirió cerca de 290 millones de toneladas en el año 2020. El objetivo de esta integración no sólo es lograr ganancias de economías de escala, sino que también lograr un desarrollo sostenible y liderar la transición digital y energética, incluyendo aprovechar infraestructuras comunes de conectividad y lograr planes comunes de inversión estratégica.
- Los puertos franceses de Le Havre, Rouen y París se integraron en la entidad HAROPA, con una actividad conjunta desde el año 2012, pero fusionándose oficialmente en junio de 2021, con una capacidad de transferencia anual de 120 millones de toneladas.
- En el año 2020, la empresa Adani Ports and Special Economic Zone Limited ("APSEZ"), el mayor operador portuario de India, adquirió la empresa Krishnapatnam Port Company.
- En el año 2019, con la fusión de Cosco Shipping Ports, Tianjin Port Holding y China Merchans International Terminal se integraron los terminales de Tianjin Port Container Terminal (TCT), Tianjin Five Continents International Container Terminal (FICT) y Tianjin Orient Container Terminals.
- En el año 2017, se realizó la integración de los puertos de Terneuzen y Flushing (Países Bajos) y Gante (Bélgica) en la entidad llamada North Sea Port.
- Por último, existe evidencia de integraciones de autoridades portuarias, tales como las realizadas en Italia en el año 2016 (donde se redujo el número de autoridades portuarias desde 24 a 15, que se encuentran a cargo de 54 puertos) y la unión portuaria ocurrida el 2008 en Canadá[22].

21 Esta transacción fue aprobada por la autoridad belga de libre competencia en enero de 2022.

22 Las autoridades Fraser River PA, North Fraser PA y Vancouver PA se unieron en Vancouver Fraser Port Authority (VFPA).

Tabla 3. Límite a Integración horizontal establecido por CPC o TDLC para concesionarios de terminales portuarios

Año	Frente de Atraque	Integración horizontal
1998	Sitios 1 a 5, Valparaíso	**15%**
1998	Sitios 1, 2 y 3, Molo Sur, San Antonio	**15%**
1998	Sitio 8, Panul, San Antonio	**15%**
1998	Sitios 1 a 3, San Vicente	**15%**
2002	Terminal 2, Antofagasta	**15%**
2003	Sitios 1 y 2, Talcahuano	**Sin restricción**
2004	Frente de Atraque, Arica	**15%**
2006	Molo Sur, San Antonio	**15%**
2009	Sitio N°9, San Antonio	**15%**
2009	Sitios 1 y 2, Puerto Coquimbo	**15%**
2009	Terminal 2, Valparaíso	**Prohibido**
2009	Costanera Espigón, San Antonio	**Prohibido**
2012	Terminal 2 Valparaíso	**Sujeto a sistema de dos cajas**
2013	Frente Muelle Comercial y Terminal Panitao, Pto Montt	**30%**
2014	Frente de Ataque N°1, Iquique	**Prohibido**
2014	Terminal 1, Antofagasta	**Sujeto a sistema de dos cajas**
2020	Puerto Gran Escala, San Antonio	**Prohibido**
2021	Terminal 2 Valparaíso	**Sujeto a sistema de dos cajas**
2022	Puerto Chacabuco	**Prohibido**
2022	Frente Muelle Comercial y Terminal Panitao, Puerto Montt	**Prohibido**
2022	Terminal de Transbordadores de Puerto Natales Muelle San José de Todos los Santos de Mardones y Terminal de Transbordadores de Puerto Natales	**Prohibido**
2022	Terminal 1, Antofagasta	**Sujeto a sistema de dos cajas**

Fuente: Elaboración propia.

En el caso chileno, la integración horizontal se encuentra prohibida o limitada a un 15% de propiedad para gran parte de las concesiones portuarias, tal como se muestra en la Tabla 3. Es así como la integración horizontal se encuentra liberada para un solo puerto (Puerto Talcahuano), mientras que en dos terminales (Terminal 1 de Antofagasta y Terminal 2 de Valparaíso) las reglas de la licitación permitían la posibilidad de integración horizontal, pero bajo ciertas condiciones. En particular, en esas ocasiones se permitió la participación de incumbentes en la licitación, bajo el sistema de dos universos (dos "cajas", una para los nuevos entrantes y otra para los incumbentes), donde todas las ofertas compiten entre sí, pero en caso de que la mejor oferta corresponda a un incumbente, se deberá proporcionar al mejor oferente de los nuevos entrantes la posibilidad de igualar esta oferta y adjudicarse la concesión.

Si bien en los recientes informes del TDLC no hubo grandes cambios en sus decisiones respecto a la integración horizontal, existen una serie de elementos que podrían ser analizados en las futuras licitaciones de terminales portuarios:

a. Efecto del ingreso de nuevos competidores

La competencia de nuevos terminales podría llevar a modificar las reglas existentes de integración horizontal. A modo de ejemplo, en la Región de Valparaíso, entrarán en operación los dos terminales del Puerto Gran Escala, con capacidades anuales de 3.000.000 TEU[23] cada uno, muy por sobre las capacidades anuales entre los 900.000 y los 1.300.000 TEU de los otros terminales de la zona.

b. Rol del sistema de dos cajas

Se debería analizar la relevancia de mantener el sistema de dos cajas, donde los incumbentes van en una caja diferente a los nuevos entrantes. Bajo este sistema, se puede realizar la integración horizontal, tal como permitió el TDLC en sus Informes N°8/2012, N°11/2014, N°20/2021 y N°25/2022. Sin embargo, en ninguno de estos casos se lograron los efectos esperados: en el año 2012, no hubo ningún incumbente que entregara oferta; mientras que, en el año 2021, uno de los incumbentes no participó y hubo dos ofertas de nuevos entrantes que fueron inferiores a las ofertas de los incumbentes, por lo que estos últimos no generaron una real presión para disminuir las tarifas resultantes de la licitación.

