

LA POLÍTICA DE CIELOS ABIERTOS EN CHILE

1. Antecedentes.

A fines de los años '70, Chile comenzó a hacer cambios profundos en su estructura económica, favoreciendo un sistema de Economía Social de Mercado, fundada en la propiedad privada de los medios de producción y en la iniciativa particular y la armonía social, como elementos necesarios del desarrollo económico del país. Dentro de este contexto, se dictó en el año 1979, el Decreto Ley N° 2.564 ("DL 2564"), el cual consagró en nuestro país la denominada "*política de cielos abiertos*". Esta política se basa en los siguientes principios fundamentales:

a) Libre ingreso a los mercados: se derogó la facultad para otorgar permisos aerocomerciales, considerándose que éstos los otorga directamente la ley, la que establece que tanto las empresas chilenas como las extranjeras pueden operar libremente en el país; siempre que cumplan con los requisitos de seguros y aquellos técnicos – operacionales de seguridad. Excepcionalmente la Junta de Aeronáutica Civil de Chile ("JAC") puede restringir a empresas extranjeras en los siguientes casos: i. si su país de origen aplica restricciones a las empresas chilenas (reciprocidad bilateral) e; ii. si la empresa extranjera opera en una ruta que está restringida por otro país para las empresas chilenas, y se estima que dichas restricciones están afectando significativamente a las empresas chilenas (atribución facultativa y a criterio de la autoridad).

b) Libertad de precios: se permite a las empresas aéreas establecer libremente las tarifas que aplicarán, debiendo solamente registrarlas ante la JAC. La autoridad carece de atribuciones para fijar y objetar precios. Excepcionalmente se pueden fijar tarifas si la autoridad del otro país no acepta la libertad tarifaria; situación que nunca se ha aplicado en la práctica. Dentro de Chile opera un régimen totalmente abierto en esta materia. Cuando todas las tarifas eran fijadas por la autoridad no se conseguían tarifas más reducidas, sino que sólo se evitaba la competencia, porque los niveles tarifarios los proponían las mismas empresas y generalmente eran aceptados por la autoridad, ya que ésta no tenía acceso a las bases de costos reales de las empresas.

c) Mínima intervención de la autoridad: se refleja en que: a) Los mercados son competitivos, con las ventajas en calidad y precios que ello implica; b) Los servicios de transporte aéreo pasaron totalmente al sector privado; c) Se desburocratizó la autoridad al suprimirse trámites y controles irrelevantes, permitiéndose así que las empresas modifiquen rápidamente sus operaciones cada vez que lo requieran, controlándose solamente las implicancias técnicas.





GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y
TELECOMUNICACIONES
JUNTA DE AERONAUTICA CIVIL

2. Liberalización del Marco Normativo

De la concordancia entre el artículo 1º, inciso 1º del DL 2.564 y los artículos 4º, 5º y 10º del mismo DL, se puede obtener el siguiente alcance al principio de **libre ingreso al mercado**: Las empresas aéreas chilenas y extranjeras podrán establecer servicios de transporte aéreo nacionales o internacionales, regulares o no regulares, de pasajeros o de carga y servicios de trabajos aéreos especializados, sin limitaciones en cuanto a material de vuelo, título que sobre él se tenga, capacidad ofrecida, puntos de operación, frecuencias, itinerarios y tarifas; y sin necesidad de más aprobación por parte de la autoridad aerocomercial, que no sea la aprobación de los seguros y de los requisitos técnico – operacionales de seguridad.

Por otra parte, la **libertad tarifaria** es uno de los postulados básicos de la economía social de mercado y así se está aplicando en el transporte aéreo. El DL 2.564 derogó las facultades de la JAC para fijar tarifas y éstas quedaron entregadas a la libre fijación por cada empresa. En un comienzo las tarifas subieron, pero después rápidamente con la competencia se fueron estabilizando hasta quedar en niveles normales. No obstante lo anterior, el DL 2.564 en su artículo 2º, inciso 4º, establece que en los casos en que la JAC no haya fijado tarifas, las empresas aéreas deberán registrar ante este Organismo las tarifas que aplicarán. El propósito es darle transparencia al mercado llevando un registro público de tarifas.

Por último, la **mínima intervención** por parte de la autoridad, se refleja en que el DL 2.564 no otorgó a la JAC facultades amplias para intervenir en los mercados, sino puntuales y específicas: controlar seguros y negociar reciprocidad. Si los derechos tráfico aéreo internacional están restringidos por otro país, y hay más de una empresa aérea chilena interesada en operar los mismos derechos, el DL 2.564 establece que éstos se deben licitar en base exclusiva a ofertas en dinero, sin ninguna otra consideración por parte de la JAC. El objetivo es evitar evaluaciones subjetivas en la asignación de rutas.

3. Efectos y Evolución

Para ver cuáles han sido los efectos de la política de cielos abiertos aplicada por Chile, resulta conveniente distinguir lo que ha sido el ámbito nacional del internacional.

A.- Ámbito Nacional: En el ámbito interno se ha mantenido la política de **absoluta libertad** para ingresar a los mercados y fijar precios, lo que ha permitido una expansión del tráfico doméstico desde 800 mil pasajeros en 1989 a 2,9 millones de pasajeros en el 2002, con un crecimiento de un 255%, y con una tasa de crecimiento promedio anual de 11%. Por su parte, la carga aérea creció en el mismo período en un 225%, con un crecimiento promedio anual de 10%. El número de frecuencias saliendo de Santiago, aumentó desde 100 semanales en 1989, a cerca de 364 semanales a fines del siglo pasado, es decir, se más que triplicaron en este período.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y
TELECOMUNICACIONES
JUNTA DE AERONAUTICA CIVIL

B.- Ambito Internacional: En el ámbito internacional en todas las negociaciones bilaterales la autoridad aeronáutica chilena ofrece y promueve una amplia e irrestricta apertura, la que no siempre es compartida por los otros países. Desde 1989 el gobierno ha venido intensificando las gestiones gubernamentales para obtener una mayor apertura en los otros países, con el fin de crear mayores oportunidades a las empresas aéreas chilenas, a través de negociaciones entre autoridades aeronáuticas, apoyadas en algunas oportunidades, por los acuerdos de complementación económica firmados por Chile. Lo anterior ha contribuido a que el tráfico internacional de Chile haya aumentado desde 957.000 pasajeros en 1989, a 3.066.000 en el 2.002, es decir, en 221%, con una tasa de crecimiento promedio anual de 10%. La carga aérea internacional medida en toneladas, aumentó en el mismo periodo en un 207%, con un crecimiento promedio anual de 9%. El número de frecuencias internacionales aumentó desde 104 en 1989, a 329 a fines del siglo pasado, con lo que se triplicó la oferta. A pesar de la fuerte competencia que ha existido entre empresas chilenas y extranjeras en las rutas internacionales de Chile, las empresas chilenas incrementaron su tráfico internacional de pasajeros, y su participación, también medida en pasajeros, aumentó. Por otra parte, actualmente compiten en el mercado de Chile 15 empresas extranjeras con 134 frecuencias semanales. Las empresas chilenas tienen en la actualidad 148 frecuencias semanales internacionales, en comparación a las 47 que tenían en 1989. El tráfico internacional de carga (toneladas) de las empresas chilenas aumentó en un 162%, con una tasa promedio anual de 8%.

Santiago, 29 de diciembre de 2003