

Comentarios a la evaluación de las condiciones de competencia en el servicio de transbordo de contenedores propuesta por el regulador en la revisión de oficio del factor de productividad del Terminal Norte Multipropósito para el quinquenio 2021 – 2026

Informe final

Presentado para



Elaborado por:



15 de abril, 2021

Este estudio refleja la mejor opinión de APOYO Consultoría, con la información disponible a la fecha, respecto del tema en cuestión; por lo que en concordancia con el código de ética del Grupo APOYO constituye una opinión independiente y no condicionada por el contratante.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Listado de acrónimos y siglas | 3 |
| 1. Introducción | 4 |
| 2. Argumentos expuestos en la propuesta de la GRE..... | 6 |
| 2.1. Sobre la delimitación del mercado geográfico..... | 6 |
| 2.2. Sobre las condiciones de competencia..... | 9 |
| 3. Opinión económica de APOYO Consultoría..... | 12 |
| 3.1. Sobre el marco teórico para la delimitación del mercado geográfico..... | 13 |
| 3.2. Sobre la especificidad del concepto de mercado relevante..... | 16 |
| 3.3. Condiciones de competencia en el mercado relevante | 20 |
| 4. Conclusiones | 22 |
| Bibliografía..... | 24 |

Listado de acrónimos y siglas

| | |
|---------|--|
| APMTC | APM Terminals Callao S. A |
| COAS | Costa Oeste de América del Sur |
| DPWC | Dubai Ports World Callao |
| FNE | Fiscalía Nacional Económica |
| GRE | Gerencia de Regulación y Estudios Económicos |
| HKCC | Comisión de competencia de Hong Kong |
| LRCA | Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas |
| Ositran | Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público |
| TNM | Terminal Norte Multipropósito |
| TMS | Terminal Muelle Sur |
| TPC | Terminal Portuario del Callao |

1. Introducción

El 22 de octubre del 2020, el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran) aprobó el inicio del proceso de revisión de oficio del factor de productividad aplicable a las tarifas máximas de diversos servicios ofrecidos en el Terminal Norte Multipropósito (TNM) del Terminal Portuario del Callao (TPC) para el período comprendido entre el 1 de julio del 2021 y el 30 de junio del 2026 (en adelante, el quinquenio 2021 – 2026).

Dicha resolución es complementada por el Informe Conjunto 133-2020-IC-OSITRAN (en adelante, el Informe Conjunto), que propone la inclusión del servicio de transbordo de contenedores dentro del proceso de revisión tarifaria. Según el mencionado informe, el mercado geográfico del servicio de transbordo de contenedores se limita al TPC y, en dicho mercado, no se evidencian condiciones de competencia.

El 9 de febrero del 2021, en el marco del presente proceso de revisión tarifaria, APOYO Consultoría remitió al Ositran un informe económico —elaborado por encargo de APMTC y, en adelante, el informe AC (2021b)—¹ en el que analiza las condiciones de competencia del servicio de transbordo de contenedores en el TPC. Las conclusiones de dicho informe son contrarias a las del Informe Conjunto: APOYO Consultoría considera que existe evidencia para desregular el servicio de transbordo (ver Tabla 1).

Tabla 1. Comparación entre las conclusiones del Informe Conjunto y las del informe AC (2021b) respecto del servicio de transbordo de contenedores

| Aspecto evaluado | Informe Conjunto | Informe AC (2021b) |
|---|---|---|
| Delimitación geográfica del mercado relevante | Se limita al TPC: Terminal Norte Multipropósito (operado por APMTC) y el Terminal Muelle Sur (DPWC). | El mercado es más amplio que el TPC y abarca, por lo menos, al puerto de Balboa (Panamá) y Cartagena (Colombia). |
| Evaluación de condiciones de competencia en el mercado relevante | No existen condiciones de competencia debido a: (i) las altas tasas de ocupación portuaria, y (ii) la integración vertical entre las navieras y los operadores portuarios. | Sí existen condiciones de competencia , debido a que: (i) los puertos fuera del TPC operan por debajo de su capacidad, y (ii) la integración vertical no limitaría la sustitución entre puertos. |
| Conclusión del informe | El servicio de transbordo de contenedores debe ser incluido en el proceso de revisión tarifaria . | Existe evidencia para iniciar la desregulación tarifaria del servicio de transbordo de contenedores. |

Fuente: Informe Conjunto, Informe AC (2021b). Elaboración: APOYO Consultoría.

¹ El informe AC (2021a) —que es materia de otro documento— aborda, principalmente, el cálculo del factor de productividad del TNM para el quinquenio 2021 – 2026.

El 9 de marzo del 2021, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos (GRE) del Ositran presentó su propuesta tarifaria para el TNM (en adelante, la propuesta de la GRE) para el presente procedimiento; en la cual ratifica la conclusión del Informe Conjunto. En este contexto, el presente informe tiene como objetivo evaluar los argumentos expuestos en la propuesta de la GRE y en qué medida dichos argumentos refutan las conclusiones expuestas en el informe AC (2021b).

Para ello, en primer lugar, se desarrollan los principales argumentos expuestos en la propuesta de la GRE (**sección 2**). Luego, se presenta la evaluación de APOYO Consultoría a dichos argumentos (**sección 3**) y, finalmente, se presentan las conclusiones del estudio (**sección 4**).

2. Argumentos expuestos en la propuesta de la GRE

En esta sección, se resumen los principales argumentos expuestos por la GRE que, a su criterio, justificarían la inclusión del servicio de transbordo de contenedores en el presente proceso de revisión tarifaria.

Dichos argumentos han sido agrupados en las dos categorías señaladas en la propuesta de la GRE: aquellos que respaldarían la delimitación del mercado geográfico (**sección 2.1**), y los que se relacionarían con la presunta inexistencia de condiciones de competencia en dicho mercado (**sección 2.2**).²

2.1. Sobre la delimitación del mercado geográfico

En el presente caso, la GRE ha ratificado la conclusión del Informe Conjunto en lo referente a la dimensión del mercado geográfico: en el servicio de transbordo de contenedores, el mercado se limita al TPC. Esto implica, según la GRE, que no existen puertos fuera del Callao que ejerzan presión competitiva sobre el TNM o el TMS.

La conclusión de la GRE se fundamenta en que considera que la existencia de restricciones técnicas o logísticas para las líneas navieras las motiva a elegir más de un puerto de transbordo para complementar sus servicios: un puerto de transbordo atiende a rutas comerciales que no son atendidos por otros.

Así, por ejemplo, la GRE indica que:

- Maersk utiliza al TPC para ofrecer servicios que conectan con el Asia, mientras que utiliza al puerto de Balboa para atender las rutas con origen y/o destino a Europa o EE. UU.³ Ello pese a que, según la propuesta de la GRE, los itinerarios de Maersk señalan que Balboa es su único puerto de transbordo.⁴
- Hapag-Lloyd utiliza el TPC principalmente para trasladar contenedores de transbordo entre la COAS y Europa, pero utiliza otros puertos para conectar la carga con el Asia.⁵

Para desarrollar su evaluación, la GRE parte, principalmente, de tres premisas. La **primera premisa** justifica —en línea con el Informe Conjunto— que es factible acotar el mercado relevante a aquellos puertos que concentran los mayores niveles de demanda del servicio evaluado. La GRE señala que esta aproximación está respaldada por el concepto de las preferencias de los consumidores, consignado en la Ley de Represión

² En esta sección no se ahonda en los argumentos de la GRE que, en opinión de APOYO Consultoría, no son cruciales para delimitar el mercado geográfico en el presente caso —como las referencias bibliográficas sobre la existencia de puertos de transbordo en la COAS y los precedentes internacionales—. La exclusión de estos argumentos en el presente informe no implica que APOYO Consultoría concuerde con ellos.

³ Fuente: ¶138 – 139 del informe de la GRE.

⁴ Fuente: ¶132 del informe de la GRE.

⁵ Fuente: ¶140 – 143 del informe de la GRE.

de Conductas Anticompetitivas (LRCA).⁶ Por tal motivo, la GRE señala que, en su opinión, APOYO Consultoría desconoce el rol de las preferencias de los consumidores en la delimitación del mercado relevante.

*Adicionalmente, el Concesionario señala que utilizar la información de los volúmenes altos en la demanda del servicio de transbordo en el TPC, no sería motivo suficiente para delimitar el mercado geográfico en el TPC [...] Al respecto, es importante precisar que para **la determinación del mercado relevante la Autoridad de Competencia toma en cuenta como información importante las preferencias de los usuarios, tal como señala el Decreto Legislativo 1034 [...]** En tal sentido, a diferencia de lo que señala el Concesionario, **las preferencias de los usuarios o consumidores (líneas navieras) son un elemento que debe ser tomado en cuenta para la determinación del mercado relevante.***

Énfasis agregado es nuestro.

Fuente: ¶112 – 114 de la propuesta de la GRE.

La **segunda premisa** corresponde al análisis de las rutas comerciales. En línea con la propuesta del informe AC (2021b), la GRE reconoce la existencia de dos tipos de rutas. Uno de los tipos de rutas se asocia con las rutas alimentadoras⁷ (de alcance regional) y, en el caso en cuestión, sirven para cubrir principalmente a los puertos chilenos que no son incluidos dentro de las rutas intercontinentales⁸ de las líneas navieras (ver Figura 1).

⁶ Decreto Supremo 030-2019-PCM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (aprobada mediante el Decreto Legislativo 1034 y modificada por los decretos legislativos 1205 y 1396).

⁷ Fuente: ¶120 – 122 del informe de la GRE.

⁸ En el informe AC (2021b), estas rutas son denominadas troncales. Para fines del presente informe, los conceptos de rutas troncales o intercontinentales se utilizan de forma unívoca.

Figura 1. Resumen presentado en la propuesta de la GRE de los puertos que conforman algunas de las rutas alimentadoras

| Naviera | Servicio | Balboa (PA) | Cartagena (COL) | TPC (PE) | Arica (CHI) | Iquique (CHI) | San Antonio (CHI) | San Vicente (CHI) |
|-------------|------------------------------|-------------|-----------------|----------|-------------|---------------|-------------------|-------------------|
| Hapag-Lloyd | Americas Service | | ● | ● | | | ● | ● |
| | WCSA Feeder 3 | | | ● | | | | ● |
| | Conosur | | | ● | ● | | ● | ● |
| | ASW | | | ● | | ● | | |
| Maersk | WCSA-N | | | ● | | | ● | ● |
| | Atacama Feeder ^{1/} | ● | | ● | ● | ● | | |
| CMA-CGM | Inca Shuttle | | | ● | ● | ● | | |
| Cosco | East Pacific Feeder | | | ● | | ● | | |
| MSC | Llama Service | | | ● | ● | | | |
| APL | Intra WCSA Feeder | | | ● | ● | ● | | |
| Evergreen | PWS ^{2/} | ● | | ● | | ● | ● | |

● Puerto de transbordo ● Puerto alimentador

Nota: Corresponde a una muestra del Cuadro 1 presentado en la propuesta de la GRE. PA = Panamá; COL = Colombia; PE = Perú; CHI = Chile. 1/ Corresponde al servicio Atacama Feeder Roundtrip. 2/ Actualmente, existe el servicio PSA. Sin embargo, se está considerando el servicio PSW toda vez que está dentro del período analizado. Fuente: ¶123 de la propuesta de la GRE. Elaboración: APOYO Consultoría.

A partir de lo anterior, la GRE concluye que la delimitación del mercado geográfico relevante implica una evaluación de la magnitud correspondiente a la medida en que las líneas navieras pueden reemplazar el servicio de transbordo de contenedores del TPC por el de otro puerto de transbordo para atender a los puertos alimentadores chilenos. Esta noción, que no fue evidenciada en el Informe Conjunto, también ha sido descrita en el informe AC (2021b). En concreto, la GRE señala lo siguiente:

*En tal sentido, desde la perspectiva de la demanda, para la determinación del mercado geográfico relevante es importante identificar **cómo las líneas navieras pueden reemplazar o sustituir el servicio de transbordo que demandan en el TPC por otro terminal portuario y seguir cubriendo, al menos en las mismas condiciones, a los puertos chilenos.***

Énfasis agregado es nuestro.

Fuente: ¶126 de la propuesta de la GRE.

En esta línea, la GRE enfatiza, exclusivamente a partir de la información de itinerarios, que MSC y CMA-CGM sólo ofrecen el servicio de transbordo en el TPC para atender la carga con origen/destino en Iquique (en el caso de CMA-CGM) o Arica (en el caso de ambas). Ello a pesar de que, según la GRE, las dos líneas navieras cuentan también con servicios intercontinentales que cruzan Balboa o Cartagena.⁹

Finalmente, la **tercera premisa** corresponde al rol de algunos atributos en la elección de los puertos de transbordo por parte de las líneas navieras. La GRE considera que, en el

⁹ Fuente: ¶127 – 128 del informe de la GRE.

marco de su análisis, es pertinente identificar las razones por las cuales una línea naviera elige uno o más puertos de transbordo.¹⁰

La GRE, al identificar que existen líneas navieras que utilizan más de un puerto para ejecutar sus servicios de transbordo de contenedores, considera que ello se puede deber a que existiría una relación de complementariedad entre los puertos.

Una explicación razonable sobre el respecto [por qué Maersk tiene como puerto de transbordo a Balboa] es que los diferentes servicios o rutas que son determinadas o planificadas por las líneas navieras, si bien son fijas, en la práctica se complementan para ofrecer a los demandantes del servicio de transporte marítimo de carga en mejor tiempo de tránsito de origen y destino, de tal manera que las líneas navieras puedan ser más competitivas.

Énfasis agregado y texto entre corchetes son nuestros.

Fuente: ¶133 de la propuesta de la GRE.

Si bien no se identifica una referencia explícita al respecto, se entiende que dicha complementariedad se estaría manifestando entre servicios alimentadores. Asimismo, de la lectura de la propuesta de la GRE, se entiende que esta gerencia considera que el principal factor para la elección del puerto de transbordo se vincula con los tiempos de tránsito, lo cual es explícito en la evaluación del caso de Maersk.

De lo anterior, se puede afirmar que es más eficiente, en cuestión de tiempo, que la carga realice transbordo en el TPC y ahorrar los días que se demoraría de llevar el contenedor hasta el puerto de Balboa y recién realizar el transbordo en dicho puerto para conectarlo con la ruta AC 3 y, a partir de ello, trasladar la carga a los puertos asiáticos.

Énfasis agregado es nuestro.

Fuente: ¶138 de la propuesta de la GRE.

Según la GRE, el servicio de transbordo de contenedores desde Balboa con origen/destino en el Asia, demandado por Maersk, implicaría incrementar los tiempos de tránsito en cinco/seis días, en comparación al TPC. Por esta razón, la GRE considera razonable que el TPC sea el puerto de transbordo para conectar a los puertos chilenos con el Asia. Asimismo, en opinión de la mencionada gerencia, ello también sustentaría que Balboa sea utilizado por Maersk para conectar la carga de los puertos chilenos con EE. UU y Europa. Por lo tanto, según la gerencia, el TPC y Balboa no compiten entre sí, sino que tienen una relación de complementariedad.

2.2. Sobre las condiciones de competencia

La propuesta de la GRE también sostiene —al igual que el Informe Conjunto— que las restricciones de capacidad en el TPC, y la integración entre las líneas navieras y los operadores portuarios son dos factores que limitarían la competencia dentro del mercado

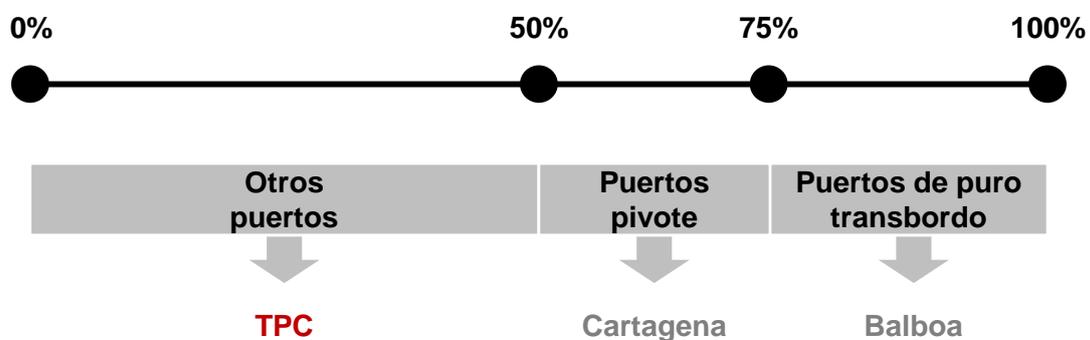
¹⁰ Fuente: ¶116 de la propuesta de la GRE.

relevante.¹¹ Ello debido a que circunscribe el mercado geográfico, y por ende el análisis, solo al TPC.

Adicionalmente, la propuesta de la GRE plantea dos argumentos adicionales que, a su criterio, ratificarían su posición en el sentido que no existen condiciones de competencia en el servicio de transbordo de contenedores en el TPC: la clasificación de los puertos y la evolución de los volúmenes de transbordo.

Sobre la **clasificación de los puertos**, la GRE señala que la literatura segmenta a los puertos en tres categorías, en función de la importancia del servicio de transbordo dentro de sus operaciones: puertos de puro transbordo, puertos pivote y el resto de los puertos (ver Figura 2).

Figura 2. Clasificación de los puertos, según sus niveles de transbordo
(Porcentaje del total de contenedores movilizados por puerto)



Fuente: ¶167 y Gráfico 2 de la propuesta de la GRE. Elaboración: APOYO Consultoría.

La GRE señala que el hecho de que la literatura plantee esta clasificación sería indicativo de que cada categoría constituye, en sí misma, un mercado relevante. De esta manera, según dicha gerencia, solo los puertos que forman parte de una categoría podrían ejercer una presión entre sí por los contenedores de transbordo de las líneas navieras.

*[...] Es importante rescatar que **la literatura económica realiza una clasificación de puertos de transbordo por el volumen de carga de transbordo que moviliza cada puerto. En ese sentido, es razonable esperar que puertos que pertenecen a un mismo nivel de transbordo formen parte de un mismo mercado relevante o puedan competir en un mismo mercado [...].***

Énfasis agregado es nuestro.

Fuente: ¶168 de la propuesta de la GRE.

En cuanto a la **evolución de los volúmenes de transbordo**, la GRE propone evaluar la correlación entre cantidades (número de contenedores de transbordo) como una forma de entender si el TPC forma parte del mercado relevante al que pertenecen otros puertos. Según la GRE, una correlación negativa entre los volúmenes de transbordo de

¹¹ Fuente: ¶165 de la propuesta de la GRE.

contenedores de dos puertos indicaría que ambos pertenecen a un mismo mercado relevante.

A partir de la evaluación presentada en su propuesta, la GRE concluye que el análisis de correlaciones no permite establecer que el puerto de Balboa y el TPC forman parte de un mismo mercado relevante. Por el contrario, en opinión de la GRE, el análisis de correlaciones mostraría que el puerto de Balboa compite con otros puertos de Panamá; pero no con el TPC. Del mismo modo, la GRE también concluye que Cartagena y el TPC no forman parte del mismo mercado relevante.¹²

*[...] Existe una importante correlación negativa entre los puertos panameños [...] Sin embargo, **la correlación entre el puerto de Balboa y el TPC esta (sic) no es similar [...] resultados que no guardan lógica de agentes económicos que se ejerzan presión competitiva. De igual forma, el coeficiente de correlación de las cantidades de transbordo entre el puerto de Cartagena con el TPC muestra resultados que no van en línea de dos agentes que se ejerzan presión competitiva. Por tanto, ambos puertos pertenecen a mercados distintos.***

Énfasis agregado es nuestro.

Fuente: ¶174 – 175 de la propuesta de la GRE.

¹² Las correlaciones analizadas por la GRE relacionan la demanda por el servicio de transbordo de contenedores entre puertos, tanto en niveles como en primeras diferencias (crecimiento/caída de un período a otro).

3. Opinión económica de APOYO Consultoría

En esta sección, se presentan los comentarios de índole económico de APOYO Consultoría que dan respuesta a los argumentos formulados por la GRE en su propuesta tarifaria.

Previo al desarrollo de esta sección, es importante señalar que, en opinión de APOYO Consultoría, la totalidad de los argumentos expuestos por la GRE que han sido detallados en la sección 2 han sido empleados por la GRE para justificar la dimensión del mercado geográfico, y no las condiciones de competencia en el mismo.

En tal sentido, las respuestas elaboradas por APOYO Consultoría han sido agrupadas en dos categorías (ver Tabla 2):

- Aquellas relacionadas con el marco teórico para la delimitación del mercado geográfico (**sección 3.1**).
- Aquellos relacionados con la especificidad del concepto de mercado relevante (**sección 3.2**).

Tabla 2. Categorización de las respuestas de APOYO Consultoría a los argumentos presentados en la propuesta de la GRE

| Categoría | Argumento expuesto en la propuesta de la GRE (ver sección 2) |
|--|--|
| Marco teórico para la delimitación del mercado geográfico (sección 3.1) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los altos niveles de demanda son un atributo del mercado que permite distinguir entre mercados relevantes. ▪ El mercado relevante debe enfocarse en entender qué puertos de transbordo podrían ser utilizados por las líneas navieras para atender la carga con origen/destino en puertos chilenos. ▪ Existe una relación de complementariedad entre los puertos de transbordo elegidos por las líneas navieras para cubrir más de una ruta. |
| Especificidad del concepto de mercado relevante (sección 3.2) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ La literatura ofrece una categorización de los puertos de transbordo, y es razonable que cada categoría constituya en sí misma un mercado relevante. ▪ La correlación de los volúmenes de transbordo en el TPC con los del puerto de Balboa o Cartagena no validaría que estos puertos ejerzan una presión competitiva entre sí. |

Fuente: Propuesta de la GRE. Elaboración: APOYO Consultoría.

Como se desprenderá de esta sección, y en línea con el informe AC (2021b), APOYO Consultoría concluye que, en el presente caso, el servicio de transbordo de contenedores se desarrolla en un mercado más amplio que el TPC. Por tal motivo, APOYO Consultoría

también ratifica sus conclusiones del informe AC (2021b) relacionadas con las condiciones de competencia en el mercado, y que se resumen en la **sección 3.3**.

3.1. Sobre el marco teórico para la delimitación del mercado geográfico

Desde un punto de vista teórico, el mercado relevante se define como el conjunto de bienes o servicios, incluyendo la dimensión geográfica, que ejercen una presión competitiva entre sí. Específicamente, el marco para la definición del mercado relevante se caracteriza, por lo menos, por tres elementos —algunos recogidos en el informe de la GRE—:

- Primero, adopta un punto de referencia y que, en el presente caso, son los servicios de transbordo de contenedores con origen/destino en puertos chilenos.¹³
- Segundo, el análisis se fundamenta en un ejercicio conceptual (la prueba del monopolista hipotético¹⁴ o SSNIP, por sus siglas en inglés) cuyo propósito es identificar el conjunto de servicios que sería rentable monopolizar: aquellos para los cuales un incremento en sus precios no afecta significativamente la cantidad demandada.
- Tercero, la definición del mercado debe contemplar la evaluación de factores de oferta —en qué medida un puerto está en la capacidad técnica de ofrecer un servicio sustituible entre sí— y de demanda.

En el presente caso, a nivel de los factores de demanda, se analizan las preferencias de las líneas navieras, el uso que le otorgan al servicio de transbordo y las características de dicho servicio. Con ello, desde un punto de vista conceptual, se busca identificar aquellos puertos que, desde la perspectiva de las líneas navieras, podrían sustituir al TPC para realizar el servicio de transbordo de contenedores. Lo anterior no solo implica identificar el servicio que una línea naviera utiliza; sino también al conjunto de alternativas viables entre las cuales la línea naviera puede elegir. Por este motivo, se debe considerar tres factores.

Primero, el nivel de demanda no ofrece información sobre el conjunto de puertos evaluados por las líneas navieras durante el proceso de elección de los puertos de transbordo. Tal como se plantea en la teoría económica, la definición de un mercado relevante implica identificar aquellas alternativas que pueden sustituir al servicio evaluado. En el presente caso, dicha evaluación no se limita únicamente a identificar los puertos con los niveles de demanda más altos, sino que requieren un entendimiento de las preferencias de las líneas navieras.

Una forma de evidenciar el grado de sustituibilidad consiste en identificar los puertos que históricamente han sido empleado por las líneas navieras para ofrecer sus servicios de transbordo. Dicho de otro modo, la transferencia entre puertos es un elemento que

¹³ La relevancia del punto de referencia será abordada con mayor detalle en la sección 3.2.

¹⁴ Un mayor detalle se muestra en las páginas 12 – 13 del informe AC (2021b).

permite evidenciar las alternativas que las líneas navieras evalúan para demandar el servicio de transbordo.

Por su parte, la elección del puerto de transbordo está determinada por un conjunto de factores, uno de los cuales es, tal como señala la GRE, el tiempo de tránsito de las embarcaciones entre el puerto de origen/destino y el puerto de transbordo. Sin embargo, existe un amplio conjunto de elementos adicionales —como las condiciones comerciales, el grado de especialización del puerto, la infraestructura portuaria—, señalados en AC (2021b), que configuran las preferencias de las líneas navieras. Alguno de ellos podría tener una mayor predominancia (comparado al tiempo de tránsito) en el proceso de elección del puerto de transbordo, pero ello no ha sido evaluado por la GRE.

En el caso particular de las condiciones comerciales, uno de los elementos adicionales evaluados en la propuesta de la GRE es la tarifa regulada del servicio de transbordo de contenedores, y que, en opinión de la mencionada gerencia, justificaría que el puerto de San Antonio no compita con el TPC.¹⁵ Al respecto, tal como se menciona en el informe AC (2021b),¹⁶ las condiciones comerciales relevantes para el análisis son las tarifas efectivamente cobradas (y no las reguladas) en los puertos de transbordo. Además, las líneas navieras no solo analizan los precios del servicio de transbordo de contenedores. En efecto, también evalúan otras condiciones comerciales como la tarifa de almacenamiento, los días libres de almacenamiento, la tarifa por energía, entre otros.

Sin perjuicio de lo anterior, en el supuesto negado de que la delimitación del mercado relevante se defina según los niveles de demanda del servicio, la aplicación de este enfoque no permite concluir que el mercado geográfico se acote al TPC. En específico, si se analiza la información histórica de los flujos de transbordo, hay indicios de que las líneas navieras han demandado, de forma importante, los servicios de puertos de transbordo distintos al TPC.¹⁷

Mas aun, los indicios revelan de que las líneas navieras poseen flexibilidad para modificar sus itinerarios. Esta característica del mercado es de alta importancia para el presente caso, puesto que revela que no resulta razonable que la delimitación del mercado se fundamente, exclusivamente, en la información de los itinerarios vigentes —como plantea la GRE para el caso de algunas líneas navieras—. Por el contrario, tal como propone AC (2021b), la información de los itinerarios debe ser evaluada, de forma conjunta, con la información histórica de demanda del servicio.

Segundo, y en línea con el punto previo, el concepto de complementariedad planteado por la GRE entre puertos de transbordo no refuta la conclusión de que el TPC pertenece a un mercado geográfico más amplio. El hecho de que algunas líneas navieras prefieran al TPC en lugar de Balboa para conectar la carga de puertos chilenos con el Asia no implica que Balboa no haya sido evaluado por las líneas navieras (demanda) ni que no

¹⁵ Fuente: ¶145 de la propuesta de la GRE.

¹⁶ Fuente: Página 15 del informe AC (2021b).

sea una de las alternativas factibles (oferta) para realizar el servicio de transbordo, lo cual se ratifica en que:

- Existen servicios de transbordo que actualmente son ofrecidos por algunas líneas navieras (por ejemplo, Maersk)¹⁸ que recalán en el TPC y/o Balboa y cuyo origen o destino se ubica en Arica o Iquique.
- Los flujos históricos de transbordo de contenedores muestran que el TPC y Balboa han sido utilizados por algunas líneas navieras para conectar la carga de puertos chilenos con las rutas intercontinentales hacia Europa, Asia y EE. UU.¹⁹

Sin perjuicio de lo anterior, y desde un punto de vista conceptual, el concepto de complementariedad propuesto por la GRE no sería coherente con la teórica económica: la complementariedad ocurre cuando dos puertos son utilizados de forma conjunta para brindar un mismo servicio de transbordo; es decir, que la demanda de uno es favorecida por la demanda del otro.²⁰

Tercero, se debe notar que, en el presente caso, la mayor parte de la demanda se encuentra concentrada en un número reducido de líneas navieras (ver Gráfico 1). Esta característica del mercado no es trivial: sería suficiente con que un número reducido de líneas navieras sustituya al TPC —en parte o en la totalidad de sus rutas— para que un cambio importante en las condiciones comerciales ofrecidas en el TPC por el servicio de transbordo de contenedores no sea rentable (en el marco de la prueba del monopolista hipotético). Esto es consistente con un mercado geográfico más amplio que solo el TPC.

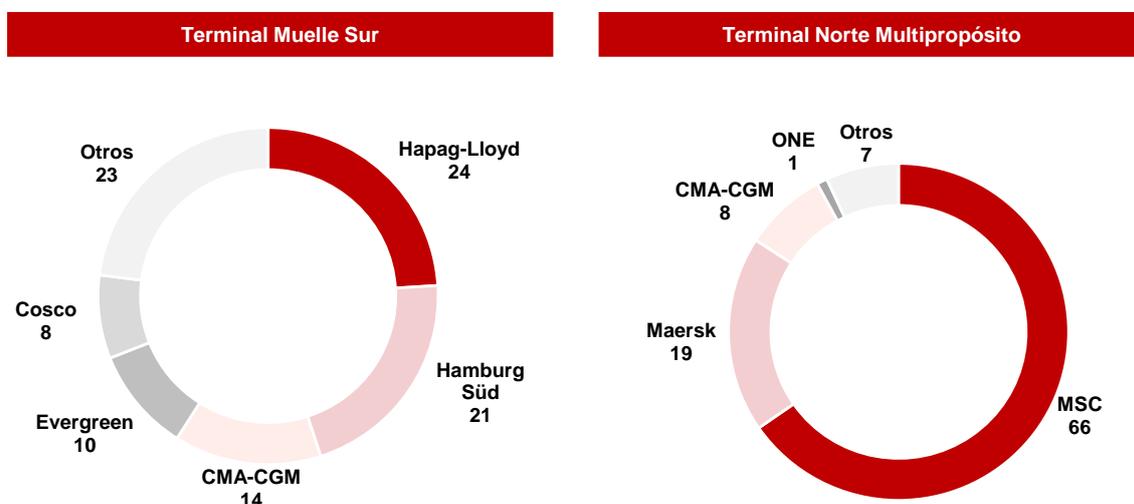
¹⁸ Algunos servicios son: Atacama Feeder Northbound, Atacama Feeder Roundtrip (ver [Figura 1](#) ~~Figura 1~~), U5A Atacama Northbound, CLX Southbound — Atacama Northbound. Los servicios de otras líneas navieras que recalán en el TPC y Balboa se muestran en la Figura 5 del informe AC (2021b).

¹⁹ Un mayor detalle se muestra en Rondán (2021).

²⁰ Rondán (2021) plantea ejemplos de puertos complementarios en base a las rutas Arica – Nueva York, Cabello (Venezuela) – Arica y Paita – Nigbo (China).

Gráfico 1. Participación de líneas navieras en el servicio de transbordo en el TPC, 2015 – 2019

(Porcentaje del total de TEU movilizados por transbordo en el TPC)



Fuente Informe Conjunto 007-2020-IC-OSITRAN. Elaboración: APOYO Consultoría.

En resumen, existen elementos del marco conceptual para la definición de un mercado relevante que no han sido incorporados adecuadamente en la propuesta de la GRE. En ese sentido, no se ha mostrado evidencia que contradiga las conclusiones del informe AC (2021b). Más aún, la información presentada por la GRE da cuenta de que las líneas navieras eligen entre el TPC y otros puertos para decidir dónde realizar sus operaciones de transbordo. Por ello, APOYO Consultoría se ratifica en señalar que el mercado geográfico del TPC para el servicio de transbordo de contenedores es más amplio, e incluye, por lo menos, a los puertos de Balboa y Cartagena.

Asimismo, APOYO Consultoría considera que la dimensión geográfica del mercado relevante puede ampliarse a más puertos en función de elementos adicionales, como, por ejemplo, el análisis de:

- El origen/destino de los flujos de transbordo de contenedores realizados desde otros puertos alimentadores del TPC (además de Arica y San Vicente, analizados en el informe AC, 2021b).
- Los puertos de transbordo utilizados por las líneas navieras que recalán en el TPC para la provisión del servicio de transbordo de contenedores.
- Los costos de cambio de puertos de transbordo. Así, por ejemplo, en tanto las líneas navieras puedan ajustar sus itinerarios de forma inmediata (alta flexibilidad), entonces es más factible que el mercado geográfico sea más amplio, pudiendo abarcar incluso a puertos que actualmente no forman parte de los itinerarios de las líneas navieras.

3.2. Sobre la especificidad del concepto de mercado relevante

Los argumentos expuestos por la GRE señalan que los puertos de transbordo pertenecen a mercados relevantes predeterminados, en función —según la GRE— de sus

características técnicas, ubicación geográfica, niveles de inversión, entre otras.²¹ Específicamente, la GRE señala lo siguiente:

- Dada la clasificación de los puertos de transbordo (ver Figura 2), en opinión de la GRE es razonable que solo se evidencie competencia entre puertos al interior (“intra”) de cada categoría, pero no entre (“inter”) categorías.
- A partir de un análisis de correlación de volúmenes de transbordo, la GRE señala, a su criterio, que Balboa y otros puertos panameños de puro transbordo pertenecen a un mismo mercado relevante (la correlación es negativa). Dicha correlación no se demuestra en el análisis entre Balboa y el TPC.

La definición del mercado relevante, tal como reconoce el marco normativo peruano²² y los lineamientos de las agencias de competencia internacionales, parte de un punto de referencia (tal como propone la prueba SSNIP), y que suele asociarse con el producto o servicio analizado. Por ejemplo, la Comisión Europea plantea que la delimitación del mercado relevante deba considerar como punto de partida a los productos comercializados por las partes involucradas (ver Figura 3).²³

Figura 3. Punto de referencia para la definición del mercado relevante, según las agencias de competencia²⁴

| | | |
|---|--|---|
|  Artículo 18 de la nota para definición de mercados relevantes Unión Europea |  Guía para el análisis de operaciones de concentración Chile |  Artículo 6 de la ley de Represión de Conductas Anticompetitivas Perú |
| <i>Conceptualmente, este enfoque significa que, comenzando por el tipo de productos que las partes involucradas venden y las áreas en las que operan, se pueden incluir productos y áreas adicionales [...]</i> | <i>[...] la Fiscalía define los mercados relevantes [...] considera siempre en algún punto las alternativas con que los consumidores pueden reemplazar los productos ofrecidos por las Partes que se concentran.</i> | <i>El mercado de producto relevante es, por lo general, el bien o servicio materia de la conducta investigada y sus sustitutos.</i> |

Fuente: Comisión Europea (1997), FNE, 2012 (Chile), LRCA (Perú). Elaboración: APOYO Consultoría.

El punto de partida cumple un rol fundamental en la delimitación del mercado relevante. Motta (2004) señala que ello puede explicar que un mismo producto o servicio puede pertenecer a más de un mercado relevante. Para ejemplificarlo, plantea un caso ilustrativo para el sector de transporte y muestra cómo un servicio (transporte ferroviario) podría competir con los servicios de transporte aéreo o de transporte terrestre, en función del punto de partida del análisis (ver Figura 4).

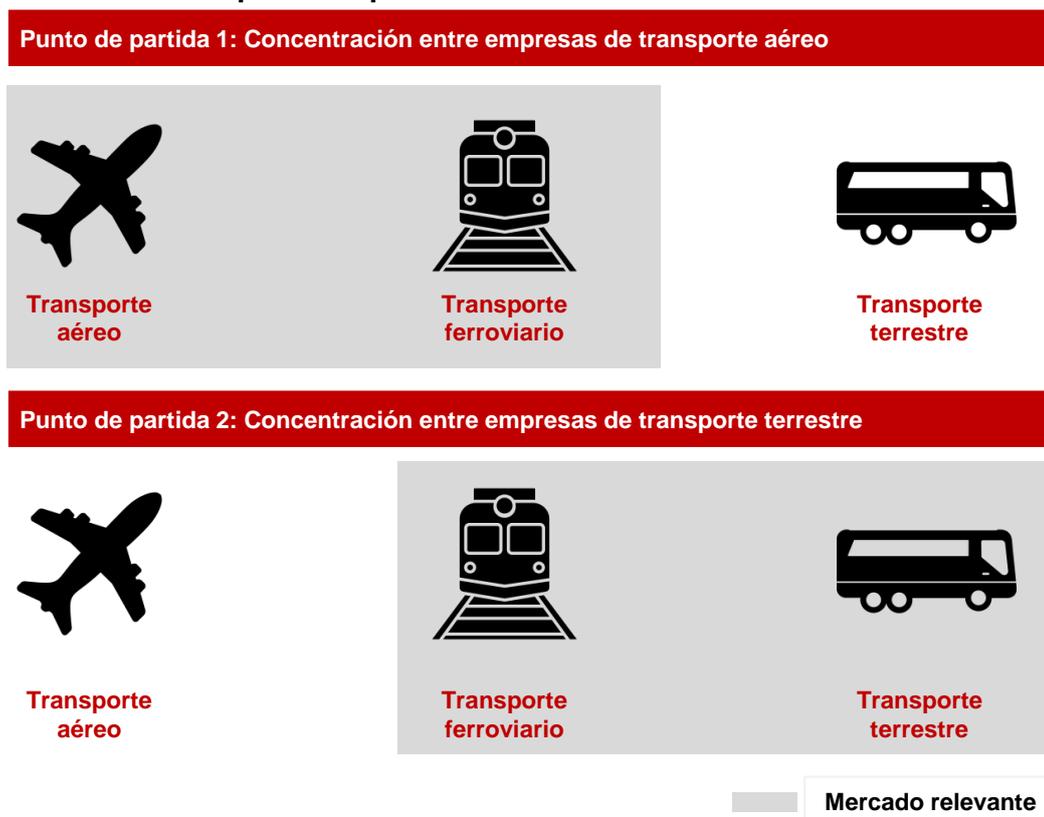
²¹ Fuente: ¶168 de la propuesta de la GRE.

²² Fuente: Artículo 6 de la LRCA.

²³ Fuente: Artículo 16 de la nota de la Comisión Europea para la definición del mercado relevante. Ver <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A31997Y1209%2801%29>>. Si bien la referencia aplica para la evaluación de los procesos de concentración empresarial, ello no invalida que este marco se aplique también en otros contextos.

²⁴ Es importante señalar que, si bien la evidencia internacional hace referencia a la delimitación del mercado del producto o servicio, Motta (2004) señala que el SSNIP —que es el marco conceptual que fundamenta la existencia de un punto de referencia— también es una aplicable para la definición de la dimensión geográfica de un mercado.

Figura 4. Efectos del punto de partida sobre la delimitación del mercado relevante



Fuente: Motta (2004). Elaboración: APOYO Consultoría.

Lo anterior muestra que el punto de referencia para el análisis es determinante en la definición del mercado relevante, en tanto un servicio puede formar parte de dos mercados. En el presente caso, el puerto de Balboa, si bien —dadas las similitudes en características técnicas— puede operar en el mismo mercado relevante con otros puertos panameños, ello no excluye que también —dado como punto de referencia la demanda generada desde los puertos chilenos— pueda competir con otros puertos como el TPC.

Asimismo, se debe notar que el hecho de que dos puertos puedan competir entre sí por la demanda de contenedores de transbordo (dado un punto de referencia) no excluye la posibilidad de que la competencia se manifieste entre puertos de diferentes categorías (ver Figura 2).

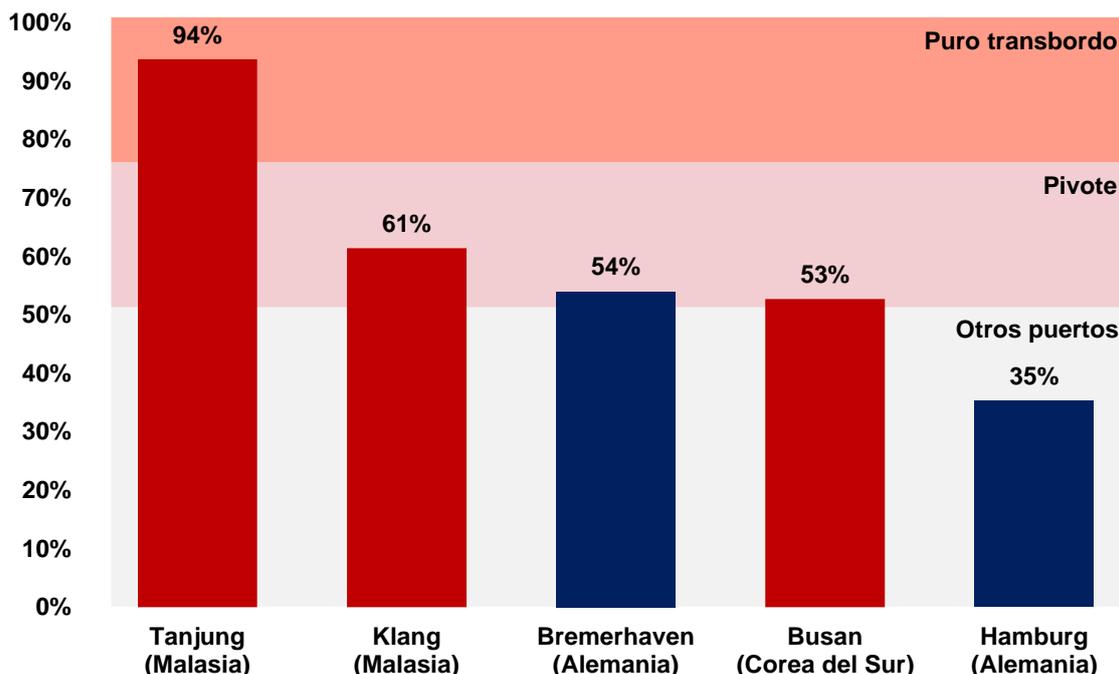
Desde un punto de vista conceptual, si bien las características técnicas de los puertos — y que dan indicios del grado de sustituibilidad por el lado de la oferta— son elementos para considerar en la delimitación del mercado relevante,²⁵ también lo son aquellos elementos que evidencian la sustituibilidad por el lado de la demanda y que, en gran medida, se relacionan con la evaluación de las preferencias de los consumidores.²⁶

²⁵ Sin perjuicio de ello, en este caso, las eventuales diferencias técnicas por sí mismas no descartan el grado de sustituibilidad pues las prestaciones del TPC pueden ser perfectamente cubiertas por Balboa.

²⁶ De hecho, los precedentes internacionales en materia de libre competencia suelen dar mayor importancia a los factores de demanda (preferencia de los consumidores) que a los de oferta.

En la práctica, la evidencia internacional no descarta que los puertos de transbordo de diferentes categorías pueden competir entre sí. Por ejemplo, en precedentes evaluados por la Comisión Europea y la autoridad de competencia de Hong Kong,²⁷ se observa que, en ambos casos, el mercado relevante se puede componer de puertos de transbordo que pertenecen a más de una de las categorías señaladas por la GRE (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Carga de transbordo movilizada en los puertos que conforman el mercado relevante delimitado por la Comisión Europea y la HKCC
(Porcentaje del total de TEU movilizados por puerto)



Nota: Las barras **rojas** (**azules**) indican algunos de los puertos analizados en el precedente de Hong Kong (Europa — fusión entre Hutchison RCPM y ECT). La información para los puertos asiáticos corresponde al 2018; para el puerto de Bremerhaven, al año 2019; y para el puerto de Hamburgo, al 2020. Se adoptan las categorías y los umbrales para clasificar puertos de transbordo que han sido detallados en la propuesta de la GRE. Fuente Autoridades portuarias.²⁸ Elaboración: APOYO Consultoría.

Además de estos precedentes, Troetach (2018) analiza la competencia en el mercado de transbordo de contenedores para los puertos panameños, los cuales, según dicho autor compiten con Manzanillo (México), Lázaro Cárdenas (México), Buenaventura (Colombia) y Callao. En estos puertos, a diferencia de los panameños —que son de puro transbordo—, menos del 50% de su carga es explicada por el servicio de transbordo. Por lo tanto, la evidencia ratifica que sí puede existir competencia entre puertos de diferentes categorías.

²⁷ Fuente: Página 26 del informe AC (2021b).

²⁸ Puerto de Tanjung: < <https://www.lpi.gov.my/index.php/en/port/operation-statistics> >; Puerto de Klang: < <https://www.pka.gov.my/index.php/en/download/category/75-port-klang-performance> >; Puerto de Busan: < <https://www.busanpa.com/eng/Contents.do?mCode=MN0042> >. Puerto de Bremerhaven: < <https://bremenports.de/en/stats/>>; Puerto de Hamburgo: < <https://www.hafen-hamburg.de/en/statistics/modal-split/> >.

Por último, es importante señalar que, en opinión de APOYO Consultoría, el análisis de correlación de volúmenes, tal como ha sido planteado por la GRE, no constituye un elemento relevante para determinar los puertos que compiten con el TPC.

La motivación de dicho análisis busca identificar qué puerto capturaría el volumen de transbordo que dejaría de atender otro puerto, razón por la cual la GRE plantea que la correlación debe ser negativa. Si bien este ejercicio busca tener indicios de qué puertos ejercen presión competitiva entre sí, se debe destacar, en primer lugar, que el marco teórico no reconoce a la correlación de cantidades como una herramienta convencional para delimitar un mercado relevante como sí ocurre con las correlaciones de precios. En específico:

- El marco teórico plantea que, entre otros aspectos, la correlación de precios puede ser un insumo que permita delimitar el mercado relevante.
- La sustituibilidad entre dos puertos puede ser medida a través de elasticidades cruzadas (que se calculan a partir de información de precios y cantidades).
- En última instancia, la correlación de cantidades es un elemento que permite evaluar el grado de competencia entre dos o más puertos. En tal sentido, una baja correlación no es, necesariamente, un indicio de que dos puertos forman parte de mercados diferentes; sino que la intensidad competitiva entre ambos es baja.

Además, el análisis de correlación de cantidades planteado por la GRE omite el hecho de que la demanda relevante para la definición del mercado relevante, en el presente caso, es la que tiene como origen o destino a los puertos chilenos. Prueba de ello es que la correlación calculada evalúa los flujos totales de transbordo en el TPC (principalmente hacia puertos chilenos) junto con los flujos totales de transbordo del puerto de Balboa (cuyo alcance es mucho más amplio que solo los puertos chilenos).²⁹

3.3. Condiciones de competencia en el mercado relevante

Considerando que en las secciones previas se ha evidenciado que existen limitaciones en la delimitación del mercado relevante propuesta de la GRE, APOYO Consultoría ratifica sus conclusiones del informe AC (2021b): en el presente caso, el mercado geográfico del servicio de transbordo de contenedores es más amplio que el TPC, abarcando a otros puertos de la región (por lo menos, Balboa y Cartagena).

En vista de ello, APOYO Consultoría también ratifica su conclusión en lo referente a que, dentro de dicho mercado relevante, se evidencian condiciones de competencia y, por lo tanto, se debe iniciar un proceso de desregulación tarifaria para el servicio de transbordo de contenedores.

Algunos de los principales argumentos, expuestos en el informe AC (2021b), son los siguientes:

²⁹ Las diferencias en el alcance no implican que, desde la perspectiva de la demanda, ambos puertos constituyan mercados relevantes diferentes.

- Balboa y Cartagena operan muy por debajo de su capacidad instalada, lo cual puede incentivar a que las líneas navieras que actualmente recalán en el TPC — y que exhiben altas tasas de ocupación— migren hacia otro puerto de transbordo.
- La integración vertical entre operadores portuarios y líneas navieras no es un elemento que, en el presente caso, actúe como una limitante en la elección del puerto de transbordo, la cual depende, entre otros factores, de las condiciones comerciales que son ofrecidas a las líneas navieras —y que, a su vez, compiten por la demanda de los consignatarios de la carga—.
- Por lo general, la principal alternativa considerada por las líneas navieras para realizar el servicio de transbordo de contenedores corresponde al puerto de Balboa. Asimismo, no se evidencia que el posicionamiento del TPC sea homogéneo, ya sea a nivel de puerto alimentador o a nivel de ruta intercontinental.³⁰

³⁰ Fuente: Rondán (2021).

4. Conclusiones

Este informe muestra que los argumentos planteados por la GRE presentan algunas limitaciones y que, en opinión de APOYO Consultoría, no demuestran que el mercado relevante queda acotado al TPC.

Desde un punto de vista conceptual, las principales limitaciones del análisis de la GRE son:

- No desarrolla una delimitación del mercado relevante consistente con la teoría económica: la sola identificación de aquellos puertos que concentran la mayor parte de la demanda de las líneas navieras no constituye un elemento suficiente para delimitar el mercado, sino que debe comprender a todas aquellas alternativas que, desde la perspectiva de las líneas navieras, son sustituibles entre sí.
- No contempla una evaluación transversal de los distintos factores que influyen en las preferencias de las líneas navieras. Por el contrario, prioriza el análisis de los tiempos de tránsito, sin considerar otros elementos que inciden en las preferencias de las líneas navieras.
- No contempla que la definición del mercado relevante parte de adoptar un punto de referencia —en este caso, el servicio de transbordo de contenedores en el TPC—. Entonces, la dimensión del mercado puede variar y, por tanto, no resulta razonable establecer que existen mercados predeterminados.

Adicionalmente, la propuesta de la GRE presenta otras limitaciones en su delimitación del mercado relevante. Las principales son:

- Aún bajo el enfoque planteado por la GRE, no es razonable que se concluya que el mercado relevante se limita al TPC: (i) la información que presenta la GRE muestra que las líneas navieras pueden elegir otros puertos, como Balboa, para realizar el transbordo con los puertos chilenos, y (ii) los flujos históricos muestran que las navieras tienen flexibilidad para modificar sus itinerarios y, por tanto, utilizan un puerto de transbordo para inclusive atender todos sus servicios intercontinentales.
- No considera que existan reportes y precedentes de agencias de competencia para el servicio de transbordo de contenedores que concluyen que dos puertos pueden competir por contenedores de transbordo, aun cuando tengan diferentes niveles de especialización en el servicio de transbordo.
- No reconoce que el análisis de correlaciones entre los flujos totales del TPC con los del puerto de Balboa omite que ambos puertos tienen diferentes áreas de influencia: mientras el transbordo de contenedores en el TPC se enfoca principalmente en puertos chilenos, el servicio de Balboa tiene un alcance más amplio.

En base a lo anterior, APOYO Consultoría ratifica sus conclusiones expuestas en el informe AC (2021b), por las cuales considera que: (i) el mercado relevante para el caso en cuestión comprende a otros puertos de la región (por lo menos, Balboa y Cartagena);

y, por tanto, no se limita al TPC; y que (ii) en dicho mercado, se manifiestan condiciones de competencia, lo cual justifica la desregulación tarifaria del servicio de transbordo de contenedores.

Bibliografía

- APOYO Consultoría. (2021). *Opinión económica respecto de la competencia y potencial desregulación tarifaria del servicio de transbordo de contenedores*.
- Comisión Europea. (1997). *Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law*.
- FNE. (2012). *Guía para el análisis de operaciones de concentración*. Chile.
- Motta, M. (2004). *Competition Policy. Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ositran. (2020). *Informe Conjunto N° 00007-2020-IC-OSITRAN*.
- Ositran. (2020). *Informe Conjunto N° 00133-2020-IC-OSITRAN*.
- Ositran. (2021). *Propuesta: Revisión de oficio del factor de productividad en el Terminal Norte Multipropósito del Terminal Portuario del Callao 2021-2026*. Lima.
- Presidencia de Consejo de Ministros. (2019). *Decreto Supremo N°030-2019-PCM: Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas*.
- Rondán, H. (2021). *Comentarios y sugerencias respecto del análisis de condiciones de competencia del mercado de transbordo de contenedores que se desarrolló en el documento "Propuesta: Revisión de Oficio del Factor de Productividad en el TNM del TPC"*.
- Troetach, R. (2018). ¿Por qué no está creciendo el transbordo en Panamá? *Panorama Marítimo y Logístico*, 38-47.