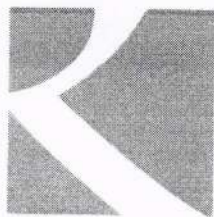


1237



P. ROJAS + ASOCIADOS  
ECONOMISTAS

**Condiciones de Competencia de la Licitación del  
Terminal Mar del Puerto Exterior de San Antonio**

**Rojas + Asociados (\*)  
17 de Diciembre de 2018**

---

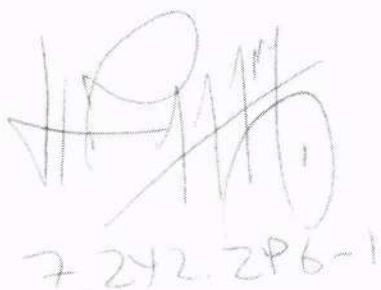
(\*) Informe preparado por Patricio Rojas R.

P. Rojas es PhD en Economía MIT, Ingeniero Comercial y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de la Facultad de Ingeniería Comercial de la P. Universidad Católica de Chile y Socio Principal de la Consultora Rojas y Asociados Limitada.

## I. Introducción

Empresa Portuaria Valparaíso (EPV) nos ha solicitado un Informe Económico en relación a la solicitud de informe que Empresa Portuaria San Antonio (EPSA) presentó al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), donde solicita que se pronuncie respecto a las condiciones de competencia de la licitación del Terminal Mar del Puerto Exterior de San Antonio. Esta solicitud obedece a lo establecido en Ley de Modernización del Sector Portuario (Ley N° 19.542 de 1997), la cual obliga a las empresas portuarias estatales que en ciertas situaciones<sup>1</sup> deben someterse al informe de la autoridad de libre competencia respecto de las condiciones de competencia que rigen la licitación pública de un frente de atraque.

El presente Informe se organiza de la siguiente forma: La sección II exhibe los antecedentes de la solicitud presentada por EPSA al TDLC, específicamente las condiciones de competencia que están siendo sometidas a informe del Tribunal. En tanto, la sección III analiza la relevancia que tiene en el análisis de competencia el tamaño de la unidad portuaria que se licita, a su vez se analiza la relevancia que juega la proyección de demanda de carga contenedorizada en los puertos estatales de la V Región. Las secciones IV y V analizan las restricciones estructurales dispuestas por el Dictamen N° 1.045 de la Comisión Preventiva Central (CPC) respecto a las limitaciones a la integración vertical y horizontal de los futuros concesionarios. Por su parte, en la sección VI se analizan el criterio de adjudicación de la licitación presentado por EPSA y otras medidas de resguardos conductuales que EPSA considerada deseable de incorporar en las Bases de Licitación. Finalmente, en la sección VII se presentan las principales conclusiones del Informe.



Handwritten signature and identification number: 7.242.296-1

---

<sup>1</sup> En las siguientes dos situaciones. Primera, que en la región no exista otro frente de atraque de carácter estatal capaz de satisfacer los requerimientos de la nave de diseño que puede atender el frente de atraque que será objeto de concesión; y segunda, si se da el caso que se opta por concesionar bajo un esquema monooperador y no existiese en la región otro frente de atraque operado bajo un esquema multioperador capaz de atender la nave de diseño que puede atender el frente de atraque que será objeto de concesión.

## II. Antecedentes

Empresa Portuaria San Antonio solicitó al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia que se pronuncie respecto a las condiciones de competencia de la licitación del Terminal Mar del Puerto Exterior de San Antonio (de aquí en adelante Terminal Mar).

El Terminal Mar forma parte del Puerto Exterior de San Antonio definido por EPSA en su Plan Maestro publicado en diciembre de 2013. Específicamente, el Puerto Exterior de San Antonio considera la habilitación de dos terminales capaces de transferir en el largo plazo hasta seis millones de TEUs<sup>2</sup> anuales y contempla la construcción de un molo de abrigo de alrededor de 3.900 metros lineales. El Plan Maestro considera, en primer lugar, la construcción y habilitación del Terminal Mar y, posteriormente la construcción y habilitación del Terminal Tierra.

El modelo de negocios del Puerto Exterior de San Antonio considera una propuesta mixta, donde la infraestructura de los terminales portuarios serán construidos, desarrollados, mantenidos, reparados y explotados por privados, mientras que las obras de abrigo, accesos terrestres y áreas comunes serán responsabilidad del Estado.

De acuerdo a lo expresado en la solicitud de informe de EPSA, cada Terminal tendrá una longitud de muelle de 1.730 metros, permitiendo el atraque simultáneo de cuatro naves portacontenedores clase E de 15.000 o más TEUs, con una superficie de acopio suficiente para transferir hasta tres millones de TEUs anuales. De esta forma, la capacidad final del Puerto Exterior de San Antonio será de seis millones de TEUs anuales.

Los dos terminales marítimos (Mar y Tierra) se contempla concesionarlos por separado a empresas privadas de giro exclusivo, siendo responsabilidad del concesionario construirlo, equiparlo y operarlo durante un período de 30 años.

De acuerdo a los antecedentes presentados por EPSA, se espera que el Terminal Mar debiera estar operando en los años 2026-2027, por cuanto se estima que en esos años la capacidad portuaria de la V Región sería insuficiente para atender la demanda proyectada de transferencia de contenedores.

Con base al Proyecto Obligatorio de Inversión (POI), contemplado en la Licitación del Terminal Mar, la construcción de este Terminal considera dos etapas consecuenciales. En lo fundamental, la Etapa I considera la construcción de un muelle de longitud mínima de 865 metros con una profundidad mínima de 18,5 metros NRS<sup>3</sup>. El plazo de ejecución de esta Etapa será de 36 meses contados desde la fecha de entrega para la construcción. En tanto, en una segunda Etapa se contempla la construcción de los otros 865 metros de

<sup>2</sup> Es una medida de capacidad de transporte de contenedores, que emplea como patrón a un contenedor de 20 pies.

<sup>3</sup> Corresponde al "Nivel de Reducción de Sondas".

muelle con una profundidad mínima de 18,5 metros NRS, infraestructura que estará a continuación de lo construido en la Etapa I. El plazo de ejecución de la Etapa II es de 60 meses contado desde la fecha de entrega de la concesión.

Para efectos de cumplir con el mandato de la Ley de Modernización del Sector Portuario, el directorio de EPSA encomendó solicitar un informe al TDLC respecto de las condiciones de competencia de esta licitación pública, proponiendo lo siguiente:

- a. Que la construcción, desarrollo, mantención, reparación y explotación del Terminal Mar se concesione a particulares.
- b. Que el Terminal Mar tenga un carácter de frente de uso público.
- c. Que la habilitación del Terminal Mar esté orientada prioritariamente a la transferencia de contenedores no reefer (no refrigerados) y reefer.
- d. Que sea operado bajo un esquema monooperador.
- e. Que en el Informe solicitado se contemplen las reglas fijadas en el Dictamen N° 1.045 de la Comisión Preventiva Central y en el Informe N° 6 del TDLC, salvo (i) en cuanto a fijar el umbral de la restricción a la integración vertical en un 80%, condicionado a que la restricción a la integración horizontal sea absoluta; y (ii) que debe profundizarse en lo relativo a ciertas reglas conductuales.

## II.1 Reglas Sometidas a Informe del TDLC

1. Consolidación de las Reglas del Dictamen N° 1.045 y del Informe N° 6. En lo fundamental, EPSA solicita se mantenga vigente la regla de prohibición absoluta de integración horizontal entre los concesionarios del Terminal Mar y los restantes concesionarios del mercado relevante. Para tal solicitud, EPSA argumenta dos razones: (i) necesidad de mantener la presión o tensión competitiva en el mercado relevante, lo cual se lograría con un nuevo entrante, y (ii) evitar la reacción de los incumbentes en la licitación ante nuevos competidores.

Adicionalmente, EPSA solicita el alzamiento de la regla de integración vertical moviendo el umbral de esta restricción desde 60% a uno de 80%. Esta solicitud la efectúa en consideración a que las condiciones de competencia del mercado relevante se han intensificado desde la fecha en que dicho umbral se modificó de 40% a 60%.

Se solicita además que el Dictamen N° 1.045 se adecue a los puertos privados a fin de tener claridad y certeza jurídica respecto de si podrán participar en la licitación del Terminal Mar, tal como se efectuó en el Informe N° 5 del TDLC y se ratificó en el Informe N° 6 del TDLC de fecha 15 de octubre de 2009.

2. Mecanismo de Adjudicación. En lo fundamental, EPSA propone que se utilice como factor de adjudicación un índice mínimo ( $I_{min}$ ) propuesto en las Bases de Licitación y conformado por un promedio ponderado de cinco tarifas de servicios básicos. En particular, si un solo oferente acepta el  $I_{min}$ , entonces se adjudicará a éste la concesión. En caso que dos o más licitantes iguallen el  $I_{min}$ , el empate será resuelto adjudicando la concesión a aquel que haya propuesto el mayor aporte para bienes comunes del Puerto Exterior (obras de abrigo). En el evento que todos los oferentes propongan un índice ofertado superior a  $I_{min}$ , la concesión será adjudicada a aquel que proponga el menor índice ofertado, siempre que éste no supere el índice máximo ( $I_{max}$ ) establecido por EPSA.

De acuerdo a lo expresado por EPSA, la razón de reincorporar un índice mínimo, tal como se hizo en las primeras licitaciones efectuadas de los puertos chilenos, es evitar los efectos negativos que conlleva establecer un índice tarifario máximo muy bajo. Esto producto que una oferta muy agresiva podría dejar las tarifas por debajo de las tarifas competitivas y eficientes, dejando por tanto poca holgura al concesionario para realizar las inversiones necesarias para un Terminal de última generación, con los consiguientes costos de congestión en la carga transferida.

Finalmente, el directorio de EPSA solicita que el TDLC informe sobre modificar uno de los resguardos para la competencia en la licitación, estableciendo un canon variable además del canon base. El canon variable tendría por objeto cubrir los mayores costos de administración, coordinación y mantención derivados de un aumento de la demanda esperada.

3. Profundizar Algunos Resguardos Conductuales de la Competencia en la Provisión de Servicios Portuarios. Específicamente, estos resguardos se refieren a: (i) exigir además calidad de servicio a los medios de transporte terrestre; (ii) regular en el régimen de multas otras causales de multas; (iii) modificar el mecanismo de adecuación del contrato de concesión (*jus variante*); y (iv) exigir al concesionario la memoria de cálculo en base a la cual determinó las tarifas de los servicios especiales, de modo de verificar si ellas se adecúan a las condiciones de mercado existentes.

Respecto del mecanismo de adecuación del contrato producto de los cambios que están viviendo los servicios portuarios y la industria naviera, el directorio de EPSA está proponiendo rebajar de diez a cinco años el plazo de carencia para ejercer este *jus variante*. Además, se postula que sea el mismo TDLC, en el respectivo proceso de consulta, quien fije tales modificaciones.

### III. Tamaño del Terminal Mar

Un elemento importante de analizar es el tamaño de las nuevas unidades de negocio a licitar propuestas por EPSA para el Puerto Exterior de San Antonio, el cual contempla que la demanda por transferencia de carga irá creciendo en línea con esta nueva capacidad. La relevancia del tamaño de la unidad a licitar impacta en dos áreas: (i) el efecto en el accionar de los demás operadores portuarios y en la competencia del mercado relevante portuario de la V Región<sup>4</sup>, y (ii) en las futuras licitaciones que se efectuarán en este mercado, sobre todo de las re licitaciones de los actuales Terminales, los cuales ciertamente son de un tamaño cercano a la mitad de la capacidad que tendrían los Terminales Mar y Tierra. Los posibles efectos generados por estas nuevas unidades de negocio del Puerto Exterior de San Antonio en el resto de los operadores y en la competencia se tienden a elevar si la estimación de la demanda futura es muy optimista.

Como se mencionó, el Puerto Exterior de San Antonio considera la habilitación de dos Terminales capaces de transferir en el largo plazo hasta seis millones de TEUs anuales y contempla un molo de abrigo de alrededor de 3.900 metros lineales. El Plan Maestro considera, en primer lugar, la construcción y habilitación del Terminal Mar y, posteriormente, la construcción y habilitación del Terminal Tierra.

De acuerdo a lo expresado en la solicitud de informe de EPSA, la nave de diseño del Terminal Mar será una nave portacontenedores clase E, con una eslora de diseño mínimo de 397 metros, una manga de diseño mínimo de 56,4 metros, un calado de diseño mínimo de 15,5 metros, y una capacidad de 15.000 TEUs. En tanto, los requerimientos de los sitios para naves portacontenedores clase E serán de una longitud de 430 metros, un ancho de operación de 40 metros y una profundidad de 17 metros NRS.

Adicionalmente, se contempla que cada Terminal tendrá una longitud de muelle de 1.730 metros, permitiendo el atraque simultáneo de cuatro naves portacontenedores clase E de 15.000 o más TEUs, con una superficie de acopio suficiente para transferir hasta tres millones de TEUs anuales. De esta forma, la capacidad final del Puerto Exterior de San Antonio será de seis millones de TEUs anuales.

De acuerdo a los antecedentes presentados por EPSA, se espera que el Terminal Mar debiera estar operando en los años 2026-2027, por cuanto se estima que en esos años la capacidad portuaria de la V Región sería insuficiente para atender la demanda proyectada de transferencia de contenedores.

---

<sup>4</sup> Para efectos de este Informe, y dada la tendencia generalizada que han exhibido los puertos a movilizar casi la totalidad de la carga en contenedores, el mercado relevante se definirá como aquel que incluye los frentes de atraque de uso público que son capaces de recibir naves portacontenedores newpanamax y a futuro post newpanamax. El mercado geográfico corresponde a la V Región.

De acuerdo al Cuadro N° 1 ningún sitio de los actuales Terminales del Puerto de Valparaíso y San Antonio que son capaces de atender naves portacontenedores newpanamax sería capaz de albergar la nave de diseño que contempla la licitación del Terminal Mar. En efecto, las naves portacontenedores clase E poseen un calado de 15,5 metros, profundidad que ningún sitio cumple en la actualidad. Además, los frentes de atraque de San Antonio Terminal Internacional (STI), Puerto Central (PCE) y Terminal Pacífico Sur (TPS) podrían recibir naves con eslora de 397 metros, sin embargo tendrían que utilizar más de un sitio, lo cual disminuye la eficiencia del Terminal. Si bien Terminal Cerros de Valparaíso (TCVAL) actualmente no cuenta con la infraestructura para recibir naves con eslora de 397 metros, se espera que cuente con ella cuando empiece a operar el Terminal Mar.

**Cuadro N° 1**  
**Descripción de los Frentes de Atraque Portacontenedores de la V Región**

<b>Operador</b>	<b>Sitios</b>	<b>Eslora Autorizada</b>	<b>Calado Máximo Permitido</b>
STI- Puerto San Antonio	Sitio 1	363 metros	13,5 metros
STI- Puerto San Antonio	Sitio 2	337 metros	13,5 metros
STI- Puerto San Antonio	Sitio 3	253 metros	13,5 metros
PCE-Puerto San Antonio	Muelle Costanera	367 metros	
PCE-Puerto San Antonio	Sitio 4 y 5	237 metros	
PCE-Puerto San Antonio	Sitio 6	190 metros atracando por babor y 225 metros atracando por estribor	7,70 metros, 7,40 metros y 5,19 metros según bitas utilizadas
PCE-Puerto San Antonio	Sitio 7	190 metros atracando por babor y 225 metros atracando por estribor	7,70 metros, 7,40 metros y 5,19 metros según bitas utilizadas
TPS-Puerto Valparaíso	Sitios 1-2-3	740 metros	13,8 metros
TPS-Puerto Valparaíso	Sitios 4-5	185 mteros	9,4 metros desde la bita 27 a la bita 33 / 8,5 metros desde la bita 34+25
TCVAL-Puerto Valparaíso	Sitio 6	185 metros	8,5 metros
TCVAL-Puerto Valparaíso	Sitio 7	125 metros	6,2 metros
TCVAL-Puerto Valparaíso	Sitio 8	235 metros	9,3 metros

Fuente: Solicitud de Informe de EPSA al TDLC respecto de las Condiciones de Competencia Terminal Mar, Cuadros 11 y 12.

Por otra parte, las capacidades para movilizar contenedores de TPS, STI y PCE son relativamente similares y alcanzan entre 1 y 1,5 millones de TEUs al año cada uno. En tanto, se espera que a futuro TCVAl pueda movilizar alrededor de 1 millón de TEUs al año, lo cual haría que la capacidad total para movilizar contenedores de este mercado relevante antes de que comience a operar el Terminal Mar sería en torno a 4,4 millones de TEUs al año.

Conforme señala EPSA, el Terminal Mar movilizaría aproximadamente 3 millones de TEUs al año, lo que implicaría que este Terminal dispondría del 38% de la capacidad total del mercado relevante para movilizar contenedores. Además, todos los otros operadores portuarios de este mercado relevante serían de un menor tamaño, en algo menos de la mitad de la capacidad que tendría el Terminal Mar.

En este contexto, el tamaño que tendrán los 2 Terminales del Puerto Exterior de San Antonio no es irrelevante para una operación competitiva entre todos los operadores que habrá en el mercado relevante de la V Región. En particular, un tamaño demasiado grande le entregará una ventaja al nuevo Terminal, fundamentalmente por la posibilidad que tendrá de desarrollar mayores economías de escala producto de las dimensiones del Terminal, en particular la longitud de su frente de atraque y sus áreas de respaldo.

La existencia de estas economías de escala queda reflejada en la evidencia entregada en los Informes Económicos de Arrau (2018)<sup>5</sup> y Fisher (2018)<sup>6</sup> presentados por EPSA en la solicitud de informe al TDLC.<sup>7</sup> En efecto, ambos informes sostienen en base a estudios técnicos<sup>8</sup> que, en términos operacionales, es más eficiente considerar para el Puerto Exterior de San Antonio 2 terminales de 3 millones de TEUs anuales cada uno y no 4 terminales de 1,5 millones de TEUs anuales cada uno. Es decir, los terminales del Puerto Exterior, por su tamaño y características, serán más eficientes que los actuales terminales que poseen capacidades entre 1 y 1,5 millones de TEUs anuales.

---

<sup>5</sup> "Informe Económico Licitación Terminal Mar en Puerto Exterior de San Antonio." Patricio Arrau, 5 de junio de 2018.

<sup>6</sup> "Presentación ante el TDLC del modelo de negocios del Puerto de Gran Escala de San Antonio" Ronald Fisher, 14 de marzo de 2018.

<sup>7</sup> El objetivo de estos estudios es probar que es más eficiente que el Puerto Exterior de San Antonio cuente con 2 operadores de 3 millones de TEUs anuales que 4 operadores de 1,5 millones de TEUs anuales. En general, se concluye que con 2 operadores por Terminal se pierde capacidad.

<sup>8</sup> Los estudios técnicos mencionados por Arrau y Fisher son: Intecsa-Inarsa (2013) "Estudio de Factibilidad para el desarrollo de un Puerto de Gran Escala en el Puerto de San Antonio"; IPS Ingenieros (2016) "Análisis alternativo de demanda y de parámetros operacionales de naves" desarrollado en el marco del trabajo de AGCG (2017) "Análisis y definición del modelo de negocios del PGE" desarrollado por el consorcio Asset Chile, Gerens S. A. y Correa Gubbins; R. Fisher (2018) "Presentación ante el TDLC del modelo de negocios del Puerto de Gran Escala de San Antonio" y su Anexo A desarrollado por ISCI "Análisis y Evaluación del impacto de la división de los terminales del Puerto de Gran Escala de San Antonio (PGE)".



Dado lo anterior, es importante considerar que el tamaño de la unidad de negocios que se pretende licitar sea coherente con el tamaño que pueden alcanzar los demás terminales de la V Región, por cuanto si el nuevo Terminal es de un tamaño significativamente mayor (como efectivamente lo es el Terminal Mar) la existencia de mayores economías de escala puede llevarlo a ofrecer y sustentar tarifas más bajas que sus competidores. En efecto, el Terminal Mar, por su mayor tamaño y para ocupar su capacidad, podrá ofrecer tarifas por debajo de las que podrían ofrecer los demás terminales en condiciones de eficiencia, afectando el equilibrio competitivo del mercado relevante portuario de la V Región, por cuanto los demás no podrían seguirlo en materia de tarifas.

Además, si consideramos que en los primeros años de operación es posible que el Terminal Mar exhiba holguras de capacidad, el incentivo de este Terminal a ofrecer tarifas por debajo de las que eficientemente pueden ofrecer los demás terminales es mayor, situación que ciertamente afectará el equilibrio competitivo de este mercado.<sup>9</sup>

Por otra parte, el tamaño del Terminal Mar en coherencia con la demanda futura también será crucial para este mercado. En particular, una demanda demasiado optimista llevará a excesos de capacidad que afectará el equilibrio competitivo de este mercado. Esto último no es de una posibilidad remota, ya que la demanda actual de transferencia de carga en este mercado es de 2,4 millones de TEUs, proyectándose que hacia el 2026-27 ésta se doblaría, lo cual resulta optimista considerando el comportamiento que ha tenido la demanda en los últimos años.

