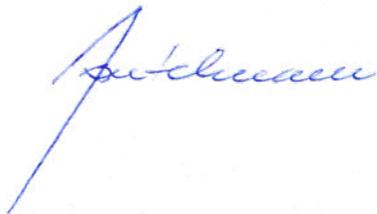


**Informe**  
**Condiciones de competencia y regulatorias del futuro concesionario del Puerto**  
**de Chacabuco**



**Butelmann Consultores**  
**16 de noviembre de 2020**

<b>1. OBJETO Y ESTRUCTURA.....</b>	<b>1</b>
<b>2. MERCADOS RELEVANTES .....</b>	<b>1</b>
<b>2.1. Mercado de Producto.....</b>	<b>1</b>
(i) Servicios básicos.....	2
(ii) Tipos de clientes o usuarios del Puerto de Chacabuco.....	2
(iii) Nave de diseño.....	5
<b>2.2. Mercado geográfico .....</b>	<b>7</b>
(i) Área de influencia o hinterland del Puerto de Chacabuco .....	7
(iv) Región de Aysén .....	9
<b>2.3. Definición de Mercados Relevantes.....</b>	<b>12</b>
<b>3. CONDICIONES DE COMPETENCIA EN LOS MERCADOS RELEVANTES .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1. Particularidades del Puerto de Chacabuco .....</b>	<b>13</b>
(i) Principalmente de cabotaje .....	13
(ii) Navas relativamente pequeñas.....	14
(iii) Creciente proporción de carga rodada (sustitución entre tipos de carga).....	15
(iv) Capacidad ociosa.....	16
<b>3.2. Servicios portuarios básicos provistos por puertos de uso público de la Región de Aysén a naves con cargas rodadas (Ro-Ro) .....</b>	<b>17</b>
(i) Oferta de servicios portuarios a naves tipo Ro-Ro en la Región de Aysén.....	17
(ii) Demanda de servicios portuarios para naves de tipo Ro-Ro en la Región de Aysén	19
(iii) Competencia intermodal (transporte terrestre).....	20
<b>3.3. Servicios portuarios básicos provistos por puertos de uso público de la Región de Aysén a naves con cargas convencionales (Lo-Lo).....</b>	<b>23</b>
<b>3.4. Servicios portuarios a naves de pasajeros en conectividad que dan origen a tarifa por pasajero .....</b>	<b>24</b>
<b>3.5. Servicios portuarios básicos provistos por puertos de uso público de la Región de Aysén a cruceros y naves de turismo.....</b>	<b>26</b>
(i) Oferta de servicios portuarios a cruceros y naves de turismo .....	26
(ii) Demanda de servicios portuarios por parte de cruceros y naves de turismo.....	26
<b>4. RIESGOS Y VENTAJAS DERIVADOS DE LA INTEGRACIÓN VERTICAL.....</b>	<b>27</b>
<b>4.1. Restricción absoluta a la integración horizontal con operadores de puertos de uso público de la Región de Aysén .....</b>	<b>29</b>
<b>4.2. Inexistencia de riesgos que justifiquen establecer una restricción a la integración vertical .....</b>	<b>29</b>
<b>4.3. El rol de las eficiencias .....</b>	<b>32</b>
<b>5. SUFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DE LA SEPARACIÓN LEGAL Y RESGUARDOS CONDUCTUALES PREVISTOS EN LA LEY, EL REGLAMENTO DE LICITACIONES Y LAS BASES DE LICITACIÓN .....</b>	<b>32</b>
<b>5.1. Separación legal de la sociedad concesionaria.....</b>	<b>33</b>
<b>5.2. Resguardos legales y reglamentarios aplicables a la provisión de servicios portuarios.....</b>	<b>33</b>
<b>5.3. Resguardos aplicables a la provisión de servicios portuarios propuestos por EMPORCHA al TDLC.....</b>	<b>35</b>
<b>5.4. Asimetrías regulatorias .....</b>	<b>37</b>
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>38</b>

## **1. Objeto y estructura**

Este informe, encomendado por Empresa Portuaria Chacabuco, tiene por objeto evaluar la pertinencia de establecer o no, una restricción a la integración vertical entre el futuro concesionario del Puerto de Chacabuco y sus usuarios relevantes.

Para ello, se definirá y caracterizará el mercado relevante de producto y geográfico en el que participará el futuro concesionario, considerando las particularidades de dicho puerto estatal derivadas de su rol de conectividad y abocación a la transferencia de cargas de cabotaje y, principalmente, rodadas que podrían ser movilizadas por otros puertos y también por otros medios de transporte. Ello, según se verá, lo hace sustancialmente diferente de otros puertos chilenos de la zona centro y norte del país en las que se han adoptado resguardos estructurales (capítulo 2).

Luego se caracterizarán conceptualmente, en la medida que permita la información disponible, las condiciones de competencia en cada uno de los mercados relevantes, definidos en consideración a los distintos tipos de servicios que proveerá el futuro concesionario tanto a cargas como a pasajeros. Lo anterior permitirá determinar si el futuro concesionario del Puerto de Chacabuco tendrá o podrá ejercer poder de mercado que perjudiquen a determinados usuarios o que le permita incurrir en las conductas exclusorias que prevee la restricción a la integración vertical (capítulo 3).

A continuación, se describirá la discusión que subyace al establecimiento de una restricción a la integración vertical entre concesionarios de puertos públicos y sus usuarios relevantes y, en particular, los riesgos o razones que en Chile han justificado su establecimiento por parte del TDLC o de sus antecesoras, y se determinará si concurren o no en el caso del Puerto de Chacabuco. (capítulo 4).

Por último, y aunque, según veremos, no se verificará la existencia de tales riesgos en el caso de Puerto Chacabuco, se analizará la evolución de los resguardos que imponen las normas legales y reglamentarias específicamente a los concesionarios de frentes de atraque estatales para mitigar riesgos exclusorios, así como aquellos que se propone implementar EMPORCHA, y que configuran, desde luego, regulaciones asimétricas en relación con las que se aplican a los puertos privados (capítulo 5).

## **2. Mercados Relevantes**

### **2.1. Mercado de Producto**

De acuerdo con lo resuelto por el TDLC en sus distintos informes en materia de licitaciones portuarias, para definir los mercados relevantes de producto en los que participará el futuro concesionario de un puerto estatal, se consideran: (i) los servicios que podrán ser provistos por el adjudicatario de la licitación, considerándose que sólo forman parte del mercado relevante los servicios básicos, esto es, aquellos que el concesionario prestará en condiciones de monopolio dentro del respectivo frente de atraque, y no los servicios opcionales, respecto de los cuales existe o puede existir

competencia; (ii) sus distintos tipos de usuarios o clientes, considerándose que los servicios básicos provistos a naves que transportan carga son distintos de los servicios que son provistos a naves que transportan pasajeros, así como también, que los servicios portuarios provistos a los distintos tipos de cargas conforman mercados diferentes. También, en este caso, según veremos, habrá que distinguir los servicios provistos a distintos tipos de pasajeros; (iii) la nave de diseño que podrá atender el concesionario una vez que realice las obras comprometidas en su concesión, y que se relaciona con la longitud y profundidad de los sitios de que dispondrá; y, por último, se considera que únicamente compiten con los puertos estatales y forman parte del mercado aquellos puertos que prestan servicios a terceros (de uso público, sean públicos o privados). Adicionalmente, y para efectos de determinar el mercado geográfico, se considera el *hinterland* o área de influencia.

### **(i) Servicios básicos**

Los servicios portuarios son de dos tipos: servicios básicos y servicios especiales u opcionales. Los primeros son todos aquellos que, por las particulares condiciones de las áreas e infraestructuras objeto de la concesión, no tienen la posibilidad de ser provistos de manera alternativa en dicho frente de atraque por parte de empresas distintas e independientes del concesionario. Los servicios especiales, por su parte, son aquellos que pueden ser prestados por empresas distintas e independientes del concesionario y para cuya provisión no es necesaria la infraestructura que se entrega en concesión por medio de la Licitación.

Solo forman parte del mercado relevante de producto los servicios básicos que, en general, consideran los servicios a las naves (servicios de muellaje) y la transferencia de los distintos tipos de carga o de pasajeros.

### **(ii) Tipos de clientes o usuarios del Puerto de Chacabuco**

El Puerto de Chacabuco es un puerto muy diversificado que provee, y proveerá una vez adjudicado, distintos servicios que forman parte de mercados separados. Por un lado, en el ámbito del transporte marítimo de cargas atiende: (i) naves de cargas rodadas o *ferries*; y (ii) naves que movilizan cargas convencionales.

En efecto, cada una de estas naves requiere de infraestructura y servicios a la carga diferentes. Así, mientras las naves que transportan cargas convencionales utilizan los Terminales Convencionales Multipropósito, las cargas rodadas utilizan el Terminal de Transbordadores y no requieren servicios de carga o descarga (no requieren equipamiento de izaje). En cambio, utilizan rampas para el embarque y desembarque de los rodados.

El cuadro siguiente muestra el total de carga movilizado por el Puerto de Chacabuco entre los años 2016 y 2019, distinguiendo entre cargas rodadas y cargas convencionales, y también entre operaciones de embarque y desembarque.

**Cuadro 1: Carga movilizada por el Puerto de Chacabuco, por tipo de carga, distinguiendo embarque y desembarque**

Año / Tipo de carga	Carga desembarcada		Carga embarcada		Total	
	Tons	% del total	Tons	% del total	Tons	% del total
<b>2016</b>	<b>276.872</b>	<b>52,7%</b>	<b>248.769</b>	<b>47,3%</b>	<b>525.641</b>	<b>100,0%</b>
<i>Convencional</i>	47.123	17,0%	122.025	49,1%	169.148	32,2%
<i>Rodada</i>	229.749	83,0%	126.744	50,9%	356.493	67,8%
<b>2017</b>	<b>336.885</b>	<b>59,7%</b>	<b>227.644</b>	<b>40,3%</b>	<b>564.529</b>	<b>100,0%</b>
<i>Convencional</i>	38.905	11,5%	89.557	39,3%	128.462	22,8%
<i>Rodada</i>	297.980	88,5%	138.087	60,7%	436.067	77,2%
<b>2018</b>	<b>325.026</b>	<b>59,7%</b>	<b>219.326</b>	<b>40,3%</b>	<b>544.352</b>	<b>100,0%</b>
<i>Convencional</i>	37.655	11,6%	82.880	37,8%	120.535	22,1%
<i>Rodada</i>	287.371	88,4%	136.446	62,2%	423.817	77,9%
<b>2019</b>	<b>217.095</b>	<b>61,9%</b>	<b>133.404</b>	<b>38,1%</b>	<b>350.499</b>	<b>100,0%</b>
<i>Convencional</i>	34.923	16,1%	35.390	26,5%	70.313	20,2%
<i>Rodada</i>	182.172	83,9%	98.014	73,5%	280.186	79,9%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de EMPORCHA.

Nota 1: los porcentajes en negrita se refieren a la proporción de la carga anual que corresponde a carga embarcada y desembarcada. Los porcentajes en cursiva se refieren a la proporción de la carga embarcada/desembarcada correspondiente a carga convencional o rodada en cada año. Por ejemplo, el 17,0% de la carga convencional desembarcada en el puerto de Chacabuco en 2016 correspondió a carga convencional.

Nota 2: El muelle comercial y el muelle flotante movilizan solo carga convencional, y el terminal de transbordadores moviliza solo carga rodada. En efecto, menos del 2% de la carga movilizada en este último terminal entre 2016 y 2019 está clasificada como carga fraccionada o en contenedores, pero en realidad corresponde a carga rodada (e.g. contenedores sobre un camión).

Adicionalmente, y considerando que los servicios provistos a los distintos tipos de cargas convencionales forman parte de mercados de producto diferentes, el cuadro siguiente muestra el total de carga movilizada por el Puerto de Chacabuco en los Terminales Convencionales Multipropósito, distinguiendo entre carga fraccionada, en contenedores y carga a granel.

**Cuadro 2: Cargas convencionales movilizadas por el Puerto de Chacabuco, por tipo de carga**

Año / Tipo de carga	Contenedorizada		General Fraccionada		Carga Sólida a Granel		Total	
	Tons	% del total	Tons	% del total	Tons	% del total	Tons	% del total
2016	44.229	26,1%	44.613	26,4%	80.306	47,5%	169.148	100,0%
2017	39.272	30,6%	34.060	26,5%	55.130	42,9%	128.462	100,0%
2018	30.156	25,0%	36.895	30,6%	53.484	44,4%	120.535	100,0%
2019	28.250	40,2%	36.389	51,8%	5.674	8,1%	70.313	100,0%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de EMPORCHA.

Se aclara que la carga líquida que se reporta para Puerto Chacabuco en estadísticas de Directemar corresponde al Terminal Marítimo Copec (privado de uso privado), 700 metros al norte de Puerto Chacabuco, y no a Puerto Chacabuco. EMPORCHA no presta servicios a naves que transportan carga líquida a granel. La insignificante carga líquida a granel que figura en estadísticas de EMPORCHA corresponde a petróleo para rancho o suministro de combustible a las naves, así como a centros de cultivo de salmones. El petróleo, gasolina y otros combustibles para la Región de Aysén son desembarcados por el Terminal Marítimo Copec. Desde el Terminal Marítimo Copec, se transporta petróleo por tuberías bajo tierra (oleoductos) a Puerto Chacabuco en donde existen PIT de combustible (cámara de válvulas), desde donde se bombea a las naves. Este servicio de aprovisionamiento es un servicio opcional, ya que para su provisión el Puerto de Chacabuco y, en general, los puertos no son los únicos que pueden proveerlo. De hecho, las naves y los centros de cultivo pueden abastecerse de petróleo también por medio de camiones cisterna y naves bunkering. Por consiguiente, y contrario a lo planteado por la FNE, los servicios asociados a suministro de combustible no constituyen servicios portuarios básicos, ni forman parte del mercado relevante en el que participará el futuro concesionario.

Por otro lado, en el ámbito del transporte de pasajeros, el Puerto de Chacabuco atiende: (iii) naves de pasajeros en conectividad y, (iv) cruceros y naves de turismo con pasajeros internacionales. Las condiciones de competencia difieren sustancialmente entre estos dos tipos de usuarios, fundamentalmente porque los cruceros no participan de un mercado de transporte de pasajeros entre pares de origen y destino, sino de un mercado de turismo que opera en base a itinerarios.

Adicionalmente, y dentro de las naves que transportan pasajeros en conectividad, sólo se consideran parte del mercado relevante aquellas que dan origen a tarifas de transferencia de pasajeros en conectividad (TTC) y que son atendidas en el Terminal de Transbordadores, pues las naves con pasajeros que son atendidas en los terminales convencionales multipropósito corresponden a servicios subsidiados por el Estado en el tramo Puerto Aguirre – Chacabuco a quienes no se cobra tarifa por pasajero y corresponderá a una carga del futuro concesionario.

El cuadro siguiente muestra el total de pasajeros embarcados y desembarcados en el

Puerto de Chacabuco entre los años 2009 y 2019, distinguiendo entre pasajeros en conectividad y de turismo.

**Cuadro 3: Pasajeros movilizados en el Puerto de Chacabuco, años 2009 a 2019**

Año/Tipo de pasajero	Conectividad		Turistas nacionales		Total	
	Pax	% del total	Pax	% del total	Pax	% del total
2009	26.954	89,4%	3.203	10,6%	30.157	100,0%
2010	23.286	89,4%	2.769	10,6%	26.055	100,0%
2011	13.405	81,1%	3.116	18,9%	16.521	100,0%
2012	16.649	82,7%	3.473	17,3%	20.122	100,0%
2013	32.583	82,9%	6.744	17,1%	39.327	100,0%
2014	20.807	75,2%	6.877	24,8%	27.684	100,0%
2015	22.036	70,3%	9.297	29,7%	31.333	100,0%
2016	9.729	44,1%	12.347	55,9%	22.076	100,0%
2017	12.335	40,5%	18.105	59,5%	30.440	100,0%
2018	10.935	33,6%	21.641	66,4%	32.576	100,0%
2019	15.305	53,8%	13.122	46,2%	28.427	100,0%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de EMPORCHA.

Nota 1: Se consideran como “pasajeros de turismo” aquellos que (i) se movilizaron en naves de turismo, (ii) se movilizaron en cruceros, o (iii) se movilizaron en naves roll on – roll off en la ruta “Chacabuco – Laguna” (ruta que conecta al Puerto de Chacabuco con la Laguna San Rafael). El resto de los pasajeros se clasificaron como “pasajeros de conectividad”.

Nota 2: Los “pasajeros de conectividad” que se presentan en este cuadro corresponden a pasajeros atendidos en los 3 terminales del Puerto de Chacabuco. Se debe tener presente que pagan una tarifa por pasajero solo aquellos pasajeros que embarcan/desembarcan en el terminal de transbordadores y que se presentan en el Cuadro 15.

### ***(iii) Nave de diseño***

La nave de diseño o nave máxima que podrá atender el futuro concesionario, considerando las inversiones obligatorias contempladas en las Bases de Licitación, son:

- Nave tipo Ferry (Roll On- Roll Off) de 147 metros de eslora, 5,5 metros de calado y 23,1 metros de manga (Sitio 5).
- Nave tipo Barcaza de 80 metros de eslora, 2,5 metros de calado y 15 metros de manga (Nuevo Sitio).

En cuanto a los otros tipos de naves, no se contempla incrementar la nave de diseño, de modo que se mantiene la nave de diseño actual, de 190 metros de eslora y 9,6 de calado autorizado en el sitio 1 (descrita en el Cuadro 1.1. del Plan Maestro de EMPORCHA).

El cuadro siguiente muestra las características de la infraestructura del Puerto de Chacabuco, una vez realizadas las inversiones comprometidas por el futuro adjudicatario:

**Cuadro 4: Características de la infraestructura del Puerto de Chacabuco una vez realizadas las inversiones obligatorias contempladas en las Bases de Licitación**

Sitio	Terminales Convencionales Multipropósito						Terminal de Transbordadores	
	Muelle 1	Muelle 2			Muelle Flotante	Muelle Huillín	5	Nuevo
	1	2	3	4	6	7		
Longitud [m]	114	32	52	32	24	90	44	50
Calado autorizado [m]	9,60	6,00-9,75	9,75-7,62	6,00-7,62	2,00 – 6,00	1	5,5	2,5
Eslora Máxima Autorizada [m]	190	50	155	47	35	20	147	80
Tipo de Estructura	Celda de Tablestacas Metálicas con Plataforma de Alivio de Horm. Armado sobre Pilotes Tubulares Metálicos	Tablero de Madera sobre Vigas y Pilotes Metálicos	Tablero de Madera sobre Vigas y Pilotes Metálicos	Tablero de Madera sobre Vigas y Pilotes Metálicos	Muelle de Hormigón Armado Flotante	Pasarela de acceso en base a perfiles metálicos y una plataforma flotante de hormigón conectada al pasillo central con una pasarela de unión.	Celdas de Tablestacas Metálicas	Rampa transparente con pavimento de hormigón apoyado sobre pilotes y vigas metálicas
Tipo de Naves (principales)	Naves de Carga General (Fraccionada), Naves Containera, Naves Metalera (carga sólida a granel), Cruceros, Barcazas, Nave de Turismo, Cruceros y Embarcaciones Menores (Nave Regional)	Naves de Carga Fraccionada, Barcazas y Embarcaciones Menores (Nave Regional)	Naves de Carga Fraccionada, Barcazas y Embarcaciones Menores (Nave Regional)	Barcazas y Embarcaciones Menores (Nave Regional)	Naves de Turismo, Cruceros y Embarcaciones menores (Nave Regional)	Embarcaciones menores (Nave Regional)	Roll On - Roll Off y Barcazas	Roll On - Roll Off y Barcazas
Tipos de cargas	Contenedores, fraccionada y carga sólida a granel	Fraccionada				Ninguna	Rodada y Fraccionada	Rodada y Fraccionada

Fuente: Elaboración propia, en base a Plan Maestro, Bases de licitación e información de EMPORCHA.

El Puerto de Chacabuco cuenta con una nave actual y proyectada de mayores dimensiones que las que pueden actualmente ser atendidas por sus competidores (Oxxean y Puerto Cisnes). No obstante, y para efectos de determinar el potencial disciplinador de sus competidores, no es tan relevante la nave máxima como la nave tipo o promedio.

Así, por ejemplo, y sin perjuicio de que la eslora máxima autorizada actualmente en el Terminal de Transbordadores es de 132,5 metros, en los últimos dos meses de 2019 recaló 13 veces en Puerto Chacabuco el Ferry Dalka (de 147 metros de eslora), pero esa nave -la Ro-Ro más grande que ha recalado en la región- representó menos del 10% de total de recaladas y de carga de Puerto de Chacabuco. De hecho, sólo esa nave y el Ferry Eden actualmente no pueden ser atendidos por Oxxean, y eso supone que Oxxean puede disputar naves Ro-Ro que representan casi el 80% de las recaladas de naves de este tipo y más del 70% del total de la carga rodada movilizada por el Puerto Chacabuco en 2019. Lo anterior, se puede observar en el Anexo 1 electrónico de este informe.

En todo caso, los terminales que pueden atender naves de menores dimensiones pueden limitar el ejercicio de poder de mercado por parte de los terminales que atienden naves de mayores dimensiones y han sido considerados por el TDLC como competidores actuales o, al menos, potenciales de los frentes de atraque que pueden atender naves de mayores dimensiones en los informes 9/2013, 10/2014 y 11/2014, relativos a las licitaciones de los frentes de atraque del Puerto de Puerto Montt, del Puerto de Iquique y del Puerto de Antofagasta, respectivamente. Lo anterior, es especialmente válido para el caso del Puerto de Chacabuco, atendidas sus particularidades, según veremos.

## **2.2. Mercado geográfico**

### ***(i) Área de influencia o hinterland del Puerto de Chacabuco***

El mercado geográfico relevante de un puerto público se ha identificado con su *hinterland* o área de influencia y, normalmente, se ha definido atendiendo a la región de origen de las cargas de exportación y de destino de las cargas de importación que se embarcan y desembarcan en dicho puerto o en los puertos cercanos. Ello, usualmente se hace sobre la base de información de aduanas o bien, de los propios operadores portuarios que cuentan con información detallada de las respectivas importaciones y exportaciones.

No obstante, el Puerto de Chacabuco es un puerto fundamentalmente de cabotaje por el que transitan principalmente cargas rodadas, de modo que no dispone de la información que proporcionan los manifiestos de carga y que, entre otros, proveen información respecto del origen y destino de las cargas. Por consiguiente, y para efectos de determinar su *hinterland*, a continuación se presentan los resultados de una encuesta realizada en el año 2018.

La encuesta se realizó los días 28 de septiembre, 29 de septiembre, 1 de octubre y 5 de

octubre de 2018 a un total de 344 transportistas que ingresaban y salían del Puerto de Chacabuco (por su único acceso). Del total de 323 registros válidos, 115 corresponden a encuestas de ingreso y 208 de salida.

**Figura 1: Origen de la carga que ingresa a Puerto Chacabuco**

Origen de la carga	Cant. de registros	Porcentaje
Puerto Chacabuco	46	40,0%
MARINE HARVEST	7	6,1%
FRIOSUR	5	4,3%
Coyhaique	35	30,4%
Minera El Toqui	14	12,2%
Puerto Aysén	5	4,3%
COCHRANE	1	0,9%
PUNTA ARENAS	1	0,9%
Villa Cerro Castillo	1	0,9%
<b>Total general</b>	<b>115</b>	<b>100%</b>

Fuente: Figura 15 - Análisis Desarrollo Encuesta Origen/Destino Empresa Portuaria Chacabuco, Nuevo Siglo Consultores, octubre 2018.

**Figura 2: Destino de la carga que sale desde Puerto Chacabuco**

Destino de la carga	Cant. de registros	Porcentaje
Coyhaique	92	44,2%
Puerto Chacabuco	31	14,9%
FRIOSUR	13	6,3%
Marine Havest	12	5,8%
OXXEAN	6	2,9%
SAAM	4	1,9%
Puerto Aysén	28	13,5%
Buenos Aires	7	3,4%
Minera El Toqui	5	2,4%
Cochrane	3	1,4%
Brasil	2	1,0%
Villa Cerro Castillo	2	1,0%
El Salto	2	1,0%
Puerto Cisnes	1	0,5%
<b>Total general</b>	<b>208</b>	<b>100%</b>

Fuente: Figura 16 - Análisis Desarrollo Encuesta Origen/Destino Empresa Portuaria Chacabuco, Nuevo Siglo Consultores, octubre 2018.

Se hace presente que los puertos son eslabones de la cadena logística y no corresponden, salvo excepcionalmente, a puntos de origen o destino de las cargas que movilizan.

No obstante, un porcentaje elevado de respuestas señalan a la localidad de Puerto de Chacabuco como el lugar donde se cargó un camión que ingresa al puerto (origen) o se descargó un camión que sale de él (destino). Si bien, esto podría corresponder al hecho de que la carga rodada se desengancha y, por lo mismo, un camión puede enganchar o desenganchar la carga en el puerto (lo que equivale a cargarse o descargarse), lo cierto es que prácticamente todas las demás respuestas de los transportistas encuestados aluden a localidades de la Región de Aysén, o bien, a importantes empresas de la zona como Marine Harvest (ahora Mowi) y Friosur, que están situadas en la comuna de Aysén, muy cerca del recinto portuario de EMPORCHA.

En efecto, excluyendo a quienes respondieron Puerto Chacabuco como origen o destino, muy pocos encuestados señalan tener como origen una localidad situada fuera de la Región de Aysén (menos del 2%, que contestó Punta Arenas), o un destino fuera de la Región de Aysén (el 5%, que contestó Buenos Aires o Brasil).

En lo que respecta a las naves que transportan pasajeros en conectividad que son atendidas en el Terminal de Transbordadores, éstas transportaron solamente 469 pasajeros en 2019, que provenían o se dirigían a los distintos puntos de la denominada Ruta Cordillera, que realiza distintas paradas entre Quellón (Isla de Chiloé) y Puerto Chacabuco.

**Conforme a lo anterior, el *hinterland* o mercado geográfico relevante del Puerto de Chacabuco es la Región de Aysén, pudiendo descartarse que las cargas que tienen como origen o destino dicho puerto provengan o se dirijan finalmente a regiones contiguas a Aysén, como Los Lagos y Magallanes.**

La conclusión anterior es reforzada por el hecho de que ambas regiones aledañas cuentan con sus propios terminales portuarios, de modo que no es esperable que el Puerto de Chacabuco movilice cargas finalmente destinadas a alguna de esas otras regiones, ni que los puertos ubicados en Puerto Montt o Magallanes reciban cargas finalmente destinadas a la Región de Aysén. En rigor, y en línea con lo señalado por el TDLC en el Informe referido al Puerto de Coquimbo (Informe 4), sólo los puertos que movilizan grandes volúmenes y alcanzan importantes economías de escala tienen ámbitos de influencia más amplios, que exceden a la región en la que se emplazan y pueden atraer carga de regiones contiguas, que solo cuenten con puertos más pequeños o menos eficientes.

Los puertos públicos de la zona sur austral (Aysén y Magallanes) comparten características en cuanto a que son relativamente pequeños, están situados en zonas alejadas de los principales centros de producción y de consumo del país y desempeñan principalmente un rol de conectividad e integración. En caso alguno forman parte de un mismo mercado relevante, pues no se disputan clientes entre sí.

#### **(iv) *Región de Aysén***

La Región de Aysén es la segunda más grande en superficie de Chile continental, con 126.049 kilómetros cuadrados, pero la menos poblada, con sólo 103.108 habitantes

según el Censo 2017, lo que hace que sea la región con menor densidad de población a nivel nacional. Según se aprecia en el siguiente cuadro, el 80% de la población regional vive en sólo dos de sus diez comunas: Coyhaique y Aysén<sup>1</sup>.

**Cuadro 5: Población Región de Aysén, 2017**

Provincia	Comuna	Hombres	Mujeres	Total
Coyhaique	Coyhaique	28763	29055	57818
Coyhaique	Lago Verde	494	358	852
Aysén	Aysén	12719	11240	23959
Aysén	Cisnes	3922	2595	6517
Aysén	Guaitecas	1166	677	1843
Capitán Prat	Cochrane	1902	1588	3490
Capitán Prat	O'Higgins	374	251	625
Capitán Prat	Tortel	285	238	523
General Carrera	Chile Chico	2577	2288	4865
General Carrera	Río Ibáñez	1445	1221	2666
Total		53647	49511	103158

Fuente: Censo 2017.

El producto interno bruto de la Región de Aysén en 2018 representa el 0,56% del PIB nacional y su principal actividad productiva es la pesca y acuicultura, seguida de lejos por la industria manufacturera. La actividad silvícola y agropecuaria, fundamentalmente basada en la crianza de ganado ovino, representa menos del 2% del PIB Regional, y la minería de Cerro Bayo y El Toqui representan menos del 0,1% del PIB Regional en 2018. El cuadro siguiente muestra el PIB Regional de 2018, por actividad económica.

---

<sup>1</sup> Según el Censo 2017, Coyhaique tiene 57.818 habitantes, y Aysén tiene 23.959.

**Cuadro 6: PIB Región de Aysén, por clase de actividad económica, 2018 (miles de millones de pesos corrientes)**

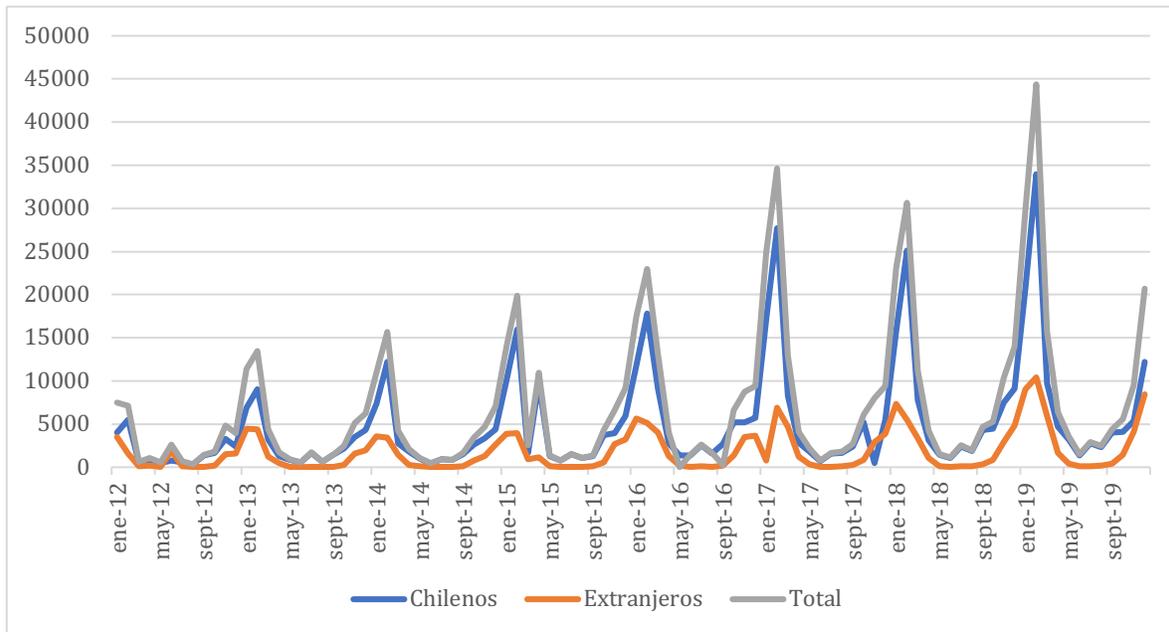
Actividad económica	PIB 2018 (Miles de MM\$)
Pesca	287
Administración pública	165
Servicios personales (2)	150
Industria manufacturera	100
Servicios financieros y empresariales	90
Comercio, restaurantes y hoteles	75
Construcción	67
Servicios de vivienda e inmobiliarios	63
Transporte, información y comunicaciones	55
Agropecuario silvícola	21
Electricidad, gas, agua y gestión de desechos	9
Minería	1
PIB	1.082

Fuente: Banco Central.

Creciente importancia está teniendo el sector comercio, restaurante y hotelería, que prácticamente duplicó su aporte económico a la región en los últimos 5 años. Ello, impulsado por la belleza de la particular geografía y biodiversidad de la región conformadas a partir de fenómenos tectónicos y glaciares que dan lugar a los fiordos, ríos, lagos, glaciares y montañas que caracterizan los parajes patagónicos. Actualmente, en la Región existen 21 áreas silvestres protegidas, considerando parques, reservas, áreas protegidas y monumentos nacionales que incluyen, entre otros, a la Laguna San Rafael, el Cerro Castillo, diversos lagos como el General Carrera y el Parque Nacional Patagonia; a lo anterior, se añaden los Campos de Hielo Norte y otros.

El siguiente gráfico muestra el crecimiento del turismo en la Región de Aysén, a partir de las visitas a sus áreas silvestres protegidas a lo largo de los años.

**Gráfico 1: Visitas de turistas a parques nacionales, Región de Aysén**



Fuente: Estadísticas de la Subsecretaría de Turismo.

El gráfico anterior también muestra cómo el turismo se concentra en la temporada estival, especialmente en enero que es el mes más cálido, o menos frío, con temperaturas máximas medias de hasta 17,9°C en su zona húmeda, 19,5°C en la zona intermedia y 18,1°C en la zona de estepa.

### 2.3. Definición de Mercados Relevantes

A partir de todo lo anterior, es posible afirmar que el futuro concesionario del Puerto de Chacabuco participará en los siguientes mercados relevantes:

- Servicios portuarios básicos provistos por puertos de uso público de la Región de Aysén a naves con cargas rodadas (Ro-Ro) y (Ro-Pax) de hasta 147 metros de eslora y 5,5 metros de calado (Terminal de Transbordadores).
- Servicios portuarios básicos provistos por puertos de uso público de la Región de Aysén a naves con cargas convencionales, distinguiendo entre carga en contenedores, fraccionada y sólida a granel, para naves de hasta 190 metros de eslora y 9,6 de calado (Terminales Convencionales Multipropósito). Lo anterior, sin perjuicio de la sustitución entre tipos de carga que existe entre la carga rodada y la carga general.
- Servicios portuarios básicos provistos por puertos de uso público de la Región de Aysén a naves con pasajeros en conectividad de hasta 147 metros de eslora y 5,5 metros de calado (Terminal de Transbordadores).
- Servicios portuarios básicos provistos por puertos de uso público de la Región de Aysén a cruceros y naves de turismo.

### 3. Condiciones de competencia en los mercados relevantes

#### 3.1. Particularidades del Puerto de Chacabuco

##### (i) *Principalmente de cabotaje*

A diferencia de los puertos de la zona norte y centro-sur de Chile, el Puerto de Chacabuco cumple un rol de integración y conectividad de la Región de Aysén, y atiende principalmente naves que realizan rutas entre puertos chilenos, es decir, de cabotaje <sup>2</sup>.

En lo que concierne a cargas, proporciona una vía de ingreso de productos orientados al abastecimiento de la población de la Región de Aysén, y una de salida de aquéllos que se extraen, cultivan o producen en dicha región hacia los puertos de la zona centro sur del país, en donde se ubican los principales centros de consumo, o bien, desde donde finalmente se exportan a otros países.

En efecto, y tal como muestra el cuadro siguiente, el 91,5% de la carga que se embarcó y desembarcó en el Puerto de Chacabuco en 2018 corresponde a cabotaje.

**Cuadro 7 – Carga de cabotaje y exportación, Puerto de Chacabuco, años 2016 a 2019**

Año	Cabotaje		Exportación		Total	
	Tons	% del total	Tons	% del total	Tons	% del total
2016	449.908	85,6%	75.733	14,4%	525.641	100,0%
2017	512.267	90,7%	52.262	9,3%	564.529	100,0%
2018	498.060	91,5%	46.292	8,5%	544.352	100,0%
2019	345.892	98,7%	4.607	1,3%	350.499	100,0%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de EMPORCHA.

Sólo el zinc que se extrae en la región, corresponde a carga de exportación, mientras que todas las demás cargas son cargas de cabotaje que, aunque finalmente puedan estar orientadas a mercados extranjeros, no salen directamente del Puerto de Chacabuco, sino de otros puertos más grandes que cuentan con tráfico internacional de líneas regulares.

El cuadro siguiente muestra el origen destino de las cargas de cabotaje que se embarcan y desembarcan en el Puerto de Chacabuco.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el DL 3059 de 1979, Ley de Fomento a la Marina Mercante, se entiende por cabotaje el transporte marítimo, fluvial o lacustre de carga y de pasajeros entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva (Art. 3).

**Cuadro 8: Origen-destino de carga de cabotaje que desembarca-embarca en Puerto de Chacabuco, 2016 a 2019**

<b>Puerto</b>	<b>% tons. totales cabotaje (embarque + desembarque)</b>
Puerto Montt	87,96%
San Antonio	6,04%
Otros Puertos	2,09%
Lirquén	1,91%
Calbuco	1,74%
Valdivia	0,26%
Chonchi	0,00%
Total	100,00%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de Directemar.

Nota 1: Chacabuco incluye carga del Terminal Marítimo Oxcean Chacabuco.

Nota 2: Se excluyó la carga líquida a granel, ya que no corresponde a Puerto Chacabuco, sino que al Terminal Marítimo Copec.

**(ii) Naves relativamente pequeñas**

La diversificación, los relativamente más cortos recorridos de las naves y la reducida demanda regional explican el tipo y tamaño de la mayor proporción de las naves que recalcan en el Puerto de Chacabuco.

**Cuadro 9: Características naves Puerto de Chacabuco por tipo de carga**

<b>Tipo de nave</b>	<b>Eslora (metros)</b>		
	<b>Mínimo</b>	<b>Promedio</b>	<b>Máximo</b>
CRUCEROS	12	68,3	181
NAVE CONTAINERERA	130	134,0	139
NAVE DE CARGA GENERAL	7	20,4	52
NAVE DE LA ARMADA DE CHILE	43	51,0	75
NAVE DE TURISMO	12	30,5	112
NAVE PESQUERA	17	40,6	82
NAVE REGIONAL	8	18,1	53
NAVE ROLL ON ROLL OFF	115	122,0	136
NAVE TIPO BARCAZA	18	28,1	74
OTROS ARTEFACTOS NAVALES	18	30,7	45
Total	7	26,5	181

Fuente: Elaboración propia, basado en información de EMPORCHA.

A las naves metaleras se atribuye el reducido tráfico de naves con bandera extranjera o de comercio exterior, fundamentalmente de zinc, que representó menos del 2% de la carga movilizada por Puerto Chacabuco en 2019.

En cuanto a los cruceros, que pueden alcanzar grandes dimensiones, se debe tener presente que éstos no requieren terminales profundos pues su tamaño es más atribuible al volumen que al peso, de modo que no tienen grandes calados. Además, los cruceros, alternativamente, pueden recalzar o anclarse. En caso de que los cruceros se anclen, los pasajeros que deseen bajar pueden ser transportados a tierra por barcos más pequeños (*tenders*<sup>3</sup> de la misma nave).

**(iii) Creciente proporción de carga rodada (sustitución entre tipos de carga)**

El siguiente cuadro muestra que una creciente proporción de la carga de cabotaje movilizada por el Puerto de Chacabuco es carga rodada, es decir, que no requiere servicios de estiba y desestiba.

**Cuadro 10: Proporción de la carga de cabotaje correspondiente a carga rodada**

Año / Tipo de carga	Cabotaje convencional		Cabotaje rodado		Total	
	Tons	% del total	Tons	% del total	Tons	% del total
2009	232.083	44,1%	294.219	55,9%	526.302	100,0%
2010	158.864	36,7%	274.450	63,3%	433.314	100,0%
2011	219.283	42,4%	297.338	57,6%	516.621	100,0%
2012	192.532	43,7%	248.160	56,3%	440.692	100,0%
2013	152.971	37,7%	253.309	62,3%	406.280	100,0%
2014	126.376	32,1%	266.768	67,9%	393.144	100,0%
2015	111.694	28,3%	283.552	71,7%	395.246	100,0%
2016	85.672	19,4%	356.493	80,6%	442.165	100,0%
2017	68.986	13,7%	436.067	86,3%	505.053	100,0%
2018	63.886	13,1%	423.817	86,9%	487.703	100,0%
2019	60.176	17,7%	280.186	82,3%	340.362	100,0%

Fuente: Elaboración propia, basado en información de EMPORCHA.

A partir de lo anterior, se observa que entre 2009 y 2019 la proporción de carga rodada se incrementó desde un 55,9% a sobre el 80% del total. En efecto, prácticamente todos los productos que se movilizan como carga general de cabotaje pueden transportarse en rodados y existe cierta sustitución entre los servicios de transporte de carga general y de carga rodada.

En este sentido, la Comisión Europea en la decisión del caso Stena Line 1, definió un mercado relevante de servicios de transporte de carga en unidades, señalando que, *“Las partes transportan mercancías en buques de transbordo rodado. Los servicios que prestan dichos buques compiten con otros medios de transporte de carga en unidades. La carga en unidades (por oposición a la carga a granel) va almacenada, para su transporte, en*

<sup>3</sup> Las lanchas de pasajeros de los cruceros se denominan *tenders*.

*alguno de los diversos modos normalizados, tales como vehículos acompañados por conductor, remolques no acompañados y contenedores. La carga en unidades puede ser transportada en buques de transbordo rodado (roro) y en buques de carga izada (lo-lo) y por el Túnel del Canal, mediante los servicios de mercancías de Le Shuttle y los trenes de mercancías”<sup>4</sup>.*

Por lo tanto, los servicios portuarios a naves que transportan carga rodada de cabotaje (o de cortas distancias), aunque no sean sustitutos entre sí en relación con la atención a los distintos tipos de naves, sí pueden presentar un límite al ejercicio de poder de mercado respecto de los servicios portuarios a cargas convencionales, ya que la carga convencional de cabotaje en la Región de Aysén (fraccionada y en contenedores) también puede ser transportada en naves de carga rodada.

#### ***(iv) Capacidad ociosa***

Por último, el Puerto de Chacabuco no presenta ni está próximo a presentar congestión y se espera que cuente con capacidad ociosa durante todo el período de concesión, tal como se observa en la Figura 2 del aporte de antecedentes de la FNE.

Lo anterior, reduce sustancialmente los incentivos de un operador integrado para discriminar a usuarios no integrados.

La Comisión Europea, en su decisión del caso de fusiones DFDS/ C.RO Ports/ Älvsborg<sup>5</sup>, analizó una operación de concentración por la que un joint venture entre DFDS (activa en la provisión de servicios de transporte marítimo rodado y convencional, así como en terminales marítimos en diversos países europeos) y C.RO Ports (activa en la provisión de servicios de transporte marítimo rodado a través de CLdN), adquirieron Älvsborg, que es un terminal de transbordadores en el puerto sueco de Gothenburg. En dicho caso, concluyó que:

*“Incluso si DFDS y CLdN tuvieran la capacidad de excluir post-transacción el acceso de los rivales a Älvsborg, es cuestionable que tengan el incentivo para hacerlo porque no podrían impedir el acceso de esos rivales a terminales alternativos, por las siguientes razones:*

*Primero, Älvsborg actualmente tiene capacidad ociosa y opera con pérdidas. En el mercado aguas arriba, cualquier intento de cierre de mercado implicaría una pérdida de ingresos para el terminal Älvsborg.*

*47. En segundo lugar, es poco probable que excluir a los potenciales entrantes del terminal de Älvsborg aumente significativamente los beneficios de DFDS y CLdN en el nivel descendente. En primer lugar, es probable que los entrantes potenciales excluidos de Älvsborg obtengan acceso a los servicios de terminales Ro-Ro cercanos como se establece*

---

<sup>4</sup> Caso No IV/36.253 P&O Stena Line (párrafo 37)

<sup>5</sup> Case No COMP/M.6305 – DFDS/ C.RO Ports/ Älvsborg (párrafos 45 a 48)

en los párrafos 40 a 42 anteriores. En segundo lugar, esto se ve agravado en la ruta Suecia-Bélgica por el hecho de que el transporte por carretera y ferrocarril puede ser una alternativa para algunas mercancías, aunque la investigación de mercado no fue clara en cuanto al alcance de esta limitación. En tercer lugar, en la ruta Suecia-Reino Unido hay competencia entre DFDS y North Sea Ro-Ro mientras que en la ruta Suecia-Bélgica DFDS y CLdN son competidores. La competencia en estas rutas limita las ganancias en estos mercados.

48. Las partes también tendrían que atender las denuncias ante la Autoridad Portuaria por incumplimiento del Contrato de Concesión”<sup>6</sup>.

Según veremos, estas conclusiones son aplicables respecto del Puerto de Chacabuco que, no solo tiene capacidad ociosa, sino que tiene un puerto privado rival a menos de 500 metros, existen alternativas de transporte carretero para más del 90% de las cargas que se movilizan en dicho terminal y, además, severas sanciones para el incumplimiento de las prohibiciones legales y contractuales de discriminación de los concesionarios de frentes de atraque estatales.

### **3.2. Servicios portuarios básicos provistos por puertos de uso público de la Región de Aysén a naves con cargas rodadas (Ro-Ro)**

#### **(i) Oferta de servicios portuarios a naves tipo Ro-Ro en la Región de Aysén**

Además del Puerto de Chacabuco, en la Región de Aysén existen otros cuatro terminales

---

<sup>6</sup> Traducción libre de:

“(b) Incentive to foreclose

45. Even if DFDS and CLdN had the ability to foreclose rivals' access to Älvsborg postransaction, it is questionable whether they would have the incentive to do so given the

inability to foreclose rivals' access to alternative terminals for the following reasons.

46. First, Älvsborg currently has spare capacity and operates at a loss. On the upstream level, any attempted foreclosure would imply a loss of revenues for the Älvsborg terminal.

47. Second, foreclosing potential entrants from Älvsborg Terminal is unlikely to significantly increase the profits of DFDS and CLdN on the downstream level. First, potential entrants that were foreclosed from Älvsborg would be likely to obtain access to Ro-Ro terminal services using nearby terminals as laid out at paragraphs 40 to 42 above. Second, this is compounded on the Sweden-Belgium route by the fact that road and rail transport may be an alternative for some cargo, although the market investigation was not clear as to the extent of this constraint. Third, on the Sweden-UK route there is competition among DFDS and North Sea Ro-Ro while on the Sweden-Belgium route DFDS and CLdN are competitors. Competition on these routes limits the profits in these markets.

48. The parties would also have to deal with complaints to the Port Authority that the Concession Agreement would not have been complied with.”

estatales construidos por el Ministerio de Obras Públicas y que continuarán siendo administrados por EMPORCHA, que participan en la transferencia de carga rodada.

El cuadro siguiente, muestra la infraestructura de los terminales públicos y privados de la Región de Aysén que movilizan cargas rodadas:

**Cuadro 11: Características de la infraestructura de uso público disponible en la Región de Aysén para la transferencia de cargas rodadas**

Terminal	Tipo de Estructura	Eslora máxima autorizada (m)	Calado máximo autorizado (m)	Manga máxima (m)	Propietario	Operador
Puerto Aguirre	Rampa de estructura transparente de pilotes y vigas de acero con losa de hormigón armado	76	2,5	14	DOP/MOP	EMPORCHA
Melinka	Rampa transparente de doble pendiente	80	2,8	sin restricción	DOP/MOP	EMPORCHA
Puerto Cisne (1)	Plataforma de 03 pontones unidos entre sí, con una pasarela basculante y un puente de acceso sobre pilotes	80	2,8	12,1	DOP/MOP	EMPORCHA
Chacabuco (2)	Celdas de Tablestacas Metálicas	150	5,5	23,1	EMPORCHA	EMPORCHA
Oxxean (3)	Muelle multipropósito, conformado por un pontón flotante al que se accede por un puente basculante, destinados a la transferencia de carga en general, rodados y pasajeros	131	7,0	18,52	Puerto Oxxean Chacabuco S.A.	Puerto Oxxean Chacabuco S.A.

Fuente: Resoluciones de Capitanía de Puerto de Directemar respectivas.

Nota 1: Considera condiciones límites para nave Tipo 2 (Transbordador).

Nota 2: Considera características del actual Sitio 5, una vez efectuadas las obras obligatorias del proyecto obligatorio de inversión (Sitio 5 ampliado).

Nota 3: Considera características del Muelle N° 1, y condiciones límites para una nave acoderada en el Sitio 3.

No obstante, Melinka (Isla Ascensión) y Puerto Aguirre (Isla Las Huichas) no participan del mismo mercado relevante de Puerto Chacabuco, Puerto Cisnes y Oxxean porque están en islas, de modo que no son vías de conexión de la Región de Aysén que sean independientes de los demás puertos, tal como señaló la FNE en su informe.

**Cuadro 12: Participación de mercado en la transferencia de carga rodada (toneladas) por vía marítima, 2016-2019.**

Puerto	2016		2017		2018		2019	
	Tons	%	Tons	%	Tons	%	Tons	%
Chacabuco	[200.000-400.000]	[75%-90%]	[400.000-600.000]	[75%-90%]	[400.000-600.000]	[75%-90%]	[200.000-400.000]	[60%-75%]
Cisnes	S/I	S/I	[20.000-40.000]	[0%-15%]	[40.000-60.000]	[0%-15%]	[60.000-80.000]	[15%-30%]
Oxxean	[60.000-80.000]	[15%-30%]	[60.000-80.000]	[0%-15%]	[80.000-100.000]	[0%-15%]	[60.000-80.000]	[15%-30%]
<b>Total</b>	<b>[260.000-480.000]</b>	<b>100%</b>	<b>[480.000-720.000]</b>	<b>100%</b>	<b>[520.000-760.000]</b>	<b>100%</b>	<b>[320.000-560.000]</b>	<b>100%</b>

Fuente: Aporte de antecedentes de la FNE, tabla 10.

EMPORCHA no dispone de información que permita elaborar un cuadro con las participaciones de mercado en la transferencia de carga rodada. Por una parte, porque no existe ninguna información pública disponible respecto del Terminal Marítimo de Oxxean, situado justo al Norte de Puerto Chacabuco, y que ha capturado ya diversos clientes de Puerto Chacabuco, tales como Multiexport, Mowi y Salmones Cooke Aquaculture. Por otra parte, porque respecto de Puerto Cisnes, EMPORCHA sólo cuenta con el número de rodados, pero no con el tonelaje movilizado, ni tampoco con los tipos de carga.

A partir del cuadro anterior, se observa que si bien, el Puerto de Chacabuco es el principal actor en la transferencia de carga rodada, su participación se habría reducido en el último año a un [60%-75%] del total, incrementándose la participación de Puerto Cisnes. Lo anterior da cuenta que Puerto Cisnes efectivamente ejerce presión competitiva en la carga rodada, tal como se desprende de las tablas 11 y 12 del aporte de antecedentes de la FNE.

Además, tal como se desprende de las tablas 11 y 12 del aporte de antecedentes de la FNE, Oxxean movilizó, al menos, un 10% de los vehículos de carga rodada en unidades en 2019. Por su parte, Emporcha redujo su participación en cargas rodadas entre 2018 y 2019, mientras que Puerto Cisnes duplicó la suya. Lo anterior da cuenta de que la infraestructura o nave máxima de diseño no es un factor especialmente relevante para movilizar cargas rodadas, tal como se adelantó en la sección (iii) del capítulo **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** Además, Puerto Cisnes, que es el que tiene la nave de diseño más pequeña, es el que más ha incrementado su participación en la transferencia de rodados en los últimos años.

**(ii) Demanda de servicios portuarios para naves de tipo Ro-Ro en la Región de Aysén**

Según se anticipó, Puerto Chacabuco no puede identificar usuarios relevantes utilizando la definición tradicional de usuario relevante del TDLC, tanto a nivel regional

como del puerto de Chacabuco por no contar con información como la que en otros casos proveen los manifiestos de carga.

Sin perjuicio de lo anterior, y de acuerdo con lo señalado por la FNE, además de Navimag en el eslabón naviero, que concentra el 79,1% del total de carga movilizada por el Puerto de Chacabuco, serían usuarios relevantes la naviera Ultrana, que moviliza el total de la carga contenedorizada en el Puerto de Chacabuco y Servicios Varadero S.A. -relacionada con Navimag- en el segmento de agenciamiento.

Desde luego, se debe tener presente que no es posible compartir plenamente lo señalado por la FNE, toda vez que la definición de usuario relevante se utiliza a efectos de imponer restricciones a la integración vertical por los eventuales incentivos de usuarios integrados para discriminar o excluir a usuarios no integrados. Tales incentivos son extremadamente difíciles de visualizar respecto de aquellos servicios portuarios en los que existen alternativas o en los que el futuro concesionario no tendrá poder de mercado, como ocurre en relación con todas las naves y usuarios de cargas rodadas y unitarias (fraccionada y en contenedores) que representaron más del 98% del total de carga movilizada por dicho puerto; y que puede ser también movilizada por Oxcean o por Puerto Cisnes, o bien, entrar o salir por vía terrestre, según veremos.

### ***(iii) Competencia intermodal (transporte terrestre)***

La demanda de servicios portuarios es una demanda derivada de la demanda de transporte entre pares origen-destino. En rigor, para los usuarios finales, los servicios de transporte marítimo se pueden sustituir por servicios de transporte terrestre.

La sustitución entre medios de transporte depende fundamentalmente de la posibilidad y costos asociados al uso de medios de transporte alternativos que satisfagan un mismo requerimiento de transporte: trasladarse del punto A al punto B.

La Región de Aysén se conecta con la zona centro sur del país por vía marítima, terrestre y bimodal. El transporte terrestre puede realizarse vía Argentina, utilizando alguno de los pasos fronterizos que existen en dicha Región, tomando luego la Ruta Nacional 40 de Argentina y reingresando a Chile normalmente por Cardenal Samoré; cuestión que no supone tomar ningún *ferrie* y es una ruta totalmente terrestre. Por otra parte, es posible utilizar la Carretera Austral o Ruta 7, que recorre 1.240 kilómetros entre Puerto Montt y Villa O'Higgins, y atraviesa prácticamente toda la Región de Aysén, lo que supone usar al menos dos ferries. Una tercera ruta posible es vía Chiloé y supone también usar dos ferries, uno para atravesar el Canal de Chacao y otro desde Chiloé a Puerto Cisnes.

De los 13 pasos fronterizos de la Región de Aysén, los únicos utilizados por vehículos de carga en tránsito Chile-Chile por Argentina son Huemules, Río Jeinemeni y Coyhaique Alto. Esos tres son también los pasos fronterizos principalmente utilizados para el tránsito de personas entre uno y otro país.

La ruta vía Argentina, a diferencia de la vía marítima (EMPORCHA y Oxcean) y de la

Carretera Austral o Ruta 7, proporciona vías completamente terrestres que son más expeditas y no están condicionadas por las frecuencias, horarios e incertidumbres asociadas a los transbordadores y que, por el contrario, cuentan con crecientes facilidades.

Concretamente, y a vía de ejemplo, un camión que viaja desde Coyhaique hacia Puerto Montt utilizando el Puerto de Chacabuco-es decir, que hace una ruta típica de conectividad- puede hacerlo por mar en 22 a 23 horas de viaje (debiendo presentarse a embarcar 5 horas antes del zarpe<sup>7</sup>), lo que totaliza un viaje de 27 a 28 horas al que deben añadirse 90 minutos entre Coyhaique y Puerto Chacabuco.

Por su parte, este mismo par origen-destino, por la Carretera Austral toma teóricamente un mínimo de 18 horas, pero incluyendo dos a tres *ferries* (*Caleta la Arena-Caleta Puelche/ Hornopirén-Caleta Gonzalo*<sup>8</sup>). Este viaje, supone que el transportista debe coordinar sus horarios con los transbordadores, asumiendo los riesgos propios de itinerarios que están condicionados por el clima, las capacidades de las naves y otros imprevistos. Por lo mismo, y aunque puede llegar a ser la ruta más económica, no es privilegiada por los vehículos de carga. De hecho, si consideramos que sólo el 10 a 12% de los vehículos que transitan por Ruta 7 son vehículos de carga, así como la capacidad y frecuencia de los *ferries* a Caleta Gonzalo (Chaitén) llegaremos a la conclusión de que el aporte de esta ruta en términos de conectividad de carga es bastante marginal.

Además de las ventajas en cuanto a tiempo y seguridad que provee el transporte terrestre por Argentina, se debe tener en cuenta que esta vía de integración es crecientemente fomentada. De hecho, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina, en enero de 2010, se complementa al Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina de 1984, se refuerza y promueve la integración y cooperación entre ambos países. En virtud de un protocolo complementario a dicho Tratado, se establece un Grupo de Trabajo Especial para la adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas y diversos comités de integración regionales como el Comité de Integración Austral, conformado por las Provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego por Argentina, y las Regiones de Aysén (XI Región) y de Magallanes y Antártica (Región XII) por Chile. El reglamento de funcionamiento de estos comités de integración, que se reúnen anualmente, contempla comités de facilitación fronteriza y de infraestructura y transportes, que han contribuido a facilitar la integración física entre ambos territorios y a facilitar el tránsito de personas y mercancías por territorio y carreteras argentinas desde las regiones de Aysén y de Magallanes hacia la zona

---

<sup>7</sup> <https://www.navimag.com/es/viajes-a-la-patagonia-terminos-y-condiciones-carga-navimag>

<sup>8</sup> Este ferry en realidad supone dos ferries: Hornopirén-Leptepú, luego por tierra 15 min hasta Fiordo Largo, y luego un segundo ferry desde Fiordo Largo a Caleta Gonzalo. En rigor, eso supone al camión cambiar de modo o hacer 6 trasbordos.

centro-sur de Chile (Tránsito Chile-Chile vía Argentina). Creciente importancia presenta el transporte carretero de carga vía Argentina en el paso Huemules, en el que ambos países invirtieron un total de 7.000 millones de pesos para convertirlo, a partir de octubre de 2018, en el primer paso fronterizo integrado bajo modalidad de cabecera única, es decir, que permite una única detención de los usuarios y hace más expeditos los controles migratorios, aduaneros y fitozoosanitarios.

El cuadro siguiente muestra el tránsito de carga terrestre Chile-Chile vía Argentina y el total de carga de cabotaje marítimo que se moviliza por el Puerto de Chacabuco:

**Cuadro 13: carga movilizada desde y hacia la Región de Aysén por vía terrestre (vía Argentina) y cabotaje marítimo de Puerto Chacabuco**

Año	Total terrestre (vía Argentina)		Total marítimo (Puerto Chacabuco)	
	Tons	% del total	Tons	% del total
2009	96.804	15,5%	526.302	84,5%
2010	103.765	19,3%	433.314	80,7%
2011	117.529	18,5%	516.621	81,5%
2012	131.546	23,0%	440.692	77,0%
2013	146.279	26,5%	406.280	73,5%
2014	332.892	45,9%	393.144	54,1%
2015	129.351	24,7%	395.246	75,3%
2016	151.255	25,5%	442.165	74,5%
2017	144.780	22,3%	505.053	77,7%
2018	127.801	20,8%	487.703	79,2%
2019	142.505	29,5%	340.362	70,5%

Fuente: Elaboración propia, basado en información de EMPORCHA y de Aduanas (Sirote).

Nota: No se incluye carga movilizada por Puerto Cisnes ni por Oxsean, por no contarse con información para ello.

Nota: Cabotaje marítimo es toda la carga de Puerto Chacabuco, con exclusión de la carga de exportación (zinc) y de la carga a granel. Lo excluido totaliza sólo 10.137 toneladas en 2019.

Se observa que, a partir de 2019 -coincidente con la inauguración del nuevo paso fronterizo Huemules- el tránsito de carga terrestre incrementa su participación desde el 20,8 % al 29,5%.

Así, además de enfrentar competencia de otros terminales portuarios públicos y privados situados en la Región de Aysén, se observa que el Puerto de Chacabuco enfrenta el disciplinamiento derivado de la sustitución entre el transporte marítimo de cargas rodadas de cabotaje y el transporte terrestre vía Argentina.

### 3.3. Servicios portuarios básicos provistos por puertos de uso público de la Región de Aysén a naves con cargas convencionales (Lo-Lo)

En cuanto a las cargas convencionales, además del Puerto de Chacabuco, disponen de infraestructura apta el Terminal Marítimo de Oxxean y Puerto Cisnes.

El cuadro siguiente, muestra la infraestructura de los terminales públicos y privados de la Región de Aysén que movilizan cargas convencionales.

**Cuadro 14: Características de la infraestructura de uso público disponible en la Región de Aysén para la transferencia de cargas convencionales.**

Terminal	Tipo de Estructura	Eslora máxima autorizada (m)	Calado máximo autorizado (m)	Tipos de Carga Convencional
Chacabuco (1)	Celda de Tablestacas Metálicas.	190	9,6	Contenedores, Fraccionada y Sólida a Granel
Oxxean (2)	Muelle multipropósito, conformado por un pontón flotante al que se accede por un puente basculante, destinados a la transferencia de carga en general, rodados y pasajeros. El muelle está equipado con una grúa hidráulica para las tareas de carga y descarga	49,89	4,77	Contenedores y Fraccionada
Puerto Cisnes	Plataforma de 2 pontones unidos entre sí, con una pasarela basculante y un puente de acceso sobre pilotes	80	2,8	Fraccionada y Rodada

Fuente: Resoluciones de Capitanía de Puerto de Directemar respectivas.

Nota 1: Considera características del actual Sitio 1 (que el futuro concesionario no estará obligado a ampliar).

Nota 2: Considera características del Muelle N° 1, y condiciones límites para naves en los Sitios 1 y 2.

Si bien no disponemos de información respecto de los volúmenes de carga que moviliza Oxxean, la FNE señala en su tabla 13 que para el caso de la carga fraccionada, tanto Puerto Chacabuco como Puerto Oxxean presentan una alta participación, con una tendencia al alza por parte de este último, mientras que Puerto Cisnes transferiría un porcentaje de carga menor al 15%. Esto muestra que las naves de carga fraccionada - que en promedio son relativamente pequeñas, según vimos- pueden ser atendidas por Oxxean, y de hecho Oxxean ha movilitado la mayor proporción de este tipo de carga en la Región de Aysén durante los dos últimos años.

Por su parte, toda la carga unitaria o general -fraccionada y en contenedores- también puede ser transportada como carga rodada tanto por el Puerto de Chacabuco, como por los otros terminales de la Región. Y, como ya se mostró, puede ser transportada por vía terrestre.

En definitiva, el Puerto de Chacabuco únicamente es dominante o no enfrenta

competencia en la transferencia de cargas convencionales no unitarias, esto es, carga sólida a granel, que se moviliza en las denominadas naves metaleras, que son las de mayor envergadura que recalán en la Región de Aysén y, además, las que realizan los recorridos internacionales.

No obstante lo anterior, se debe tener presente que las cargas a granel y las naves metaleras representan una proporción menor de la carga que moviliza el puerto (menos del 2% al año 2019) y que una restricción estructural en nada mitiga riesgos asociados a la discriminación de usuarios de este tipo de cargas que, bajo una definición tradicional de usuario relevante, no son usuarios relevantes.

En efecto, respecto de este tipo de usuarios no pueden vislumbrarse incentivos de un operador integrado para no operar el puerto como un negocio independiente. En efecto, un usuario que representa menos del 10% del total de carga que moviliza un puerto con capacidad ociosa, en caso alguno podría reportar utilidad de excluir o discriminar a usuarios no integrados, menos aún si en el mercado de los minerales en cuestión (zinc), que es un mercado internacional, carece de todo poder de mercado.

### **3.4. Servicios portuarios a naves de pasajeros en conectividad que dan origen a tarifa por pasajero**

Se debe tener presente que la mayor proporción de los pasajeros en conectividad son atendidos en el terminal multipropósito o en el muelle flotante, y no dan origen a tarifa por pasajero, pues se trata de naves subsidiadas por el Estado de Chile. Solo se genera una tarifa por pasajero, y por lo tanto forman parte del mercado relevante, los pasajeros en conectividad que son transportados en naves atendidas en el terminal de transbordadores; éstos son una proporción menor del total presentado en el Cuadro 3. El siguiente cuadro muestra los pasajeros en conectividad que utilizaron el Terminal de Transbordadores entre los años 2009 y 2019.

**Cuadro 15: Pasajeros de conectividad, Terminal de Transbordadores del Puerto de Chacabuco, años 2009 a 2019**

Año	Pasajeros
2009	4.734
2010	3.779
2011	1.716
2012	7.065
2013	11.258
2014	5.055
2015	9.597
2016	8.867
2017	188
2018	361
2019	469

Fuente: Elaboración propia, basado en información de EMPORCHA.

En el cuadro anterior, se observa una caída relevante en el número de pasajeros de conectividad en el terminal de transbordadores a partir de 2017, lo que coincide con la entrada del puerto de Oxxean. Si bien no contamos con información respecto de los pasajeros de conectividad movilizados por este último terminal o por Puerto Cisnes, es un hecho que al menos este último también provee este mismo servicio.

Los pasajeros en conectividad, al igual que las naves de cargas rodadas de cabotaje, pueden utilizar medios de transporte alternativos al marítimo.

El siguiente cuadro muestra, para los años 2009 a 2017, los pasajeros totales transportados por el Puerto de Chacabuco, los pasajeros que utilizaron los pasos fronterizos de la región de Aysén con Argentina, y los pasajeros que utilizaron transporte aéreo (considerando el aeropuerto de Balmaceda).

**Cuadro 16: Pasajeros por vía de transporte, años 2009 a 2017**

Año/Número de pasajeros	Pasajeros totales Puerto Chacabuco (marítimo)		Pasajeros totales (pasos fronterizos terrestres)		Pasajeros totales (aéreo)		Total	
	Número de pasajeros	% del total	Número de pasajeros	% del total	Número de pasajeros (1)	% del total	Número de pasajeros	% del total
2009	30.157	5,9%	186.405	36,6%	292.068	57,4%	508.630	100,0%
2010	26.055	4,8%	224.070	41,2%	293.302	54,0%	543.427	100,0%
2011	16.521	2,9%	224.253	39,0%	333.804	58,1%	574.578	100,0%
2012	20.122	3,3%	242.963	39,3%	355.203	57,4%	618.288	100,0%
2013	39.327	5,5%	274.647	38,1%	406.156	56,4%	720.130	100,0%
2014	27.684	3,7%	283.791	38,3%	430.320	58,0%	741.795	100,0%
2015	31.333	3,9%	328.852	40,9%	443.850	55,2%	804.035	100,0%
2016	22.076	2,4%	367.321	40,6%	515.367	57,0%	904.764	100,0%
2017	30.440	3,2%	358.319	38,2%	548.918	58,5%	937.677	100,0%

Fuente: Elaboración propia, basado en información de EMPORCHA, Observatorio Nacional de Datos de Transporte del Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial de la Universidad Tecnológica Nacional de Argentina, y Junta Aeronáutica Civil.

(1) Prácticamente todos los pasajeros aéreos corresponden a pasajeros que provienen/van a Santiago o Puerto Montt (99% en 2017).

Nota 1: No se consideran pasajeros que entran o salen de Aysén por Ruta 7 (no sabemos cuántos son).

Nota 2: No es posible separar entre pasajeros de conectividad y de turismo en esta información.

Nota 3: No se consideran los pasajeros de Puerto Cisnes (se cuenta con esa información solo desde 2017).

A partir del cuadro anterior, se observa que el Puerto de Chacabuco representa cerca del 3% del total de personas que entran y salen de Aysén; cuestión que, a primera vista, permite descartar que tenga poder de mercado a su respecto.

A mayor abundamiento, Puerto de Chacabuco no cobra y el futuro concesionario no

costrará tarifa alguna a los pasajeros en conectividad que utilicen servicios subsidiados por el Estado de Chile, de modo que no existe espacio alguno para el abuso respecto de tales usuarios, ni motivación para excluir.

### 3.5. Servicios portuarios básicos provistos por puertos de uso público de la Región de Aysén a cruceros y naves de turismo

#### (i) Oferta de servicios portuarios a cruceros y naves de turismo

En este mercado participan el Puerto de Chacabuco y Oxxean. El cuadro siguiente muestra la participación de cada uno de ellos en las recaladas de las temporadas 2016-2017 a 2019-2020<sup>9</sup>.

**Cuadro 17: Recaladas y pasajeros de cruceros en Puerto de Chacabuco, temporadas 2016-2017 a 2019-2020**

Número de recaladas - Número de pasajeros

Puerto	Chacabuco		Oxxean		Total	
	Recaladas	Pasajeros	Recaladas	Pasajeros	Recaladas	Pasajeros
2016-2017	2	12.210	23	16.507	25	28.717
2017-2018	8	7.498	8	11.423	16	18.921
2018-2019	4	15.330	21	15.115	25	30.445
2019-2020	12	18.918	10	11.826	22	30.744

Recaladas y pasajeros - % del total por temporada

Puerto	Chacabuco		Oxxean		Total	
	Recaladas	Pasajeros	Recaladas	Pasajeros	Recaladas	Pasajeros
2016-2017	8,0%	42,5%	92,0%	57,5%	100,0%	100,0%
2017-2018	50,0%	39,6%	50,0%	60,4%	100,0%	100,0%
2018-2019	16,0%	50,4%	84,0%	49,6%	100,0%	100,0%
2019-2020	54,5%	61,5%	45,5%	38,5%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de EMPORCHA y de Puertos del Cono Sur ([www.puertosdelconosur.cl/estadisticas](http://www.puertosdelconosur.cl/estadisticas)).

#### (ii) Demanda de servicios portuarios por parte de cruceros y naves de turismo

Los cruceros y naves de turismo no participan de un mercado de transporte, sino de turismo. Por lo mismo, no son usuarios cautivos de ningún puerto en particular.

Por otra parte, tampoco están constreñidos por la infraestructura portuaria en cuestión en términos de nave de diseño, ya que no sólo pueden recalcar en un puerto sino que también pueden anclarse y los pasajeros ser trasladados a tierra en naves más pequeñas.

Por último, la definición de usuario relevante no es aplicable a los cruceros y todas las

<sup>9</sup> Cada temporada de cruceros comienza en julio de un año y termina en junio del año siguiente.

tarifas a los cruceros y a sus pasajeros, estarán reguladas por tarifas máximas.

#### 4. Riesgos y ventajas derivados de la integración vertical

Hacia fines de los años 90' se concesionaron los primeros frentes de atraque estatales de la ex-Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI). En esa época, las restricciones estructurales se fundamentaron en aprensiones generales de la época respecto del modelo de regulación portuaria que se iba a implementar y, conforme con el cual, los privados pasarían a invertir y operar la infraestructura portuaria pública de la ex-EMPORCHI de manera descentralizada y bajo el denominado modelo *landlord*<sup>10</sup>. La entonces Comisión Preventiva Central se limitó a aceptar los resguardos estructurales que propusieron las empresas portuarias estatales y, de hecho, los estableció sin mayor consideración a las condiciones de competencia existentes en cada uno de los respectivos mercados portuarios relevantes<sup>11</sup>.

Actualmente, y a partir de los informes emitidos por el TDLC para la segunda ronda de licitaciones portuarias que comenzó a fines de la primera década de este siglo, el criterio es otro. El TDLC ha establecido las restricciones a la integración vertical y horizontal caso a caso, en consideración a las particulares condiciones de competencia que enfrentará cada futuro concesionario en el respectivo mercado relevante y, en especial, tras ponderar comparativamente los riesgos y ventajas asociados al establecimiento de cada una de tales restricciones.

En síntesis, actualmente, se parte desde la premisa de que tales restricciones -que se aplican exclusivamente al concesionario del frente de atraque estatal que la respectiva empresa portuaria se propone licitar- son excepcionales y no existen naturalmente en este ni en ningún otro mercado, a menos que se sean establecidas en cada caso sobre la base de fundamentos objetivos, que justifiquen su racionalidad preventiva de atentados a la libre competencia.

En este sentido, en los informes 5 y 6 de 2009 el TDLC señaló que, *“Cabe precisar, sin embargo, que tales reglas se agotaron en las licitaciones de los frentes de atraque mencionados y no son aplicables –en principio- a la licitación que es materia de este informe. Por consiguiente, **no se trata en la especie de “alzar”, “mantener” ni “modificar” tales reglas, como se ha argumentado en autos por EPV y otros***

---

<sup>10</sup> El modelo *landlord* es aquel en que la infraestructura (e.g. sitios, accesos, terrenos y porciones de mar que conforman los recintos portuarios o terminales) permanece bajo la propiedad y administración de la autoridad portuaria, mientras que la operación y provisión de servicios portuarios es realizada por empresas privadas que le pagan un arriendo. *World Bank, Port Reform Toolkit, Second Edition, Module 3, Alternative Port Management Structures and Ownership Models*, Pág. 83

<sup>11</sup> El Dictamen 1045/98 estableció unas mismas restricciones estructurales para las licitaciones de frentes de atraque estatales situados en mercados portuarios diferentes: (i) el Frente de Atraque N° 1 de Valparaíso (que fue concesionado a TPS); (ii) el Frente de Atraque Molo Sur de San Antonio (que fue concesionado a STI); (iii) el Frente de Atraque Sitio 8 Panul (concesionado a la Sociedad Concesionaria Puerto Panul S.A.); y, (iv) el Frente de Atraque del Puerto de San Vicente (concesionado a SVTI).

*intervinientes, sino de examinar la conveniencia de establecer resguardos estructurales para esta nueva licitación, los que podrían o no ser iguales que los establecidos hace 10 años por la H. Comisión Preventiva Central”<sup>12</sup>.*

Por lo mismo, agrega en dichos informes que, *“En consecuencia, este Tribunal analizará esta materia a partir del principio de libertad económica de todos los usuarios y concesionarios para participar y adjudicarse la concesión portuaria objeto de la Licitación, **debiendo, por lo tanto, justificar las restricciones estructurales que pueda establecer, identificando para tal fin los riesgos para la libre competencia que no puedan ser mitigados por medio del establecimiento de otras condiciones**”<sup>13</sup>.*

De esta forma se establece la regla general o el principio que debe imperar en materia de restricciones estructurales y la carga que pesa sobre la autoridad que tiene el poder de imponerlas, esto es, el deber de justificar su necesidad a la luz del análisis casuístico que le corresponde efectuar, así como la ausencia de medidas de mitigación de riesgos que sean menos restrictivas.

Desde luego, si se impondrá al licitante la obligación de excluir a determinados participantes de la licitación por ser o estar relacionados con otros operadores portuarios, o bien, con usuarios de la infraestructura portuaria, ello redundará en una menor participación potencial en dicha licitación y, por lo tanto, se reducirá la competencia por la cancha.

En este sentido, el TDLC señaló que, *“Al aplicar el criterio señalado precedentemente, este Tribunal tendrá además en consideración que las restricciones estructurales, si bien tienen por objeto asegurar un mayor número de oferentes independientes de servicios portuarios que carezcan de incentivos para incurrir en conductas contrarias a la libre competencia, **también podrían producir efectos adversos para la misma, por ejemplo, reduciendo el número de interesados en la Licitación y, por consiguiente, la intensidad de la competencia en ésta**”<sup>14</sup>.*

Por lo tanto, la tarea subyacente consiste en determinar si existen riesgos para la libre competencia en el mercado, que se puedan razonablemente prever y que deriven de la integración de los concesionarios de frentes de atraque estatales; y cuya magnitud, ponderada por su probabilidad de ocurrencia, supere los costos asociados a esa menor competencia en la licitación.

Se debe tener presente que ambas restricciones -horizontal y vertical- están muy relacionadas entre sí, porque existe cierta coincidencia entre los riesgos para la libre competencia que cada una de ellas busca prevenir y porque forman parte de un sistema.

---

<sup>12</sup> Informe N° 5/2009, página 84. Informe N° 6/2009, página 108.

<sup>13</sup> Informe N° 5/2009, páginas 84-85. Informe N° 6/2009, páginas 108-109.

<sup>14</sup> Informe N° 5/2009, página 85. Informe N° 6/2009, página 109.

Por consiguiente, al analizar la conveniencia de imponer o no una restricción a la integración vertical para la licitación del Puerto de Chacabuco, es menester evaluar la propuesta de restricciones de dicha empresa estatal en términos globales, es decir, considerar que la propuesta de EMPORCHA considera establecer una restricción absoluta a la integración horizontal y no establecer restricción alguna a la integración vertical.

#### **4.1. Restricción absoluta a la integración horizontal con operadores de puertos de uso público de la Región de Aysén**

En cuanto a la conveniencia de establecer una restricción horizontal, se debe tener presente que para asegurar competencia en la provisión de servicios portuarios, esto es, la disponibilidad de opciones independientes para la contratación de servicios, resulta imprescindible que Oxxean no pueda participar ni adjudicarse el Puerto Chacabuco. Además, Oxxean es el único operador portuario que resultará en definitiva excluido de la licitación, de modo que el costo de dicha restricción -en cuanto limitadora de la competencia en la licitación- es relativamente menor comparado con sus beneficios.

En definitiva, en la medida que los usuarios dispongan de proveedores alternativos al concesionario, como Oxxean y Puerto Cisnes, el concesionario no tendrá poder de mercado y, por consiguiente, tampoco podrá abusar de él, ni tampoco se incrementarán en modo alguno los riesgos de conductas coordinadas, que son tan difíciles de detectar o de mitigar por vías alternativas a las medidas estructurales.

Con respecto al alcance de la restricción horizontal, resulta evidente que sólo puede extenderse a los operadores de puertos públicos o privados de uso público que forman parte del mercado geográfico relevante, y no a operadores situados más allá de tales fronteras, de modo que sólo Oxxean -el operador portuario privado rival situado en el mismo mercado relevante- no podría participar en la licitación. La opinión de Oxxean, contenida en su aporte de antecedentes, en cuanto a que la restricción a la integración horizontal alcance a todos los operadores de regiones aledañas, carece de toda justificación, ya que el mercado relevante geográfico corresponde exclusivamente a la Región de Aysén, tal como se señaló en la sección 2.2.

#### **4.2. Inexistencia de riesgos que justifiquen establecer una restricción a la integración vertical**

En casos anteriores, el TDLC ha establecido una restricción a la integración vertical, fundamentalmente para prevenir riesgos exclusorios y de discriminación no tarifaria (*sabotaje*) en la provisión de servicios portuarios por parte del concesionario verticalmente integrado.

En efecto, la discriminación tarifaria por parte del concesionario no sólo está prohibida, sino que es, además, fácilmente fiscalizable por parte de la empresa portuaria. Por ello, la justificación central de la restricción a la integración vertical se ha asociado históricamente a los eventuales riesgos de discriminación no tarifaria, que son más

difíciles de detectar o sancionar. En particular, estas prácticas más sutiles podrían darse -ha señalado el TDLC- por la vía de otorgar a usuarios no integrados una menor calidad de servicio, o condiciones de acceso a la infraestructura (sitios o áreas de acopio) más desfavorables.

No obstante, ninguna de tales prácticas puede anticiparse en el caso del Puerto de Chacabuco. Primero, porque tal como vimos en las secciones precedentes, éste enfrenta competencia de Oxxean y de Puerto Cisnes y, además, el disciplinamiento que provee el transporte terrestre vía Argentina para el 98% del total de carga. Ello, sumado a la capacidad excedentaria propia y de los competidores, hace que no sea rentable para el futuro concesionario proveer a sus usuarios una mala calidad de servicio, pues simplemente -en el caso de una naviera- se iría al frente del lado (Oxxean) o -tratándose de los camioneros- se irían por Argentina. En definitiva, el Puerto de Chacabuco carece de poder de mercado y, por lo mismo, no le conviene incurrir en prácticas que puedan ahuyentar a sus clientes a otras alternativas.

Pero además, el Puerto de Chacabuco presenta una serie de características que lo distinguen de los puertos de la zona centro y norte del país, y que también permiten descartar estas prácticas discriminatorias sutiles.

Por una parte, porque atiende fundamentalmente cargas rodadas que no requieren servicios de estiba y desestiba, de modo que -en lo que concierne a la atención a las cargas rodadas- no hay cabida para una mala atención porque no es el Puerto de Chacabuco, ni será el concesionario monooperador, quien subirá o bajará a los camiones de la nave, de modo que no podrá hacerlo bien o mal, ni más rápido, ni más lento. Por analogía, respecto de las cargas rodadas, el Puerto de Chacabuco opera y el futuro concesionario operará como un peaje y el concesionario de un peaje desea que muchos vehículos pasen por él, y no lo contrario.

En segundo lugar, el Puerto de Chacabuco sólo cuenta con un único Terminal de Transbordadores, que tiene un único sitio (Sitio 5). Por lo tanto, su futuro concesionario tampoco podrá asignar una peor infraestructura a un transbordador que a otro.

En definitiva, las prácticas más sutiles -difíciles y costosas de fiscalizar- que en otros casos han justificado el establecimiento por parte del TDLC de una restricción a la integración vertical, no son viables para el futuro concesionario de este puerto en relación con las cargas rodadas. Lo que restan son prácticas burdas, evidentemente ilícitas y fáciles de fiscalizar, como sería una negativa de acceso al terminal por parte de naves no integradas, que desde la ventana de las oficinas administrativas de EMPORCHA se observarían fácilmente, pues se trata de un terminal que tiene cero horas de espera. Es decir, dejar a una nave a la gira o sin poder utilizar el terminal de transbordadores, no tiene nada de sutil.

Tampoco parece proporcional ni justificado imponer una restricción a la integración vertical que únicamente prevenga riesgos de discriminación asociados a ciertos tipos de cargas convencionales, que tan poco representan dentro del total de cargas movilizadas por el puerto. Es decir, limitar la integración del concesionario con una

naviera, que la FNE singulariza como la única que moviliza carga en contenedores (Ultranav), pero que moviliza menos del 10% del total de carga, simplemente no es coherente con la definición misma de usuario relevante, ni con lo que dicha restricción busca prever. Es decir, adjudicarse y explotar la concesión de un terminal estatal que moviliza cerca de 500 mil toneladas para extender o acrecentar poder de mercado respecto de 40 mil toneladas, sería absurdo, en especial, si como dice la FNE, Ultranav ya es el único que moviliza la totalidad de la carga contenedorizada.

De hecho, considerando que el Puerto de Chacabuco es un terminal multipropósito, no cabe preguntarse por usuarios relevantes de cada tipo de carga, como pareciera pretender la FNE. En efecto, aunque en dos casos el TDLC ha restringido la definición de usuario relevante a personas que participen en un determinado mercado o tipo de carga, ello ha sido porque el terminal a concesionar era un terminal especializado en un tipo de carga, como ocurrió en el Informe 3/2009 referido al Sitio 9 del Puerto de San Antonio, que está especializado en carga a granel, y en el caso del Informe 18/2020, referido al Terminal Mar del Puerto de San Antonio, que estará especializado en contenedores y donde la restricción se efectuó en consideración a la carga general. En todos los demás casos de terminales multipropósito, los usuarios relevantes se definen en consideración al total de la carga movilizada en el frente de atraque, o bien, en la región o mercado relevante geográfico respectivo.

A mayor abundamiento, ni la FNE, ni las Empresas Portuarias, ni esta consultora utilizando las bases de datos de tales empresas públicas o de sus concesionarios, han podido jamás identificar a los fletadores, porteadores, transportistas multimodales, agentes, corredores ni *forwarders* que movilicen más de un 25% de la carga a nivel de frente de atraque o del 15% a nivel de región. De hecho, y como bien relata la FNE en el “Informe de Archivo, Fiscalización de Frentes de Atraque de Puertos sujetos a los artículos 14 y 23 de la Ley N° 19.542, Rol N° 2315-14” (que invoca en el párrafo 232 de su aporte de antecedentes), existe una serie de imperfecciones en la información disponible que impiden llevar a cabo la tarea de determinar a los usuarios relevantes.

Ni la FNE, con todas las potestades investigativas de que dispone pudo superar tales imperfecciones en la información para arribar a resultados. De hecho, y aunque es posible y de hecho se han perfeccionado cada vez más las facultades de las empresas portuarias para requerir información de sus concesionarios, permanece siendo una ilusión que las empresas portuarias estatales recaben información de puertos privados que no están bajo su administración, con los cuales compiten y respecto de quienes carecen de facultades fiscalizadoras. Por lo mismo, los usuarios relevantes a nivel regional son y siempre serán derechamente imposibles de determinar para las empresas portuarias estatales y para sus concesionarios, en cualquiera de los niveles que no se presenten desagregadamente en las bases de datos de aduanas, que son públicas.

En este caso, además de las dificultades informacionales generales que describe extraordinariamente bien la FNE en el mencionado informe de archivo (páginas 13 a 16), ni siquiera es posible identificar a otros de los pocos usuarios de la cadena de

transporte marítimo que usualmente sí es posible identificar para la carga de comercio exterior, porque simplemente no existen importadores y exportadores relevantes en un mercado abocado a la carga de cabotaje, y porque tampoco se pueden identificar a los embarcadores o consignatarios de cargas rodadas por no contar el operador portuario con los manifiestos de carga.

En definitiva, y especialmente en el caso del Puerto de Chacabuco, lo que es difícil de detectar y fiscalizar no parecen ser tanto las eventuales discriminaciones no tarifarias, como la ambiciosa restricción estructural a la integración vertical impuesta a los concesionarios de los frentes de atraque estatales por la antigua Comisión Preventiva Central, y luego por el TDLC.

Adicionalmente, para justificar la imposición de una restricción a la integración vertical, el TDLC ha vislumbrado riesgos asociados al conocimiento de información estratégica de competidores y a la posibilidad de establecer subsidios cruzados. Al respecto, ha señalado que, *“En efecto, la libre competencia podría también verse mermada en tanto la empresa verticalmente integrada conozca los clientes y el nivel de actividad de sus competidores, brindándole esto una eventual ventaja estratégica para su operación y, por ello, mayores posibilidades para realizar prácticas anticompetitivas”*<sup>15</sup>.

En este caso, y tal como se anticipó, la Empresa Portuaria de Chacabuco no tiene, y el futuro concesionario no dispondrá de información como la que proporcionan los manifiestos de carga respecto de toda la carga rodada. Ello, que hace imposible determinar usuarios relevantes distintos de la naviera, impide también que un concesionario eventualmente integrado acceda a información de los clientes de usuarios no integrados. En definitiva, este riesgo no existe actualmente y, en todo caso, podría simplemente prohibirse al futuro concesionario recabar tal información de usuarios no integrados, pues no la requiere para desarrollar su giro portuario.

#### **4.3. El rol de las eficiencias**

Parece necesario destacar que no existiendo riesgos concretos asociados a la integración vertical entre el futuro concesionario del Puerto de Chacabuco y “algún” usuario relevante, no procede siquiera un análisis de eficiencias destinadas a mitigar tales riesgos, como pretende la FNE.

Además, un análisis prospectivo de eficiencias asociadas a la integración potencial -de no sabemos quién con quién- es simplemente imposible de llevar a cabo.

#### **5. Suficiencia y efectividad de la separación legal y resguardos conductuales previstos en la Ley, el Reglamento de Licitaciones y las Bases de Licitación**

Aunque, como vimos, no existen riesgos de conductas anticompetitivas asociados a la

---

<sup>15</sup> Informe N° 5/2009, página 89. Informe N° 6/2009, página 113.

integración vertical entre el futuro concesionario del Puerto de Chacabuco y sus usuarios relevantes, se debe tener en consideración que los concesionarios de frentes de atraque estatales enfrentan una densa regulación legal, reglamentaria e infrarreglamentaria, que no es aplicable a los operadores de puertos privados de uso público con quienes éstos compiten.

Así, en lo que concierne a riesgos derivados de la integración vertical, existen los siguientes resguardos al ejercicio de poder de mercado por parte de los concesionarios de frentes de atraque estatales, que han sido complementados por las reglas establecidas por la CPC y por el TDLC en sus dictámenes e informes emitidos en virtud de lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la Ley.

### **5.1. Separación legal de la sociedad concesionaria**

Los concesionarios deben constituirse como sociedades anónimas de giro exclusivo y se rigen por las normas de las sociedades anónimas abiertas. Su objeto será el desarrollo, mantención y explotación del frente de atraque respectivo (art. 14, inciso tercero, N° 1 de la Ley).

Al respecto, cabe tener presente que cuando las tarifas de un monopolio están reguladas, la separación legal -sociedad separada con administración autónoma e independiente- conduce a un output mayor o igual que la separación de la propiedad (desintegración vertical)<sup>16-17</sup>.

### **5.2. Resguardos legales y reglamentarios aplicables a la provisión de servicios portuarios**

La Ley, el Reglamento de Licitaciones y el Reglamento de Uso de Frentes de Atraque (RUFA) de EMPORCHA, consideran los siguientes resguardos al ejercicio de poder de mercado por parte de los concesionarios de frentes de atraque estatales.

(i) Deber de servicio:

Dado que el Puerto de Chacabuco es un puerto de uso público, el concesionario está obligado a prestar servicios indistintamente a cualquier usuario que lo requiera, en forma continua y permanente (arts. 3 y 14, inciso final, de la Ley, y 19 letra d) del

---

<sup>16</sup> “*Legal Unbundling Can Be A Golden Mean between Vertical Integration and Separation*”, Felix Höffler, Sebastian Kranz. *International Journal of Industrial Organization* 29 (2011), 576-588.

<sup>17</sup> La intuición detrás de este resultado es la siguiente: dado que las tarifas de la firma aguas arriba (en este caso, el puerto) están reguladas, las ganancias de dicha firma se maximizan cuando se maximiza la cantidad transada. Luego, si el puerto está separado legalmente, tendrá incentivos a maximizar la cantidad total transada, no teniendo incentivos a ejercer acciones de sabotaje aguas abajo respecto de firmas no relacionadas. Adicionalmente, dado que la firma aguas abajo es dueña de la firma aguas arriba, tiene interés en que la firma aguas arriba maximice sus beneficios, por lo que tendrá incentivos a elegir estrategias que maximicen la cantidad aguas arriba (respecto de un escenario de desintegración vertical).

Reglamento).

(ii) Condiciones generales y no discriminatorias de prestación de servicios:

La prestación de servicios debe realizarse bajo condiciones no discriminatorias (art. 19 letra d) del Reglamento). Además, tales condiciones deben ser generales (interpretación normativa de la CPC en Dictamen 1045).

(iii) Obligaciones en relación a tarifas:

El concesionario debe establecer tarifas públicas y no discriminatorias por la prestación de sus servicios que no pueden ser superiores a las definidas en las bases de licitación o el contrato de concesión (art. 14, inciso final, de la Ley, y 19 letra e) y 20, inciso primero, del Reglamento). El Fisco, las municipalidades y los demás organismos de la Administración del Estado pagarán las tarifas vigentes, públicas y no discriminatorias (art. 21 de la Ley) y estarán sujetos a las mismas condiciones generales de prestación de los servicios (interpretación normativa del Dictamen 1045)

Se prohíbe a los concesionarios establecer exenciones o rebajas ajenas a las tarifas vigentes por el uso de la respectiva infraestructura (Artículo 20, inciso final, del Reglamento).

(iv) Normas de Calidad:

El concesionario debe cumplir con los niveles de servicio, producción y desarrollo comprometidos (at. 19 letra a) del Reglamento).

(v) Asignación de capacidad:

En lo que respecta a las reglas de asignación de capacidad o prioridad en la atención de naves, la Ley se remite a los RUFAs de las Empresas Portuarias los que, a su vez, se remiten a los Manuales de Servicios que deben elaborar los concesionarios, estableciendo los criterios generales y requisitos mínimos de las reglas de prioridad que deben establecer estos últimos para asegurar un trato no discriminatorio de los usuarios (artículos 33 y 34 del RUFA). En todo caso, la asignación y reserva de capacidad debe conformarse a criterios técnicos, objetivos y no discriminatorios que formarán parte de las condiciones generales de prestación de servicios portuarios (interpretación normativa del Dictamen 1045)<sup>18</sup>.

(vi) Deberes de transparencia e información:

Los concesionarios deben realizar los controles, mediciones y estadísticas que las bases de licitación y el contrato exijan (art. 19, letra g) del Reglamento)

---

<sup>18</sup> Ratificada por el TDLC.

### **5.3. Resguardos aplicables a la provisión de servicios portuarios propuestos por EMPORCHA al TDLC**

Las normas señaladas anteriormente han sido complementadas por las reglas establecidas por la CPC y por el TDLC en sus dictámenes e informes emitidos en virtud de lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la Ley. Conforme a lo dispuesto por las señaladas normas legales, los resguardos establecidos por la CPC y el TDLC para la licitación de frentes de atraque estatales forman parte de las respectivas bases de la licitación y, por consiguiente, de los respectivos contratos de concesión.

Los resguardos complementarios propuestos por EMPORCHA en las Bases de Licitación sometidas a consideración del TDLC, son los siguientes:

(vii) Mecanismo contractual de solución de conflictos con terceros:

De acuerdo con el punto 3.21. letra i) de las Bases de Licitación, el concesionario deberá observar las instrucciones que le imparta EMPORCHA y que tengan por fin evitar o poner término a actos de discriminación.

En el evento que el Concesionario realice o incurra en cualquier conducta, acción u omisión, que, a juicio de EMPORCHA, importare un acto discriminatorio ejecutado en los Frentes de Atraque, ya sea en el acceso a los sitios de este, en la prestación de los Servicios o en las Tarifas cobradas, el Concesionario deberá pagar a EMPORCHA una multa.

Todas las sanciones y multas serán aplicadas por EMPORCHA, actuando de oficio o a solicitud de cualquier interesado, si lo hubiera, previo a lo cual deberá escuchar al Concesionario. Una vez fijada la multa, el concesionario podrá reclamar al árbitro previsto en la sección 3.29.2 de las Bases.

(viii) Obligaciones en relación a las tarifas:

Tarifas Máximas e Índices de Tarifas Máximas: Las tarifas de los Servicios Básicos TMC, TMCT, TMN, TMNT, TTR, TTF, TTC, TTG, TTC-40, TTCR, TPC, TPT estarán todas sujetas a índices de tarifas máximas o a tarifas máximas en los términos previstos en las Bases de Licitación.

Las tarifas TMC, TMN, TTR, TTF, TTC, TTG estarán sujetas a índices máximos en los términos previstos en el punto 3.11 de las Bases de Licitación. Las tarifas TPT, TPC, TTC-40 y TTCR estarán sujetas a valores máximos definidos en el Anexo II de las Bases de Licitación. Por su parte, las tarifas TMCT y TMNT estarán sujetas a ambos límites.

Por consiguiente, el concesionario no podrá cobrar, por los servicios definidos como básicos, tarifas o índices máximos de tarifas que superen aquellos a los que se obligó en el proceso de licitación.

Otras condiciones aplicables a las Tarifas Básicas: Sin perjuicio de lo anterior, en la

identificación y fijación de las Tarifas de los Servicios Básicos, el Concesionario deberá cumplir las condiciones siguientes: i) no se podrán realizar cobros adicionales por actividades y/o recursos implícitos y necesarios para prestar alguno de los Servicios Básicos, pues todas las actividades propias de un Servicio Básico deben quedar comprendidas bajo el mismo sin poder desglosarse de manera de crear otro Servicio Básico independiente; ii) la Tarifa de cualquier servicio que incluya alguna actividad propia de un Servicio Básico no podrá exceder de la Tarifa más alta fijada por el Concesionario para el Servicio Básico que incluye esa actividad; iii) la suma de las Tarifas de servicios que incluyan una o más actividades comprendidas en un Servicio Básico no podrá exceder a la Tarifa más alta fijada por el Concesionario para ese Servicio Básico; iv) podrá ofrecer grupos de servicios, pero el usuario siempre podrá contratar un servicio registrado en forma individual pagando la tarifa registrada por el Concesionario; v) las Tarifas serán públicas, objetivas y no discriminatorias; y, vi) la identificación de los servicios se hará en base a las actividades que lo componen.

Registro y vigencia mínima de tarifas: Las Bases de Licitación contemplan en el punto 3.11 que las tarifas que el concesionario determine deberán ser comunicadas a EMPORCHA para su registro y no podrán entrar en vigor antes de 30 días contados desde su registro ni de su publicación. Además, tendrán un plazo mínimo de vigencia de 60 días.

Publicidad, objetividad y no discriminación en la aplicación de descuentos: Las Bases de Licitación contemplan en el punto 3.11.1. que el Concesionario solo podrá establecer el pago de premios por servicios expeditos u otorgar descuentos de las Tarifas en base a criterios objetivos –es decir, basados en costos– y no discriminatorios, debiendo incorporarse los acuerdos en que consten los mismos a las tarifas vigentes y públicas, de manera que todos los usuarios que se encuentren en la misma situación puedan tomar conocimiento de los mismos y acceder a ellos.

(ix) Normas de calidad:

Las Bases de Licitación contemplan el deber del futuro concesionario de cumplir con Tiempos de Ocupación Máximos (TOM), Tiempos de Ocupación Máximos Anuales (TOMA) y Tiempos de Espera (TE).

Adicionalmente se preven multas específicas por el incumplimiento de los estándares de calidad de servicio en el punto 3.20.1.

(x) Asignación de capacidad (Reservas):

Las Bases de Licitación contemplan la obligación del concesionario de presentar para la aprobación de EMPORCHA el Manual de Servicio, estableciendo un procedimiento de asignación de naves conforme a criterios técnico objetivos orientados a un uso técnico-económico eficiente de los Frentes de Atraque.

Las normas de asignación y reserva de capacidad o normas de prioridad en la atención de naves contenidas en el Manual de Servicios formarán parte de las condiciones

generales de prestación de los servicios portuarios y deberán ajustarse a los criterios generales y requisitos mínimos establecidos en el Reglamento de Uso de Frentes de Atraque.

Tratándose de reservas, el Manual de Servicios deberá contemplar, además de requisitos de general aplicación para acceder a las mismas, los plazos máximos de su duración y las multas que deberán aplicarse a los usuarios que, por causa que les fuere imputable, incumplan la fecha y hora de atraque comprometida.

(xi) Deberes de transparencia e información:

Información a usuarios: Las Bases de Licitación contemplan en el punto 3.21 el deber del concesionario de otorgar a cualquier interesado el acceso libre y expedito a toda aquella información que resulte relevante para la contratación de los servicios portuarios, con la periodicidad y por los medios que EMPORCHA establezca.

Información a la Empresa Portuaria: También se contempla la obligación del futuro concesionario y de sus accionistas, de proporcionar a EMPORCHA cualquier información legal y económica que esta requiera con el objeto de supervisar el cumplimiento de la ley, de las Bases, del Contrato y del Informe del TDLC (punto 3.19).

Adicionalmente, se fortalecen las facultades fiscalizadoras de EMPORCHA, al disponerse que puede adoptar todas las medidas que sean necesarias para la obtención de información, incluyendo la facultad de realizar inspecciones en el Área de Concesión sin previo aviso.

Por último, las Bases de Licitación también disponen que el Adjudicatario no podrá excusarse de proporcionar esta información, amparándose en que se trata de información privilegiada, reservada o confidencial.

(xii) Modificaciones del contrato de concesión:

Se contempla en el punto 3.28 de las Bases de Licitación que las partes podrán modificar el Contrato de Concesión de común acuerdo en la medida que concurran las condiciones que permiten la modificación de contratos precedidos de una licitación pública y se cumplan las condiciones que eventualmente requiera el TDLC.

#### **5.4. Asimetrías regulatorias**

Los puertos públicos compiten con los puertos privados de uso público, pero están sometidos a reglas distintas y más gravosas que suavizan la competencia en la provisión de servicios portuarios y en las licitaciones de frentes de atraque estatales.

En efecto, todas las regulaciones y restricciones mencionadas en las secciones 5.2 y 5.3 precedentes están orientadas a mitigar riesgos de conductas contrarias a la libre competencia por parte de los concesionarios de frentes de atraque estatales, pero no son aplicables a los puertos privados competidores, que se rigen por el D.F.L. 340/1960

de Concesiones Marítimas y el Reglamento de Concesiones<sup>19</sup>.

Excede la finalidad de este informe atender las asimetrías regulatorias que perjudican a muchas empresas portuarias estatales y a sus concesionarios, y que sólo pueden ser abordadas mediante la dictación de normas legales y reglamentarias uniformes, que nivelen la cancha entre concesionarios de frentes de atraque estatales y puertos privados, y que pongan término a la fragmentación y dualidad del sistema portuario nacional.

Lo relevante es que solo los puertos estatales enfrentan restricciones a la integración vertical y que, en cambio, los puertos privados normalmente están integrados con usuarios y son operadores logísticos integrales que prestan servicios puerta a puerta. Ello, les provee una ventaja respecto de los concesionarios de frentes de atraque estatales, que no sólo deben constituirse como sociedades de “giro exclusivo” (como ya vimos), sino que -producto de la restricción vertical- no pueden o están restringidos para participar en empresas que intervengan en otros eslabones de la cadena de transporte marítimo.

## 6. Conclusiones

1. El Puerto de Chacabuco es un puerto diversificado, que constituye un eslabón de la cadena de transporte marítimo de carga y de pasajeros entre la Región de Aysén (su *hinterland*) y los puertos de la zona centro-sur del país. Además, atiende cruceros internacionales.
2. Participa en los mercados relevantes de: (i) servicios portuarios a naves con carga rodada; (ii) servicios portuarios a naves que transportan cargas convencionales que requieren servicios de carga y descarga; (iii) servicios portuarios a naves de pasajeros en conectividad que dan origen a tarifa por pasajero; y, (iv) servicios a cruceros internacionales.
3. En relación con los servicios a cargas rodadas que provee en el Terminal de Transbordadores, el Puerto de Chacabuco enfrenta competencia de Oxxean y de Puerto Cisnes. Además, el potencial ejercicio de poder de mercado por parte del futuro concesionario estará limitado por la competencia entre medios de transporte; particularmente carretero por vía Argentina.
4. En relación con los servicios portuarios a cargas convencionales, se debe distinguir entre carga general (fraccionada y en contenedores) y carga a granel. En carga fraccionada, Puerto Chacabuco compite con Oxxean (que lidera en este tipo de carga) y con Puerto Cisnes. Por su parte, si bien Puerto Chacabuco es el único que moviliza graneles y contenedores, los contenedores también pueden ser movilizados como carga rodada. Luego, el Puerto de Chacabuco solamente no

---

<sup>19</sup> El nuevo texto del Reglamento de Concesiones Marítimas está contenido en el D.S. Nº 9 del Ministerio de Defensa Nacional, de 17 de marzo de 2018, que sustituyó Reglamento sobre Concesiones Marítimas fijado por Decreto (M) Nº 2, de 2005, del Ministerio de Defensa Nacional, publicado en el D.O. de 17 de marzo de 2008.

enfrenta competencia en la carga sólida a granel y de exportación. No obstante, la carga convencional (no rodada) representa una proporción menor y decreciente del tonelaje total de carga movilizada, y por lo tanto eventuales usuarios de estos tipos de carga no tendrán incentivos a hacer lo que la regla que limita la integración vertical intenta impedir, que básicamente es bloquear o discriminar a competidores o a no administrar el puerto como un negocio independiente. En especial, considerando que este puerto no está ni cercano a la congestión.

5. En relación con los pasajeros en conectividad, la mayor proporción de éstos no genera tarifas por pasajero al puerto. Los demás (esto es, aquellos que se trasladan en naves atendidas en el terminal de transbordadores) se han reducido dramáticamente en los últimos 3 años, y podrían ser atendidos en Puerto Cisnes o en Oxxean. Adicionalmente, enfrentarán tarifas reguladas.
6. En relación con los servicios a cruceros, el Puerto de Chacabuco carece de poder de mercado. Los cruceros no son actores de transporte, sino de turismo y no venden destinos sino itinerarios, y, a su respecto, el Puerto de Chacabuco no cuenta con monopolio alguno. De hecho, incluso suponiendo que la Región de Aysén fuese extremadamente valiosa dentro de los itinerarios de tales cruceros, el futuro concesionario no podría abusar de ellos ya que la mayoría de los cruceros pueden recalar y, de hecho, recalcan en Oxxean; además, los cruceros de mayores dimensiones perfectamente pueden anclarse y requerir servicios de transporte a tierra de sus pasajeros en naves más pequeñas (*tenders*). Por último, la definición de usuario relevante no es aplicable a los cruceros -que no movilizan carga- y todas las tarifas a los cruceros y a sus pasajeros, estarán reguladas.
7. En el caso del Puerto de Chacabuco no se observan riesgos de discriminación tarifaria y no tarifaria de usuarios no integrados, análogos a los que para casos anteriores han justificado el establecimiento de una restricción a la integración vertical.

Primero, porque -salvo respecto de la carga sólida a granel- no tiene poder de mercado y, por el contrario, enfrenta competencia de Puerto Cisnes y de Oxxean en la provisión de servicios portuarios a naves.

Segundo, porque la demanda de servicios portuarios está constreñida en gran medida por alternativas de transporte terrestre.

Tercero, porque la definición de usuario relevante no se ajusta o corresponde con el hecho de que la mayor parte de la carga que moviliza el puerto sea carga rodada de cabotaje, respecto de la cual no existe información detallada como la que proporcionan los manifiestos de carga. Por lo mismo, no es posible para la empresa portuaria -ni para el futuro concesionario- determinar usuarios relevantes en eslabones distintos del naviero para un 82,4% del total de la carga de cabotaje (carga rodada en 2019), ni para un eventual operador integrado contar con información privilegiada de competidores.

Cuarto, porque respecto de cargas rodadas y de cabotaje los riesgos de discriminación no tarifaria son inexistentes o extraordinariamente fáciles de detectar y sancionar, ya que éstas no requieren servicios de carga y descarga mediante equipos de izaje, ni de almacenamiento y porque existe un único sitio para transbordadores. Por sus características particulares, en el Puerto de Chacabuco prácticamente no hay posibilidad de una mala atención de usuarios

relevantes no integrados.

Además, existe capacidad ociosa y cero horas de espera en todos los sitios y respecto de todas las naves recaladas en el Puerto de Chacabuco, lo que hace burda y difícilmente rentable una estrategia discriminatoria.

8. En cambio, sí es posible anticipar riesgos vinculados al establecimiento de una restricción a la integración vertical.

Primero, derivados de una menor competencia por la cancha o en la licitación.

Segundo, derivados de la imposibilidad de implementar y fiscalizar dicha regla, atendida la información disponible.

Tercero, derivados de la inconveniencia de profundizar las asimetrías regulatorias existentes entre el futuro concesionario del Puerto de Chacabuco y el Terminal Marítimo de Oxxean, que participan y compiten en un mismo mercado relevante bajo condiciones que no son equivalentes y que perjudican la competitividad de los operadores portuarios estatales que no son dominantes.

9. En todo caso, no se vislumbran riesgos significativos para la libre competencia que justifiquen imponer una restricción a la integración vertical, que no puedan ser mitigados por medio de los resguardos conductuales adicionales establecidos por el TDLC en sus distintos informes y que se singularizan en el capítulo 5 del presente informe.