

1730

12

Condiciones de competencia en la licitación del Terminal
Mar del Puerto Exterior de San Antonio: Respuesta a las
objeciones de Rojas y Asociados

Ronald Fischer

27 de mayo de 2019



1731

Índice

1. Introducción y antecedentes	2
2. Argumentos y peticiones de Rojas y Asociados	5
2.1. Limitaciones a la integración vertical	6
2.2. Limitaciones a la integración horizontal	7
2.3. Flexibilidad en los resguardos conductuales	7
3. Respuesta a los argumentos anteriores	8
3.1. Sobre la integración horizontal	8
3.2. Restricciones a la integración vertical	12
3.3. Sobre los resguardos conductuales	13
4. Conclusiones	14

1732

1. Introducción y antecedentes

La Ley N°19.452 (en adelante de Puertos) establece que en caso de concesionar un frente de atraque portuario en la modalidad monooperada, es necesario solicitar un Informe al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC).¹ La consulta se debe hacer para determinar si las bases de la licitación no contienen elementos que son contrarios a la libre competencia en el mercado portuario.² Al ser esta consulta un proceso público y abierto al público, los interesados pueden hacer llegar consultas o contrapropuestas ante el Tribunal. Este trabajo es una respuesta al Informe de Rojas y Asociados (en adelante Rojas) que cuestiona aspectos de la consulta de la Empresa Portuaria San Antonio (EPSA) para la licitación de la concesión monooperada del terminal Mar del Puerto de Gran Escala (PGE) de San Antonio.

El proyecto PGE nace como una respuesta al crecimiento esperado de la demanda por servicios portuarios en la V Región. Actualmente en la Región existen tres terminales que pueden competir en condiciones de igualdad por el tráfico de contenedores: el frente de atraque operado por TPS en Valparaíso, y los frentes de atraque manejados por STI y por Puerto Central en San Antonio. Estos tres frentes son modernos y han invertido en equipos e infraestructura. Sus características se muestran en los cuadros 1 y 2. Además en el Puerto de Valparaíso existe el terminal concesionado a TCVal en Valparaíso especializado en cargas fraccionadas. El concesionario monooperador ha desistido de realizar el proyecto asociado a la licitación, que lo habría transformado en un moderno frente de atraque para contenedores con una capacidad comparable a la de los otros puertos de la Región. Su capacidad de transferencia es limitada por lo que es irrelevante como competidor en la carga general de la Región.³ Dado su desestimiento de realizar las inversiones comprometidas, seguirá siendo irrelevante en el análisis y no se lo incorpora.

Puerto Central completó sus inversiones principales en noviembre de 2016, lo que amplió la capacidad portuaria de la Región en aproximadamente un tercio, lo que implica que actualmente exista capacidad excedentaria. Eso su vez ha aumentado la intensidad de competencia en la Región, ya cuando un terminal está operando a capacidad, no es competencia para los demás terminales. Como lo muestra la figura 1, los cerca de 3,4MM Teus de capacidad disponible en la Región deberían estar a plena ocupación entre los años 2021 y 2023, que era

¹La Comisión Preventiva en la Ley original, pero esta reemplazada en esta labor por el TLDC.

²Las bases de licitación incluyen el Reglamento interno de uso de frentes de atraque, según el artículo 22°:

“Este reglamento se publicará en el Diario Oficial, deberá conformarse a criterios técnicos objetivos y no discriminatorios, propenderá a un uso eficiente de la infraestructura portuaria y a un desarrollo armónico de la actividad, y garantizará el derecho a la libre elección de los usuarios respecto de los servicios que se presten en los frentes de atraque y la autonomía de los particulares que ejercen funciones dentro de los mismos, limitándose a lo indispensable para su buen funcionamiento.”

³Según su Memoria Anual de 2018, ese año transfirió menos de 10.000 Teus, y su carga total fue de algo menos de 1.4MM tons, en un 85 % fierro.

1733

Cuadro 1: Capacidad Actual de Transferencia Puerto San Antonio (2017)

Terminal	Frente m	Sitio	Longitud m	Calado Máx. m	Profundidad m	Superficie ha	Rendimiento TEUs/m/año	Capacidad TEUs/año	Capacidad TEUs/ha/año
Molo Sur (STI)	900	1	390	13,50	15,00				
		2	510	13,50	15,00	38,00	1.450	1.305.000	34.342
		3		13,50	15,00				
Costanera Espigón	1.256	CE		13,50	15,00		1.450	1.015.000	
		CE	700	13,50	15,00				
		5	235	12,00	11,34				
		6	321	7,93	8,50	29,41			34.512
		7		6,28	7,00				
Total	2.156					67,41		2.320.000	34.416

Fuente: Gerens 2013

Cuadro 2: Capacidad Puerto Valparaíso con Terminal 2 Concesionado en Operación

Terminal	Frente m	Sitio	Longitud m	Calado Máx m	Profundidad m	Superficie ha	Rendimiento TEUs/m/año	Capacidad TEUs/año	Capacidad TEUs/ha/año
Terminal 1 (TPS)	1.003	1		13,80	14,50		1.450	1.073.000	56.188
		2	740	13,80	14,50				
		3		13,80	14,50				
		4	383	9,40					
		5		8,50					
Total	1.003					15,60		1.073.000	56.188

Fuente: Gerens 2013, actualizado con datos de STI. No se ha incluido a TCVAL, porque el concesionario señaló que no construiría el Terminal 2, y en esas condiciones no es competitivo con los otros terminales.

