

# 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

Reacciones sectoriales a las indicaciones del ejecutivo en 2023

Autor	Resumen
<p>Leonardo Arancibia Jeraldo Email <a href="mailto:larancibia@bcn.cl">larancibia@bcn.cl</a> Tel.: (56) 32 226 3197</p>	<p>En la presentación de la Agenda de Productividad que pone foco en el aumento de la productividad y la dinamización de la economía, con nueve ejes centrales de trabajo realizada en enero pasado, uno de los puntos consideraba el impulso al proyecto de Ley de Cabotaje Marítimo mediante indicaciones al PL que modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante y Ley de Navegación con el objetivo de fomentar la competencia en el mercado del cabotaje marítimo y con ello aprovechar la capacidad ociosa de las naves, generando importantes ganancias de eficiencia y disminuciones en las tarifas de fletes.</p> <p>La medida ha recibido diversas opiniones de agentes sectoriales dentro de las cuales están:</p>
<p>Comisión</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• la escasez de dotación que existe para tripular las naves de la marina mercante nacional. Requiriendo indicaciones que permitiera, al igual que todas las actividades comerciales del país, el poder contratar extranjeros (...) esto por la grave crisis que tenemos en relación a la falta de dotaciones</li><li>• En el fondo mientras más competencia, más van a bajar los costos. Ahora, tampoco no puede dejar tan abierto, porque finalmente se muere la industria nacional y eso estratégicamente no conviene; si no, después solamente vamos a depender de banderas extranjeras que hagan cabotaje en Chile. Y podrían desarrollar algún tipo de monopolio o colusión, por ello un sistema mixto es ideal</li><li>• Es un atentado en contra de la mano de obra, particularmente del personal embarcado. Es matar definitivamente la marina mercante nacional'</li></ul>
<p>Nº SUP: 138243</p>	<p>Lo que busca es reemplazar a través de excepciones a los marinos mercantes chilenos por dotaciones extranjeras [más económicas] al propiciar que las naves de banderas conveniencia participen del tráfico nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Respecto de proteger las fuentes laborales chilenas, se transforman en letra muerta al privilegiar formas de tráfico tales como el 'weiver', licitación, reputación de naves, naves en ruta de salida y otros.</li><li>• Tendrá un impacto negativo, en especial en la mantención de servicios regulares de conectividad, difícil de dimensionar, imposible de recuperar, tal cual lo demuestra la experiencia en países que han seguido este camino.</li></ul>

## Introducción

---

Este documento, elaborado a solicitud de un usuario, se enfoca en detallar las reacciones expresadas en medios de comunicación de los agentes sectoriales respecto a las indicaciones del Ejecutivo, de abril de 2023, presentadas en 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.

La información disponible se obtuvo a través de una búsqueda en el sistema de prensa de la Biblioteca del Congreso Nacional desde enero de 2023 al 26 de abril de 2023.

### I. Contexto de las indicaciones de abril de 2023

---

A finales de enero de 2023, el ministro de Hacienda, Mario Marcel; la ministra del Trabajo, Jeannette Jara y el ministro de Economía, Nicolás Grau, encabezaron, junto a otros ministros, la presentación de la Agenda de Productividad que pone foco en el aumento de la productividad y la dinamización de la economía, con nueve ejes centrales de trabajo<sup>1</sup>.

Dentro de estas medidas estaba el impulso al proyecto de Ley de Cabotaje Marítimo mediante indicaciones a la Ley de Fomento a la Marina Mercante y Ley de Navegación, mensaje ingresado el 17 de agosto de 2021 (Numero de boletín14532-15).

En dicho lanzamiento se señaló que el objetivo era<sup>2</sup>:

Se impulsará, a través de nuevas indicaciones, el proyecto de Ley de Cabotaje Marítimo que realiza modificaciones a la Ley de Fomento a la Marina Mercante y Ley de Navegación, para aumentar la competencia en dicho mercado y aprovechar la capacidad ociosa de las naves, generando importantes ganancias de eficiencia y disminuciones en las tarifas de fletes.

El 25 de abril mediante Oficio (39-371), del Presidente de la República retiró y presentó indicaciones al proyecto de ley motivo de este documento<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Gobierno presentó agenda de productividad para dinamizar la economía chilena. Radio Cooperativa.cl 27 enero 2023 País. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/trabajo/proyectos/gobierno-presento-agenda-de-productividad-para-dinamizar-la-economia/2023-01-27/094404.html> (mayo 2023)

<sup>2</sup> Conozca los alcances de la Agenda de Productividad anunciada por el Gobierno para impulsar el crecimiento y dinamización de la economía. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/conozca-los-alcances-de-la-agenda-de-productividad-anunciada-por-el-gobierno-para-impulsar-el-crecimiento-y-dinamizacion-de-la-economia/#:~:text=La%20Agenda%20de%20Productividad%20es,%2C5%25%20con%20el%20tiempo.> (mayo 2023)

<sup>3</sup> El contexto de este documento no es el análisis de las indicaciones sino de las reacciones sectoriales. Para mayor conocimiento se adjunta el link con las indicaciones. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=31626&prmTIPO=OFICIOPLEY> (mayo 2023)

De acuerdo a lo señalado desde el Ejecutivo, las indicaciones presentadas proponen la modificación de cinco artículos de la Ley de Fomento a la Marina Mercante y de la Ley de Navegación<sup>4</sup>. Entre las prepuestas destacan:

- Ruta de salida: se propone crear una nueva excepción que permita a las naves de comercio exterior que provengan del extranjero y descarguen carga en un puerto nacional, realizar cabotaje a continuación de dicha descarga, exclusivamente en su ruta de salida. Lo anterior se realizaría de acuerdo al itinerario de navegación previamente informado a la DIRECTEMAR y notificando al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.
- Establecer un *waiver* extendido de una duración de un año cuando no existan servicios de línea regulares de cabotaje<sup>5</sup> (independientemente del monto de la carga) lo que da seguridad en el servicio para los generadores de carga.
- Modificar la definición de cabotaje para que se refiere a carga nacional o nacionalizada, de esta forma, se permitiría el reposicionamiento de carga de comercio exterior por parte de naves extranjeras en el caso de cierre de puertos cuando la carga no pueda ser desembarcada en el puerto de destino, lo que significa una ganancia importante de eficiencia para miles de importadores y exportadores, especialmente MiPymes.

## II. Reacciones sectoriales, en medios de prensa, a las indicaciones de abril de 2023

---

Previo al ingreso de indicaciones, en la Editorial de El Diario Financiero del 9 de febrero de este año<sup>6</sup> se señalaba que:

Si de estimular la competencia se trata, lo idóneo y más directo sería abrir el cabotaje a naves de otros países (algunos estudios plantean que los costos de transporte entre puertos chilenos podrían bajar en hasta un 40% con la entrada de barcos extranjeros). Con todo, la aproximación del Ejecutivo parece una vía intermedia que debería, al menos, facilitar el trámite legislativo e introducir mayores grados de competencia en una actividad clave.

Los Ministros de Economía y Transportes y Telecomunicaciones en el mismo medio<sup>7</sup>, señalaban el 3 de abril de este año, en relación al foco del proyecto:

Nuestra estrategia implica restablecer la reserva de cabotaje a naves chilenas, pero limitando la definición de cabotaje, a la vez que crea y/o potencia excepciones para que naves extranjeras operen de manera eficiente y segura. Ello, mientras se mantiene la principal ganancia del proyecto en trámite, que consiste en permitir la entrada de nuevas empresas al mercado, posibilitando que

<sup>4</sup> Sitio web MINECON. Gobierno reimpulsa proyecto de cabotaje marítimo por medio de indicaciones. Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/2023/03/21/gobierno-reimpulsa-proyecto-de-cabotaje-maritimo-por-medio-de-indicaciones.htm> (mayo 2023)

<sup>5</sup> Waiver: Permiso temporal

<sup>6</sup> Posible avance en cabotaje marítimo. El Diario Financiero 9 febrero 2023 p. 13 Editorial. Disponible en: <http://bcn.cl/3bqu3> (mayo 2023)

<sup>7</sup> Cabotaje: mayor competencia, más empleo y menores precios. El Diario Financiero 3 abril 2023 p. 12 Opinión - Tribuna Libre. Disponible en: <http://bcn.cl/3ci0o> (mayo 2023)

empresas con capitales extranjeros se constituyan como navieras nacionales y, por ende, tengan que operar con tripulación nacional.

Esta propuesta beneficiará a los consumidores finales de los bienes transportados y a los dueños de carga, quienes actualmente pagan altos precios por movilizarla, lo que afecta especialmente a las Mipyme. También a Enap y Codelco, los principales movilizadores de carga marítima en el país. Asimismo, a los trabajadores del mar, quienes observarán un aumento en los puestos de trabajo, y por último, a la lucha contra la crisis climática, gracias a la menor emisión de CO2 por unidad de carga del transporte marítimo.

Estimamos que esta propuesta generará una disminución de las tarifas de transporte de graneles de entre un 21% y 43%, y de carga general entre un 17% y 35%. Lo anterior permitirá un ahorro para el país en un rango de US\$ 90 millones a US\$ 186 millones anuales. Por ello, urge la tramitación de este proyecto y así empezar a experimentar los beneficios de su aprobación lo antes posible.

En sus primeras reacciones la Asociación Nacional de Armadores (ANA) señaló en El Mercurio de Valparaíso el 3 de abril<sup>89</sup> lo siguiente:

"Creemos que la legislación que regula el fomento de la marina mercante y el cabotaje debe ser actualizada y modernizada conforme a la realidad actual del transporte marítimo tanto en Chile como en el mundo".

Hay aspectos que se extrañan y que tienen que ver con la escasez de dotación que existe para tripular las naves de la marina mercante nacional. "Sí echamos de menos que se presentara una que nos permitiera, al igual que todas las actividades comerciales del país, el poder contratar extranjeros (...) esto por la grave crisis que tenemos en relación a la falta de dotaciones".

En la misma publicación, se dio a conocer la opinión del académico de la Escuela de Ingeniería Civil Oceánica de la Universidad de Valparaíso (UV), Sergio Bidart<sup>10</sup>, quien señaló:

"En el fondo mientras más competencia, más van a bajar los costos. Ahora, tampoco uno puede dejar tan abierto, porque finalmente se muere la industria nacional y eso estratégicamente no conviene; si no, después solamente vamos a depender de banderas extranjeras que hagan cabotaje en Chile. Y podrían desarrollar algún tipo de monopolio o colusión, pienso que un sistema mixto es ideal", dijo el experto.

<sup>8</sup> A esa fecha estaban analizando las indicaciones presentadas por el Ejecutivo, sobre todo por las repercusiones que pudiera tener en materia de empleo

<sup>9</sup> Armadores esperan "trabajo conjunto" por ley de cabotaje. El Mercurio \_Valparaíso 3 abril 2023 p. 7 Actualidad. Disponible en: <http://bcn.cl/3cipf> (mayo 2023)

<sup>10</sup> *Ibidem*

Agregó que lo principal es no desaprovechar la carretera natural que significa el mar y que para ello hay muchas opciones. "Otra posibilidad también es entregar cuotas de participación a banderas extranjeras para que realicen cabotaje en Chile (...). Se podrían licitar trayectos, hay muchos modelos de negocios para incentivar la competencia. La ley no debiera ser tan lineal".

Por su parte, Juan Carlos González, Presidente del Sindicato Interempresas de Patrones de Pesca del Biobío afirmó en El Diario de Concepción<sup>11</sup> de 7 Abril lo siguiente:

Es un atentado en contra de la mano de obra, particularmente del personal embarcado. Es matar definitivamente la marina mercante nacional'.

'Va a eliminar más de 43 mil puestos de trabajo a nivel nacional'.

La Alianza Marítima de Chile<sup>12</sup> a su vez indicó en una declaración lo siguiente:

"Ni el proyecto ni sus indicaciones apuntan de modo alguno a fortalecer la marina mercante nacional de la que formamos parte. Muy por el contrario, lo que busca es reemplazar a través de excepciones a los marinos mercantes chilenos por dotaciones extranjeras al propiciar que las naves de banderas conveniencia participen del tráfico nacional", da cuenta la Alianza Marítima de Chile en una declaración.

"a pesar de las declaraciones del Ejecutivo, respecto de proteger las fuentes laborales chilenas, vemos que se transforman en letra muerta al privilegiar formas de tráfico tales como el 'weiver', licitación, reputación de naves, naves en ruta de salida y otros. Todas herramientas que posibilitan la navegación de naves de bandera extranjera, a través de la reputación, por ejemplo, se pueden instalar en Chile con posibilidades de traer 100% de su flota con bandera de conveniencia a hacer cabotaje en Chile".

"instamos a los parlamentarios que estudien este tema y permitan que desde el paralelo 41 al sur el cabotaje continúe desarrollándose por chilenos y para chilenos en todos sus niveles".

Alejandro Tenorio, secretario del Sindicato de Oficiales de la Marina Mercante Austral (Siomma)<sup>13</sup> comentó por su parte que

<sup>11</sup> Industriales preocupados por normativa de cabotaje. El Diario de Concepción 7 abril 2023 p. 19 Economía&Negocios. Disponible en: <http://bcn.cl/3cljt> (mayo 2023)

<sup>12</sup> Mercantes exponen sus dudas por proyecto de ley. La Estrella de Chiloé 19 abril 2023 p. 5 Actualidad. Disponible en: <http://bcn.cl/3cros> (mayo 2023)

<sup>13</sup> *Ibidem*

"este proyecto viene del Gobierno anterior y las indicaciones de este Gobierno y por la vía de la excepción, no por la regla general, pueden ingresar todas las naves extranjeras que necesiten con dotaciones extranjeras los empresarios chilenos. Este proyecto es tan invasivo que entrega la facultad para que un empresario chileno solo con el requisito de tener matriculada una nave en Chile puede ingresar todas las naves".

"lo más probable es que cambien toda su dotación a extranjeros".

Héctor Henríquez, presidente de la Asociación de Armadores de Transporte Marítimo, Fluvial, Lacustre y Turístico Sur Austral de Chile (Armasur)<sup>14</sup>, aseveró que de implementarse la iniciativa:

"tendrá un impacto negativo, en especial en la mantención de servicios regulares de conectividad, difícil de dimensionar, imposible de recuperar, tal cual lo demuestra la experiencia en países que han seguido este camino".

aunque las indicaciones apuntan a que el cabotaje queda reservado para naves nacionales "en la práctica pasa a ser una mera declaración de buenas intenciones, ya que por la vía de las excepciones se promueve que naves extranjeras, con armadores desconocidos extranjeros y dotación extranjera, realicen cabotaje, reemplazando naves y dotaciones chilenas".

En cuanto al aumento de la competencia, advirtió que hay una distorsión, ya que se propicia "dentro del territorio donde a los locales se les aplica la ley nacional, como corresponde, pero para los extranjeros regirán las regulaciones laborales y tributarias de la bandera" de esa nave.

Finalmente recomendó un análisis más detallado "antes de promover un proyecto que, en particular, para el sur austral, puede resultar muy dañino para mantener los servicios de conectividad e integración territorial, afectando no sólo a los trabajadores y armadores locales, sino que a todos aquellos que viven con mucho esfuerzo en las zonas más aisladas de nuestro país".

El presidente de la Federación de Sindicatos Navieros de Trabajadores del Sur (Fesitrasur), Javier Andrade<sup>15</sup>, recordó que

Durante los dos gobiernos de Sebastián Piñera se intentó impulsar iniciativas similares para permitir que naves con bandera extranjera realizaran cabotaje entre los puertos del país, pero que a raíz de la intervención de los sindicatos, esos intentos no lograron prosperar.

---

<sup>14</sup> Surge oposición regional a nuevo proyecto que regulará el cabotaje. El Llanquihue de Puerto Montt 23 abril 2023 p. 2-3. Disponible en: <http://bcn.cl/3ct07> (mayo 2023)

<sup>15</sup> *Ibíd*em

El dirigente acusó que producto de la presión 'de empresarios navieros que prestan servicios a Enap y Codelco', el gobierno llevó esta propuesta al Congreso.

Sin embargo, Andrade se mostró 'de acuerdo en que se abra un carril marítimo en el que se traspasen los beneficios.

Según el gobierno, bajarían los costos para la población por el transporte de insumos'.

Estableció que su inquietud no pasa por abrir la competencia entre armadores. 'Nuestro parecer como Fesitrasur es que mientras haya más buques flotando, hay más trabajo para nosotros'.

Especificó que el desacuerdo pasa por el ingreso al mercado de naves con bandera extranjera, lo que llevaría a la baja el nivel de los ingresos, puesto que la mano de obra extranjera es más barata.

Andrade también hizo notar que habrá una colisión en materia de la aplicación de la norma laboral chilena. Sostuvo que en el caso de tripulantes filipinos, se embarcan durante ocho meses y hasta durante un año. Mientras que, para los operarios nacionales, 'gracias a las negociaciones colectivas, hay algunas empresas que están trabajando por turnos de dos días trabajados por uno de descanso; o uno por uno, lo que se ha ganado durante todos estos años'.

---

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)