En efecto, de acuerdo al Cuadro N° 13 de la solicitud de Informe de EPSA al TDLC por la licitación del Terminal Mar, la demanda de carga de contenedores en la V Región creció en el período 2000-2015 a una tasa promedio anual de 7,1% mientras en el período 2010-2015 lo hizo a una tasa promedio anual de 3,1%. Esta desaceleración en la tasa de crecimiento anual es más evidente en los últimos 2 años del período presentado en el mencionado Cuadro N° 13, donde en los años 2014-2015 la tasa promedio anual fue cercana a 0,2%. Ahora bien, de acuerdo al Cuadro N° 14 de la misma solicitud de Informe de EPSA al TDLC, se proyecta en el escenario de tendencia que la demanda crecería en el período 2016-2020 a una tasa promedio anual de 6,1% mientras en el período 2021-2025 lo haría a la tasa promedio anual de 5,9%, con lo cual la demanda alcanzaría los 4,1 millones de TEUs anuales hacia el año 2025. Es decir, en este escenario la demanda hacia el año 2025 estaría igualando la capacidad que ofrecerían los actuales operadores portuarios de este mercado. Esto último, siempre y cuando se cumplan los supuestos de proyección de demanda, ya que de no ser así el mercado exhibirá cierta capacidad no

---

<sup>9</sup> En particular, estimamos que ni siquiera la aplicación de una restricción por la vía del Imin, es suficiente para contrarrestar este efecto, toda vez que las conductas anticompetitivas se podrían observar no solo en las tarifas reguladas sino en todas las demás.

utilizada, escenario que se vería agravado hacia el 2026-2027 cuando entraría en operación el Terminal Mar que agregaría, en una primera etapa, 1,5 millones de TEUs adicionales.

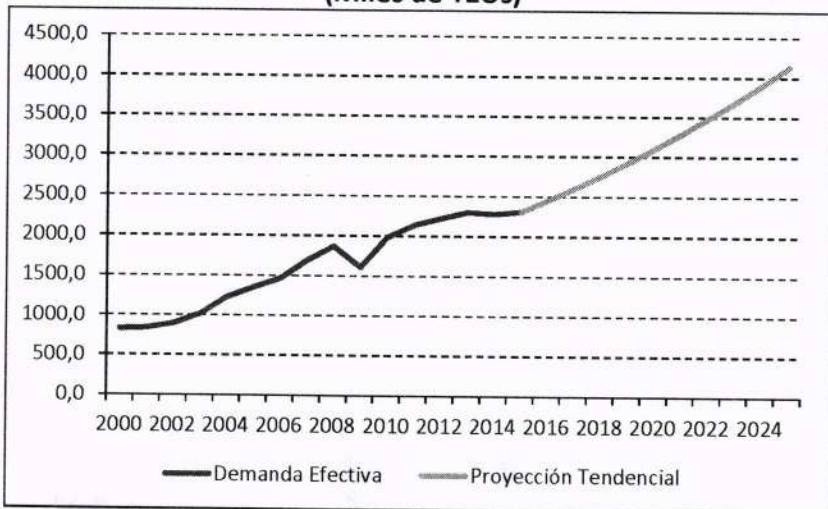
El Gráfico N° 1 muestra como la demanda tendió a estabilizarse hacia los años 2012-2015, alcanzando cerca de 2,3 millones de TEUs anuales. De acuerdo a información preliminar, la carga movilizada en contenedores durante el año 2017 habría alcanzado también los 2,3 millones de TEUs, situación que indica que la tendencia en los últimos años habría sido más bien plana, muy distinta a la proyectada por el estudio de la Consultora Fernández y de Cea que presenta EPSA en su solicitud de informe en el Cuadro N° 14. Ciertamente, el período 2014-2017 se caracterizó por un crecimiento económico del país significativamente bajo, lo cual podría explicar en parte el casi nulo crecimiento que mostró la demanda por carga en contenedores en este período. No obstante esto, el crecimiento de demanda para el período 2016-2025 cercano a 6% promedio anual que proyecta EPSA en su solicitud de informe al TDLC parece muy optimista, sobre todo considerando que las expectativas de crecimiento del PIB de Chile hacia los siguientes años también se han ajustado a la baja respecto de los promedios que exhibió en décadas pasadas. En efecto, es muy difícil que la economía chilena vuelva a crecer a tasas sostenidas por encima de 5% anual como lo hizo en el pasado, la etapa de desarrollo en que se encuentra Chile, junto a la dificultad para elevar significativamente la productividad de la economía, permiten proyectar como un escenario favorable de tendencia que la tasa de crecimiento de la economía hacia los siguientes años esté más cerca de 3,5%-4% anual que muy por sobre el 5% como estaría suponiendo la demanda proyectada por el estudio de la Consultora Fernández y de Cea y que utiliza EPSA en su solicitud de Informe al TDLC.

El nivel de demanda futuro no sólo es relevante para concluir si el tamaño del nuevo Terminal es adecuado y en qué momento éste debe empezar a operar, sino que también lo es respecto a cómo afectará el comportamiento de competencia que tendrá este mercado a futuro. En efecto, si la demanda es demasiado optimista incentiva no sólo a proyectar un mayor tamaño del nuevo Terminal sino que además su operación empiece más temprano; sin embargo, de no cumplirse estas proyecciones, es altamente probable que el nuevo Terminal exhiba capacidad ociosa que podría afectar las inversiones de los otros frentes de atraque de la V Región. Además, este exceso de capacidad podría afectar el éxito de las futuras re licitaciones de los actuales terminales y de las nuevas licitaciones que se planean desarrollar, particularmente de Empresa Portuaria Valparaíso, ya que la existencia de una unidad de negocios más grande que el resto de los otros frentes podría alcanzar economías de escala mayores que los otros no podrán. Esta situación debería ser considerada por los futuros participantes de las re licitaciones de los actuales terminales,

1247

afectando el interés de participar en dichas licitaciones y el valor económico a ofertar por dichos activos.

**Gráfico N° 1**  
**Demanda de Carga Contenedorizada Puertos Estatales V Región**  
**(Miles de TEUs)**



Fuente: Solicitud de Informe de EPSA al TDLC respecto de las Condiciones de Competencia Terminal Mar. Cuadros 13 y 14.

En este contexto, el contar con una proyección de demanda actualizada es fundamental para definir el tamaño adecuado de la unidad a licitar, el momento de cuándo empezará a operar y la calendarización de cómo irá entrando en operación todo el proyecto. La información que entrega EPSA de proyección de demanda estaría desactualizada y con supuestos que podrían no ser validos en el actual escenario económico que atraviese nuestro país. Con todo, el definir un proyecto de esta magnitud sin tener una proyección confiable de demanda debiese ser considerado por la autoridad, por cuanto no sólo podría implicar un uso ineficiente de recursos por una inversión desproporcionada sino que podría afectar también el desarrollo de competencia que exhibe actualmente este mercado portuario.

Actualmente, la competencia entre los terminales portuarios de la V Región ha sido intensa, observándose traspaso de clientes y reducciones de tarifas, intensidad que ha dependido de la capacidad excedentaria que exhiben competidores como TPS y STI. Como sostiene Fisher (2018) en su informe presentado por EPSA en la solicitud de informe al TDLC, la existencia de capacidad excedentaria es lo que ha generado una mayor intensidad de competencia en el mercado relevante portuario de la V Región. Luego,

sostiene que cuando ingresen los frentes del Puerto Exterior de San Antonio la intensidad de la competencia volverá a aumentar porque se contará con capacidad excedentaria.

Esta conclusión obtenida por Fisher debe ser complementada, ya que es particular. Es importante notar que la competencia en este mercado se ha dado con competidores de un tamaño similar, situación que no necesariamente se dará con la entrada de un competidor que tendrá el doble de la capacidad de los terminales actuales. Ciertamente, en una primera etapa cuando la capacidad del Terminal Mar sea de 1,5 millones de TEUs anuales, es de esperar que la competencia se intensifique entre los diferentes operadores de este mercado; sin embargo, cuando la capacidad del Terminal Mar alcance los 3 millones de TEUs anuales, la situación será totalmente diferente ya que el mayor tamaño le entregará mayores economías de escala y mayores eficiencias respecto de los demás terminales. Esta situación de disparidad entre los terminales actuales y el Terminal Mar la hace ver Fisher (2018) en su Informe, por ejemplo en la página 15, tercer párrafo:

*“Asimismo, naves de gran tamaño (pero inferiores al de la nave de diseño) pueden ser atendidas –con algunas restricciones de calado– en las actuales concesiones de STI en San Antonio y de TPS en Valparaíso, aunque en condiciones menos eficientes que en el PGE.”*

Posteriormente, en la página 16, segundo párrafo sostiene:

*“En el período 2030-2045 las naves de diseño solo pueden ser atendidas en PGE, pero las naves menores pueden operar con STI y TPS, aunque los criterios de eficiencia en la carga y descarga indica que serán los terminales de PGE los que serán la primera opción de los operadores navieros para las naves de mayor tamaño, en caso que estos terminales tengan la capacidad y no tengan cobros excesivos.”*

Para efectos de compensar esta diferencia de tamaño de los terminales y sus efectos en el juego competitivo de este mercado, Fisher (2018)<sup>10</sup> postula que con el objetivo de aumentar la intensidad de competencia en la V Región se podría considerar, hacia mediados de la década de los 30, la opción de la integración horizontal de los terminales existentes, creando un solo concesionario en Valparaíso y otro que combina a STI y a PCE en San Antonio.<sup>11</sup>

De igual forma, el Informe Económico de Arrau (2018) presentado por EPSA en su solicitud de Informe al TDLC, postula que la licitación del Terminal Mar permite concebir la competencia en 10 a 15 años más de un modo diferente a la actual, producto de la diferencia de tamaño de los terminales existentes a esa fecha. En particular, sostiene que

<sup>10</sup> Página 36, último párrafo.

<sup>11</sup> De acuerdo a Fisher (2018), páginas 36 y 37, estos terminales fusionados tendrían capacidades inferiores a las de los terminales de PGE, por tanto serían menos eficientes que los de PGE. No obstante, podrían competir con PGE en mejor forma que los cuatro concesionarios existentes actualmente por separado.

levantar las restricciones horizontales de operación a los operadores actuales permitiría muchas sinergias y economías de escala, para competir de mejor forma con los operadores del Puerto Exterior de San Antonio. Específicamente, Arrau (2018) en la página 76, segundo párrafo, sostiene:

*“La forma de aprovechar dichas economías requiere diseños y modelos que no es el caso describir acá. Desde permitir una fusión de los concesionarios o permitir a ambos concesionarios a postular en forma conjunta, hasta simplemente permitir que se aprovechen economías de operación conjunta, en acuerdo voluntarios. Las relitaciones del año 2029 para los actuales terminales de STI y de TPS podrían adquirir una nueva dimensión, orientándose al aprovechamiento de estas sinergias y economías de escala internas en cada dársena o área de abrigo.”*

En este contexto, los dos informes económicos que acompañan la solicitud de informe de EPSA al TDLC corroboran la importancia que jugará en la competencia del mercado portuario de la V Región el mayor tamaño que tendrá el Terminal Mar respecto de los actuales terminales. En particular, las mayores economías de escala y eficiencias que exhibirá el Terminal Mar harían que la futura estructura de mercado coherente con un escenario de competencia sería aquella que considere la posibilidad de que los operadores del Puerto Exterior de San Antonio compitan con operadores de un tamaño similar, con capacidades por encima de los 2-2,5 millones de TEUs anuales, lo que se conseguiría a través de permitir fusiones de los actuales operadores o relitaciones conjuntas de los actuales terminales.