c. Definición de los Incumbentes

No existe un consenso generalizado sobre si el operador cuya concesión se vuelve a licitar califica como incumbente o nuevo entrante. En su reciente Informe N°20/2021, el TDLC determinó que el operador del Terminal 2 de Valparaíso (TCVAL) debía ser considerado como incumbente, tanto por la definición que se le dio a incumbente en el anterior Informe N°8/2012[24], como por la definición entregada por la OCDE[25]. Dicha decisión fue divida, con dos de los cinco ministros del TDLC que consideraron que TCVAL no debía ser considerado incumbente. Más aún, en ese caso, la FNE señaló que no existían argumentos de peso para considerar a TCVAL como incumbente, dado que la participación de mercado no subiría dada su inminente salida y la ausencia de riesgos a la competencia ex ante y ex post[26].

d. Fusión de terminales

La posibilidad de realizar una integración de terminales estatales no es novedad para el TDLC. En su Informe N°18/2020, el TDLC señaló expresamente que "en cuanto a la eventual integración horizontal entre otros frentes de atraque de la región, como lo plantea el informe económico ofrecido por EPSA que rola a fojas 996, las operaciones de concentración naturales para competir con ambos terminales del PGE serían la de los concesionarios STI y Puerto Central, en el puerto de San Antonio, y la de los concesionarios TPS y TCVAL, en el puerto de Valparaíso. Ahora bien, esto no es materia del presente informe y requeriría la revisión detallada de las condiciones de competencia del mercado en su oportunidad"[27]. Esto mismo ocurre en el caso del puerto de Antofagasta, donde el TDLC recientemente permitió licitar su Terminal 1 por un plazo acotado (ocho años), de tal forma que el término de la concesión sea coincidente con el fin de la concesión del Terminal 2 (2033). En ese caso, a juicio del TDLC "el período de concesión propuesto tiene por objeto otorgar flexibilidad para una adecuada transición a otra fase de concesión del terminal"[28], por lo que existiría la posibilidad de realizar una licitación integrada.

---

23 Unidad de medida de capacidad del transporte marítimo, significa Unidad Equivalente a Veinte Pies, por sus siglas en inglés.

24 TDLC, Informe 8, Página 81. "Personas que, a la fecha de la licitación, participen directa o indirectamente, por sí o por intermedio de personas relacionadas en los términos del artículo 100 de la Ley de Mercado de Valores, en la sociedad concesionaria de algún frente de atraque de uso público de la Región de Valparaíso –sea público o privado- que provea servicios portuarios a carga."

25 TDLC, Informe 20, Página 79. "La compañía que actualmente abastece de bienes o presta servicios públicos y cuyo contrato está pronto a terminar."

26 FNE, Aporte de Antecedentes, Rol NC 470-20, folio 97, página 65.

27 TDLC, Informe N°18/2020, Página 91.

28 TDLC, Informe N°25/2022, Página 66.

Por lo tanto, si bien en los recientes informes del año 2022 el TDLC no modificó sus criterios a la integración horizontal, lo cierto es que las futuras licitaciones tendrían determinaciones relevantes en este ámbito.

VI. CONCLUSIONES

En el año 2022, el TDLC emitió cinco informes relacionados a concesiones de terminales portuarios, donde se realizaron modificaciones en las condiciones para resguardar la competencia en la licitación (canon fijo), y en las condiciones para resguardar la competencia en el mercado relevante (integración vertical). Dentro de los múltiples contenidos de esos informes del TDLC, en este documento se revisaron tres temas particulares: estructura del canon fijo, límite a la integración vertical y límite a la integración horizontal.

Respecto al canon fijo, las decisiones del TDLC corroboran que la metodología del Decreto N°104 del MTT (1998) se encuentra obsoleta, debiendo ser actualizada tal como sugiere el SEP y el TDLC.

Junto a esto, la reciente liberalización de las restricciones a la integración vertical para algunos terminales, junto a la discrepancia de opiniones entre los ministros del TDLC, abre un interesante foco de análisis para las licitaciones futuras.

Sin duda alguna, en un contexto mundial de mayor integración horizontal de terminales, la evaluación de la regla de integración horizontal y sus elementos relacionados parecen ser un desafío crucial para generar proyectos que aumenten la capacidad portuaria de Chile, sin afectar la competencia del mercado relevante.

Finalmente, es importante notar que el país ha gozado de un aumento relevante en la carga transferida por sus puertos durante las últimas dos décadas, derivado del mayor crecimiento económico mundial y nacional, así como de la nueva infraestructura asociada a las licitaciones privadas de sus terminales portuarios. Para poder sostener dicha tendencia, resulta clave poder generar condiciones que permitan una adjudicación exitosa de las nuevas licitaciones. De esta forma, esas condiciones permitirían disminuir las probabilidades de tener una licitación desierta, aumentar la probabilidad de que se materialice la obra de inversión, disminuir las posibilidades de congestión y generar un competidor capaz de disciplinar a los otros actores del mercado. Todo esto generaría menores tarifas que, en definitiva, implicarían mayores beneficios para los consumidores.

Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/

Cómo citar este artículo:
Andrés Osorio, "Informes del TLDC sobre Licitaciones Portuarias: Cambios Recientes y Desafíos Futuros", *Investigaciones CeCo* (diciembre, 2022),
http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones

Envíanos tus comentarios y sugerencias a info@centrocompetencia.com
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile