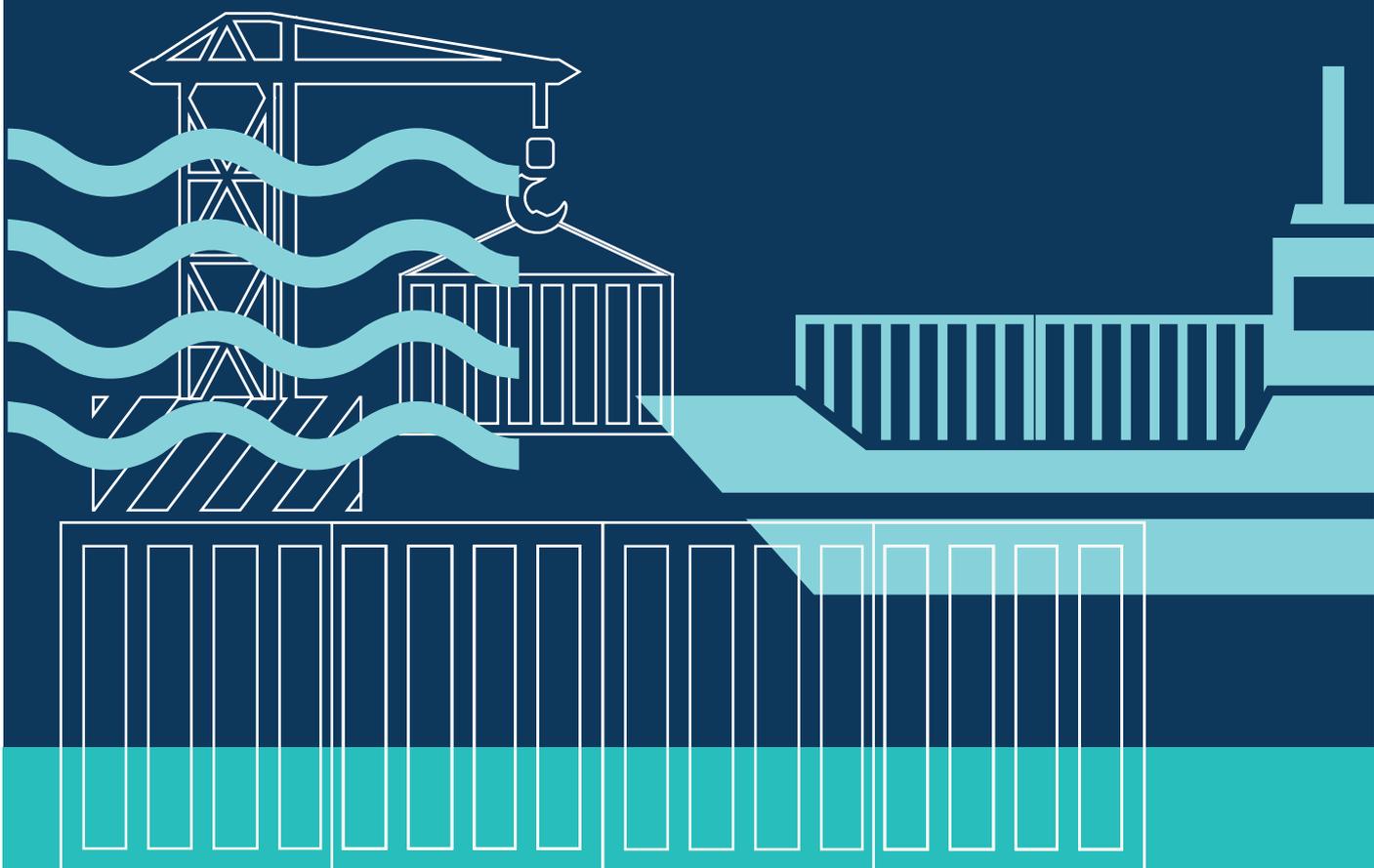




COMPETITIVIDAD PORTUARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Un análisis de la regulación, gobernanza,
y competencia en el sector portuario de la región



Ancor Suárez-Alemán  Tomás Serebrisky  Oscar Ponce de León



Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Suárez-Alemán, Ancor.

Competitividad portuaria en América Latina y el Caribe: un análisis de la regulación, gobernanza, y competencia en el sector portuario de la región / Ancor Suárez-Alemán, Tomás Serebrisky, Oscar Ponce de León.

p. cm. — (Monografía del BID ; 731)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Harbors-Law and legislation-Latin America. 2. Harbors-Latin America-Management. I. Serebrisky, Tomás. II. Ponce de León, Oscar. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Vicepresidencia de Países. IV. Título. V. Serie.

IDB-MG-731

Palabras claves: Puertos, Transporte Marítimo, América Latina y el Caribe, Regulación, Gobernanza, Competencia

Códigos JEL: L90, N7, O18, R4.

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



INTRODUCCIÓN

005



REFORMAS PORTUARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1960 HASTA HOY

009



GOBERNANZA PORTUARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

017



COMPETENCIA PORTUARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

021



CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

035



REFERENCIAS

039





INTRODUCCIÓN

**LA IMPORTANCIA DE UNA EFECTIVA REGULACIÓN,
GOBERNANZA Y COMPETENCIA PARA
LA COMPETITIVIDAD PORTUARIA¹**





Cerca del 90 por ciento del comercio mundial tiene origen y destino un puerto. De este modo, el correcto funcionamiento de estas infraestructuras tiene un impacto determinante en la competitividad de las economías (Suárez-Alemán et al., 2017).

La región de Latinoamérica y el Caribe (LAC) representa cerca de una décima parte del cargamento en contenedores a nivel mundial. La importancia de los puertos marítimos para el crecimiento económico de LAC tiene sus raíces en la historia colonial y los recursos naturales. Por largo tiempo, la economía de LAC ha dependido, para la generación de ingresos (provenientes de productos agrícolas y exportación de mercancías de las industrias extractivas) y bienes de consumo (provenientes de importaciones adquiridas con el capital devengado de dichas materias primas de exportación), del comercio marítimo internacional más que del comercio intrarregional a lo largo de corredores terrestres (Serebrisky et al., 2016).

De acuerdo con la CEPAL (2019), en 2018 la actividad portuaria de los principales puertos de contenedores de la región superó los 53 millones de TEUs. Asimismo, los datos muestran cómo los 10 mayores puertos en movimiento de contenedores de LAC representan cerca del 85% del tráfico total. El incremento notable en el volumen de exportaciones e importaciones de mercancías en los puertos de la región, explicado por una mayor interconexión con mercados internacionales resultó en un crecimiento notable del comercio internacional. Este crecimiento ejerció presión sobre los puertos de la región, los cuales recibieron una atención significativa por parte de gobiernos, reguladores y el sector privado (Suárez-Alemán et al., 2018). Como respuesta, la mayoría de los países de la región han llevado a cabo procesos de reformas regulatorias e institucionales en el sector con el foco en la promoción de asociaciones público-privadas en la infraestructura y servicios portuarios. De este modo, los países latinoamericanos y del Caribe tomaron la delantera en la participación del sector privado en la provisión de servicios de infraestructura portuaria (Guasch et al, 2015).

A lo largo de las últimas décadas, América Latina y el Caribe ha experimentado un progreso notable en cuanto al desempeño de sus puertos se refiere, incrementando la eficiencia operativa de sus puertos en un promedio superior al 20% (Serebrisky et al, 2016; Suárez-Alemán et al., 2017). Sin embargo, la naturaleza cambiante del entorno portuario, y las necesidades derivadas de la sofisticación del comercio internacional, ha forzado a los puertos a pasar de ser meras interfaces entre mar y tierra, a transformarse en proveedores de redes logísticas completas (Wilmsmeier y Monios, 2016). En su conjunto, los puertos en la región actualmente enfrentan nuevos retos no previstos en reformas anteriores, y éstos podrían cuestionar la pertinencia de los actuales marcos institucionales y de gobernanza.

La globalización e introducción del sector privado en las operaciones portuarias han hecho más eficiente el manejo de carga. El tiempo promedio empleado en el manejo de

1. Este documento adapta el contenido de los siguientes trabajos de investigación publicados en *Maritime Policy and Management*, y *Maritime Economics and Logistics*: Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T. and Ponce de León, O., 2018. Port competition in Latin America and the Caribbean: the role of concessions and competition policy. *Maritime Policy & Management*, 45(5), pp.665-683; Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T. and Ponce de León, O., 2018. Port reforms in Latin America and the Caribbean: where we stand, how we got here, and what is left. *Maritime Economics & Logistics*, 20(4), pp.495-513.

buques en la mayoría de los puertos ha disminuido dramáticamente—de varios días a un día, en promedio, para buques portacontenedores (Merk, 2017). Sin embargo, procesar un contenedor en puertos latinoamericanos toma más de tres veces el tiempo que toma hacerlo, por ejemplo, en Singapur (Banco Mundial, 2018). Además, dado que el tráfico de contenedores continúa creciendo y la expansión se ve constreñida por el limitado suministro de tierra disponible alrededor de la mayoría de los puertos, las instalaciones portuarias necesitarán volverse aún más productivas si desean mantenerse competitivas (Herrera Dappe y Suárez-Alemán, 2016). El cómo mejorar la productividad, para adaptarse al incremento previsto de tráfico de contenedores, representa un reto para los operadores y las autoridades portuarias.

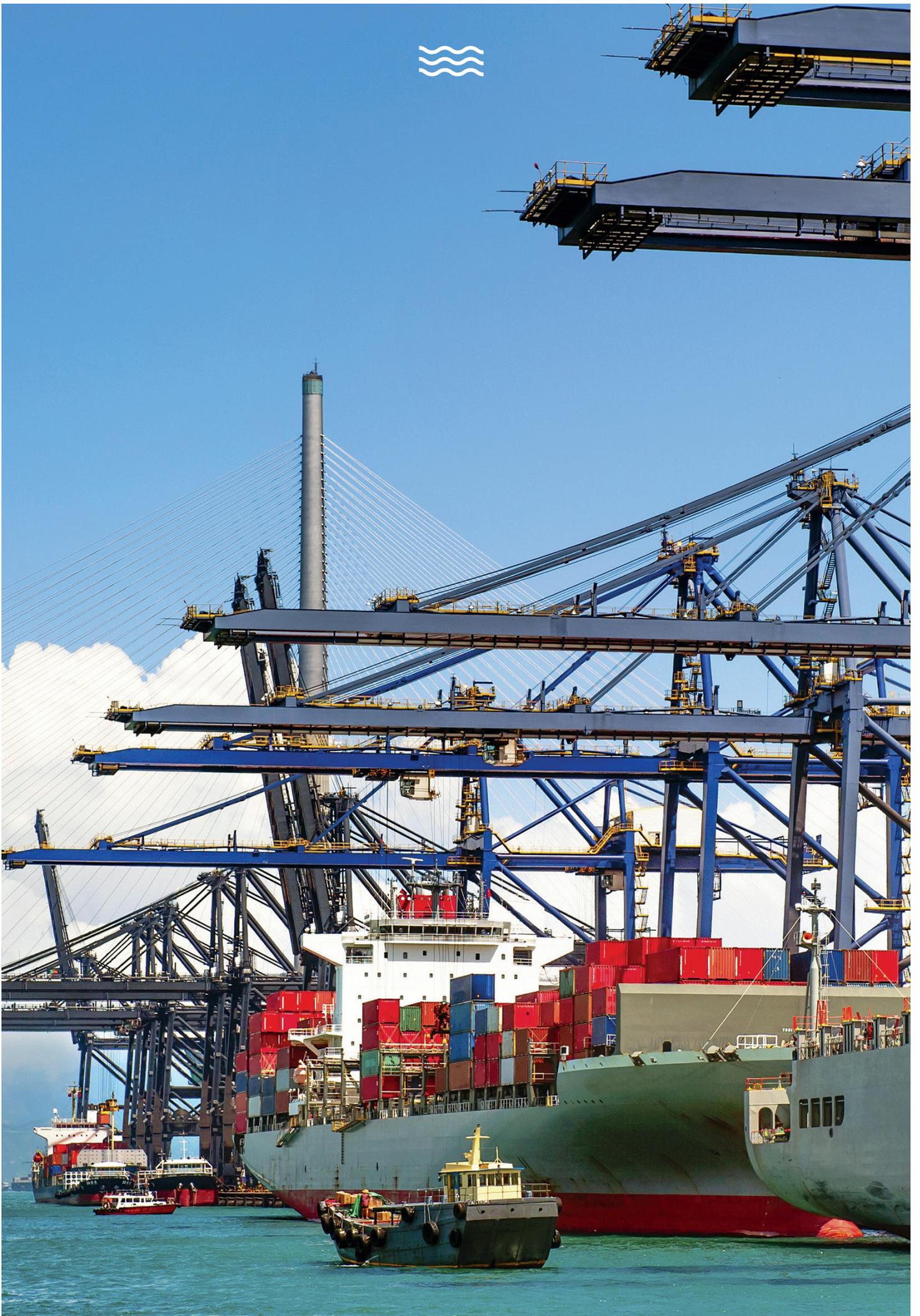
Asimismo, la industria marítima se caracteriza hoy en día por la integración de servicios vertical y horizontalmente (Fremont, 2007). Actualmente, el almacenamiento, carga y descarga de naves, transporte marítimo, conectividad con el hinterland y otros servicios, se hallan concentrados en unas pocas compañías (Dragomir, 2013). Como afirman Rodrigue et al. (2017), una compañía de transporte marítimo que se aventura al manejo de terminales portuarias desempeña, al mismo tiempo, un proceso de integración vertical y horizontal, puesto que no solo se expande geográficamente, sino también hacia los servicios terrestres (p. ej. Maersk / APM Terminals). De acuerdo con Drewry Maritime Research (2015), los cinco principales operadores—Maersk, Mediterranean Shipping, CMA CGM, Hapag-Lloyd y Evergreen—han visto crecer su participación de mercado de casi 37 % en 2005 a 48 % en 2015, revelando así que la estructura del mercado se hace más oligopólica al paso del tiempo.

Todo lo anterior resalta la necesidad de proveer marcos institucionales y regulatorios adecuados que permitan garantizar un funcionamiento competitivo de la industria. Experiencias a nivel mundial indican que la participación del sector privado, fuerzas competitivas en acción, y una apropiada gobernanza y regulación portuaria tienden a estar relacionadas todas con niveles más altos de desempeño operacional y económico de los puertos. Si bien otros muchos factores, tales como flujos de comercio, distancia hacia los mercados y regulaciones aduaneras, también entran en juego, dichos factores no son directamente controlables por autoridades portuarias o ministerios de transporte. Sin embargo, gobiernos nacionales y locales pueden influenciar activamente el desempeño portuario a través de participación privada, marcos regulatorios e institucionales, y promoción de la competencia portuaria (Herrera Dappe y Suárez-Alemán, 2016).

El presente trabajo realiza un análisis regional sobre tres determinantes claves de la competitividad portuaria: 1) las reformas y regulaciones portuarias; 2) gobernanza; y 3) el entorno competitivo de los puertos de la región. Para tal efecto, se revisa detalladamente el sector portuario de los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Estos países, en su conjunto, han sido responsables de más del 80 % del

tráfico de contenedores en Latinoamérica y el Caribe en los últimos años. Tras visitar las diferentes reformas portuarias ocurridas en las últimas décadas en los mencionados países, se discute la actual situación de la gobernanza portuaria, conjuntamente con los retos pendientes en la región; para luego detallar el entorno competitivo de los puertos, analizando tanto políticas ex ante como políticas ex post, implementadas en la América Latina y el Caribe.





1.

**REFORMAS PORTUARIAS
EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE 1960 HASTA HOY**





Durante la década de 1960 y 1970, la infraestructura portuaria de la mayoría de países en vías de desarrollo – y algunos desarrollados – experimentaba en general un mal mantenimiento y a menudo era pobremente manejada (Guasch et al., 2015). Con este trasfondo, a partir de inicios de la década de 1980, avances tecnológicos como la contenedorización de carga, impulsaron la industria del transporte marítimo hacia una reestructuración fundamental de sus redes de servicios. En América Latina y el Caribe, las reformas portuarias respondieron no solo a una deficiente infraestructura, sino también a bajos niveles de productividad, además de a la ausencia de estrategias y planeación para el desarrollo de infraestructura a largo plazo (Wilmsmeier y Monios, 2016).

A nivel mundial, los puertos se vieron confrontados por el mismo proceso de cambio (Juhel, 2001). La tendencia observada a nivel mundial fue la adopción general del modelo landlord como esquema organizacional para los puertos. A partir de 1980, más de cien puertos ubicados en países en vías de desarrollo y países en transición también habían adoptado esta estructura². En este modelo, las autoridades portuarias mantienen la propiedad de la infraestructura para evitar el riesgo de monopolización de los activos esenciales por parte de compañías privadas. Estos activos después son operados por el sector privado. Los contratos de concesiones entre autoridades portuarias y compañías privadas son el instrumento más común para implementar este tipo de participación privada en los puertos (Guasch et al., 2016).

Súbitamente, las diferencias entre puertos ubicados en países en vías de desarrollo y aquellos ubicados las naciones industrializadas comenzaron a desaparecer (Guasch et al., 2015).

PRIMERA OLA DE REFORMAS:

Durante la década de 1990, varios países de LAC iniciaron reformas sustanciales que cambiaron significativamente la dinámica de la industria, aunque como veremos más tarde no fueron suficientes. Varios países implementaron políticas dirigidas a reformar su industria portuaria para mejorar la productividad y reducir la carga financiera impuesta a los gobiernos. En Latinoamérica y el Caribe, los puertos estatales dominaban la industria portuaria antes de la década de 1990. Los puertos eran manejados por entidades públicas y enfrentaban serias limitaciones, baja productividad y altos costos.

Durante los años 90, varios países de LAC iniciaron reformas sustanciales que cambiaron significativamente la dinámica de la industria. Predominaban los puertos de servicios (aunque en algunos casos, por ejemplo, en los principales puertos de Chile, modelos portuarios facilitadores, también llamados de herramienta, habían sido adoptados). Países como Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, adoptaron el modelo landlord para la

2. Los puertos landlord se caracterizan por su orientación público-privada. Bajo este modelo, la autoridad portuaria actúa como organismo regulador y arrendador, y las compañías privadas operan el puerto. La infraestructura es arrendada a compañías de operación privada.

mayoría de sus terminales estatales. Países como Jamaica, Uruguay y Ecuador, introdujeron el modelo landlord a menor escala. Esto contrasta con los puertos de servicio público—cuya autoridad portuaria desempeña todas las actividades relacionadas al puerto—y con los puertos de servicio privado—en donde la autoridad portuaria es enteramente privada y también el sector privado desempeña todas las funciones portuarias (excepto la supervisión regulatoria) (Banco Mundial, 2007). Aquí, los conceptos de propiedad—quién posee el activo portuario—y gestión son claves.

Las reformas portuarias fueron llevadas a cabo gradualmente y abarcaron múltiples leyes, decretos y regulaciones a lo largo de cada país. Aquí las reformas portuarias se definen como los procesos en los que el gobierno modifica la legislación y establece explícitamente objetivos concretos de cambios en la industria portuaria, relacionados ya sea con el régimen de trabajo o con la participación del sector privado en actividades portuarias. Podemos distinguir entre tres diferentes grupos con características comunes dentro de cada uno de ellos: (a) los pioneros; (b) un segundo grupo de países que también llevaron a cabo reformas integrales en una fase posterior; y (c) países que no implementaron reformas integrales de sus sectores portuarios.

Cinco países fueron pioneros de las reformas portuarias: Argentina (1989 y 1992), Brasil (1993), Chile (1981 y 1997), Colombia (1991), y México (1993). Promulgaron nueva legislación y otorgaron sus primeras concesiones en los años 90. Brasil, Colombia y México cambiaron sus marcos legislativos y ofrecieron concesiones de las principales terminales unos años más tarde (Santos, Cartagena, y Lázaro Cárdenas, respectivamente). Argentina eliminó primero la compañía monopólica estatal y descentralizó la gestión desde el gobierno nacional hacia las provincias. Tres años más tarde, creó el marco para transferir las operaciones y desarrollo de puertos a compañías privadas, y liberalizó el mercado laboral portuario. Chile también reformó su industria portuaria en dos fases. Primero cambió el mercado laboral portuario a inicios de la década de 1980, permitiendo a compañías privadas operar dentro de puertos estatales. Luego, en 1995, modificó su marco legal y permitió la participación de actores privados, a través de concesiones. La primera concesión fue otorgada en 1997.

Chile fue un caso único en dos aspectos. Primero el país modificó las condiciones laborales mucho antes de utilizar concesiones. Esto mejoró la productividad y dinámica de los puertos públicos (Chang y Tovar, 2014). Segundo, durante un período de más de 15 años entre la primera y la segunda reforma portuaria, Chile empleó el modelo de “puerto facilitador”, en el que el papel de los operadores privados se vuelve más importante. El subsecuente uso de concesiones trasladó parte de la gobernanza al modelo “landlord”, en que las compañías privadas poseen y operan la superestructura ellas mismas. En contraste, países como Argentina, Colombia, México y Brasil intentaron reemplazar el modelo de servicio con el modelo landlord inmediatamente.

Una década más tarde, tras el primer grupo, Uruguay y Perú otorgaron concesiones de algunos puertos principales en 2001 y 2006, respectivamente. Uruguay hizo una reforma parcial en 1992 y otra en 1999. Perú realizó su primera gran reforma en 2004. El tercer grupo de países—Panamá, Ecuador y Jamaica—no implementaron reformas integrales del sector portuario. En cambio, proclamaron leyes o decretos específicos para otorgar en concesión ciertos puertos. Panamá otorgó puertos principales (Balboa, Manzanillo) en 1995, Ecuador (Guayaquil) en 1999, y Jamaica (Kingston) lo hizo más tarde, en 2014. De forma similar, Perú otorgó su primera concesión (Matarani) de un pequeño puerto en 1999, sin existir una reforma nacional específica para la industria portuaria.

A pesar de interrupciones en algunos países, las concesiones de instalaciones portuarias han sido permanentes alrededor de todos los países. Entre 2013 y 2016, nuevas concesiones fueron otorgadas, como por ejemplo las de Valparaíso (Chile), Veracruz (México), Montevideo (Uruguay), Paracas (Perú), Açú (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Graneles del Golfo y Puerto Bahía (Colombia), y Puerto Bolívar y Posorja (Ecuador).

SEGUNDA OLA DE REFORMAS:

México, Chile y Brasil desarrollaron una segunda ola de reformas integrales en 2012, 2011 y 2013, respectivamente. En México, la ley portuaria fue modificada a través de la legislación DOF 11-06-2012. En Brasil se promulgó una nueva ley portuaria (Ley 12.815/13). En Brasil y México, la nueva legislación intentó reafirmar el uso de concesiones privadas para desarrollar puertos, reforzar la autoridad de entidades reguladoras y establecer objetivos gubernamentales para la industria.

Las reformas brasileñas fueron particularmente significativas porque (1) quitaron las restricciones a los puertos de uso privado para operar carga de terceros, y (2) lanzaron un programa detallado de concesiones que incluyó 150 instalaciones y terminales en puertos estatales. ANTAQ (2014), la Agencia Nacional de Transporte Acuático de Brasil, indicó que la carga en nuevos puertos—construidos tras la reforma de 2013—representó el 40% del crecimiento total de carga de las terminales privadas, para el período 2013-2015. Los objetivos de la más reciente reforma de Brasil fueron, principalmente, mejorar las reglas de mercado para la competencia y la centralización de la gobernanza (Brooks et al., 2017).

En Chile, la tercera reforma (2011–2015) resultó en un acercamiento a la gobernanza portuaria más descentralizada, pero futuras reformas podrían revertir la dirección, dado que los resultados no han sido enteramente satisfactorios desde una perspectiva nacional (Brooks et al., 2017). Wilmsmeier y Sánchez (2017) argumentan que el gobierno de Chile se ha centrado mayormente en San Antonio y Valparaíso como clave para el desarrollo con miras al futuro, prestando menos atención a puertos secundarios. Sin embargo, de acuerdo con Merk (2017), Chile ha provisto el claro ejemplo de una reforma portuaria exitosa, con políticas sensatas que producen opera-





ciones eficientes que benefician a los exportadores e importadores del país, así como a los operadores de las naves. No obstante, el actual marco legal es insuficiente para confrontar las nuevas realidades: un nuevo modelo de gobernanza—que requiera una mayor integración de los puertos dentro de las cadenas de logística, como elementos de una política integral, con base en una visión sistémica que sirva más claramente al desarrollo económico del país—es necesario para abordar los cambios progresivos sucedidos en la industria portuaria, logística y de transporte en años recientes (Wilmsmeier y Sánchez, 2017).

En el caso de las reformas 2013/2014 en México, Brooks et al. (2017) muestran que se han logrado mejoras en desarrollo portuario, coordinación y comunicación, pero la cooperación modal continúa débil.

IMPLICACIONES E IMPACTOS DE LAS REFORMAS PORTUARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

Las reformas portuarias en Latinoamérica cubrieron principalmente cuatro aspectos: (1) descentralización de gobernanza, (2) liberalización del mercado laboral, (3) eliminación de los monopolios nacionales del Estado, y (4) transferencia de funciones portuarias a agentes privados.

1. Se llevó a cabo descentralización de la gobernanza portuaria en Argentina, Brasil, Colombia y México, países con el mayor número de puertos en la región. Argentina, Brasil y México transfirieron poderes y responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales. Argentina transfirió todos los puertos estatales, con excepción de Buenos Aires, el mayor puerto en términos de carga total. Los gobiernos nacionales de Brasil y México retuvieron la gobernanza de los puertos principales. El gobierno federal de Brasil retuvo 19 puertos marítimos y 39 puertos fluviales, y transfirió 18 puertos marítimos a gobiernos estatales. El gobierno federal de México retuvo 18 puertos y transfirió 5 a gobiernos estatales. Colombia, por el contrario, no transfirió competencias. El gobierno nacional siguió como propietario y otorgante de concesiones. Las responsabilidades y funciones administrativas de todos los puertos estatales fueron transferidas de una compañía estatal a compañías portuarias regionales, cuyos accionistas fueron gobiernos locales y regionales, y actores privados. Ecuador y Venezuela descentralizaron sus puertos en la década de 1990. Sin embargo, las revertieron al gobierno central en 2014 y 2009, respectivamente. Ningún otro país en la región descentralizó los puertos del gobierno central.
2. El segundo componente fue la liberalización del mercado laboral. Antes de las reformas, la norma en los puertos públicos de LAC era tener una baja producción laboral y un gran número de trabajadores sindicalizados. Argentina, Chile, Colombia, México y Perú introdujeron una nueva legislación y terminaron con la exclusividad

de los trabajadores sindicalizados respecto a actividades portuarias, así como con regulaciones tales como los límites a las horas de trabajo. Brasil, por otra parte, creó entidades similares a los sindicatos (reforma 1993), que hoy en día registran y ubican a los trabajadores en puertos marítimos estatales. Los puertos privados no están obligados a contratar trabajadores de estas entidades, siempre que sus instalaciones no estén dentro del área portuaria propiedad del estado.

3. Los antiguos monopolios estatales fueron eliminados en Colombia, Argentina, México, Brasil y Chile, y fueron reemplazados por autoridades portuarias. En Uruguay y Jamaica, las empresas estatales aún controlan todos los puertos. La compañía estatal de Perú fue reducida y en 2015 movilizó menos del 4 % de toda la carga.
4. La transferencia de funciones portuarias a entidades privadas significó la adopción de un nuevo modelo administrativo. Todos los países—excepto Panamá, quien en cambio privatizó sus puertos—adoptaron contratos de concesión BOT-BOOT (construcción-operación-traspaso/construcción-posesión-operación-traspaso) para permitir a compañías privadas operar y desarrollar puertos de propiedad estatal. El Salvador y Nicaragua son los únicos países en la región que no otorgaron ninguna concesión hasta 2016.

La Tabla 1 resume las características principales de las reformas portuarias en los países considerados.

¿En qué medida fueron efectivas estas reformas? Podría decirse que, con excepción de Colombia y Panamá, el resto de países considerados enfrentó varias dificultades. Las reformas portuarias introdujeron competencia entre operadores de terminales y trajeron un grado de liberalización a algunos servicios portuarios (Merk, 2017). En general, los objetivos de las reformas fueron mejorar el desempeño e incrementar la eficiencia de los sistemas portuarios. Atraer al sector privado a operar y desarrollar puertos fue la parte central de la estrategia para alcanzar dichos resultados. Numerosos estudios han mostrado cómo las reformas portuarias han ayudado a la región a cerrar, parcialmente, la brecha con otras regiones a nivel mundial. Le región mejoró sus niveles de eficiencia técnica en los últimos años (Serebrisky et al., 2016), redujo los cobros portuarios y abordó asuntos laborales (Wilmsmeier y Monios, 2016).

Sin embargo, como resume la Tabla 2, la reforma portuaria no fue completamente implementada en la mayoría de los países, ya que persistieron muchos problemas y dificultades, como problemas laborales (especialmente en Brasil), aplazamiento en el otorgamiento de concesiones portuarias, cesión incompleta de puertos, entre otros. A diferencia de otros países, Colombia y Panamá promulgaron cambios legales y otorgaron concesiones de sus puertos principales en menos de 3 años. En el resto de los países considerados, los procesos de reformas portuarias enfrentaron varias dificultades. Las

Tabla 1 Principales características de las reformas portuarias en LAC

	Descentralización de gobernanza portuaria	Liberalización de mercado laboral	Eliminación de monopolio nacional del Estado	Concesiones BOT BOOT
Argentina	Parcialmente	Si	Si	Si
Brasil	Parcialmente	Parcialmente	Si	Si
Colombia	Si	Si	Si	Si
Chile	No	Si	Si	Si
Ecuador	Si / Revertido	N / A	N / A	Si
Jamaica	No	N / A	No	Si
México	Parcialmente	Si	Si	Si
Panamá	No	Si	Si	No
Perú	No	Si	No	Si
Uruguay	No	N / A	No	Si
Venezuela	Si / Revertida	N / A	Si / Revertida	Si / Revertida

Fuente: autores

Tabla 2 ¿Fueron implementadas totalmente las reformas portuarias?

	Año de reforma sustancial	Implementada totalmente	Dificultades
Argentina	1993	No	Si
Brasil	1993 / 2013	Mayormente	Si
Colombia	1991	Si	No
Chile	1981 / 1997	Mayormente	Si
Ecuador	No hubo reforma	-	-
Jamaica	No hubo reforma	-	-
México	1993 / 2012	No	Si
Panamá	No hubo reforma	-	-
Perú	2003	Mayormente	Si
Uruguay	1992 / 2000	No	Si
Venezuela	1991 / 2009	No	Si

Fuente: autores

concesiones de terminales en los principales puertos ocurrieron gradualmente a lo largo de un período de 15 años o más en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

Las reformas fueron casi completamente implementadas en México, Brasil, Chile y Perú. En México, concesionarios privados movilizaron al menos 97 % de toda la carga en 2015. En Chile, concesionarios privados manejaron 91 % de toda la carga de puertos estatales, en 2015. Para 1998, los operadores privados (ya sea en puertos privados o en puertos estatales concesionados) representaban el 96 % de todas las operaciones en los puertos brasileños, según el BNDES (2001). En Perú, 96 % de toda la carga fue manejada ya sea por terminales privadas o por concesionarios privados en puertos estatales, en 2015. En otros países, tales como Jamaica y Uruguay, la mayoría de la carga se maneja en terminales operadas por autoridades portuarias públicas. Colombia representa el único caso en donde la reforma portuaria fue considerada completa. Para 1993, todos los puertos estatales en Colombia habían sido transferidos a compañías (cuyos accionistas eran mayormente privados).³

La Ley Portuaria de Argentina (1992)⁴ establece que el Puerto

de Buenos Aires debería ser transferido del gobierno nacional al provincial. Sin embargo, esta transferencia nunca se ha llevado a cabo. De acuerdo con la autoridad portuaria, un decreto ejecutivo de 2012 permitió al gobierno nacional retener el puerto. Todos los otros puertos fueron transferidos a gobiernos regionales.

En México, los puertos son administrados por autoridades portuarias individuales, creadas tras las reformas.⁵ Estache et al. (2002) señalan que la última fase de reformas consideraba la transferencia de posesión portuaria al sector privado. Sin embargo, hasta ahora solo un pequeño puerto (Acapulco) ha introducido participación privada, y el resto aún es propiedad del Estado. En general, Villa (2017) encuentra que la reforma portuaria en México ha sido exitosa tanto para el gobierno como para la industria mexicana. El autor señala que aún existe un margen de mejora, por vía de la coordinación modal. La conexión entre modalidades aún es ineficiente, lo que incrementa los costos de operación y los tiempos de tránsito. De este modo, debería desarrollarse un plan de transporte nacional multimodal para implementar un intercambio modal más eficiente, particularmente entre puerto y vía férrea (Villa, 2017).

Brasil aún no había reconsiderado sus fuertes regulaciones laborales en puertos, establecidas en la Ley Portuaria de 1993. Adicionalmente, los puertos estatales todavía retienen numerosas instalaciones aún no concesionadas. La nueva reforma de 2013 mantuvo las regulaciones laborales. Por el lado positivo, la reforma presentó una lista de 159 áreas arrendables en 24 puertos. En 2015, la autoridad reguladora publicó un programa de licitación para 5 puertos.

3. Plan de Acción para el Sector Portuario (1995). CONPES 27-82. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia.
4. Ver Ley de Puertos 24.093 (1992) y Decreto 769 (1993).
5. Ver Ley de Puertos (1993).





En Perú, puertos importantes (Callao y Paita) fueron otorgados en 2006, siete años después de la primera concesión de un pequeño puerto y 14 años después de que fuese promulgado el marco legal para concesiones. Adicionalmente, la compañía estatal sigue operando varios puertos más pequeños.

En Chile, la intención del nuevo sistema de concesiones era promover una efectiva inversión portuaria y mejorar la gestión, pericia, capacidad comercial y tecnología en las terminales (Wilmsmeier y Monios, 2016). Sin embargo, la reforma sufrió por causa de los retrasos en el otorgamiento de importantes instalaciones de los puertos principales. Por ejemplo, en Valparaíso, una de sus dos terminales fue licitada en 1999, y la segunda en 2013.

Ecuador también enfrentó retrasos. De las dos terminales de carga de Guayaquil, una fue licitada en 1999 y la segunda en 2007.

Finalmente, Venezuela descentralizó su sistema portuario en 2001. En 2009, importantes puertos fueron recentralizados (los puertos de Nueva Esparta, Maracaibo, La Guaira y Puerto Cabello) y su gestión volvió al gobierno nacional. Actualmente, el gobierno opera todos los puertos venezolanos.







2.

**GOBERNANZA
PORTUARIA EN
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE**





Tras las reformas portuarias, se crearon—o fortalecieron—autoridades portuarias en la mayoría de los países de la región. Actualmente, hay cuatro tipos de autoridades portuarias en la región:

1. Administradas directamente por entidades gubernamentales. Esto incluye a las autoridades portuarias en México—dependientes de la Secretaría de Transporte y manejadas por la misma, o dependientes de los gobiernos regionales y manejados por estos—, a la autoridad portuaria de Buenos Aires—dependiente del Ministerio de Transporte y manejada por él—, a los puertos en Brasil, tales como el Paranaguá, a cargo de gobiernos regionales, y a las autoridades portuarias en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá y Uruguay. En Perú, la mayoría de las funciones de la autoridad portuaria han sido transferidas a concesionarios, mientras que el Ministerio de Transporte actúa como autoridad portuaria.
2. Semiautónomas y administradas por un consejo compuesto por representantes de múltiples entidades gubernamentales; este es el caso de Chile.
3. Propiedad de asociaciones de actores interesados y manejadas por los mismos. Esto incluye a aquellos puertos bajo responsabilidad del gobierno federal de Brasil, como es el caso de Santos. Aquí, el gobierno es el mayor accionista y el directorio consiste de tres representantes de diferentes ministerios: un representante de los actores minoritarios, un representante de las compañías privadas y un representante de los trabajadores, entre otros. En Argentina—en los puertos de Rosario o Dock Sud—, el gobierno regional es el mayor accionista y el directorio comprende a representantes de gobierno, trabajadores, operadores portuarios, importadores, agencias marítimas, y otros. En la República Dominicana, el directorio de la autoridad portuaria comprende a tres representantes del poder ejecutivo, un representante de las compañías de transporte, y dos representantes de exportadores y productores.
4. Propiedad de asociaciones de actores interesados y manejadas por los mismos, pero adjudicadas. Este es el caso de Colombia.

Múltiples entidades gubernamentales están involucradas en la industria portuaria de Latinoamérica. Identificamos las siguientes funciones: arrendador (y otorgante de contratos de concesión), administrador (que difiere del operador y puede diferir del arrendador), planificador, regulador (en referencia a las tarifas, inversiones, desempeño y estándares de servicio), entidad a cargo de de concesiones, y entidad a cargo del cumplimiento de los contratos de concesiones.

En lo que respecta al sector portuario, hay diferentes tipos de responsabilidades nacionales o gubernamentales en la región. Los ministerios o secretarías de transporte, o los organismos gubernamentales regionales (o municipales) tienen un bajo grado de autonomía. Sus autoridades son selecciona-

das directamente por el poder ejecutivo. Otras entidades, tales como las autoridades portuarias u organismos reguladores, tienen un mayor grado de autonomía.

En Chile, la autoridad portuaria—gestionada por un consejo directivo— supervisa todas las funciones. Son consideradas compañías de propiedad estatal, semiautónomas. Es gobernada por tres miembros del consejo que representan al Ministerio de Transporte y un miembro que representa a la fuerza laboral. Jamaica y Uruguay también centralizan todas las funciones en una entidad, la autoridad portuaria—una agencia del Ministerio de Transporte. Por el lado positivo, estas entidades tienen un mejor conocimiento de todo el proceso y los proyectos (planeación y selección de proyectos, diseño de los contratos de concesión y supervisión de contratos), así

como rapidez para responder a las necesidades de la industria (en contraste con otros casos en los que múltiples entidades necesitan coordinar). Sin embargo, ello implica un alto grado de concentración, lo que también puede conllevar riesgos asociados en términos de poder discrecional.

Las autoridades portuarias en Argentina, Brasil, Ecuador y México, supervisan algunas funciones administrativas, tales como coordinación y supervisión de proveedores de servicios portuarios, concesionarios de terminales, y control y registro de actividades dentro de las instalaciones portuarias. Además, las funciones administrativas usualmente incluyen hacerse cargo de instalaciones portuarias no operadas por concesionarios privados (como es, por ejemplo, el caso en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay).



Tabla 3 Organismos gubernamentales en puertos

País	Puerto	Entidad concesionaria	Administrador	Planificador	Regulador	Licitación	Cumplimiento de concesiones
Argentina Tipo 1	Buenos Aires	Ministerio de Transporte	Autoridad portuaria	Autoridad Portuaria, Ministerio de Transporte		Autoridad portuaria, Ministerio de Finanzas	
Argentina Tipo 2	Dock Sud, Rosario	Autoridad portuaria Gobierno regional	Autoridad portuaria	Autoridad portuaria, Gobierno regional			
Brasil Tipo 1	Santos, Itaguaí	Secretaría de Puertos	Autoridad portuaria	Autoridad portuaria, Secretaría de Puertos	Autoridad Nacional Reguladora de Vías Navegables, Secretaría de Puertos, Consejos portuarios		Secretaría de Puertos
Brasil Tipo 2	Paranaguá, Río Grande	Autoridad portuaria Gobierno regional	Autoridad portuaria	Gobierno regional	Autoridad Nacional Reguladora de Vías Navegables, Consejos Portuarios	Gobierno regional, Consejos portuarios	Gobierno regional
Chile	Valparaíso, San Antonio	Autoridad portuaria					
Colombia	Cartagena, Buenaventura	Agencia Nacional de Infraestructura	Autoridad portuaria	Autoridad Nacional de Planeación	Superintendencia de Transporte ^a	Agencia Nacional de Infraestructura	Superintendencia de Transporte
Ecuador	Guayaquil, Bolívar	Ministerio de Transporte	Autoridad portuaria	Ministerio de Transporte			
Jamaica	Kingston	Autoridad portuaria					
México Tipo 1	L. Cárdenas, Manzanillo	Secretaría de Transporte	Autoridad portuaria	Autoridad portuaria, Secretaría de Transporte		Secretaría de Transporte	Secretaría de Transporte, Autoridad Portuaria
México Tipo 2	Campeche	Gobierno regional	Compañía portuaria	Gobierno regional	Autoridad portuaria, Gobierno regional		Autoridad portuaria, Gobierno regional
Panamá	Todos los puertos importantes	Completamente privado	Concesionario privado		Autoridad portuaria		
Perú	Callao, Paíta	Ministerio de Transporte	Concesionario privado	Ministerio de Transporte, Autoridad portuaria	Autoridad reguladora de transporte	Agencia Nacional de Concesiones	Ministerio de Transporte
Uruguay	Todos los puertos	Autoridad portuaria					

Nota 1 No se incluyen (1) los puertos fluviales de Brasil que son supervisados por el gobierno nacional, (2) pequeños puertos de Perú administrados por la empresa estatal ENAPU y uno administrado por un gobierno regional, y (3) pequeños puertos de propiedad estatal en Argentina, Chile y México

a División del Ministerio de Transporte

En Perú, la autoridad portuaria no ejerce funciones administrativas. Esas funciones son llevadas a cabo por concesionarios privados o asignadas a otras instituciones de gobierno. Por ejemplo, la autoridad reguladora se hace cargo de la supervisión de los concesionarios portuarios. En Colombia y Panamá, los concesionarios privados al mismo tiempo administran y operan los puertos. La Tabla 3 muestra las instituciones a cargo de esas funciones, por país.

de los casos estas tareas son llevadas a cabo por una entidad regional o nacional, o por ambas, y por las autoridades portuarias. Casos particulares son los de Colombia y Perú, quienes tienen organismos nacionales especializados a cargo de todo el proceso de licitación. Además, vale la pena notar que solo Brasil (en transporte por vías navegables) y Perú (en transporte) tiene organismos reguladores especializados.

En lo referente a la planeación, regulación, licitación y cumplimiento de las funciones de concesiones, en la mayoría



3. COMPETENCIA PORTUARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE





El desarrollo portuario no solo requiere de infraestructura eficiente, sino también de eficiencia en el diseño de la industria y las estructuras regulatorias. Tradicionalmente, la competencia en la industria portuaria se ha visto limitada por regulaciones tarifarias, tráfico portuario cautivo, una alta concentración en el mercado de operadores portuarios y barreras impuestas a la construcción de nuevos puertos y la entrada al mercado de terminales, entre otros factores⁶. La existencia de literatura sobre competencia portuaria explotó a mediados de la década de 1990, al mismo tiempo que lo hizo el proceso de contenerización.

La actuación a partir tanto de condiciones ex ante para promover la competencia y regulación de mercados, como de políticas ex post para garantizar una competencia efectiva y prevenir comportamientos anticompetitivos, es crucial para la competitividad regional.

Competencia por el mercado: procesos de concesión desde la perspectiva de la competencia.

La información reunida sobre la industria portuaria en LAC apunta hacia dos políticas principales para la promoción de competencia ex ante. Una política es la reforma del sector portuario, trasladando de entidades públicas a operadores privados la operación de puertos de propiedad estatal, a través de un proceso de licitación para operar un puerto o terminal (usualmente referidos en la región como ‘concesiones’ o asociaciones público-privadas). Los acuerdos de concesión implican la operación, mantenimiento, extensión y construcción de infraestructura portuaria de propiedad estatal, por parte de operadores portuarios privados. La otra política principal es el otorgamiento de derechos legales para el desarrollo de puertos de propiedad privada, a fin de proveer servicios y competir con puertos ya en operación.

El otorgamiento de concesiones para puertos de propiedad estatal es predominante en LAC. La región ha tomado la delantera en cuanto a permitir la participación del sector privado en la provisión de servicios de infraestructura. Los concesionarios portuarios usualmente operan para un mercado cautivo (p. ej., carga local dentro de su hinterland) o para un mercado disputado (p. ej., carga de transbordo). Comenzando con los primeros pasos dados en Chile en la década de 1980, la región ha experimentado una entrada notable del sector privado en sus sectores infraestructurales (Estache y Trujillo, 2004). Las ganancias resultantes de la introducción del sector privado a larga escala, llevadas a cabo en la década de 1990, alcanzaron el 6 % del PIB a través de 18 países latinoamericanos (Nellis et al., 2004). La literatura sobre concesiones en América Latina y el Caribe es extensa (Delfino y Casarin, 2001; Barja, McKenzie y Urquiola, 2004; Paredes, 2001; Torero et al., 2003; Ennis y Pinto, 2005; Resende y Facanha, 2002; Engel, Feischer y Galletovic, 2001, entre muchos otros). En la industria portuaria, este proceso alcanzó su apogeo en la década de 1990 con el establecimiento de las concesiones de los principales puertos de los mayores actores latinoamericanos; Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Panamá.

6. La existencia de literatura sobre competencia portuaria explotó a mediados de la década de 1990, al mismo tiempo que lo hizo el proceso de contenerización. Un resumen de estudios existentes sobre competencia portuaria incluye: Chlomoudis y Pallis (1998); Defilippi (2004); De Langen (2002); De Langen y Pallis (2006); Ferreira da Silva, Duarte, y Henrique Rocha (2012); Fleming y Baird (1999); Goss (1999); Haralambides (2002); Hoyle y Charlier (1995); Meersman y van de Voorde (2013); Slack (1985); Song (2002, 2003); Verhoeff (1981); Wan, Zhang y Yuen (2013); Wan y Zhang (2013); Yap y Lam (2006); Yuen, Zhang y Cheung (2013); y Cabrera et al. (2014). Más recientemente, la competencia portuaria ha sido analizada desde diversas perspectivas teóricas, tales como los modelos de competencia de Bertrand y Cournot (Lee, Lim y Choi., 2017), aproximaciones con base en la teoría de juegos (Song et al., 2016; Lin, Huang y ManWo, 2017) o redes (Zheng and Negenborg, 2017). Hay evidencia que apunta hacia la existencia de una relación no lineal entre regulación y eficiencia portuaria, tal como han argumentado Clark, Dollar y Micco (2004).

En términos generales, los procesos de concesión sin competencia generan pocos beneficios para las economías de la región (Estache, Tovar y Trujillo, 2004). La carencia de un ambiente competitivo puede perjudicar a los usuarios y reducir el bienestar, gracias a precios más altos, menor salida, menor calidad de servicio y menor innovación (OCDE). Así, los procesos de concesión portuaria se vuelven una forma de introducir eficiencia a través de un mejor desempeño operacional e innovación, y a través de competencia, dado que la competencia por el mercado es aún la herramienta más común para introducir presiones competitivas en el sector (Guasch, Suárez-Alemán y Trujillo, 2016)

En esta sección abordamos los procesos de concesión en muchos países de LAC, desde una perspectiva de competencia. El análisis se centra en las principales reglas procompetencia para procesos de concesión, las características de la licitación y el papel de los organismos reguladores en la promoción de la competencia ex ante, dentro del sector portuario.

En 2015, los operadores privados fueron responsables de al menos 93 % de la carga total en LAC y 89 % de toda la carga contenedorizada. La mayoría de los países han otorgado concesiones de tipo BOT-BOOT a operadores portuarios privados. BOT es la modalidad de concesión privada Construcción-Operación-Transferencia, mientras que BOOT representa la modalidad Construcción-Posesión-Operación-Transferencia, ambas por sus siglas en inglés. Las excepciones se dan en Panamá (en donde la modalidad de concesión BOO, Construcción-Posesión-Operación, ha sido implementada) y en Colombia (en donde las concesiones han sido otorgadas a asociaciones de actores interesados en lugar de operadores portuarios).

Las principales reglas procompetencia consideradas para los procesos de concesiones pueden resumirse en (1) participación del organismo de competencia en la licitación; (2) promoción explícita de competencia intraportuaria; (3)

regulación explícita sobre la integración vertical; y (4) regulación explícita sobre la integración horizontal, si aplica. Las características principales consideradas son la existencia de licitación abierta, criterios de adjudicación, el plazo del contrato, y si se han efectuado renegociaciones”. Como revelan los datos, la mayoría de las terminales de uso público son operadas por concesionarios privados. La literatura enfatiza que las concesiones de puertos han tenido un impacto positivo sobre el desempeño y eficiencia de los puertos latinoamericanos (Trujillo y Nombela, 1999; Serebrisky y Trujillo, 2005; Serebrisky et al., 2016). Sin embargo, el impacto en términos de competencia no es claro. El apropiado diseño de contratos de concesiones, para promover así la participación privada, es clave para que se dé una apropiada competencia.

Principales reglas procompetencia para procesos de concesión: experiencias por país

La intervención del organismo de competencia y/u organismo regulador es considerada un factor positivo en términos de promoción de competencia efectiva. Las principales instituciones a cargo de asociaciones público-privadas, ya sea ministerios de economía, ministerios de transporte, agencias a cargo de concesiones o autoridades portuarias, usualmente ponen mayor énfasis en cumplimiento de plazos específicos de licitación y/o compromisos de inversión. Por otro lado, los organismos de competencia u organismos reguladores ponen mayor énfasis en alcanzar condiciones competitivas o eficiencia en el mercado. Estos últimos objetivos son los más ventajosos para la sociedad, a diferencia de solo beneficiar a los actores directamente involucrados en el contrato de concesión.

La OCDE (2007) señala que los organismos de competencia juegan un importante papel en las concesiones y pueden ayudar a diseñar la estructura para maximizar la competencia posadjudicación, por ejemplo, por medio de la determinación de

Tabla 4. Procesos de concesión en LAC – factores que afectan la competencia portuaria

	Concesionarios privados operan la mayoría de las terminales	Reglas procompetencia ^a				Características de licitaciones			
		Organismo de competencia participa en licitación	Promueve competencia intraportuaria ^a	Regula integración vertical ^f	Regula integración horizontal ^f	Licitación abierta ^a	Criterios de adjudicación ^b	Plazo / período de extensión	Renegociación ya ocurrió
Argentina	Si	No	Si	No	Si	Si	Pago al gobierno ^c	18 / 25	Si
Brasil	Si	No	Si	Si	Si	No siempre	NA	20-50 / 25	Si
Brasil (Ley2013)	-	-	-	-	-	-	Mayor capacidad de carga, tarifa más baja, menor tiempo movilizandocarga	25 / 25	-
Colombia	Si	No	No	No	No	No	Selección directa	20 / 20	Si
Chile	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Primero: tarifa promedio, luego pago al gobierno ^c	20 / 10	Si
Ecuador	Si	No	Si	No	No	No siempre	Pago al gobierno ^c	20 / sin límite	Si
Jamaica	No	No	Si	No	No	Si para terminal nueva	Pago al gobierno ^c	30	No
México	Si	Si	Si	No	Si	Si	NA	15 / 30-40	NA
México (Ley2012)	-	Si	-	-	-	-	Pago al gobierno ^c calidad de servicio, inversión, volúmen de carga, tarifas	Max. 50 / 50	-
Panamá	Si	No	No	-	No	No	NA	20 / 20	Si
Perú	Si	No	Si	-	Si	Si	Primero: tarifas promedio, luego inversión	30	Si
Uruguay	Si	No	Si	Si	No	No	Pago al gobierno ^c	30	NA





- a. A menos que se especifique otra cosa, se refiere a licitación abierta para terminales de uso público. Esto no incluye a terminales de uso privado (ubicadas en Argentina, Brasil, Jamaica, México y Perú) dentro de puertos de propiedad estatal para las cuales no existe información disponible.
- b. No incluye requerimientos mínimos o criterios cualitativos.
- c. Cuota = Pago (ya sea fijo o variable, anticipado o futuro) a ser hecho por el concesionario al gobierno.
- d. Sí, cuando hubo una promoción explícita de competencia intraportuaria y fue lograda en la práctica. De otro modo, no. Los puertos incluidos son Argentina: Buenos Aires; Brasil: los principales puertos; Colombia: los principales puertos; Chile: San Antonio y Valparaíso; Ecuador: Guayaquil; Jamaica: Kingston; México: los puertos principales; Panamá: los puertos principales; Perú: Callao; Uruguay: Montevideo.
- e. A menos que se especifique otra cosa, se refiere a licitación abierta para terminales de uso público. Esto no incluye a terminales de uso privado (ubicadas en Argentina, Brasil, Jamaica, México y Perú) dentro de puertos de propiedad estatal para las cuales no existe información disponible.
- f. Sí, cuando las restricciones se consideran explícitamente en la legislación, lineamientos o reportes de opinión (de organismos de competencia), o cuando se ha hecho en la práctica. De otro modo, no. Argentina: restricciones horizontales aplicadas al proceso de licitación del Puerto de Buenos Aires en 1994. Fueron modificadas entre 2000 y 2003. Brasil: restricciones horizontales o verticales pueden aplicarse a los participantes, a fin de promover la competencia, ANTAQ (2014). Además, el organismo de competencia (SEAE) incluye consideraciones de integración vertical y horizontal en su análisis y opinión acerca de procesos de licitación, Ministério da Fazenda (2013, 2017). Chile: Opinión 1.045/1998 de la Comisión Preventiva. México: El organismo de competencia incluye consideraciones de concentración horizontal en su opinión (obligatoria) durante los procesos de licitación. Los reportes de opinión hallados incluyen Veracruz en 2001, Progreso en 2001, Lázaro Cárdenas en 2003 y 2009. Perú: En 2011, las reglas para la licitación de la Terminal norte en el Puerto de Callao restringieron la participación del operador portuario de la Terminal Sur del mismo puerto. Uruguay: Goldberg (2009) indica que el gobierno de Uruguay había restringido la participación de compañías de transporte en el proceso de licitación de su más importante terminal de contenedores (es decir, Montevideo).
- g. A menos que se especifique otra cosa, se refiere a licitación abierta para terminales de uso público. Esto no incluye a terminales de uso privado (ubicadas en Argentina, Brasil, Jamaica, México y Perú) dentro de puertos de propiedad estatal para las cuales no existe información disponible.

divisiones horizontales y verticales, selección de los medios más eficientes de adjudicación y minimización de oportunidades de colusión. En la mayoría de los casos, el organismo de competencia debería ser la entidad con experiencia y capacidad relevantes para diseñar reglas que promuevan la competencia en los procesos de licitación. Solo en dos países, Chile y México, los organismos de competencia participan obligatoriamente en los procesos de concesiones portuarias. En Perú y Brasil, organismos reguladores especializados supervisan los procesos de licitación.

La Tabla 4 muestra las principales reglas procompetencia y características clave de las concesiones en países de LAC.

La competencia intraportuaria es ampliamente considerada como beneficiosa para las economías locales y nacionales, los consumidores, las industrias exportadoras, y para la competitividad general de los puertos. La competencia intraportuaria promueve la especialización, la adaptación flexible y la innovación, además de prevenir el excesivo poder de mercado de los proveedores de servicios portuarios (De Langen y Pallis, 2006). Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay han promovido competencia intraportuaria a través de reglas que restringen el número de terminales por concesionario. Por ejemplo, hoy en día hay tres operadores en el Puerto de Buenos Aires y al menos dos operadores en el Puerto de Valparaíso (Chile), Manzanillo (México) y Callao (Perú), respectivamente. Adicionalmente, en Chile y México el organismo de competencia impone restricciones interportuarias horizontales, y en México la concentración horizontal interportuaria es evaluada para aprobar la participación de postores a concesiones de instalaciones portuarias.

En contraste, Colombia y Panamá han permitido la concentración inter e intraportuaria. Todos los principales puertos en ambos países son gestionados por un operador por puerto. En Panamá, dos puertos principales (Balboa y Cristobal), que representaron 55% de la carga total del país en 2015, fueron adjudicados a Hutchinson. En Colombia, el mayor operador portuario, Cartagena, adquirió otro puerto importante, CONTECAR, localizado en la misma bahía, en 2005. Ambos puertos colombianos representaron el 65 % de la carga contenedorizada del país en 2015. En un esfuerzo por restringir una mayor expansión de poder de mercado en Panamá, su organismo de competencia sugirió en 2016 que la autoridad portuaria de Panamá restringiese la participación de Hutchinson en una futura concesión.

En Chile, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia promulgó una regla de integración horizontal, restringiendo a cualquier compañía individual de retener más del 15 % de una concesión portuaria por región. Subsecuentemente, en medio del proceso de licitación de una terminal en el Puerto de Valparaíso en 2012, operadores de otros puertos chilenos (preexistentes) solicitaron participar. El organismo de competencia les permitió participar bajo ciertas condiciones. Primero, la autoridad portuaria (otorgante, y entidad a cargo de la concesión) tenía que dar a nuevos competidores

la oportunidad de ver las propuestas de los operadores preexistentes antes de presentar las suyas y darles la oportunidad de ganar si igualaban la mejor oferta de los preexistentes. Adicionalmente, el organismo de competencia aplicaría supervisión ex post de las inversiones comprometidas y otras obligaciones, en caso de que cualquier operador preexistente ganara (TDLC, 2012).

Por otro lado, Chile ha aplicado regulaciones para restringir la integración vertical. El organismo de competencia de Chile promulgó la siguiente regla:

El grupo de ‘usuarios relevantes’ no puede poseer más del 40 % de derechos políticos, económicos o ambos, en el correspondiente concesionario corporativo. ‘Usuarios relevantes’ comprende cualquier usuario—o el grupo empresarial al que pertenezca o cualquier miembro de este último— que transfiera una significativa cantidad de carga en la región administrativa correspondiente, y en el correspondiente frente de atraque (OCDE).

En 2006, el límite de 40 % fue elevado a 60 % para futuras concesiones, por causa de una solicitud hecha por el Puerto de San Antonio.

En México, todas las subastas públicas deben ser evaluadas por la autoridad de competencia de México (COFECE). Específicamente, la autoridad da su opinión acerca de cada empresa interesada y su potencial efecto en el mercado. Hemos hallado varios casos en los que COFECE da una opinión favorable a licitadores potenciales, respecto a su participación: Veracruz (2000), Yucatán (2000), Lázaro Cárdenas (2003, 2009). Sin embargo, en Progreso (2001) la autoridad bloqueó la participación de un operador portuario (ICAVE), quien en ese momento era operador de otro puerto (Veracruz) dentro del mismo mercado relevante del Puerto de Progreso. Estache, González y Trujillo (2002) indican que, en relación a las concesiones otorgadas en la década de 1990, la evaluación de COFECE mostró que no impuso ‘restricciones relevantes sobre los resultados, dado que la mayoría de los participantes fueron autorizados sin reservas’.

En Brasil, los procesos de licitación incluyen consideraciones para evitar concentración intra e interportuaria (ver, p. ej. TCU 2009, 2010, 2014; Ministério da Fazenda [Brasil] 2014; ANTAQ [Agência Nacional de Transportes Aquaviários] 2014) ya sea (1) a través del organismo regulador ANTAQ (que en 2014 emitió regulaciones específicas para promover la competencia en procesos de licitación y, de ser necesario, la participación limitada de las compañías operadoras); (2) a través del Tribunal Federal de Cuentas (Tribunal de Contas da União); o (3) a través de recomendaciones hechas por el organismo de competencia, la Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE). De acuerdo con Oliveira (2015), las reglas sobre concentración, emitidas por el organismo de competencia, se han centrado más en la competencia intraportuaria que en la interportuaria.

En Panamá, las reglas generales de competencia y licitación

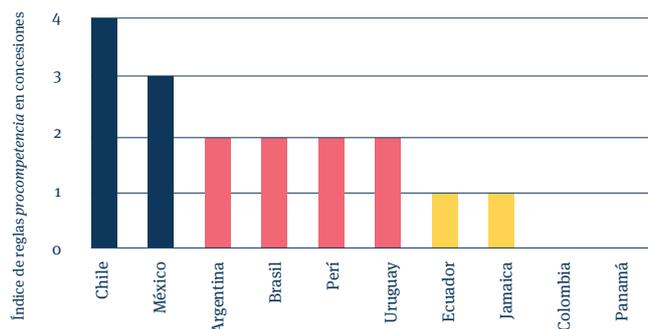
pública se aplican a la industria portuaria, pero no hay reglas específicas de competencia portuaria. En 2006, la autoridad portuaria incluyó, por sugerencia del organismo de competencia (ACODECO), una ‘condición de participación’ para el proceso de licitación para un nuevo puerto en Corozal. Esta condición permitió restringir la participación de operadores cuando el riesgo de concentración de mercado era aparente. La autoridad ha restringido la participación de Hutchinson (un operador que ya poseía puertos en Panamá). En 2006, la compañía presentó recursos legales en contra de los procesos de licitación. El asunto no fue resuelto hasta 2016, cuando la autoridad portuaria anunció licitadores precalificados (excluyendo a Hutchinson) para ser licitados en 2017.

Goldberg (2009) indica que el gobierno de Uruguay había restringido la participación de compañías de transporte en los procesos de licitación de su más importante terminal de contenedores. En contraste, Argentina, Brasil, Jamaica, México, Panamá y Perú han otorgado concesiones, en una o más terminales, a operadores portuarios que son subsidiarios de compañías de transporte. Además, Argentina, Brasil, México y Perú, tienen operadores portuarios dentro de puertos de propiedad estatal, que son productores o exportadores de carga.

La Figura 2 muestra un índice que considera las diferentes características de reglas procompetencia en concesiones. Las posiciones revelan agrupaciones de países: Chile y México sobresalen por tener las reglas procompetencia más dinámicas; en un segundo grupo hallamos a Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, seguidos de Ecuador y Jamaica. Colombia y Panamá se clasifican en las posiciones más bajas en términos de existencia de reglas procompetencia en el proceso de concesión.

Las concesiones de infraestructura pública no son la única

Figura 2. Índice de reglas procompetencia en concesiones.



Nota: El índice se basa en cuatro subdimensiones: (1) organismo de competencia participa en licitación, (2) proceso de concesión promueve competencia intraportuaria, (3) integración vertical es regulada, y (4) integración horizontal es regulada. Sí = 1, No = 0. Fuente: los autores



Cuadro 1. Competencia desde puertos de propiedad privada en Brasil, Chile y Colombia.

Tradicionalmente, la industria portuaria de LAC ha estado compuesta por dos tipos de puertos: (1) puertos de propiedad estatal y de uso público, y (2) puertos de propiedad privada y de uso privado. Los puertos de propiedad estatal proveen servicios bajo pedido y proveen servicios a importadores, exportadores y a cualquier usuario. Estos puertos están considerados en la mayor parte de la literatura del transporte y en aquellas fuentes que constituyen el enfoque de este trabajo.

Contrariamente, los puertos de propiedad privada pertenecen a productores de materias primas (p. ej., hierro en Brasil, cobre en Chile y Perú, granos en Argentina y carbón en Colombia). Los puertos de propiedad privada representaron 14 % de toda la carga de los puertos de uso público en Brasil, 47 % en Chile y 29 % en Colombia. Además, representaron 23 % de la carga contenedorizada en Brasil, 9 % en Chile y 5 % en Colombia (Suárez-Alemán, Serebrisky y Ponce de León, 2017).

El desarrollo de puertos de propiedad privada constituye otro mecanismo para incrementar la competencia en la industria portuaria. En este sentido, Chile, Colombia y Brasil exhiben una estructura de mercado distintiva en la que el mercado portuario, tanto en carga general como en carga contenerizada, es más competitivo que otros países, en la medida en que no se concentran solo en puertos de propiedad estatal. Adicionalmente, a diferencia de los procesos de licitación y la regulación de los puertos de

propiedad estatal, la promoción de puertos de propiedad privada requiere mínima intervención por parte del gobierno.

Excluyendo a Panamá—en donde todos los puertos son de propiedad privada—ningún otro país tiene puertos de propiedad privada operando para uso público. Después de 2004 en Chile, en 2012 en Colombia, y desde 2013 en Brasil, puertos de propiedad privada han operado para uso público y han competido efectivamente con puertos de propiedad estatal.

A diferencia de Brasil, Chile y Colombia no tienen una referencia explícita para este tipo de puerto en sus leyes portuarias. En Brasil había una restricción explícita antes de 2013. Antes de 2013, los puertos privados enfrentaban restricciones para operar carga de terceros. Podían hacerlo si la mayor parte de la carga era propia. Entre 1999 y 2006, compañías privadas construyeron terminales dentro del área del Puerto de Santos (Terminal Cubatão y Embraport) y terminales fuera de las áreas de puertos públicos (Cearáportos, Portonave, Itapoá, Imbituba). Estas terminales comenzaron a operar para uso público y, por tanto, a competir con las terminales en concesión dentro de los puertos públicos (Bussinger, 1998; Goldberg, 2009). Sin embargo, este proceso generó controversia y estuvo bajo investigación. La segunda reforma portuaria de Brasil eliminó la diferencia entre carga propia y de terceros, y permitió a terminales privadas operar para uso público y por ende competir con terminales de propiedad estatal.

forma de promover la competencia. Permitir el desarrollo de puertos de propiedad privada para competir con los previamente existentes, constituye otra fuente significativa de competencia. El Cuadro 1 aborda específicamente este caso.

Procesos de concesión portuaria desde el punto de vista de la competencia: experiencias por país

Desde el punto de vista de la competencia, el éxito del esquema de concesión en la región depende principalmente de las siguientes características: licitación abierta, criterios de adjudicación, y términos y condiciones para la renegociación. La licitación abierta (o pública) y los criterios de adjudicación son variables críticas para maximizar resultados. La licitación abierta permite la selección del mejor concesionario, en términos ya sea de experiencia, tecnología o de fortaleza financiera. La mayoría de los países de la región han llevado a cabo licitación abierta para todas las concesiones.

En 1999 y 2007, Ecuador otorgó concesiones para dos terminales en el Puerto de Guayaquil. Más recientemente, el gobierno otorgó dos concesiones (Puerto Bolívar y el proyecto greenfield Puerto Posorja) a través de selección directa. Por su parte, Brasil ha usado extensivamente la licitación abierta. Sin embargo, en 2012 la SEFID (Secretaria de Fiscalização de Desestatização e de Regulação) halló que cuatro puertos privados y de servicio público (Cotegipe, Portonave, Itapoá y Embraport) tenían problemas de legalidad porque sus

acuerdos de concesión no fueron adjudicados a través de licitación pública. Estos puertos originalmente habían estado operando para uso privado, y subsecuentemente migraron al uso público.

Colombia es un caso anómalo en lo que respecta a la selección de concesionarios portuarios. En vez de licitación pública se usa selección directa. Todos los puertos son otorgados sin concurso. De acuerdo con Navarrete (2005), solo hubo una propuesta para las concesiones de Cartagena, Santa Marta, Barranquilla y Tumaco, respectivamente. Solo en el caso de Buenaventura hubo dos licitadores interesados.

Otros países como Honduras y Costa Rica otorgaron concesiones a través de licitación abierta. Otros dos, Bahamas y Guatemala, otorgaron concesiones a través de selección directa. La mayoría de los contratos de concesión incluyen compromisos de inversión y desempeño específicos. Los concesionarios se ven envueltos en la toma de decisiones efectivas de inversión, comprometiéndose a términos contractuales, y proponiendo y modificando aspectos posteriormente, aunque las autoridades portuarias y gobiernos juegan un rol de liderazgo en la planeación de inversiones. Una excepción se encuentra en la primera ola de concesiones en Chile (una terminal en Valparaíso y dos terminales en San Antonio), en donde el gobierno no especificó el volumen o plazo de las inversiones, sino solo especificó obligaciones de desempeño. La inversión en infraestruc-

tura en LAC es, en la mayoría de los casos, ejecutada por concesionarios. Hemos hallado pocas instancias en las que una autoridad portuaria (u otra entidad gubernamental) haga inversiones directamente. Por ejemplo, se planeaba que el 70 % de la inversión esperada en Lázaro Cárdenas (México) a partir de 2016 fuera llevada a cabo por la autoridad portuaria (API, 2016). En Uruguay y otros países (tales como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica y Nicaragua) en donde los puertos son administrados a través de un modelo facilitador (o una mezcla de modelos facilitador y landlord), las entidades gubernamentales supervisan operaciones e inversiones de infraestructura. En todos los países, autoridades portuarias y otras entidades gubernamentales supervisan la inversión en acceso marítimo y vial a los puertos. Por ejemplo, en 2015, la autoridad portuaria de Valparaíso gastó más de USD 35 000 000 en caminos y atracaderos turísticos. En 2015, la concesionaria portuaria de la Terminal Norte de Callao pagó casi USD 150 000 000 en cuotas para extender la entrada marítima y obras de acceso previamente supervisadas por el gobierno peruano.

De acuerdo con la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO, por sus siglas en inglés) (2007), los criterios de adjudicación deben relacionarse directamente con la ventaja económica que la autoridad contratante espera obtener. A este respecto, Saussier, Staropoli e Yvrande-Billon (2009) establecen que las acciones de asociaciones público-privadas en el sector deberían estar basadas en la oferta más ventajosa, económicamente hablando. Si el gobierno está más enfocado en los usuarios finales, optará por criterios de adjudicación basados en las tarifas más bajas. Alternativamente, cuando enfatiza las rentas fiscales, se enfocará más en las cuotas recibidas por concesionarios (Engel, Fischer y Galetovic, 2001). Algunos de los criterios de adjudicación más comunes son la tarifa más baja, los más bajos costos de construcción, el subsidio más pequeño, y el pago más alto al gobierno. (Kerf, 1998). Argentina, Ecuador, Jamaica y Uruguay usaron las cuotas como criterio de adjudicación para maximizar pagos al gobierno. Brasil, Chile, México y Perú usaron múltiples criterios, pero todos ellos usaron las tarifas más bajas. Chile y México también incluyeron el mayor pago al gobierno. Calidad y desempeño fueron incorporadas por Brasil (menor tiempo de movilización de carga) y México (calidad de servicio). Asimismo, Brasil incluyó capacidad de carga, y México y Perú consideraron inversión adicional. Tarifas mínimas y mayores pagos al gobierno afectan los beneficios obtenidos de la concesión. Usualmente, la calidad se incluye como requerimiento mínimo y se espera que la misma incremente los beneficios para el usuario final. Sin embargo, una mayor capacidad o inversiones adicionales pueden no traducirse en mayores beneficios, ni para los usuarios finales ni para el gobierno. Más capacidad puede no venir acompañada de una mayor demanda y puede terminar siendo un desperdicio. Más inversión como criterio de selección de un concesionario es algo aún peor. En el mejor de los casos puede producir infraestructura no utilizada. En el escenario menos favorable, daría a los concesionarios un incentivo

perverso para incrementar costos de construcción.

Asimismo, es importante resaltar el impacto de las renegotiaciones en la región, ya que existe el riesgo de que los gobiernos sean capturados por enormes concesionarios que intenten obtener mayores ganancias alterando las condiciones contractuales iniciales. Se han dado renegotiaciones en todos los casos para los que había información disponible. Sin embargo, en Brasil, Colombia y Panamá, las modificaciones a los contratos son más numerosas e incluyen aspectos relevantes, tales como inversiones comprometidas, área concedida y cuotas pagadas al gobierno.

El papel de los organismos reguladores en la promoción de competencia ex ante en el sector portuario

Los organismos reguladores pueden jugar un papel significativo en promover condiciones competitivas en los servicios públicos. El Banco Mundial (2007) explica que en ausencia de competencia intraportuaria, operadores públicos y privados de terminales (monopolísticos) tienen incentivos para cobrar altas tarifas por carga cautiva, lo que podría justificar la regulación directa y la creación de un regulador portuario. ANTAQ en Brasil y OSITRAN en Perú son dos importantes reguladores en la región, cuando se trata de transporte.

En Brasil, ANTAQ supervisa la regulación de actividades portuarias marítimas y fluviales, aprueba tarifas, supervisa a las autoridades portuarias, y aprueba concesiones y procesos de licitación. Además, como se mencionó antes, da opiniones en lo que respecta a condiciones competitivas. En la práctica, ANTAQ toma en consideración las inquietudes competitivas en su proceso de licitación de concesiones. Su papel en la regulación tarifaria no es visible, dado que las tarifas son fijadas en los contratos.

En Perú, OSITRAN supervisa todas las concesiones en el sector del transporte. Sus funciones comprenden la regulación de acceso, regulación tarifaria, el monitoreo y cumplimiento de obligaciones de las concesiones en curso, y la provisión de opiniones durante los procesos de licitación. A través de su regulación del acceso, OSITRAN ayuda a estimular un ambiente competitivo, promoviendo, por tanto, la competencia y el uso intermedio de instalaciones portuarias esenciales. La regulación de acceso típicamente se aplica a servicios de pilotaje y amarre. La regulación de limitación de precios se aplica sobre el conjunto de tarifas máximas, y es usada como criterio de adjudicación para concesiones en el puerto de Callao, incluyendo tarifas a naves por uso de atracadero y manejo de carga en contenedores. OSITRAN establece el cobro permitido por esas tarifas, de acuerdo con aumentos de productividad.

Los reguladores pueden ser una forma más rápida y menos cara de resolver disputas de acceso y establecer tarifas bajo la ley de competencia (OCDE, 2007). Por ejemplo, En Europa, los organismos de competencia y reguladores sectoriales apoyan condiciones competitivas y la protección de usuarios y compañías contra distorsiones de los actores dominantes





(OCDE). Este modelo es efectivo siempre y cuando el sistema no disuada a usuarios o compañías de apelar o interponer una queja por causa de acciones cuestionables de los actores dominantes.

En general, cuando se trata de promoción ex ante de competencia portuaria, la región de LAC exhibe riesgos potenciales que pueden restringir la competencia en el sector. A diferencia de Chile o México, en donde los organismos de competencia juegan un papel en el proceso de licitación, la mayor parte de los países de LAC no involucran a organismos de competencia en la licitación y diseño de concesiones. Mas aún, en la mayoría de países no hay vinculación de reguladores independientes en el sector portuario. Algunos países como Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, han promovido la competencia a través de reglas ad-hoc durante los procesos de licitación. Otro grupo de países, incluyendo Colombia, Ecuador, Jamaica y Panamá, no han incluido reglas procompetencia en sus esquemas de concesión.

La falta de licitación abierta en Colombia, y en algunos casos en Brasil y Ecuador, puede poner en peligro los beneficios esperados de la concesión de las operaciones portuarias en estos países. Además, debería analizarse el papel de las agencias de gobierno en el establecimiento de objetivos de inversión para puertos en concesión, e inclusive en el uso de dichos objetivos como criterio de adjudicación. No queda claro, con base en los datos disponibles, si ese acercamiento beneficia al mercado en general.

Ex post: política de competencia en puertos de LAC

Luego de la entrada del sector privado en la década de 1990, hubo menos intervención pública en planeación, inversión y regulación portuaria en Latinoamérica, en comparación con Europa (Hoffman, 2001). En este escenario, los organismos del sector público tienen un importante papel que jugar en lo concerniente al monitoreo de comportamiento anticompetitivo. El éxito de la participación del sector privado en el sector depende de cómo se establecen los términos y condiciones para dicha participación, y, especialmente, cómo aquellas se implementan regulan. (Guasch, Suárez-Alemán y Trujillo, 2016).

La mayoría de los países de LAC tienen legislación en materia de política de competencia y organismos con jurisdicción nacional sobre todas las industrias, incluyendo los puertos. Estos organismos han estado activos en lo que respecta a la investigación de comportamiento anticompetitivo y emisión de resoluciones sobre procesos de concesión. El Cuadro 2 enumera diferentes casos antimonopolios en el sector portuario en Latinoamérica.

Para cuando los procesos de concesión comenzaron en Argentina (1994) y Chile (1996), las leyes e instituciones de competencia se encontraban en una fase intermedia de desarrollo y no se dieron reformas importantes después de eso (aunque en Chile hubo una fusión de las instituciones a cargo de la política de competencia). Por el contrario, en Brasil (1996),

Colombia (1993), México (1995), Panamá (1995) y Perú (2006), hubo cambios importantes en legislación y estructuras institucionales.

La Tabla 5 clasifica países con base en la intervención real de los organismos nacionales de competencia en asuntos de competencia portuaria. Encontramos tres grupos: (1) países en los que los organismos han jugado un papel activo, (2) países en los que los organismos de competencia han abordado casos portuarios en los que las compañías distorsionaban injustamente el resultado competitivo, y (3) países en los que prácticamente no ha habido intervención de organismos antimonopolio en los puertos.

Las principales formas de abuso de posición de dominio en
Tabla 5. Nivel de intervención de los organismos de competencia en el sector portuario

Organismos de competencia juegan un papel activo en puertos	Organismos de competencia han abordado algunos casos portuarios	Prácticamente ninguna intervención de organismos antimonopolio en puertos
Chile México	Argentina Brasil Colombia Perú	Ecuador Jamaica Uruguay

el mercado portuario son tarificación excesiva y denegación (o restricción) de suministro. (OCDE, 2011). Esta última puede ocurrir cuando un operador de infraestructura relacionada al puerto tiene interés en el mercado intermedio y quiere impedir que los competidores accedan justamente a dicha infraestructura.

La mayoría de los casos mostrados en el Cuadro 2 ocurrieron dentro de mercados de materias primas, en donde los productores dominantes (o sus socios) restringieron el uso de instalaciones portuarias (o de almacenamiento) a competidores no dominantes. La mayoría de estas instalaciones eran privadas. Los mercados finales afectados fueron cemento (México), carbón (Colombia), gas (Argentina y Perú) y sal (Chile).

En Perú, se encontró que el operador portuario de servicios de pilotaje en el puerto de Callao impidió la competencia en el mercado a través de contratos de exclusividad, de negación de capacitar a nuevos operadores, y de mecanismos judiciales. Se encontró un caso en el que el operador portuario dominante emprendió prácticas restrictivas.

En El Salvador, la autoridad portuaria lanzó un proceso de licitación para contratar proveedores de estiba y manejo de carga en el puerto de Acajutla. El criterio de adjudicación fue el precio más bajo por esos servicios. Las dos compañías licitadoras se coludieron, ofreciendo el mismo (supuestamente sobrevalorado) precio. En Brasil, algunos concesionarios intentaron en varias ocasiones utilizar su posición de dominio en manejo de carga para beneficiarse en la prestación de servicios de almacenamiento. En los puertos de Santos,

Cuadro 2. Sector portuario: ¿un área común de trabajo para organismos de competencia?

El sector portuario de Latinoamérica no ha estado exento de demandas por falta de competencia. En Argentina en 1999, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, o CNDC, sancionó a un productor de gas (YPF) quien había abusado de su posición dominante en el mercado GLP al, entre otras cosas, controlar dos de las tres instalaciones portuarias para GLP en Argentina (Grosman y Serebrisky, 2003).

En Brasil, el organismo de competencia señaló que en varios casos los operarios portuarios (concesionarios) tienen libertad para aplicar cobros de maneras anticompetitivas. Una mezcla de interpretaciones disputables de cláusulas contractuales, cambios en el marco regulatorio e inclusión de nuevas obligaciones regulatorias, ha vuelto al sector sensible frente a prácticas anticompetitivas (CADE, 2014). Por ejemplo, en 2016 CADE sancionó a operadores por realizar cobros anticompetitivos por concepto de manejo de terminal a operadores terceros en Río Grande, Salvador y Santos. En algunos casos, las conductas competitivas han abarcado un período de aproximadamente diez años. Operadores de terminal, quienes también operan almacenes, cobraron precios más altos por el uso de terminales que los precios aplicados a sus propios almacenes. El diferencial constituyó una parte significativa de los costos de almacenamiento e indujo a los transportistas a usar el almacén de los operadores de la terminal (OCDE, 2007).

Chile no es la excepción. En 2006, el organismo de competencia sancionó a productores de sal por crear obstáculos de entrada a nuevos productores de sal, a través de la compra de un puerto en la región de Tarapacá (TDLC, 2006). En México en 2012, el organismo de competencia (CFC) sancionó a un productor de cemento, CEMEX, por impedir la entrada de cemento importado a México. Dos instalaciones portuarias (Altamira y Tampico) se vieron involucradas en la acción anticompetitiva del productor de cemento.

Se alegó que un buque con cemento importado no podía acceder a las instalaciones del puerto (CFC, 2013). En 2016, la CFC inició una investigación relacionada con obstáculos a la competencia en servicios portuarios prestados para granos, en el puerto de Progreso (Yucatán). La CFC indica que falta competencia en el puerto y que podrían implementarse medidas para quitar los obstáculos. En Colombia en 2016, el organismo de competencia extendió una investigación respecto al potencial abuso de posición dominante en el puerto de uso público Puerto Nuevo. El concesionario podría haber discriminado a terceros usuarios. La evidencia mostró que, desde el comienzo del acuerdo de concesión en 2010, el único exportador de carbón que ha podido usar las instalaciones portuarias es PRODECO, un exportador de carbón y accionista de la sociedad concesionaria.

En 2010, el organismo de competencia (SC, Superintendencia de Competencia) de El Salvador sancionó a dos proveedores de servicios portuarios por colusión en un proceso de licitación para la contratación de estiba y manejo de carga en el puerto de Acajutla. Los dos postores presentaron exactamente la misma propuesta económica. (SC, 2010).

En lo que respecta a Perú, en 2005 y 2009, el organismo de competencia (INDECOPI) sancionó por abuso de posición dominante a la compañía predominante de servicios de pilotaje en el puerto de Callao. La compañía impidió repetidamente el acceso a nuevos operadores (INDECOPI, 2009). En 2006, el organismo de competencia encontró que dos compañías con instalaciones privadas y posiciones dominantes en el puerto de Callao (Vopak y Petroperú) discriminaron sin justificación entre compañías de gas que buscaban acceso a sus instalaciones de almacenamiento. Ambas compañías fueron halladas culpables y, consecuentemente, sancionadas (INDECOPI, 2006).

Salvador y Río Grande, los operadores de terminales también poseían almacenes. Cobraban servicios más altos por el uso de terminales si los usuarios contrataban los almacenes de sus competidores.

Los organismos de competencia también han estado activos en la aprobación y emisión de opinión sobre fusiones y concentración de operadores portuarios en Argentina, Colombia y Panamá. El organismo de competencia de Argentina analizó dos fusiones entre actores portuarios. En 2001, un operador de transporte (Maersk Sealand) propuso adquirir una concesión en el puerto de Buenos Aires. La CNDC se concentró en la potencial exclusión del mercado por causa de la nueva compañía integrada verticalmente. Sin embargo, concluyó que el operador no tendría suficiente cuota de mercado para triunfar.

Autoridades del puerto de Buenos Aires promovieron la competencia intraportuaria y adjudicaron terminales a cinco operadores en 1994. Originalmente, los concesionarios podían operar solo una terminal. Estas reglas fueron retiradas

en 2000 y, en 2003, la agencia autorizó a un concesionario que operaba dos terminales a adquirir una tercera. Se determinó que la fusión no tendría efectos anticompetitivos significativos. Además, se alegó que había fuerte presión competitiva de otras terminales dentro del mismo puerto y de un puerto cercano (Dock Sud), y que la fusión produciría eficiencias.

En Colombia en 2010, el organismo de competencia (SIC) autorizó la fusión de seis compañías de carga, en el puerto de Buenaventura. La autoridad esperaba que la fusión produjera eficiencias, a pesar del hecho de que la entidad fusionante sería capaz de ejercer poder de mercado en la transportación de contenedores (OCDE, 2016). Adicionalmente, encontramos casos como aquellos en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, en los que se han establecido objetivos específicos para asegurar la competencia intraportuaria.

Acciones de los organismos de competencia sobre los mercados de servicios portuarios en LAC son relativamente escasas. Tenemos un caso de abuso de posición dominante en servicios de pilotaje en Perú, un caso de colusión en provisión



de estiba y manejo de carga en El Salvador, y varios casos de sobrealvaloración de precios de servicios de manejo de carga y almacenamiento en Brasil.

En general, considerando las políticas procompetencia ex ante y ex post, y el nivel de intervención de los organismos antimonopolios, los sectores portuarios en LAC son actualmente bastante heterogéneos. Argentina, Chile, México y Perú iniciaron procesos de concesión cuando sus políticas e instituciones de competencia llevaban operando varios años y se habían beneficiado de la experiencia acumulada. En contraste en Brasil, Colombia y Panamá no existían leyes e instituciones de competencia cuando lanzaron sus primeros programas de concesión.

En Chile y México, los organismos de competencia participan obligatoriamente en los procesos de licitación. El organismo chileno participa en monitoreo en las fases finales y en aplicar regulaciones para preservar las condiciones de competitividad de las concesiones continuas. Los organismos de competencia tanto en Chile como en México son autónomos. También en Brasil y Perú los organismos reguladores intentan preservar las condiciones competitivas. No obstante, la debilidad institucional en Brasil ha permitido el otorgamiento de concesiones sin licitación abierta. En general, Chile, México y

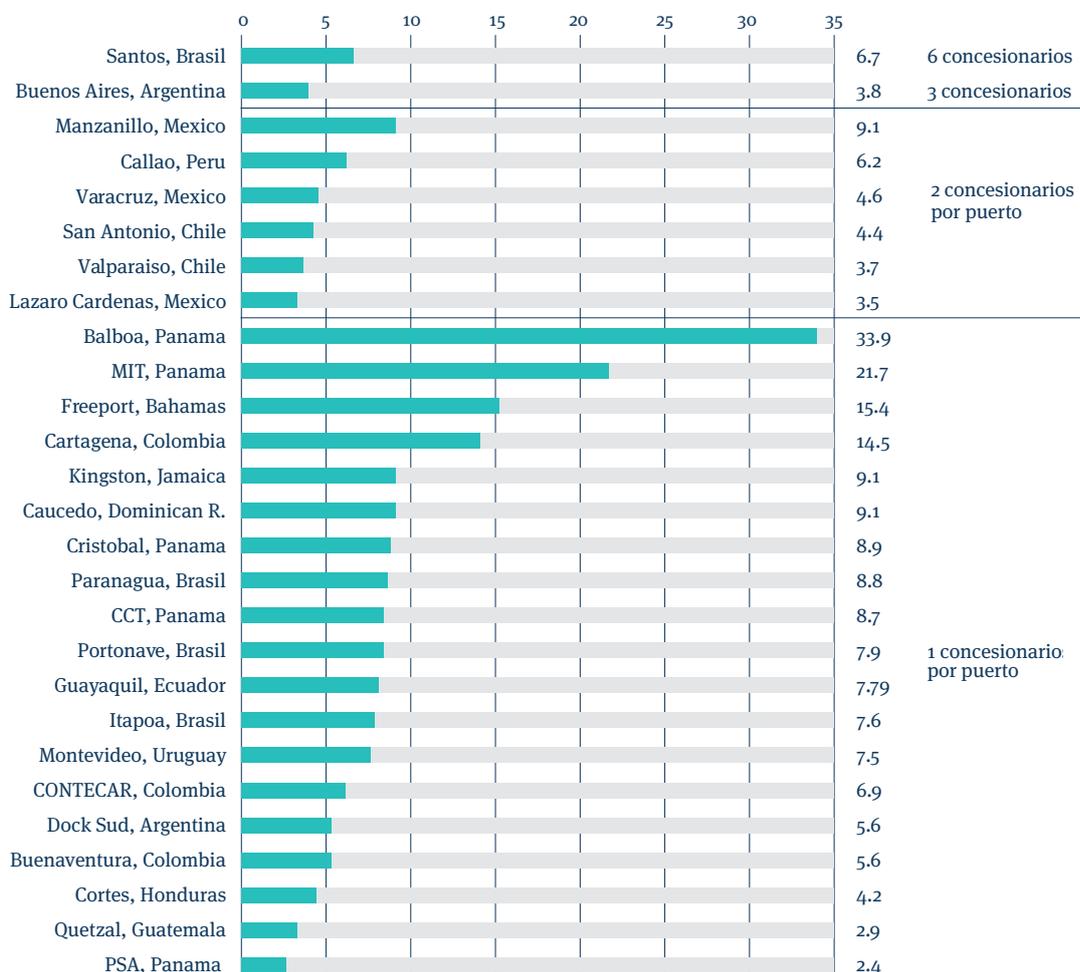
Perú son los países con las mejores condiciones para asegurar una efectiva competencia portuaria ex post.

Competencia actual en puertos de LAC: un alto nivel de concentración e integración

A pesar de los esfuerzos en la región para mejorar las condiciones competitivas en los puertos, el sector continúa mostrando un alto nivel de concentración y presencia de integración vertical y horizontal en varios casos. Argentina, Brasil, Chile, México y Perú explícitamente incluyen objetivos respecto a competencia intraportuaria en sus esquemas de concesiones. Consecuentemente, estos países tienen competencia intraportuaria efectiva, con al menos uno o más operadores privados por puerto, en sus puertos principales. En contraste, Bahamas, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Honduras, Panamá y Uruguay han otorgado el total de las operaciones portuarias de carga contenedorizada a un concesionario. Estos últimos países no sólo tienen un único concesionario privado por puerto, además, la autoridad portuaria típicamente actúa también como operador.

La Figura 3 muestra la escala de operaciones de concesionarios de terminales de contenedores en la región de LAC.

Figura 3. Carga contenedorizada: número de concesionarios por Puerto y carga promedio por concesionario. (MMT, 2015).
Note: MMT: millones de toneladas métricas.



El volumen promedio de carga de contenedores por concesionario varía. El puerto de Santos (Brasil) tiene seis concesionarios, cada uno movilizándolo anualmente en promedio 6.7 millones de toneladas métricas. Buenos Aires (Argentina) tiene tres concesionarios que movilizan, individualmente, 3.8 millones de toneladas en promedio. Manzanillo (México), Callao (Perú), Veracruz (México), San Antonio (Chile), Valparaíso (Chile) y Lázaro Cárdenas (México) tienen cada uno dos concesionarios. El volumen de carga promedio de cada operador va de los 3.5 a los 9.1 millones de toneladas. La mayoría de los puertos tienen solo un concesionario, que moviliza anualmente, en promedio, 9.9 millones de toneladas de carga contenedorizada. El volumen de operaciones oscila entre 33.9 y 21.7 millones de toneladas en Balboa y MIT (Panamá) respectivamente, y 2.9 y 2.4 millones de toneladas en Quetzal (Guatemala) y PSA (Panamá) respectivamente.

El nivel de competencia intraportuaria en Brasil, Chile, México y Perú es alto en comparación con otros países de la región. Considerando la carga promedio por concesionario, parece haber espacio suficiente para competencia intraportuaria adicional en Panamá, Colombia, Bahamas y República Dominicana.

Los datos muestran los esfuerzos hechos en México, Chile y Perú para promover competencia efectiva. Hay numerosos operadores de carga no contenedorizada en puertos estatales en Argentina, Brasil, Perú y México. La mayoría de estos concesionarios son completamente privados, y en la mayoría

de los casos solamente para uso privado.

Sin embargo, como muestra la Tabla 6, aproximadamente 80 % de las terminales de contenedores fueron adjudicadas a las mismas cinco compañías (APM; Hutchinson, ICTSI, DP World y SSA). Las asociaciones horizontales que pueden afectar el comportamiento competitivo son aquellas que se dan entre operadores de terminales que operan más de una terminal, ya sea dentro de un puerto determinado o en diferentes puertos. La OCDE (2011) indica que unos pocos operadores de terminales internacionales han dominado el mercado de contenedores desde finales de la década de 1990. Puede tratarse exclusivamente de operadores de terminales (como DP World o Hutchinson) o de subsidiarias de compañías de transporte (como APM).

El ambiente competitivo de la industria portuaria es afectado por relaciones verticales y horizontales establecidas a través de diferentes actores a lo largo de la cadena productiva de puertos. Existen diferentes grados de integración vertical. Podemos identificar tres actores, de aguas arriba a aguas abajo: operadores de servicios portuarios, transportistas marítimos, y usuarios finales (productores o exportadores). Los usuarios finales son, por ejemplo, productores de materias primas (cobre, granos, aceite) dueños de varias terminales de uso privado y puertos, a lo largo de Sudamérica y México. Las terminales en las que los operadores trabajan independientemente de los transportistas o usuarios finales son típicamente terminales de propiedad estatal. Por ejemplo, la Terminal Sur de Callao en Perú, y la terminal de contenedores en Montevideo, operan a manos de operadores portuarios



Figura 6. Concesiones de puerto o terminal otorgadas a operadores portuarios internacionales

Operador portuario (número de terminales)	Puerto, País
APM (10)	Buenos Aires, Argentina; Ceará, Brasil; Itajaí, Brasil; Santos, Brasil; Compas, Colombia; TCBUEN, Colombia; Limón-Moín, Costa Rica; Lázaro Cárdenas, México; Progreso, México; Callao, Perú Hutchinson (8)
Hutchinson (8)	Buenos Aires, Argentina; Freeport, Bahamas; Ensenada, México; Lázaro Cárdenas, México; Manzanillo, México; Veracruz, México; Balboa, Panamá; Cristobal, Panamá DP World (5)
ICTSI (7)	La Plata, Argentina; Suape, Brasil; Agua Dulce, Colombia; Guayaquil, Ecuador; Cortés, Honduras; Manzanillo, México; Tuxpan, México; PSA (2)
DP World (5)	Buenos Aires, Argentina; Santos, Brasil; Caucedo, Rep. Dominicana; Posorja, Ecuador ^a ; Callao, Perú Evergreen (1)
SSA (5)	San Antonio, Chile; San Vicente, Chile; Manzanillo, México; Veracruz, México; MIT, Panamá; Katoen Natie (1)
PSA (2)	Dock Sud, Argentina; PSA, Panamá; OHL (1)
CMA GGM (1)	Kingston, Jamaica
Evergreen (1)	Colón, Panamá
HHLA (1)	Valparaíso, Chile
Katoen Natie (1)	Montevideo, Uruguay
NYK (1)	Limón-Moín, Costa Rica
OHL (1)	Valparaíso, Chile
Yilport (1)	Bolívar, Ecuador
Total (44)	

a. Puertos o terminales en fase pre-operativa.



especializados. Las terminales cuyos operadores pertenecen a compañías de transporte marítimo son, por ejemplo, una terminal de contenedores en Santos (Brasil) y en Buenos Aires, en las que el operador portuario es APM, cuyo dueño A. P. Moller – Maersk, también es dueño de un transportista, Maersk Line.

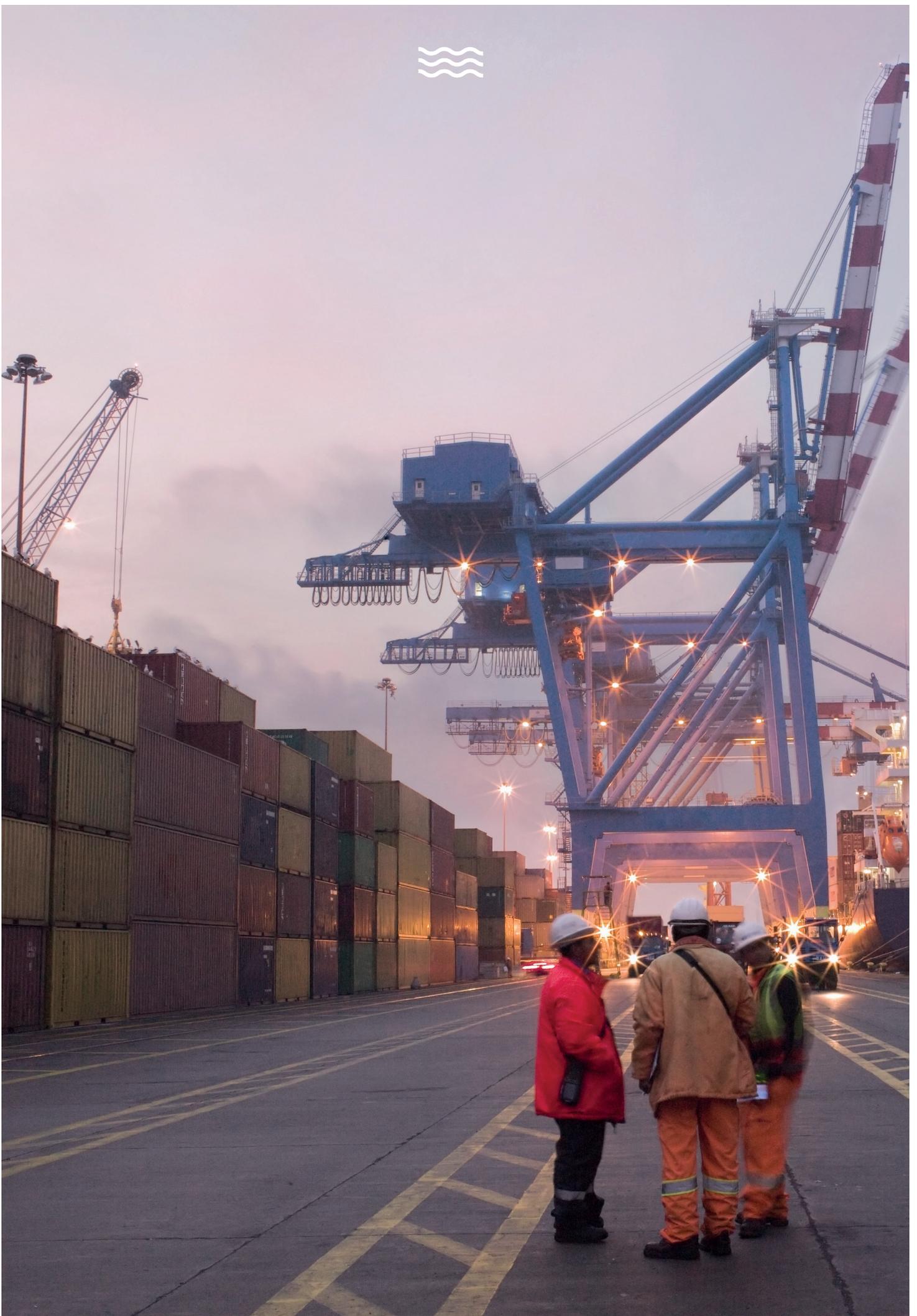
Finalmente, hay terminales de propiedad de u operados por compañías que producen y/o exportan productos básicos. Tal es el caso de los puertos de Morrosquillo (Colombia) y Cayo Arcas (México), propiedad de compañías petroleras, y de Paranaguá (Brasil), propiedad de un exportador de azúcar. Estas terminales están ubicadas ya sea en puertos de propiedad privada (como en los ejemplos antes mencionados), o dentro de puertos estatales. Ejemplos de esto último son el Puerto de Rosario (Argentina), en el que exportadores de granos son dueños de varias terminales, y Lázaro Cárdenas (México), en donde varias terminales son operadas para uso privado por compañías relacionadas al petróleo y minerales.

Además, algunos productores tienen terminales en más de un puerto. Por ejemplo, Vale (compañía minera brasileña) es dueña de los puertos Ponta da Madeira, Tubarão e Ilha Guaiaba, y opera una terminal dentro del puerto estatal de Itaguaí, a través de un contrato de arrendamiento. Tradicionalmente, estos puertos o terminales han sido para uso privado únicamente. Sin embargo, En Brasil algunos han abierto y operado como puertos de uso público desde la reforma portuaria de 2013 (ANTAQ [Agência Nacional de Transportes Aquaviários], 2014).

En algunos casos los operadores mantienen múltiples terminales dentro de un determinado puerto. En el Puerto de Buenos Aires, DP World ganó la concesión de dos terminales en 1994. En 2003, la compañía adquirió la concesión continua de una tercera terminal y terminó operando tres terminales. Dentro del puerto compite con otros dos operadores, cada uno de los cuales retiene una terminal. En el Puerto de Santos (Brasil), Libra opera tres terminales, dos arrendadas en 1997 y una arrendada en 2003.

En otros casos, los operadores se ubican en diferentes puertos dentro del mismo mercado relevante. Por ejemplo, APM opera terminales de contenedores tanto en el puerto de Manzanillo como en Lázaro Cárdenas (México). De acuerdo con la CFC (Comisión Federal de Competencia) (2013), estos puertos pertenecen al mismo mercado relevante y, por tanto, compiten el uno con el otro.





4. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA





En general, las reformas portuarias en la mayoría de los países latinoamericanos dieron como resultado cambios legislativos, incorporando la participación del sector privado. Algunos países—como Ecuador, Jamaica y Panamá—no llevaron a cabo reformas legislativas estructuradas antes de introducir al sector privado. En cambio, promulgaron decretos o leyes ad hoc. Además, la mayoría de las reformas portuarias no fueron implementadas completamente. De ahí que queden acciones pendientes que podrían mejorar la operación y desarrollo de los puertos de propiedad estatal a través de participación del sector privado, dentro de un marco apropiado. Países como Argentina, Chile, Ecuador, México y Perú, tienen puertos que aún no incorporan al sector privado, administrados de acuerdo con los modelos de servicios. Por tanto, aún se pueden tomar medidas en relación con lo que fue prometido en las últimas reformas.

Adicionalmente, la cambiante naturaleza de los puertos obliga al sector a emprender nuevas reformas para cubrir futuras demandas. Incipientes retos que no fueron previstos por reformas anteriores pueden poner en tela de juicio la idoneidad de los marcos actuales institucionales y de gobernanza. Esta misma naturaleza cambiante de los puertos fuerza al sector a estar constantemente actualizado. Como afirma Merk (2017), muchas leyes y políticas que rigen a los puertos, y a las comunidades a su alrededor, se han vuelto obsoletas y se alinean pobremente con los nuevos patrones de comercio global. Los marcos legales actuales a menudo son insuficientes para permitir a los puertos adaptarse a las nuevas realidades. El sector portuario necesita actualizarse continuamente para seguir el ritmo de los siempre cambiantes mercados y tecnologías. Así, los marcos legislativos flexibles se vuelven cruciales, a fin de no convertirse en obstáculos para el desarrollo.

Los puertos ya no son meramente puertas entre mar y tierra. Hoy en día, los puertos son una parte fundamental de las cadenas de logística, en las que ganancias y ahorros en costos han justificado la necesidad de contar con enlaces intermodales a nivel mundial. Los puertos se están convirtiendo en el principal nodo de los sistemas de transporte de mercancías. Sin embargo, la mayoría de los países latinoamericanos aún aplican políticas portuarias específicas que quizás no faciliten el apropiado funcionamiento de las cadenas de valor. La región debe usar soluciones “suaves” para obtener el máximo provecho de la infraestructura actual y así mejorar su competitividad (OCDE, 2014). Tratándose de puertos, estas soluciones incluyen proveer instalaciones de almacenaje modernas, simplificar procedimientos aduaneros y de certificación, y usar tecnologías de la información y comunicación para logística. En otras palabras, las políticas portuarias en la región deberían ser reemplazadas por políticas de logística nacionales e, idealmente, por acuerdos regionales sobre puertos y logística regional, para promover el crecimiento y la competitividad en América Latina. Negar esta realidad puede convertir a los actuales marcos institucionales en obstáculos que impidan tener unos más eficientes servicios logísticos.

La integración regional es también una parte necesaria del cambio. Hay muchas voces que reclaman un nuevo acerca-

miento al comercio en Latinoamérica. El Foro Económico Mundial (WEF, 2016) recientemente sugirió una “matrícula latinoamericana para el transporte de mercancías” y un acuerdo que especificaría cuotas de transporte para cada país firmante. Esto haría a todos los vehículos y compañías nacionales, autorizados en estas cuotas, elegibles para transportar bienes hacia y a través de países en la región. Otra solución para una mejor integración regional, señalada por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), sería un sistema especial de registro para buques Latinoamericanos, para reducir impuestos y costos operativos. Dichos buques tendrían acceso a todos los puertos en la región sin discriminación. Hoy en día, más de la mitad de la flota mundial se encuentra en paraísos fiscales o depende de un segundo registro especial (WEF, 2016). Además, dado que las cadenas de suministro involucran modalidades y procesos que abarcan varias naciones, la integración regulatoria se vuelve crucial, pues trasciende modalidades y jurisdicciones (Rodrigue, 2012). Como afirman Gong et al., la cesión portuaria se lleva a cabo en un contexto en el que se integran marcos de política de transporte, estrategias y planes de inversión, divulgación transparente, competencia de precios y política regulatoria.

Asimismo, este documento ha mostrado la existencia de un alto grado de concentración en el sector portuario público de ciertos países. Hay países en la región como Chile, Jamaica y Uruguay, en los que un actor público supervisa todas las funciones: arrendador, administrador, planificador, regulador, adquisición y cumplimiento. En contraste, Brasil, por ejemplo, tiene varias entidades involucradas en dichas actividades. Del mismo modo, el modelo administrativo de algunos puertos aún involucra la fuerte participación de entidades gubernamentales, que en algunos casos comprenden a múltiples agentes con objetivos diferentes. Por ejemplo, en Panamá o Perú, la administración y operación de puertos está a cargo, en su totalidad, de un agente, el concesionario privado. En México y algunos de los puertos principales de Argentina, la función administrativa es responsabilidad de entidades directamente dependientes del gobierno. Esto puede afectar negativamente el proceso de toma de decisiones sobre inversión o asignación de áreas, negociaciones entre operadores portuarios, etc. Los casos de Colombia o de algunos puertos principales en Brasil son inclusive más complicados. Ahí, el consejo de la autoridad portuaria comprende a múltiples interesados, incluyendo entidades públicas, productores, sindicatos laborales, operadores logísticos y operadores portuarios.

Además, observamos también una alta concentración en la participación del sector privado. A pesar de que los países de LAC han sido muy activos en la promoción de concesiones de servicios portuarios, existe una necesidad de garantizar la competencia efectiva a través del establecimiento de medidas competitivas en los procesos de concesiones. La competencia es necesaria para obtener una mejor relación calidad-precio de las concesiones: la competencia genera innovación, dado que los operadores bajo presión competitiva tienen incentivos para innovar a fin de ser efectivos y evaluar y manejar proactivamente los riesgos de la forma más eficiente (Banco

Mundial, 2014). La intervención de organismos de competencia u organismos reguladores en el proceso de licitación se vuelve crucial. En este respecto, la región en general exhibe riesgos potenciales que pueden restringir la competencia real en el sector. A diferencia de Chile y México, en donde el organismo de competencia juega un papel en el proceso de adquisición, la mayoría de los países de LAC no involucran a los organismos de competencia en la adquisición y diseño de concesiones, como tampoco se apoyan en reguladores sectoriales portuarios independientes.

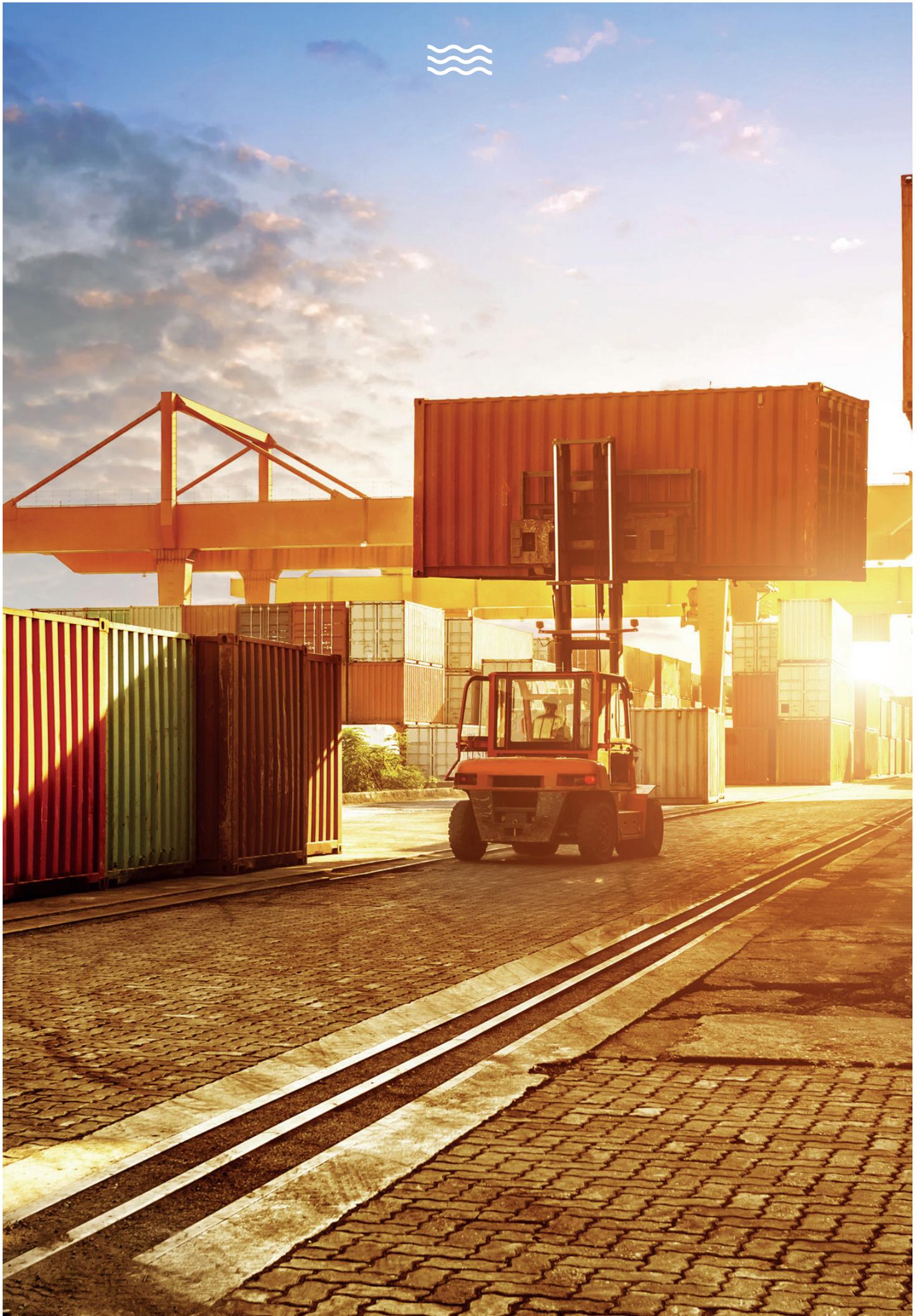
Con respecto a cifras actuales del mercado, aproximadamente 80 % de las terminales de contenedores fueron adjudicadas a las mismas cinco compañías durante los últimos 20 años. Esto representa un riesgo perceptible de falta de competencia en la región, particularmente en países como las Bahamas, Colombia, República Dominicana y Panamá. Este trabajo presenta evidencia sobre la existencia de margen para que se den prácticas anticompetitivas en el sector. Nuestro índice de reglas procompetencia en concesiones (Figura 2) revela cómo Chile y México sobresalen. Además, al ser comparados con el resto de Latinoamérica, estos dos países tienen mayor intervención de organismos de competencia—ex post— en el sector portuario. El proceso de concesión en Chile representa la mejor práctica en la región; incluye la participación del organismo de competencia y promueve competencia intraportuaria. Además, es el único país con reglas sobre concentración tanto horizontal como vertical. México y Perú también representan casos en los que las prácticas de competencia han sido fuertemente promovidas. Es notable, también, que solo en dos países de LAC, Chile y México, el organismo de competencia participe obligatoriamente en los procesos de concesiones portuarias. Nuestro análisis muestra cómo países como Colombia, Ecuador, Jamaica y Panamá se están rezagando particularmente en lo que respecta a problemas de competencia en los procesos de concesión. Interesantemente, Serebrisky et al. (2016) muestran cómo Chile y Perú mejoraron considerablemente su desempeño portuario en la última década (incrementando en 30 % y 38 % sus puntajes de eficiencia promedio, respectivamente), mientras que países como Colombia o Jamaica experimentaron un declive en sus índices de eficiencia portuaria en el mismo período (-1.5 % y -2 %, respectivamente).

Mirando hacia el futuro, la intervención de organismos anti-monopolios a lo largo de los procesos de concesión necesita volverse práctica común en la región. La competencia debería ser estimulada en la etapa inicial de concesión (a través de licitación abierta) y por vía de objetivos de política portuaria que introduzcan nuevos operadores a medida que procede la expansión portuaria. Además los datos muestran cómo han ocurrido renegociaciones en la mayoría de los países. En Brasil, Colombia y Panamá, las modificaciones a los contratos han sido particularmente relevantes y han incluido aspectos clave tales como inversiones comprometidas, área otorgada y cuotas pagadas al gobierno. Finalmente, encontramos algunos aspectos pendientes que pueden hacer peligrar la competitividad de los servicios portuarios en la región, mismos que deberían ser considerados en futuras reformas: (1) la mayor

parte de los países en la región no establecen requerimientos específicos de desempeño para los operadores, mismos que son extremadamente necesarios para garantizar niveles de servicio y condiciones apropiados, y (2) en la mayoría de los países de LAC no hay un regulador sectorial independiente para puertos, ni marco legal para regulación tarifaria o de acceso y, por tanto, la regulación de tarifas es ciertamente muy limitada, de modo que éstas son mayormente establecidas libremente por los concesionarios.

Por último, dos nuevas dimensiones necesitan ser abordadas por futuras reformas en el sector portuario de LAC: (1) el factor “puerto-ciudad” y (2) la dimensión sustentable. Como señala Merk (2017), los puertos se enfocan en el desarrollo de marcos legales que les permiten operar como arrendadores efectivos dentro de sus propios, estrictos límites, a menudo sin considerar el impacto de sus operaciones sobre las comunidades a su alrededor. Los puertos necesitan convertirse en gestores comunitarios, con un enfoque en la provisión de soluciones innovadoras de transporte para los usuarios. Además, de los países considerados en el presente documento, solo Brasil—a través de nueva legislación que considera las regulaciones ambientales portuarias—y Colombia—a través de un decreto que promueve el uso de tecnologías limpias, evitando la dispersión de carbono en los puertos—abordan específicamente la dimensión de sustentabilidad en los puertos. Hay una necesidad de progreso hacia una política portuaria más sustentable dentro de la agenda de desarrollo. Por tanto, nuevas reformas deberían incorporar, específicamente, contribuciones para mitigar el cambio climático y para el cumplimiento total de objetivos de desarrollo sustentables, como por ejemplo lo ha estado haciendo Europa en años recientes.





4. REFERENCIAS





1. **ANTAQ** (Agência Nacional de Transportes Aquaviários). 2014. Resolução n. 3708. Brasília: ANTAQ Publication.
2. **API**. 2016. “Lázaro Cárdenas. Programa Operativo Anual.” In: Coordinación general de Puertos y Marina Mercante. Gobierno de México: API Publication.
3. **Barja, G., D. McKenzie, and M. Urquiola**. 2004. “Bolivian Capitalization and Privatization: Approximation to an evaluation.” Published In: Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries, edited by J. Nellis and N. Birdsall. 123–177. UK: Cambridge University Press.
4. **BNDES**. 2001. Cadernos de Infra-Estrutura. Arrendamentos Portuarios. 16. March 2001. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
5. **Brooks, M.R., K.P. Cullinane, and A.A. Pallis**. 2017. Revisiting port governance and port reform: a multi-country examination. *Research in Transportation Business and Management*. 22: 1–10.
6. **Bussinger, F**. 1998. Reformas e regulação portuária. Rio de Janeiro: IPEA.
7. **Cabrera, M., A. Suárez-Alemán, and L. Trujillo**. 2014. “Análisis Del Sector Portuario Español: En La Búsqueda De factores Que Limitan La Competencia.” *Cuadernos Económicos De Ice* 88: 47-76.
8. **CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica)**. 2014. Processo Administrativo no 08012.005422/2003-03, Superintendência Geral do Cade, Nota Técnica no 310. Brasília: CADE Publication.
9. **CEPAL**. 2019. Actividad portuaria 2018. Los puertos Top 20 en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/infografias/actividad-portuaria-2018-puertos-top-20-america-latina-caribe>
10. **CFC (Comisión Federal de Competencia)**. 2013. “Recurso de Reconsideración.” In: Expediente RA-008-2013. Expediente LI-07-2002. Michocacán: Licitación pública para adjudicar la terminal especializada de contenedores en el puerto Lázaro Cárdenas.
11. **Chang, V., and B. Tovar**. 2014. Efficiency and productivity changes for Peruvian and Chilean ports terminals: A parametric distance functions approach. *Transport Policy* 31: 83–94.
12. **Chlomoudis, C. I., and A. A. Pallis**. 1998. “Ports, Flexible Specialisation, and Employment Patterns.” In: 8th World Conference on Transport Research.
13. **Clark, X., D. Dollar, and A. Micco**. 2004. “Port Efficiency, Maritime Transport Costs, and Bilateral Trade.” *Journal*

of development economics 75 (2): 417–450. doi:10.1016/j.jdeveco.2004.06.005.

14. **Da Silva, F., G. Ferreira, J. K. D. M. Filho, and C. H. Rocha.** 2012. An Analysis of Demand Behavior in Brazilian Ports by Different Institutional or Natural Interventions. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2186422>

15. **De Langen, P. W., and A. A. Pallis.** 2006. “Analysis of the Benefits of Intra-Port Competition.” *International Journal of Transport Economics/Rivista internazionale di economia dei trasporti* 33 (1): 69–85.

16. **Delfino, J.A., and A. Casarin, A.** 2003. The reform of the utilities sector in Argentina. In *Chapters*, ed. C. Ugaz, and C. Waddams Price.

17. **Defilippi, E.** 2004. “Intra-Port Competition, Regulatory Challenges and the Concession of Callao Port.” *Maritime Economics & Logistics* 6 (4): 279–311. doi:10.1057/palgrave.mel.9100114.

18. **Dragomir, L.** 2013. *Vertical and Horizontal Integration in the Maritime Industry—The impact of the Financial Crisis*. Rotterdam: Erasmus University of Rotterdam.

19. **Drewry Maritime Research.** 2015. <https://www.drewry.co.uk/maritime-research/maritime-research>.

20. **Engel, E., R. Fischer, and A. Galetovic.** 2001. “El programa chileno de concesiones de infraestructura: evaluación, experiencias y perspectivas.” In: *La transformación económica de Chile*. Santiago de Chile.

21. **Ennis, H. M., and S. M. Pinto.** 2005. “Argentina’s Privatization: Effects on Income Distribution.” In: *Reality Check: The Distributional Impact of Privatization on Developing Countries*, EUA, Center for Global Development, 179–217. Washington, DC: Center for Global Development.

22. **Estache, A., B. Tovar, and L. Trujillo.** 2004. “Sources of Efficiency Gains in Port Reform: A DEA Decomposition of a malmquist TFP Index for Mexico.” *Utilities policy* 12 (4): 221–230. doi:10.1016/j.jup.2004.04.013.

23. **Estache, A., and L. Trujillo.** 2004. “La privatización en América Latina en la década de los años 90: aciertos y errores.” *Revista Asturiana de Economía* 31: 37–59.

24. **Estache, A., M. González, and L. Trujillo.** 2002. “Efficiency Gains from Port Reform and the Potential for Yardstick Competition: Lessons from Mexico.” *World Development* 30 (4): 545–560. doi:10.1016/S0305-750X(01)00129-2.

25. **Fleming, D. K., and A. J. Baird.** 1999. “Comment Some Reflections on Port Competition in the United States and Western Europe.” *Maritime Policy & Management* 26 (4):

383–394. doi:10.1080/030888399286817.

26. **Fremont, A.** 2007. “Global Maritime Networks: The Case of Maersk.” *Journal of Transport Geography* 15 (6): 431–442. doi:10.1016/j.jtrangeo.2007.01.005.

27. **Goldberg, D. J. K.** 2009. “Regulação do setor portuário no Brasil: análise do novo modelo de concessão de portos organizados.” PhD diss., Universidade de São Paulo.

28. **Goss, R. O.** 1999. “On the Distribution of Economic Rent in Seaports.” *International Journal of Maritime Economics* 1 (1): 1–9. doi:10.1057/ijme.1999.2.

29. **Grosman, L., and T. Serebrisky.** 2003. “El abuso explotativo y la defensa de la competencia en Argentina.” In: *Boletín Latinoamericano de Competencia*, 16. Brussels: European Union. <http://ec.europa.eu/competition/publications/blc/>

30. **Gong, S.X., K. Cullinane, and M. Firth.** 2012. The impact of airport and seaport privatization on efficiency and performance: A review of the international evidence and implications for developing countries. *Transport policy* 24: 37–47.

31. **Guasch, J.L., J.J. Laffont, and S. Straub.** 2008. Renegotiation of concession contracts in Latin America: Evidence from the water and transport sectors. *International Journal of Industrial Organization* 26 (2): 421–442.

32. **Guasch, J.L., A. Suárez-Alemán, and L. Trujillo.** 2015. Structure, financing and risk management in large port infrastructure concessions: The Chilean case. *ITF Round Tables* 103–128.

33. **Guasch, J. L., A. Suárez-Alemán, and L. Trujillo.** 2016. “Megaports’ Concessions: The Puerto de Gran Escala in Chile as a Case Study.” *Case Studies on Transport Policy* 4 (2): 178–187. doi:10.1016/j.cstp.2015.02.003.

34. **Haralambides, H. E.** 2002. “Competition, Excess Capacity, and the Pricing of Port Infrastructure.” *International Journal of Maritime Economics* 4 (4): 323–347. doi:10.1057/palgrave.ijme.9100053.

35. **Herrera Dappe, M., and A. Suárez-Alemán.** 2016. *Competitiveness of South Asia’s Container Ports: A Comprehensive Assessment of Performance, Drivers, and Costs*. Directions in Development—Infrastructure. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24333>.

36. **Hoffmann, J.** 2001. “Latin American Ports: Results and Determinants of Private Sector Participation.” *International Journal of Maritime Economics* 3.2: 221–241.

37. **Hoyle, B., and J. Charlier.** 1995. “Inter-Port Competition





- in Developing Countries: An East African Case Study.” *Journal of Transport Geography* 3 (2): 87–103. doi:10.1016/0966-6923(94)00007-C.
38. **IMO (International Maritime Organization)**. 2017. The role and importance of international shipping. IMO brochures. http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/ShippingAndShippingFactsAndFigures/TheRoleandImportanceofInternationalShipping/IMO_Brochures/Documents/IMO%27scontribution%20to%20sustainable%5b1%5d.pdf
39. **INDECOPI**. 2006. Expediente No 11-2002-CLC. Lima: INDECOPI Publication.
40. **INDECOPI**. 2009. Expediente 010-2008/CLC. Lima: INDECOPI Publication.
41. **International Monetary Fund (2013) World Economic Outlook**. 2013. Hopes, Realities. Washington, D.C.: Risks. ISBN 978-1-61635-555-5.
42. **Juhel, M.H.** 2001. Globalisation, privatisation and restructuring of ports. *International Journal of Maritime Economics* 3 (2): 139–174.
43. **Kerf, M., ed.** 1998. Concessions for infrastructure: a guide to their design and award. 23 vols. Washington DC: World Bank Publications.
44. **Langen, P. W. D.** 2002. “Clustering and Performance: The Case of Maritime Clustering in The Netherlands.” *Maritime Policy & Management* 29 (3): 209–221. doi:10.1080/03088830210132605.
45. **Lee, D., S. Lim, and K. Choi.** 2017. “Port Privatization under Cournot vs. Bertrand Competition: A Third-Market Approach.” *Maritime Policy & Management* 44 (6): 761–778. doi:10.1080/03088839.2017.1336262.
46. **Lin, D.-Y., C.-C. Huang, and N. ManWo.** 2017. “The Coopetition Game in International Liner Shipping.” *Maritime Policy & Management* 44 (4): 474–495. doi:10.1080/03088839.2017.1295325.
47. **Llanto, G. M., L. Q. Basilio, and E. L. Basilio.** 2005. “Competition Policy and Regulation in Ports and Shipping.” No. 2005-02. PIDS Discussion Paper Series, 2005.
48. **Meersman, H., and V. D. V. Eddy.** 2013. “The Relationship Between Economic Activity and Freight Transport.” In: *Freight Transport Modelling*, 15–43. UK: Emerald Group Publishing Limited.
49. **Merk, O.** 2017. Time for a new wave of port reforms. *The Wall Street Journal*.
50. **Ministério da Fazenda (Brazil)**. 2017. Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias no 77/COGTL/SEAE/MF. Brasília: Ministério da Fazenda Publication.
51. **Ministério da Fazenda (Brazil)**. 2013. Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias no 228/COGTL/SEAE/MF. Brasília: Ministério da Fazenda Publication.
52. **Mueller, B.** 2001. Institutions for commitment in the Brazilian regulatory system. *The Quarterly Review of Economics and Finance* 41 (5): 621–643.
53. **NAO (National Audit Office)**. 2007. Procurement and Contract Strategies. London: Office of Government Commerce.
54. Navarrete, C. 2005. “Managing Investment Climate Reforms: Colombian Ports Sector Reform Case Study.” Background paper for the WDR. Washington DC: World Bank Publication.
55. **Nellis, J.** 2004. “Privatization in Latin America. The Rapid Rise, Recent Fall, and Continuing Puzzle of a Contentious Economic Policy.” *Policy Brief* 3: 1.
56. **OECD**. 2016. Colombia: Assessment of Competition Law and Policy. Paris: OECD Publication.
57. **OECD**. 2014. Latin American Economic Outlook. Logistics and Competitiveness for Development. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Centre. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-en>.
58. **OECD**. 2007. Competition Law and Policy in Latin America. Brazil: Peer Review of Argentina.
59. **Oliveira, V.** 2015. Regulação do Setor Portuário Brasileiro e os Desafios do Antitruste: as Inovações da Lei nº12.815/13 e seus reflexos concorrenciais. SEAE, ESAF. Brasília: Revista de Direito Setorial e Regulatório.
60. **Paredes, R.** 2003. Redistributive impact of privatisation and regulation in utilities in Chile. In *Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?*, ed. C. Ugaz, and C. Waddams Price. Northampton, MAS, USA: Edward Elgar.
61. **Paredes, M.** 2001. “Redistributive Impact of Privatization and the Regulation of Utilities in Chile.” No. 2001/19. WIDER Discussion Papers//World Institute for Development Economics (UNU-WIDER).
62. **Resende, M., and L. O. Facanha.** 2002. “Privatization and Efficiency in Brazilian Telecommunications: An Empirical Study.” *Applied Economics Letters* 9 (12): 823–826. doi:10.1080/13504850210128811.
63. **Rodrigue, J.P.** 2012. The benefits of logistics investments: Opportunities for Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank.

64. **Rodrigue, J.-P., C. Comtois, and B. Slack.** 2017. *The Geography of Transport Systems*. London: Taylor & Francis.
65. **Sánchez, R.J.** 2005. *Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente* (Vol. 82). United Nations Publications.
66. **Saussier, S., C. Staropoli, and A. Yvrande-Billon.** 2009. "Public-Private Agreements, Institutions, and Competition: When Economic Theory Meets Facts." *Review of Industrial Organization* 35 (1): 1-18. doi:10.1007/s11151-009-9226-z.
67. **SC (Superintendencia de Competencia).** 2010. Consejo Directivo. SC-031-D/PS/R-2010. El Salvador: Superintendencia de Competencia Publication.
68. **Serebrisky, T., J. M. Sarriera, A. Suárez-Alemán, G. Araya, C. Briceño-Garmendía, and J. Schwartz.** 2016. "Exploring the Drivers of Port Efficiency in Latin America and the Caribbean." *Transport Policy* 45: 31-45. doi:10.1016/j.tranpol.2015.09.004.
69. **Serebrisky, T., and L. Trujillo.** 2005. "An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead." *Maritime Policy & Management* 32 (3): 191-207. doi:10.1080/03088830500136659.
70. **Serebrisky, T., J.M. Sarriera, A. Suárez-Alemán, G. Araya, C. Briceño-Garmendía, and J. Schwartz.** 2016. Exploring the drivers of port efficiency in Latin America and the Caribbean. *Transport Policy* 45: 31-45.
71. **Suárez-Alemán, A., J.M. Sarriera, T. Serebrisky, and L. Trujillo.** 2016. When it comes to container port efficiency, are all developing regions equal? *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 86: 56-77.
72. **Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T. and Ponce de León, O.,** 2018. Port competition in Latin America and the Caribbean: the role of concessions and competition policy. *Maritime Policy & Management*, 45(5), pp.665-683.
73. **Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T. and de Ponce de León, O.,** 2018. Port reforms in Latin America and the Caribbean: where we stand, how we got here, and what is left. *Maritime Economics & Logistics*, 20(4), pp.495-513
74. **Slack, B.** 1985. "Containerization, Inter-Port Competition, and Port Selection." *Maritime Policy and Management* 12 (4): 293-303. doi:10.1080/03088838500000043.
75. **Song, D.-W.** 2002. "Regional Container Port Competition and Co-Operation: The Case of Hong Kong and South China." *Journal of Transport Geography* 10 (2): 99-110. doi:10.1016/S0966-6923(02)00003-0.
76. **Song, D.-W.** 2003. "Port co-Operation in Concept and Practice." *Maritime Policy & Management* 30 (1): 29-44. doi:10.1080/0308883032000051612.
77. **Song, L., D. Yang, A. T. H. Chin, G. Zhang, H. Zhengbing, W. Guan, and B. Mao.** 2016. "A Game-Theoretical Approach for Modeling Competitions in a Maritime Supply Chain." *Maritime Policy & Management* 43 (8): 976-991. doi:10.1080/03088839.2016.1231427.
78. **Suárez-Alemán, A., J. M. Sarriera, T. Serebrisky, and L. Trujillo.** 2016. "When it Comes to Container Port Efficiency, Are All Developing Regions Equal?" *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 86: 56-77.
79. **TCU (Tribunal de Contas da União).** 2009. Relatorio TC 015.916/2009-0. Brasilia: TCU Publication.
80. **TCU (Tribunal de Contas da União).** 2010. Relatorio de Auditoria. AC-2896-51/09-P. Brasilia: TCU Publication.
81. **TCU (Tribunal de Contas da União).** 2014. Acompanhamento do 10 Estagio Das concessões TC 004.440/2014-5. Brasilia: TCU Publication.
82. **TDLC (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia).** 2006. Sentencia N° 47. December 5 (Rc. 75°-95°). Santiago de Chile: TDLC Publication.
83. **TDLC (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia).** 2012. Informe No 8/20122. Informe Sobre Solicitud de Alzamiento de la Restricción a la Integración Horizontal Establecida, en el Informe No 5/2009. Santiago de Chile: TDLC Publication.
84. **The World Bank.** 2007. *Port reform toolkit*. 2nd ed.
85. http://siteresources.worldbank.org/INTPRAL/Resources/3388971164990391106/00_TOOLKIT_FM_Vol1.pdf.
86. **The World Bank database.** 2017. Container port traffic (TEU: 20 foot equivalent units). <https://data.worldbank.org/indicator/IS.SHP.GOOD.TU>
87. **Torero, M., and A. Pasco-Font.** 2003. The social impact of privatisation and regulation of utilities in Peru. In *Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?*, ed. C. Ugaz, and C. Waddams Price. Northampton, MAS, USA: Edward Elgar.
88. **Torero, M., E. Schroth, A. Pasco-Font, M. Urquiola, and R. J. Lüders.** 2003. "The Impact of Telecommunications Privatization in Peru on the Welfare of Urban Consumers [with Comments]." *Economía* 4 (1): 99-128. doi:10.1353/eco.2004.0002.
89. **Trujillo, L., and G. Nombela.** 1999. *Privatization and Regulation of the Seaport Industry*. Vol. 2181. Washington DC:





World Bank Publications.

- 90. United Nations Commission for Trade and Development.** 2013. Unctad Stats: International Trade. Retrieved on August 8, 2013 from <unctadstat.unctad.org>.
- 91. Verhoeff, J. M.** 1981. “Seaport Competition: some Fundamental and Political Aspects.” *Maritime Policy & Management* 8 (1): 49–60. doi:10.1080/03088838100000022.
- 92. Vieira, G.B.B., F.J. Kliemann Neto, and F.G. Amaral.** 2014. Governance, governance models and port performance: A systematic review. *Transport Reviews* 34 (5): 645–662.
- 93. Villa, J.C.** 2017. Port reform in Mexico: 1993–2015. Research in *Transportation Business & Management* 22: 232–238.
- 94. Wan, Y., A. Zhang, and A. C. L. Yuen.** 2013. “Urban Road Congestion, Capacity Expansion and Port Competition: Empirical Analysis of US Container Ports.” *Maritime Policy & Management* 40 (5): 417–438. doi:10.1080/03088839.2013.797615.
- 95. Wilmsmeier, G., and J. Monios.** 2016. Container Ports in Latin America: Challenges in a Changing Global Economy. In *Dynamic Shipping and Port Development in the Globalized Economy* (pp. 11–52). Palgrave Macmillan UK.
- 96. Wilmsmeier, G., and R.J. Sanchez.** 2017. Evolution of national port governance and interport competition in Chile. *Research in Transportation Business & Management* 22: 171–183.
- 97. World Economic Forum (WEF).** 2016. Why Latin America needs a new approach to trade <https://www.weforum.org/agenda/2016/05/why-latin-america-needs-a-new-approach-to-trade/>.
- 98. World Bank.** 2007. Port reform toolkit. Second Edition. doi:10.1596/978-0-8213-6607-3.
- 99. World Bank.** 2014. “Public Private Partnerships Reference Guide: Version 2.0.” <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20>.
- 100. Yap, W. Y., and J. S. L. Lam.** 2006. “Competition Dynamics Between Container Ports in East Asia.” *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 40 (1): 35–51.
- 101. Yuen, A. C.-L., A. Zhang, and W. Cheung.** 2013. “Foreign Participation And Competition: A Way to Improve the Container Port Efficiency in China?” *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 49: 220–231.
- 102. Zheng, S., and R. R. Negenborn.** 2017. “Terminal Investment Timing Decisions in a Competitive Setting with

Uncertainty Using a Real Option Approach.” *Maritime Policy & Management* 44 (3): 392–411. doi:10.1080/03088839.2016.1274832.

