INFORME TÉCNICO

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN CONEXIÓN CHANCAY - AMAZONÍA

Retos de regulación y competencia relacionados con el Puerto de Chancay

José Luis Bonifaz | Julio Aguirre



GORDON AND BETTY MOORE FOUNDATION

Extractives @ Clark
The Center for the Study of Natural Resources Extraction and Society at Clark University

DAR DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE CHINA Y ASIA-PACÍFICO | UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Retos de regulación y competencia relacionados con el Puerto de Chancay

Autores:
Julio César Aguirre Montoya
José Luis Bonifaz Fernández

Edición:
Universidad del Pacífico
Jirón Sánchez Cerro 2141
Jesús María - Lima – Perú

Diseño y diagramación:
Camila Bustamante Dejo

1ra Edición digital: Junio 2026
Depósito Legal N° 2026-06923

DOI: https://doi.org/10.21678/cechap.2026.chancay.it1

Proyecto de Investigación Conexión Chancay - Amazonía

El Proyecto Conexión Chancay - Amazonía busca promover una comprensión integral del desarrollo del Puerto de Chancay y de sus implicancias sobre la Amazonía, considerando los distintos procesos de transformación territorial, económica y ambiental que puede generar. Asimismo, tiene como objetivo desarrollar y difundir recomendaciones para abordar los impactos socioambientales y promover que los procesos de conectividad entre el Pacífico y la Amazonía se desarrollen de manera sostenible y respetuosa de los derechos colectivos e individuales de las poblaciones locales. El Proyecto Conexión Chancay - Amazonía es una iniciativa desarrollada con el apoyo de la Fundación Gordon and Betty Moore y cuenta con la participación de tres instituciones socias: el Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico (CECHAP) de la Universidad del Pacífico, el Centro de Estudios sobre la Extracción de los Recursos Naturales y Sociedad de Clark University (Extractives@Clark), y la organización Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

Sobre esta serie de publicaciones

El CECHAP es una de las instituciones socias del Proyecto de Investigación Conexión Chancay - Amazonía y, en ese marco, publicará una serie de documentos que incluirá Informes Técnicos de análisis especializado. Esta serie tiene como propósito difundir conocimiento riguroso, claro y accesible, contribuyendo al debate público y al diseño de políticas basadas en evidencia. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en estas publicaciones son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente la posición institucional del CECHAP ni de las instituciones socias del Proyecto de Investigación Conexión Chancay - Amazonía.

Contenido

Síntesis 4

Resumen ejecutivo 6

Introducción 13

1. Antecedentes del proyecto y marco normativo 14
1.1 Contexto general del TPMCH 14
1.2. Marco legal aplicable al TPMCH 15
1.3 Otorgamiento de la exclusividad operativa a COSCO SPC 16
1.4. Controversias regulatorias y reconfiguración del marco normativo 17
1.5 El informe del Indecopi 21

2. Marco teórico del análisis de competencia 25
2.1 Integración vertical 25
2.2 Doble marginalización 26
2.3 Restricciones verticales 28
2.4 Metodología de análisis de condiciones de competencia 29

3. Análisis estratégico del entorno 33
3.1 Caracterización económica y demográfica de Chancay 33
3.2 Infraestructura logística 33

4. Análisis de competencia 37
4.1. Mercados relevantes 37
4.2 Evaluación de posición de dominio 44
4.3 Evaluación de condiciones de competencia 47
4.4 Ejercicio cuantitativo de simulación 56

5. Conclusiones y recomendaciones 64

Referencias 67

Anexo 1 69

Anexo 2 72

Síntesis

El informe analiza los retos regulatorios y de competencia asociados al Terminal Portuario Multipropósito de Chancay (TPMCH, también denominado en este informe como Puerto de Chancay), proyecto considerado la mayor inversión portuaria reciente en el Perú. Desarrollado por COSCO Shipping Ports Chancay Perú S.A. (COSCO SPC) junto con la Compañía Minera Volcan, el terminal inició operaciones en noviembre de 2024. Su ubicación estratégica, a 80 kilómetros al norte de Lima, y su conexión directa con Asia posicionan al puerto como un potencial hub logístico regional.

El informe analiza cuatro dimensiones principales: (i) la configuración del mercado y el poder de mercado potencial del TPMCH; (ii) los riesgos derivados de la integración vertical y la exclusividad operativa; (iii) el diseño tarifario y los mecanismos de acceso; y (iv) las implicancias para la política pública y el bienestar económico.

Desde el punto de vista regulatorio, el TPMCH fue clasificado como puerto de titularidad privada y de uso público, conforme a la Ley del Sistema Portuario Nacional (LSPN). En 2021, la Autoridad Portuaria Nacional (APN) otorgó la exclusividad operativa a COSCO SPC para la prestación de servicios esenciales en el terminal. Esta decisión generó controversias regulatorias y judiciales entre la APN, el OSITRAN, el MTC e Indecopi, lo que culminó en la aprobación de la Ley N° 32048, que legalizó expresamente dicha exclusividad. Posteriormente, una sentencia judicial de enero de 2026 limitó las competencias del OSITRAN sobre el puerto, condicionando cualquier regulación tarifaria a una decisión firme previa del Indecopi.

En abril de 2025, la Comisión de Libre Competencia (CLC) del Indecopi concluyó que no existían condiciones de competencia efectiva en cuatro mercados relevantes asociados al TPMCH, lo que potencialmente activó un esquema de regulación tarifaria. El informe, sin embargo, cuestiona tal conclusión por emplear un enfoque predominantemente estático y por subestimar la competencia interportuaria entre Chancay y el Callao. Los autores sostienen que el mercado relevante debe definirse de manera más amplia, integrando los terminales de Chancay y el Callao dentro de un mercado geográfico común de la costa central peruana. El análisis económico muestra que el TPMCH no ostenta una posición dominante en sus etapas iniciales. Los terminales del Callao

> El informe cuestiona que el Puerto de Chancay ostente una posición dominante y sostiene que debe analizarse en competencia con los terminales del Callao.

—DP World y APM Terminals— continúan concentrando la mayor parte del tráfico de contenedores y mantienen una capacidad competitiva significativa. Además, la oferta instalada proyectada supera la demanda esperada para 2030, lo que genera presión competitiva estructural.

> Las tarifas más bajas de Chancay y la reacción de otros operadores sugieren la existencia de competencia interportuaria efectiva.

La evidencia tarifaria constituye uno de los principales argumentos del informe. COSCO SPC ofrece tarifas entre 10% y 30% inferiores a las cobradas en terminales comparables del Callao, lo que sugiere competencia interportuaria efectiva y la ausencia de conductas abusivas. Asimismo, la expansión del Muelle Bicentenario de DP World se interpreta como una reacción estratégica ante el ingreso de Chancay, lo que refuerza la existencia de una rivalidad. Mediante simulaciones econométricas del Índice Herfindahl-Hirschman (IHH), el estudio proyecta que el ingreso gradual de Chancay reducirá en aproximadamente un 27.7% la concentración del mercado portuario de contenedores entre 2025 y 2029. Aunque el mercado seguiría siendo altamente concentrado según los estándares internacionales, la estructura sería significativamente más competitiva que en un escenario sin Chancay.

Finalmente, el informe concluye que el principal riesgo sistémico no es la concentración económica, sino la incertidumbre regulatoria e institucional. Por ello, recomienda: (i) clarificar definitivamente las competencias entre OSITRAN, APN e Indecopi; (ii) mantener un esquema de regulación ex post, con monitoreo estructurado de tarifas y de condiciones de acceso; y (iii) desarrollar una evaluación dinámica y regional del mercado relevante, incorporando análisis de sustitución interportuaria y de contestabilidad. Bajo las condiciones actuales, el estudio considera que no existen fundamentos suficientes para imponer una regulación tarifaria ex ante en el corto o mediano plazo.

Resumen ejecutivo

Contexto

El Puerto de Chancay (TPMCH) es el proyecto de infraestructura portuaria de mayor envergadura en la historia reciente del Perú. Construido por COSCO Shipping Ports Chancay Perú S.A. (filial de la estatal china COSCO) en asociación con la Compañía Minera Volcán, fue inaugurado en noviembre de 2024 con una inversión superior a US$ 1,300 millones en su primera etapa (US$ 3,000 millones previstos en total). Las cifras clave del Puerto de Chancay en su Etapa I son las siguientes: cuenta con una capacidad de un millón de TEU; su calado de 17.8 metros es el mayor del Pacífico sur; la inversión total prevista asciende a US$ 3,000 millones; y el terminal se ubica a 80 kilómetros al norte de Lima.

El presente informe analiza los retos de regulación económica y competencia que plantea el TPMCH, examinando: (i) la configuración del mercado y el poder de mercado potencial; (ii) los riesgos derivados de la integración vertical y la exclusividad operativa; (iii) el diseño tarifario y los mecanismos de acceso; y (iv) las implicancias para la política pública en materia de eficiencia y bienestar.

1. Antecedentes del proyecto y marco normativo

Clasificación legal y principios regulatorios

El TPMCH fue clasificado por la Autoridad Portuaria Nacional (APN) como puerto marítimo de titularidad privada y uso público, conforme a la Ley del Sistema Portuario Nacional N° 27943, sujeto a los principios de libre competencia, no discriminación, neutralidad y prohibición de subsidios cruzados (Art. 14.3 LSPN).

Exclusividad operativa y controversias

En febrero de 2021, la APN otorgó a COSCO SPC la habilitación portuaria y reconoció la exclusividad operativa en la prestación de servicios esenciales (carga, descarga, almacenamiento) dentro del terminal, sustentándose en la necesidad de proteger la viabilidad económica de la inversión. Esta decisión generó una serie de controversias regulatorias:

Cuadro 1

Fecha	Actor	Hito relevante
Feb-21	APN	Otorga exclusividad a COSCO SPC mediante RDA N° 008-2021-APN-DIR.
Feb-24	OSITRAN	Denuncia informativa ante Indecopi: posible barrera burocrática ilegal.
Mar-24	MTC	Demanda de nulidad de la cláusula de exclusividad por afectar la libre competencia.
Jun-24	Congreso	Ley N° 32048 modifica la LSPN: legaliza expresamente la exclusividad en puertos privados de uso público. El MTC retira su demanda.
Nov-24	—	Inauguración del puerto. Se abre debate sobre competencia interportuaria.
Abr-25	Indecopi	CLC concluye que no existen condiciones efectivas de competencia en los servicios del TPMCH.
Sep-25	COSCO SPC	Inicia acciones judiciales cuestionando el análisis económico del Indecopi.
Ene-26	Poder Judicial	Sentencia de amparo limita competencias del OSITRAN sobre el TPMCH; sólo autoriza intervención tarifaria previa decisión firme del Indecopi.

Situación regulatoria actual

La sentencia del Juzgado Constitucional (enero 2026) ordenó al OSITRAN abstenerse de regular, supervisar, fiscalizar o sancionar las operaciones del TPMCH, reservando la intervención tarifaria únicamente como excepción condicionada a una decisión firme del Indecopi. El OSITRAN apeló el fallo. Corresponde a la APN remitir al OSITRAN una propuesta de régimen tarifario (plazo máximo: 24 de julio de 2025), y al OSITRAN publicarla en 90 días hábiles adicionales.

El informe de Indecopi (abril de 2025)

La CLC del Indecopi concluyó en su Informe N.° 002-2025/CLC que no existen condiciones de competencia efectiva en los servicios del TPMCH, definiendo cuatro mercados relevantes: (i) embarque/descarga de contenedores llenos; (ii) amarre/desamarre de naves portacontenedores; (iii) servicios a la nave para contenedores vacíos; y (iv) transbordo de contenedores. Esta conclusión activa el circuito de regulación tarifaria (Art. 13.1 LSPN).

El informe es cuestionado metodológicamente por los autores porque: (a) adopta un enfoque predominantemente estático sin considerar la dinámica competitiva a mediano plazo; (b) subestima la competencia interportuaria Chancay–Callao (*hinterland* compartido, 80 km de distancia entre ambos); (c) ignora la ruta directa Chancay–Shanghái como catalizador competitivo (reducción de 35-38 a 22-25 días de tránsito); (d) no aplica pruebas de sensibilidad (Test SSNIP [siglas que corresponden en inglés a *Small and Significant Non-Transitory Increase in Price*, o Incremento No Transitorio Pequeño Pero Significativo en el Precio] inverso) ni contrasta con precedentes de la Comisión Europea o el CADE; y (e) omite los precios de COSCO SPC (entre 10% y 30% inferiores a los del TPC), evidencia directa de rivalidad real.

2. Marco teórico del análisis de competencia

El análisis se apoya en tres conceptos centrales de la organización industrial aplicada a puertos:

Cuadro 2

Integración vertical	Un puerto integrado (monooperador) controla infraestructura y superestructura bajo un esquema monopolístico. COSCO SPC opera el TPMCH bajo este modelo, controlando todo el paquete de servicios al barco y a la carga.
Doble marginalización	En un esquema de separación vertical (administrador + operador de servicios), ambos agentes aplican márgenes sobre sus costos aprovechando su condición monopólica, derivando en precios socialmente subóptimos. La integración vertical elimina este efecto pero concentra el control.
Restricciones verticales	Las cláusulas de exclusividad, cánones y criterios de adjudicación son restricciones verticales que pueden ser eficientes (reducen costos de transacción) o anticompetitivas (bloquean el acceso de terceros). Su diseño es clave en la regulación de concesiones portuarias de largo plazo.
Metodología de competencia	El análisis de competencia interportuaria combina: definición del mercado relevante (de producto y geográfico), Test SSNIP del monopolista hipotético, índice IHH, barreras de entrada, poder de negociación de usuarios, desempeño operativo (MPH, CPPI) y evolución de inversiones.

3. Análisis estratégico del entorno

Posicionamiento logístico

El Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística de Transporte (PNSILT 2023) posiciona al TPMCH como nodo articulador de tres macroámbitos logísticos nacionales: Norte (Piura–Trujillo–Tarapoto), Lima–Callao–Chancay, y Sur (Matarani–Chancay). El plan identifica cuatro funciones estratégicas clave del puerto:

- Refuerzo de la capacidad de oferta del sistema portuario peruano en competencia regional.
- Hub logístico del Pacífico Sur latinoamericano con potencial de desarrollo industrial asociado.
- Descongestión del Puerto del Callao y descentralización del sistema portuario.
- Articulador de 52 cadenas logísticas priorizadas y 14 ámbitos logísticos del país.

Corredores logísticos relevantes

Cuatro corredores del PNSILT tienen impacto directo sobre Chancay: el Eje Estructurante Norte (Panamericana Norte, PE-1N), el Corredor Central (Lima–La Oroya, carretera y ferrocarril), el Eje Estructurante Sur y el Corredor Piura–Tumbes. Su plena activación requiere materializar proyectos ferroviarios pendientes (Cajamarquilla–Chancay, trenes Lima–Barranca y Lima–Ica).

Integración vertical en el sistema portuario

El PNSILT documenta prácticas de discriminación no tarifaria derivadas de la integración vertical en el Puerto del Callao, donde líneas navieras son propietarias de concesiones portuarias y están integradas con operadores logísticos y administradores de depósitos temporales. Esta estructura cerrada perjudica la equidad y transparencia del mercado, contexto en el que el TPMCH puede introducir presión competitiva correctiva.

4. Análisis de competencia

4.1. Mercado relevante

Se propone una delimitación más amplia que la del Indecopi, integrando al TPMCH con los terminales concesionados del Callao (TMS y TNM) en un mercado geográfico de la costa central peruana.

Cuadro 3

Mercado de servicio	Mercado geográfico relevante
Uso de amarradero (atención a la nave)	Costa norte y centro (de Piura a Ica)
Embarque y desembarque (contenedores)	Costa norte y centro (de Piura a Ica)
Transbordo de contenedores	Costa oeste de Sudamérica y Centroamérica

La prueba SSNIP simplificada confirma que un contenedor desde Lima o La Libertad no migraría a puertos fuera del corredor norte-central ante incrementos tarifarios del 5% en el TPMCH, validando la competencia entre Chancay y el Callao. Solo el 15.6% de las exportaciones peruanas se dirigen a China (destino diferenciador de Chancay), mientras que el resto de rutas son atendibles alternativamente por ambos puertos.

4.2. Posición de dominio

Bajo la delimitación ampliada (Callao + Chancay), el TPMCH no ostenta posición de dominio en sus fases iniciales. En 2024, DP World (TMS) y APM (TMN) representan el 65% del tráfico total en la costa central, mientras que COSCO SPC inicia operaciones con una participación aún marginal. Las proyecciones de oferta (5 millones de TEU instalados en 2024) superan la demanda estimada (4 millones de TEU en 2030), lo que genera una presión competitiva estructural. El IHH en contenedores (sólo en Callao) alcanzó ~5,244 puntos en 2024, configurando un duopolio que la entrada del TPMCH empieza a desconcentrar.

4.3. Condiciones de competencia

Este análisis se estructura sobre la base de los seis criterios utilizados por el OSITRAN para evaluar la competencia portuaria, adaptados al contexto del TPMCH:

Cuadro 4

Criterio	Hallazgo
Barreras de entrada	Elevadas (legales, estructurales y estratégicas), pero el TPMCH ya ha superado la principal barrera (inversión hundida de US$ 1,300 M en Etapa I).
Concentración (IHH)	Alta antes de Chancay (IHH > 4,000 en TEU). El ingreso del TPMCH proyecta reducción sostenida hasta 3,033 puntos en 2029 (–27.7%).
Poder de negociación de usuarios	Grandes navieras y exportadores tienen capacidad de desvío por ahorros logísticos del 2-3%. COSCO SPC cobra entre 10% y 30% menos que el TPC en servicios equivalentes.
Desempeño operativo	DPW lidera (33.4 MPH); APM 28.6 MPH; Paita 32.9 MPH. Gracias a automatización y grúas de última generación, el TPMCH proyecta superar a los actores existentes en el mediano plazo. El TPC ocupa el puesto 37 del ranking CPPI 2024 (eficiencia a nivel regional).
Evolución de inversiones	APM tiene la mayor inversión comprometida (US$ 1,426 M) pero sólo ha ejecutado el 33%. DPW ha ejecutado el 100%. El TPMCH incorpora tecnología superior (automatización total).
Capacidad de ocupación	Amarraderos del TPC operan cerca del umbral del 70% de saturación o sobre éste (2020-2023). La entrada del TPMCH alivia la congestión del Callao y expande la oferta del sistema.

4.4. Competencia interportuaria y tarifas

La comparación de tarifas es la evidencia más directa de rivalidad real. COSCO SPC cobra precios sensiblemente inferiores a los del TPC en todos los servicios equivalentes:

Cuadro 5

Servicio	TPMCH (Chancay)	APM Callao	DPW Callao
Descarga contenedor lleno 40’	US$ 224.20	US$ 383.20	US$ 199.03
Descarga contenedor lleno 20’	US$ 123.90	US$ 208.00	US$ 108.20
Contenedor vacío 40’	US$ 120.00	US$ 289.60	US$ 110.00
Transbordo 20’	US$ 60.00	US$ 214.00	US$ 61.00

En el caso de la apertura del Muelle Bicentenario (expansión del TMS/DPW), ésta puede interpretarse como una respuesta estratégica directa a la entrada de COSCO SPC, lo que constituye evidencia adicional de competencia efectiva.

4.5. Simulación cuantitativa (IHH proyectado)

Usando series de tiempo econométricas (2010–2025) del Observatorio de Chancay (Universidad del Pacífico), se proyecta la evolución del IHH bajo el supuesto de que el Puerto de Chancay absorbe gra-

dualmente el tráfico de la Ocean Alliance (CMA CGM, COSCO, OOCL, Evergreen) que actualmente opera con DPW:

Cuadro 6

Año	APM	DPW	Paita	TPMCH	IHH
2024 (base)	30%	58%	12%	0%	4,422
2026 (λ = 0.25)	29%	56%	8%	7%	4,129
2027 (λ = 0.50)	28%	51%	7%	14%	3,601
2028 (λ = 0.75)	27%	45%	7%	21%	3,227
2029 (λ = 1.00)	26%	38%	7%	29%	3,033

La reducción acumulada del IHH entre 2025 y 2029 es de aproximadamente 1,163 puntos (-27.7%), aunque el mercado permanece en el rango de alta concentración según estándares internacionales, con una estructura significativamente más competitiva que en el escenario sin Chancay.

5. Conclusiones y recomendaciones

Sobre el marco regulatorio

» El caso del Puerto de Chancay ejemplifica un ajuste institucional ex post: decisiones administrativas adoptadas en un marco normativo incompleto generaron controversias que derivaron en una reforma legislativa (Ley 32048) y litigios judiciales aún en curso.

» La sentencia de amparo de enero de 2026 limita sustancialmente las competencias del OSITRAN sobre el TPMCH, redistribuyendo roles entre APN (supervisión técnica), Indecopi (evaluación de competencia) y OSITRAN (intervención tarifaria condicional).

» La incertidumbre regulatoria es el principal riesgo sistémico: sin claridad institucional, cualquier esquema —liberalizado o regulado— pierde credibilidad y puede distorsionar incentivos a la inversión.

Sobre el análisis de competencia

» El mercado relevante correctamente delimitado es la red de terminales de contenedores de la costa central peruana (Chancay + Callao), no un mercado aislado por terminal. La definición ultra-restringida del Indecopi sobreestima el poder de mercado del TPMCH.

» El TPMCH no ostenta posición de dominio en sus fases iniciales. Su participación es aún marginal, la oferta instalada supera la demanda y los operadores del Callao mantienen capacidad de reacción (expansión del Muelle Bicentenario, renegociación de contratos con alianzas navieras).

» Existe competencia interportuaria real y observable: las tarifas de COSCO SPC son entre 10% y 30% inferiores a los máximos regulados del TPC, y la presión competitiva ya disciplina el comportamiento de los actores existentes.

» La simulación del IHH proyecta una desconcentración sustantiva (–27.7%) entre 2025 y 2029, confirmando que la entrada del TPMCH introduce rivalidad efectiva sin generar concentración adicional.

» No se verifican condiciones de precios abusivos ni conducta unilateral que justifiquen regulación tarifaria ex ante a corto o mediano plazo.

Recomendaciones de política

» **Claridad institucional y cierre del conflicto competencial**

El litigio entre COSCO SPC y el OSITRAN es el principal riesgo sistémico actual. Más que la concentración en sí misma, la incertidumbre regulatoria es lo que puede distorsionar los incentivos a la inversión. Así, sin claridad institucional, cualquier esquema —liberalizado o regulado— pierde credibilidad.

» **Mantener regulación ex post con monitoreo estructurado**

Las cifras muestran una reducción acumulada del IHH, aunque el mercado sigue altamente concentrado. Eso sugiere que no hay una desconcentración total, pero sí existe una presión competitiva efectiva. En este contexto, se recomienda una supervisión económica (sin control tarifario directo) que incluya reportes trimestrales obligatorios de tarifas efectivas promedio, monitoreo de descuentos y contratos con alianzas navieras, e indicadores de capacidad, utilización y tiempos de atención.

» **Evaluación dinámica del mercado relevante**

Si bien la evidencia muestra que el ingreso del Puerto de Chancay reduce la concentración al absorber parte del tráfico que antes atendía DP World en el Puerto del Callao, ello sugiere que el mercado relevante no se define a nivel de un "terminal individual", sino (cuando menos) como un mercado interportuario regional (Callao–Chancay). Se recomienda continuar con el monitoreo sistemático y la recopilación de información. En particular, para los próximos años, convendría evaluar nuevamente las condiciones de competencia bajo una delimitación geográfica más amplia, que podría extenderse a un ámbito regional más extenso (incluyendo, por ejemplo, puertos en Chile o en Panamá). En este contexto, se propone recalcular el IHH incorporando escenarios de desvío regional de carga, estimar las elasticidades de sustitución efectivas desde la perspectiva de las navieras, e incorporar indicadores de contestabilidad que permitan evaluar la presión competitiva potencial.

Introducción

El desarrollo del Puerto de Chancay constituye uno de los proyectos de infraestructura portuaria más relevantes en la historia reciente del Perú y de la costa del Pacífico sudamericano. Concebido como un terminal de gran calado con vocación de *hub* regional, el proyecto tiene el potencial de redefinir los flujos logísticos entre América del Sur y Asia, reduciendo los tiempos de tránsito y generando economías de escala en el comercio exterior peruano. Sin embargo, su magnitud e impacto estructural plantean retos importantes en materia de regulación económica y competencia.

Desde una perspectiva regulatoria, el Puerto de Chancay plantea desafíos vinculados a la definición del mercado relevante, la eventual posición de dominio en determinados segmentos (infraestructura esencial, servicios portuarios, integración vertical logística) y la interacción con el marco institucional vigente. En el caso peruano, la supervisión y regulación de la infraestructura de transporte de uso público recae en el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), mientras que la defensa de la competencia corresponde al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). La coordinación entre ambas entidades será determinante para prevenir riesgos de discriminación, subsidios cruzados o restricciones estratégicas al acceso a instalaciones esenciales.

Adicionalmente, el nuevo terminal podría modificar las dinámicas competitivas del sistema portuario nacional, en particular respecto del Puerto del Callao, que históricamente ha concentrado la mayor parte del tráfico de contenedores del país. La competencia entre ambos puertos dependerá de factores como la estructura tarifaria, la integración con corredores logísticos (ferrocarriles y carreteras), la estrategia comercial de las navieras y los incentivos regulatorios aplicables.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es generar información y análisis relevantes sobre el Terminal Portuario Multipropósito de Chancay. Asimismo, se plantea realizar un análisis continuo de los debates y de las decisiones adoptadas por las diversas entidades del Estado en materia de regulación y competencia relacionadas con el puerto, así como de las normas pertinentes. También se tiene como objetivo realizar un análisis de competencia del TPMCH.

Se examinan los principales retos regulatorios y de competencia asociados al Puerto de Chancay, analizando: (i) la configuración del mercado y el poder de mercado potencial; (ii) los riesgos derivados de la integración vertical, así como de acuerdos comerciales exclusivos; (iii) el diseño tarifario y los mecanismos de acceso abierto; y (iv) las implicancias para la política pública en términos de eficiencia, conectividad y bienestar. El objetivo es aportar un marco analítico que permita anticipar posibles distorsiones competitivas, y proponer lineamientos regulatorios que garanticen un desarrollo portuario competitivo, eficiente y alineado con el interés público.

Así, en el primer capítulo se analizan los antecedentes del proyecto y el marco normativo. En el segundo capítulo se presenta el marco teórico dentro del cual se analizarán las condiciones de competencia del puerto. En el tercer capítulo se hace un análisis estratégico del entorno del puerto. En el cuarto capítulo se presentan un análisis de competencia y un ejercicio cuantitativo de simulación para proyectar el futuro de la competencia portuaria y sus resultados. Finalmente, se ofrecen conclusiones y recomendaciones.

1. Antecedentes del proyecto y marco normativo

1.1. Contexto general del TPMCH

El Puerto de Chancay, construido por el consorcio de la empresa estatal china COSCO Shipping y la Compañía Minera Volcan en Huaral, Lima, está diseñado para convertirse en un centro portuario estratégico clave en América Latina. Actualmente, puede manejar un millón de contenedores al año, con planes de ampliar a 1.5 millones. El puerto cuenta con cuatro muelles, un túnel de dos kilómetros y tecnología de punta.

De acuerdo con la Junta General de Accionistas de la Compañía Minera Volcan, la inversión total prevista para el Puerto de Chancay asciende a US$ 3,000 millones, con US$ 1,300 millones destinados a la primera etapa de inversión (COSCO Shipping, 2023). Esta primera etapa abarcó el desarrollo intensivo en obras civiles y equipamiento, entre lo cual destaca la construcción de: i) un área total de operaciones de 32 hectáreas, incluyendo una zona de contenedores, estacionamiento de camiones, un edificio administrativo y un área dedicada a la autoridad aduanera — además, unas 15 hectáreas están destinadas a almacenes temporales, aduaneros y simples; ii) un viaducto subterráneo equipado con tres carriles intercambiables, y iii) dos amarraderos para contenedores y otros dos destinados a carga a granel, general y vehicular.

Tal como se ha mencionado arriba, la inauguración del Puerto de Chancay en noviembre de 2024 aportó un millón de TEU (*Twenty-foot Equivalent Unit*) de capacidad, con dos muelles de contenedores y seis millones de toneladas adicionales, con dos muelles para carga a granel, general y rodante. La infraestructura y los equipos permiten procesos de automatización —como grúas y vehículos autónomos— que incrementan la productividad del servicio. Con ello, la red peruana amplía su alcance desde el eje norcentral y refuerza su propuesta para competir como ***hub*** de la costa oeste del Pacífico.

Podemos observar en el Cuadro 1 que, considerando únicamente la etapa I de inversión del Puerto de Chancay, su capacidad instalada es comparable a la de los terminales operados por APM Terminals y DP World en el Puerto del Callao.

Cuadro 7. Capacidades operativas de los puertos peruanos seleccionados-2025

Terminal Portuario	DPW	APM	Euroandinos (Paita)	TPMCH
Etapa de inversión	Etapa II	Etapa III-B	Etapa III	Etapa I
Número de muelles para contenedores	1	1	1	2
Número de amarraderos para contenedores	2	4	1	2
Grúas de pórtico de muelle	10	6	3	6
Grúas de pórtico de patio	40	24	6	15
Calado	16m	16m	13m	17.8m
Capacidad anual (miles de TEU)	2,700	1,200	750	1,000

Fuente: APN (2025).

Se estima que este megaproyecto portuario tendrá un impacto económico y social importante para el país. Está diseñado para potenciar significativamente la competitividad del Perú en el comercio internacional, mejorando la conectividad logística y reduciendo los tiempos de tránsito en las principales rutas marítimas. Además, se espera que contribuya al crecimiento económico tanto local como nacional, creando nuevos empleos y ampliando las oportunidades en diversas cadenas productivas. El Puerto de Chancay también busca atraer inversión extranjera y facilitar el acceso de las exportaciones peruanas a mercados internacionales, consolidando al país como un punto logístico estratégico.

1.2. Marco legal aplicable al TPMCH

El TPMCH ha sido calificado como un **puerto de titularidad privada y de uso público**, conforme a la **Ley del Sistema Portuario Nacional (LSPN)** Nº 27943[1]. El Artículo 6 de dicha norma distingue los puertos atendiendo, por un lado, a la **titularidad de la infraestructura** (pública o privada) y, por otro, a su **régimen de uso** (público o privado). En el caso de los puertos de uso público, la ley establece la obligación de poner la infraestructura portuaria a disposición de cualquier solicitante que cumpla las condiciones objetivas de acceso.

Consistentemente con esta clasificación, los **puertos de uso público, aun cuando sean de propiedad privada**, se encuentran sujetos a los **principios de libre competencia, no discriminación, neutralidad y prohibición de transferencias de precios**, recogidos en el **Artículo 14.3 de la LSPN**[2]. Dichos principios prohíben, entre otras conductas, el abuso de posición de dominio, la imposición de condiciones desiguales entre operadores que compiten en la prestación de servicios equivalentes y el uso de los ingresos de los servicios portuarios para subsidiar otros servicios, en detrimento de la competencia.

Asimismo, el **Artículo 13 de la LSPN** regula el régimen económico aplicable a los servicios portuarios, diferenciando entre: (i) servicios prestados **en régimen de libre competencia**, cuyos precios son fija-

1 Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2010, diciembre 15). Ley N.° 27943. www.gob.pe https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/9870-27943

2 Ibíd.

dos libremente por los prestadores (Artículo 13.2)[3], y (ii) servicios prestados **fuera de dicho régimen**, los cuales quedan sujetos a tarifas reguladas por el organismo regulador, conforme a la propuesta de la Autoridad Portuaria Nacional (Artículo 13.1).

Este marco normativo refleja un diseño institucional en el cual la apertura al capital privado en infraestructura portuaria de uso público se encuentra condicionada al respeto de reglas orientadas a preservar la competencia o, en su defecto, a activar mecanismos regulatorios que mitiguen el poder de mercado.

1.3 Otorgamiento de la exclusividad operativa a COSCO SPC

En el marco del desarrollo del proyecto portuario de Chancay, la Autoridad Portuaria Nacional (APN) otorgó a **COSCO Shipping Ports Chancay Perú S.A. (COSCO SPC)** la habilitación portuaria correspondiente a la etapa 1 del terminal mediante **Resolución de Acuerdo de Directorio N° 008-2021-APN-DIR** de fecha 9 de febrero de 2021[4]. Dicha resolución clasificó al terminal COSCO SPC como **puerto marítimo de alcance nacional, de titularidad privada y de uso público**, y autorizó el inicio de la construcción y operación de la primera etapa del proyecto (RDA N° 008-2021-APN-DIR, Artículo 4).

Un elemento central de esta decisión administrativa fue el **reconocimiento de la exclusividad de COSCO SPC para la prestación de los servicios portuarios esenciales** dentro del terminal, establecido en el Artículo 2 de la Resolución. En la práctica, ello implicaba que ningún otro operador podía prestar, de manera independiente, servicios vinculados a operaciones críticas, como la carga, la descarga y el almacenamiento, al interior del puerto.

La APN sustentó esta medida en la necesidad de **preservar la viabilidad económico-financiera del proyecto**, y argumentó que la ausencia de exclusividad podría desincentivar la inversión privada y comprometer la recuperación del capital. Desde esta perspectiva, la exclusividad fue concebida como un mecanismo de seguridad jurídica para el inversionista, adoptada mediante un acto administrativo de habilitación portuaria y no mediante un contrato de concesión.

No obstante, la normativa portuaria vigente al momento de la emisión de la resolución no regulaba expresamente la posibilidad de otorgar la exclusividad operativa en puertos de uso público de titularidad privada[5]. Esta ausencia de regulación específica situó la decisión de la APN en un **espacio normativo ambiguo**, sin precedentes claros en el ordenamiento nacional ni una referencia explícita en la LSPN al instrumento jurídico idóneo para introducir una restricción de esta naturaleza.

3 Ibíd.

4 Autoridad Portuaria Nacional. (2021, febrero 11). Resolución de Acuerdo de Directorio N.° 0008-2021-APN-DIR. Otorgar la Habilitación Portuaria de la Nueva Etapa 1 del proyecto "TPM de Chancay". www.gob.pe https://www.gob.pe/institucion/apn/normas-legales/1670745-0008-2021-apn-dir

5 Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2010, diciembre 15). Ley N.° 27943. www.gob.pe https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/9870-27943

1.4. Controversias regulatorias y reconfiguración del marco normativo

La exclusividad operativa reconocida a COSCO SPC dio lugar a una serie de **controversias jurídicas y regulatorias** que evidenciaron las tensiones entre el acto administrativo adoptado por la APN y los principios estructurales del régimen portuario aplicable a puertos de uso público[6].

Desde una primera perspectiva, el debate se centró en la **compatibilidad del carácter exclusivo con principios de libre competencia y no discriminación previstos en los Artículos 13 y 14 de la LSPN.** Al tratarse de un puerto de uso público, la restricción del acceso de otros operadores a los servicios portuarios esenciales planteó la cuestión de si la APN contaba con una habilitación legal suficiente para limitar la competencia mediante una resolución administrativa, en ausencia de un contrato de concesión u otro instrumento expresamente previsto por la ley.

En este contexto, el OSITRAN, en ejercicio de las competencias conferidas por la **Ley N° 26917**[7] y su Reglamento General (D.S. N° 044-2006-PCM)[8], presentó una **denuncia informativa ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi, mediante Oficio N° 00015-2024-PP-OSITRAN de fecha 23 de febrero de 2024.** El regulador sostuvo que la exclusividad otorgada mediante la Resolución N° 008-2021-APN-DIR podría constituir una **barrera burocrática ilegal**, en los términos del **Decreto Legislativo N° 1256** –Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas–, al restringir el acceso de potenciales operadores a un mercado vinculado a infraestructura de uso público, sin un respaldo legal expreso ni una justificación regulatoria desarrollada[9].

Paralelamente, la **Procuraduría Pública del Ministerio de Transportes y Comunicaciones** interpuso una demanda contencioso-administrativa solicitando la nulidad del artículo de la resolución que reconocía la exclusividad, alegando la vulneración del **principio de libre competencia consagrado en el Artículo 61 de la Constitución Política del Perú**[10], así como la infracción de la LSPN y su reglamento. Estas actuaciones pusieron de relieve una controversia estructural: si la exclusividad operativa podía introducirse válidamente por vía administrativa o si requería una habilitación legal específica.

Ante este escenario, el Congreso de la República aprobó la **Ley N° 32048**, que modificó la LSPN para **reconocer expresamente la posibilidad de que los puertos privados de uso público presten servicios portuarios esenciales de manera exclusiva,** manteniendo la supervisión estatal sobre las tarifas y las condiciones de acceso[11]. Esta reforma legal tuvo como efecto principal **convalidar normativamente una práctica que, hasta entonces, se había sostenido en un marco jurídico incierto,** reduciendo el riesgo de invalidez de los actos administrativos previos y fortaleciendo la seguridad jurídica del proyecto.

6 Ibíd.

7 Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. (1998, enero 23). Ley N.° 26917. Ley de creación del Ositrán. www.gob.pe https://www.gob.pe/institucion/ositran/normas-legales/7243486-26917

8 Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. (2006, julio 24). Decreto Supremo N.° 044-2006-PCM. Reglamento General del Ositrán. www.gob.pe. https://www.gob.pe/institucion/ositran/normas-legales/7243732-044-2006-pcm

9 Ministerio del Ambiente. (2017, junio 8). Decreto Legislativo N.° 1256. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas. www.gob.pe https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/3632-1256

10 Presidencia de la República del Perú. (2018, setiembre 17). Constitución Política del Perú de 1993. Archivo. www.gob.pe https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru

11 Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2024, junio 6). Ley N.° 32048. Ley que modifica la Ley 27943 Ley del Sistema Portuario Nacional para fomentar el desarrollo portuario. www.gob.pe https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/5644817-32048

No obstante, la reforma no eliminó la intervención regulatoria. Tras un análisis de mercado realizado por la **Comisión de Defensa de la Libre Competencia (CLC) del Indecopi** (como se verá en detalle en el acápite 1.5), se concluyó que en los servicios portuarios asociados al Puerto de Chancay **no existirían condiciones efectivas de competencia**, lo que activó la aplicación del **Artículo 13.1 de la LSPN**[12]. En consecuencia, la APN y el OSITRAN iniciaron el procedimiento para fijar **tarifas máximas reguladas**, con el objetivo de contener el poder de mercado derivado de la exclusividad y proteger a los usuarios del sistema portuario.

Finalmente, el 26 de enero de 2026, el Poder Judicial resolvió limitar expresamente las competencias del OSITRAN respecto del TPMCH, de titularidad de **COSCO SPC**.

El Juzgado Constitucional concluyó que el hecho de que el puerto sea de uso público no lo convierte en una infraestructura concesionada ni habilita una regulación integral. La sentencia ordena expresamente que el OSITRAN se abstenga de regular, supervisar, fiscalizar o sancionar las operaciones del terminal. La única excepción admitida es la intervención tarifaria, pero sólo si el Indecopi determina previamente y con decisión firme la ausencia de competencia en los servicios a usuarios finales, conforme al Reglamento del Sistema Portuario Nacional.

El juzgado sostuvo que el puerto fue habilitado por la APN, financiado íntegramente con capital privado y sin contrato de concesión, por lo que su régimen jurídico es distinto al de la infraestructura estatal o concesionada. En ese marco, declaró inaplicables a este caso las normas que el OSITRAN utiliza para justificar su intervención plena.

El juzgado precisó que el fallo no deja al puerto sin control, sino que redistribuye las competencias entre las entidades del Estado. Así, la APN mantiene la supervisión técnica, operativa y de seguridad, en línea con la habilitación portuaria otorgada al proyecto.

Por su parte, el Indecopi conserva el rol de evaluar la existencia o no de competencia en los servicios portuarios, actuando como filtro previo obligatorio para cualquier intervención tarifaria.

En este esquema, el OSITRAN queda excluido de la regulación integral del terminal y sólo podría intervenir de manera excepcional y condicionada, una vez cumplidos los requisitos establecidos por la sentencia.

Ante el informe emitido el 10 de abril del 2025 por el Indecopi sobre las condiciones de competencia en servicios portuarios para naves portacontenedores y carga en contenedores brindados en el TPMCH, corresponderá a la APN (conforme al Artículo 59 del Reglamento de la LSPN, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 003-2004-MTC) remitir al OSITRAN una propuesta de régimen tarifario dentro del plazo de 70 días hábiles, contados desde la notificación de la respuesta del Indecopi, es decir, a más tardar el 24 de julio de 2025. Posteriormente, el OSITRAN elaborará y publicará su propuesta tarifaria en un plazo máximo de 90 días hábiles para conocimiento de todos los interesados.

El regulador convocará a una audiencia pública en la cual sustentará técnicamente su propuesta. En esta instancia, usuarios, operadores, gremios y demás interesados podrán emitir sus comentarios u observaciones. Tras evaluar técnicamente todos los aportes recibidos durante el periodo de consulta, el Consejo Directivo del OSITRAN tomará una decisión final sobre las tarifas reguladas de los servicios mencionados en el TPMCH.

12 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2025, abril 10). El Indecopi se pronuncia sobre las condiciones de competencia de los servicios portuarios de Chancay. Nota de prensa. www.gob.pe https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/1143259-el-indecopi-se-pronuncia-sobre-las-condiciones-de-competencia-de-los-servicios-portuarios-de-chancay

Sin embargo, el fallo acoge la demanda presentada por COSCO SPC y marca un precedente relevante para proyectos de infraestructura financiados íntegramente con capital privado, al reforzar que la intervención estatal debe ser expresa, limitada y conforme al título habilitante. Además, paraliza las acciones del OSITRAN en materia de funciones tarifarias y de fiscalización.

En suma, el caso del Puerto de Chancay ilustra un proceso de ajuste institucional ex post, en el cual una decisión administrativa adoptada en un contexto normativo incompleto genera controversias regulatorias que derivan, primero, en la activación de los mecanismos de control de legalidad y competencia y, posteriormente, en una reforma legislativa orientada a cerrar las brechas normativas identificadas (ver Cuadro 8). Sin embargo, el litigio continúa vigente, pues OSITRAN ha apelado el fallo.

Cuadro 8. Cronología de controversias regulatorias del puerto de Chancay

Fecha	Controversia	Hito	Descripción
Feb-21	Exclusividad	La APN otorga la exclusividad a COSCO SPC	La APN concede la habilitación portuaria y la exclusividad para los servicios esenciales (carga, descarga, almacenamiento).
Feb-24		El OSITRAN denuncia la exclusividad ante el Indecopi	El OSITRAN presenta ante el Indecopi una denuncia informativa alertando que la exclusividad podría infringir los principios de libre competencia, no discriminación y neutralidad tarifaria.
Mar-24		MTC cuestiona la exclusividad	La Procuraduría del MTC interpone una demanda de nulidad contra la cláusula de exclusividad por afectar la libre competencia.
Jun-24		El Congreso interviene y cambia la ley	Se aprueba la Ley N.° 32048, que modifica el Sistema Portuario Nacional y legaliza expresamente la posibilidad de otorgar exclusividad en puertos privados de uso público. Tras esta reforma, el MTC retira su demanda.
Nov-24		Inauguración del puerto	A partir de este punto, se abre un segundo conflicto: ya no sobre la exclusividad dentro del puerto, sino sobre si el Puerto de Chancay compite o no con otros terminales nacionales.
Dic-24	Competencia	El OSITRAN solicita al Indecopi evaluar las condiciones de competencia	En diciembre de 2024, el OSITRAN solicitó que se evalúen las condiciones de competencia en los servicios de atención de naves portacontenedores y de carga en contenedores en el Puerto de Chancay.
Abr-25		El Indecopi define el mercado y declara “no existe competencia efectiva”	La CLC del Indecopi emitió su informe sobre el puerto de Chancay y concluyó que no existen condiciones efectivas de competencia en los servicios que ofrece el terminal.

Fecha	Controversia	Hito	Descripción
Sep-2025		COSCO SPC inicia acciones judiciales	COSCO SPC interpone una demanda judicial que cuestiona el análisis económico de Indecopi, lo que abre una nueva etapa de litigio: ¿Chancay debe ser tratado como un monopolio natural?
Oct-25		La APN envía propuesta sobre metodología de tarifas al OSITRAN	La APN remitió al OSITRAN una propuesta de régimen tarifario que establece un plazo de 90 días para presentarla a los interesados, quienes podrán emitir comentarios.
Ene-26		Corte Superior de Justicia de Lima acoge Acción de Amparo ante Sentencia	La sentencia ordena, expresamente, que el OSITRAN se abstenga de regular, supervisar, fiscalizar o sancionar las operaciones del terminal. La única excepción admitida es la intervención tarifaria, pero sólo si el Indecopi determina previamente y con decisión firme la ausencia de competencia en los servicios a usuarios finales, conforme al Reglamento del Sistema Portuario Nacional.

Elaboración propia.

1.5 El informe del Indecopi[13]

El 10 de abril de 2025, la CLC del Indecopi emitió un informe técnico en el cual concluyó que no existirían condiciones de competencia en la prestación de los servicios portuarios que se brindarán en el TPMCH. Esta evaluación se enmarca en el pedido del OSITRAN que, de conformidad con el Artículo 59 del Reglamento de la LSPN, está obligado a fijar tarifas respecto de aquellas actividades en las que el Indecopi determine la falta de condiciones competitivas.

El informe del Indecopi sobre la competencia portuaria del TPMCH se divide en cinco secciones: (i) aspectos conceptuales de la competencia en puertos; (ii) condiciones de los terminales portuarios nacionales; (iii) indicadores de productividad en puertos relevantes; (iv) determinación de los mercados relevantes y análisis de las condiciones de competencia; y (v) consideraciones adicionales.

La primera sección repasa algunas características particulares del sector que resultan útiles para el análisis de la competencia. Destacan entre ellas conceptos como la magnitud de la transferencia, la unidad económica a evaluar, el área de influencia del puerto o ***hinterland***, la presencia de empaquetamiento de servicios y las distintas presiones competitivas — intermodal, interportuaria, intraportuaria, poder de los usuarios y barreras de entrada.

La segunda sección hace hincapié en la dependencia del comercio global y nacional respecto a la vía comercial marítima, dando a entender entonces que ésta no tendría sustitutos en otras modalidades de transporte — aéreo, ferroviario, etc. Luego, describe la infraestructura y el equipamiento, el área de influencia y los servicios que brindan los ocho terminales portuarios del Perú, concesionados por el Estado peruano. De este análisis se concluye que, de los ocho terminales, sólo tres —Terminal Norte Multipropósito (TNM), Terminal Muelle Sur (TMS) y Terminal Portuario de Paita (TPP)— contarían con infraestructura y equipamiento especializados para la atención de carga en contenedores, segmento del cual sería partícipe el TPMCH.

La tercera sección analiza el desempeño temporal (2019-2024) de los tres puertos que ofrecerían servicios similares al TPMCH en los segmentos de movimiento de contenedores (incluye tanto contenedores llenos, vacíos y por transbordo), rendimiento de grúas, y tráfico de naves portacontenedores. Los resultados demuestran tendencias estables que posicionan al TMS como el principal puerto (53% del total de carga), seguido del TNM (33%) y del TPP (10%). En cuanto al desempeño de las grúas, se evidencia que el número de contenedores atendidos por hora ha disminuido en todos los puertos analizados.

En la cuarta sección se hace un análisis competitivo de cada mercado relevante. En particular, se examinan cuatro de estos mercados, respaldados por la jurisprudencia desarrollada en este sector. Así, éstos se dividen en función de los servicios ofrecidos a la nave y, por otro lado, los servicios ofrecidos a la carga (SFC), dividiéndose estos últimos en servicios para contenedores llenos, vacíos y de transbordo. El análisis de cada mercado se ha resumido en la siguiente figura.

