

Condiciones para la licitación del Puerto de Talcahuano

R. Fischer¹

28 de mayo de 2008

¹Fischer & Gilson S.A., Schiller 2307, La Reina. e-mail: fyg50@entelchile.cl

Índice

1. Introducción	1
2. Condiciones necesarias para la operación portuaria	3
3. Condiciones actuales del Puerto de Talcahuano	4
4. Restricciones a la integración en la Zona Central	5
5. La situación en la VIII Región	6
5.1. Competencia portuaria en la VIII Región	7
5.2. Capacidad portuaria en la región	9
5.3. Inversiones en Talcahuano	10
5.4. Generadores de Carga	11
6. Efectos de mantener restricciones a la integración	11
7. Conclusión: alternativas para Talcahuano	12

1. Introducción

Desde principios de los 90, el Estado ha concesionado obras de infraestructura a empresarios privados. El objetivo ha sido aumentar las inversiones y mejorar la eficiencia de la operación. El gobierno de principios de la década de los 90 descubrió que la infraestructura era el cuello de botella para el crecimiento del país. Aunque el Estado disponía de capacidad de financiamiento para invertir en nuevas obras, se tomó la decisión de someter los proyectos a un test de mercado, ya que el interés de los concesionarios en un proyecto es una señal del valor privado y por lo tanto asegura un retorno social positivo.¹ Asimismo, al integrar la construcción con la operación y mantención del proyecto, el concesionario diseñaría un proyecto cuyos estándares de calidad serían eficientes. Como contrapartida, el concesionario recibe el ingreso por tarifas (peajes o tarifas por servicios portuarios o de otro tipo). El gobierno comenzó licitando carreteras y aeropuertos, para luego abordar las concesiones de puertos. En el caso de los puertos, existían dos preocupaciones principales: primero, que los puertos realizaran las inversiones necesarias para aumentar la velocidad de transferencia, lo que reduciría el costo del transporte internacional de mercancías, y que estos menores costos se traspasaran a los usuarios mediante tarifas bajas. Esto se consiguió mediante licitaciones de las concesiones de frentes de atraque a un monooperador, en la que se fijaba la tarifa por los servicios portuarios y la variable de licitación era el precio por la concesión del puerto. La concesión a un monooperador permite una mejor coordinación de actividades e internaliza los beneficios de las inversiones del concesionario, lo cual parece haber sido una de las limitantes a la inversión en la etapa en que los frentes de atraque tenían multioperadores.

La segunda preocupación es que el concesionario, que está regulado por las tarifas máximas que ofreció en el proceso de licitación, podría intentar obtener rentas en el mercado no-portuario. En Chile no abundan las bahías naturales aptas para construir puertos, especialmente en la zona central (cercana a Santiago), sin grandes inversiones en protección. A menos que se tomen resguardos, quien tiene el control de un frente de atraque dispone de cierto poder monopólico. Por ejemplo, si una naviera relacionada al concesionario del frente de atraque recibiera mejor servicio, o el servicio a las otras navieras es de baja calidad, es posible que el único naviero que pueda operar con el frente de atraque concesionado sea la empresa relacionada, la que puede entonces utilizar su poder de mercado para elevar sus tarifas, generando rentas monopólicas. Para evitar esta posibilidad, la ley establece que cuando se ofrece la concesión a un monooperador, se debe consultar a la Comisión Preventiva sobre si es necesario establecer restricciones de integración horizontal o vertical a los concesionarios.

¹Si no hay externalidades negativas asociadas al proyecto.

En dos casos, la Comisión Preventiva ha establecido prevenciones que limitan la integración horizontal y vertical de los concesionarios de frentes de atraque. Estas restricciones fueron necesarias para reducir la posibilidad de monopolización de los frentes de atraque. Sin embargo, la Comisión Preventiva ha sido clara en sus dictámenes en que las restricciones no se han impuesto *per se*, es decir, de acuerdo a una regla rígida que debe seguirse en todas las circunstancias, sino que siguiendo una regla de la razón (*rule of reason*), que sopesa ventajas y desventajas de las limitaciones a la integración.² Esto es razonable, pues la integración, particularmente en el caso de integración vertical, puede ofrecer beneficios que deben considerarse al evaluar si debe ser limitada. Por ejemplo, la integración entre una naviera, el concesionario del frente de atraque y un transportista podría facilitar la contratación de los servicios, ya que solo sería necesario negociar con una empresa, la que además es responsable de todo el proceso de transporte y transferencia. Es decir, sólo después de una evaluación cuidadosa del peligro de monopolización y los costos asociados, y de los beneficios de la integración, la Comisión Preventiva decide establecer las limitaciones.³

Esta presentación evaluará si los argumentos utilizados para imponer restricciones verticales y horizontales en las licitaciones anteriores son aplicables al caso de la licitación por el Puerto de Talcahuano.

El esquema de análisis es el siguiente: primero se examinan las condiciones, tanto geográficas como de equipamiento, necesarias para la operación de un puerto. Segundo, se estudian las características actuales del Puerto de Talcahuano. Luego se estudian las razones utilizadas para imponer restricciones a la integración vertical y horizontal en los puertos de la zona central. En cuarto lugar, se muestra que en el caso del Puerto de Talcahuano, estos motivos son menos importantes. Por último, se muestra que si se mantienen restricciones a la integración similares a las del Dictamen 1.045 u otros, se tendrían efectos negativos, considerando que su alzamiento tendría pocos efectos sobre el grado de competencia, y por otro lado, esas restricciones hacen más improbable que el puerto pueda concesionarse o que si esto ocurre, habrán pocos participantes en la licitación. Por lo tanto, se concluye que, en este caso particular, el balance de los beneficios y costos de las restricciones hace necesario levantar las restricciones, ya que aumenta la competencia *ex ante* por la concesión del puerto y tiene efectos limitados sobre la competencia en la Región.

²En particular, la Comisión se comprometió a revisar las restricciones luego de cinco años.

³Ver, por ejemplo, Engel, Fischer y Galetovic (2004).

2. Condiciones necesarias para la operación portuaria

Un puerto puede definirse como el nexo (*nexus*) en el que se produce la transferencia entre dos formas de transporte, terrestre y marítimo.⁴ En los puertos modernos existen *frentes de atraque* que corresponden a unidades autosuficientes al interior del puerto que pueden realizar todas las actividades portuarias. Los puertos chilenos son relativamente pequeños, ya que los mayores puertos, Valparaíso y San Antonio, tienen dos frentes de atraque, en cada uno de los cuales el frente no concesionado tiene restricciones para el emplazamiento de grúas de pórtico (de la más alta velocidad). En un espacio de alrededor de 150km a la redonda de estos dos puertos se produce más del 60% del producto del país, y en especial la mayor parte del tráfico de contenedores. En esta zona hay pocas posibilidades de construir nuevos puertos dedicados a carga general (a diferencia de puertos graneleros), debido a la necesidad de establecer protecciones contra el oleaje.⁵ Incluso el Puerto de Ventanas necesitaría obras importantes antes de poder ser utilizado para competir en carga general.

Un frente de atraque está compuesto de varias partes:

Zona de atraque Está constituida por el muelle, que determina el calado y el número y la eslora (longitud) de los buques que pueden ser atendidos.

Zona de transferencia Adyacente a la zona de atraque, también llamado delantal, es la zona donde se instalan las grúas y se realiza la estiba y desestiba así como el desalojo de la carga hacia la zona de respaldo.

Zona de respaldo Adyacente a la anterior, se divide en áreas de acopio, circulación y almacenaje.

Un frente de atraque requiere que todas estas componentes tengan las dimensiones adecuadas y que estén en buen estado para poder operar eficientemente. En muchos casos de frentes de atraque chilenos, las zonas de respaldo están muy limitadas en su área, lo que eleva los costos del puerto, o tienen malos accesos. Esto significa, por ejemplo, que en zonas de acantilados es imposible establecer un puerto eficiente, incluso si se dispusiera de mares abrigados, ya que no existe espacio para desarrollar las zonas de respaldo.

⁴Aunque en el puerto también se produce el transbordo de carga hacia naves de cabotaje.

⁵Carga *a granel* es aquella que no está contenida en un envase. Carga *general* es aquella carga que no es de granel, y representa la que tiene un mayor valor para el puerto. Puede dividirse en carga *fraccionada* (incluyendo palletizada) y carga en *contenedores*.

3. Condiciones actuales del Puerto de Talcahuano

El Puerto de Talcahuano tiene varias ventajas naturales. Se encuentra en una bahía natural de grandes dimensiones, protegida por la isla Quiriquina, que funciona como una obra de protección, lo que le otorga aguas razonablemente tranquilas. Tiene un área de respaldo relativamente pequeña, con un área de 9,2 hectáreas. Su ubicación cercana a la tercera ciudad más importante del país es relevante, aunque dado que el comercio que pasa por los puertos en las regiones colindantes tiene un origen agrícola o forestal y por lo tanto disperso (a diferencia de exportaciones de manufacturas, por ejemplo) en la región, su ubicación no es buena ya que tiene difíciles accesos.

El puerto tiene otros inconvenientes. El área de respaldo tiene gran parte de sus pavimentos en malas condiciones y tiene en el medio una bodega de construcción pesada, en malas condiciones y con dimensiones inadecuadas para la operación de equipos mecanizados, además de obstaculizar el desplazamiento de equipos. El muelle tiene dos sitios de atraque, uno de los cuales está inutilizable, a excepción de su uso en la descarga de naves pesqueras. El otro sitio de atraque está en condiciones operativas, pero sus dimensiones son algo reducidas (156 metros) lo que permite sólo el atraque de buques con menos de 185 metros de eslora (usando boyas), algo reducido para las naves de tamaño eficientes actuales. La longitud de su sitio es uno de los motivos por lo que las navieras están abandonando el puerto. Además, la profundidad es baja y no es posible dragar para aumentar la profundidad sin socavar el sitio de atraque. El puerto no dispone de grúas, y es probable que no se puedan instalar grúas eficientes, ya que por su peso, esto requeriría fuertes inversiones en el delantal del único sitio disponible.

El problema más importante del puerto, sin embargo, es que dispone de sólo un sitio de atraque. Al disponer de un solo sitio, es imposible garantizar a una naviera que el sitio va a estar desocupado, por lo que no se pueden vender servicios a líneas navieras establecidas.⁶ Aunque existen planes para la reparación del segundo sitio, su costo es bastante elevado. Un estudio preliminar desarrollado por terceros plantea dos alternativas de desarrollo del puerto que mejoran y alargan el primer sitio de atraque y recuperan el segundo sitio, además de mejorar los pavimentos, dragar más profundamente el fondo marino y eliminar la bodega actualmente emplazada en el centro de la plataforma. El costo estimado de la alternativa más barata es superior a los US\$14MM.

Si no se invierte para aumentar el número de sitios de atraque operativos (como en el proyecto preliminar, ya mencionado, de un tercero), la única posibilidad para la continua operación del puerto es su asociación con otro puerto de la región, de manera que el único

⁶Las Naciones Unidas (*Manual de desarrollo portuario para países en desarrollo*), recomiendan que la tasa de ocupación de un puerto con un solo sitio sea de solo 40% para evitar la congestión.

sitio del puerto sea un complemento a los sitios del otro puerto regional, que le permita mejorar sus operaciones. La Empresa Portuaria de Talcahuano-San Vicente genera recursos que en principio le permitirían realizar las inversiones para recuperar y mejorar las condiciones del puerto. Sin embargo, estos recursos están destinados a los fondos generales de la Nación, por lo que la Empresa no dispone de ellos, sino que los debe incorporar a un proyecto de inversión que debe ser evaluado en el proceso presupuestario y escapa a la decisión de la Empresa. Pero aún si fuera aprobado el presupuesto del proyecto de expansión, enfrenta el problema del contrato con el concesionario del Puerto de San Vicente. Este contrato (similar al de otros contratos de concesión) podría interpretarse como limitando la capacidad de la empresa portuaria de realizar inversiones que aumenten la capacidad del puerto, por lo que la empresa portuaria solo realiza trabajos de mantención en el puerto. El problema es que esto significa mantener el puerto en el estado actual. En este estado, las nuevas naves tienden a desplazarse hacia otros puertos, ya que las dimensiones del único sitio, las restricciones de eslora y la existencia de un único sitio no lo hacen un puerto competitivo. Es decir, el puerto tendería a morir.

4. Restricciones a la integración en la Zona Central

En el caso de los Puertos de Valparaíso y San Antonio, la única competencia es el Puerto de Ventanas, casi totalmente especializado en cargas de granel. Aunque está equipado para recibir carga general, no ha operado con contenedores en los últimos años, y sus equipos no permiten que compita en forma importante con los dos puertos principales de la zona. Por lo tanto, la carga general de la región, lejos la más importante del país, es embarcada o desembarcada por estos dos puertos, sin que existan alternativas relevantes. Cada uno de los dos puertos principales es irremplazable en un plazo relativamente largo, ya que no existen alternativas viables, salvo el Puerto de Ventanas, el que requeriría inversiones cuantiosas en protección, en equipos y en sitios para poder ser una alternativa en carga general.

Consideremos, en el escenario de la zona central, el efecto de una mayor concentración en los terminales que pueden operar con carga general. Si se fusionaran los frentes de atraque concesionados, el grado de concentración aumentaría violentamente. Es por eso que se impusieron reglas en contra de la integración horizontal. Las reglas de integración vertical se impusieron para limitar la posibilidad de monopolizar el frente de atraque concesionado al ofrecer peor servicio a la competencia. Es importante observar que este comportamiento solo puede ser efectivo para el monopolio si las navieras no tienen alternativas portuarias (o la alternativa puede actuar de la misma manera), es decir, cuando la capacidad portuaria está concentrada y no hay posibilidades de expandir los puertos. El efecto de las restricciones

impuestas por la Comisión Preventiva sobre la eficiencia portuaria parece haber sido mínimo, ya que la eficiencia de los puertos en las zona central ha aumentado sustancialmente.

El otro punto importante es la generación de la carga. En la zona central, la generación de carga, tanto de exportación como de importación, proviene de una gran cantidad de exportadores pequeños, que no tienen capacidad de negociación frente a navieras integradas con puertos cartelizados. Este peligro fue una de las razones principales para imponer restricciones a la integración horizontal y vertical en la V región.

5. La situación en la VIII Región

En esta sección se describe la situación de competencia en la VIII Región y los motivos por los cuales las restricciones a la integración vertical y horizontal no son relevantes para una eventual licitación del Puerto de Talcahuano.

Cuadro 1: Carga por los puertos de uso público de la VIII Región

Carga	Talcahuano	San Vicente	Lirquen	Penco	Coronel	Jureles	Puchoco
Total	208.878	1.807.393	1.623.545	156.086	1070.324	326.603	355.318
Porcentaje (%)	3,8	32,6	29,3	2,8	19,3	5,9	6,4

Fuente: Empresa Portuaria San Vicente-Talcahuano, a Septiembre 2002.

Desde el punto de vista de la carga total, no es necesario imponer restricciones horizontales en la licitación del Puerto de Talcahuano. Esto se debe a que el puerto representa menos del 4% de la carga en una zona en la que el grado de concentración es bajo, como se observa en el cuadro 1. El caso potencialmente más preocupante es el de la carga en contenedores, ya que como se muestra en la sección 5.1, la concentración en la carga de contenedores es importante y el aumento en la concentración puede ser sustancial. Si examinamos la evolución del movimiento de contenedores por Talcahuano (ver cuadro 2), se observa que el número de Teus por Talcahuano iban en rápido decrecimiento hasta llegar al año 1999 en que solo transfirió un 3% de la carga total transportada en contenedores.⁷ En esas condiciones era claro que el puerto estaba muriendo para contenedores y que su fusión con cualquier puerto de la Región no afectaría la competencia regional.

En el año 2000, sin embargo, luego de la concesión de San Vicente, la participación de Talcahuano aumentó a 15%, un nivel de participación que se mantuvo casi intacto al año siguiente. Existen dos posibles interpretaciones para este fenómeno. Primero, puede ser que San Vicente, como frente de atraque concesionado, discrimine a las navieras no asociadas

⁷Teus (o *twenty foot equivalent unit*) es la unidad de medida de la carga en contenedores.

Cuadro 2: Movimiento regional, TEUS

	THNO		SVTE		Lirquén		Coronel		Total	
	Teus	%	Teus	%	Teus	%	Teus	%	Teus	%
1997	29.685	21,1	48.604	34,6	61.091	43,5	1.146	0,8	140.526	100,0
1998	12.951	8,5	53.210	35,0	85.381	56,2	369	0,2	151.911	100,0
1999	7.087	3,4	110.784	52,9	90.506	43,3	851	0,4	209.228	100,0
2000	37.955	15,1	146.556	58,5	66.035	26,3	180	0,1	250.726	100,0
2001	39.811	14,2	168.340	59,9	72.341	25,8	339	0,1	280.831	100,0
2002	18.241	7,9	132.092	57,3	77.446	33,6	2.610	1,1	230.389	100,0

Fuente: Empresa Portuaria San Vicente-Talcahuano, a Septiembre 2002.

a SAAM, por lo que éstas se ven obligadas a migrar a otros puertos de la Región. En tal caso se justificaría imponer restricciones a la integración horizontal, ante la posibilidad que SAAM adquiera el Puerto de Talcahuano y las navieras que usan el puerto deban abandonar la región u operar con la única alternativa viable, el Puerto de Lirquén. Una segunda hipótesis es que cuando los multioperadores portuarios debieron abandonar el Puerto de San Vicente luego de la licitación a un monooperador, se llevaron las navieras que eran sus clientes. Esta explicación parece ser la más razonable dada la observación que en los primeros nueve meses de 2002, los Teus por Talcahuano han caído a menos de la mitad del año anterior, a medida que las navieras descubren que Talcahuano es excesivamente ineficiente y abandonan el puerto por San Vicente o Lirquén. Esto explica que la participación de Talcahuano haya caído a menos de un 8% de los Teus en la región, retomando la tendencia existente antes de la concesión del Puerto de San Vicente.

5.1. Competencia portuaria en la VIII Región

A diferencia de la zona central, cercana a Santiago, existe una variedad de puertos en la zona de Concepción. Estos puertos van desde puertos graneleros puros (Penco, Jueles y Puchoco) hasta puertos como los de San Vicente, Lirquén, Coronel y Talcahuano, con una tendencia a especializarse en carga general.⁸ Las distancias entre ellos son pequeñas, por lo que pueden considerarse frentes de atraque independientes en un gran puerto regional. En el año 2001, el puerto con mayor participación en la carga regional –San Vicente– tenía un 33.5% (32,6% de enero a septiembre del 2002) de la carga general, ver cuadro 1.

A menudo se usa el índice de concentración de Herfindahl para estudiar la concentración en un mercado. Mayores valores de este índice indican más concentración.⁹ Valores muy

⁸El problema de competencia portuaria se reduce a la carga general, ya que el costo de instalar puertos graneleros es relativamente pequeño.

⁹El índice de Herfindahl se define como la suma de los cuadrados de las participaciones de mercado de todas

Cuadro 3: Índice de Herfindahl para algunas industrias

Sector	Índice \mathcal{H}	Año
Carga puertos VIII Región	2.387	Acc. Julio 2002
Generación eléctrica SIC	3.765	Dic. 2000
LD internacional	2.098	1998
LD Nacional	3.108	1997
Telefonía móvil	2.957	2001
Teus puertos VIII Región	4.481	Acc. Sept. 2002

Fuente: Cálculos propios en base a información de la Empresa Portuaria, CNE y Subtel.

altos de este índice a menudo están asociados a mercados poco competitivos. El índice de concentración de *Herfindahl* de carga general en la VIII Región no es sensiblemente mayor que el de otros sectores generalmente considerados competitivos, algunos de ellos extremadamente competitivos, como se muestra en el cuadro 3.¹⁰ La concentración en la carga de contenedores es bastante más alta, como se muestra en el mismo cuadro y por lo tanto es la materia más preocupante desde el punto de vista de competencia.

Cuadro 4: Aumento de la concentración producto de la fusión Talcahuano – San Vicente

Tipo de carga	Nuevo índice \mathcal{H}	Cambio \mathcal{H}	Año
Carga total	2.645	400	2001
Carga total	2.632	245	Julio 2002
Carga general	2.970	400	2001
Contenedores	5.389	907	Sept. 2002

Fuente: Cálculos del autor.

El cuadro 4 muestra el cambio en la concentración, medido en términos del índice de Herfindahl, considerando el caso con mayor concentración: la compra de Talcahuano por el concesionario de San Vicente. En este caso, la concentración no aumenta sustancialmente en el caso de carga total, pues el Puerto de Talcahuano tiene poca importancia en el total de carga general que es embarcado o desembarcado en la VIII Región. Incluso si consideramos carga general, que representa el 50% de la carga, vemos que el aumento de la concentración la deja a niveles que no son demasiado diferentes de los de la telefonía de larga distancia.¹¹ las firmas que operan en el mercado.

¹⁰Los valores chilenos para los índices de Herfindahl de industrias son bastante elevados para los EE.UU., que es una economía con un grado de concentración promedio bastante menor.

¹¹Los moderados niveles de concentración no cambian sustancialmente si se considera, por ejemplo, la concen-

Sin embargo, si el análisis se concentra solamente en el caso de contenedores, que ya tenían altos índices de concentración, hay un incremento mayor en el índice de Herfindahl, que llega a niveles elevados, lo que normalmente sería una señal preocupante.

5.2. Capacidad portuaria en la región

La importancia de la concentración de los operadores como indicador de la posibilidad de conducta anticompetitiva es mayor si la capacidad existente está limitada. De acuerdo a un estudio de la demanda por servicios portuarios realizado en 1998 por la Universidad Católica de Concepción, la demanda en su escenario optimista para el año 2001 era de 10,67 millones de toneladas, lo que se compara extremadamente bien con la demanda real de 10,72 millones de toneladas. Si la capacidad predictiva del modelo se mantiene, el nivel de carga del año 2020 para la Región es de casi 15 millones de toneladas, un aumento de menos de 50% en 20 años. Por lo tanto, la demanda por carga no parece crecer a una tasa elevada en la Región. Asimismo, el modelo optimista suponía que se movilizarían 2,04 millones de toneladas mediante contenedores el año 2001, y se movilizaron 2,09 millones de toneladas, lo que es un buen nivel de predicción a tres años del año base de la proyección. Usando las proyecciones del estudio para el año 2020, se tendría que aproximadamente seis millones de toneladas serían movilizadas ese año mediante contenedores, lo que representa un poco más del 40% de la carga.

Cuadro 5: Tasa de ocupación

Puerto	% Ocupación ¹	Recomendación UN ² %
Talcahuano	25	40
San Vicente	65	55
Lirquén ³	47	60
Coronel	55	55

Fuente: Datos de horas de ocupación portuaria suministrados por Emport. San Vicente/Talcahuano.

¹ Cifras enero Junio 2002. La ocupación se obtiene al dividir las horas efectivamente utilizadas por el producto del número de sitios y el número de horas hasta junio, considerando un factor de disponibilidad de 95% para cada sitio, y una jornada de trabajo de 22,5 horas.

² *Manual de desarrollo portuario para países en desarrollo*, Naciones Unidas.

³: Sólo se han considerado los 4 mejores sitios en Lirquén, que dispone de 5 sitios operacionales.

La tasa de ocupación apropiada depende del número de sitios en el puerto. Los Puertos de Coronel y San Vicente están operando en buenas condiciones de ocupación, como se observa en el cuadro 5, pero el Puerto de Lirquén tiene capacidad disponible.

tración de exportaciones por valor.

Es decir, el aumento en el volumen exportable es relativamente pequeño en relación a la capacidad existente. Más aún, existen proyectos ya evaluados para expandir los puertos de Coronel y de Lirquén (que acaba de terminar un proceso de expansión –especialmente en el sector contenedores y contenedores refrigerados– bastante importante), además de las ampliaciones que se están realizando en el frente de atraque concesionado de San Vicente. Estos proyectos parecen requerir menos inversiones que las necesarias para dejar el Puerto de Talcahuano en estado operativo (con dos sitios de atraque), por lo que no parecen existir restricciones importantes de capacidad en la Región que harían rentable invertir decenas de millones de dólares en Talcahuano para dejarlo en buenas condiciones, al menos por ahora. Sin embargo, existe la posibilidad que, por razones estratégicas, existan operadores portuarios que estén interesados en realizar las inversiones, especialmente si no disponen de puertos.

El punto importante es en caso que un puerto regional concesione Talcahuano, las posibilidades de expansión de los restantes puertos implican que la mayor concentración de capacidad de transferencia no es demasiado preocupante.

5.3. Inversiones en Talcahuano

Actualmente Talcahuano tiene solo un sitio de atraque en condiciones operativas. El problema es que una empresa portuaria independiente no puede operar con solo un frente de atraque, debido a que no puede asegurar que el frente estará disponible con anticipación.¹² Por lo tanto, un licitante independiente de las demás empresas portuarias de la Región debe reconstruir el segundo frente de atraque y realizar algunas otras mejoras, como dragar, construir bodegas, demoler las antiguas bodegas, repavimentar, etc. El costo estimado en un estudio preliminar por un tercero es que la alternativa de menor costo tiene un valor de US\$14.2MM. El problema es que parece difícil hacer rentable ese proyecto considerando las ventajas de los otros puertos:

- Mejores sitios de respaldo y mejores accesos (los accesos a Talcahuano pasan por la ciudad del mismo nombre).
- Expansión de capacidad a menor o igual costo.

La Empresa Portuaria Talcahuano–San Vicente se ve enfrentada a riesgos legales (al cambiar las condiciones económicas del concesionario de San Vicente), si desea mejorar la capacidad de la infraestructura de Talcahuano, aunque puede mantenerla en su estado actual.

¹²En el pasado, Talcahuano se descongestionaba usando los servicios del Molo 500 de la Armada Nacional para servir como segundo frente de atraque. Esto ya no es posible, pues fue considerado competencia desleal por San Vicente.

Esto significa que a pesar que Talcahuano es un puerto con buenas condiciones naturales, una serie de restricciones limitan su capacidad para convertirse en un puerto operativo independiente. En las condiciones actuales, si no se concesiona el puerto, será cada vez más irrelevante, ya que la imposibilidad de invertir hará que, a medida que pasa el tiempo y los otros terminales de la Región mejoran sus instalaciones, cada vez menos barcos lo usarán, y el puerto podría morir.

5.4. Generadores de Carga

A diferencia de los puertos de la zona central, los generadores de carga en la zona están bastante concentrados. Celulosa Arauco exporta, por si sola, casi el 25% de la carga total en la Región y CMPC genera otro 15% del total regional. Ambas empresas dividen su carga entre los puertos y además, como carga representa todos los tipos, fraccionada, en contenedores, y a granel. Esto significa que, en caso de un intento de cartelización de los puertos de la Región, estas empresas tienen interés y poseen cierta capacidad para intentar romper el acuerdo. Nada similar ocurre en la zona central, donde no existen exportadores de esa magnitud.

6. Efectos de mantener restricciones a la integración

He argumentado que es necesario concesionar el puerto para que no se transforme en una operación irrelevante. >¿Qué empresas podrían estar interesadas? En primer lugar, si existen restricciones a la integración horizontal (y los operadores portuarios de la Región no pueden participar) debería ser una empresa relativamente grande, ya que son necesarias importantes inversiones antes de poder utilizarlo en forma independiente. Por otro lado, es un puerto relativamente pequeño aún incurriendo en inversiones importantes, por lo que difícilmente habrán grandes operadores internacionales interesados. La restricción horizontal elimina algunos de los operadores más importantes. Esto limita mucho las posibilidades de competencia, si es que la licitación no resulta desierta.

Respecto a la mantención de restricciones a la integración vertical, el argumento siempre ha sido subsidiario de la concentración horizontal. El argumento, descrito por ejemplo en Beard *et-al.* (2001) o Engel *et-al.* (2004) señala que cuando los precios de los servicios de una instalación esencial están regulados, el propietario de la facilidad esencial puede evadir la regulación de precios integrándose con un operador en el mercado aguas abajo. Para esto, basta con transformar al operador aguas abajo en un monopolio empeorando la calidad del servicio a la competencia. Al impedir la integración vertical, este tipo de maniobras se ve impedido. Por supuesto que la prohibición tiene el efecto de perder las ventajas de costos que se pueden derivar de la integración vertical, pero en algunos casos el temor a una posible

monopolización de los frentes de atraque justifica esta prevención.

Pero el argumento depende crucialmente del hecho que la competencia no disponga de alternativas (o que las alternativas puedan coludirse). Es decir, los problemas con la integración vertical aparecen en zonas en las que existen pocas alternativas de puertos. En una zona como la VIII Región, en la que existen varios puertos alternativos y el Puerto de Talcahuano no será, en el futuro previsible, un puerto dominante en la Región, esta restricción es una traba sin objetivo.

>Habría interés de los operadores portuarios regionales para participar en la licitación? Una ventaja de Talcahuano es que, su único sitio puede ser un complemento de los sitios que los otros operadores de carga general poseen. En particular, el concesionario de San Vicente podría estar interesado pues sus planes de inversión tienen el inconveniente de limitar la capacidad de su puerto para atender carga por un período más o menos largo.

7. Conclusión: alternativas para Talcahuano

En el esquema actual, Talcahuano es un puerto deteriorado, que no posee las condiciones para atender las naves que arriban a Chile sin grúas. El hecho que disponga de un solo sitio de atraque limita sus posibilidades de operar independientemente, ya que no puede asegurarle a las naves pertenecientes a líneas regulares que el sitio estará disponible cuando arriben. La empresa portuaria teme enfrentar problemas legales si intenta invertir en el puerto, profundizando el dragado del fondo marino, reparando el segundo sitio de atraque para naves, reparando el pavimento y despejando la bodega. La única alternativa para recuperar el puerto es traspasándolo al sector privado mediante una licitación. Por condiciones del contrato con el concesionario del Puerto de San Vicente, si esta licitación incorpora variables económicas, debe decidirse en base al mayor precio.

El problema para licitar el puerto es que éste requiere inversiones importantes para ser habilitado para operar en forma independiente. Estas inversiones son poco rentables para la mayoría de las empresas potencialmente interesadas, dado que existen otros puertos que pueden expandir su capacidad fácilmente, por lo que no es claro que pueda conseguir la carga necesaria para rentabilizar el proyecto. La excepción podría ser un operador portuario que no dispone de frentes de atraque y que por lo tanto estaría interesado en invertir por razones estratégicas. Pero esta excepción enfrentaría poca competencia en la licitación si se mantuvieran las restricciones que impiden que los operadores existentes en la zona puedan participar. Estos operadores podrían estar interesados en participar en la licitación pues ellos no necesitan crear un frente de atraque independiente completo, sino que les bastaría con reparar el sitio actual para disponer de un sitio que complementa los que ahora poseen, con

una inversión bastante menor que en el caso anterior, pero más practicable.

Es decir, para que la licitación del Puerto de Talcahuano sea competitiva, es necesaria la participación de varios interesados. Si se mantienen las restricciones a la integración horizontal, los operadores regionales no podrán participar, y dado que el proyecto de inversión no es rentable, habrán pocos licitantes, lo que garantiza poca competencia *ex ante*. Por el contrario, si se levantan las restricciones, los operadores regionales tendrían una ventaja en el proceso de licitación, pues ellos necesitan solamente un frente operativo para que Talcahuano sea un activo interesante. En tal caso los operadores extra-regionales, que necesitan invertir para tener al menos dos sitios operativos, no podrían competir. Por lo tanto, para asegurar una licitación competitiva, es necesario introducir en las bases de licitación requisitos de inversión que iguallen las condiciones de los participantes en una licitación por precio. Estos requisitos consistirían en estándares de diseño para los dos sitios de atraque y en estándares de servicio (velocidad de transferencia y otros indicadores de calidad de servicio). En todo caso, después de alzadas las restricciones de integración horizontal y vertical para el proceso de concesión del Puerto de Talcahuano, sería conveniente revisar los efectos sobre la competencia en la Región cinco años después de la firma del contrato, para determinar si hubieron efectos anticompetitivos.

Resumiendo, las alternativas son:

- Dejar el puerto en manos de la empresa portuaria, con la demanda por sus servicios cayendo rápidamente, lo que lo transformaría en un puerto irrelevante para la región. Es probable que hayan dificultades legales con el concesionario del Puerto de San Vicente si se aumenta la capacidad del puerto mientras continúe en manos del Estado.
- Licitación del puerto manteniendo las restricciones a la integración horizontal (y vertical), lo que elimina la participación de las empresas portuarias privadas de la región y casi asegura una licitación con muy pocos participantes y por lo tanto, poca competencia.
- Eliminar, para este proceso, las restricciones a la integración horizontal y vertical, introduciendo requisitos de inversión, lo que haría más competitiva la licitación por el Puerto de Talcahuano. Si ganara uno de los operadores regionales, la concentración del movimiento de carga regional aumentaría, pero no de manera de reducir la competencia en la Región. Si el puerto lo obtuviera otro operador, la competencia por carga se haría más intensa de lo que es actualmente.

Una evaluación de cada caso muestra que la mejor opción es la de permitir la participación de los operadores regionales sin restricciones horizontales ni verticales, en una licitación sujeta a requisitos de inversión que establecen estándares de servicio y de diseño.

Referencias

- Beard, T. R., Kaserman, D. L. y Mayo, J. W. (2001). Regulation, vertical integration and antitrust. *Journal of Industrial Economics*, 49(3), 319-333.
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. (2004). How to auction an essential facility when underhand agreements are possible. *Journal of Industrial Economics*, LII(3), 427-455.