En definitiva, la diferencia de tamaño que exhibe el Terminal Mar - que contaría con dimensiones que por lo demás no se observan en mercados similares en el concierto internacional- respecto de los actuales terminales en el mercado portuario de la V Región no resulta indiferente para el futuro comportamiento de este mercado. En particular, es posible que el tamaño del Terminal Mar pudiera afectar la competencia de este mercado, situación que hace que las condiciones de competencia puestas en informe por EPSA ante el TDLC deben ser analizadas teniendo presente la magnitud del tamaño de la unidad que se desea licitar. Ciertamente, en la primera etapa cuando el Terminal Mar cuente con una capacidad de 1,5 millones de TEUs anuales, tamaño relativamente similar a los que tienen (o tendrán) los actuales operadores, la competencia en este mercado se debería intensificar o al menos no debilitar; sin embargo, esta situación cambiará significativamente hacia mediados de la década de los 30 cuando complete su segunda etapa con 3 millones de TEUs anuales.

1250

#### IV. Restricción a la Integración Vertical

Bajo la Ley Nº 19.542 se crearon 10 Empresas Portuarias estatales y se establecieron las normas que regirían las concesiones de los frentes de atraque al sector privado. En la Ley no se establecieron restricciones *per se* a la integración vertical de las empresas del sector, aunque sí se prescribieron ciertos requisitos para los concesionarios con la finalidad de asegurar transparencia y evitar subsidios cruzados. El Dictamen de la Comisión Preventiva Central Nº 1.045 de agosto de 1998 estableció que por integración vertical se entendería la que acontece entre la actividad económica de explotación de un frente de atraque portuario estatal respecto de cualquiera de los usuarios relevantes. Se estableció que el conjunto de usuarios relevantes no podría poseer más de un 40% del capital, ni más del 40% del capital con derecho a voto, ni derechos por más del 40% de las utilidades de la sociedad concesionaria. Estas reglas tendrían vigencia durante todo el plazo de concesión; sin embargo, luego de cinco años de celebrado el contrato de concesión, los concesionarios podrían requerir su modificación a la Empresa Portuaria respectiva, previo informe de la CPC.

Las restricciones impuestas por la CPC surgieron producto de que la autoridad consideraba que la integración de empresas dominantes en fases sucesivas de procesos productivos, podría colocar a los participantes minoritarios en el mercado relevante en situaciones de desventaja estratégica desde el punto de vista comercial, lo que parecía extensible al mercado portuario. En particular, la CPC señaló en su dictamen "que un operador dispone de múltiples mecanismos para ejercer comportamientos discriminatorios en función de intereses en otras áreas del negocio marítimo"<sup>12</sup>. Entre ellas, destacó los siguientes: (a) manejo de precios de servicios no regulados; (b) ineficiencia operativa en la nave o la carga (velocidades bajas o retraso en el trámite de la documentación); (c) manejo de áreas de acopio y de otros recursos escasos en los puertos en beneficio de las empresas relacionadas; (d) deficiencias en la calidad de servicios a navieras no relacionadas (horarios, contenedores en mal estado); (e) establecimiento de requerimientos administrativos discriminatorios; (f) acceso previo a información privilegiada, ya que si bien la información debe hacerse pública, es posible anticipar discriminatoriamente su entrega lo que constituye una clara ventaja para navieras relacionadas y (g) establecimiento de exigencias adicionales a naves de terceros (remolcadores).

La preocupación de la autoridad frente al posible surgimiento de prácticas anticompetitivas por parte de los operadores portuarios deriva de las aprehensiones planteadas por las Empresas Portuarias y manifestadas en su presentación a la CPC. Estas también incluían, además de las que fueron acogidas por la CPC, las siguientes: (a)

<sup>12</sup> Véase el Párrafo XIV, letra b) número 3 del Dictamen 1.045.

postergación en el atraque de naves de la competencia; (b) acceso de camiones al Terminal; (c) no entregar información oportuna; y (d) demoras en la prestación de servicios.

La evidencia de los últimos 15 años demuestra que las prácticas discriminatorias por parte de los operadores portuarios no sólo no han estado presentes durante el período de concesión de los puertos de la V Región sino que son técnicamente inviables de observar. Esto, por cuanto existen oferentes alternativos tanto de los servicios portuarios como de aquellos complementarios a la operación, así como también por la vigencia de una estricta reglamentación, que no da cabida para comportamientos anticompetitivos. Adicionalmente, la existencia de costos fijos importantes hace que la rentabilidad del Terminal portuario pase por lograr incrementar la escala de operación de éste, luego el discriminar en contra de usuarios distintos a su naviera relacionada va en desmedro de este objetivo y de toda racionalidad económica.

Dado que existen terminales y puertos competidores en el mercado relevante de la V Región, si una empresa verticalmente integrada adopta prácticas discriminatorias hacia las navieras de la competencia, éstas transferirán la carga a un Terminal alternativo. Esto redundará en un perjuicio para la concesionaria quien deja de percibir los excedentes que generan los servicios portuarios y no recibe a cambio mayores ganancias por el flete naviero. En este sentido, al concesionario no le conviene perder un cliente naviero, puesto que su empresa matriz tampoco tiene cómo asegurarse una mayor participación en el negocio marítimo a través de acaparar a quien eventualmente habría quedado sin servicio de transporte marítimo, pues éste enfrenta otras múltiples opciones. Para captarlo, la naviera tendría que ofrecerle mejores condiciones que la de los competidores, política que podría implementar en cualquier momento, independiente del negocio portuario.

Cabe recalcar que las operaciones portuarias están sujetas a economías de escala significativas, por lo que al concesionario siempre le convendrá tener altos volúmenes de carga y niveles de ocupación para amortizar su infraestructura. El perder clientes le resulta, por tanto, muy costoso en términos de poder alcanzar los volúmenes necesarios para rentabilizar sus inversiones. Y en la medida que existan servicios portuarios alternativos, será imposible para el operador portuario sacar provecho de un comportamiento discriminatorio. De esta manera, ante un escenario competitivo como el que enfrenta, por ejemplo los concesionarios TPS, STI o PCE, y considerando la alta composición de costos fijos en la estructura del concesionario, un comportamiento discriminatorio de su parte podría, en el extremo, implicar que se quedara como único cliente en el Terminal la naviera relacionada, lo que sin duda sería un desastre económico para él.

Por otro lado, existen servicios adicionales que son ofrecidos por los terminales portuarios, que complementan las operaciones de transferencia de carga desde y hacia las naves. Entre estos se cuentan: servicio a contenedores refrigerados; almacenaje de carga suelta y en contenedores, consolidación (llenado) y desconsolidación (vaciado) de contenedores; pesaje de carga general y contenedores; y manejo de cargas de proyectos entre otros. Estos servicios son ofrecidos por la empresa concesionaria, pero enfrentan una competencia importante. En efecto, estos servicios son ofrecidos además por empresas que operan fuera de la infraestructura portuaria, toda vez que no se requiere para ello estar ubicado dentro de las instalaciones. Esto lleva a que la competencia en estos rubros sea aún más agresiva y explica la razón por la cual la autoridad dejó libres los precios de estos servicios y sólo impuso precios máximos para aquellos básicos o esenciales.

Por otra parte, el marco regulatorio y jurídico en que se desenvuelven los agentes económicos que interactúan en el mercado portuario es muy estricto, situación que condiciona fuertemente la solución competitiva que se obtiene de este mercado. En efecto, los servicios portuarios están sujetos a un marco regulador extenso y minucioso, que regula su relación con la empresa portuaria pública, con los navieros, con los usuarios y los demás agentes económicos que actúan en el mercado.

Específicamente, para la prestación de los servicios portuarios se establecieron normas, con el objeto que las empresas portuarias otorgaran la misma clase de acceso y un trato no discriminatorio a las compañías navieras. Esto se manifiesta en que las tarifas deben ser públicas, con sistemas de descuento otorgados en base a escalas objetivas y que pueden ser auditados en cualquier momento por las Empresas Portuarias; la calidad del servicio está sujeta a las normas mínimas de calidad fijadas en el Contrato de Concesión y la asignación y reserva de capacidad ha de realizarse conforme a criterios técnicos, establecidos en el Reglamento de Uso de Frentes de Atraque. A su vez, se han especificado normas referentes al acceso y publicidad de información. Es así como el operador de un Terminal portuario no tiene cómo discriminar en beneficio de sus intereses, por cuanto está obligado a dar servicios en un orden preestablecido por un reglamento de asignación de sitios, a cobrar una tarifa establecida, a cumplir rendimientos también preestablecidos y a aceptar la intervención de la empresa portuaria en caso de conflicto.

La evidencia de cómo han operado los puertos concesionados de la V Región indica no sólo que las aprensiones que tuvo la autoridad en materia de competencia no se materializaron sino que, además, este resultado no sería consecuencia de las restricciones impuestas a la integración vertical que estableció la CPC en el Dictamen N° 1.045. Es decir, estas restricciones no habrían generado ningún beneficio puesto que estas no han sido



responsables del desarrollo competitivo que exhibe este mercado. No obstante, sí es posible sostener que dichas restricciones tendrían costos relevantes, entre los que se cuentan los siguientes.

En primer lugar, las restricciones a la integración vertical han limitado los efectos positivos que pudieran derivar de ella. En particular, las ventajas que llevan a desarrollar estructuras productivas integradas verticalmente dicen relación con motivos de eficiencia, que incluyen el aprovechar economías de costos de transacción y economías de ámbito, asegurar la provisión de materias primas, beneficios asociados a una mayor estabilidad de la demanda, corregir imperfecciones del mercado debido a externalidades y superar limitaciones de información.

En segundo lugar, las limitaciones a la integración vertical implican costos importantes para el sano desarrollo del mercado portuario. En particular, la empresa verticalmente integrada y objeto de restricción, ve limitada su iniciativa para emprender nuevos proyectos, quedando sujeta a la iniciativa y prioridades de inversión de los demás socios, situación que, en definitiva, va en desmedro de aumentar la eficiencia portuaria y reducir los costos del comercio exterior.

Lo anterior es particularmente sensible en el caso del mercado portuario, por cuanto éste es un sector que requiere de importantes volúmenes de inversión. Dada la dinámica de este negocio, hacia delante, la única posibilidad de continuar creciendo y mantener el nivel de competitividad que hoy ostentan los puertos de Valparaíso y San Antonio será a través de continuar invirtiendo agresivamente en infraestructura, equipos y sistemas computacionales, escenario donde la oportunidad con que se tomen estas decisiones de inversión será clave para la rentabilidad del negocio.

Dadas las restricciones existentes, la única forma de llevar a cabo nuevos proyectos con capital propio es que la empresa integrada verticalmente logre convencer a sus socios de concurrir conjunta y proporcionalmente en el financiamiento de los mismos. De no ser así, las inversiones no podrían ser realizadas, por cuanto la empresa en cuestión no podría recurrir a capital propio sin con ello sobrepasar los límites de propiedad impuestos por la normativa portuaria. Lo anterior puede constituirse fácilmente en un obstáculo para el desarrollo de nuevas inversiones; la restricción limita a operadores importantes para poder aumentar sus inversiones, quedando sujeto a las prioridades individuales del socio mayoritario cuyas prioridades se comprenden en un negocio global, donde compiten diversos proyectos alternativos en distintos lugares del mundo. Lo anterior redundaría en un equilibrio de largo plazo sub óptimo para el mercado portuario nacional, toda vez que no se alcanza el nivel social deseado en la generación de servicios portuarios.