13 Esta sección se apoya en el análisis desarrollado por Ramos (2025).

Cuadro 9. Mercado relevante

Mercado relevante	Definición	Mercado geográfico	Condiciones de competencia
SFC-CONTENEDORES LLENOS	Operación de descarga y/o embarque de contenedores, para lo cual se utiliza el equipamiento disponible del terminal.	Para todos los mercados relevantes se determinó que el mercado geográfico estaría circunscrito sólo a TPMCH debido a las siguientes razones: 1. Sólo la naviera Cosco Shipping Lines habría incluido a TPMCH en su ruta principal y feeder a través de una ruta directa Chancay-Shanghái, mientras que TPC está incluido en rutas más diversas. 2. Si bien las áreas de influencia de TPMCH y TPC confluyen, los costos de transporte terrestre para llegar a la ruta principal y al feeder de TPMCH desde Lima serían mayores que los de llegar a TPC. 3. Si bien se han identificado proyectos que mejorarían la accesibilidad terrestre a TPMCH y reducirían los costos logísticos, la CLC determinó que estas mejoras no afectarían de manera significativa los costos de los usuarios. En conclusión, TPMCH atendería a una demanda primariamente situada en el norte del país con necesidades de transportar en menor tiempo cargas hacia Asia, complementaria a la demanda de TPC.	Se menciona que, estando el TPMCH bajo titularidad privada, y siendo operado de forma exclusiva por COSCO SPC, la empresa sería la única responsable de prestar todos los servicios portuarios.
SERVICIOS EN FUNCIÓN A LA NAVE	Utilización del amarradero corresponde al uso del espacio físico designado en el terminal para el amarre de la nave (es decir, amarre y desamarre).		
SFC-CONTENEDORES VACÍOS	Operación de descarga y/o embarque de contenedores, para lo cual se utiliza el equipamiento disponible del terminal.		
SFC-TRANSBORDO	Proceso mediante el cual el contenedor es descargado de una nave y, posteriormente, embarcado en otra nave en un mismo terminal portuario.		

Fuente: Ramos (2025).

Ante la situación de no competencia encontrada, la quinta sección resalta brevemente que no existiría poder de los usuarios frente al proveedor (TPMCH) y que no contempla el desarrollo de puerto alternativo alguno que pueda competir.

> La ruta directa Chancay-Shanghái reduce los tiempos de tránsito y constituye un factor con capacidad de transformar la competencia portuaria.

Ante la conclusión del informe y la implicancia que ésta tiene en la imposición de tarifas, la empresa desarrolladora del puerto (COSCO SPC) señaló que se reserva el derecho de adoptar "los cursos de acción pertinentes dentro del marco legal vigente", lo que incluye la posibilidad de iniciar acciones legales contra las decisiones regulatorias. Por otro lado, diversos actores sectoriales y académicos habían anticipado que un eventual análisis de la CLC reconocería la dinámica competitiva entre el recién inaugurado Puerto de Chancay y el Terminal Portuario del Callao (TPC).

El informe se apoya casi por completo en datos históricos (2019-2024) y proyecciones de corto plazo. Esto pasa por alto la naturaleza dinámica del negocio portuario, donde la entrada de un único operador puede modificar sustancialmente las elasticidades de la demanda y los patrones de ruta en pocos años. La experiencia internacional —por ejemplo, la rápida expansión de COSCO Shipping en Pireo y Abu Dabi— muestra que las cuotas de mercado iniciales son un predictor insuficiente del poder competitivo a mediano plazo.

La CLC reconoce la "ruta directa Chancay-Shanghái", pero la presenta como un simple atributo diferenciador, no como un catalizador competitivo. En la práctica, esa conexión reduce el tránsito al norte de Asia de 35-38 a 22-25 días y elimina un transbordo, lo que disciplinará las tarifas en los puertos del Callao, aun cuando no exista plena replicabilidad inmediata. La llegada en noviembre-diciembre de 2024 de los buques COSCO Tengfei (vehículos), COSCO Honor (granel) y Xin Shanghái (fruta fresca) confirma que el puerto ya opera con más de un flujo de carga y no se limita a contenedores llenos para China.

El análisis parte de que Chancay servirá exclusivamente para la ruta Perú-China, pese a que el plan maestro contempla hasta 15 muelles y capacidades multitráfico (contenedores, granel y rodante) con inversiones superiores a US$ 3,500 millones. Dado que COSCO controla una red de 37 puertos y navieras propias, es razonable proyectar la apertura gradual de servicios a la Costa Oeste de los EE.UU., Centroamérica y cabotaje regional, lo que ampliará el *hinterland* competitivo mucho más allá de Lima-Callao.

La CLC no efectuó pruebas de sensibilidad (Test SSNIP inverso, elasticidades cruzadas prospectivas) que muestren cómo variaría la cuota de mercado del Puerto del Callao si el Puerto de Chancay captara, por ejemplo, apenas el 8% de la agroexportación no tradicional. Sin tal simulación, la conclusión de "falta de competencia" es vulnerable a cualquier desviación mínima en los supuestos.

Asimismo, en relación con el Puerto del Callao, no se examinan los planes de expansión de APM Terminals en Muelle Sur ni la propuesta de DP World para incorporar grúas de mayor alcance en Muelle Norte. Ambos proyectos ya han sido anunciados públicamente y constituyen respuestas directas a la inminente competencia del Puerto de Chancay; omitirlos conduce a sobreestimar el poder unilateral de dicho puerto. Además, llama la atención que no se hayan tomado en cuenta los precios de carga en contenedores, a granel, general y rodante que fueron presentados por COSCO SPC a finales del 2024, siendo éstos, en promedio, un 10% menores que los de los terminales del Callao.

En relación con el poder de los usuarios, el referido informe indica que grandes navieras y exportadores peruanos contratan servicios puerta a puerta con cláusulas de "puerto alternativo" y desvían volúmenes si obtienen apenas un 2%-3% de ahorro logístico. Por ejemplo, para la uva y el arándano, un estudio del Banco Mundial muestra que la elección entre los puertos del Callao y Paita altera el costo logístico en 10%-26%, dependiendo del origen interno; esa elasticidad se replicará cuando la alternativa sea Callao vs. Chancay, separados apenas 75 km. En otras palabras, los grandes usuarios sí contarán con incentivos suficientes para realizar sustituciones, incluso a corto plazo. Por otro lado, para los terminales, perder tan sólo el 5% del volumen de TEU de un contenedor afecta la rentabilidad y los obliga a renegociar tarifas o mejorar los servicios, lo que pone a TPMCH en una situación de poder reducido.

> Los grandes usuarios sí cuentan con incentivos suficientes para sustituir puertos, lo que limita el poder de mercado de Chancay.

Finalmente, la CLC no contrasta su metodología con precedentes de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2013) ni del Consejo Administrativo de Defensa Económica de Brasil (CADE, 2017), en los que la diferenciación de rutas no impidió reconocer una competencia interportuaria efectiva. Ese paralelismo habría ayudado a calibrar mejor la definición de mercado y a evitar una segmentación excesivamente estrecha.

En síntesis, el informe del Indecopi presenta una visión predominantemente estática y un tratamiento insuficiente de la innovación, de las rutas potenciales y de la capacidad de reacción de los actores existentes. Al excluir al Puerto de Chancay de la presión competitiva que ya ejerce –y ejercerá con mayor intensidad a medida que diversifique sus servicios–, la CLC corre el riesgo de justificar una regulación tarifaria prematura que podría distorsionar la competencia portuaria en el Perú, en lugar de fomentarla. Es tarea del Indecopi incorporar estos conceptos para afinar el estudio y sus conclusiones.

2. Marco teórico del análisis de competencia

2.1 Integración vertical

Un puerto o recinto portuario puede entenderse como una plataforma multiservicio que integra una variedad de actividades comerciales y operativas relacionadas con el transporte, la logística y la distribución de mercancías. Dentro de estas funciones, una fundamental consiste en permitir el intercambio entre los medios marítimos y terrestres, o viceversa, de las cadenas de suministro de mercancías que pasan por ellos. Para empezar a entender conceptualmente la naturaleza multiservicio de los recintos portuarios podemos enfocarnos en la conjunción entre su infraestructura y su superestructura.

Por un lado, la infraestructura se refiere a los activos físicos que dan lugar principalmente a las operaciones necesarias para el arribo o la partida de los buques al puerto, y sostienen las operaciones de distribución de cargas y el tránsito de pasajeros (carreteras, ferrocarriles, etc.). En tal sentido, en ésta se incluyen la infraestructura de acceso acuático (canales o zonas de aproximación), la portuaria (muelles, diques y dársenas) y la terrestre (carreteras, ferrocarriles). Por otra parte, se define la superestructura como el equipamiento portuario que permite la transferencia de carga y el tránsito de pasajeros (grúas, almacenes, fajas, etc.). La conjunción entre la infraestructura portuaria y su equipamiento (superestructura) da lugar a lo que se entiende por terminal portuario, el cual, cabe resaltar, suele encontrarse bajo propiedad o gestión de un administrador o autoridad portuaria, que suele ser pública.

En ese sentido, la naturaleza multiservicio de los puertos se debe a los diferentes usuarios que se atienden en los terminales, tanto en la infraestructura (principalmente naves) como en la superestructura (servicios a la carga), de acuerdo con los requerimientos específicos de cada puerto para su proceso productivo. Entre ellos, los servicios brindados a naves pueden incluir practicaje, remolcaje, amarre y desamarre, y uso de amarradero, mientras que los servicios a la mercancía comprenden estiba y desestiba, manipuleo, tracción o transferencia, uso de muelle y almacenamiento. Al respecto, el administrador portuario puede prestar estos servicios o introducir en su gestión la participación de empresas privadas.

Así, los puertos y los servicios son el resultado de cuantiosas inversiones en infraestructura y equipamiento, que permiten no sólo dar continuidad a las cadenas de suministro de mercancías, sino también servir de insumos clave para los distintos productos de los puertos. Desde el punto de vista económico, los altos costos asociados a su construcción (que en la mayoría de los casos son costos hundidos asumidos por el sector público) y la indivisibilidad de las estructuras físicas, hacen que la prestación de los servicios portuarios pueda terminar en la configuración de un monopolio natural, debido a la eficiencia de contar con un solo proveedor de infraestructura para estos servicios en vez de dos o más.

Los efectos del monopolio natural y, en consecuencia, de la ausencia de competencia en los servicios portuarios para sus diferentes usuarios, dependerán del grado de control sobre éstos que tenga el

administrador o la autoridad portuaria. Existen tres modelos principales de organización que pueden desagregar el control de la autoridad sobre los servicios: Puerto Terrateniente (*landlord port*), donde la autoridad portuaria mantiene la propiedad de la infraestructura, pero cede la operación a empresas privadas; Puerto Herramienta (*tool port*), en el que la autoridad controla infraestructura y superestructura, aunque los servicios los gestionan operadores privados; y Puerto Servicio (*services port*), donde el Estado asume la totalidad de activos y servicios. En este contexto, según se requieran o no costos de inversión hundidos para la producción de los servicios, éstos podrán ser prestados por el administrador y/o terceros (como por ejemplo los servicios de practicaje o remolcaje para las naves o estiba/desestiba, manipuleo y tracción para la carga).

Cuando un puerto está integrado verticalmente, se consolida el control por parte de la autoridad portuaria desde la infraestructura y la gestión de los activos destinados a la manipulación de mercancías, hasta sus servicios ofrecidos desde la superestructura bajo un esquema de monooperador. En términos económicos, existe una integración vertical en la cual el mercado de servicios del puerto presenta condiciones monopólicas.

2.2 Doble marginalización

En la práctica, el modelo Puerto Terrateniente (*landlord port*) se ha consolidado como el más frecuente en puertos de gran escala, pues conjuga la preservación de activos estratégicos en manos públicas con la eficiencia operativa privada en la gestión de los servicios portuarios. Este esquema promueve una alternativa a la integración vertical en tanto permite establecer competencia entre las empresas interesadas en gestionar los activos del puerto y con ellos los servicios a usuarios, promoviendo una mayor eficiencia de operación.

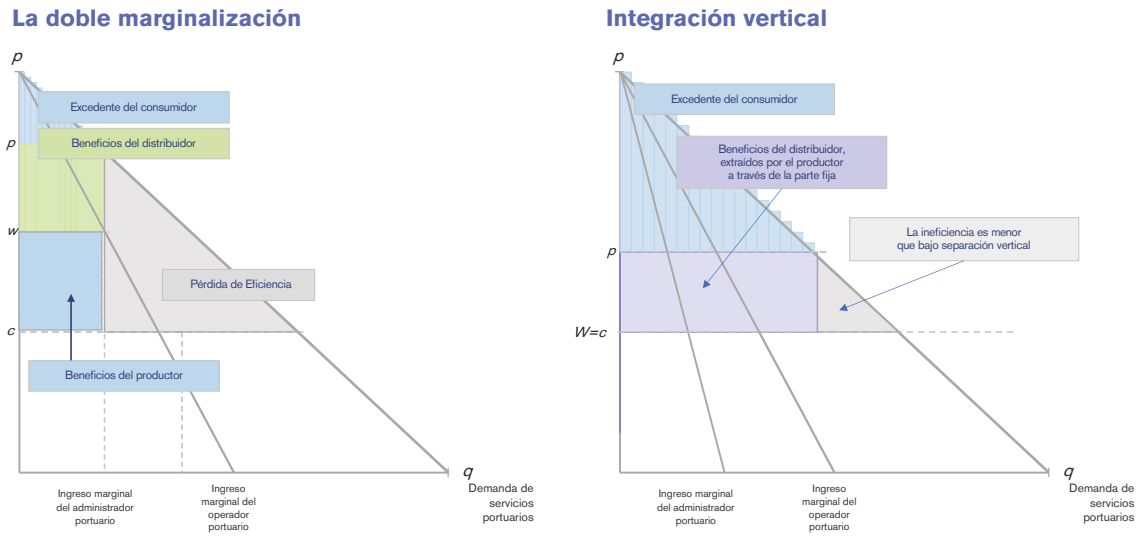
La concesión de servicios portuarios conlleva la configuración de puertos de tipo multioperador. Cuando el administrador portuario permite el acceso de empresas privadas al terminal para prestar servicios portuarios, se introduce una estructura de mercado con dos niveles de operación: el propietario de la infraestructura (administrador portuario) y uno o más operadores de servicios (empresa privada). Con esto, se abre un mercado intermedio en el que el acceso al terminal portuario se convierte en un insumo esencial para la continuidad operativa, desde el mercado de fases anteriores (*upstream*) hasta el de fases posteriores (*downstream*). Bajo un esquema típico de Puerto Terrateniente (*landlord*), con un solo concesionario, la autoridad portuaria cobra a un operador de servicio un canon por el uso de la infraestructura, mientras que este último fija tarifas a los usuarios finales.

En términos económicos, cuando el operador es una única empresa privada, se introduce el principio de doble marginalización, el cual se produce cuando ambos actores aplican márgenes de beneficio sobre sus costos, aprovechando su condición monopólica en ambos mercados. En este caso, la autoridad o administradora portuaria es el monopolista de la infraestructura que sirve de insumo al monopolista de los servicios portuarios.

Siguiendo este modelo, el precio final puede terminar por encima de un nivel socialmente óptimo. Sin embargo, la lógica de concesión también transfiere parte del riesgo de demanda al operador privado, lo que lo incentiva a ofrecer servicios más eficientes y competitivos. A su vez, los ingresos de canon proporcionan a la autoridad portuaria recursos estables para cubrir costos generales y financiar inversiones.

El siguiente gráfico resume, en términos teóricos, la posición de la integración vertical y la separación monopólica de los mercados de fases anteriores y fases posteriores respecto a los servicios prestados en el contexto portuario.

Gráfico 1. Doble marginalización e integración vertical



Fuente: Fusiones y restricciones verticales. Política de la Competencia. Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.

Elaboración propia.

En el gráfico, se ilustra a la izquierda el fenómeno de la doble marginalización. En este escenario, el fabricante, con un costo (*c*), fija un precio (*w*) y obtiene un beneficio representado por las líneas verticales. En el contexto de los puertos, ésta sería la administradora portuaria, que enfrenta costos marginales asociados a la operación y cobra un canon al operador de los servicios. Mientras tanto, el distribuidor, cuyo costo es el precio que paga al fabricante (w) —o canon, en este ejemplo—, establece un precio de venta (p) y obtiene ganancias, representadas por el rectángulo que señala los beneficios del distribuidor. El excedente del consumidor se muestra como un pequeño triángulo en la parte superior del gráfico. Los beneficios de la autoridad portuaria se representan en el rectángulo más grande correspondiente a la brecha entre el canon y sus costos marginales.

Cuando se lleva a cabo una integración vertical entre ambas partes (como se observa en el gráfico correspondiente al ejemplo de la derecha), el operador portuario, en este ejemplo, cumple ambos roles y enfrenta únicamente su costo de producción (*c*). Esto se debe a que la empresa integrada ya no enfrenta un "costo doble", por lo que pasa a ser un monopolio único. Pese a que aún se trata de un caso monopólico, se observa, como resultado, un área asociada al excedente del consumidor mayor. Asimismo, parte del área que representaba los beneficios del operador, ubicada a la derecha, se transfiere al productor mediante una integración vertical.

2.3 Restricciones verticales

En una concesión portuaria, las restricciones verticales son cláusulas contractuales que delimitan el ámbito de actuación del operador privado, con el objetivo de proteger la inversión pública, garantizar la calidad del servicio y prevenir abusos de la posición dominante. Estas disposiciones resultan cruciales en contratos de largo plazo, pues el concesionario puede tener incentivos para reducir la calidad, restringir el acceso de terceros o trasladar riesgos al Estado.

Entre las principales restricciones en la práctica se destacan:

- Objeto de la concesión, que precisa los activos e instalaciones cedidos y los servicios bajo responsabilidad del concesionario.
- Exclusividad, que determina si el operador actúa en condiciones monopólicas o en competencia con otros operadores en el puerto.
- Obligaciones contractuales, que incluyen metas de inversión, niveles de servicio, tiempos de atención y de mantenimiento.
- Pagos y cánones, que definen la estructura de pagos al Estado y los mecanismos de actualización.
- Duración de la concesión, que debe permitir la recuperación de la inversión sin comprometer la flexibilidad regulatoria.
- Reparto de riesgos, que distribuye las responsabilidades de inversión, operación y demanda entre el Estado y el sector privado.
- Sanciones y multas, que aseguran el cumplimiento de las obligaciones y estándares de servicio.
- Gestión laboral, que aborda los excedentes de empleo frecuentes en el sector portuario.

En el contexto económico, estas restricciones pueden motivar ajustes en el esquema de pagos, de modo que se reduzcan los impactos sobre el bienestar descritos anteriormente. En particular, una alternativa conocida para este tipo de restricciones es establecer una tarifa (T) del tipo de la ecuación 1, compuesta por dos partes, desde el mercado de fases anteriores hasta el de fases posteriores. El objetivo es incidir, mediante un componente variable (w), en el precio final que cobra el distribuidor (p) a los usuarios y, mediante un componente fijo (F), extraer los beneficios generados por el distribuidor para el productor.

$$T(q) = F + wqT(q) = F + wq$$

En términos del gráfico, el administrador portuario puede acercar el cobro del canon (w) – componente variable de la tarifa— a su costo marginal (c), de modo que el operador portuario en condición monopólica tome este costo en su proceso de optimización y cobre por su parte el precio de monopolio por sus servicios, asemejándose a la estructura de integración vertical. Adicionalmente, si bien

la autoridad portuaria cobraría al operador un menor costo de utilización, a éste se le añadiría el pago fijo —componente fijo— de la tarifa que represente el íntegro de las ganancias generadas o futuras para el operador.

2.4 Metodología de análisis de condiciones de competencia

La competencia interportuaria puede entenderse como la existencia de competencia entre puertos, independientemente del esquema de operación implementado, ya sea el descrito en esta sección (multioperador o monooperador). La siguiente sección divide la metodología para analizar las condiciones de competencia interportuaria en dos fases: la definición del mercado relevante y el análisis del grado de competencia en dicho mercado.

Uno de los principios que permiten la competencia entre puertos es la existencia de una demanda suficientemente grande que haga que el costo de producir los mismos servicios en dos o más puertos (que, entre otras razones, implican inversiones considerables) sea menor que el costo de producción en un único recinto portuario. En otras palabras, que el mercado relevante permita eficientemente la coexistencia productiva entre los puertos que lo integran. De acuerdo con la literatura, se han propuesto umbrales que reflejan esta idea, como los presentados a continuación, que permiten identificar la competencia interportuaria a partir de un tráfico de contenedores de al menos 300,000 TEU.

Cuadro 10. Umbrales para determinar tipo de competencia (tráfico de contenedores)

Tipo de competencia	Volumen (TEU)
Intraterminal	30,000
Interterminal	100,000
Interpuertos	300,000

Fuente y elaboración: Trujillo y Nombela (2003).

Bajo este enfoque, un paso importante para toda metodología que pretenda analizar las condiciones de competencia es la definición del mercado relevante. Uno de los puntos clave que deben considerarse al definir el mercado relevante es la no sustituibilidad de diversos servicios del puerto, lo que, en consecuencia, hace que no exista competencia, al tratarse de servicios complementarios y no de un mercado de competencia.

El mercado de producto o servicio relevante abarca todos aquellos bienes o servicios que son sustituibles desde la perspectiva del consumidor en cuanto a características, precios o usos. El mercado puede definirse a partir de criterios cuantitativos o cualitativos como las características del producto, sus usos y las preferencias de los consumidores (Figari et al., 2005).

Las pruebas cuantitativas se aplican escasamente en la práctica, principalmente por la falta de datos necesarios para su cálculo. Debido a esto, existen otras estrategias que pueden ofrecer evidencia sobre posibles sustitutos de un producto específico. Entre éstas se encuentran las características físicas y técnicas de los servicios, la utilidad final del producto (su idoneidad), el análisis de los precios y su evolución a lo largo del tiempo, los costos involucrados en cambiar de proveedor, y la percepción, estrategias y comportamiento tanto de los usuarios del servicio como de los agentes del mercado en general (Conrath, 1995). Así, la definición del mercado relevante se basará en la percepción que los usuarios tengan de los puertos analizados.

En términos generales, los usuarios de los puertos se dividen en dos grupos principales: las líneas navieras y los exportadores o importadores (Aguirre et al., 2020). Por un lado, las líneas navieras, o transportistas, son empresas que prestan el servicio de transporte marítimo de carga y necesitan un puerto eficiente para cargar, descargar y atender la nave. Por otro lado, las empresas nacionales, exportadores e importadores que demandan servicios de transporte utilizan los puertos para exportar o importar mercancías, o para su traslado por cabotaje marítimo. La relación entre estos agentes y el puerto está determinada por el tipo de contrato de transporte marítimo acordado entre los propietarios de la carga y las navieras, que puede incluir condiciones "*berth terms*", en las que el flete abarca los servicios portuarios, o un contrato de fletamento "*liner terms*" o fijo, en el que el flete marítimo no cubre dichos servicios. Para satisfacer las necesidades de cada tipo de cliente, los puertos desarrollan estrategias para invertir en equipamiento específico y ofrecer servicios logísticos integrales.

> Un primer paso para analizar el mercado relevante es el mapeo de los puertos dentro de un mismo ámbito geográfico de acuerdo con los servicios comunes que ofrecen.

Otro aspecto que se sugiere en la literatura es considerar las rutas marítimas que siguen las cargas a las que van dirigidos estos servicios, dado que pueden prestarse servicios específicos que siguen distintas cadenas logísticas de diversos productos que no comprenden sustitutos del producto o servicio portuario analizado. En consecuencia, el análisis consistirá en definir los servicios que ofrecen los puertos en estudio y analizarlos en cada uno de ellos (amarradero, embarque y desembarque, carga en contenedores, etc.).

En general, se sugieren los siguientes factores que determinan la preferencia de los usuarios de cierto puerto sobre otros:

- La infraestructura y equipamiento portuario
- La eficiencia y productividad portuaria
- El tamaño del área de influencia: *hinterland* y *foreland* (espacio y tiempo)
- Los costos y calidad de los servicios portuarios
- Los costos de prestación del servicio de transporte marítimo
- El valor de los productos a movilizar

Con las consideraciones señaladas, un primer paso para analizar el mercado relevante es el mapeo de los puertos dentro de un mismo ámbito geográfico de acuerdo con los servicios comunes que ofrecen. Este enfoque implica establecer el conjunto de áreas donde se ubican las fuentes alternativas para acceder a un producto o servicio específico. Consecuentemente, una vez establecidos los posibles competidores, se deberá corroborar el grado de sustituibilidad de los servicios frente a los movimientos de mercado de sus principales actores como, por ejemplo, cambios de precios y distribución de usuarios en función de estos.

Así, parte de la metodología para la definición del mercado relevante es el test SSNIP – también conocido como el test del monopolista hipotético (TMH). Siguiendo este test, se aplica un incremento pequeño pero significativo al costo generalizado (de todos los servicios dentro del puerto analizado) en forma no transitoria con la finalidad de determinar si existe otro puerto al que los usuarios estén dispuestos a trasladarse ante dicho incremento. En este caso, resulta relevante considerar que, en este

supuesto, los costos de transporte de los usuarios para trasladar mercancías a otros puertos dentro del territorio analizado (terrestres, marítimos o aéreos) desempeñan un papel casi determinante.

Por los motivos descritos, sólo una vez establecido el mercado relevante mediante las técnicas mencionadas, se procede a medir el grado de competencia en él en una fase secundaria. Para ello, se presentan áreas clave que determinan el grado de competencia, las cuales deberán analizarse según los participantes del mercado identificados.

2.4.1 Barreras de entrada

Este punto consiste en identificar y clasificar los distintos costos y requisitos que debe afrontar un potencial entrante antes de poder competir. Para ello, se pueden desagregar las barreras legales (regulaciones, concesiones y permisos otorgados por el Estado), las estructurales (inversiones hundidas en infraestructura, tecnología especializada y escala mínima eficiente) y las estratégicas (*know-how* local, relaciones con navieras y lealtades instaladas). En este proceso, se recopila información normativa de las autoridades portuarias y se contrastan los montos de inversión ejecutados por los actores existentes. Estas actividades pueden complementarse con entrevistas a actores clave para detectar costos imprevistos o curvas de aprendizaje.

2.4.2 Grado de concentración del mercado relevante

El Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) mide el grado de concentración del mercado, en términos de la participación de cada agente en el volumen de producción. En el contexto del análisis de competencia interportuaria, se deberá analizar, para cada servicio portuario (por ejemplo, uso de amarradero, embarque/desembarque y transbordo), sobre la base de las participaciones de mercado anuales de cada terminal, construidas a partir de las naves atendidas o de los TEU movilizados reportados. La metodología aporta valor añadido al elevar al cuadrado cada cuota de mercado (participación), sumarlas y repetir el ejercicio durante una ventana de tiempo suficiente para identificar una tendencia. De acuerdo con los resultados, un IHH decreciente indica un aumento de la rivalidad, mientras que su estabilidad por encima de 2,500 puntos revela un riesgo de poder de mercado, ya sea unilateral o coordinado. La utilidad del ejercicio es doble: detectar si existe predominio y medir cuánto podría reducirse la concentración con el ingreso de un nuevo operador.

2.4.3 Poder de negociación de los usuarios

El poder de negociación de los usuarios es un indicador que mide la capacidad de quienes contratan el servicio portuario (navieras, exportadores e importadores) para condicionar los precios, los plazos y las condiciones operativas. En el análisis de competencia interportuaria, se estima, a partir del mapeo de alianzas estratégicas entre líneas navieras y terminales, la concentración del lado de la demanda (navieras y cargadores) y la existencia de diferenciales tarifarios entre lo que se cobra a la nave y lo que finalmente paga el carguero. De esta forma, un poder mayor de las navieras obliga al resto de los puertos a competir agresivamente por escala, mientras que un menor poder permite a los terminales mantener márgenes más altos y transferir costos a los exportadores.

2.4.4 Nivel de desempeño en los terminales portuarios

El nivel de desempeño es un conjunto de métricas que reflejan la eficiencia con la que cada terminal presta los servicios estándar y, por tanto, su capacidad real para atraer y retener a las navieras. Se

construye a partir de los indicadores contractuales de la autoridad portuaria —tiempos de espera, zarpe, atención al usuario y productividad de grúas— promediados en series trimestrales, y se complementa con índices internacionales como el Container Port Performance Index (CPPI). Un desempeño superior implica tiempos de escala menores y, por tanto, menores costos para la naviera; por lo que las diferencias mencionadas explican por qué un operador puede cobrar más o retener tráfico pese a tarifas similares.

2.4.5 Evolución de inversión por terminal

La evolución de la inversión es un seguimiento dinámico del compromiso y la ejecución real de capital en obras civiles, equipamiento y tecnología por parte de cada concesionario. Bajo la metodología propuesta se elabora mediante la comparación anual del monto comprometido en el contrato con el ejecutado, y se cruza contra hitos contractuales y tráfico proyectado. La metodología permite identificar picos de capitalización, cuellos de botella de ejecución futuros y riesgos de sobrecapacidad o de subcapacidad. El análisis puede anticipar cambios posteriores en la configuración de los participantes de la competencia interportuaria.

2.4.6 Análisis de la capacidad de ocupación

La capacidad de ocupación mide el grado de utilización de los activos fijos clave de la infraestructura portuaria y se expresa como el cociente entre las horas efectivamente ocupadas y las horas disponibles en un período. Bajo la metodología propuesta, este indicador se puede calcular para cada terminal en sus infraestructuras más congestionadas, promediando sus series anuales y contrastándolo con el umbral establecido por la autoridad portuaria, a partir del cual se presume pérdida de eficiencia; esto permite detectar cuellos de botella de saturación que impiden a los terminales competir por volumen adicional sin deteriorar el nivel de servicio, así como anticipar cuánto aliviará la presión el ingreso de un nuevo operador.

3. Análisis estratégico del entorno[14]

3.1 Caracterización económica y demográfica de Chancay

Chancay, ubicado en la provincia de Huaral, región de Lima, cuenta con una extensión total territorial de 150.11 km² y limita al norte con el distrito de Huacho, al sur con Aucallama, al este con Huaral y al oeste con el océano Pacífico. El Puerto de Chancay está situado en la bahía de Chancay, a unos 80 km al norte de Lima, la capital del país. El distrito tiene una población estimada de 65,000 habitantes y un área urbana de aproximadamente 6.4 km² (Urbanismo y Economía, 2024).

Según el Censo Nacional 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población de Chancay presenta una distribución equilibrada por sexo – aproximadamente un 50% tanto de hombres como de mujeres. Una abultada mayoría de sus habitantes (alrededor del 93%) reside en áreas urbanas, y sólo un pequeño porcentaje se ubica en zonas rurales. Los grupos etarios predominantes son los jóvenes (de 18 a 29 años) y los adultos jóvenes (de 30 a 44 años), seguidos por infantes y adolescentes. El gasto total efectuado por las municipalidades ascendió a S/ 27.2 mil millones, mientras que los ingresos recaudados en 2020 alcanzaron S/ 33.5 mil millones (INEI, 2025).

En Huaral, la mayor parte de los ingresos proviene del canon minero. En el distrito de Chancay, las principales actividades económicas dentro del sistema productivo son las extractivas, destacando la agricultura y la pesca, desarrolladas de forma tanto artesanal como industrial. En la agricultura, se practican cultivos transitorios y permanentes; los permanentes son principalmente frutales, como manzanos, mandarinas, paltas, mangos y naranjas. Estas actividades agrícolas se concentran principalmente en las zonas norte y este del distrito y, debido a su ubicación geográfica, la producción obtenida se destina al mercado tanto local como de Lima (Municipalidad Distrital de Chancay, 2023).

3.2 Infraestructura logística

A través del Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística de Transporte (PNSILT, 2023), el MTC identifica al Puerto de Chancay como una oportunidad estratégica para fortalecer el posicionamiento del Perú en la fachada del Pacífico sudamericano. Según dicho plan, este nuevo terminal portuario tiene el potencial de consolidar el rol de *hub* logístico de la región Lima–Callao–Chancay, a la vez que facilita la descongestión y descentralización del sistema portuario nacional.

14 Este capítulo ha sido desarrollado en colaboración con Milagros Lazo, Nathaly Sánchez y Ricardo Zavalaga, alumnos del curso de Organización Industrial en el semestre 2025-1

El PNSILT destaca que la operación del Puerto de Chancay generaría importantes oportunidades para el desarrollo de sistemas logísticos, procesos industriales y plataformas de inversión de alcance regional e internacional, lo que contribuiría a mejorar significativamente la competitividad de la economía peruana. En este sentido, el proyecto se enmarca no sólo como una infraestructura de transporte, sino también como un nodo articulador del desarrollo logístico-industrial, con capacidad para atraer inversión extranjera directa y dinamizar el comercio exterior del país.

Asimismo, para que el Puerto de Chancay alcance su máxima operatividad y funcionalidad logística, será necesario implementar mejoras significativas en la conectividad vial, ferroviaria y en los servicios de cabotaje. Estas intervenciones resultan fundamentales para asegurar la articulación eficiente del nuevo terminal con los corredores logísticos nacionales e internacionales.

En otras palabras, el PNSILT caracteriza este puerto en tres aspectos principales:

» Refuerzo de la capacidad de oferta en cuanto a infraestructura del sistema portuario peruano, en competencia con los demás países de la región.

» Oferta cualitativamente superior, por su potencial como *hub* del Pacífico Sur latinoamericano, con capacidad para desarrollar proyectos logístico-industriales asociados.

» Contribución a la reestructuración y al refuerzo del sistema logístico central del Perú, ayudando a descongestionar al Puerto del Callao y a descentralizar el sistema.

También es importante señalar la configuración del mercado de los servicios logísticos marítimos. Este plan informa que, en la práctica, existe un alto grado de integración vertical. Esta estructura se manifiesta en la fuerte vinculación entre las líneas navieras, los agentes marítimos y los operadores de depósitos temporales. En principio, la integración vertical puede identificarse como un instrumento eficiente que reduce los costos de transacción y elimina el problema de doble marginalización. No obstante, el plan señala que, en el contexto peruano, diversos estudios y entrevistas han evidenciado que este tipo de integración está dando lugar a prácticas de discriminación no tarifaria (PNSILT, 2023).

En el caso del Puerto del Callao, se observa que las líneas navieras poseen una participación mayoritaria en las concesiones portuarias, lo que configura un escenario de posición dominante (monopólica o duopólica). Además, estas empresas están integradas mediante acciones con operadores logísticos y administradores de depósitos temporales, lo que consolida una estructura cerrada de prestación de servicios (PNSILT, 2023).

Como resultado, esta integración vertical ha dado lugar a diferencias en la calidad y en el acceso a los servicios. Se han identificado situaciones en las cuales los clientes vinculados a operadores integrados reciben un trato preferente. Asimismo, se ha reportado la facturación de servicios logísticos no claramente especificados, lo que incrementa los costos ocultos y afecta la transparencia y la equidad del mercado (PNSILT, 2023).

Asimismo, el PNSILT analiza la estructura de cadenas productivas y costos logísticos asociados en todo el territorio peruano. En dicho marco, el plan identifica un total de 12 familias productivas, agrupadas de acuerdo con su naturaleza sectorial y su relevancia económica: i) productos agrícolas; ii) industria alimentaria; iii) productos alimenticios industriales; iv) industria química; v)

> La fuerte integración vertical del sector logístico-portuario ha generado diferencias en la calidad y el acceso a los servicios.

productos del mar; vi) industria de la construcción y del hogar; vii) industria mecánica y eléctrica; viii) industria metalúrgica; ix) industria petroquímica; x) industria de la madera; xi) industria del papel y del cartón; y xii) industria de la moda.

Chancay forma parte del Macro Ámbito Logístico Norte, que conecta ciudades clave como Piura, Chiclayo, Trujillo y Tarapoto.

A partir de esta clasificación, se seleccionaron 85 segmentos productivos representativos, en función de criterios como el volumen y valor de exportaciones e importaciones, el nivel de producción (particularmente en los sectores primario y secundario), y su contribución al valor agregado bruto manufacturero. Sobre la base de estos segmentos, se procedió a la priorización de los segmentos logísticos, considerando cuatro criterios fundamentales: i) relevancia en el sector del transporte; ii) pertenencia a la cadena de valor; iii) prioridad del sector productivo; y iv) importancia de su cadena de valor agregado.

Este análisis permitió identificar 52 cadenas logísticas priorizadas y, consiguientemente, 14 ámbitos logísticos del Perú.

El Puerto y la ciudad de Chancay se insertan estratégicamente en varios macro ámbitos logísticos definidos por el PNSILT, lo que refuerza su rol articulador en la red nacional de transporte multimodal.

En primer lugar, Chancay forma parte del Macro Ámbito Logístico Norte, que conecta ciudades clave como Piura, Chiclayo, Trujillo y Tarapoto. En este corredor, la red marítima contempla un esquema de cabotaje entre los puertos de Paita y Salaverry, con destino a Chancay, lo que configura una alternativa eficiente para el transporte de carga regional hacia la zona central del país, descongestionando la infraestructura vial y reduciendo los costos logísticos.

Simultáneamente, Chancay se ubica dentro del Macro Ámbito Logístico Lima–Callao, que conecta ciudades como Lima, Chancay, Huaraz y La Oroya, y que busca descongestionar y descentralizar el nodo portuario principal del país mediante la consolidación de nodos complementarios. En este contexto, Chancay constituye el nodo estratégico en tanto se desarrolle la conexión con el Callao. Este ámbito incluye una serie de proyectos complementarios, como los trenes de cercanías Lima–Barranca y Lima–Ica, y la conexión ferroviaria Cajamarquilla–Chancay, los cuales están orientados a fortalecer la intermodalidad logística y mejorar el acceso a los principales centros de consumo y producción.

Finalmente, Chancay también se vincula al Macro Ámbito Logístico Sur, a través de la red de cabotaje Matarani–Chancay, diseñada para consolidar cargas regionales en el nodo logístico de Arequipa, reducir la dependencia del Callao, y fortalecer la vinculación comercial con Chile y Bolivia. Este ámbito busca, además, potenciar la logística de los sectores minero y turístico en el sur del país. Este macroámbito incluye la conexión con las ciudades de Arequipa, Puno, Cusco y Puerto Maldonado.

Asimismo, el PNSILT propone 20 corredores logísticos consolidados, 17 en consolidación y 4 potenciales. De éstos, existen tres corredores logísticos consolidados y uno en consolidación que influyen significativamente en la dinámica de inversión del puerto de Chancay.

En primer lugar, se identifica el **Corredor Logístico N° 01: Eje Estructurante Norte**, cuyo eje principal es la carretera Panamericana Norte (PE-1N). Este corredor articula una serie de nodos secundarios estratégicos, entre los que se encuentran Chancay, Huaral, Huacho, Barranca, Casma, Virú, Chicama, Lambayeque y Catacaos, conformando un sistema territorial clave para el transporte y la distribución de mercancías en la costa norte del país. Dentro de este corredor, se destaca el ra-

mal complementario Desvío Puerto de Chancay, cuya infraestructura se considera un requisito básico para el desarrollo de una plataforma de transporte multimodal en el eje norte. En efecto, el corredor presenta un alto potencial multimodal al integrar los modos carretero, marítimo y aéreo. Desde el punto de vista productivo, este corredor mantiene una alta vinculación con diversas cadenas de valor estratégicas. En particular, se relaciona con el sector agrícola (todas las cadenas, con excepción de cacao, cítricos, jengibre y otras especias), las industrias alimentaria, química, metalúrgica, petroquímica, del papel y de la moda, abarcando, en todos los casos, la totalidad de sus respectivas cadenas logísticas.

> El Puerto de Chancay es un elemento clave para viabilizar la multimodalidad del transporte en sus respectivos ámbitos.

En segundo lugar, tenemos el **Corredor Logístico N° 03: Corredor Central**, que se inicia en Lima Metropolitana y el Callao y termina en la ciudad de La Oroya. Éste resulta relevante para el puerto de Chancay, ya que habilitaría la movilización de carga hacia el centro del país, siempre que exista una conexión entre Chancay y Callao. Con respecto a la estructura del corredor, ésta cuenta como ramal principal con la Carretera Central y el Ferrocarril Central Andino. Con respecto a la multimodalidad del corredor, éste sólo cuenta con los modos carretero y ferroviario. Asimismo, este corredor se relaciona con el sector agrícola (todas las cadenas excepto espárrago, aceituna, palta, uva, plátano, arándanos y mango), así como con todas las cadenas comprendidas en los diferentes sectores de las industrias alimentaria, química, metalúrgica, petroquímica, del papel y de la moda.

Finalmente, los **Corredores Logísticos N.° 02 "Eje Estructurante Sur"** y **N.° 04 "Corredor Piura–Tumbes–Frontera con Ecuador"** reconocen al Puerto de Chancay como un elemento clave para viabilizar la multimodalidad del transporte en sus respectivos ámbitos. En el caso del Corredor N° 04, la multimodalidad se configura mediante la articulación de cuatro modos (carretero, marítimo, fluvial y aéreo), lo que permite integrar la zona norte del país con la frontera ecuatoriana y las redes de comercio internacional. Por su parte, el Corredor N° 02 contempla una estructura multimodal compuesta por tres modos (carretero, aéreo y marítimo), alineada con los flujos de carga del sur del país y su proyección hacia los mercados del Pacífico. La inclusión del Puerto de Chancay como nodo articulador en ambos corredores logísticos resulta estratégica, ya que permite interconectar redes portuarias y logísticas a nivel nacional, facilitando el tránsito interregional de mercancías y optimizando los tiempos y costos de transporte. Esta condición refuerza la posición del puerto como un *hub* logístico de alcance nacional, con capacidad para integrar las cadenas logísticas del norte, centro y sur del Perú en un sistema eficiente y competitivo.

En el Anexo 1, se presenta una serie de Cuadros (del A1 al A5) que resumen las estructuras de los segmentos productivos, los macroámbitos y los corredores desarrollados previamente.

4. Análisis de competencia[15]

4.1. Mercados relevantes

El primer paso en el análisis de la competencia en cualquier sector consiste en la definición del mercado relevante. Esto, dado que delimita el universo sobre el que se evaluará si una determinada empresa goza de posición de dominio, así como la existencia de barreras a la entrada y la intensidad de la rivalidad en el mercado. En el caso peruano, el marco normativo aplicable se encuentra en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (LRCA).

El Artículo 6.2 de esta ley establece que el mercado de producto relevante está compuesto por el bien o servicio objeto de análisis y sus sustitutos, entendidos como aquellos productos que los consumidores consideran intercambiables en función de sus características, usos y precios. Por su parte, el Artículo 6.3 define el mercado geográfico relevante como el conjunto de zonas donde se ubican las fuentes alternativas de aprovisionamiento del producto relevante, y cuya determinación depende, entre otros factores, de los costos de transporte y de las barreras comerciales.

En el sector portuario, esta metodología requiere considerar aspectos adicionales. En particular, el análisis debe considerar al menos tres elementos clave. En primer lugar, es imprescindible evaluar si los servicios que se ofrecen en un terminal portuario forman parte de un paquete integrado, o si pueden ser demandados y contratados de manera independiente. En segundo lugar, dado que los activos portuarios son altamente específicos, es decir, diseñados para un uso particular, como el embarque de contenedores o la atención a naves, la posibilidad de sustitución debe analizarse primordialmente desde la perspectiva de la demanda. Finalmente, la identificación del mercado suele basarse en la aplicación del Test del Monopolista Hipotético (TMH) o Test SNIPP, una técnica que permite verificar si un proveedor hipotético, al elevar sus precios en una proporción pequeña pero significativa, enfrentaría una reducción sustancial de su demanda por parte de los usuarios.

Si bien existe una delimitación de mercado relevante, no se aplicará el TMH; la noción de servicio empaquetado será evaluada de manera particular. Tal como señala el Indecopi en su propio análisis, el servicio de embarque y descarga de contenedores llenos no se limita a una única operación, sino que comprende una serie de actividades integradas (descarga, tracción, manipuleo, trinca, verificación de precintos, pesaje, entre otras) que, desde el punto de vista del usuario, no son divisibles ni pueden contratarse por separado. Esto implica que el paquete completo se percibe como un único servicio funcional.

Asimismo, la infraestructura especializada (grúas, patios de almacenamiento, cadenas de frío y sistemas de tracción) no admite una provisión fragmentada, ni permite el ingreso de terceros a prestar servicios esenciales de manera paralela. Este tipo de integración es característica de industrias con activos indivisibles y genera mercados naturalmente empaquetados. Por tanto, cualquier análisis de competencia debe partir de esta base estructural, pues intentar identificar mercados separados para

15 Las secciones 4.1 a 4.3 han sido desarrolladas en colaboración con Milagros Lazo, Nathaly Sánchez y Ricardo Zavalaga

cada subcomponente del servicio podría derivar en conclusiones erróneas sobre el grado de poder de mercado o la intensidad competitiva.

Este encuadre metodológico resulta particularmente relevante cuando se pretende evaluar la estructura competitiva de un nuevo actor como COSCO SPC en el TPMCH, ya que su condición de operador exclusivo le otorga el control completo de este paquete integrado, lo que a su vez incide sobre la posibilidad de entrada de otros actores y sobre la dinámica de competencia interportuaria, elementos que serán abordados en los siguientes apartados.

4.1.1 Mercados relevantes identificados por el Indecopi

En el Informe N.° 002-2025/CLC-Indecopi, la CLC propuso delimitar los mercados relevantes vinculados al TPMCH. Para ello, aplicó los criterios establecidos en el TUO de la LRCA y adoptó una aproximación por tipo de servicio, diferenciando entre los dirigidos a la nave y los orientados a la carga. De este modo, identificó cuatro mercados relevantes específicos, todos relacionados con la atención de contenedores llenos:

1. Servicio general de embarque y descarga de contenedores llenos.
2. Servicio de amarre y desamarre de naves portacontenedores.
3. Paquete de servicios a la nave: manipulación de contenedores vacíos.
4. Paquete de servicios a la nave: transbordo de contenedores.

El primer mercado corresponde al servicio central que conecta la carga con el transporte marítimo. Los tres restantes surgen de la integración operativa de servicios esenciales (amarre, remolque, manipuleo, etc.) que, según la autoridad, forman paquetes funcionalmente indivisibles desde la demanda. En todos los casos, se asume que los usuarios no pueden contratar estos servicios por separado ni acceder a proveedores alternativos dentro del mismo recinto.

Esta delimitación, aunque conforme a la normativa vigente, se basa en una serie de supuestos técnicos críticos que condicionan su validez. En particular, el Indecopi sostiene los siguientes supuestos:

» La demanda de estos servicios es inelástica respecto de sus componentes. Es decir, los usuarios finales (exportadores, importadores, navieras) no distinguen entre los subservicios individuales, sino que perciben un único producto funcional: el servicio portuario completo.

» No existen sustitutos efectivos del lado de la oferta. Dado que el Puerto de Chancay será operado en régimen de exclusividad, no se prevé la entrada de nuevos prestadores que puedan competir por el mismo conjunto de servicios en el mismo recinto.

» Las condiciones técnicas del terminal lo hacen difícilmente replicable en otros puertos. Según el análisis de la autoridad, el TPMCH ofrece características operativas que no se encuentran en otros terminales: profundidad de calado, equipamiento automatizado, acceso ferroviario y conexión directa con rutas transoceánicas[16]. Esto justificaría su tratamiento como un mercado aislado.

» La disponibilidad de líneas navieras con itinerarios regulares es un factor clave. El informe argumenta que los consignatarios (usuarios de la carga) exigen que los terminales portuarios estén

16 Una ruta transoceánica es un trayecto marítimo diseñado para cruzar un océano entero, conectando dos continentes o masas continentales distintas. Estas rutas son fundamentales para el comercio internacional y la navegación de pasajeros, permitiendo el transporte de mercancías a gran escala o viajes transoceánicos.

integrados a servicios navieros programados con frecuencia y confiabilidad. Así, no todo puerto con infraestructura técnica puede considerarse un sustituto si no forma parte de una ruta comercial efectiva.

» La distancia geográfica y los costos logísticos generan segmentación. Aunque Chancay y el Callao se encuentran a menos de 80 kilómetros, el Indecopi concluye que los costos de transporte terrestre y los tiempos de operación diferenciales bastan para impedir que compitan directamente entre sí ante los mismos usuarios.

Como consecuencia de este conjunto de supuestos, la autoridad concluye que Chancay constituye un mercado portuario independiente, sin competencia efectiva en la prestación de los servicios delimitados. De este modo, establece que COSCO SPC posee una posición de monopolio en los mercados identificados, y que debe estar sujeta a regulación tarifaria transitoria.

Cabe destacar que este enfoque ha sido recibido con reservas por analistas y académicos. Como ya se mencionó, un estudio de CeCo-Perú señala que la delimitación del Indecopi subestima el efecto disciplinador de la competencia interportuaria, especialmente en el corredor logístico central, donde tanto Chancay como el Callao comparten ***hinterland***, infraestructura terrestre y base de usuarios. Además, argumentan que la autoridad aplicó el TMH en condiciones estáticas, sin considerar adecuadamente las dinámicas de entrada, la reacción estratégica y el potencial de sustitución progresiva conforme el mercado madure (Ramos, 2025).