1734

cuando el terminal de TCVal agregaría capacidad excedentaria que permitiría alcanzar a fines de la década de los 20, cuando el PGE debería comenzar a operar. Las proyecciones anteriores parecen ser relativamente certeras al menos hasta ahora, ya que en 2018, los terminales de San Antonio transfirieron 1,66MM Teus, y que en 2018 los de Valparaíso transfirieron aproximadamente 900M Teus, lo que da un total regional cercano a las cifras que se observan en la línea gris de la figura 1.⁴ Existe intensa competencia entre los tres terminales modernos, lo que se refleja en la pérdida casi un 17 % de Teus en TPS entre 2017 y 2018 y el aumento de un 28 % en la cifra de transferencia de Teus en San Antonio.

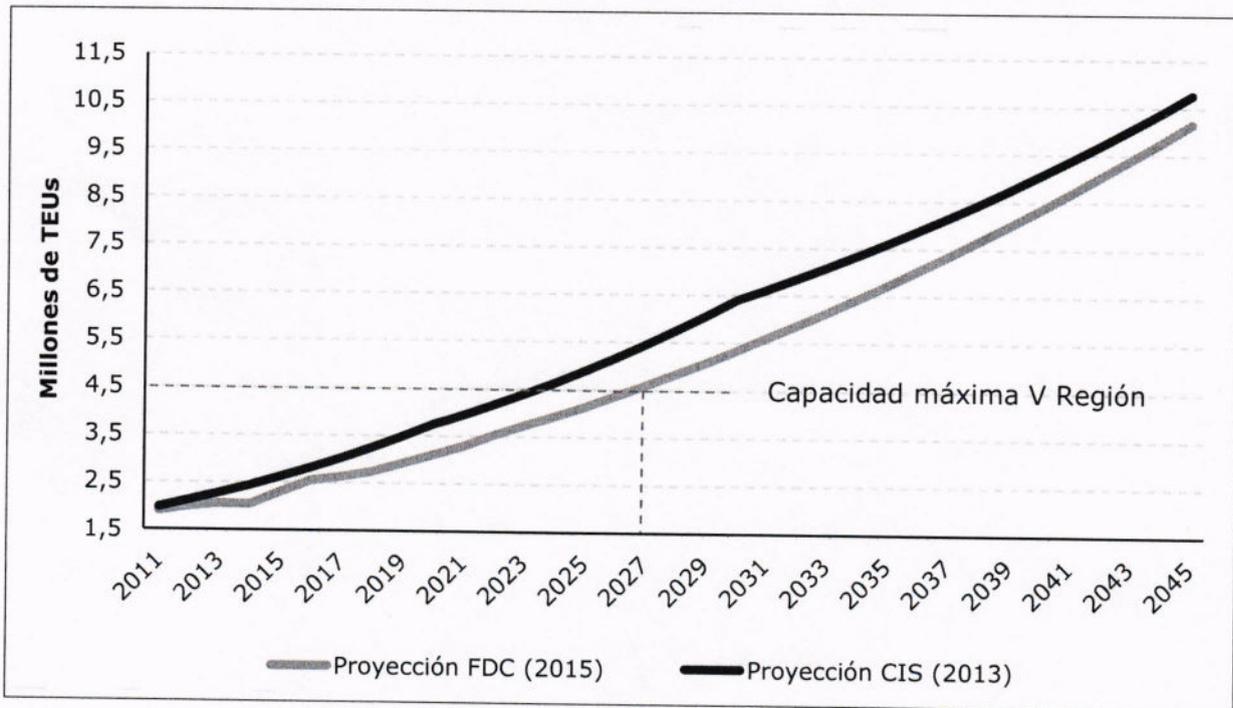


Figura 1: Proyecciones de demanda Gerens y Fernandez y De Cea.

Independientemente de esto, lo que se tiene es que a 2018, y considerando una capacidad en la Región de 3.4MM Teus, la capacidad excedentaria en la Región es de alrededor de 850M Teus.⁵ Esta capacidad, en escenarios razonables de crecimiento de la demanda, se congestionará antes de la entrada en servicio de la primera etapa del Terminal Mar de PGE. La causa de la congestión es la no construcción del terminal concesionado de TCVal.

Asimismo, el tamaño de las naves ha aumentado y se espera que lo siga haciendo. si actualmente las naves promedio están en el rango de 1.000-9.000 Teus, hacia 2030 la mayor parte de las naves que arriben a la Región estarán en el rango de 7.000-13.000 Teus, como se muestra en el cuadro 3.⁶ Las naves de tamaños superiores a 11.000 Teus están en el límite de

⁴Las cifras correspondientes a 2018 provienen de las memorias 2018 de TCVal, TPS, STI, PCE y EPSA.

⁵La capacidad excedentaria es la capacidad hasta que se observa congestión.

⁶Fuente: Análisis y Definiciones del Modelo de Negocios del PGE (2017).

1735

Cuadro 3: Frecuencias y tamaños futuros (2030)

Patrón de Servicio	Servicios	Tamaño TEUs	Naves	Frecuencia
Asia-Costa Oeste Sur América	6	7.000 a 13.000		Semanal
Costa Este Norteamérica-Costa Oeste Sur América	3	7.000 a 11.500		Semanal
Golfo de México-Costa Oeste Sur América	1	2.000 a 2.500		Cada dos semanas
Europa-Costa Oeste Sur América	3	7.000 a 11.500		Semanal
Mediterráneo-Costa Oeste Sur América	1	2.000 a 2.500		Cada dos semanas
Intra Regionales	4	2.000 a 4.000		7 a 9 días

Fuente: Análisis y Definiciones del Modelo de Negocios del PGE (2017).

las que pueden atender los frentes de atraque existentes en la Región, por lo que se requieren terminales que puedan atender fácilmente naves de 13.000-15.000 Teus, tamaño de la Emma Maesk, que representa el tamaño de diseño del PGE. De otra forma, las naves de mayor tamaño tendrán que realizar un trasbordo a naves de menor tamaño en algún otro puerto antes de que la carga pueda llegar a Chile, lo que elevaría los costos de transporte y reduciría la competitividad de nuestro comercio exterior.

Todo esto hace urgente la entrada en operación de la primera etapa de PGE antes del fin de la década de los 20, por lo que es necesario licitar el puerto lo que requiere la aprobación a las bases y del manual de operación del PGE.

2. Los argumentos y peticiones de Rojas y Asociados⁷

En la primera parte de la sección se presentan en forma escueta las peticiones de Rojas, y en subsecciones posteriores se presenta su argumentación en detalle. La primera petición de Rojas es la limitar la integración vertical a un 60 %, en vez de un 80 %. La segunda petición consiste en relajar la restricción horizontal en la V Región, permitiendo la integración de a lo más dos frentes de atraque en la Región, pero siempre que no sea en terminales adyacentes.⁸

Tercero, Rojas solicita no utilizar el Imin en el proceso de adjudicación, sino que utilizar

⁷En adelante, Rojas.

⁸En la página 25 del estudio de Rojas y Asociados:

"[...] se podría considerar el permitir la integración horizontal con las siguientes condiciones:
[...]

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." (página 25)

el menor índice de tarifas máximas como factor de adjudicación, manteniendo un I_{max} (ver página 34), es decir un valor máximo del índice tarifario, que si es sobrepasado determina como nula la licitación. Cuarto, Rojas solicita que sea posible adaptar el modelo de negocios en forma más flexible, incorporando la posibilidad reclasificar los servicios especiales como básicos así como otras adecuaciones. A continuación, la argumentación de Rojas.

2.1. Limitaciones a la integración vertical

En su examen de las restricciones a la integración vertical solicitadas en las Bases de Licitación (BALI en adelante), Rojas señala que el análisis de los efectos de una restricción vertical requiere observar que el terminal Mar del PGE tiene un tamaño mucho mayor que los demás terminales cuando esté completamente construido. Esto permitirá que este terminal opere con menores costos debido a la economías de escala que resultan de su mayor tamaño.

Esta mayor eficiencia del terminal le permitiría ofrecer tarifas más bajas que sus competidores en forma sostenible en el tiempo. Además, debido a que las proyecciones de la demanda futura de EPSA son demasiado optimistas, habrá un exceso de capacidad en la Región. Estos efectos, según Rojas, afectarían las condiciones de competencia en la Región, por lo que el análisis sobre las consecuencias sobre la competencia de la integración vertical deben incorporar estos elementos.

Según Rojas, otro factor que debe ser considerado al analizar los efectos de la integración vertical son los cambios que se han producido en la industria a nivel global, debido a un continuo proceso de concentración. Este proceso de concentración está relacionado con un mayor grado de integración vertical con la industria portuaria. Esto generaría riesgos producto de la integración vertical que son distintos de los analizados en el Dictamen N° 1.045. Según Rojas:

“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.”
(página 32)

Estos riesgos provendrían no solo del hecho que las empresas integradas tenderían a favorecer a sus operadores navieros relacionados, sino que las navieras asociadas podrían usar su mayor poder de negociación en desmedro de operadores navieros no relacionados. Según Rojas, este efecto se vería amplificado porque los operadores navieros requieren una escala mínima para ser eficientes. Esto eleva el poder de negociación de las líneas navieras con alto poder de mercado. Los efectos negativos de la integración vertical serían mayores al ser mayor el tamaño del terminal concensionado en PGE. El motivo es que aumentan los incentivos del naviero relacionado a destinar toda su carga a dicho terminal para que sea

eficiente. Todo esto hace no recomendable aumentar el umbral de restricción vertical de 60 a 80 %.

2.2. Limitaciones a la integración horizontal

Según Rojas, la situación de competencia en la Región habría variado debido a la entrada de PCE en la Región, haciéndolo mucho más competitivo. Dado que los frentes actualmente en operación tienen capacidades similares, las restricciones a la integración horizontal pierden algo de su sentido, en contexto con el Terminal Mar. En su análisis Rojas no incorpora el hecho que TCVal no construirá un terminal moderno, decisión que el concesionario de ese frente de atraque adoptó con posterioridad a la redacción de su informe.

Continuando su argumento, Rojas señala que habría interés de los actuales concesionarios de terminales en la Región por participar en la licitación del Terminal Mar. Señala que un impedimento es que habría pocos interesados externos en comprar sus actuales concesiones debido a la situación de desventaja relativa en la quedarían frente al Terminal Mar: "[...] estos interesados debiesen tender a ofrecer un precio por estos activos menor al de mercado." La restricción absoluta a la integración horizontal impediría asimismo que algunos de los actuales concesionarios puedan vender sus concesiones a otros operadores en la Región, lo que dificulta aún más su participación en la licitación por el nuevo terminal.

Según Rojas, para poder competir con el Terminal Mar, los actuales terminales deberían aumentar su eficiencia y realizar inversiones no contempladas cuando obtuvieron la concesión. Esto reduce el valor de los activos de los actuales concesionarios. Este menor valor no solo lo enfrentarán los actuales incumbentes, sino también futuros operadores una vez que las concesiones se reliciten. Además, la existencia de tres concesionarios de tamaños similares, no parece justificar la restricción absoluta a la integración horizontal una vez que se licite el nuevo terminal, ya que se mantendrá la presión competitiva. Es por ello que Rojas aboga por: primero, que el terminal Mar se licite a dos operadores, de manera de eliminar el efecto de mayor eficiencia debido al mayor tamaño, y así equilibrar el interés de futuras negociaciones de los terminales actuales y futuros; y segundo por permitir la integración horizontal, pero solo entre terminales no adyacentes, con unidades de negocios, administraciones y planes de inversión distintos.

2.3. Flexibilidad en los resguardos conductuales

Rojas describe los cambios que se han producido en los últimos 10 o 15 años en el mercado portuario de la V Región, los cuales no fueron dimensionados al licitar los terminales. Estos cambios a su vez han alterado los incentivos de los concesionarios. En particular TPS enfrenta fuerte competencia de STI y de PCE, por lo que desea disponer de mayor flexibilidad en el manejo de sus sitios para poder recibir más fácilmente naves portacontenedores de gran

tamaño. En particular los concesionarios desean poder responder en forma más flexible a la mayor intensidad de la competencia en ciertos mercados y al hecho de que se haya reducido en otros mercados. Es por lo tanto necesario además poder adecuar más ágilmente los manuales de operación contratos de concesión en lo que respecta a los servicios especiales o no regulados, para que ellos no sean usados en forma estratégica en desmedro de la competencia. Por lo tanto, se debe ser más flexible en redenominar servicios libres a regulados, ya que pueden afectar la decisión de demandar servicios básicos y por lo tanto las decisiones de usar ciertos terminales.

3. Respuesta a los argumentos anteriores

En esta sección se discuten los razonamientos anteriores, comenzando por la integración horizontal. El cambio de orden expositivo se debe a que no es clara la forma de separar los argumentos de Rojas contra una relajación de las restricciones a la integración vertical en el Terminal Mar y sus argumentos contra la integración horizontal en ese terminal (pero en cambio permitir la integración de terminales no adyacentes).

Antes de comenzar el análisis se debe notar que parte de la argumentación de Rojas se basa en la idea de que el Terminal Mar está sobredimensionado ya que el crecimiento de la demanda será menor al de las estimaciones utilizadas por EPSA. Si bien las proyecciones de crecimiento de la demanda pueden ser inferiores a las de EPSA, también es cierto que existe alta incertidumbre sobre la posibilidad de que TCVal se construya como terminal de contenedores. Por ello es probable –y se asumirá en este documento– que la capacidad de la Región se mantendrá en los 3.5 MM Teus existentes en la actualidad.

Bajo cualquier estimación razonable del crecimiento de la demanda, cuando comience a operar la primera etapa del Terminal Mar de PGE, esta capacidad estará plenamente utilizada y probablemente congestionada. De otra forma, también TCVal habría estado sobredimensionado, ya que la diferencia entre las capacidades de la primera etapa del Terminal Mar y la de TCVal es de solo 0,5MM Teus, y la primera etapa del Terminal Mar comenzará a operar varios años después de la fecha en que estaba programada la entrada en servicio del nuevo terminal de TCVal, en 2021. Seguramente la Empresa Portuaria de Valparaíso disputaría el hecho de que su proyecto para TCVal habría estado sobredimensionado.

3.1. Sobre la integración horizontal

Como se señala en Rojas, el mayor tamaño de un Terminal Mar licitado como una sola concesión lo haría más eficiente que los demás terminales de la Región. Una forma de estimar la mayor eficiencia del terminal concesionado como una unidad respecto a los terminales actuales es usando los resultados del estudio denominado “Anexo: Evaluación de impacto de la división del Puerto de Gran Escala de San Antonio (PGE)” incorporado en Fischer (2018)

para evaluar la diferencia en la eficiencia.⁹ Dado que un terminal como STI tiene solo un poco menos capacidad que el primer tramo del terminal Mar, es posible usar el aumento de eficiencia entre el terminal integrado y el terminal desintegrado para determinar las ganancias de eficiencia sobre los terminales actuales.

En el estudio de Olivares y Jofré se comparan los costos en términos de eficiencia de dividir el terminal Mar en dos terminales operados en forma independiente. El estudio utiliza dos formas de modelar el incremento de la eficiencia del terminal integrado. Primero, se muestra, mediante un estudio basado en teoría de colas que la capacidad del terminal integrado es mayor que la de los dos terminales operados en forma independiente en un porcentaje que varía entre un 25 y un 40 %. El rango depende de si las naves que arriban son relativamente pequeñas o si son de gran tamaño. Las ganancias de eficiencia son mayores para las naves de mayor tamaño, lo que es razonable si se considera que es el tipo de naves para el que está diseñado el terminal Mar, y el efecto de unidades es menor.¹⁰

Un segundo análisis utiliza simulaciones usando las frecuencias observadas de arribos y tamaños de naves, así como la velocidad de descarga y el número de grúas por nave que las atienden. En este segundo análisis las ganancias de eficiencia, se estiman en un 50 % cuando el nivel de calidad aceptable es un tiempo de espera (por un sitio) de un 20 %.¹¹ Esto se observa en la figura 2).

Asimismo, la construcción del terminal no integrado tiene mayores costos, como se señala en el Informe Económico Suplementario de Fischer (2018). Primero, hay cierta evidencia de menores costos de construcción al construir terminales de mayor longitud y profundidad. Segundo, se evita la duplicación de los costos de traslado de equipos especializados de construcción y de instalaciones de faenas. Tercero, hay menores costos de equipamiento cuando se generan órdenes de mayor tamaño por equipos, como en el caso de comprar 17 en vez de 8 grúas. Estas ganancias de eficiencia constructiva se traducen en mejores ofertas en la licitación por el terminal.

La propuesta de Rojas de no permitir la integración horizontal en el Terminal Mar significa perder los aumentos de eficiencia que dan origen a estos aumentos en capacidad así como perder las reducciones en los costos de construcción y de equipamiento. El objetivo de no permitir la integración sería hacer que la competencia posterior sea más equitativa. Aparentemente Rojas estima que la sociedad pierde cuando un terminal puede ofrecer tarifas más bajas en forma sostenible que los demás terminales de la Región.¹²

⁹Estudio elaborado por M. Olivares y P. Jofré, del Instituto de sistemas Complejos de Ingeniería, por encargo de Epsa.

¹⁰Es decir, hay menos ocasiones en que una nave debe esperar, pese a que parte del terminal está desocupado, porque el espacio libre no es suficiente para atracar.

¹¹Las ganancias de eficiencia se miden en términos del aumento en la capacidad respecto a la del terminal no integrado, dado el mismo nivel de calidad de servicio. La calidad de servicio se mide como la razón entre el tiempo que la nave debe esperar por un sitio relativo al tiempo que demora la estadía, incluyendo el tiempo de transferencia de carga.

¹²En la página 32 se señala:

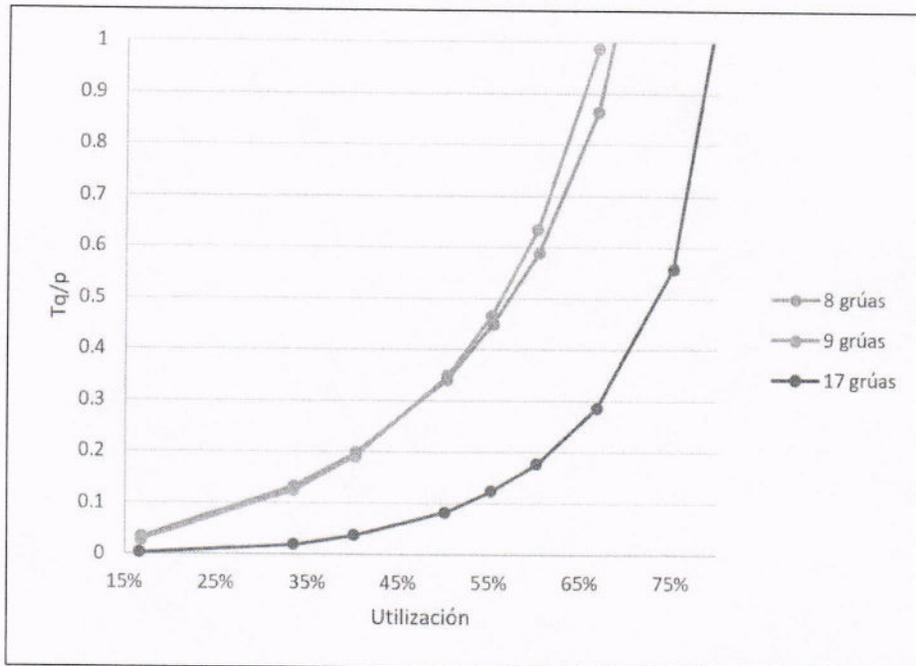


Figura 2: Resultados del modelo de simulación. Fuente: Olivares y Jofré (2017)

Si bien la pérdida de competitividad relativa podría ser un problema para los demás frentes de ataque de la Región, es beneficioso para los usuarios de servicios portuarios. En general, el objetivo de las Leyes de competencia es el de aumentar el bienestar social y no el de proteger a competidores menos eficientes. Es importante, sin embargo, asegurar que los aumentos de eficiencia se traduzcan en un beneficio para los usuarios de los puertos de la Región, lo que requiere que haya competencia ex ante y también fiscalización de las condiciones de competencia ex post. Este rol lo cumplen las BALI, su Manual de Operaciones, la fiscalización de la Empresa Portuaria, y la supervigilancia de la FNE.

Rojas señala que la participación de los operadores existentes en la licitación del Terminal Mar se vería impedida si se permite la integración horizontal entre los dos tramos del Terminal Mar. La razón es que si se quisieran deshacer de sus terminales ya concesionados para financiar su participación, éstos tendrían menor valor debido a que enfrentarían la competencia de un terminal más eficiente, con mayor capacidad y con la posibilidad de ofrecer menores precios.

Este argumento es débil por una serie de razones. Primero, porque la primera etapa del Terminal Mar entraría en servicio cerca del final de las actuales concesiones de TPS y STI –salvo la de PCE–, por lo que esas concesiones tendrían un valor pequeño independientemente de la entrada en servicio de PGE. Segundo, y más de fondo, un principio económico fundamental

“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 mas bajas que sus competidores.”

señala que no se debe proteger a las empresas ineficientes de la entrada de otra más eficiente, debido al costo que tal protección tiene para la sociedad. Impedir la integración horizontal porque con ello se hacen más valiosas las concesiones existentes es justamente eso: proteger a las empresas ineficientes en desmedro del beneficio social.

Tercero, la petición en esta materia de Rojas y asociados es la de permitir la integración horizontal bajo la condición de que:

“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.”

Es decir, la propuesta consiste en aceptar la integración horizontal, pero eliminando los beneficios de economías de escala y ámbito, además de la posible reducción en los costos fijos de tener una sola matriz.

Cuando se analizan los efectos de la integración horizontal, los aspectos negativos son que aumentan los márgenes del negocio y los riesgos de formar carteles, debido a la reducción en el número de participantes en el mercado. Por lo tanto, los argumentos en favor de la integración horizontal deben mostrar que sus beneficios en términos de aumentos de eficiencia, y de traspaso de estos beneficios a la sociedad exceden estos efectos negativos. Rojas en cambio, propone la integración horizontal con todos sus costos, pero a la vez elimina toda posibilidad de beneficios. Su único fin es aumentar el valor de las concesiones existentes (ya que habría mayor concentración en el sector).

Es por ello que en Fischer (2018) y Arrau (2018) se consideró que las operaciones de concentración naturales para enfrentar los terminales Tierra y Mar de PGE eran las del terminal de STI con el de PCE y las de TPS con el ahora inexistente TCVal. Aún si estas nuevas empresas seguirían siendo menos eficientes que los terminales de PGE, serían más eficientes que su configuración actual y por lo tanto harían más efectiva la competencia regional con cuatro grandes operadores que en el caso de dos terminales grandes (Mar y Tierra en PGE) y cuatro terminales pequeños (TPS, STI, PCE y el ahora inexistente TCVal).

Frente a las aprensiones de Rojas respecto al incremento en la capacidad portuaria respecto al crecimiento de la demanda y su efecto sobre los actuales concesionarios, se debe recordar que el proceso de construcción del Terminal Mar es por etapas. Si la demanda crece más lento de lo esperado, se puede esperar al plazo máximo para construir la segunda parte del terminal. Recordemos que hacia 2027-28, cuando esté terminada la primera parte del Terminal Mar, habrá congestión en los terminales existentes, a menos que, improbablemente, se construya el terminal de contenedores de TCVal que debía haber entrado en servicio en 2021. A la relativamente baja tasa de crecimiento de 3.5% de la carga transferida en la Región, la capacidad que agrega el terminal Mar estaría copada o casi copada hacia el año 2032-33, que es cuando entraría en servicio la segunda etapa del Terminal Mar. Por lo tanto incluso en un

escenario bastante pesimista respecto al crecimiento de la demanda, se tiene que la capacidad, considerando al PGE, está bastante ajustada a la demanda.¹³

3.2. Restricciones a la integración vertical

Rojas señala que ha habido un proceso de concentración en la industria naviera global así como procesos de integración vertical entre navieras y empresas portuarias. Según Rojas, esto crearía un riesgo distinto proveniente de la integración vertical de aquellos contemplados en el Dictamen N° 1.045. Este riesgo provendría del alto poder de negociación que tendrían las pocas navieras que llegarían a los puertos chilenos. Los operadores integrados tenderían a favorecer a sus operadores portuarios relacionados en desmedro de los demás operadores. Incluso los operadores navieros no integrados, en un mundo naviero más concentrado, aprovecharían su mayor poder de negociación en desmedro de los operadores no integrados. Esto sería más grave porque los operadores portuarios requieren escalas mínimas de operación para ser eficientes, lo que eleva el poder de negociación de las navieras con alto poder de mercado.

Si bien es cierto que un operador integrado tendería a favorecer a sus empresas relacionadas, o al menos a facilitar la coordinación de sus operaciones, existe evidencia anecdótica y teórica que indica que operadores integrados operan en terminales pertenecientes a otras empresas y que permiten que otras empresas navieras utilicen sus propios terminales.¹⁴ Aunque es posible que el operador integrado intente favorecer –en la medida que se lo permitan los manuales de operación y la fiscalización de la empresa portuaria– a sus operadores relacionados, frentes de atraque como el Terminal Mar tienen demasiada capacidad como para ser utilizada por una sola empresa, por lo que necesariamente estarán interesados en atraer demanda.

Las ventajas de aumentar el grado de integración vertical permitido es que aumenta el interés en participar en la licitación, con lo que se obtienen mejores resultados en ésta. No es para nada claro que en el contexto de una gran capacidad del terminal Mar, que sobrepasa lo que podría utilizar la naviera integrada, más la supervisión del comportamiento por la empresa portuaria y por un aparato de competencia más fuerte, los riesgos de competencia ex post aumenten.

Rojas señala:

“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

¹³Esto solo podría cambiar por una decisión política de impulsar el proyecto TCVal. Dado que tal terminal solo comenzaría a operar a mediados de la década del 20, en ese entonces sería un proyecto poco adecuado al tipo de naves que comenzaría a arribar a la Región.

¹⁴Ver ejemplos de la evidencia anecdótica y una modelación teórica en Óscar Álvarez-SanJaime, Pedro Cantos-Sánchez, Rafael Moner-Colonques, José J. Sempere-Monerris (2013), “Vertical integration and exclusivities in maritime freight transport”, *Transportation Research Part E*, 51, pp 50-61.

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." (página 20).

Ante este razonamiento se debe recordar, primero, que la competencia ex ante sin tope inferior a los precios ofertados reemplaza a la competencia ex post (en el caso de un monopolio, con buena fiscalización de las reglas de operación), por lo que en principio la competencia ex post es irrelevante. La competencia posterior no es esencial, sino que es complementaria a la fiscalización, en el sentido de controlar comportamientos que podría tener la empresa con poder de mercado para eludir las consecuencias de la competencia ex ante y recuperar su poder monopólico.¹⁵ Segundo, que el mayor poder de negociación que las líneas navieras exhibirían actualmente frente a un operador portuario es un fenómeno independiente de la integración vertical en algún otro operador portuario. Por lo tanto, restringir la integración vertical en un terminal no resuelve para nada el problema que enfrentarían los operadores portuarios independientes.

3.3. Sobre los resguardos conductuales

Uno de los problemas de los manuales de operación es la inflexibilidad en ciertos aspectos. En particular interesa tener la posibilidad de adecuar el contrato de concesión de manera de mejor reflejar los cambios en las condiciones de mercado. Esto es especialmente válido en el caso de los servicios especiales, que en algunos casos, por cambios tecnológicos en la operación eficiente de un terminal, se transforman en servicios que solo el concesionario puede ofrecer en forma eficiente.

Para entender el problema, conviene recordar la definición de servicios básicos, los que según el TDLC en su Informe N°4 son aquellos:

"que son indispensables para el atraque de las naves, la movilización y el acopio de la carga, o para cuya provisión es necesario la infraestructura entregada en concesión, de manera que el concesionario los presta o puede prestar en condiciones de monopolio en el frente de atraque licitado".

y por su parte los servicios especiales corresponden a aquellos que:

"[...] aquellos para cuya provisión no es necesaria la infraestructura entregada en concesión, de manera que el concesionario enfrenta o puede enfrentar competencia en el frente de atraque licitado."

Dado los cambios que se producen en un mercado dinámico como éste, en que actualmente hay muchos cambios tecnológicos, como lo señala Rojas, es natural que se incorpore cierta

¹⁵O porque se incorpora un sin tope inferior a los precios ofertados, y la competencia ex post recupera su importancia.

flexibilidad al definir los servicios básicos y especiales. Sin embargo, lo que importa es la forma en que se determine esta flexibilidad y las tarifas que se utilicen para el caso que un servicio pase de especial a básico. Este es un problema relevante, pues en la actualidad estos ingresos representan un porcentaje importante de los ingresos totales de los terminales concesionados. En PCE, representan un 18% aproximadamente pero en STI corresponden a un tercio de los ingresos, de acuerdo a información de EPSA recogida en Fischer (2018).

Lo que interesa es que la adecuación del contrato no se utilice para discriminar entre usuarios portuarios. Primero, EPSA propone regular las tarifas de los servicios especiales y segundo, se propone que los ingresos provenientes de estos servicios se incorporen en una nota a los estados financieros. Asimismo, es conveniente que exista un procedimiento establecido que permita decidir si incorporar a los servicios especiales entre los servicios básicos. Para ello sería conveniente revisar en forma periódica los servicios especiales para determinar si se siguen entregando en forma competitiva y en caso de que esto no ocurra, que sean incorporados a los servicios básicos.

La segunda petición de Rojas en esta materia es la posibilidad de flexibilizar los manuales de operación para favorecer a las grandes naves en desmedro de las de menor tamaño en un terminal como el de TPS. No es claro si la mayor competencia que representa el Terminal Mar cuando esté operativo será suficiente como para que esta forma de discriminación no tenga costos sociales. Lo argumentos de Rojas no permiten evaluar si la discriminación contra naves de menor tamaño en los terminales concesionados aumente la eficiencia de manera de compensar los costos en términos de menor competencia en el mercado naviero.

4. Conclusiones

En este trabajo se analizan y discuten los argumentos y propuestas del trabajo de Rojas. Se muestra, primero, que la propuesta de solo permitir la integración horizontal en el caso de frentes de atraque no adyacentes y que operen en forma independiente significa tener los costos –en términos de menor número de competidores– de mayor concentración sin poder compensarlo mediante una mayor eficiencia que beneficie a los usuarios.

Segundo, se muestra que limitar el grado de integración vertical en un contexto de mayor concentración e integración de los operadores globales tiende a reducir la competencia en la licitación del Terminal Mar, lo que genera un resultado menos eficiente. Esto es admitido por Rojas, pero señala que ex post habría menos competencia. Esto debido que operadores navieros más concentrados serían mejores negociadores con los operadores portuarios, y porque un operador integrado favorecería su propio terminal. Se debe recordar que Rojas propone una licitación sin Imin, con lo cual la necesidad de competencia ex post es menor o directamente se desvanece. Independientemente de este argumento, existe evidencia internacional que muestra que los operadores integrados aceptan carga externa y que sus naves operan

1745

en terminales de la competencia. Mientras exista capacidad excedentaria en el sistema, los operadores portuarios bajo condiciones de competencia (sin acuerdos de cartel), tenderán a competir intensamente, independientemente de su grado de integración vertical. Por lo demás, el hecho que un operador naviero concentrado sea mejor negociador es un problema independiente del grado de integración vertical del Terminal Mar, y ofrece un beneficio en términos de menores costos para el comercio internacional del país.

En términos de los resguardos conductuales, para los que Rojas solicita mayor flexibilidad, este trabajo concluye que se puede establecer un procedimiento de revisión periódica de los servicios especiales de manera que si éstos se proveen en condiciones poco competitivas, puedan ser incorporados a los servicios básicos. En cuanto a la propuesta de Rojas de modificar los manuales de procedimiento para darle preferencia a las naves de mayor tamaño, el trabajo concluye que no se ha presentado evidencia suficiente que permita determinar si esta medida tendría efectos positivos o negativos sobre el bienestar social.