En otras palabras, la restricción a la integración vertical impuesta por la autoridad antimonopolio termina afectando las decisiones de inversiones futuras. Es importante notar que esta restricción se vuelve sumamente relevante cuando se trata de inversiones adicionales a las consideradas en el plan de desarrollo y definidas en el contrato de concesión. Cabe señalar además que las decisiones de inversión contemplan un programa de desarrollo de varios años por adelantado, de modo que las restricciones impuestas en la actualidad se verán reflejadas en el desarrollo portuario a futuro.

En este contexto, no es sorpresa que el TDLC en octubre de 2009, ante los antecedentes de cerca de 10 años de operación del mercado relevante portuario de la V Región, haya decidido elevar el umbral a la restricción vertical de 40% a 60% para el caso de la licitación del Frente Costanera-Espigón del Puerto de San Antonio. En particular, en el Informe N° 6, el TDLC consideró que todavía no estaban dadas las condiciones para levantar totalmente la restricción a la integración vertical, por cuanto aún existían riesgos que no quedaban suficientemente mitigados por los resguardos existentes, principalmente por la dificultad en la detección y costos asociados a la fiscalización de las conductas que configuran tales riesgos. Adicionalmente, en el Informe N° 6 se determinó que los beneficios asociados a la participación de usuarios de los servicios en la licitación no son de una magnitud verificable, tal que permita compensar los riesgos provenientes de la integración vertical. Dado lo anterior, el TDLC determinó en esa oportunidad modificar la regla del Dictamen N° 1.045 elevando el umbral de 40% a 60%, estableciendo que los usuarios relevantes de la cadena de transporte marítimo de carga general no podrán poseer en conjunto más de un 60% del capital, ni más del 60% del capital con derecho a voto, ni derechos por más del 60% de las utilidades de la sociedad concesionaria.

Desde octubre de 2009 a la fecha, el mercado relevante portuario de la V Región ha sumado nuevos actores, como Puerto Central, y la competencia intra e inter portuaria entre los puertos de Valparaíso y San Antonio se ha intensificado para distintos tipos de carga. Esto bajo el contexto que el mercado ha operado por cerca de 8 años con la restricción vertical de 60%, sin exhibir señales que la competencia se haya visto afectada por permitir un umbral mayor a partir de octubre de 2009.

Es importante considerar que las justificaciones contempladas en el Dictamen N° 1.045 de la CPC para adoptar los resguardos a la integración vertical surgieron de los riesgos de que el concesionario de un puerto público pudiese favorecer a algún actor relacionado. Sin embargo, en la actualidad la industria naviera mundial ha cambiado, exhibiendo un proceso de concentración importante producto de fusiones o alianzas entre armadores.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> En lo fundamental, la integración vertical de la cadena de transporte marítimo en el mundo se ha intensificado, buscando disminuir los riesgos involucrados en su inversión, por cuanto la integración permite

12/11

Adicionalmente, el proceso de concentración de las líneas navieras ha traído también la integración vertical con la operación portuaria. En este contexto, los riesgos que podrían venir de la integración vertical entre operadores portuarios y navieras son distintos de los considerados originalmente en el Dictamen N° 1.045, por cuanto ahora estos podrían venir además desde la alta concentración y el alto poder de negociación que tendrían las pocas líneas navieras que llegan a los puertos chilenos. Es decir, el riesgo a la libre competencia asociada a la integración vertical se daría tanto porque las navieras tenderían a favorecer a sus operadores relacionados en desmedro de los otros operadores, como porque de elegir a operadores portuarios no relacionados podrían hacer uso de su alto poder de negociación en desmedro de estos operadores. Esto último se acrecienta si consideramos que los operadores portuarios requieren alcanzar una escala mínima para ser eficientes, situación que eleva el poder de negociación de las líneas navieras con alto poder de mercado.

Este riesgo se tiende a acrecentar con el tamaño del puerto del operador relacionado, ya que esto aumenta el incentivo de la naviera relacionada a destinar toda su carga a dicho puerto para así alcanzar la escala eficiente para dicho terminal.

Los antecedentes indican que la concentración de las líneas navieras a nivel global se ha intensificado en el último tiempo. En efecto, el Cuadro N° 2 muestra parte del Ranking Top 30 que entrega Alphaliner al 31 de julio de 2018, donde cerca de 76% del total del tráfico marítimo de contenedores a nivel mundial lo efectúan las 7 líneas navieras que se muestran en el Cuadro.

**Cuadro N° 2**  
**Ranking de Principales Navieras por TEUs**  
**(al 31 de julio de 2018)**

<b>Operador</b>	<b>TEU</b>	<b>% Mercado</b>
<b>APM-Maersk</b>	4.024.281	18,0%
<b>Mediterranean Shg Co</b>	3.254.633	14,5%
<b>COSCO Group</b>	2.758.342	12,3%
<b>CMA CGM Group</b>	2.363.440	11,8%
<b>Hapag-Lloyd</b>	1.597.486	7,1%
<b>ONE (Ocean Network Express)</b>	1.578.420	7,0%
<b>Evergreen Line</b>	1.124.668	5,0%

Fuente: Alphaliner. Ranking Top 30.

---

asegurar volúmenes de carga en las distintas etapas de la cadena operacional y con ello mayor certeza de la demanda que enfrentará.

1256

Adicionalmente, la concentración de las líneas navieras ha incidido en las Alianzas o Acuerdos existentes entre las navieras. En efecto, M. El Kalla et al. (2017)<sup>14</sup> entrega antecedentes que sólo 3 Alianzas controlan cerca del 75% del tráfico marítimo mundial en servicios de línea. En particular, la alianza 2M, formada por Maersk y MSC, posee cerca de un tercio de la participación del mercado mundial de tráfico marítimo de contenedores. Con todo, el proceso de formar Alianzas y Acuerdos ha ayudado a elevar la concentración de mercado, fortaleciendo con ello el poder de negociación que poseen las navieras en servicios de línea en contra de los puertos.

Por otra parte, M. El Kalla et al. (2017) sostiene que desde los años noventa las líneas navieras se han ido moviendo a participar cada vez más en la operación de terminales portuarios, como una forma de controlar en mayor forma el negocio y reducir costos, situación que ha afectado la competencia portuaria. En efecto, el Cuadro N° 3, replicado de M. El Kalla et al. (2017), muestra las actividades de las tres principales Alianzas Navieras en la operación de terminales portuarios en el año 2017, mostrando la alta integración vertical que exhiben estas tres Alianzas Navieras y terminales portuarios.

**Cuadro N° 3**  
**Alianzas de Navieras en el Negocio de Operaciones de Terminal**  
**(año 2017)**

<b>Alliance</b>	<b>Carrier</b>	<b>Terminal Operation Business</b>
<b>2M</b>	Maersk	Owens "APM Terminals" which operates 76 port and terminal facilities in 95 countries
	MSC	Owens "Terminal investment limited" which is operates 35 terminals in 22 countries
<b>Ocean Alliance</b>	CMA-CGM	Owens "CMA Terminals" which operates 13 terminals worldwide
	COSCO	Operates 158 container berths in 30 ports worldwide
	OOCL	Operates 6 berths in USA and one in Taiwan
	Evergreen	Operates 2 terminals in Taiwan and one in Panama
<b>The Alliance</b>	MOL	Operates 10 container terminals in 5 countries
	K-Line	Owens "Nitto Total Logistics" which operates 7 berths worldwide
	NYK-Line	Operates Container Terminals in 23 ports
	Yang Ming	Operates one terminal with 4 berths in Taiwan
	Hapag-Lloyd	N/A
	UASC	N/A

Fuente: M. El Kalla et al. (2017). Reproducida de la Tabla 1 del artículo.

Si bien la solicitud planteada por EPSA de elevar el umbral de 60% a 80% a la restricción vertical en la licitación del Terminal Mar iría en línea con un mercado que ha madurado, que exhibe en la actualidad un nivel alto de competencia intra e inter portuaria y con un número de concesionarios suficientes para garantizar el sostenimiento de este equilibrio competitivo, el nuevo escenario de mayor concentración e integración con la operación portuaria que exhiben las líneas navieras en el mundo, sumado al tamaño del Terminal

<sup>14</sup> Mohamed El Kalla, Damir Zec, Alen Jugovic (2017) "Container ports competition in light of contemporary liner shipping market dynamics" en Scientific Journal of Maritime Research N° 31. Pág. 128-136.

Mar, no hace recomendable que se eleve el umbral a la restricción vertical de 60% a 80% como lo solicita EPSA. En la actualidad, los riesgos de la integración vertical vendrían de otro frente al considerado inicialmente por la autoridad de la libre competencia y para los cuales la normativa actual no contempla los resguardos conductuales necesarios.

Finalmente, uno de los argumentos utilizados para relajar la restricción vertical es que esto podría elevar el número de participantes en la licitación del Terminal Mar. En efecto, es altamente probable que los potenciales concursantes internacionales de la licitación del Terminal Mar serán empresas que exhibirán un nivel alto de integración vertical en la cadena del transporte marítimo, luego el elevar el umbral de 60% a 80% va en la línea de elevar el número de participantes en la licitación, pudiendo hacer con ello más competitiva la licitación. No obstante que la competencia ex ante pudiese elevarse al relajar la restricción vertical, la competencia ex post no necesariamente lo hará, por los riesgos asociados a la alta concentración de las líneas navieras frente a un posible contexto de integración vertical con los operadores, así como también por el mayor poder de negociación que las líneas navieras exhiben actualmente frente a los operadores portuarios.

Con todo, ante la falta de antecedentes de cómo operará el mercado portuario de la V Región frente a este nuevo escenario mundial de mayor concentración e integración que exhiben las líneas navieras, parece razonable esperar que el TDLC estableciese en 60% el umbral de integración vertical como fue el caso de la licitación del Frente Costanera-Espigón del Puerto de San Antonio.

## V. Restricción a la Integración Horizontal

En relación a la solicitud de EPSA de mantener la prohibición absoluta de integración horizontal entre los concesionarios del Terminal Mar y los restantes concesionarios del mercado relevante, EPSA argumenta dos razones para esta solicitud: (i) necesidad de mantener la presión o tensión competitiva en el mercado relevante, lo cual se lograría con un nuevo entrante, y (ii) evitar la reacción de los incumbentes en la licitación ante nuevos competidores.

El TDLC en su Informe N° 6 argumentó que la restricción absoluta a la integración horizontal pretende optimizar dos efectos simultáneos. Primero, incentivar una mayor participación de nuevos y más competidores en la licitación y, segundo, persigue además garantizar que la intensidad de la competencia en la licitación también se traduzca en una adecuada intensidad de competencia en la provisión de los diversos servicios portuarios. Así, el TDLC sostiene que la restricción absoluta a la integración horizontal no solo pretende resguardar el riesgo de ocurrencia de conductas anticompetitivas directamente derivadas de la integración horizontal, sino además proteger de los riesgos anticompetitivos asociados al hecho de permitir una mayor integración vertical.

Las razones aludidas por el TDLC en su Informe N° 6 del año 2009 deben ser consideradas en el contexto de competencia que existía en ese momento en el mercado portuario de la V Región, contexto que ha variado en forma importante en los últimos ocho años, con la entrada de nuevos concesionarios en nuevos Terminales en los puertos de Valparaíso y San Antonio, elevando con ello el grado de competencia actual y futura tanto intra portuaria como inter portuaria. En efecto, en la actualidad existen en el mercado relevante portuario de la V Región tres operadores (STI, TPS y PCE) con capacidades de operación similares que suman poco más de 3 millones de TEUs, a los cuales se sumará TCVAL en un futuro cercano con una capacidad cercana a un millón de TEUs. De esta forma, el número de competidores independientes en este mercado ha ido en aumento y la relevancia de la restricción a la integración horizontal para evitar actos anticompetitivos debiese tender a disminuir.

Adicionalmente, el argumento de que los incumbentes estarían dispuestos a pagar más por adjudicarse la licitación, para así evitar el ingreso de nuevos competidores que pudieran desafiarlos, pierde fuerza si el criterio de adjudicación de la licitación del Terminal Mar es el menor índice de tarifas por los servicios básicos, como ha sido el caso de las últimas licitaciones portuarias efectuadas en el país y como se postulará más adelante en este Informe que es el criterio adecuado. En este contexto, y si la licitación es competitiva, con un número importante de participantes incumbentes y nuevos entrantes, el adjudicársela a un incumbente será porque éste ofreció cobrar las menores tarifas a los usuarios del puerto, lo cual es el objetivo buscado desde la perspectiva de la

1259

libre competencia.<sup>15</sup> En la medida que el nuevo Terminal a licitar no entregue ventajas de economías de escala o logísticas al incumbente, como podría ser el caso de un Terminal no adyacente al que posee el incumbente, el riesgo de la integración horizontal debiese verse reducido sino en su totalidad en forma muy significativa.

Por otra parte, la restricción horizontal absoluta en el caso del Terminal Mar resulta muy restrictiva en el actual escenario. Esto, por cuanto, la diferencia en los tamaños de los terminales actualmente existentes y el del Terminal Mar es significativa, situación que afectará no sólo el interés por participar de las futuras licitaciones que se efectúen en el Puerto de Valparaíso y de los otros terminales de San Antonio (distintos a los terminales Mar y Tierra), sino que además las ofertas económicas por dichos terminales deberían ser inferiores, exhibiendo un castigo por el menor tamaño respecto a los Terminales Mar y Tierra. En efecto, el Puerto Exterior de San Antonio considera dos terminales capaces de transferir 6 millones de TEUs año, tamaño de terminales que debiesen generar economías de escala que terminales de menor tamaño como los actuales en este mercado relevante no serán capaces de replicar. De ahí, las posibilidades que tendrán los distintos terminales de generar eficiencias no serán homogéneas, ya que la diferencia de tamaño favorecerá a los más grandes, sobre todo considerando el tamaño de las naves que se proyecta atender. En este contexto, la licitación del Terminal Mar, por su tamaño respecto de los terminales existentes, tenderá a afectar la competencia futura en este mercado relevante portuario de la V Región.

Adicionalmente, la incertidumbre que existe actualmente, respecto de la demanda futura en transferencia de contenedores que tendría este mercado, debiese llevar a que disminuya el interés por las futuras licitaciones en el Puerto de Valparaíso y otras en San Antonio distintas a las del Puerto Exterior, afectando con ello el número de participantes, situación que se intensificará por la existencia de la restricción absoluta a la integración horizontal. En particular, la concesión de STI termina el año 2024, pudiendo extenderse hasta al año 2029, mientras la concesión de TPS termina el 2030, luego el interés por participar en la licitación de estos terminales a finales de la próxima década estará fuertemente condicionado por la licitación que se haya efectuado del Terminal Mar y por la que se hará del Terminal Tierra, ambas con un tamaño de más del doble de los terminales actualmente existentes. Ciertamente, lo anterior no sólo afectará el interés por participar sino que también en la oferta económica a considerar por los participantes en las futuras licitaciones de los actuales terminales portuarios de este mercado relevante.

Por otra parte, dado el tamaño del nuevo Terminal que se licita, no cabe duda que habrá interés de los incumbentes de participar en la licitación y, de ganarla, deberán vender su

---

<sup>15</sup> Este argumento fue tratado en Informe N°8 del TDLC respecto de la solicitud de alzamiento de la restricción horizontal.

1260

actual concesión, situación que dada las condiciones de desventaja que podrían tener estos terminales de menor tamaño respecto de los terminales Mar y Tierra llevará a que no sólo podrían existir pocos interesados en comprar dicha concesión, sino que además estos interesados debiesen tender a ofrecer un precio por esos activos menor al de mercado. Ciertamente, la restricción absoluta a la integración horizontal afecta aún más este escenario, por cuanto requerirá buscar un operador distinto a los existentes en el mercado relevante de la V Región, lo que amplifica el castigo que podrían tener estos activos que deberán ser vendidos en el evento que un incumbente se hubiese adjudicado el Terminal Mar.

Otro elemento a considerar es que los actuales terminales para elevar su eficiencia y competir con un Terminal de mayor tamaño deberán hacer inversiones por encima de las contempladas inicialmente al momento de su licitación (no era conocido la estructura y esquema que tendría el puerto a gran escala que se proyectaba para la V Región). En este contexto, y frente a la restricción de integración horizontal, el interés de los incumbentes de ganar la licitación por el Terminal Mar debiese aumentar, para así invertir en una concesión de mayor tamaño y plazo. Esta situación nuevamente jugará en contra del valor de los activos, ya que cualquier interesado en dicho Terminal sabrá que para competir con terminales de mayor tamaño deberán hacer inversiones, lo cual afectará el valor económico de la venta de dichos activos por los actuales concesionarios, así como también debería verse afectada la oferta económica de las futuras licitaciones.

En definitiva, es altamente probable que la licitación del Terminal Mar (y a futuro la del Terminal Tierra), por su tamaño respecto de los actuales terminales debiese tender a afectar el comportamiento competitivo del mercado portuario de la V Región. Esta situación, podría verse exacerbada por la existencia de la restricción a la integración horizontal, por cuanto el interés por las actuales concesiones disminuirá no sólo para los incumbentes sino que también para los futuros operadores una vez que estas concesiones deban ser re licitadas.

Como se mencionó anteriormente, los informes económicos de Fisher (2018) y Arrau (2018)<sup>16</sup> que acompañan la solicitud de informe de EPSA al TDLC sostienen la tesis que una vez que el Terminal Mar complete su segunda etapa, quedando con una capacidad de 3 millones de TEUs anuales, la estructura de mercado que favorezca la competencia deberá ser distinta de la actual, producto del mayor tamaño que tendrá el Terminal Mar respecto de los actuales terminales. En particular, las mayores economías de escala y eficiencias que exhibirá el Terminal Mar harían que la futura estructura de mercado coherente con un escenario de competencia sería aquella que considere la posibilidad de que los operadores del Puerto Exterior de San Antonio compitan con operadores de un tamaño

<sup>16</sup> Citados anteriormente.



similar, con capacidades por encima de los 2-2,5 millones de TEUs anuales, lo que se conseguiría a través de permitir fusiones de los actuales operadores o relicitaciones conjuntas de los actuales terminales. En ambos Informes se desarrolla la tesis que en la primera etapa, cuando el Terminal Mar exhiba una capacidad de 1,5 millones de TEUs anuales, capacidad relativamente similar a la que exhiben los actuales operadores, la competencia se debería intensificar o al menos no debilitar; sin embargo, hacia mediados de la década de los 30, cuando se complete la construcción de la segunda etapa del Terminal Mar, la situación será distinta debilitándose la competencia por la diferencia de eficiencias entre los distintos operadores como consecuencia de la mayor capacidad, frentes de atraque y áreas de respaldo que tendrá el Terminal Mar respecto de los demás operadores.

Dado lo anterior, la tesis de estos Informes presentados por EPSA es que el problema de la futura estructura de mercado sea un tema que se vea con posterioridad y no en este momento de la licitación del Terminal Mar. En mi opinión esto es un error, ya que el resultado de las futuras relicitaciones de los actuales terminales de Valparaíso y San Antonio, así como las inversiones a realizar en estos terminales por los actuales concesionarios para objeto de elevar su eficiencia y ser competitivos con el nuevo Terminal Mar, dependerán de cómo se desarrolle y estructure la licitación del Puerto Exterior de San Antonio.

En este contexto, en un mercado relevante en el que actualmente existen 4 concesionarios distintos e independientes en puertos de carga de contenedores, con tamaños de sitios comparables en tres de ellos y en un futuro cercano en todos ellos, no pareciera justificarse que dicha restricción horizontal continúe existiendo en forma absoluta frente a una nueva licitación. La nueva licitación debe considerar los cambios que podrían llegar a generarse en la competencia futura en este mercado producto de la diferencia de tamaño que habrá entre los distintos operadores, así como los impactos en los incentivos y en el valor de los activos de los actuales terminales portuarios. De esta forma, una alternativa que va en la dirección de atender esta situación es permitir la integración horizontal con condiciones en el mercado portuario de la V Región, lo que no debería afectar la competencia que exhibe actual ni futura de este mercado, manteniéndose la tensión o presión competitiva tanto inter como intra portuaria. En particular, se podría considerar el permitir la integración horizontal con las siguientes condiciones:

- a. Se mantenga el mercado relevante de la V Región con al menos 4 operadores distintos e independientes.
- b. Como máximo cada operador podrá operar dos Terminales.

- c. Los Terminales a operar por un mismo operador no podrán estar adyacentes, así como tampoco podrán compartir infraestructura. Deberán ser unidades de negocios distintas, con administraciones distintas y planes de inversión distintos.

Un elemento que ayudaría al equilibrio competitivo de este mercado sería el considerar disminuir el tamaño de las unidades a concesionar. En particular, y considerando la importancia que juega el tamaño del Terminal Mar y como éste afectará el equilibrio competitivo de este mercado portuario, es que resulta deseable considerar la posibilidad que este nuevo Terminal tenga dos operadores. Esto permitiría eliminar el efecto del tamaño y equilibraría el interés por las futuras licitaciones de los terminales actuales y futuros que se proyectan en la Región. Adicionalmente, esta alternativa de dos operadores en el Terminal Mar permitiría que cualquier operador actual, de adjudicarse una de las nuevas concesiones, alcanzaría una capacidad no mayor al 38%, que es la misma capacidad que tendría un nuevo entrante que se adjudicase el Terminal Mar en forma única. En este contexto, el permitir la integración horizontal con condiciones junto a la existencia de dos operadores podría ser beneficioso para la competencia futura de este mercado, por cuanto elevaría la competencia ex ante por el aumento del número de participantes en la licitación, lo que sumado a la existencia del criterio de adjudicación del menor índice de tarifas de servicios básicos, permitiría asegurar la competencia ex post mediante el cobro de las menores tarifas.<sup>17</sup>

Una alternativa que va en la misma dirección de ayudar a la competencia futura de este mercado, es que el TDLC establezca en este Informe solicitado por EPSA cómo se registrarán las futuras relicitaciones de los actuales terminales, tomando en consideración la diferencia de tamaño que tendrán estos terminales respecto de los terminales del Puerto Exterior de San Antonio. Esta definición al momento de licitar el Terminal Mar ayudaría a que la incertidumbre por los actuales activos portuarios disminuya significativamente. En particular, este hecho facilitaría que los actuales incumbentes pudiesen participar de la licitación del Terminal Mar y de ganarla poder deshacerse de su actual concesión en condiciones no castigadas por la incertidumbre respecto a la futura estructura que tendrá el mercado portuario de la V Región. Un ejemplo de lo anterior, sería que el TDLC estableciese, a partir de cierta fecha, la posibilidad de fusión entre los operadores de

---

<sup>17</sup> En los Informes Económicos de Arrau (2018) y Fisher (2018) presentados por EPSA se entrega evidencia que la alternativa más eficiente operacionalmente es que exista 1 operador por Terminal en el Puerto Exterior de San Antonio y no dos por Terminal. Sin embargo, estas ganancias en eficiencia deben ser analizadas y comparadas con los efectos en la competencia que tendrán estos nuevos terminales una vez que las concesiones estén operando en régimen, ejercicio que ambos informes no realizan en forma exhaustiva.

1263

terminales de menor tamaño en este mercado relevante. En la misma línea iría que el TDLC estableciese que las futuras relicitaciones de terminales en este mercado relevante fuesen en forma conjunta, para así elevar el tamaño de la unidad a relícitar.

En definitiva, la posibilidad de permitir la integración horizontal con condiciones es una opción que ayudaría a mantener la intensidad de la competencia de este mercado una vez que empiece a operar el Terminal Mar, opción que se fortalece si además se considera la posibilidad que el nuevo Terminal cuente con dos operadores en vez de uno. En lo fundamental, la licitación del Terminal Mar debe considerar: (i) los cambios que podrían llegar a afectar negativamente la competencia futura en este mercado producto de la diferencia de tamaño que habrá entre los distintos operadores en caso que la licitación contemple la restricción absoluta a la integración horizontal y además sólo un operador en el nuevo Terminal, y (ii) los impactos negativos en los incentivos y en el valor de los activos de los actuales terminales portuarios, situación que afectará el interés por las actuales concesiones no sólo para los incumbentes sino que también para los futuros operadores una vez que estas concesiones deban ser relicitadas. El permitir la integración horizontal con condiciones va en la línea de mitigar estos efectos y no debería afectar la competencia que exhibe actualmente ni futura en este mercado, manteniéndose la tensión o presión competitiva tanto inter como intra portuaria. Esto, por cuanto las condiciones que se impondrían a la integración horizontal, junto a la alta madurez de competencia que exhibe este mercado y la existencia de al menos cuatro concesionarios distintos e independientes en puertos de contenedores, permiten disminuir significativamente las aprensiones que existirían de levantar en parte la restricción a la integración horizontal en este mercado.

1264

## VI. Otras Condiciones Sometidas en la Solicitud de Informe

### VI.1 Criterio de Adjudicación de la Licitación

En relación a la solicitud de EPSA de que se utilice como factor de adjudicación un índice mínimo ( $I_{\min}$ )<sup>18</sup> propuesto en las Bases de Licitación y conformado por un promedio ponderado de cinco tarifas de servicios básicos, estimamos que en la actual licitación no se justifica. Así como tampoco que en caso de empate entre dos o más participantes que alcancen el  $I_{\min}$  se resolverá adjudicando la concesión a aquel que haya propuesto el mayor aporte para bienes comunes del Puerto Exterior (obras de abrigo). En particular, este mecanismo se habría justificado en las primeras etapas del proceso de licitación de puertos chilenos, ya que no se conocía el grado de competencia ex post que habría en dichos puertos, cómo estos competirían con los puertos estatales multipropósito, y cómo sería la relación de los operadores portuarios con sus empresas relacionadas de servicios portuarios.

El utilizar el  $I_{\min}$  en esas licitaciones buscaba desincentivar el ofrecer un índice muy bajo, el cual sólo podía justificarse en la posibilidad de que el operador transfiriera costos a empresas relacionadas provocando subsidios cruzados. Actualmente, el mercado de servicios portuarios y marítimos está maduro en el mercado relevante de la V Región, con un alto nivel de competencia, por tanto, que los oferentes compitan en la licitación ofreciendo el menor índice de tarifas máximas es el mejor mecanismo para asegurar la competencia ex post, sobretodo en el mercado de terminales portacontenedores.

En su solicitud de informe al TDLC, EPSA plantea como argumento para utilizar un  $I_{\min}$  el evitar que se dé el fenómeno de la "Maldición del Ganador". Específicamente, en que el ganador de la licitación sin mínimos se encuentre que el índice tarifario máximo ofrecido resulte demasiado bajo (que el de equilibrio) y, por ende termine afectando la eficiencia de la operación y calidad de la unidad licitada. En lo fundamental, este fenómeno es conocido a priori por los participantes en la licitación y debiese estar internalizado en las ofertas que ellos realizarán. Además, esta licitación no es la primera que se realiza en este mercado relevante portuario, existe suficiente información de movimientos de carga, de la oferta de capacidad disponible y las tarifas existentes, así como de los montos que se invertirán en el proyecto que se licita, todo lo cual debería llevar a que las ofertas consideren toda esta información y sean más eficientes, reduciendo significativamente la posibilidad que exista el mencionado fenómeno.

En línea con lo anterior, lo ocurrido con Puerto Panul no debería ser replicable en terminales portacontenedores del mercado de la V Región, por cuanto la competencia

---

<sup>18</sup> Valor que corresponde al mínimo índice tarifario que se puede ofertar en la licitación y que es dado a conocer en las Bases de Licitación.

existente permite a los concursantes en la licitación proponer el menor índice que sea coherente y competitivo con los existentes en otros terminales del mercado relevante. Hoy existe la información y antecedentes para que los oferentes puedan ofrecer el menor índice de tarifas máximas en condiciones competitivas, situación que evita la aprensión que tiene EPSA que los concursantes en la licitación puedan ofrecer un índice muy bajo. Además, en los terminales de la competencia en este mercado no existe la posibilidad de que las tarifas de los servicios básicos sean cualquier nivel, ya que estas están reguladas.

Fisher (2018) plantea que la licitación debe contar con un tope inferior, lo cual permitiría resolver el problema de la "Maldición del Ganador". En particular, sostiene que este tope debe provenir de una estimación de la rentabilidad necesaria para pagar los costos de operación, inversión y mantenimiento, sin dejar espacio a rentas.<sup>19</sup> La pregunta que surge de esta argumentación para la existencia de este límite es porque esta estimación la puede hacer la autoridad portuaria y no los participantes en la licitación, sobre todo que estos, dado el tamaño del Terminal Mar, serán actores posiblemente internacionales con conocimiento de las tecnologías y de la operación y tráfico de carga del mercado relevante de la V Región.

En la misma línea, Arrau (2018) argumenta que la licitación del Terminal Mar debe usar un índice mínimo, ya que éste es un terminal particular por su gran tamaño, con tecnologías de última generación y semi automatizado, todo lo cual puede llevar a que se corra el riesgo de que exista una oferta muy agresiva que deje las tarifas por debajo de las tarifas eficientes.<sup>20</sup> De acuerdo a Arrau (2018), esto sería factible debido a que el proponente espera posteriormente rentabilizar su inversión a través de precios de transferencia en alguna empresa relacionada o negocio conexo. En lo fundamental, esta tesis supone que este comportamiento anticompetitivo es factible de materializar en el actual escenario de competencia que exhibe el mercado relevante portuario de la V Región, supuesto que los antecedentes de los últimos 18 años no avalan.

En definitiva, como principio general, no resulta eficiente utilizar el  $I_{min}$  como factor de adjudicación, ya que éste no asegura que los servicios portuarios se ofrecerán en condiciones de competencia. En este contexto, el utilizar la oferta del menor índice de tarifas máximas como factor de adjudicación, sin el  $I_{min}$  pero manteniendo el  $I_{max}$  (valor definido por EPSA pero que no es público antes de la licitación) constituye el criterio de adjudicación más eficiente para obtener las menores tarifas y limitar la posibilidad de acciones colusivas en el proceso de licitación.

---

<sup>19</sup> Fisher (2018), página 42, quinto párrafo.

<sup>20</sup> Arrau (2018). Página 66, primer párrafo.

1266

## VI.2 Resguardos Conductuales Solicitados

En relación a la condición de reducir el plazo para solicitar el *jus variante* y que sea el mismo TDLC quien sea el encargado de fijar las modificaciones solicitadas, los antecedentes de este mercado relevante de los últimos 10 a 15 años respaldan esta solicitud de EPSA.

En lo fundamental, el TDLC en su Informe N° 5<sup>21</sup> estimó que, dado lo extenso del plazo de concesión, la empresa portuaria debía establecer un mecanismo de adecuación del contrato de concesión que previniese la ocurrencia de cambios relevantes en las condiciones de competencia en el mercado, sea del lado de la oferta o de la demanda, que no hayan sido previstos al momento de la licitación y que hicieran imprescindible efectuar adecuaciones al contrato de concesión.

No obstante, el TDLC determinó que modificaciones de aspectos establecidos por las bases de licitación o el contrato de concesión sólo podrán efectuarse una vez que hayan transcurrido a lo menos 10 años de vigencia del contrato, y una vez que el TDLC hubiera constatado la variación de las condiciones de competencia en el mercado.

Si observamos entonces cómo han cambiado las condiciones del mercado portuario de la V Región en los últimos 10 a 15 años es posible observar diferencias relevantes, por ejemplo, en el caso del Puerto de Valparaíso se observan las siguientes: (i) pasó de mover anualmente 4,3 millones de toneladas el año 2001 a 10 millones de toneladas en el 2016; (ii) aumentó el porcentaje de carga en contenedores respecto de la fraccionada, pasando de representar la primera 66% en el año 2001 a 83% en el 2016; (iii) aumentó el tamaño de las naves porta contenedores y cruceros. Específicamente, la eslora promedio de las naves porta contenedores aumentó de 220 metros en el 2010 a 255 metros en el 2016, comportamiento que también se replicó en las naves de pasajeros. Además, en igual período el número de naves porta contenedores disminuyó de 600 arribos en el 2010 a cerca de 300 en el 2016, reflejando el mayor tamaño de las naves ya que la carga movilizada se mantuvo relativamente constante en torno a los 10 millones de toneladas en el período; (iv) aumentó el uso de los sitios 1, 2 y 3, correspondiente a los de mayor longitud, en desmedro del sitio 4 y 5. En efecto, el porcentaje de utilización del sitio 1, 2 y 3 pasó de 30% en el 2003 a cerca de 60% en el 2016, mientras el porcentaje de ocupación del sitio 4 y 5 pasó de 30% a cerca de 10% en igual período; (v) la competencia con Puerto San Antonio en lo que respecta a la carga en contenedores se ha vuelto más intensa para

---

<sup>21</sup> En este Informe el TDLC reguló la licitación del Terminal N° 2 de Puerto Valparaíso, desechando la solicitud de EPV de tener la facultad de recalificar como servicios básicos cualquier servicio que hubiera sido registrado como servicio especial.

TPS. En particular, la participación de mercado de TPS en el movimiento de carga en contenedores de la V Región ha disminuido de 50% en el 2010 a 40% en el año 2016, mientras la participación de STI de San Antonio ha aumentado de 45% a 55% en igual período; y (vi) aumentó el número de pasajeros de cruceros de 46.200 en la temporada 2011-2002 a 93.856 en la temporada 2015-2016. Con todo, los antecedentes son claros en mostrar que el mercado portuario de la V Región ha exhibido cambios importantes en los últimos 10 años, muchos de los cuales no fueron necesariamente dimensionados al momento que se licitaron los Terminales respectivos.

Adicionalmente a los cambios que se han observado en el mercado portuario de la V Región, los incentivos de los operadores también han cambiado en el período producto en gran medida de los mismos cambios mencionados. En particular, la intensa competencia que enfrenta TPS por parte de STI y progresivamente por PCE, especialmente por recibir naves porta contenedores de gran tamaño, lleva a que disponer de flexibilidad de sus sitios se vuelva un activo muypreciado para TPS, para así ser más proactivo que STI y PCE para desviar naves de gran tamaño hacia su Terminal.

De igual forma, los servicios asociados a las naves porta contenedores se han intensificado tanto por la llegada de naves de mayor tamaño como por el mayor número de toneladas manejadas a partir del año 2010, situación que podría distorsionar el equilibrio por atender en forma igualitaria a naves porta contenedores de gran tamaño respecto de naves porta contenedores de menor tamaño y naves de pasajeros.

En definitiva, las condiciones del mercado portuario de la V Región han evolucionado en los últimos 10 a 15 años tanto en la magnitud de los servicios ofrecidos como en la composición de ellos, haciendo más intensa la competencia en algunos de los servicios y menos en otros. Además, las restricciones de capacidad han ido modificando los incentivos y preferencias del concesionario hacia ciertos servicios y usuarios en desmedro de otros servicios y usuarios. Por tanto, el considerar un procedimiento que adecúe el contrato de concesión a las nuevas condiciones de mercado en forma ágil y oportuna se vuelve en la actualidad muy necesario, sobre todo en lo que respecta a los servicios especiales o no regulados donde una acción no competitiva en ellos puede tender a traspasarse y afectar el equilibrio competitivo de los servicios básicos de ciertos tipos de naves respecto de otras. En este contexto, el considerar la posibilidad de reclasificar servicios especiales en básicos puede ser de toda lógica económica cuando los servicios especiales pueden llegar a ser tan relevantes para el usuario como para afectar la decisión de éste de demandar los servicios básicos. Luego, cualquier situación que afectase la situación competitiva de los servicios especiales se traspasaría a los servicios básicos, pudiendo afectar las decisiones de los usuarios de usar el puerto.

Respecto de los resguardos conductuales sobre calidad de servicio de medios de transporte terrestre; régimen de multas; y procedimientos de registro de tarifas especiales estimamos que son del todo razonables y obedecen a solucionar aspectos prácticos de la operación de los puertos.

Finalmente, EPSA solicita un canon variable para costos administrativos y logística cuando se supere la demanda esperada. Esta solicitud parece razonable por cuanto la estructura de costos está diseñada para un cierto tamaño de la demanda proyectada; sin embargo, si ésta es superada se producen costos adicionales que por lo general no son lineales, siendo superiores a los establecidos para la demanda esperada.



## VII. Conclusiones

El análisis de las condiciones de competencia presentadas por EPSA a informe por parte del TDLC permite obtener las siguientes conclusiones.

Primero, el tamaño que tendrá el Terminal Mar no es irrelevante para una operación competitiva entre todos los operadores que habrá en el mercado relevante portuario de la V Región. Un tamaño demasiado grande le entregará una ventaja al nuevo Terminal, fundamentalmente por la posibilidad que tendrá de desarrollar mayores economías de escala producto de las dimensiones del nuevo frente de atraque.

Dado lo anterior, es importante que el tamaño de la unidad de negocios que se pretende licitar sea coherente con el tamaño que pueden alcanzar los demás terminales de la V Región, por cuanto si el nuevo Terminal es de un tamaño significativamente mayor la existencia de mayores economías de escala puede llevarlo a ofrecer y sustentar tarifas más bajas que sus competidores.

Segundo, el tamaño del Terminal Mar en coherencia con la demanda futura también será crucial para este mercado. En particular, una demanda demasiado optimista llevará a excesos de capacidad que afectará el equilibrio competitivo de este mercado. Los antecedentes indican que las proyecciones de demanda que presentó EPSA pueden ser muy optimistas considerando el comportamiento que ha tenido la demanda en los últimos años.

Tercero, dada la posibilidad que el tamaño del Terminal Mar pudiera afectar la competencia de este mercado, estimamos que las condiciones de competencia puestas en la solicitud de informe por EPSA ante el TDLC deben ser analizadas teniendo presente la magnitud del tamaño de la unidad que se desea licitar.

Cuarto, los antecedentes indican que la industria naviera mundial ha cambiado, exhibiendo un proceso de concentración importante, producto de fusiones o alianzas entre armadores. Adicionalmente, el proceso de concentración de las líneas navieras ha traído también la integración vertical con la operación portuaria. En este contexto, los riesgos de la integración vertical entre operadores portuarios y navieras son distintos de los considerados originalmente en el Dictamen N°1.045.

En particular, el riesgo a la libre competencia asociada a la integración vertical se daría tanto porque las navieras tenderían a favorecer a sus operadores relacionados en desmedro de los otros operadores, como porque de elegir a operadores portuarios no relacionados podrían hacer uso de su alto poder de negociación en desmedro de estos operadores. Esto último se acrecienta si consideramos que los operadores portuarios requieren alcanzar una escala mínima para ser eficientes, situación que eleva el poder de negociación de las líneas navieras con alto poder de mercado.

Quinto, este riesgo de la integración vertical se tiende a acrecentar con el tamaño de la unidad de negocio del operador relacionado, ya que esto aumenta el incentivo de la naviera relacionada a destinar toda su carga a dicho terminal para así alcanzar su escala eficiente.

Sexto, el nuevo escenario de mayor concentración que exhiben las líneas navieras en el mundo, sumado al tamaño del Terminal Mar, no hace recomendable que se eleve el umbral a la restricción vertical de 60% a 80% como lo solicita EPSA. En la actualidad, los riesgos de la integración vertical vendrían de otro frente al considerado inicialmente por la autoridad de la libre competencia y para los cuales la normativa actual no contempla los resguardos conductuales necesarios.

Séptimo, el contexto de competencia del mercado portuario de la V Región ha variado en forma importante en los últimos ocho años, con la entrada de nuevos concesionarios en nuevos Terminales que han elevado el grado de competencia actual y futura tanto intra portuaria como inter portuaria. En particular, en la actualidad existen en este mercado tres operadores (STI, TPS y PCE) con capacidades de operación similares, a los cuales se sumará TCVAl en un futuro cercano con una capacidad cercana a un millón de TEUs. De esta forma, el número de competidores independientes en este mercado ha ido en aumento y la relevancia de la restricción a la integración horizontal para evitar actos anticompetitivos debiese tender a disminuir.

Octavo, la restricción horizontal absoluta en el caso del Terminal Mar resulta muy restrictiva en el actual escenario. Esto, por cuanto, la diferencia en los tamaños de los terminales actualmente existentes y el del Terminal Mar es significativa, situación que afectará no sólo el interés por participar de las futuras licitaciones que se efectúen en el Puerto de Valparaíso y de los otros terminales de San Antonio (distintos a los terminales Mar y Tierra), sino que además, las ofertas económicas por dichos terminales deberían ser inferiores, exhibiendo un castigo por el menor tamaño respecto a los Terminales Mar y Tierra.

Dado el tamaño del nuevo Terminal que se licita, no cabe duda que habrá interés de los incumbentes de participar en la licitación y, de ganarla, deberán vender su actual concesión, situación que dada las condiciones de desventaja que podrían tener estos terminales de menor tamaño respecto de los terminales Mar y Tierra llevará a que no sólo podrían existir pocos interesados en comprar dicha concesión, sino que además estos interesados debiesen tender a ofrecer un precio por esos activos menor al de mercado. Ciertamente, la restricción absoluta a la integración horizontal afecta aún más este escenario, por cuanto requerirá buscar un operador distinto a los existentes en el mercado relevante de la V Región, lo que amplifica el castigo que podrían tener estos

1271

activos a ser vendidos en el evento que un incumbente se hubiese adjudicado el Terminal Mar.

Noveno, los actuales terminales para elevar su eficiencia y competir con un Terminal de mayor tamaño deberán hacer inversiones por encima de las contempladas inicialmente. En este contexto, y frente a la restricción de integración horizontal, el interés de los incumbentes de ganar la licitación por el Terminal Mar debiese aumentar, para así invertir en una concesión de mayor tamaño y plazo. Esta situación nuevamente jugará en contra del valor de los activos.

Con todo, el impacto que provocará el mayor tamaño del Terminal Mar en el comportamiento competitivo del mercado portuario de la V Región podría verse exacerbado por la existencia de la restricción a la integración horizontal, por cuanto el interés por las actuales concesiones disminuirá no sólo para los incumbentes sino que también para los futuros operadores una vez que estas concesiones deban ser re licitadas.

Décimo, la existencia de 4 concesionarios distintos e independientes en puertos de carga de contenedores, con tamaños de sitios comparables en tres de ellos y en un futuro cercano en todos ellos, no pareciera justificar que la restricción horizontal continúe existiendo en forma absoluta frente a una nueva licitación. De esta forma, el permitir la integración horizontal con condiciones, en el mercado portuario de la V Región no debería afectar la competencia que exhibe actual ni futura en este mercado, manteniéndose la tensión o presión competitiva tanto inter como intra portuaria.

Undécimo, considerando la importancia que juega el tamaño del Terminal Mar y como éste afectará el equilibrio competitivo de este mercado portuario, es que resulta deseable considerar la posibilidad que este nuevo Terminal tenga dos operadores. Esto permitiría eliminar el efecto del tamaño y equilibraría el interés por las futuras licitaciones de los terminales actuales y futuros que se proyectan en la Región.

Finalmente, no resulta eficiente utilizar el Imin como factor de adjudicación, ya que éste no asegura que los servicios portuarios se ofrecerán en condiciones de competencia. En este contexto, el utilizar la oferta del menor índice de tarifas máximas como factor de adjudicación, manteniendo el Imax constituye el criterio de adjudicación más eficiente para obtener las menores tarifas y limitar la posibilidad de acciones colusivas en el proceso de licitación.