4.1.2 Identificación del mercado relevante

Como punto de partida para la delimitación del mercado relevante, corresponde identificar con claridad los servicios que ofrecerá el TPMCH. Tal como se discutió en la sección metodológica inicial, esta identificación constituye el insumo esencial para precisar la dimensión de producto del análisis de la competencia.

El operador exclusivo del terminal brindará un conjunto de servicios portuarios que pueden clasificarse en dos grandes categorías:

i) servicios a la carga, que incluyen el embarque y descarga de contenedores llenos y vacíos, el manipuleo en patio, la tracción entre muelle y área de almacenamiento, el pesaje, la verificación de precintos, el almacenaje temporal y operaciones de transbordo; y

ii) servicios a la nave, que comprenden el amarre y desamarre, el remolque y el practicaje de las embarcaciones.

Esta oferta es operativamente inseparable: el acceso al terminal implica necesariamente la contratación de ambos bloques de servicios como parte de un paquete único e indivisible, lo que se traduce en una estructura de prestación empaquetada desde la demanda.

Considerando los servicios empaquetados que ofrece el TPMCH, así como las condiciones normativas y teóricas, resulta atinado adoptar la delimitación del mercado de servicios relevantes propuesta por el Indecopi en su Informe N° 002-2025/CLC. No obstante, ésta se estructura en dos categorías principales: i) servicios a la carga, centrados en la movilización y manipulación de contenedores llenos, vacíos y en tránsito; y ii) servicios a la nave, que comprenden las operaciones técnicas necesarias para el atraque, la atención y el despacho de los buques portacontenedores.

La decisión de mantener esta delimitación se debe a que, en su calidad de operador exclusivo del TPMCH, COSCO SPC plantea ofrecer servicios integrados, tal como se mencionó previamente. Esta estructura de empaquetado impide que los servicios se contraten de forma independiente y, por tanto, configura un mercado en el que la sustitución entre componentes individuales no resulta relevante. Bajo este enfoque, no resulta técnicamente razonable desagregar los submercados por actividad específica; por ejemplo, separar tracción, pesaje o estiba, ya que el acceso al terminal presupone la contratación del conjunto completo. Además, esta delimitación permite una mayor coherencia al evaluar la competencia efectiva, la posibilidad de entrada de nuevos operadores y el alcance de la posición que podría ostentar el concesionario.

Una vez delimitado el mercado de servicios relevante, conviene destacar que dichos servicios pueden ser ofrecidos por distintos terminales. Según la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas[17], el mercado geográfico relevante comprende el conjunto de áreas en las que se ubican las fuentes alternativas para acceder a un producto o servicio específico. En este contexto, es importante evaluar qué otros puertos están en condiciones de prestar el servicio de carga en contenedores. Esta delimitación requiere un análisis del grado de sustituibilidad de la demanda, observando cómo reaccionan los consumidores ante un incremento del precio del servicio.

Este análisis implica examinar tanto las limitaciones y capacidades de los proveedores alternativos como la disposición de los consumidores a obtener servicios de diferentes fuentes, las cuales dependen de factores como los costos de transporte, la distancia entre el proveedor y el consumidor, el peso y la perecibilidad del producto. Para identificar estas fuentes alternativas, se utiliza el test SSNIP, que define el mercado geográfico relevante como el área en la que un monopolista hipotético podría elevar los precios sin perder una proporción significativa de los consumidores.

Se presume que en los servicios relevantes el TPMCH ejerce presión competitiva sobre las zonas norte y centro del país. Para verificar esta presunción, se realiza una simulación simplificada de la prueba SSNIP para el envío de un contenedor de 40 pies. Considerando un incremento del 5% en la tarifa de los servicios de carga, el aumento mínimo sería de US$ 8.52. Este nuevo precio se compara posteriormente con el costo aproximado de transporte del contenedor, estimado en función de la distancia en kilómetros, el tiempo de viaje y los peajes.

El cálculo simplificado de estos costos de transporte se ha realizado utilizando un vehículo como referencia, desde tres ubicaciones estratégicas —Lima (Plaza 2 de Mayo), La Libertad (Plaza Mayor de Trujillo) y Arequipa (Óvalo del Vallecito)— hasta una zona portuaria que represente la competencia interportuaria para el TPMCH. Es importante señalar que el servicio de uso de amarradero se incluye en el mercado geográfico de embarque y desembarque, ya que constituye un componente del costo de exportación o de importación local. Además, dado que esta tarifa se distribuye entre todos los contenedores a bordo, su impacto en el costo total se diluye y resulta menos significativo. Los resultados se observan en los siguientes cuadros.

> El mercado geográfico relevante comprende el conjunto de áreas en las que se ubican las fuentes alternativas para acceder a un producto o servicio específico.

17 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2024, octubre 25). Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas permite acceso directo y sencillo a la legislación. Nota de prensa. www.gob.pe https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/1046686-nuevo-texto-unico-ordenado-de-la-ley-de-represion-de-conductas-anticompetitivas-permite-acceso-directo-y-sencillo-a-la-legislacion

Cuadro 11. Costo de transporte desde Lima hacia los terminales portuarios relevantes

Destino	Distancia (km)	Tiempo de viaje (horas)	Costo de peajes (US$)	Costo de transporte (US$)[18]
Terminal Portuario de Paita (Piura)	1,039	14.20	74.50	281.13
Terminal Portuario General San Martin (Ica)	276	03.20	41.30	95.15
Terminal Multipropósito de Salaverry (La Libertad)	553	08.13	25.50	136.51
Terminal Portuario del Callao (Callao)	10.9	00.22	00.00	2.30
Puerto Multipropósito de Chancay (Lima)	81.7	1.40	9.00	25.76

Fuente: Arauco y Ramos (2025).

Cuadro 12. Costo de transporte desde La Libertad hacia los terminales portuarios relevantes

Destino	Distancia (km)	Tiempo de viaje (horas)	Costo de peajes (US$)	Costo de transporte (US$)
Terminal Portuario de Paita (Piura)	479	6.50	49	154.99
Terminal Multipropósito de Salaverry (La Libertad)	14.8	00.40	00.00	0.44
Terminal Portuario del Callao (Callao)	563	08.67	19.00	144.78
Puerto Multipropósito de Chancay (Lima)	483.55	7.15	09.50	43.26

Fuente: Arauco y Ramos (2025).

Cuadro 13. Costo de transporte desde Arequipa hacia los terminales portuarios relevantes

Destino	Distancia (km)	Tiempo de viaje (horas)	Costo de peajes (soles)	Costo de transporte (US$)
Terminal Portuario de Paita (Piura)	2,054	29.00	145.70	607.17
Terminal Portuario General San Martin (Ica)	801	12.20	71.20	252.77
Terminal Portuario de Matarani (Arequipa)	117	02.00	00.00	26.92
Terminal Portuario del Callao (Callao)	1,016	14.50	71.20	299.74
Puerto Multipropósito de Chancay (Lima)	1,085	16.00	101.20	346.20

Fuente: Arauco y Ramos (2025).

Como se observa en los cuadros anteriores, en el caso de un contenedor procedente de Lima, moverlo fuera del TPC implica un costo de al menos US$ 95, cifra considerablemente superior a los US$ 2 y US$ 26 del costo estimado para el TPC y TPMCH. Al consignatario de la carga le resultaría más conveniente asumir el incremento de tarifas (US$ 8.52) que cambiar de departamento. En cambio, optar por Ica o La Libertad implica un costo adicional de entre US$ 95 y 136. De esta manera, se identifican dos zonas geográficas relevantes al norte: por un lado, La Libertad, Áncash y Lima; y por otro, Lima

18 Costo de Transporte Total (US$) = [(Distancia/Rendimiento)×Precio×(1/TC)]+[Valor Social del Tiempo×Tiempo×(1/TC)] + Peajes.

e Ica, donde los consignatarios portuarios tendrían margen para soportar incrementos de tarifas sin perder competitividad.

De manera similar, en La Libertad, optar por un terminal distinto del TP Salaverry implicaría un costo adicional de al menos US$ 43 (con destino a Chancay) o US$ 155 (con destino a Piura). De este modo, se identifica otra zona relevante: Piura y La Libertad. Los resultados indican que los usuarios portuarios mostrarían una clara preferencia por aceptar un incremento de las tarifas, en lugar de trasladar los contenedores fuera de su grupo geográfico portuario.

En el caso de Arequipa, trasladar un contenedor a un puerto en un departamento distinto de Arequipa implica un incremento de tarifas. Mientras que el TP Matarani implica un costo de US$ 27, trasladarlo a Ica costaría US$ 252 —y a Chancay, aún más (US$ 346)—, por lo que se descarta la zona sur del país como ámbito de influencia, debido a los elevados costos de transporte en comparación con la zona norte. Cabe añadir que el cálculo del costo de transporte se basa en los elementos más relevantes, como el combustible y los peajes, aunque tiende a subestimar el costo total, pues no considera otros elementos importantes, tales como seguros, documentación aduanera, tarifas de inspección y aranceles. Sin embargo, sigue siendo una herramienta útil para identificar las presiones competitivas entre puertos.

Este ejercicio de la prueba del TMH confirma que el mercado geográfico para los servicios de amarradero y embarque/desembarque de contenedores se limita a tres áreas principales en el país: (1) Piura y La Libertad; (2) La Libertad, Áncash y Lima; y (3) Lima e Ica (ver figura 2). Además, se demuestra que un contenedor desde Arequipa consideraría al TPC y al TPMCH, pero no al TP Paita. De modo similar, un contenedor desde La Libertad tendría en cuenta al TPC y al TPMCH, pero no al TP San Martín. De este modo, el análisis delimita el mercado geográfico a la costa norte y centro del país, abarcando desde Piura hasta Ica, donde Chancay ejerce una fuerte presión competitiva hacia el norte sobre el TPC y el TP Paita, y enfrenta una competencia en crecimiento hacia el sur con el TP Paracas[19].

Figura 1. Mercado geográfico relevante. Servicios de uso de amarradero y embarque/desembarque



19 Dado el volumen actual de TEU manejado por el TP San Martín, éste no ejercería una presión significativa sobre el TPMCH, cuya capacidad instalada lo posiciona con ventaja. No obstante, podría volverse más competitivo a medida que su tráfico aumente, y que avance hacia una nueva fase de inversión en infraestructura.

Fuente y elaboración: Arauco y Ramos (2025).

En cuanto a los servicios de transbordo, es fundamental reconocer que pueden prestarse en cualquier puerto donde un buque haga escala, lo que les confiere un alcance internacional. Lirn et al. (2004) llevaron a cabo un análisis jerárquico para identificar las variables clave en la elección de puertos para el transbordo y concluyeron que, a nivel mundial, tanto las líneas navieras como los terminales portuarios priorizan el costo de los servicios de manipulación de contenedores y la ubicación geográfica. Estos factores incluyen la cercanía a las principales rutas de navegación y a las zonas de importación o exportación.

Adicionalmente, los buques que atracan en los puertos del Callao o Chancay pueden realizar transbordos tanto en estos puertos como en otros a lo largo de la costa oeste de Sudamérica e incluso en Centroamérica, como en Buenaventura, San Antonio, Valparaíso y Balboa. En función de estas consideraciones, el mercado geográfico del servicio de transbordo abarca la costa oeste de Sudamérica y de Centroamérica.

Cuadro 14. Mercado relevante bajo estudio

Mercado de servicio relevante	Mercado geográfico relevante
Uso de amarradero (atención a la nave)	Costa norte y centro del país (de Piura a Ica)
Embarque y desembarque (atención a la carga en contenedores)	Costa norte y centro del país (de Piura a Ica)
Transbordo (atención a la carga en contenedores)	Costa Oeste Sudamericana (Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile)

Elaboración propia.

En conclusión, como se muestra el cuadro anterior, los servicios relevantes bajo análisis son el uso de amarradero, el embarque y desembarque, y el transbordo. En el caso de los dos primeros, el mercado geográfico relevante abarca la costa norte y centro del país, desde Piura hasta Ica, e incluye los puertos de TPC (incluyendo los terminales operados por APM y DPW), TMPCH, TP Paita y TP San Martín como competidores relevantes. Por otro lado, dada la naturaleza del servicio de transbordo, su mercado geográfico se extiende a los puertos de la Costa Oeste de Sudamérica y de Panamá, incluyendo puertos de envergadura como Balboa (Panamá) y Buenaventura (Colombia).

El informe del Indecopi sobre el TPMCH definió un mercado geográfico extremadamente restringido, prácticamente aislando a éste de otros puertos competidores. En su análisis, la autoridad de competencia plantea que la ruta directa Chancay-Shanghái ofertada por el TPMCH constituye un atributo diferenciador del puerto, por lo que no existiría una sustitución cercana. No obstante, es pertinente cuestionar si esta ventaja competitiva, asociada a su localización estratégica, constituye realmente una barrera frente a la competencia interportuaria con los terminales del Callao. Cabe destacar que sólo aproximadamente el 15.6 % de las exportaciones peruanas tiene como destino China, de las cuales sólo el 3.5 % corresponde a

> Se propone una delimitación más amplia del mercado geográfico relevante, que integre el TPMCH junto con los terminales del Puerto del Callao

la agroexportación (INEI, 2024), mientras que el resto de la carga se orienta a mercados que pueden atender de forma alternativa tanto el puerto de Chancay como el del Callao.

De este modo, a diferencia del enfoque adoptado por el Indecopi, se propone una delimitación más amplia del mercado geográfico relevante, que integre el TPMCH junto con los terminales concesionados del Puerto del Callao, los cuales también ofrecen servicios de carga en contenedores en la costa central del país (OSITRAN, 2024).

Por lo tanto, es adecuado definir el mercado geográfico relevante como la red de terminales de contenedores de la costa central peruana, que comprende el nuevo Puerto de Chancay, así como el Muelle Sur y el Muelle Norte del Callao. Esta definición refleja la interdependencia real entre dichos puertos: comparten el mismo ámbito geográfico de abastecimiento, ofrecen servicios equivalentes y ejercen presión competitiva recíproca. Además, está alineada con la práctica internacional de considerar la competencia interportuaria, aun cuando existan ciertas especializaciones de ruta.

4.2 Evaluación de posición de dominio

En la delimitación ampliada del mercado geográfico relevante que abarca el TPMCH junto con el Muelle Norte (TMN) y el Muelle Sur (TMS) del Callao, el análisis de posición de dominio debe centrarse en determinar si COSCO SPC, operador exclusivo del TPMCH, posee la capacidad sustancial para actuar con independencia de sus competidores, clientes o consumidores, de acuerdo con el Artículo 7 del TUO de la LRCA.

Desde un enfoque estructural, el TPMCH no ostenta una participación significativa en el mercado de servicios portuarios de contenedores ni en el tráfico total de carga en la costa central del país. Según OSITRAN (2025), en el año 2023 los terminales del Callao movilizaron conjuntamente 54.21 millones de toneladas métricas, y en el año 2024 esta cifra se elevó a 62.11 millones, consolidando a la zona como el principal nodo logístico nacional. De este total, el Muelle Sur (TMS) concentró el 34.37% y el Muelle Norte (TMN) el 31%, lo que evidencia una distribución equilibrada entre los operadores establecidos. En cambio, COSCO SPC, al iniciar operaciones en Chancay en 2024, aún no alcanza una participación significativa, lo que refuerza la idea de que no posee, ni por su magnitud ni por su estructura de mercado, una posición dominante en el corto plazo (Cuadro 15).

Cuadro 15. Participación de mercado

Terminal/grupo	2015 (MM TM)	2023 (MM TM)	2024 (MM TM)	Part. 2024 (% del total)
Total	43.1	54.2	62.1	100.00%
DP World Callao – Muelle Sur	13.9	17.4	21.3	34.37%
APM Terminals Callao – Muelle Norte	14.4	17.9	19.3	31.00%
Transportadora Callao – Concentrados	2.4	2.8	2.9	4.68%
Subtotal Callao	30.7	38.1	43.5	70.04%
Resto de puertos	12.4	16.1	18.6	29.96%

Fuente: OSITRAN (2025).

Asimismo, los datos históricos de tráfico de contenedores (medidos en TEU) refuerzan esta conclusión. Entre 2015 y 2024, el TMN ha reducido su participación de forma sostenida, pasando de un

máximo del 50.9% en 2015 al 31% en 2024. Por su parte, el TMS ha mantenido una participación estable, oscilando entre 14.7% y 21.3%, con una ligera recuperación en los últimos años. Esta trayectoria descendente de la concentración de mercado sugiere que el sistema portuario del Callao ya opera bajo condiciones de competencia efectiva, sin que ningún operador haya podido consolidar una posición de dominio sostenida. En ese contexto, la entrada de COSCO SPC a través del TPMCH se presenta como un nuevo actor en un entorno ya competitivo, sin capacidad real para desplazar o controlar el mercado.

Por otro lado, el IHH para puertos, en el sentido utilizado en la regulación portuaria peruana, mide la concentración dentro del Puerto del Callao por terminal. Se presentan dos mercados relevantes:

» Carga total (toneladas) en la zona del Callao: DPW–Muelle Sur (TMS) vs APM–Muelle Norte (TMN) vs Transportadora del Callao S.A. (TCSA) (Concentrados).

» Contenedores (TEU) en Callao: DPW–TMS vs APM–TMN (TCSA no opera TEU).

La fórmula utilizada es con en porcentaje. El IHH está en un rango entre 0 y 10,000. Recordemos que un mercado con un IHH > 2,500 implica una alta concentración (ver cuadro 16).

Cuadro 16. IHH Callao por carga total (toneladas), 2020–2024

Año	DPW–TMS (t)	APM–TMN (t)	TCSA (t)	Total Callao (t)	Cuotas (DPW/ APM/TCSA)	IHH
2020	15'150,390	17'703,279	2'506,035	35'359,704	42.85% / 50.07% / 7.09%	4,393
2021	16'429,000	16'066,106	3'069,340	35'564,446	46.20% / 45.17% / 8.63%	4,249
2022	15'380,000	18'384,262	3'152,188	36'916,450	41.66% / 49.80% / 8.54%	4,289
2023	17'464,000	17'901,682	2'864,950	38'230,632	45.68% / 46.83% / 7.49%	4,336
2024	21'345,000	19'251,320	2'906,268	43'502,588	49.07% / 44.25% / 6.68%	4,410

Fuente: OSITRAN

Como se observa en el cuadro anterior, en lo que respecta a la carga total, el Puerto del Callao muestra una alta concentración durante todo el período (IHH ≈ 4,249–4,410), lo cual es consistente con un mercado en el cual dos terminales dominan y el tercero (TCSA) es de nicho (concentrado).

Cuadro 17. IHH Callao por contenedores (TEU), 2020–2024

Año	DPW–TMS (TEU)	APM–TMN (TEU)	Total Callao (TEU)	Cuotas (DPW/ APM)	IHH
2020	1'328,069	854,907	2'182,976	60.84% / 39.16%	5,235
2021	1'467,881	944,636	2'412,517	60.84% / 39.16%	5,235
2022	1'418,538	952,083	2'370,621	59.84% / 40.16%	5,194
2023	1'586,465	1'075,765	2'662,230	59.59% / 40.41%	5,184
2024	1'638,717	1'045,764	2'684,481	61.04% / 38.96%	5,244

Fuente: OSITRAN

En este caso de contenedores, se observa en el cuadro anterior que el Puerto del Callao es esencialmente un duopolio con IHH ≈ 5,200 (muy alto), lo que respalda un análisis ex ante según el cual la disciplina competitiva depende críticamente de la capacidad, los niveles de servicio y la posibilidad real de desvío de naves.

Esta afirmación se ve reforzada por las proyecciones de la oferta y la demanda de TEU en la zona Callao–Chancay, elaboradas por Macroconsult (2024). Según estas estimaciones, la demanda crecerá de forma paulatina hasta alcanzar los cuatro millones de TEU en 2030, mientras que la capacidad total instalada, incluido el TPMCH, superará los cinco millones de TEU a partir de 2024. En ese año, el TPMCH aportará una nueva capacidad de un millón de TEU, mientras que DP World y APMT operarán con capacidades de 2.0 y 1.5 millones de TEU, respectivamente. Este escenario revela que ningún operador controlará por sí solo la infraestructura portuaria central, y que la oferta superará a la demanda, generando presión competitiva entre terminales. Lejos de concentrar el poder, el ingreso de COSCO SPC rompe el cuello de botella del sistema logístico y amplía las opciones de los usuarios en términos de calidad, eficiencia y tarifas.

Adicionalmente, si bien los usuarios del sistema portuario de la región central (incluyendo líneas navieras internacionales, operadores logísticos y grandes exportadores) disponen de opciones operativas entre los terminales de Chancay y del Callao, la sustitución entre ambos no es inmediata ni perfecta. En el marco del análisis de las condiciones de competencia del Terminal Muelle Sur del Terminal Portuario del Callao, el OSITRAN reporta la distribución de la participación de las líneas navieras usuarias basada en el número de naves atendidas durante el período 2020–2023. En dicho período, las principales líneas navieras que recalaron en el terminal fueron Hapag-Lloyd (29.8%), CMA CGM (17.2%) y COSCO Shipping Line (10.5%), que concentraron el 57.5% de las naves atendidas.

Esta evidencia constituye un indicio de concentración de la demanda por parte de un grupo reducido de navieras, lo cual resulta relevante para evaluar el potencial de negociación (*countervailing buyer power*). Sin embargo, conforme al propio enfoque de evaluación de competencia, la existencia de "usuarios grandes" no es condición suficiente para disciplinar los precios o las condiciones comerciales. Así, lo determinante es la capacidad real y creíble de desvío de escala y/o carga hacia alternativas ante variaciones en las tarifas o en los niveles de servicio, lo cual depende, entre otros factores, de la disponibilidad de capacidad, de la productividad operativa y de los costos logísticos totales en los terminales alternativos.

En ese sentido, aunque la entrada en operación del TPMCH representa una nueva alternativa en el sistema portuario central, no es razonable esperar una migración inmediata y generalizada de las líneas navieras, salvo en aquellos casos específicos en los que existan vínculos societarios o incentivos comerciales directos. Por tanto, no resulta técnicamente sustentable atribuirle al TPMCH una posición de dominio en sus fases iniciales de operación, ya que su capacidad efectiva para atraer demanda está condicionada por fricciones estructurales del mercado y por decisiones logísticas complejas de los usuarios.

Este escenario revela que ningún operador controlará por sí solo la infraestructura portuaria central, y que la oferta superará a la demanda.

4.3 Evaluación de condiciones de competencia

En esta sección se evalúa si en dicho mercado existen condiciones que favorecen la competencia efectiva o si, por el contrario, se configuran restricciones estructurales que justificarían la intervención regulatoria. Este análisis se estructura sobre la base de los seis criterios utilizados por el OSITRAN para evaluar la competencia portuaria, adaptados al contexto del TPMCH.

Los Informes de Desempeño 2012-2018 publicados por el OSITRAN señalan que la evaluación de los niveles de servicio y productividad (NSP) en la prestación de servicios estándar, ya sea de forma trimestral o por operación individual, se realiza sobre la base de cuatro indicadores clave preestablecidos en los contratos de concesión. Estos indicadores deben cumplirse durante toda la vigencia de la concesión, a fin de garantizar un estándar de calidad en el desempeño operativo de los terminales portuarios de uso público concesionados.

El NSP de APM y DPW contempla tres indicadores de servicio (el tiempo de espera para el inicio de la descarga, el tiempo de zarpado de la nave y el tiempo de atención al usuario para el retiro de su mercancía) y un indicador de productividad (el rendimiento de la operación de embarque o descarga de contenedores). En cuanto a los indicadores de tiempo para el zarpe y la descarga, se observa que DPW no sólo cumple con los límites contractuales establecidos (máximo 20 minutos), sino que los supera, con tiempos promedio de 11 y 10 minutos, respectivamente. Por su parte, APM presenta un tiempo promedio de 11.8 minutos para el zarpado y 12 minutos para la descarga; aunque no alcanza el rendimiento de DPW, demuestra una capacidad operativa eficiente. Por otro lado, se observa que APM enfrenta importantes dificultades en el tiempo de atención al usuario para el retiro de mercancía, registrando un tiempo promedio de 55.2 minutos para atender al consignatario de la carga — llegando a registrar 92 minutos en 2014. En contraste, DPW presenta un mejor desempeño, con un promedio de 21 minutos.

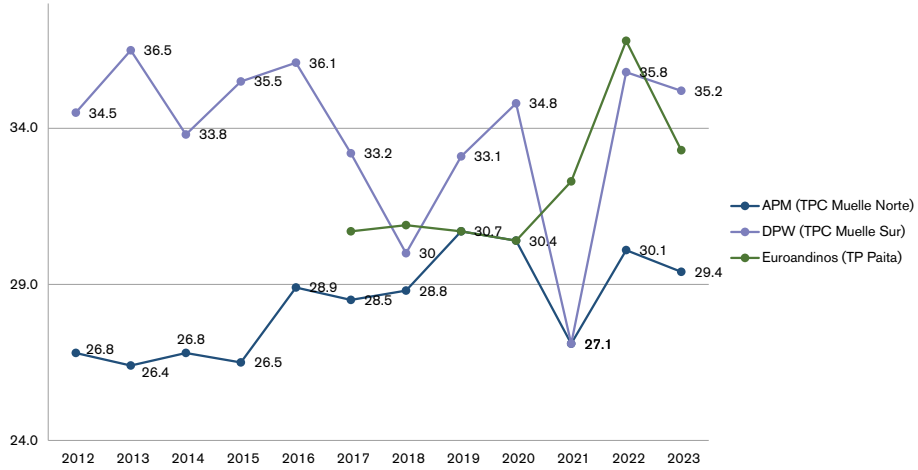
En el caso de Paita, su contrato de concesión establece tres indicadores de servicio: tiempo de recepción de mercancía, tiempo de entrega de mercancía y tiempo de espera de la nave. Al igual que APM y DPW, Paita cumple eficientemente con el límite máximo establecido de 20 minutos, registrando un promedio de 13 minutos para la recepción de mercancía y de 16 minutos para la entrega. Estos menores tiempos, con una marcada tendencia a la baja, podrían deberse a los niveles de tráfico relativamente bajos que registra el puerto. Por su parte, Paracas también se desempeñó eficientemente dentro de sus parámetros contractuales: un tiempo de inicio de operaciones de 19 minutos, de desatraque de 14 minutos y de recepción de mercancía de 16 minutos.

Finalmente, para una mejor apreciación del rendimiento de las operaciones de embarque y descarga de carga contenerizada, se presenta el Gráfico 2. El análisis revela que APM, DPW y Paita han mantenido un nivel de productividad altamente eficiente y sostenido a lo largo del tiempo. DPW registra un rendimiento histórico de 33.4 movimientos por hora (MPH), seguido de Paita, con 32.9 MPH, y de APM, con 28.6 MPH. En el caso de APM, se observa la contribución tecnológica de las grúas pórtico a la infraestructura portuaria: al operar con grúas pórtico de muelle, APM ha mantenido un promedio trimestral histórico de 26.86 MPH, mientras que sin grúas pórtico de muelle, uno de 12.37 MPH. Las grúas pórtico han sido fundamentales para que los puertos manejen un alto volumen de tráfico de contenedores con mayor rapidez y eficiencia; sin la infraestructura ade-

> El tiempo de espera para el inicio de la descarga, el tiempo de zarpado de la nave y el tiempo de atención al usuario constituyen indicadores clave del desempeño portuario.

cuada, los terminales enfrentan tiempos prolongados de permanencia de los buques portacontenedores, lo que incrementa los costos de flete (Macroconsult, 2023).

Gráfico 2. Evolución la productividad de las grúas pórtico de muelle según terminal



Nota: Rendimiento mínimo igual a 25 MPH.

Fuente: APN (2024)

Elaboración: Arauco y Ramos (2025).

Se concluye que, en general, DPW presenta mejores métricas de desempeño operativo que APM; no obstante, la brecha de productividad entre ambos terminales se ha ido reduciendo con el tiempo. Aguirre et.al. (2020) identifican tres factores clave que explican esta tendencia: (i) DPW opera bajo un esquema *greenfield*, lo que significa que comenzó sus actividades tras la inversión en una infraestructura completamente nueva, mientras que APM es un proyecto *brownfield*, es decir, heredó la infraestructura de la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU), la cual requería urgente modernización; (ii) DPW fue concebido y concesionado como un terminal especializado en contenedores, mientras que APM es un terminal multipropósito, lo cual afecta su eficiencia en la gestión de contenedores; y (iii) APM ha ido incorporando grúas pórtico de muelle, mejorando así su rendimiento — adquirió cuatro grúas en 2016 y una más para en 2023. Así, mientras los factores (i) y (ii) explican el mejor rendimiento operativo de DPW frente a APM, el factor (iii) justifica la mejora progresiva de APM y el cierre gradual de la brecha de productividad en el manejo de carga de contenedores entre ambos terminales.

En cuanto a las métricas de desempeño proyectadas para el TPMCH, éste contará con grúas pórtico automatizadas, con especificaciones superiores a las de los puertos actualmente existentes, y la movilización de carga al interior del terminal se realizará mediante vehículos no tripulados controlados por inteligencia artificial. Estas innovaciones se reflejarán en las métricas de productividad descritas en esta sección, lo que permite prever razonablemente que el TPMCH superará en desempeño al TPC y a Paita a mediano plazo. Sin embargo, debido a la necesidad de capacitación y de adaptación operativa en los primeros años, es probable que el TPMCH no iguale inicialmente la productividad de los puertos del Callao. Se proyecta que comenzará con 20 MPH en su primer año de operación, mejorando gradualmente hasta alcanzar aproximadamente 30 MPH en el

Se proyecta que comenzará con 20 MPH en su primer año de operación, mejorando gradualmente hasta alcanzar aproximadamente 30 MPH en el tercer año.

tercer año y, eventualmente, superará al TPC. Se espera una evolución similar en otras métricas de desempeño.

Por otro lado, dada la naturaleza del servicio de transbordo, es necesario evaluar los terminales a nivel regional. Para ello, una aproximación es el *Container Port Performance Index* (CPPI), que clasifica la eficiencia de los puertos de contenedores a nivel mundial y evalúa principalmente los tiempos de carga y descarga. Este índice permite una comparación objetiva del desempeño portuario. El Cuadro 18 presenta una comparación entre los puertos peruanos y sus pares internacionales, tanto dentro como fuera de la región, para el año 2024. El TPC destaca por una eficiencia superior a la de la mayoría de los puertos seleccionados y sólo es superado por el Puerto de Buenaventura.

Cuadro 18. CPPI de los principales puertos bajo análisis de la región, 2024

Puerto	País	Rango CPPI 2024	% tiempo a muelle (berth)	Índice admin. (2024)	Índice estad. (2024)
Buenaventura	Colombia	28	85%	55	127
Callao	Perú	37	78%	54	104
Coronel	Chile	40	87%	44	103
Paita	Perú	44	81%	38	94
Lirquén	Chile	75	92%	26	59
Valparaíso	Chile	160	89%	7	11
Arica	Chile	172	81%	2	12
Antofagasta	Chile	224	87%	1	2
San Antonio	Chile	236	86%	4	-8
Seattle	EE.UU.	271	94%	-4	-14
Mazatlán	México	283	95%	-4	-19
Mejillones	Chile	293	87%	-12	-13
San Vicente	Chile	300	73%	-8	-21
Long Beach	EE.UU.	318	96%	-21	-23
Lázaro Cárdenas	México	330	61%	-14	-40
Los Ángeles	EE.UU.	359	95%	-59	-44
Oakland	EE.UU.	374	85%	-41	-133
Vancouver	Canadá	389	75%	-84	-234
Manzanillo	México	391	59%	-105	-216
Tacoma	EE.UU.	394	90%	-87	-248

Fuente: The Container Port Performance Index 2024. The World Bank. (2025). Elaboración propia.

En conclusión, se espera que a mediano plazo el TPMCH alcance una productividad igual o superior a la de los puertos actualmente existentes. Esto se debe a sus innovaciones tecnológicas y a su infraestructura especializada. Por otro lado, la evidencia sugiere que los terminales del TPC son más eficientes que la mayoría de los terminales de la región, lo que podría implicar que el país pueda ganar participación en el mercado de transbordo en el futuro.

4.3.1 Evolución de inversión por terminal

Cada concesión portuaria tiene características específicas que definen tanto el compromiso de inversión como las necesidades de expansión y modernización que enfrenta a lo largo de su operación. Si observamos los montos de inversión comprometida (Cuadro 13), podemos notar que los terminales más grandes y estratégicos (DPW y APM) han asumido compromisos significativamente mayores que los de otros terminales regionales, lo que refleja la relevancia de su modernización para mantener la competitividad internacional.

Sin embargo, el avance en la ejecución de estas inversiones varía considerablemente: mientras que DPW ha logrado ejecutar el 97.7% del monto comprometido, APM sólo ha ejecutado el 33.2% a septiembre de 2024. No obstante, también debe tomarse en cuenta que APM ostenta, con amplio margen, el mayor compromiso portuario, con US$ 1,425.98 millones, seguido de DPW, con US$ 731.2 millones, y de Euroandinos (Paita), con US$ 311.6 millones. Estas variaciones en la inversión y la ejecución inciden directamente en la capacidad operativa y la eficiencia de cada puerto, lo que repercute en su competitividad.

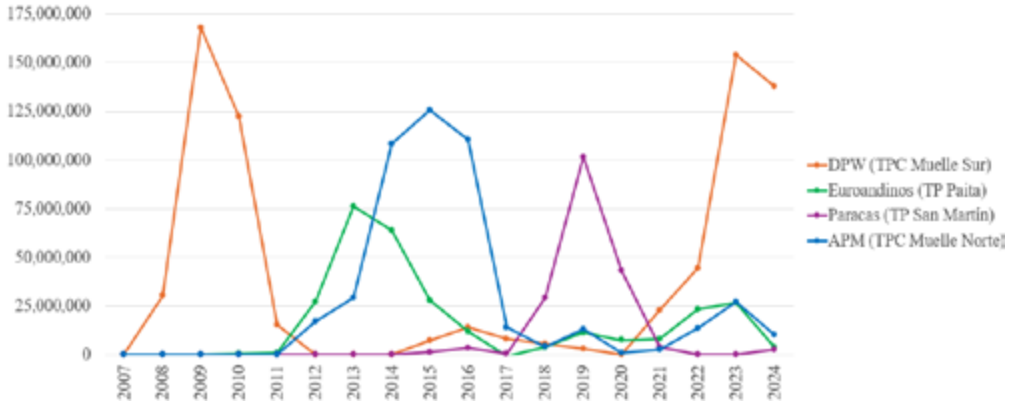
Cuadro 19. Panorama de las inversiones portuarias bajo concesión a septiembre 2024, en US$

Concesionario	Inicio de concesión	Inversión Comprometida	Inversión Ejecutada	Inversión Pendiente	Porcentaje de Avance
DPW-Callao	2006	731'259,055	731'255,920	137'728,569	100.00%
APM-Callao	2011	1,425'977,937	475'138,416	960'908,055	33.22%
Euroandinos-Paita	2009	311'635,963	290'294,987	25'189,978	93.15%
Terminal Portuario de Paracas S.A.-Paracas	2014	249'120,955	184'460,819	67'075,372	74.04%
Transportadora Callao	2011	113'205,196	113'205,196	-	100.00%
Puerto Amazonas S.A.-Yurimaguas	2011	54'626,624	36'089,315	18'537,309	66.07%
Salaverry Terminal Internacional S.A.-Salaverry	2018	270'186,735	136'676,421	134'088,852	50.59%
TISUR-Matarani	1999	291'448,559	290'372,052	1'076,507	99.63%

Nota: Inversiones en USS e incluyen el IGV. Fuente: OSITRAN (2025). Elaboración propia.

El Gráfico 3 muestra el nivel de inversiones portuarias acumuladas a setiembre de 2024, bajo concesión. Los resultados posicionan a DPW como líder, con una inversión acumulada de US$ 731.3 millones, seguido por APM, con US$ 475.1 millones. Juntos, estos dos concesionarios representan más del 53% del total de las inversiones portuarias del país. Fuera del Callao, destacan Piura (Euroandinos) y Arequipa (Terminal Internacional del Sur–TISUR) con el 13% del total de las inversiones. Ahora bien, tanto el progreso como el monto invertido en los terminales regionales, en comparación con el Puerto del Callao, no sólo podrían evidenciar una escasez de recursos o dificultades logísticas, sino también la falta de una planificación adecuada en función de la demanda de tráfico que gestionan. En este contexto, el avance de la ejecución y el nivel de inversión destinado a los puertos regionales resultan esenciales para aliviar la presión sobre los principales puertos y potenciar la competitividad logística del país en las distintas regiones.

Gráfico 3. Inversión ejecutada acumulada a septiembre de 2024, en US$



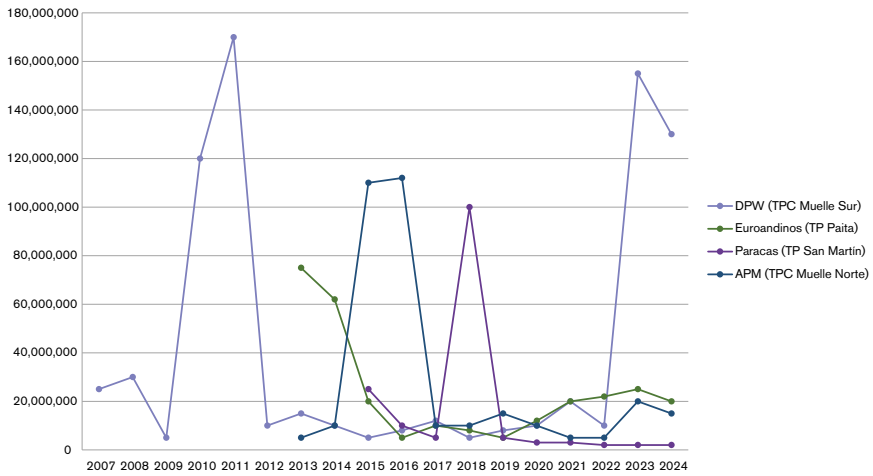
Fuente: CECHAP (2025).

El Gráfico 4 analiza la evolución de las inversiones en los distintos terminales a través del tiempo. En particular, en el caso de APM, se observa un pico notable entre 2012 y 2016. De acuerdo con su Plan de Negocios 2024, APM llevó a cabo la construcción de las etapas I y II del proyecto durante marzo de 2013 y abril de 2016.

A diferencia de APM, DPW ha experimentado dos periodos de alta intensidad, aunque más breves, en sus inversiones. El primero se dio entre 2008 y 2010, y el más reciente, entre 2021 y 2023. El Plan de Negocios DPW Callao 2024 señala que, en ambos periodos, el concesionario enfocó sus esfuerzos en obras civiles y equipamiento correspondientes a las etapas I y II del proyecto.

En comparación con el TPC, Euroandinos (operador del TP Paita) y Paracas (operador del TP San Martín) registran un auge de inversiones significativamente menor que el observado en el Callao. Paracas tuvo su pico de inversión entre 2017 y 2021, acumulando US$ 182 millones hasta 2021, mientras que el auge de Euroandinos se produjo entre 2011 y 2017, alcanzando una inversión acumulada de US$ 167.9 millones hasta 2024.

Gráfico 4. Evolución anual de la inversión portuaria en US$



Fuente: OSITRAN (2025). Elaboración: Arauco y Ramos (2025).

Finalmente, el Cuadro 20 presenta de manera resumida las principales capacidades operativas específicas para los contenedores de los cinco puertos. Se observa que, considerando únicamente la etapa

l de inversión del Puerto de Chancay, su capacidad instalada es comparable a la de APM y DPW. Sin embargo, el TPMCH presenta una ventaja competitiva al implementar un sistema de escaneo para toda la carga entrante y al contar con estructura destinada al personal regulador. Esto no sólo proporcionará mayor seguridad a la carga, sino que también mitigará el riesgo de contaminación, un factor crucial para las decisiones de exportadores e importadores.

Cuadro 20. Capacidades operativas de los puertos peruanos

Terminal Portuario	DPW	APM	Euroandinos	COSCO SPC
Etapa de inversión	Etapa II	Etapa III-B	Etapa III	Etapa I
Número de muelles para contenedores	1	1	1	2
Número de amarraderos para contenedores	2	4	1	2
Grúas de pórtico de muelle	10	6	3	6
Grúas de pórtico de patio	40	24	6	15
Calado	16m	16m	13m	17.8m
Capacidad anual (miles de TEU)	2700	1200	750	1000

Fuente: APN (2025). Elaboración propia.

4.3.2 Análisis de las capacidades de ocupación

La APN utiliza como referencia que una tasa de ocupación mayor a 70% en muelles/amarraderos (en contenedores) indica señales de saturación o congestión. En el contrato de concesión del Terminal Muelle Sur (DP World), el 70% también figura como umbral para activar la oportunidad de nueva infraestructura y/o equipamiento (etapa 2).

Entre los amarraderos más saturados para contenedores (Callao), según análisis del período 2020–2023, están DPW (TMS): Muelle/Amarradero 1 y 2, y APM (TNM): Muelle 5D (amarradero usado como referencia para portacontenedores en el TNM) (ver Cuadro 21).

Cuadro 21. Tasa de ocupación (%), 2020–julio 2023

Año	APM (TNM) Muelle 5D	DPW (TMS) Muelle 1	DPW (TMS) Muelle 2
2020	81	74.4	78
2021	73.8	81.9	80.4
2022	72.1	71.9	66.8
2023*	73	82.6	75.3

Fuente: OSITRAN (2024).

Nota: *información hasta julio 2023.

Como se puede observar, en 2020, el punto más crítico fue APM–5D (81%). Luego, en 2021 y 2023, el más crítico fue DPW–Muelle 1 (81.9% y 82.6%), con Muelle 2 también alto. Además, en 2022, se

observa un "respiro" relativo en DPW–Muelle 2 (66.8%), pero DPW–Muelle 1 y APM–5D siguen alrededor del 70%. Finalmente, en un corte mensual (p. ej., julio de 2023), la APN reporta picos muy altos en DPW (amarraderos 1 y 2: 89% y 80%) y, en APM, aparecen otros amarraderos con saturación (p. ej., 11A: 88%, además de MND [5D]: 73%).

Las implicancias de este análisis para la evaluación ex ante de competencia (APM vs. DPW) son las siguientes:

1. Capacidad de disciplinamiento limitada: Si ambos operadores relevantes están cerca o por encima del 70% en los amarraderos "*core*" de contenedores, las navieras tienen menor posibilidad real de desviar volúmenes ante alzas de tarifas o deterioros del servicio (restricción de "*switching*" por capacidad). Éste es el tipo de lectura que OSITRAN destaca en su análisis.

2. Riesgo de congestión y colas: Al acercarse al 70%–80% (o más), aumenta la probabilidad de esperas y picos de ocupación (la congestión no es lineal). En DPW, el Muelle 1 (2021 y 2023) se ve especialmente cargado.

3. Efecto inversión/ampliación: El OSITRAN menciona que en junio de 2024 se inauguró la ampliación del TMS (Muelle Bicentenario), lo que puede descomprimir las ocupaciones hacia adelante (cambiando el escenario ex ante si ya está operativa y con capacidad efectiva).

Adicionalmente, según Aguirre et al. (2020), un alto grado de ocupación portuaria tiene repercusiones económicas tanto en la oferta como en la demanda. Los terminales enfrentan limitaciones para competir mediante la reducción de precios, ya que cualquier incremento en la cantidad demandada no resulta conveniente para las navieras debido a la falta de horarios disponibles para recibir nuevas naves.

En este contexto, el ingreso del TPMCH podría aliviar la saturación en ambos puertos. Como se mencionó en secciones anteriores, TPC y TPMCH comparten características similares, lo que haría que las líneas navieras tiendan a elegir el terminal con menores tiempos de estadía, hasta alcanzar un nuevo equilibrio. En este contexto, se realizará una proyección de la tasa de ocupación de DPW, considerando la entrada del TPMCH, a fin de evaluar el impacto de este nuevo puerto en la tasa de ocupación del mercado actual.

4.3.3 Competencia interportuaria

La competencia interportuaria se configura plenamente en este mercado. Los tres terminales (TPMCH, TMN y TMS) operan en el mismo *hinterland* (la costa central del Perú, incluyendo Lima y parte de la sierra central), ofreciendo servicios sustancialmente equivalentes y compitiendo por la misma base de usuarios: navieras, exportadores, operadores logísticos e importadores. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Portuario 2024–2030 reconoce que el Puerto de Chancay tiene como función descongestionar la carga del Callao, lo que implica una superposición geográfica y funcional.

La evidencia más concreta de esta competencia efectiva se observa en las tarifas ofrecidas por COSCO SPC en el TPMCH frente a los precios máximos autorizados por el OSITRAN para APM Terminals en el Muelle Norte del Callao (TMN). Una comparación de servicios portuarios equivalentes, como la carga y descarga de contenedores llenos y vacíos o transbordo, revela que COSCO SPC cobra aproximadamente entre US$ 75 y US$ 140 menos por servicio que los techos tarifarios vigentes en TMN (ver Cuadro 22).

Cuadro 22. Comparación de precios/tarifas de los servicios del TPMCH y el TPC (US$)

Servicio	TPMCH (Chancay)	TPC (Callao) *(APM / DP World)*
Carga/Descarga contenedor lleno 20'	123.90 *(Nave: 25)*	APM: 208.00 / DPW: 108.20
Carga/Descarga contenedor lleno 40'	224.20 *(Nave: 35)*	APM: 383.20 / DPW: 199.03
Contenedor vacío 20'	80.00	APM: 185.60 / DPW: 57.00
Contenedor vacío 40'	120.00	APM: 289.60 / DPW: 110.00
Transbordo contenedor 20'	60.00 *(por izaje)*	APM: 214.00 *(ciclo completo)* / DPW: 61.00 *(ciclo completo)*

Fuente: OSITRAN y COSCO SHIPPING Ports Chancay PERU S.A.

Notas: TPC (Callao): son tarifas máximas reguladas publicadas por el OSITRAN y no incluyen IGV (APM vigentes desde 01/07/2024; DPW desde 06/09/2023). TPMCH (Chancay): "Lista de precios" publicada por COSCO (vigencia 01/06/2025). En "llenos" aparece separada en Porción Nave (exonerado) y Porción Cargo (con IGV y total).

Las tarifas ofrecidas refuerzan la conclusión de que existe una rivalidad interportuaria real. Además, cuestionan la necesidad de aplicar una regulación tarifaria ex ante a corto plazo, ya que no se verifican condiciones de precios abusivas ni indicios de conducta unilateral.

4.3.4 Competencia intraportuaria e interterminal

El TPC opera mediante dos concesiones independientes para el manejo de contenedores: el Terminal Muelle Sur (TMS) y el Terminal Muelle Norte (TNM). No obstante, en la evaluación de las condiciones de competencia, corresponde distinguir entre competencia intraterminal (dentro de un mismo terminal/muelle) y competencia intraportuaria (entre terminales del mismo puerto).

En ese sentido, el OSITRAN indica que, por disposición contractual, DP World constituye el único proveedor de los servicios portuarios en el TMS y APM Terminals el único proveedor en el TNM, por lo que no existe competencia intraterminal dentro de cada terminal. Asimismo, al evaluar los servicios estándar, OSITRAN concluye que no existe competencia intraportuaria efectiva entre el TMS y el TNM, en tanto la posibilidad de que las líneas navieras desvíen su operación de un terminal a otro se encuentra limitada por restricciones de capacidad y congestión (tasas de ocupación elevadas en amarraderos relevantes durante el período evaluado).

En cuanto a la competencia interportuaria, el OSITRAN sostiene que, para los servicios estándar analizados, el TPC no enfrenta una presión competitiva equivalente por parte de puertos alternativos que discipline de manera efectiva los precios o las condiciones de prestación. Por tanto, si bien pueden existir episodios de rivalidad "en el margen" y procesos de negociación comercial, ello no configura (conforme al estándar regulatorio aplicable) condiciones de competencia efectivas.

Finalmente, respecto del TPMCH, corresponde precisar que su entrada se materializa formalmente con la licencia otorgada por el MTC el 5 de junio de 2025, por lo que su impacto no puede invocarse como disciplina competitiva consolidada en el Callao durante 2020–2024. Adicionalmente, el Indecopi ha señalado que no existirían condiciones de competencia en los mercados relevantes evaluados del TPMCH, lo que activaría el circuito regulatorio correspondiente.

El TPC tiene una competencia sólida entre el TMN y el TMS, que funcionan bajo concesiones independientes y compiten parcialmente por servicios y clientes. Además, la competencia interterminal frente al TPMCH está en crecimiento. La apertura del Muelle Bicentenario, como parte de la expansión del Muelle Sur del Callao, puede interpretarse como una medida estratégica ante el ingreso de COSCO SPC, evidenciando una competencia efectiva. En este contexto, la operación del Puerto de Chancay no limita sino que expande las opciones logísticas del país, y fomenta mejoras en los terminales actuales.

4.3.5 Sustitución intermodal o multimodal

La entrada del TPMCH sí puede inducir sustitución intermodal y multimodal, pero principalmente como resultado de: (i) redes marítimas directas y *feeder;* y (ii) mejoras de conectividad terrestre. La sustitución ferroviaria y la consolidación del cabotaje son efectos condicionados a la materialización de proyectos (Lima–Barranca y otros), y a la disponibilidad de servicios regulares en el marco de la promoción del cabotaje.

De modo que la sustitución intermodal o multimodal sí es posible, pero ésta depende del horizonte temporal y del tipo de carga y de la cadena logística. La aparición de Chancay cambia principalmente: (i) la red marítima (rutas directas y feeders); y (ii) los corredores terrestres; la sustitución intermodal (cambiar de modo: camión↔tren↔cabotaje↔aéreo) es más probable a mediano plazo cuando haya infraestructura y servicios regulares.

4.3.6 Análisis de las barreras a la entrada

Para el mercado analizado, existen barreras legales ya que (salvo Chancay) la mayoría de los puertos están sujetos a estrictos contratos de concesión con el Estado. Además, los servicios portuarios están regulados por el OSITRAN y deben cumplir tanto con las tarifas impuestas como con las especificaciones técnicas exigidas para la infraestructura portuaria, así como con los permisos necesarios para operar. Existen asimismo barreras estructurales: la entrada de un nuevo puerto conlleva altos costos hundidos, resultado de las significativas inversiones iniciales necesarias para construir y equipar la infraestructura requerida. Como evidencia de ello, los operadores actualmente existentes ya han realizado inversiones por cientos de millones de dólares. Además, un nuevo puerto deberá incorporar tecnología especializada, conforme a las exigencias regulatorias y las demandas de los mercados internacionales para el movimiento de contenedores.

Por último, un nuevo competidor deberá adquirir el "*know-how*" necesario para gestionar el movimiento de carga en el Perú, así como establecer relaciones comerciales con las líneas navieras y con exportadores e importadores. Es probable que el Puerto de Chancay no funcione de manera óptima en sus primeros años, debido a la necesidad de capacitar a su personal en el uso de la maquinaria especializada. Además, la mayoría de las líneas navieras mantienen relaciones comerciales y contratos con APM y DPW, los cuales tendrían que renegociarse o concluirse si decidieran cambiar de puerto a Chancay.

En conclusión, los servicios portuarios estándar presentan barreras de entrada significativas; sin embargo, el TPMCH ha logrado ingresar al mercado gracias a su elevado nivel de inversión. Además, la posibilidad de nuevos ingresantes añade presión competitiva adicional en el mercado, lo que podría impulsar a los actores existentes a optimizar sus operaciones y servicios en los próximos años.

Si bien el modelo de operación exclusiva del TPMCH implica barreras locales de entrada (dentro del terminal), éstas no se extienden al mercado relevante ampliado, donde ya existen operadores con

presencia, infraestructura y capacidad para competir. Las barreras regulatorias, técnicas y económicas para operar en el Callao se resolvieron hace más de una década y no hay evidencia de que el ingreso de nuevos competidores en la costa central esté bloqueado.

De este modo, la evaluación de las condiciones de competencia demuestra que el mercado de servicios portuarios de contenedores en la costa central peruana es efectivamente competitivo. El ingreso del TPMCH no ha generado concentración, sino que ha introducido un nuevo actor con tarifas más bajas, infraestructura de alto estándar y capacidad para atender rutas críticas con mayor eficiencia. La existencia de operadores establecidos en el Callao, la posibilidad de sustitución, y la conducta de precios de COSCO SPC permiten afirmar que no se configuran restricciones estructurales ni conductuales que justifiquen medidas regulatorias correctivas inmediatas.

4.4 Ejercicio cuantitativo de simulación

Este acápite tiene como propósito desarrollar un análisis integral de la dinámica competitiva en el mercado peruano de terminales portuarios, con especial énfasis en el servicio de descarga y embarque de contenedores. En un contexto marcado por la reciente entrada en operación del Puerto de Chancay y por la creciente relevancia estratégica del comercio exterior para la economía peruana, resulta fundamental examinar cómo se configura la estructura de mercado, cómo evolucionan las participaciones relativas de los distintos terminales, y qué escenarios competitivos pueden proyectarse a corto y mediano plazo. El análisis no sólo comprender la intensidad competitiva existente, sino también anticipar posibles cambios en la concentración del mercado y sus implicancias para la eficiencia, la inversión y la regulación sectorial.

Para ello, se emplea información cuantitativa proveniente del Observatorio de Chancay de la Universidad del Pacífico, que contiene datos detallados sobre el movimiento de carga en contenedores, medido en TEU, para el período comprendido entre enero de 2010 y junio de 2025. Asimismo, se complementa la base de datos con información oficial de los reportes de la APN hasta noviembre de 2025. Esta combinación de fuentes permite construir una serie histórica consistente y actualizada, adecuada para evaluar tendencias, estimar indicadores de concentración y elaborar proyecciones consistentes sobre la evolución de la competencia en el sistema portuario peruano.

4.4.1 Contexto

El análisis de la competencia en el mercado portuario peruano requiere, en primer lugar, delimitar con claridad el segmento relevante y los principales actores que concentran la actividad. La evidencia histórica muestra que el movimiento de carga en el Perú se encuentra prácticamente concentrado en los terminales de uso público: entre 2010 y junio de 2025, éstos explican el 99.22% del tráfico registrado (Cuadro 23). Dentro de este universo, el servicio predominante es el de descarga y embarque de contenedores, que representa el 77.43 % del tráfico total en dichos terminales (Cuadro 24).

Cuadro 23. Distribución de carga según tipo de uso de terminal portuario y servicio (TEU), 2010–junio 2025

USO/SERVICIO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total general
PRIVADO																	
DESCARGA	0.85%	0.58%	0.45%	0.38%	0.12%	0.09%	0.49%	0.37%	0.43%	0.17%	0.18%	0.32%	0.48%	0.37%	0.26%	0.00%	0.33%
EMBARQUE	0.82%	0.62%	0.47%	0.39%	0.11%	0.15%	0.47%	0.32%	0.41%	0.18%	0.22%	0.35%	0.44%	0.36%	0.29%	0.00%	0.34%
OTROS	0.01%	0.00%	0.03%	0.31%	0.68%	0.61%	0.00%	0.17%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.10%
TRANSBORDO	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total PRIVADO	1.69%	1.21%	0.95%	1.08%	0.91%	0.85%	0.96%	0.86%	0.84%	0.35%	0.40%	0.67%	0.92%	0.74%	0.55%	0.00%	0.78%
PUBLICO																	
DESCARGA	40.77%	37.74%	37.95%	38.12%	36.65%	39.79%	38.34%	38.01%	38.65%	40.18%	39.81%	39.56%	39.48%	36.73%	36.17%	36.13%	38.33%
EMBARQUE	40.76%	38.91%	38.22%	38.67%	37.24%	39.99%	38.91%	38.31%	38.98%	40.57%	39.97%	40.21%	39.12%	36.91%	34.49%	36.89%	38.50%
OTROS	2.10%	1.98%	1.13%	1.15%	1.18%	1.09%	1.12%	0.66%	0.60%	0.46%	0.65%	0.84%	1.02%	0.97%	1.01%	1.78%	1.04%
REESTIBA	0.63%	2.95%	4.25%	3.79%	3.88%	3.57%	3.37%	3.64%	2.82%	2.65%	2.82%	2.72%	3.33%	3.19%	4.29%	5.05%	3.34%
TRANSBORDO	14.05%	17.21%	17.49%	17.20%	20.15%	14.70%	17.30%	18.52%	18.10%	15.79%	16.36%	16.00%	16.13%	21.46%	23.49%	20.15%	18.01%
Total PUBLICO	98.31%	98.79%	99.05%	98.92%	99.09%	99.15%	99.04%	99.14%	99.16%	99.65%	99.60%	99.33%	99.08%	99.26%	99.45%	100.00%	99.22%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Observatorio de Chancay (2026).

Cuadro 24. Distribución de movimiento de carga en terminales portuarios de uso público, según servicio (TEU), 2010–junio 2025

Etiquetas de fila	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total general
DESCARGA	41.47%	38.20%	38.32%	38.54%	36.98%	40.13%	38.72%	38.34%	38.98%	40.33%	39.97%	39.83%	39.84%	37.00%	36.37%	36.13%	38.63%
EMBARQUE	41.47%	39.38%	38.59%	39.09%	37.58%	40.34%	39.28%	38.65%	39.31%	40.71%	40.13%	40.48%	39.49%	37.19%	34.68%	36.89%	38.81%
OTROS	2.13%	2.01%	1.14%	1.16%	1.19%	1.10%	1.13%	0.67%	0.61%	0.46%	0.65%	0.84%	1.03%	0.98%	1.02%	1.78%	1.05%
REESTIBA	0.64%	2.99%	4.29%	3.83%	3.91%	3.60%	3.41%	3.67%	2.84%	2.66%	2.83%	2.74%	3.36%	3.21%	4.31%	5.05%	3.37%
TRANSBORDO	14.29%	17.42%	17.66%	17.38%	20.34%	14.83%	17.46%	18.68%	18.25%	15.85%	16.42%	16.10%	16.28%	21.62%	23.62%	20.15%	18.15%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Observatorio de Chancay (2026).

Además, al focalizar el análisis exclusivamente en este servicio, se observa una elevada concentración: el 98.05 % del total acumulado de movimientos de carga de descarga y embarque en terminales públicas se concentra en tres operadores principales. En particular, el Terminal Multipropósito Muelle Norte (TMN) Callao, administrado por APM Terminals Callao, concentra el 33.31% de ese total; el Nuevo Terminal de Contenedores Zona Sur–Callao, administrado por DP World Callao, alcanza el 53.03%; y el Terminal Portuario de Paita, administrado por Terminales Portuarios Euroandinos, representa el 11.71% (Cuadro 25). Por lo tanto, estos tres administradores, ubicados principalmente en el Puerto del Callao y en Paita, constituyen el núcleo competitivo del mercado relevante analizado.

Cuadro 25. Distribución de movimiento de carga según terminales portuarios de uso público, 2010–junio 2025

LOCACIÓN/ TERMINAL PÚBLICO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total general
CALLAO																	
T Zona Sur Callao - DPWC	30.11%	61.37%	67.97%	62.06%	62.75%	56.01%	49.45%	49.68%	48.03%	49.99%	48.90%	50.62%	50.54%	52.06%	56.13%	55.00%	53.03%
TNM Callao - APMTC	0.00%	14.99%	21.55%	27.94%	25.77%	31.70%	38.63%	37.75%	38.18%	34.48%	33.69%	33.99%	33.56%	32.90%	28.56%	0.00%	28.83%
TNM Callao - ENAPU	59.79%	12.81%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	3.09%
TNM Callao - ENAPU/ APMTC	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	30.18%	1.39%
CHANCAY																	
TP Multipropósito de Chancay	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.63%	0.03%
CHIMBOTE																	
TP Chimbote - ENAPU	0.29%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%
TP Chimbote - GR	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
ILO																	
TP Ilo - ENAPU	0.27%	0.80%	0.18%	0.12%	0.15%	0.19%	0.26%	0.34%	0.25%	0.74%	0.69%	0.21%	0.13%	0.10%	0.11%	0.51%	0.31%
IQUITOS																	
TP Iquitos - ENAPU	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
MATARANI																	

TP Matarani - TISUR	1.05%	1.09%	0.87%	0.78%	1.17%	1.09%	0.94%	0.88%	0.99%	0.77%	0.68%	0.50%	0.21%	0.29%	0.19%	0.27%	0.70%
PAITA																	
TP Paita - TPE	8.46%	8.93%	9.42%	9.09%	10.16%	10.89%	10.58%	10.66%	12.35%	13.22%	14.95%	13.61%	14.68%	13.09%	11.61%	10.40%	11.71%
PISCO																	
TP General San Martin - ENAPU	0.03%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
TP General San Martin - ENAPU/PARACAS	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2.90%	0.13%
TP General San Martin - PARACAS	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.12%	0.11%	0.64%	0.16%	0.68%	0.94%	0.72%	0.56%	1.20%	2.99%	0.00%	0.62%
PUCALLPA																	
TP Pucallpa - LPO	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.03%	0.06%	0.05%	0.04%	0.16%	0.34%	0.32%	0.37%	0.00%	0.00%	0.10%
SALAVERRY																	
TP Salaverry - ENAPU	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
TP Salaverry - ENAPU/STI	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.11%	0.00%
TP Salaverry - STI	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.08%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.41%	0.00%	0.04%
YURIMAGUAS																	
TP Yurimaguas - ENAPU	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
TP Yurimaguas Nueva Reforma - COPAM	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: APN (2025).

A partir de esta caracterización estructural, el presente análisis se centrará exclusivamente en el servicio de descarga y embarque en terminales de uso público, tomando como referencia la participación en el movimiento de carga (medido en TEU) de los tres administradores mencionados. Dado que, a junio de 2025, la participación del TPMCH en el total nacional no supera el 0.03%, se asumirá una participación nula para dicho año para dicho año, a fin de establecer una línea base clara antes de incorporar su ingreso efectivo al mercado (ver Cuadro 18). Sobre esta base, el documento procederá a estimar la dinámica competitiva a partir de 2026, evaluando la evolución de las participaciones de mercado y sus implicancias en términos de concentración y competencia en el sistema portuario peruano.

4.4.2 Metodología

La estrategia consiste en medir el nivel de competencia mediante el IHH, a partir de estimaciones econométricas de series de tiempo de participaciones futuras para los principales actores en este mercado (APM, DPW y Paita), tras el ingreso del Puerto de Chancay. Como supuesto principal, se asume que el ingreso del Puerto de Chancay estará asociado a la dinámica de sustitución esperada en los servicios del Terminal de Contenedores Zona Sur-Callao, administrado por DPW, por parte de la Alianza Comercial Ocean Alliance.

Ocean Alliance es la mayor alianza operativa de transporte marítimo de contenedores del mundo, conformada por CMA CGM, COSCO, OOCL y Evergreen. Controla más del 30% del comercio global de contenedores y concentra cerca del 50% de las operaciones de DPW en el Terminal de Contenedores Zona Sur-Callao. Se espera que, en la medida en que el Puerto de Chancay vaya asumiendo gradualmente el tráfico de Ocean Alliance hasta 2029, ello permita su ingreso, siguiendo una regla de desviación del 50% en 2025, 75% en 2026 y 100% en 2027.

Las proyecciones a partir de 2026 se realizarán siguiendo distintas especificaciones de series de tiempo, según la variable de interés. Para el presente análisis, éstas son cuatro variables: se requieren las series de la participación de APM (s_{APM_t}); la proporción de TEU que moviliza la Ocean Alliance en el Terminal de Contenedores Zona Sur-Callao de DWP (s_OceAl_DPW); y los totales de TEU movilizados del Terminal Portuario Callao (TPC) (TEU_{TPC}), constituido por APM y DPW, así como los TEU movilizados en el Terminal Portuario de Paita (TEU_{Paita}), para estimar el Total proyectado de TEU de los servicios de interés.

Con esto se procederá a construir la participación de DPW (s_{DPW_t}) y el total de TEUs movilizados por este, como la diferencia de las demás participaciones y los totales calculados de APM y Paita.

$$TEU_{total} = \widehat{TEU_{Paita}} + \widehat{TEU_{TPC}}$$

$$s_{Paita} = \frac{\widehat{TEU_{Paita}}}{TEU_{Total}}, \qquad t \geq 2026$$

$$s_{DPW_t} = 1 - \widehat{s_{APM_t}} - s_{Paita}, \qquad t \geq 2026$$

Con ello se estimarán los totales de TEU APM y DPW, así como la cantidad de TEU correspondiente a DPW de la Ocean Alliance ($TEU_{OA,DPW}$), a partir de su participación ($s_{OA,DPW}$) anual.

$$TEU_X = s_X * TEU_{total}, \qquad X = APM, DPW$$

$$TEU_{OA,DPW} = s_{OA,DPW} * TEU_{DPW}$$

Con estos insumos, se realiza el modelamiento de la sustitución de Ocean Alliance de DPW al Puerto de Chancay, a partir de un parámetro de desviación en el tiempo (λ_t), que asigna una fracción del tráfico medido por al total de Chancay ($TEU_{Chancay,t}$), a su vez restándose al total final del DPW ($TEU_{DPW,final,t}$):

$$\lambda_t = \begin{cases} 0.25, si\ t = 2026 \\ 0.50, si\ t = 2027 \\ 0.75, si\ t = 2028 \\ 1, si\ t = 2029 \end{cases}$$

$$TEU_{Chancay} = \lambda_t * TEU_{OA,DPW}$$

$$TEU_{DPW,final} = \max\left(TEU_{DPW,t} - TEU_{Chancay,t}; 0\right)$$

Con estos totales finales se construyen, por año, las ponderaciones proyectadas (s_Y), lo que permite el cálculo del IHH proyectado.

$$s_Y = \frac{TEU_Y}{TEU_{Total}}, \qquad Y = APM, DPW_{final,t}, Paita, Chancay\ \&\ t \geq 2026$$

Las series que serán proyectadas corresponderán a la participación de los TEU movilizados en el mercado de APM, siguiendo esta especificación:

$$s_{APM_t} = c + \beta \cdot D16_t \cdot tendencia + D16_t + \varepsilon_t \qquad (1)$$

La especificación adoptada para modelar y proyectar la participación de mercado de APM incorpora un quiebre estructural a partir del año 2016, tanto en el nivel como en la tendencia de la serie. Este enfoque resulta apropiado, dado que 2016 marca el cierre de un ciclo de inversiones relevantes por parte de APM. La inclusión de una variable dicotómica a partir de dicho año permite capturar un cambio discreto en el nivel de la serie ($D16_t$), mientras que su interacción ($D16_t \cdot tendencia$) recoge una modificación en la trayectoria temporal posterior.

Por otro lado, al ser escasos los datos sobre los TEU que moviliza la Ocean Alliance en el TMS-Callao de DWP (s_OceAl_DPW), no se recurrió a una estimación econométrica sino a una aproximación descriptiva. De modo que ésta se representa como una constante igual al promedio histórico 43.19% para los datos disponibles 2019-2023.

$$s_{OA,DPW} = 43.19\%$$

En el caso del Terminal Portuario Paita, se trabajó con la serie en logaritmos a fin de estabilizar la varianza, dado su patrón de crecimiento a lo largo del tiempo. La aplicación de una prueba ADF indicó la presencia de una raíz unitaria, por lo que la serie en niveles resulta no estacionaria. En consecuencia, se asumió que la dinámica relevante de la serie corresponde a un proceso integrado de orden uno:

$$\text{Ln}(TEU_{Paita,t}) = \alpha + \text{Ln}(TEU_{Paita,t-1}) + \varepsilon_t \qquad (2)$$

Finalmente, para el caso del total de contenedores movilizados por el TPC, en la proyección del número de TEU del servicio de carga y descarga, se consideró la posibilidad de quiebres estructurales en la evolución de la serie temporal, asociados a cambios relevantes en su dinámica. En particular, se incorporó un quiebre en la tendencia a partir del año 2020 $(D_{20} * tendencia)$, permitiendo que la tasa de crecimiento del tráfico de TEU difiera entre el período previo y posterior a dicho año, en función de la pandemia de COVID-19:

$$Ln(TPC_t) = \alpha + \beta_1 * tendencia_t + \beta_2 D_{20} * tendencia + \varepsilon_t \qquad (3)$$

En los cuadros A6, A7 y A8 del Anexo 2 se adjuntan, respectivamente, los parámetros estimados de las ecuaciones 1, 2 y 3 de la participación de APM y el logaritmo del total de contenedores movilizados en Paita y TPC.

4.4.3 Datos utilizados

Para modelar este comportamiento, se utilizarán datos de tráfico de los servicios de embarque y descarga de los principales actores bajo análisis, recolectados y medidos en TEU del Observatorio Chancay de la Universidad del Pacífico (2012-junio de 2025) y de los reportes de la Autoridad Portuaria Nacional, a noviembre de 2025. Para completar las series de los administradores del TPC (APM y DP World) y de Paita en 2025, se aplica el incremento interanual de diciembre, calculado como el promedio de los datos en análisis.

El siguiente análisis considera únicamente el mercado de servicios de embarque y descarga de los tres principales administradores de servicios marítimos en los terminales públicos: APM, DPW y Paita. En los siguientes cuadros se presenta la distribución estimada al final de 2025 de los TEU movilizados entre los tres principales administradores, junto con su indicador de competencia, medido mediante el IHH.

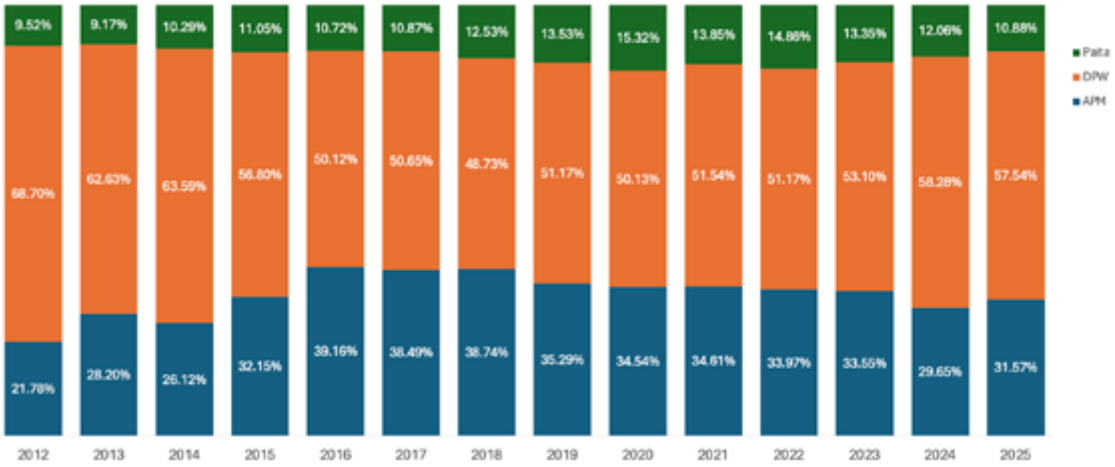
Cuadro 26. Participación de mercado e índice IHH estimados para APM, DPW y Paita, 2011-junio 2025

Año	APM	DPW	Paita	IHH
2012	21.78%	68.70%	9.52%	5,285
2013	28.20%	62.63%	9.17%	4,802
2014	26.12%	63.59%	10.29%	4,832
2015	32.15%	56.80%	1105%	4,382
2016	39.16%	50.12%	10.72%	4,160
2017	38.49%	50.65%	10.87%	4,164
2018	38.74%	48.73%	12.53%	4,033
2019	35.29%	51.17%	13.53%	4,047

2020	34.54%	50.13%	15.32%	3,941
2021	34.61%	51.54%	13.85%	4,046
2022	33.97%	51.17%	14.86%	3,993
2023	33.55%	53.10%	13.35%	4,123
2024	29.65%	58.28%	12.06%	4,422
2025	31.57%	57.54%	10.88%	4,427

Elaboración propia.

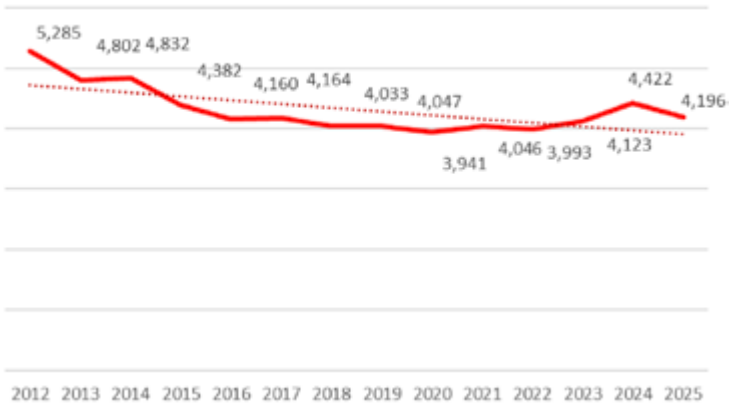
Gráfico 5. Participación de mercado e índice IHH estimados para APM, DPW y Paita. 2012-junio 2025



Elaboración propia.

El mercado analizado se caracteriza por estar compuesto principalmente por tres agentes que han mantenido una distribución desigual a lo largo del tiempo. Al respecto, en las participaciones del mercado desde 2012, prevalecen DPW, con aproximadamente el 60% del mercado; APM, con el 30%; y Paita, con el 10%. Con esto, el IHH alcanza niveles que reflejan esta alta concentración. No obstante, se observa que tras el grado de competencia (IHH), se estabiliza una tendencia decreciente. Con el ingreso de una megaestructura como el Puerto de Chancay, se espera que esta tendencia retome un rumbo negativo de ahora en adelante.

Gráfico 6. IHH mercado bajo análisis, 2012-junio 2025



Elaboración propia.

4.4.4 Resultados de la proyección de la competencia

Teniendo en cuenta los escenarios de migración definidos mediante el parámetro, en el siguiente cuadro se presenta la evolución proyectada de las participaciones de mercado y del Índice Herfindahl–Hirschman (IHH) para el mercado de contenedores. Hasta 2025, en ausencia de la entrada del Puerto de Chancay, el mercado se caracteriza por altos niveles de concentración, con valores del IHH persistentemente superiores a 4,000 puntos, lo que lo ubica claramente en la categoría de mercado altamente concentrado.

Cuadro 27. Participación de mercado e índice IHH estimados para APM, DPW, Paita y TPMCH, 2012-2029

Año	APM (est.)	DPW (est.)	Paita (est.)	TPMCH (est.)	IHH_final
2012	22%	69%	10%	0%	5,285
2013	28%	63%	9%	0%	4,802
2014	26%	64%	10%	0%	4,832
2015	32%	57%	11%	0%	4,382
2016	39%	50%	11%	0%	4,160
2017	38%	51%	11%	0%	4,164
2018	39%	49%	13%	0%	4,033
2019	35%	51%	14%	0%	4,047
2020	35%	50%	15%	0%	3,941
2021	35%	52%	14%	0%	4,046
2022	34%	51%	15%	0%	3,993
2023	34%	53%	13%	0%	4,123
2024	30%	58%	12%	0%	4,422
2025	31%	55%	14%	0%	4,196
2026	29%	56%	8%	7%	4,129
2027	28%	51%	7%	14%	3,601
2028	27%	45%	7%	21%	3,227
2029	26%	38%	7%	29%	3,033

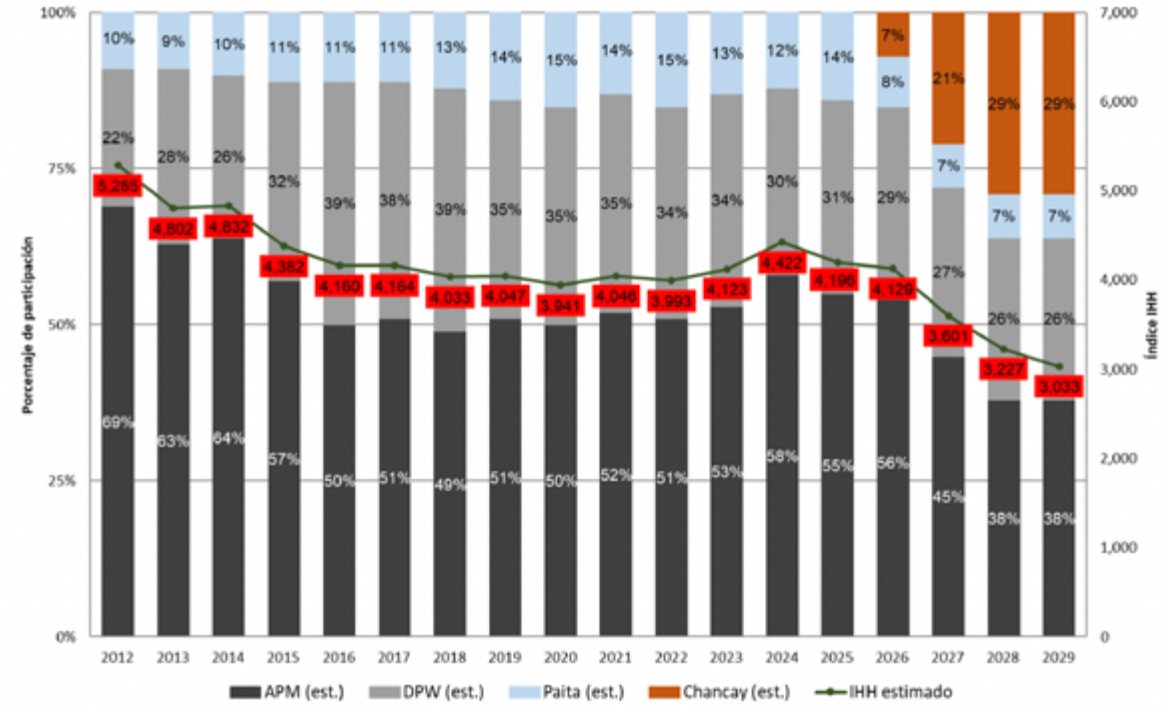
Elaboración propia.

A partir de 2026, con el ingreso gradual del Puerto de Chancay y una absorción parcial del tráfico de la Ocean Alliance desde DPW ( ) el IHH comienza a reducirse de manera sostenida. En 2026, el índice disminuye a 4,129 puntos, lo que refleja una caída inicial moderada en la concentración. En ese ejercicio, el efecto se intensifica en los años siguientes conforme aumenta el valor de : en 2027 ( ) el IHH se reduce a 3,601 puntos, y en 2028 () cae a 3,227 puntos.

Finalmente, en 2029, cuando el Puerto de Chancay absorbe la totalidad del tráfico de la Ocean Alliance originalmente movilizado por DPW, el IHH alcanza un valor de 3,033 puntos. En términos acumulados, ello representa una reducción de aproximadamente 1,163 puntos respecto a 2025 (–27.7 %), lo que constituye una disminución sustantiva del nivel de concentración del mercado.

No obstante, aun con esta reducción, el mercado permanece dentro del rango de alta concentración según los umbrales internacionales, si bien presenta una estructura significativamente menos concentrada que en el escenario sin la entrada del Puerto de Chancay.

Gráfico 7. Participación de mercado e Índice IHH estimados para APM, DPW, Paita y TPMCH, 2012-2029



Elaboración propia.

5. Conclusiones y recomendaciones

El caso del Puerto de Chancay ejemplifica un proceso de ajuste institucional posterior, en el cual una decisión administrativa adoptada en un marco normativo incompleto genera controversias regulatorias. Estas disputas desencadenan primero la activación de mecanismos de control de legalidad y competencia, y después una reforma legislativa para cerrar las brechas normativas identificadas. Sin embargo, el litigio aún está en curso, ya que COSCO SPC niega la autoridad del OSITRAN para supervisar y fiscalizar sus servicios.

Por otro lado, para realizar un análisis de competencia, es fundamental definir el mercado geográfico relevante. En este informe, se identifica la red de terminales de contenedores en la costa central peruana, que incluye el nuevo Puerto de Chancay, así como el Muelle Sur y el Muelle Norte del Callao. Esta definición refleja la verdadera interdependencia entre estos puertos, ya que comparten el ámbito de abastecimiento, ofrecen servicios similares y ejercen presión competitiva mutua. Además, se alinea con las prácticas internacionales de considerar la competencia entre puertos, incluso cuando existen ciertas especializaciones de ruta.

Aunque la entrada en operación del TPMCH supone una nueva opción en el sistema portuario central, no debe esperarse una migración rápida y generalizada de las líneas navieras, salvo en casos en los que existan vínculos societarios o incentivos comerciales directos. Por lo tanto, no es técnicamente justificable asignarle al TPMCH un rol de dominio en sus etapas iniciales, pues su capacidad para atraer demanda está limitada por fricciones estructurales del mercado y por decisiones logísticas complejas de los usuarios.

La evaluación de las condiciones de competencia indica que el mercado de servicios portuarios de contenedores en la costa central del Perú es efectivamente competitivo. La entrada del TPMCH no ha provocado concentración en el mercado, sino que ha añadido un nuevo actor con tarifas más bajas, infraestructura de alta calidad y capacidad para operar rutas críticas con mayor eficiencia. La presencia de operadores ya establecidos en el Callao, la opción de reemplazo, y las políticas de precios de COSCO SPC sugieren que no existen restricciones estructurales ni conductuales que requieran medidas regulatorias inmediatas.

Además, se anticipa que el TPMCH alcance, a mediano plazo, una productividad igual o superior a la de los puertos existentes, gracias a sus innovaciones tecnológicas y su infraestructura especializada. Por otro lado, la evidencia indica que los terminales del Callao son más eficientes que la mayoría de los terminales en la región, lo que podría permitir que el país aumente su participación en el mercado de transbordo en el futuro.

La entrada del TPMCH no ha provocado concentración en el mercado, sino que ha añadido un nuevo actor con tarifas más bajas, infraestructura de alta calidad y capacidad para operar rutas críticas con mayor eficiencia.

Asimismo, se llevó a cabo una simulación para evaluar el nivel de competencia mediante el IHH, basada en estimaciones econométricas de series temporales de las participaciones futuras de los principales actores del mercado (APM, DPW y Paita) tras la llegada del Puerto de Chancay. Como hipótesis principal, se supone que la entrada en el Puerto de Chancay estará relacionada con la sustitución prevista de los servicios del Terminal de Contenedores Zona Sur-Callao, gestionado por DPW, por parte de la Alianza Comercial Ocean Alliance[20].

Se concluye que, desde 2026, con la entrada gradual del puerto de Chancay y la absorción parcial del tráfico de la Ocean Alliance desde DPW, el IHH empieza a disminuir de manera constante. En 2026, el IHH se reduce a 4,129 puntos, lo que evidencia una caída moderada de la concentración. Posteriormente, el efecto se acentúa en los siguientes años: en 2027, el IHH se reduce a 3,601 puntos y en 2028, a 3,227 puntos. Luego, en 2029, cuando Chancay absorbe la totalidad del tráfico de la Ocean Alliance originalmente movilizado por DPW, el IHH alcanza un valor de 3,033 puntos. En términos acumulados, esto representa una reducción de aproximadamente 1,163 puntos respecto de 2025 (–27.7%), lo que constituye una disminución sustantiva en el nivel de concentración del mercado.

No obstante, aun con esta reducción, el mercado permanece dentro del rango de alta concentración según los umbrales internacionales, pero con una estructura significativamente menos concentrada que en el escenario sin la entrada del Puerto de Chancay.

Finalmente, el análisis de las tarifas ofrecidas refuerza la conclusión de que existe una rivalidad interportuaria real y observable. Además, cuestiona la necesidad de aplicar una regulación tarifaria ex ante a mediano plazo, ya que no se verifican condiciones de precios abusivas ni indicios de conducta unilateral.

Algunas recomendaciones que se derivan del informe son las siguientes:

» Claridad institucional y cierre del conflicto competencial

El litigio entre COSCO SPC y el OSITRAN es el principal riesgo sistémico actual. Más que la concentración en sí misma, la incertidumbre regulatoria es lo que puede distorsionar los incentivos a la inversión. Así, sin claridad institucional, cualquier esquema —liberalizado o regulado— pierde credibilidad.

» Mantener regulación ex post con monitoreo estructurado

Las cifras muestran una reducción acumulada del IHH, aunque el mercado sigue altamente concentrado. Ello sugiere que no hay una desconcentración total, pero sí existe una presión competitiva efectiva. En este contexto, se recomienda una supervisión económica (sin control tarifario directo) que incluya reportes trimestrales obligatorios de tarifas efectivas promedio, monitoreo de descuentos y contratos con alianzas navieras, e indicadores de capacidad, utilización y tiempos de atención.

20 Que incluye los servicios de COSCO Shipping.

» Evaluación dinámica del mercado relevante

Si bien la evidencia muestra que el ingreso del Puerto de Chancay reduce la concentración al absorber parte del tráfico que antes atendía DP World en el Puerto del Callao, ello sugiere que el mercado relevante no se define a nivel de un "terminal individual", sino (al menos) como un mercado interportuario regional (Callao–Chancay). Se recomienda continuar con el monitoreo sistemático y la recopilación de información. En particular, para los próximos años, convendría evaluar nuevamente las condiciones de competencia bajo una delimitación geográfica más amplia, que podría extenderse a un ámbito regional mayor (por ejemplo, incluyendo puertos en Chile o Panamá). En este contexto, se propone recalcular el IHH incorporando escenarios de desvío regional de carga, estimar las elasticidades de sustitución efectivas desde la perspectiva de las navieras, e incorporar indicadores de contestabilidad que permitan evaluar la presión competitiva potencial.

Referencias

Aguirre, J., Defilippi, E., & Castro, J. F. (2020). *Estudio sobre la medición del grado de competencia inter-terminal de los servicios estándar a la nave y a la carga de contenedores brindados en el Terminal Portuario del Callao y terminales cercanos* [Documento en preparación]. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público.

Arauco, F., & Ramos, N. (2025). *El nuevo Puerto de Chancay: ¿Motivo para desregular el sector portuario en el Perú?* [Informe final, seminario de investigación económica]. Universidad del Pacífico.

Autoridad Portuaria Nacional. (2025). *Estadísticas APN 2025: Compendio por meses*. https://www.gob.pe/institucion/apn/informes-publicaciones/6573479-estadisticas-apn-2025-compendio-por-meses

Conselho Administrativo de Defesa Econômica. (2017). *Mercado de serviços portuários*. https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-servicos-portuarios-2017.pdf

Comisión Europea. (2013). *Los puertos marítimos de Europa en el horizonte de 2030: Retos futuros*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/memo_13_448

Conrath, C. (1995). *Practical handbook of antimonopoly law enforcement for an economy in transition*. World Bank.

Evergreen Line, & Ocean Alliance. (2025, 21 de enero). *Ocean Alliance day 9 product* [Informe].

Figari, H., Gómez, H., & Zúñiga, M. (2005). Hacia una metodología para la definición del mercado relevante y la determinación de la existencia de posición de dominio. *Revista de Competencia y Propiedad Intelectual, 1*(1), 152–187. http://revistas.indecopi.gob.pe/index.php/rcpi/issue/view/7

Freshfruit. (2024). *Freshfruit report 2024*. https://freshfruit.pe/

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2025). *Informe técnico N.° 000015-2025-DLC/INDECOPI*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). *Evolución de las exportaciones e importaciones* [Informe técnico]. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5854061/5189683-evolucion-de-las-exportaciones-e-importaciones-diciembre-2023.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). *Demografía empresarial en el Perú*. https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-demografia-empresarial-4t24.pdf

Infobae. (2024, 24 de noviembre). *Puerto de Chancay: Cosco libera precios 10 % por debajo del Callao y operadores esperan una "guerra comercial" entre China y EE. UU.* https://www.infobae.com/peru/2024/11/24/chancay-cosco-libera-precios-10-menores-al-callao-y-podria-desatar-una-guerra-comercial-entre-eeuu-y-china-segun-operadores/

Jackson, K., Li, J., & Masino, S. (2025). COSCO and the privatisation of Piraeus port: A tale of three piers. *European Journal of Industrial Relations*. https://doi.org/10.1177/09596801241292044

Li Ning. (2014). Puertos. En *La regulación de la industria de transporte público en el Perú*.

LinerLytica. (2025, 13 de enero). *Container market barometer 2025 week 02* [Informe].

Lirn, T.-C., Thanopoulou, H., Beynon, M. J., & Beresford, A. K. C. (2004). An application of AHP on transshipment port selection: A global perspective. *Maritime Economics & Logistics, 6*(1), 70–91. https://doi.org/10.1057/palgrave.mel.9100093

Macroconsult. (2023). *Impacto económico de las concesiones portuarias en el Perú*. Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional.

Macroconsult. (2024). *El puerto de Chancay, la logística portuaria en el Perú*. https://sim.macroconsult.pe/desarrollo-de-vias-es-clave-para-aprovechar-potencial-de-puerto-de-chancay/

Mija Samanez, K. D. (2023, 15 de junio). *Puerto de Chancay-Perú: El megapuerto estratégico que conectará Asia con Latinoamérica*. Marine and Naval Engineering. https://marineandnavalengineering.com/megapuerto-puerto-chancay/3822/

Municipalidad Distrital de Chancay. (2023). *Presupuesto institucional de apertura: Año fiscal 2024*. https://www.gob.pe/institucion/munichancay-lima/informes-publicaciones/5125144-presupuesto-institucional-de-apertura-ano-fiscal-2024

Observatorio de Chancay. (2026). *El Puerto de Chancay en su primer año: Conectado al mar, ¿de espaldas a la ciudad?* (Reporte N.° 3). Universidad del Pacífico. https://cechap.up.edu.pe/wp-content/uploads/InformeChancay-3.pdf

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. (2023). *Posición del OSITRAN sobre la modificación de la Ley del Sistema Portuario Nacional*. https://www.gob.pe/institucion/ositran/noticias/936730-posicion-del-ositran-sobre-la-modificacion-de-la-ley-del-sistema-portuario-nacional

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. (2024). *Informe conjunto N.° 00172-2024-IC-OSITRAN*. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2024/11/informe-conjunto-172-2024-ic-ositran.pdf

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. (2025). *Boletín estadístico del OSITRAN, octubre 2025*. https://www.gob.pe/institucion/ositran/informes-publicaciones/7355521-boletin-estadistico-del-ositran-octubre-2025

Pérez Reyes, R. (2025, 17 de mayo). *Ministro Pérez Reyes: Puerto de Chancay se encuentra en su etapa final de construcción*. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/1048813-ministro-perez-reyes-puerto-de-chancay-se-encuentra-en-su-etapa-final-de-construccion

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2023). *Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística de Transporte al 2032 (PNSILT)*. https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/4221549-plan-nacional-de-servicios-e-infraestructura-logistica-de-transporte-al-2032

Ramos, M. (2025). *¿Competencia ignorada? Una revisión al informe del Indecopi sobre el Puerto de Chancay.* CentroCompetencia. https://centrocompetencia.com/competencia-ignorada-informe-indecopi-puerto-chancay/

Trujillo, L., & Nombela, G. (2003). Puertos. En A. Estache & G. de Rus (Eds.), *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: Una guía para reguladores*. Banco Mundial; Alfaomega.

Urbanismo y Economía. (2024). *Chancay: La oportunidad de hacer las cosas bien*. https://urbanismoyeconomia.com/

World Bank. (2025). *The container port performance index 2020 to 2024: Trends and lessons learned*. http://hdl.handle.net/10986/43744

Anexo 1

Cuadro A1. Selección y priorización de segmentos productivos y logísticos

Etapa del análisis	Universo/resultado	Criterios aplicados
Selección inicial	85 segmentos productivos representativos	Volumen y valor de exportaciones e importaciones; nivel de producción; contribución al VAB manufacturero
Priorización logística	52 cadenas logísticas priorizadas	Relevancia en transporte; pertenencia a cadena de valor; prioridad del sector productivo; importancia del valor agregado
Síntesis territorial	14 ámbitos logísticos del Perú	Integración territorial y funcional de las cadenas logísticas

Cuadro A2. Macroámbitos logísticos del PNSILT vinculados al Puerto de Chancay

Macroámbito logístico	Ciudades principales	Función logística	Rol del Puerto de Chancay
Norte	Piura, Chiclayo, Trujillo, Tarapoto	Consolidación de carga regional y cabotaje	Nodo receptor del cabotaje Paita–Salaverry–Chancay
Lima–Callao	Lima, Chancay, Huaraz, La Oroya, Pisco, Ica	Descongestión y descentralización del nodo Callao	Nodo estratégico complementario condicionado a conexión con Callao
Sur	Arequipa, Puno, Cusco, Puerto Maldonado	Articulación logística sur y conexión internacional	Nodo de consolidación vía cabotaje Matarani–Chancay

Cuadro A3. Infraestructura y proyectos complementarios asociados al Macro Ámbito Lima–Callao

Tipo de proyecto	Proyecto	Objetivo logístico
Ferroviario	Tren de cercanías Lima–Barranca	Integración norte–Lima
Ferroviario	Tren de cercanías Lima–Ica	Integración sur–Lima
Ferroviario de carga	Cajamarquilla–Chancay	Acceso directo a centros productivos y logísticos
Portuario	Conexión Chancay–Callao	Complementariedad portuaria y descongestión

Cuadro A4. Corredores logísticos del PNSILT relevantes para el Puerto de Chancay

Corredor logístico	Estado	Eje principal	Modos de transporte	Rol del Puerto de Chancay
N° 01 Eje Estructurante Norte	Consolidado	Panamericana Norte (PE-1N)	Carretero, marítimo, aéreo	Nodo multimodal clave (ramal Dv. Puerto de Chancay)
N° 03 Corredor Central	Consolidado	Carretera Central y Ferrocarril Central	Carretero, ferroviario	Acceso al centro del país (condicionado a conexión con Callao)
N° 02 Eje Estructurante Sur	Consolidado	Red sur costera	Carretero, marítimo, aéreo	Nodo articulador de flujos del sur
N° 04 Piura–Tumbes–Frontera Ecuador	En consolidación	Red norte fronteriza	Carretero, marítimo, fluvial, aéreo	Nodo estratégico para comercio internacional

Cuadro A5. Sectores productivos vinculados a los corredores asociados al Puerto de Chancay

Sector productivo	Corredor N° 01	Corredor N° 03	Observaciones
Agricultura	✓ (casi todas las cadenas)	✓ (excepto productos específicos)	Alta dependencia logística
Industria alimentaria	✓	✓	Cobertura total de cadenas
Industria química	✓	✓	Alto valor agregado
Industria metalúrgica	✓	✓	Vinculación con centro y norte
Industria petroquímica	✓	✓	Relevancia estratégica
Industria del papel	✓	✓	Integración logística completa
Industria de la moda	✓	✓	Dependiente de eficiencia logística

Anexo 2

Cuadro A6. Coeficientes - Estimación de la participación de contenedores APM – Ecuación 1

	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
	-.01	.003	-3.81	.003	-.016	-.004	***
	.175	.029	6.00	0	.11	.239	***
Constant	.271	.012	22.34	0	.244	.297	***

Mean dependent var	0.326	SD dependent var	0.050
R-squared	0.801	Number of obs	14
F-test	22.095	Prob > F	0.000
Akaike crit. (AIC)	-61.811	Bayesian crit. (BIC)	-59.894

*** p<.01, ** p<.05, * p<.1

Cuadro A7. Coeficientes - Estimación del logaritmo del total TEU movilizados en Paita – Ecuación 2

	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
	.928	.103	8.98	0	.7	1.155	***
Constant	.968	1.276	0.76	.464	-1.84	3.777	

Mean dependent var	12.427	SD dependent var	0.304
R-squared	0.880	Number of obs	13
F-test	80.698	Prob > F	0.000
Akaike crit. (AIC)	-18.708	Bayesian crit. (BIC)	-17.578

*** p<.01, ** p<.05, * p<.1

Cuadro A8. Coeficientes - Estimación del logaritmo del total TEU movilizados en TPC – Ecuación 3

	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
	.044	.005	8.74	0	.033	.055	***
	-.006	.004	-1.67	.124	-.014	.002	
Constant	14.069	.025	553.61	0	14.013	14.125	***

Mean dependent var	14.373	SD dependent var	0.158
R-squared	0.961	Number of obs	14
F-test	135.237	Prob > F	0.000
Akaike crit. (AIC)	-52.430	Bayesian crit. (BIC)	-50.513

*** $p<.01$, ** $p<.05$, * $p<.1$



GORDON AND BETTY MOORE FOUNDATION

Extractives @ Clark
The Center for the Study of Natural Resources Extraction and Society at Clark University

DAR
DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE CHINA Y ASIA-PACÍFICO

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO