



REFORMA AL CABOTAJE MARÍTIMO: ¿MÁS COMPETENCIA O GATOPARDISMO REGULATORIO?

Claudio Agostini, Ronaldo Bruna y Benjamín Mordoj

Reforma al cabotaje marítimo: ¿más competencia o gatopardismo regulatorio?

Octubre 2025



Claudio Agostini

PhD en Economía de la Universidad de Michigan, Profesor Titular de la Facultad de Ingeniería y Ciencias de la Universidad Adolfo Ibáñez, y Consejero Económico del Centro de Competencia.



Ronaldo Bruna

M.A. en Economía de la Universidad de Georgetown (ILADES) y Profesor Asistente de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Andrés Bello.



Benjamín Mordoj

Abogado de la Universidad de Chile. Durante los años 2023 y 2024, es decir con posterioridad a sus trabajos académicos sobre liberalización del cabotaje marítimo en Chile, fue parte del equipo que representó a Mediterranean Shipping Company S.A. en el proceso Rol C N°498-2023 seguido ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en relación con una materia ajena al cabotaje marítimo. En consecuencia, ningún aspecto de esta opinión se relaciona, directa o indirectamente, con esa representación.

Resumen: La reciente reforma que modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante mantiene la reserva legal del cabotaje para naves de bandera chilena, introduciendo excepciones acotadas y de aplicación restringida. Si bien el objetivo declarado de esa enmienda legal es fomentar la competencia, el diseño normativo preserva un cierre regulatorio con entrada condicionada de armadores extranjeros (vía rutas de salida y figuras de autorización limitadas), exponiendo al mercado a una mayor complejidad administrativa y a una importante discrecionalidad regulatoria. La evidencia internacional sugiere que la liberalización del cabotaje reduce tarifas, eleva frecuencias y mejora la eficiencia logística; sin embargo, la reforma chilena avanza tímidamente hacia ese objetivo. En suma, el marco aprobado consolida un sistema de apertura limitada y subsidiaria que no garantiza competencia efectiva ni maximiza el bienestar del consumidor, sino que protege las rentas de quienes se benefician de esa falta de competencia.

ASPECTOS GENERALES

El pasado 6 de octubre, el Congreso Nacional aprobó el [proyecto de ley](#) 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”, reformándose, en lo que es relevante para este trabajo, el [Decreto Ley N°3.059, de 1979](#), que establece la Ley de Fomento a la Marina Mercante (LFMM), y en particular aquellas reglas que establecen la reserva de cabotaje marítimo a naves de bandera chilena.

En esencia, el cabotaje se define como el transporte marítimo, fluvial o lacustre de carga o pasajeros entre distintos puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Cabe destacar que, en materia de carga, tanto la versión previa a la reforma

como el nuevo texto que pasará a estar vigente, establecen que: “El cabotaje queda reservado a las naves chilenas, con las excepciones que señala esta ley” (artículo 3° de la LFMM). Es decir, tras la reciente reforma legislativa, la regla general a futuro seguirá siendo la reserva legal de cabotaje para naves de bandera chilena o reputadas como chilenas. En simple, con escasas excepciones, las navieras chilenas y los transportistas terrestres no enfrentan ni enfrentarán competencia de naves extranjeras. De este modo, si una empresa extranjera es más eficiente y puede ofrecer servicios de transporte de carga o pasajeros entre dos puertos en Chile, cobrando más barato u ofreciendo mejor calidad que una naviera nacional, es ilegal que lo haga.

La reserva al cabotaje marítimo en nuestra legislación ha sido objeto de un intenso debate (un resumen de esta discusión puede consultarse en [Brooks y Wilmsmeier, 2017](#); [Agostini, Briones y Mordoj, 2022](#); y [Fabres, 2023](#)). El gobierno anterior (2021) buscó derogar esa reserva, liberalizando completamente el cabotaje marítimo y, por lo tanto, abriéndolo a la competencia entre armadores sin consideración a la bandera de la nave, tal como ocurre en prácticamente todos los sectores de la economía en Chile en los cuales la competencia no está restringida a solo empresas nacionales. Sin embargo, en marzo del año 2023, el actual Poder Ejecutivo incluyó varias indicaciones al proyecto original, cambiando esa liberalización por una ratificación de la reserva legal de cabotaje para naves chilenas, con algunas excepciones calificadas –más extensas que las existentes a esa fecha en la LFMM– para abrir parcialmente esa actividad a naves de banderas extranjeras. [Se argumentó](#) en esa oportunidad que el objetivo de tales indicaciones era darle *viabilidad política* a la reforma, a la par que mantener la finalidad de aumentar la competencia en la industria. Dicho de otro modo, se dio a entender que la apertura total del cabotaje, tanto en carga como en pasajeros, no era capaz de sortear la aprobación parlamentaria y la oposición de grupos de interés que se benefician de la falta de competencia.

Este trabajo analiza cuán consistente es la reforma a la LFMM finalmente aprobada en el Congreso con el objetivo declarado de abrir el mercado del cabotaje marítimo a la competencia. Para efectuar ese análisis, la sección siguiente resume y evalúa los principales argumentos que históricamente han existido para oponerse a la apertura del cabotaje marítimo a la competencia. Posteriormente, se describe y examina la oposición que algunos parlamentarios plantearon al proyecto durante su tramitación legislativa –oposición que reflejaba la falta de viabilidad política a la que el Poder Ejecutivo hacía referencia–. Seguidamente, se proveen algunas cifras en relación con esta industria que permiten dimensionar la importancia de esta materia. Finalmente, se explican los aspectos principales de la reforma a la LFMM en materia de cabotaje marítimo y las razones por las cuales se trata de una reforma insuficiente y, por lo tanto, incapaz de mejorar de modo relevante la eficiencia y el bienestar de los consumidores.

I. BREVE REVISIÓN DE LOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA APERTURA DEL CABOTAJE

En la mayoría de los países del mundo existe una gran resistencia a la apertura del cabotaje a armadores extranjeros por parte de las empresas navieras locales, los sindicatos, las empresas de transporte terrestre y distintos grupos que abogan por proteger la seguridad nacional y una industria que consideran estratégica para estos efectos ([Nonju y Sobere, 2024](#); y [Borelli y Favoretto, 2024](#)). Lo anterior, como se verá, a pesar de las múltiples ventajas que conlleva la liberalización del cabotaje, en términos de disminución en precios, mejoras en la calidad del servicio de transporte marítimo, cobertura geográfica y reducción de prácticas de ejercicio de poder de mercado. Esto, producto de una mayor competencia que beneficia directamente a los consumidores, tanto en la cadena logística, en el caso de la carga, como en el turismo, en el caso de pasajeros. Chile no es la excepción y los incumbentes han resistido la apertura del cabotaje a la competencia. Si bien se

han esgrimido múltiples razones en contra de esa liberalización, en la práctica el argumento central es que, de abrirse definitivamente el cabotaje a armadores extranjeros, la marina mercante chilena desaparecería producto de supuestas prácticas anticompetitivas que aquellos navieros podrían introducir, fundamentalmente como consecuencia de conductas de precios predatorios ([Genskowsky y Barroilhet, 2022: 83](#)). En ocasiones se entrega una variante de ese argumento, señalándose que las diferencias en el tratamiento regulatorio, por ejemplo, laboral y tributario, de los armadores extranjeros con la marina mercante nacional, sería fuente de discriminación y distorsiones competitivas, en una suerte de *dumping* intrínseco o inherente.

Discrepamos de ambas razones, tanto desde lo conceptual como en lo práctico. Para estos efectos, basta señalar que no tenemos conocimiento de otra industria afecta a un cierre regulatorio que impide la competencia como mecanismo de prevención de conductas predatorias (ni siquiera, en el extremo, el caso de un monopolio natural, que por lo demás no es relevante aquí). De hecho, en el caso del transporte aéreo de carga y pasajeros, por ejemplo, no existe hoy tal restricción al cabotaje, según explicaremos más abajo. Por otro lado, tampoco tenemos conocimiento de que en la exportación de un bien o servicio se deba cumplir necesariamente con el mismo tratamiento normativo que el país de destino, porque ello es imposible y, por lo demás, en el caso de Chile, nuestro régimen no es siempre el más exigente en términos netos.

En realidad, como se reconoce al mismo tiempo por los opositores a la apertura del cabotaje marítimo, hay eficiencias –en la forma de economías de escala y de ámbito– involucradas que llevarían a los servicios regulares de línea a ser igual o más competitivos en relación con los armadores nacionales ([Genskowsky y Barroilhet, 2022:75](#)). Esto, desde luego, llevaría a una reducción de los precios, al aprovecharse esas eficiencias para competir. Pero, antes que una debilidad o riesgo de la competencia, vemos en ello un efecto intrínseco de esta que es consistente con la política económica del país orientada, precisamente, a fomentar y promover la libre competencia. En un mercado competitivo, los precios reflejan los costos de producción de los bienes y servicios, por lo que, si las empresas extranjeras son más eficientes y, por lo tanto, sus costos son menores, los precios deberían bajar. Eso es positivo y beneficia a los consumidores.

Vinculado con las críticas a la apertura del cabotaje marítimo, nos parece de especial interés detallar el voto disidente de ciertos Diputados de la Comisión de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones durante la discusión general del proyecto de ley, y que consta en su [Informe](#) (p.152). Ello, pues tal disidencia sintetiza y transparenta los argumentos de quienes rechazan una mayor competencia en el cabotaje marítimo, sea de carga o de pasajeros.

Primero describiremos los argumentos de esos opositores y posteriormente explicaremos nuestra visión sobre ellos en cada caso:

Argumento N°1. La apertura del cabotaje “podría producir una alta concentración del mercado de cabotaje nacional, en apenas unas pocas naves extranjeras de gran tamaño, las cuales con su escala y recursos desplazarían y eliminarían a competidores locales chilenos más pequeños y con menor capacidad económica. Las grandes navieras tienen la capacidad financiera para operar incluso a pérdida por un tiempo (*dumping*), con el objetivo de ganar participación de mercado rápidamente, mediante la reducción temporal de tarifas por debajo de sus competidores”. Es decir, como se adelantó, se temería la existencia de conductas predatorias en contra de navieras chilenas de menor tamaño, junto con una concentración de la industria en pocos oferentes extranjeros.

Argumento N°2. “La apertura provocaría la pérdida de un número importante de fuentes laborales para los marinos mercantes chilenos que actualmente se desempeñan en el transporte de cabotaje nacional protegido por la actual legislación. Al enfrentar mayor competencia de personal extranjero de navieras

extranjeras, que por ser menos competentes son más baratos, de esa forma los marinos chilenos verían sus empleos en riesgo”. Así, bajo este prisma, marinos mercantes extranjeros que serían menos capaces afectarían el empleo local, pues esa menor aptitud técnica les permitiría cobrar menos.

Argumento N°3. “La alta competencia de las grandes navieras extranjeras en el cabotaje nacional dificultaría la posibilidad de que se *desarrolle* y *consolide* una poderosa marina mercantil chilena en el largo plazo, con la capacidad de competir a nivel global en el transporte internacional, creando más fuentes de trabajo para chilenos”. Así, la derogación de la reserva legal de cabotaje impediría el desarrollo en el largo plazo de una marina mercante chilena capaz de competir internacionalmente.

Argumento N°4. “Chile perdería soberanía sobre una industria estratégica y de gran proyección económica a largo plazo como es el transporte marítimo de cabotaje nacional. Pasaría a depender en gran medida de navieras extranjeras cuyo control efectivo está fuera del país”. Habría pues, razones de seguridad nacional que harían recomendable mantener la reserva legal de cabotaje.

Argumento N°5. “Las grandes navieras internacionales tienen ventajas competitivas enormes en cuanto a economías de escala, acceso a tecnología, capacidad de endeudamiento, rutas globales y otros factores, que les permitirían reducir sus costos operativos y ofrecer tarifas más bajas que las navieras chilenas”. Es decir, ciertos competidores extranjeros serían más eficientes que los armadores locales que ofrecen este servicio.

Argumento N°6. “El impacto positivo que se proyecta en la reducción de las tarifas de cabotaje nacional gracias a una mayor competencia podría ser mucho menor al esperado en la práctica, si es que las grandes navieras extranjeras, luego de desplazar a competidores locales, deciden coludirse entre ellas para mantener tarifas elevadas, anulando dicho efecto”. En último término, se señala, una mayor competencia no redundaría en beneficios para los usuarios del servicio ni los consumidores, pues existiría un riesgo de colusión entre armadores extranjeros.

Argumento N°7. “La apertura del cabotaje nacional chileno a empresas navieras internacionales, en lugar de reservarlo para compañías locales, podría acarrear perjuicios con respecto a temas como seguridad, contrabando y drogas”. De este modo, la participación de armadores extranjeros haría más probable la comisión de delitos en los puertos chilenos.

Argumento N°8. “Por último, el efecto provocado por la incorporación del cabotaje internacional repercute no solo en el ámbito marítimo, sino que análogamente incide también en las tarifas del transporte de carga por carretera, especialmente en razón del impacto que provoca dichas ‘menores tarifas’ en el pequeño y mediano transportista”. Lo anterior supondría que una mayor competencia no sólo reduciría las tarifas marítimas sino que las de transporte de carga y pasajeros por carretera, afectando a los transportistas terrestres.

Es fácil advertir lo perjudicial de aceptar este tipo de argumentos –y veremos que en la práctica la reforma aprobada es consistente con ellos, más allá de sus tímidos intentos de permitir la competencia–:

Primero, reiteramos que las conductas anticompetitivas como la predación y la colusión (argumentos N°1 y N°6), en el evento de que sean de ejecución probable –aunque no hay evidencia real que lo sustente–, no pueden ser aceptadas *ex ante* como argumento para impedir la competencia. Teóricamente, cualquier industria puede verse afectada por prácticas de este tipo, y en muchas ocasiones las personas o empresas sancionadas, por ejemplo, por formar un cartel, eran nacionales (dicho de otro modo, la nacionalidad foránea no incrementa la probabilidad de ejecución de conductas anticompetitivas). Sin embargo, en otras industrias, ello no ha llevado a cerrar los mercados a la competencia, sino que a sujetarlas al régimen legal vigente establecido en el [Decreto Ley N°211 de 1973](#) (DL 211). Por otro lado, llama la atención que exista preocupación por la potencial concentración en el mercado con pocas naves extranjeras y no exista la misma

inquietud por la actual concentración en el cabotaje de carga reservado a armadores chilenos. Más abajo se proveen referencias actualizadas sobre la industria del cabotaje en Chile, particularmente el de carga, que, justamente, reflejan esa alta concentración actual. Esto es relevante, además, porque dado que la posibilidad de ingreso de nuevos competidores es menor, ello puede incrementar los riesgos de coordinación.

Segundo, la contradicción entre muchos de estos argumentos –todos los cuales, insistimos, se han esgrimido históricamente por los opositores a la apertura del cabotaje a la competencia– parece relativamente obvia. Por un lado, se dice que habría competidores extranjeros más eficientes por razones de escala, tecnología, servicio de rutas internacionales y sinergias, entre otras variables (argumento N°5) pero, por otro lado, se acusa a sus tripulantes de estar menos capacitados que la marina mercante local (argumento N°2). Más allá de esta inconsecuencia, nos quedamos con el hecho de que prohibir la entrada a competidores igual o más eficientes que los operadores locales, permitiendo a empresas y consumidores beneficiarse de esas eficiencias, no parece ser una opción regulatoria deseable ni consistente con otros cuerpos legales, como el DL 211, que fijan el régimen económico en el derecho chileno.

Por lo demás, si fuera efectivo que habría eficiencias mayores en el caso de ciertas empresas extranjeras, lo adecuado para el bienestar de los consumidores sería que esas empresas internacionales entreguen el servicio y las empresas chilenas se dediquen a producir bienes y servicios en los cuales tienen ventajas comparativas. Ese es el caso en todo el resto de la economía y es así como, por ejemplo, todos los automóviles en Chile son importados.

Por otro lado, no se ha provisto evidencia de que los tripulantes extranjeros sean menos competentes que sus pares nacionales. Sí llama la atención que el nuevo artículo 6° de la LFMM, al tratar sobre la reputación de naves tanto extranjeras como chilenas, exija que la dotación de tripulantes sea completamente chilena, lo cual es más restrictivo que el Código del Trabajo para todo el resto de las empresas, que permite hasta un 15% de extranjeros en el caso de tener aquellas más de 25 empleados.

Tercero, debemos destacar que la reserva legal de cabotaje tiene, al menos, 45 años de vigencia (en rigor, está pronta a cumplir casi 200 años). Argumentar, por tanto, que la apertura del cabotaje a la competencia “dificultaría la posibilidad de que se desarrolle y consolide una poderosa marina mercantil chilena en el largo plazo” (argumento N°3, énfasis agregado), parece infundado y de difícil atribución causal. Más allá de lo anterior, este parece ser el clásico argumento del *campeón nacional*, que asume que darle poder monopólico a una empresa nacional (o protegerla de la competencia de empresas internacionales) le permitiría competir mejor afuera y eso generaría beneficios amplios, en este caso, para todos los chilenos. Sin embargo, la evidencia es la contraria; una política de este tipo solo beneficia a la empresa protegida y perjudica al resto del país. Es así como Michael Porter (1998, 2008) realizó un exhaustivo estudio de competitividad internacional para ocho países y sus resultados llevan a concluir exactamente lo contrario a la teoría del campeón nacional: “las empresas domésticas son exitosas internacionalmente cuando enfrentan una fuerte competencia en el mercado doméstico”. Ese es el caso de Corea del Sur y Japón, donde las empresas más exitosas internacionalmente son las que enfrentan una fuerte competencia interna por parte de otras empresas tanto locales como internacionales. Las conclusiones de Porter son que “la política de tener campeones nacionales termina en una pesadilla” y que “el concepto de campeón nacional es errado incluso para países pequeños”. La razón detrás de la evidencia de Porter es bastante simple, una fuerte competencia entre empresas en el mercado doméstico es necesaria para producir innovación y aumentar las ventajas competitivas de una industria, porque la libre competencia elimina la inercia de algunas empresas al generar un riesgo real de fracaso. En resumen, cuando las empresas nacionales se ven obligadas a competir son más eficientes y se desarrollan de mejor forma. Un buen ejemplo en Chile de que este es precisamente el caso es la industria del vino.

Cuarto, los argumentos de seguridad nacional y prevención de la comisión de delitos (argumentos N°4 y N°7) son frecuentes en esta materia ([Nonju y Sobere, 2024: 3048](#)). Pero esto equivale a decir que la competencia es, en general, perjudicial para los intereses de la seguridad chilena. Bajo esa premisa, la [apertura del cabotaje aéreo en el año 2012](#) –a instancias, dicho sea de paso, del [Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en 2009](#) (más allá de la revocación de esa Proposición por la Corte Suprema, pues posteriormente se reiteró en otra Resolución del mismo Tribunal)– no debió haberse producido, debido a los riesgos de mayor criminalidad por vía aérea. De todos modos, no tenemos evidencia (y tampoco los detractores de la apertura del cabotaje marítimo la han provisto) de una correlación entre apertura del cabotaje aéreo y riesgos concretos a la seguridad nacional o mayor comisión de ilícitos a través de naves extranjeras. Por lo demás, esa aseveración asume que las autoridades aduaneras y de inspección fiscalizan en mayor medida a las naves nacionales que a las extranjeras, y no a todas por igual. Entendemos que no es el caso.

Este supuesto riesgo es, por lo demás, inconsistente con las propias reglas de la LFMM tras su reforma. En efecto, el nuevo inciso final del artículo 3° dispone que: “En el caso de que sea decretado por parte de la autoridad el estado de excepción constitucional de emergencia o de catástrofe que requieran el transporte de carga o pasajeros dentro del territorio nacional, podrá autorizarse la participación de naves de bandera extranjera por un plazo máximo de quince días, prorrogable hasta por dos períodos iguales (...)”. Es decir, precisamente en situaciones de suma exposición (grave alteración del orden público o de calamidad pública), en que la posible afectación de la seguridad nacional es potencialmente mayor, se permite contratar con armadores extranjeros, y no así en situaciones de normalidad.

Cabe destacar, finalmente, que no tenemos conocimiento de algún experto en conflictos bélicos que haya provisto de información precisa y actualizada sobre la reserva estratégica que la marina mercante o los cruceros de pasajeros podrían prestar a nuestra flota armada en el caso de un conflicto. En general, ese argumento sólo llega al nivel de su declaración.

Quinto, finalmente, se esgrime que una mayor competencia en el cabotaje marítimo tendría efectos negativos en los transportistas terrestres (argumento N°8). Este argumento es correcto, en el sentido de que el transporte marítimo sería más competitivo que ahora respecto al transporte terrestre y las tarifas bajarían. Sin embargo, eso es bueno para la economía, y por tanto para empresas y consumidores, porque bajarían los costos de transporte y, por lo mismo, los precios de todos los productos que requieren dicho transporte para llegar a los centros de consumo, lo cual incluye también insumos productivos para muchas empresas. [Agostini, Briones y Mordoj \(2022\)](#) explican, precisamente, que parte del éxito histórico en la oposición a la apertura del cabotaje –antes y ahora– está en la protección del gremio de transportistas terrestres, y no exclusivamente en quienes hoy proveen servicios de cabotaje marítimo, los que, si bien son un grupo de interés muy relevante, no parecen –por sí solos– capaces de detener una reforma real al cabotaje marítimo.

Por lo demás, se omite que hoy el transporte terrestre tiene muchos beneficios que lo hacen artificialmente más competitivo al estar implícitamente subsidiado (impuesto al diésel más bajo y que se reintegra; régimen tributario de renta presunta en vez de renta efectiva; peajes que no cubren el daño que genera el tránsito de camiones en la carretera). En suma, se trataría entonces de un caso en que un bien que podría ser considerado como de inferior calidad (el transporte terrestre), y que produce una serie de externalidades, es artificialmente competitivo producto de la falta de competencia de otro bien (el cabotaje marítimo). En el fondo, lo que habría es una variante de la falacia o paradoja del celofán, en virtud del cual un mercado relevante es definido incorporando bienes que, en competencia, no se considerarían sustitutos razonables, pero que producto de esa falta de competencia sí se estiman como tales.

II. BENEFICIOS DE UNA APERTURA TOTAL DEL CABOTAJE

La evidencia comparada muestra efectos consistentes de la liberalización del cabotaje: menores tarifas, mayores frecuencias, mejoras en eficiencia logística e integración intermodal. La literatura distingue entre cabotaje de carga y de pasajeros; en ambos, los resultados tienden a ser favorables a la competencia y al bienestar del consumidor.

Para Chile, estimaciones previas indican beneficios significativos para consumidores y usuarios logísticos frente a una apertura efectiva. La estructura actual del mercado, altamente concentrado con características de duopolio, refuerza la necesidad de competencia potencial sin barreras regulatorias a la entrada.

A nivel internacional, [Christodoulou, Raza y Woxenius \(2019\)](#) analizan los distintos regímenes de cabotaje en Europa y sus efectos en el transporte de carga en tramos relativamente cortos –es decir, rutas en que el transporte marítimo puede competir con el transporte de carga terrestre–, a partir de lo cual concluyen que las restricciones cabotaje tienen como efecto principal inhibir la competencia, lo cual causa mayores costos operativos y reduce la eficiencia en la operación de barcos de mayor tamaño.

Por su parte, [Casaca y Lyridis \(2021\)](#), analizan distintas políticas y restricciones al cabotaje marítimo en la Unión Europea y en cada uno de sus países miembros, concluyendo que las restricciones al cabotaje reducen fuertemente la competencia, aumentando los costos de logística y reduciendo la calidad de los servicios.

[Georgiev \(2022\)](#) analiza la liberalización del cabotaje en la Unión Europea el 2002, cuando se permitió que cualquier barco de bandera Europea pudiera hacer cabotaje en los países miembros, y sus efectos en el mercado del mar negro. Si bien no consideran precios en su análisis, los resultados muestran un aumento significativo en el volumen de carga transportada en la mayoría de los países, y muy fuertemente en Croacia, Malta, Chipre, Suecia y Turquía, que fueron en ese sentido los países más beneficiados.

[Sitzimis \(2021\)](#) evalúa el impacto de la liberalización del cabotaje marítimo de pasajeros en Grecia en 2006 y muestra que, si bien hay bastante heterogeneidad en los efectos dependiendo del mercado, hay un aumento significativo en las frecuencias en cada ruta y una disminución en los precios. Adicionalmente, esa liberalización aumentó la competencia entre el transporte marítimo y el aéreo de pasajeros.

En el caso chileno, las estimaciones consideran que la apertura del cabotaje generaría al menos un beneficio de US\$300 millones anuales a los consumidores nacionales ([Agostini, Briones y Mordoj, 2022: 46](#)). Esto es consistente con la configuración de la industria del cabotaje nacional. Aunque la presencia de muchos agentes de naves con participaciones menores dificultan la obtención de un registro consolidado, el último anuario de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante –con datos para el año 2024– da cuenta de una importante concentración de la oferta de cabotaje en dos armadores locales, seguidos muy de lejos por actores de participación menor, en el mejor de los casos no superior a un 4% para el actor más relevante ([DIRECTEMAR, 2025: 46](#)). Esto es consistente con la tramitación legislativa del proyecto de ley en análisis, que siempre tuvo a la vista datos de un mercado con tendencia al duopolio. Si bien una determinada estructura no es en sí misma, a priori, indiciaria de falta de competencia, o de que la demanda existente sea capaz de viabilizar el ingreso de nuevos actores igualmente eficientes, para testear lo anterior esta estructura virtualmente duopólica debiera estar sujeta a la competencia potencial y no afecta a barreras a la entrada de naturaleza regulatoria. Sólo en tal escenario se podría evaluar cuán eficiente es la oferta actual (o incentivar esa eficiencia). La apertura del cabotaje a través de la reforma a la LFMM constituía una oportunidad única para efectuar esa evaluación.

A continuación, analizamos los componentes fundamentales de esa reforma y presentamos nuestras conclusiones al respecto.

III. LA REFORMA APROBADA RECIENTEMENTE EN CHILE

El proyecto de ley recientemente aprobado es otro ejemplo de reformas económicas muy importantes para el país que culminan en avances muy modestos (es decir, un gatopardismo, como es el caso de a reforma a Notarios y Conservadores (Agostini 2025)), lo cual perjudica a la gran mayoría de los chilenos y beneficia a muy pocos.

Como cuestión formal, llama la atención la mala técnica legislativa del proyecto, que tiene un confuso desarrollo de la regulación sobre cabotaje de carga y pasajeros, así como excepciones y contra excepciones a la reserva legal. Basta ver parte del artículo 3° de la LFMM que entrará en vigencia. Ahí se define el cabotaje de modo general, incluyéndose casos exceptuados de la definición para el transporte de carga y contenedores, y la reserva legal en favor de naves chilenas para carga y pasajeros (§3.1). Luego se define y trata el cabotaje de pasajeros, y las excepciones a esa reserva legal en particular, incluyendo una situación al margen de esas excepciones para ciertas regiones completamente cerradas a la competencia (§3.2). Posteriormente se efectúa una excepción a la reserva de cabotaje en carga –el llamado *waiver*– (§3.3), y acto seguido se limita el ámbito de posible aplicación de esa excepción, señalando un nuevo requisito para tales efectos (§3.4). Posteriormente (§3.5, §3.6 y §3.7), se tratan dos excepciones adicionales –cabotaje en ruta de salida de una nave extranjera y licitación pública–, pero sujeto a requisitos (es decir, contra excepciones). Finalmente, se regula una hipótesis de autorización administrativa para que cierto tipo de naves realicen cabotaje marítimo en ausencia de disponibilidad de naves de pabellón nacional, distinguiéndose la situación para el caso de carga y pasajeros (§3.8). Finalmente, todas las excepciones anteriores se sujetan a la posibilidad de que la autoridad marítima correspondiente –es decir, esencialmente, a la Armada– pueda excluir a una o más naves mercantes extranjeras del cabotaje en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional (§3.9).

Más allá de los problemas formales descritos, en lo sustantivo, la LFMM pasará a consolidar una situación de cierre regulatorio de la actividad de cabotaje marítimo, perjudicando así la eficiencia y el bienestar de los consumidores chilenos. Por razones de extensión nos enfocaremos en los puntos principales que sustentan esta conclusión:

1. Apertura tímida a la competencia (y en ocasiones cierre expreso a esta)

Además de clarificar la situación del transporte de contenedores vacíos (que es más bien una corrección de un problema de redacción)¹, en los hechos, en el caso del cabotaje de carga, la única apertura a la competencia entre naves extranjeras y chilenas se daría respecto de las rutas de salida de las primeras (y con una aplicación gradual de dos años conforme al artículo tercero transitorio). Señala el nuevo artículo 3 inciso 5°, en lo pertinente, que: “(...) las naves mercantes extranjeras que provengan desde el exterior y descarguen carga en un puerto nacional podrán realizar cabotaje entre puertos chilenos, sólo en su ruta de salida de acuerdo al itinerario previamente informado a la Autoridad Marítima por éstas o sus respectivos

¹ El artículo 3° inciso final de la LFMM, en su versión previa a la reforma, formulaba, en lo pertinente, una regla de reciprocidad para el transporte de contenedores vacíos por armadores u operadores extranjeros (es decir, sólo se encontraban autorizados a realizarlo cuando en el país de esos armadores u operadores hubiera idéntica regla autorizando a navieras chilenas). Esta regla se introdujo mediante el artículo 48 de la Ley N°18.899, de 1989. Sin embargo, nunca se dispuso el mecanismo de control de esa reciprocidad. Por otra parte, el artículo 47 de esa misma ley tuvo el carácter de norma interpretativa, al disponer que: “Declárase, interpretando el artículo 3.° del decreto ley N.° 3.059, de 1979, Ley de Fomento de la Marina Mercante Nacional, que el transporte de contenedores vacíos no constituye cabotaje para los efectos de reserva de carga contemplada en dicho artículo”. Así, en la práctica, el proyecto de ley elimina la exigencia de reciprocidad establecida en el artículo 3° de la LFMM anterior, que no tenía aplicación. Para una explicación más detallada, así como razones adicionales que sugerían excluir el transporte de contenedores vacío de la reserva de cabotaje, véase [Genskowsky y Barroilhet \(2022:84-85\)](#).

agentes de naves o consignatarios. *No obstante, en ningún caso se les permitirá movilizar más carga de cabotaje que aquella de comercio exterior que se haya descargado en puertos nacionales (...)*" (énfasis agregado).

Esto, desde luego, limita la contratación en formato spot de servicios de cabotaje por los clientes; más aún, rigidiza la oferta que los armadores extranjeros pueden realizar, por ejemplo, frente a un aumento de tarifas de cabotaje en una ruta determinada; y, finalmente, restringe las cantidades que esos agentes económicos pueden ofrecer (cuando la finalidad de la competencia es, por definición, aumentar las cantidades transadas). Esa restricción artificial no parece tener razones convincentes que la sustenten; la carga que una nave trae desde el extranjero –digamos, en una ruta que parta en Shanghái y termina en Valparaíso– no tiene relación con la demanda de cabotaje que puede haber entre dos puertos chilenos. Más aún, el establecimiento de una oferta máxima –en los hechos es el equivalente a cuotas de producción– sin una razón basada en externalidades u otras consideraciones técnicas, sienta un preocupante precedente como técnica legislativa y como criterio para el diseño de políticas públicas. ¿Sería por ejemplo razonable que un supermercado que importa vinos Malbec de Argentina para vender en Chile no pueda comercializar en todo el país una cantidad total de todos los vinos que tiene en góndola mayor a la cantidad que importa de Argentina?

En el caso del cabotaje de pasajeros, la situación nos parece más grave, pues ahí derechamente se excluyó a una porción del territorio nacional de la competencia, sin excepción alguna. Señala el nuevo artículo 3° inciso 2° de la LFMM, en lo pertinente, que: "(...) Las naves de pasajeros extranjeras podrán participar en el cabotaje marítimo entre puertos siempre que su capacidad de transporte sea igual o superior a 400 pasajeros, cuenten con capacidad de pernoctación a bordo y tengan como función el transporte de pasajeros con fines turísticos. Excepcionalmente y siempre que se cumplan las condiciones anteriormente exigidas, las naves extranjeras con capacidad de transporte inferior a 400 pasajeros podrán participar en el cabotaje de pasajeros entre puertos *ubicados exclusivamente entre las regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos (...)*" (énfasis agregado). Es decir, un habitante de Punta Arenas que desea viajar a Porvenir por razones familiares o de negocios, debe hacerlo necesariamente con un armador nacional.

Hay aquí un punto relevante de destacar. La LFMM previa a su reforma establecía algo distinto, pues no tenía esa restricción territorial que excluía al llamado sur austral. El proyecto de ley no añadía esa exclusión territorial. Fue en el Senado en que ello fue agregado como indicación en su segundo trámite constitucional, específicamente por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, según consta en su Informe de 18 de agosto de 2025. Esta indicación fue aprobada por la unanimidad de los senadores de esa Comisión. Durante la tramitación del proyecto se argumentó reiteradamente que la situación del sur austral no podía equipararse a la del resto del país, pues, se señalaba, en el primero habría una alta competencia. Ello llevó a algunos senadores a explicar que el proyecto lograba tener sensibilidad con tal escenario y que lograba ajustar el proyecto para no impedir su aprobación². Sin embargo, existen dos problemas con esa justificación. La primera es que un argumento legislativo que cierre a la competencia potencial una industria sobre la base de que tal o cual industria es ya suficientemente competitiva es un razonamiento peligroso. El legislador debiera apuntar a que sea el mercado el que defina, en competencia, cuál es el número de actores que le permitan alcanzar el equilibrio que maximiza el bienestar de los consumidores. Calificarlo así *ex ante* como argumento para limitar esa competencia es, por lo tanto, inadecuado. La segunda razón es que, más allá de lo anterior, tales referencias efectuadas por los senadores se hacían, en general, a la gradualidad especial de la apertura del

2 Diario de Sesiones Senado, 15 de septiembre de 2025. Discusión particular. Ver, [aquí](#).

cabotaje de carga existente en los artículos transitorios del proyecto, y no así al cierre del cabotaje de pasajeros en el sur austral, como lo muestra la discusión legislativa. En materia de pasajeros, las indicaciones N°2 y N°6 del Senado, aprobadas por cuatro senadores (y sin rechazo), no consta que hayan tenido mayor discusión.

2. Redefiniendo el principio de subsidiariedad

Un aspecto muy debatido en el derecho constitucional económico chileno es el llamado principio de subsidiariedad, conforme al cual, se afirma, la Constitución chilena sólo permitiría el desarrollo de actividades económicas por el Estado en casos muy limitados [y sujetos a una provisión nula o deficiente de los particulares](#). La reforma a la LFMM refuerza una nueva categoría de subsidiariedad –ya presente en el texto anterior: la subsidiariedad entre privados. El nuevo artículo 3° inciso 8° señala que los armadores extranjeros sólo pueden proveer cabotaje entre puertos chilenos de modo más general –es decir, no en ruta de salida– si se cumplen los siguientes requisitos: (i) si no existen servicios regulares de cabotaje prestados por navieras nacionales entre dichos puertos; (ii) la Autoridad Marítima lo autoriza por un período de un año, que es renovable por una sola vez por seis meses y prorrogable por seis meses más si la naviera extranjera acredita que se encuentra en proceso de constitución como empresa en Chile; y, (iii) las naves extranjeras que pasen a utilizar la bandera chilena para prestar el servicio al término de la renovación sólo pueden optar a ello si tiene un eslora igual o superior a 120 metros. Este es el conocido *waiver*. Dicho de otro modo, los armadores locales tienen una posición competitiva preferente, que una vez perdida (en el supuesto de que la Autoridad Marítima autorice esa pérdida), puede ser obtenida nuevamente en un breve lapso. Así, los armadores extranjeros son competidores subsidiarios frente a una oferta que los armadores locales, por cierto tiempo, no quieran o puedan desarrollar.

3. Licitaciones de improbable llamado o éxito

Los incisos 6° y 7° del artículo 3° de la LFMM insistirán en la licitación pública de grandes clientes como una excepción a la reserva legal de cabotaje. Como se explica en [Agostini, Briones y Mordoj \(2022: 32-34\)](#), los contextos en que esa licitación se permitía bajo el texto anterior de la LFMM eran sumamente limitados, y disuadían su realización. Si bien la reforma cambia el órgano que puede resolver la controversia –nótese que el naviero chileno tiene derecho a reclamar los resultados de la licitación al margen de las reglas generales de litigación comercial– y elimina las multas para los usuarios que embarquen carga en naves extranjeras cuya adjudicación en una licitación ha sido objetada, se aumenta en más de tres veces el volumen mínimo que se debe licitar (de 900 a 3.000 toneladas) y se mantiene la necesidad de que la licitación tenga el carácter de pública, a pesar de que los usuarios de carga no necesariamente están sujetos a reglas de contratación que las exijan en el curso de sus actividades. Notamos además que uno de los argumentos esgrimidos por los opositores a la apertura al cabotaje sería la protección de la pequeña y mediana empresa (PYME) mercante. Esta regla, que rigidiza en exceso la contratación y otorga una alternativa sólo a grandes usuarios de cabotaje, no parece ir en la dirección de favorecer a las PYMEs del país que precisan transportar bienes de un puerto a otro y no tiene la capacidad para participar de licitaciones de grandes volúmenes de carga. Es decir, se mantiene un procedimiento engorroso y poco flexible que ni siquiera beneficia a las PYMEs.

4. Regla de clausura y problemas de independencia en su aplicación

El inciso 8° del artículo 3 de la LFMM, en su versión previa a esta reforma, establecía la siguiente regla de clausura: “Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, la Autoridad Marítima Local correspondiente podrá excluir a una o más naves mercantes extranjeras del cabotaje cuando, a su juicio, existieren razones suficientes para así disponerlo. En todo caso, el armador u operador de la nave podrá solicitar la reconsideración de esta medida, aun por la vía telegráfica, al Director General del Territorio Marítimo y de

Marina Mercante”. El nuevo inciso 9° del mismo artículo 3°, que lo reemplazó, dispone que: “Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, la Autoridad Marítima local correspondiente podrá excluir a una o más naves mercantes extranjeras del cabotaje en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional. *Lo anterior, basado en antecedentes técnicos y cuando existan evidencias que dicha nave o más naves mercantes extranjeras constituyen un peligro para la seguridad de la navegación, para el medioambiente acuático o para evitar la ocurrencia de actos ilícitos.* En todo caso, el armador u operador de la nave podrá solicitar la reconsideración de esta medida al Director General del Territorio Marítimo y Marina Mercante por la vía más expedita, autoridad que deberá dar una respuesta dentro de los tres días hábiles siguientes” (énfasis agregado).

Se podría argumentar que el nuevo texto limita la discrecionalidad de la Autoridad Marítima, al exigir que los antecedentes para excluir a una nave *extranjera* sean técnicos, y para ciertos supuestos específicos. Lo cierto es que esta regla invita a la presión del regulador por parte de competidores actuales, y sus causales son lo suficientemente amplias y vagas –particularmente la de *seguridad de la navegación*– como para que esa discrecionalidad siga siendo fuente de incertidumbre para los armadores extranjeros.

Más aún, esta decisión sigue radicada en la Autoridad Marítima; es decir, en la Armada, que tiene una relación de potencial interés con la marina mercante (existen vasos comunicantes naturales entre el oficio naval y la marina mercante), y que, por tanto, está sujeta a potenciales conflictos de interés, sin un control de ese conflicto por parte del Poder Ejecutivo. Cabe destacar que esta excesiva deferencia hacia la Autoridad Marítima se refleja también en otros aspectos del proyecto. Así, por ejemplo, el artículo primero transitorio establece que el Reglamento que debe dictarse para dar aplicación a algunas de las excepciones y contra excepciones de la reserva legal de cabotaje deberá ser sometido a consulta de la Autoridad Marítima.

CONCLUSIONES

En marzo de este año, frente a la aplicación de sobretasas arancelarias por Estados Unidos a ciertas exportaciones chilenas, el [presidente de la República](#) señaló: “En estos momentos convulsos de la economía mundial, en que hay algunos que apuestan por el proteccionismo, por cerrar sus fronteras, nosotros decimos no, necesitamos colaborar más. *La política de Chile es integración con el mundo* y autonomía política estratégica, nosotros no vamos a ser subordinados a nadie. Desde Chile creemos que podemos tener relaciones con todo el mundo, respetando los principios que han inspirado nuestra política internacional” (énfasis agregado).

Lo señalado por el presidente es correcto; buena parte del desarrollo de Chile se explica por su exitosa apertura comercial al mundo transversalmente defendida como política de Estado por gobiernos de distinto signo, incluso, como en el caso del cabotaje aéreo, cuando no existe reciprocidad de nuestros socios comerciales. Lo anterior, en el entendido de que, respecto de la oferta extranjera, quienes más se benefician del comercio internacional son los consumidores chilenos. Esto es, por lo demás, una derivación de los supuestos básicos de la política de promoción y defensa de la libre competencia, que debieran constituir un pilar esencial de la labor legislativa.

La reserva legal de cabotaje no es consistente con la apertura comercial y la maximización de la competencia. Al ratificarla, el proyecto de reforma a la LFMM más bien pareciera ser el reflejo de un cambio necesario para que todo siga igual. Más aún, expone a los usuarios del cabotaje de carga y pasajeros a una mayor complejidad administrativa y a una importante discrecionalidad regulatoria, que es precisamente aquel problema sobre cuya necesaria corrección existiría hoy cierto consenso ([Gorab, 2024](#)).

BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, Claudio, Ignacio Briones, y Benjamín Mordoj. 2022. «Reserva de cabotaje marítimo de carga y libre competencia: El caso chileno». *Revista de Estudios Públicos* Otoño (166): 25-58.
- Agostini, Claudio. 2025. «El gatopardismo notarial: un proyecto de ley que deja todo igual». *CeCo*, 13 de agosto.
- Borelli, Cecilia, y Daniel Favoretto. 2024. «Mare Liberum or Mare Clausum? How Cabotage Laws Can Stifle Fair Competition in Global Shipping». *CPI Columns*, 4 de diciembre.
- Brooks, Mary R., y Gordon Wilmsmeier. 2017. «A Chilean Maritime Highway: Is it a Possible Domestic Transport Option?» *Transportation Research Record* 2611 (1): 32-40.
- Casaca, Ana Cristina Paixão, y Dimitrios V. Lyridis. 2021. «The reasons and the policy instruments behind cabotage policies». *Maritime Policy & Management* 48 (3): 391-418.
- Christodoulou, Anastasia, Zeeshan Raza, y Johan Woxenius. 2019. «The Integration of RoRo Shipping in Sustainable Intermodal Transport Chains: The Case of a North European RoRo Service». *Sustainability* 11 (8).
- Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. 2025. «Boletín estadístico Marítimo Edición 2025». *Estadísticas Marítimas*, 11 de julio.
- Fabres, Francisco. 2023. «El mercado de cabotaje marítimo de carga en Chile». Tesis para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas, Facultad de Economía y Negocios - Universidad de Chile.
- Genskowsky, Max, y Claudio Barroilhet. 2022. «Subsistencia de la reserva legal de cabotaje de carga en Chile». *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n.º 59: 63-90.
- Georgiev, Petar. 2022. «Development of Short Sea Shipping and Multimodal Transport of Black Sea Region». 20 de octubre, 63-74.
- Gorab, Daniela. 2024. «Permisología: Una reforma indispensable y urgente para aumentar el crecimiento económico y la competencia». *CeCo*, 2 de octubre.
- Nonju, Kalada D.S, y Nelson Sobere. 2024. «Charting the Course: Analyzing International Cabotage Local Regime in the Contemporary Maritime Context». *International Journal of Research and Innovation in Social Science (IJRISS)* 8 (10): 3047-67.
- Porter, M. E. 1998. *Competitive Advantage of Nations*. Free Press.
- Porter, M. E. 2008. *On Competition*. Harvard Business School Pub.
- Sitzimis, Ioannis. 2021. «Pricing and Market Results of Greek Coastal System after Cabotage Privilege Removal (2002-2010): The Example of European and Global Aviation». *Business & Entrepreneurship Journal* 10 (2): 1-24.

NORMATIVA

Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal, Ley N°18.899 (1989).



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:

<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Claudio Agostini, Ronaldo Bruna y Benjamín Mordoj, "Reforma al cabotaje marítimo: ¿más competencia o gatopardismo regulatorio?" (noviembre, 2025),

<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a centrocompetencia@uai.cl
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile