

# Informe de Impacto Regulatorio Evaluación Prel



Tipo de Normativa: Proyecto de ley

**Materia: Indicaciones al PdL que modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante y la Ley de Navegación, para fomentar la competencia en el mercado del cabotaje marítimo**

Ministerio que lidera: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

Ministerios que firman: Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Fecha Informe: 1/19/2026 11:34:40 AM

## Evaluación Preliminar

### I. Propuesta

#### Descripción

Las indicaciones que se presentan se hacen cargo de algunos riesgos en materia de protección de empleo que se discutieron durante la tramitación del proyecto actual, el cual proponía una apertura total del cabotaje y la eliminación de barreras administrativas para la constitución de navieras en Chile. Estos riesgos se reducen pues las indicaciones proponen una apertura parcial del cabotaje, cambiar la definición de cabotaje para permitir el reposicionamiento de carga no nacionalizada (aprovechando capacidad ociosa de las naves) y flexibilizar los mecanismos de excepción. Por otro lado, se mantiene la principal ganancia del proyecto en trámite: posibilitar la constitución de navieras chilenas. Lo anterior, fomentará la marina mercante nacional, ya que las naves y su tripulación serán chilenos y deberán cumplir con la normativa laboral y tributaria nacional. Esto permitirá mejorar las condiciones competitivas del mercado del cabotaje y reducir los precios de los fletes.

#### Cambios normativos

Cambios Normativos: Modifica normativa existente,<sup>2</sup>

Rango de la Regulación: No matiene registro.

### II. Descripción General

#### Problema identificado

Si bien el proyecto fue aprobado por unanimidad en la Comisión (votación en general), durante la tramitación legislativa se levantaron consideraciones respecto de los siguientes temas.

- Condiciones laborales y protección del empleo: se señaló que la apertura total del cabotaje daría espacio a que naves de banderas de conveniencia puedan operar con peores condiciones laborales que las naves chilenas. Con respecto a permitir un 15% de trabajadores extranjeros, dicho porcentaje se refiere al empleador (y no a la nave), permitiendo la eventual operación de naves con mayor cantidad de tripulantes extranjeros, en la medida que el total de los trabajadores de la empresa cumpla el porcentaje.

- Seguridad nacional y reserva naval: el proyecto en trámite establecía que las naves extranjeras que operen permanentemente en territorio nacional forman parte de la Reserva Naval de la República, y se incorporarían al servicio activo en caso de guerra. Lo anterior generó preocupación por posibles riesgos de seguridad nacional y soberanía, ya que la autoridad marítima carece de facultades respecto de naves y dotaciones extranjeras las que se rigen por normas internacionales de navegación.

#### Objetivos esperados

Si bien el objetivo principal del proyecto propuesto sigue siendo inyectar competencia en el mercado del cabotaje, mejorar la eficiencia de los procesos logísticos y disminuir los precios finales a los que acceden los consumidores de los bienes

transportados, el objetivo de las indicaciones es hacerse cargo de las preocupaciones en materia laboral y de seguridad nacional. De esta manera, se espera aumentar la competencia, sin perjudicar las condiciones laborales de los trabajadores del sector.

### Alternativas consideradas

Debido a las consideraciones de empleo y seguridad nacional, la alternativa de no presentar indicaciones al proyecto en trámite se descartó. Sin embargo, la alta concentración en el mercado del cabotaje está provocando un aumento en los precios de los bienes finales, lo que es una preocupación prioritaria para el Ministerio de Economía. Por esta razón, también se desechó la idea de retirar el proyecto en trámite debido a la necesidad de perfeccionar el marco normativo para avanzar hacia un mercado más competitivo y eficiente.

### Justificación de la propuesta

Si bien las indicaciones tienen un costo de eficiencia en comparación al escenario de apertura total que plantea el proyecto en trámite, este costo es menor si se considera la oposición que levanta este proyecto en materia laboral y de seguridad nacional. En particular, es importante recordar la experiencia del proyecto de ley del 2012 (Boletín 8330-15) que permitía que naves extranjeras realizaran el servicio de cabotaje, el cual nunca avanzó del primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados debido a estos desacuerdos. De esta manera, si bien las indicaciones vuelven al proyecto un poco menos ambicioso, al proteger los derechos de los trabajadores del mar y la soberanía nacional, puede ser aprobado con mayor celeridad, lo es un beneficio pues los ahorros para el país se comenzarían a materializar antes.

### Descripción del contenido de la propuesta

Con las indicaciones, el proyecto de ley modificaría: DL 3.059 de 1979 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones: modificación al artículo 3°, 4°, 5° y 6°; y DL 2.222 de 1978 del Ministerio de Defensa Nacional: modificación al inciso segundo del artículo 11.

Se elimina el inciso segundo del Art. 5 del DL 3.049. Este inciso exime a las navieras de las normas de libre competencia.

### Entrada en Vigencia

Noviembre 2025

### III. Agentes o grupos impactados directamente por la propuesta

Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Empresas	Sí	Sí
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	Sí
Instituciones del Sector Público	No	Sí
Personas naturales	No	No
Personas consumidoras	No	Sí
Trabajadores y trabajadoras	No	Sí
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Personas migrantes	No	No
Pueblos originarios	No	No

### Detalle de la distribución del impacto

Costos:

•Empresas: en términos de costos, el PdL con indicaciones aumentaría la competencia para las firmas nacionales que realizan cabotaje. Esto tendría un efecto negativo sobre los precios que cobran los incumbentes (caerían los fletes) y positivo

sobre la cantidad demandada. Según estadísticas de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Directemar), actualmente hay 2 empresas que representan más del 96% del mercado de movimiento de grandes volúmenes de carga a granel líquido y sólido. Asimismo, podría haber un efecto negativo sobre la demanda de servicios de transporte terrestre, pues el transporte marítimo podría sustituirlo en algunos casos, impactando negativamente a las empresas incumbentes del mercado del transporte terrestre. Sin embargo, estos dos efectos mencionados son menores con respecto al proyecto de ley en trámite que, al plantear una apertura total, tenía un impacto mayor en precios.

#### Beneficios:

- Consumidores: dado que la flexibilización del cabotaje produciría una reducción de costos de transporte a las empresas, parte de estos ahorros pasarían a los consumidores de los bienes que utilizan la carga marítima como medio de transporte y, en consecuencia, se pagarían menores precios. Sin embargo, dado que las indicaciones retroceden en la apertura total del cabotaje, la disminución de precios podría ser relativamente menor.
- Empresas: las empresas que demandan servicios de cabotaje, productores, pymes o dueños de la carga, se verían beneficiadas porque disminuirá el valor de los fletes producto de la reducción en costos asociados al transporte por mayor competencia y eficiencia logística. Según estimaciones del Ministerio de Economía, los beneficios anuales para los usuarios que atraería una propuesta como la presentada, podrían rondar los 186 millones de dólares. Por otro lado, la creación de un nuevo waiver anual para casos donde no existan servicios regulares de cabotaje prestados por naves chilenas beneficiará especialmente a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO). Por último, al cambiarse la definición de cabotaje, el impacto no será solamente para el mercado nacional sino también implicará diversas facilidades para las naves de comercio exterior.
- Sector público: alzas en el movimiento de carga por transporte marítimo tendrían efectos positivos sobre las arcas fiscales mediante dos canales. Primero, un aumento del volumen de uso del cabotaje traería consigo un aumento de la actividad económica y, por lo tanto, mayores ingresos fiscales debido a más tributación. Segundo, al utilizarse en mayor medida el transporte marítimo en lugar del terrestre, caerían de manera importante los subsidios a los combustibles fósiles que el Estado entrega. En específico, caerían significativamente los desembolsos fiscales asociados al 80% de reintegración asociado al diésel, que es principalmente utilizado por los medios de transporte terrestre. Agostini menciona que estos reintegros alcanzan los US\$ 1.800 MM, por lo que podría producirse un ahorro significativo para el fisco.
- Mayor empleo en el mercado del cabotaje: con la eliminación de barreras de entrada a navieras extranjeras a este mercado, se espera un aumento en la competencia del sector, lo que conlleva un mayor movimiento de carga y un aumento en la creación de empleo. Asimismo, se protege la marina mercante nacional porque se mantiene la redacción actual del artículo 14 de la Ley de Navegación.
- Debido a que existen externalidades negativas en la industria del transporte terrestre que no se encuentran tarifadas adecuadamente (contaminación por diésel, deterioro de caminos, congestión vehicular, accidentes del tránsito), la apertura del cabotaje marítimo generaría ganancias sociales y de eficiencia adicionales, difíciles de cuantificar, pero existentes.

#### Aplicación diferenciada a Mipymes

No

#### Impacto en género

Neutro

#### Detalle de impacto en género

Las indicaciones a este proyecto de ley no se hacen cargo de las brechas de género que existen actualmente en la industria, la cual está mayormente dominada por hombres. Sin perjuicio de lo anterior, se puede hacer bajadas reglamentarias u de otro tipo para hacerse cargo progresivamente de este problema.

#### IV. Costos Esperados

Tipos de Costos	Seleccionado	Nivel
Costos financieros directos	No	No ingresado
Costos de cumplimiento	No	No ingresado

Costos indirectos	No	No ingresado
-------------------	----	--------------

## V. Impacto Neto

### Distribución de los efectos esperados

#### Región:

No tiene impacto específico por región.

#### Sector Económico:

Transporte, almacenamiento y comunicaciones.

#### Grupo Etario:

No tiene un impacto específico por grupo etario.

### Magnitud y ámbito del impacto esperado

La propuesta tiene un alto impacto esperado en los siguientes ámbitos: Libre competencia; Comercio exterior; Desarrollo regional y descentralización; Desarrollo productivo; Desarrollo logístico;

Asimismo, se espera que impacte en menor medida los siguientes ámbitos: Presupuesto público; Empleo; Medioambiente, sustentabilidad y biodiversidad; Defensa y seguridad nacional;

## Informe Impacto Regulatorio Estándar

### I. Problema Identificado

#### Diagnóstico

Diversos estudios han comprobado que el mercado de cabotaje es un mercado altamente concentrado, lo cual se mide a través del Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI). La Fiscalía Nacional Económica (FNE) cataloga que un mercado está altamente concentrado cuando el índice HHI supera los 2.500 y en este caso el HHI es de 5.087 en graneles líquidos y 7.110 en graneles sólidos. Para ilustrar este problema, sólo 2 empresas participan en el mercado de líquidos: la Naviera Ultrana Ltd. (Ultrana) tiene el 57% del mercado y la Compañía Marítima Chilena S.A. (CMC) tiene el 43%. Sólo 3 empresas participan en el mercado de sólidos: Ultrana con el 83% del mercado, Empremar S.A. con el 15% y finalmente CMC con el 2%.

Debido a las barreras de entrada en este mercado, se ha inhibido la competencia y se ha obligado a otros sectores productivos del país a soportar procesos logísticos ineficientes y a los consumidores finales pagar mayores precios. Existen varios ejemplos de estas ineficiencias. Un caso es que, ante cierre de puertos (lo que sucede frecuentemente), las naves dejan su carga en el Puerto de Callao en vez de otro puerto chileno cercano. Otro ejemplo es el caso de la carga en tránsito boliviana que se embarca en el puerto de Arica. En la actualidad, ésta viaja hasta el puerto de Callao para luego bajar hacia los puertos de la Macro Zona Centro de Chile. Con respecto a las altas tarifas, el precio de un servicio de transporte entre Valparaíso y Callao es un 33% menor que entre Valparaíso y Antofagasta. Puesto que la distancia entre Valparaíso y Callao excede con creces la de Valparaíso y Antofagasta, al corregir por distancia podemos observar que el precio internacional es un 69% menor.

#### Iniciativas anteriores

Una experiencia semejante tiene que ver con la reserva de cabotaje aéreo, similar a la reserva de cabotaje marítimo. Al autorizar la operación de concentración entre LAN y TAM, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) impuso como medida de mitigación, la obligación de manifestar a las autoridades su acuerdo con la apertura unilateral de cielos para cabotaje en Chile. Esto muestra que el TDLC ha estimado que la reserva de cabotaje aéreo tiene un efecto restrictivo de la competencia. Adicionalmente, el año 2012, el MTT emitió la Resolución Exenta N°63, que estableció que la Junta Aeronáutica Civil (JAC) no aplicaría la exigencia de reciprocidad contenida en la Ley de Aviación Comercial. Con estos dos hechos se flexibilizaron las restricciones del mercado del transporte aéreo de pasajeros, lo que ha aumentado la competencia y permitido el ingreso de diversas empresas extranjeras low cost en beneficio de los pasajeros.

Con respecto al mercado del transporte marítimo, considerando el mismo diagnóstico que acá se ha presentado, el Ejecutivo presentó al Congreso el año 2012 un proyecto de ley (Boletín N° 8330-15) similar al del 2021, que planteaba la apertura del cabotaje para determinadas naves extranjeras. Tal como se mencionó, dicho proyecto nunca avanzó del primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

El año 2014 se ingresó por moción parlamentaria otro proyecto de ley (Boletín 9656-15) que buscaba abrir el cabotaje de pasajeros para naves cuya capacidad fuera igual o superior a 400 pasajeros. Dicho proyecto fue aprobado el año 2019, modificando el artículo 3 de la LFMM. Ésta fue la última modificación que se hizo a esta ley.

#### Justificación de la intervención

La reserva de cabotaje impide aprovechar las oportunidades de eficiencia derivadas del hecho que la mayor parte del comercio exterior chileno es transportado por naves extranjeras que recalcan en más de un puerto nacional. Esto, pues aun cuando la ubicación relativa de Chile en la costa oeste de Sudamérica resulta en que buena parte de las naves de comercio exterior recalcan en puertos chilenos con capacidad ociosa en sus bodegas y cubiertas, dichas naves se ven imposibilitadas de transportar carga entre puertos chilenos (a excepción de embarques menores elegibles para el mecanismo de waiver). Esto afecta tanto a carga que se origina dentro del país, como a carga de comercio internacional que se quisiera transferir entre dos puertos chilenos. En un escenario competitivo, las empresas navieras debieran ser capaces de generar una optimización logística de forma tal que puedan comenzar a ofrecer servicios regulares entre puertos chilenos, con tarifas

menores asociadas a su bajo costo marginal y generar así ganancias de eficiencia para los usuarios locales.

La flexibilización de la reserva de carga permitiría el ingreso al mercado de servicios navieros con buques de menores costos, operados tanto por empresas chilenas como extranjeras, creándose con ello condiciones para que los dueños de la carga accedan a tarifas más competitivas que las actuales.

## **II. Objetivos esperados**

### **Elección de objetivos**

Tal como se mencionó en la Evaluación Preliminar, los objetivos del proyecto de ley con indicaciones serían los siguientes:

1. Menores tarifas por mayor número de oferentes (fomentar competencia).
2. Aprovechar ganancias logísticas derivadas de la capacidad ociosa de naves de comercio exterior.
3. Mayor uso del mar como vía de transporte.
4. Proteger el empleo en la industria del cabotaje marítimo.
5. Hacerse cargo de las consideraciones de seguridad nacional.

### **Priorización**

En este caso, no es posible priorizar un objetivo sobre los demás porque se alcanzarían de manera simultánea.

## **III. Participación**

### **Consulta actores interesados**

Para el diseño de estas indicaciones, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Transportes sostuvieron reuniones con los diferentes sindicatos de marina mercante del país, con académicos expertos en el tema (Claudio Agostini e Ignacio Briones), con la Asociación Nacional de Armadores (ANA) y la Asociación Nacional de Armadores del Sur Austral de Chile (ARMASUR), con la Unión Portuaria, CODELCO y ENAP.

Es importante también considerar que la eliminación de las restricciones que afectan la libre competencia en el cabotaje es una recomendación importante del Informe del 2020 de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Investigadora de la Ley N°19.542 (ver [https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=52996&prmTipo=INFORME\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=52996&prmTipo=INFORME_COMISION)). También es una recomendación del Plan de Mejores Obras para Chile 2050 del Ministerio de Obras Públicas. Esto también había sido recomendado en instancias internacionales, como se describe en el siguiente campo, y por otros actores nacionales como la Comisión Nacional de Productividad, el 2016, y la Fiscalía Nacional Económica, institución que identificó el 2019 la reserva de cabotaje como el obstáculo normativo más relevante que limita la libre competencia.

### **Coordinación intragubernamental e internacional**

Estas indicaciones fueron trabajadas en coordinación con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el Ministerio de Hacienda, la Subsecretaría de Defensa, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar) y la Secretaría General de la Presidencia.

A nivel internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomendó la flexibilización de la reserva de cabotaje el año 2015 y 2016 (este último en el informe de la International Transportation Forum), definiendo la reserva como sorprendentemente restrictiva para un país que en otros ámbitos demuestra una gran apertura comercial.

## **IV. Alternativas consideradas**

### **Mejores prácticas internacionales**

Según Agostini, Briones y Mordoj (2018), salvo algunas excepciones, como Filipinas, China, Nueva Zelandia o Australia, la

reserva de cabotaje marítimo para naves extranjeras es una política regulatoria bastante generalizada en el mundo, incluyendo los países desarrollados y aquellos con mayor tradición de apertura comercial a servicios extranjeros. El caso de la Unión Europea no es distinto, pues dicha reserva se mantiene también para naves con bandera de países que no sean miembros de ese Tratado.

Sin embargo, crecientemente existen excepciones a lo anterior. Por ejemplo, algunos países en la Unión Europea que han avanzado en liberar completamente el cabotaje, como es el caso de Holanda, Dinamarca, Inglaterra, Irlanda y Bélgica.

De esta manera, desde una revisión del derecho comparado no es posible determinar qué política es la más adecuada, pues depende fuertemente de las condiciones particulares (económicas, regulatorias, políticas y geográficas) de cada mercado.

### **Alternativa escogida**

Dado el escenario chileno de altas tarifas, alta concentración de mercado, y unas condiciones geográficas que proveen a Chile de una carretera marítima natural que puede ser aprovechada a nivel nacional, e intentando preservar algunas consideraciones que surgieron en la discusión parlamentaria, se decidió presentar estas indicaciones que persiguen un modelo de apertura parcial del mercado del cabotaje (el proyecto en trámite permitía la apertura total).

## **V. Implementación y evaluación**

### **Detalle de la implementación de la nueva regulación**

Este proyecto contempla la modificación del DL 3.059 de 1979 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y del DL 2.222 de 1978 del Ministerio de Defensa Nacional, lo cual entraría en vigencia el primer día del mes siguiente de la publicación de la Ley en el Diario Oficial. También será necesario preparar las modificaciones necesarias al reglamento que permitan dar aplicación al permiso único de salida que quedaría planteado en el inciso cuarto del Artículo 3 del DL 3.059.

### **Riesgos previstos**

Dado que las indicaciones se hacen cargo de las consideraciones en materia laboral y de seguridad nacional, el proyecto no prevé complicaciones o riesgos en su implementación. El principal riesgo de este proyecto es su lenta tramitación en el Congreso, lo que postergaría sus beneficios para las chilenas y chilenos.

### **Evaluación de desempeño**

No se han considerado indicadores para evaluar el desempeño de esta propuesta en el futuro.

## **VI. Impacto de la propuesta**

### **Descripción y estimación de impactados por la regulación**

Según ya se comentó, los principales costos de esta propuesta serán para las empresas navieras que ahora concentran el mercado del cabotaje, las cuales son 5. En particular, sólo 2 empresas participan en el mercado de transporte de graneles líquidos: UltranaV tiene el 63% del mercado y CMC tiene el 37%. Sólo 3 empresas participan en el mercado de transporte de graneles sólidos: Aquí nuevamente el principal actor es UltranaV, con el 49% del mercado y luego le sigue Los Inmigrantes S.A. con el 44%. Tanto UltranaV como Los Inmigrantes son parte del mismo grupo económico, el cual concentra en total el 93% del mercado. Por último, se encuentra Empremar que tiene solo el 4% del mercado.

### **Tipos de costos**

Este proyecto tiene solamente costos indirectos, los cuales se estiman que son superados con creces por sus beneficios:

- Las navieras chilenas que realizan cabotaje marítimo y de carga podrían cobrar menores precios producto de la mayor competencia.
- Empresas de transporte terrestre podrían enfrentar una disminución de su demanda debido a una posible sustitución por transporte marítimo.

### **Tipos de beneficios**

Este proyecto tiene solamente beneficios indirectos, los cuales se distribuyen entre diferentes actores. A continuación se resume dado que ya fueron expuestos en la Evaluación Preliminar:

- Consumidores: disminuirían los precios para los consumidores de los bienes que utilizan la carga marítima como medio de transporte.
- Empresas: se verían beneficiadas las empresas que demandan servicios de cabotaje, productores o dueños de la carga.
- Sector público: mayor recaudación debido a un aumento del uso del cabotaje y disminución de los subsidios a los combustibles fósiles que el Estado entrega.
- Mayor empleo en el mercado del cabotaje por el mayor movimiento de carga.
- Externalidades sociales positivas por posible disminución del transporte de carga terrestre.

En un ejercicio por cuantificar este impacto, el Ministerio de Economía estimó que una apertura parcial del cabotaje (escenario que propone este proyecto con indicaciones) podría resultar en una disminución del 43% en el precio de los fletes de graneles líquidos (siendo ENAP y CODELCO, empresas públicas, los principales beneficiados). Con respecto a la carga general, las tarifas de transporte de contenedor podrían disminuir un 35%. En un escenario altamente conservador, esta disminución sería del 21% y 17%, respectivamente. En consecuencia, el beneficio para los consumidores de servicios de cabotaje en un escenario de apertura parcial estaría alrededor de los USD 186 millones, o de USD 90 millones en un escenario conservador.

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, por su parte, cuantificó los ahorros específicos que podrían implicar el proyecto, lo que corresponde a otra manera de cuantificar el efecto total. Estos ahorros se detallan a continuación:

- Con respecto al cambio en la definición de cabotaje, los beneficios solo por la eliminación de los costos de transbordo en Callao de la carga de comercio exterior con Bolivia se estiman en USD 20 millones anuales, en base a los volúmenes y valores actuales de trasbordos de carga chilena y boliviana con destino u origen a Chile.
- Existe actualmente carga que se transporta vía terrestre hacia Arica, Iquique o Antofagasta y que por sus características podría transportarse por vía marítima con la creación de una nueva excepción, que corresponde al waiver anual para casos donde no existan servicios regulares por navieras chilenas. El ahorro que generaría este nuevo permiso se estima entre USD 44 millones y USD 115,8 millones anuales.
- Con respecto a ENAP, que tiene contratos de transportes por USD 135 millones, si bajaran en un 20% las tarifas de los fletes de graneles esto implicaría USD\$ 27 millones de ahorro para la petrolera, lo que equivale al 19% de las utilidades de la empresa el año 2021.

Si sumamos el impacto de estos tres beneficios, según estos cálculos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el proyecto de ley implicaría ganancias de entre USD 91 millones y USD 163 millones anuales.