



Regulación del mercado del transporte aéreo en Chile y la OCDE y formas de promoción de la competencia

Autor

Samuel Argüello
Verbanaz
Correo electrónico:
sarquello@bcn.cl

N.º SUP: 138.807

Comisión

Elaborado para la
comisión de Obras
públicas, transportes y
telecomunicaciones de
la Cámara de Diputadas
y Diputados

Resumen

En Chile el mercado de transporte aéreo comercial no tiene regulación en precios, ni en nacionalidad del capital, ni en control de ingreso, más allá de los requisitos técnicos y de seguros.

Según el índice de restricciones al comercio de servicios de la OCDE, que analiza cincuenta países, Chile es el que menos restricciones tiene en el mercado de transporte aéreo en 2022 y ya era el que menos restricciones tenía en 2014.

Respecto a las medidas para fomentar la competencia, las alianzas entre aerolíneas suelen ser uno de los aspectos que los organismos públicos de defensa de la libre competencia analizan. Suelen considerar que los problemas de competencia se pueden producir cuando hay una coordinación entre las aerolíneas sobre parámetros sensibles como el precio, los horarios, las rutas o cuando se comparten capacidades, ingresos o gastos.

Una de las formas de tratar estos problemas son los regímenes de inmunidad, los cuales son una forma de control preventivo en el que las aerolíneas que pretenden hacer una alianza se someten a un análisis previo de la autoridad vigilante de la libre competencia para saber si provoca efectos restrictivos en el mercado. Cuando la alianza implica una cooperación profunda, también se puede aplicar la normativa de fusiones aunque no haya participación en la propiedad de una aerolínea por otra.

Más allá de las alianzas, hay acciones unilaterales de las aerolíneas que también pueden socavar la libre competencia. Los precios y las estrategias predatorias pueden dañar de manera ilegítima a los competidores al establecer precios artificialmente bajos en el corto plazo para eliminar a la competencia o para sobredimensionar la frecuencia de los vuelos o el tamaño de los aviones para evitar la entrada de nuevos competidores a costa de generar pérdidas durante un tiempo a la propia compañía.

I. Introducción

La comisión de Comisión Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara le solicitó a la Biblioteca del Congreso Nacional un informe sobre el mercado de transporte aéreo en Chile, las barreras a la competencia que puedan existir y qué medidas existen internacionalmente para el fomento de la competencia en este mercado.

En la sección II se explica la regulación del mercado de transporte aéreo en Chile y en la sección III se compara la situación de Chile con los países de la OCDE y algunos más desde el punto de vista de las restricciones del mercado y en la sección IV se mencionan algunas estrategias anticompetitivas que pueden hacer las aerolíneas y que son importantes para las autoridades encargadas de proteger la competencia.

II. Regulación económica del mercado de transporte aéreo en Chile

Las dos principales instituciones que regulan y supervisan el transporte aéreo en Chile son la Junta Aeronáutica Civil (JAC) y la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). La JAC se encarga de la dirección de la aeronáutica civil del país, principalmente a través de la gestión de las políticas públicas que promuevan el desarrollo del sector, la asignación de las frecuencias aéreas internacionales entre empresas chilenas, la promoción del transporte aéreo internacional, el registro de las tarifas de transporte aéreo, la confección de las estadísticas oficiales de transporte aéreo y la participación en representación del Estado en las negociaciones de acuerdos internacionales y en los organismos internacionales de aviación civil (JAC s/f). La DGAC se encarga principalmente de la administración, control e inspección de los aeropuertos, de organizar el tráfico aéreo, supervisar las actividades de aviación civil, velar por la seguridad de vuelo y dictar normativa general, entregar certificaciones y licencias al personal aeronáutico e investigar las infracciones a las leyes y regulaciones de aviación (DGAC s/f).

Respecto a la regulación del mercado, según la clasificación de la JAC, los principios que estructuran la política comercial de transporte aéreo en Chile son el libre ingreso a los mercados, la libertad de precios, la mínima intervención de la autoridad y la liberalización de propiedad y control. A continuación se explican en más detalle estos cuatro aspectos.

Libre ingreso

En el ingreso al mercado de transporte aéreo no existen prohibiciones ni restricciones económicas a la entrada de empresas nacionales o extranjeras para desarrollar servicios, tanto dentro de Chile como a nivel internacional. Más específicamente, como menciona la JAC, “los servicios de transporte aéreo, sean de cabotaje o internacionales pueden realizarse por las empresas nacionales o extranjeras que hayan cumplido con los requisitos de orden técnico y de seguros establecidos por las autoridades aeronáuticas competentes. En consecuencia, la autoridad no limita el número de vuelos ni puntos en que se puede operar, por lo que las rutas internas como las internacionales están abiertas para el tráfico de líneas aéreas nacionales o extranjeras.” (JAC s/f b). Sobre este punto es pertinente mencionar que el mercado aéreo de cabotaje está abierto unilateralmente, lo cual tiene por objetivo, según la JAC (s/f b), “generar condiciones de más competencia o la potencialidad de ella en el mercado de cabotaje chileno, facilitando el acceso de operadores extranjeros para el transporte interno de pasajeros y carga.

Es decir, todas las empresas del mundo pueden entrar al mercado doméstico de Chile sin restricciones, siempre que cumplan con los requisitos técnicos y de seguros.”

Libertad de precios

La libertad de precios implica que las empresas aéreas establecen sin restricciones las tarifas que cobran. Si bien deben registrar los precios ante la JAC, esta no tiene atribuciones para fijar los precios, aunque “excepcionalmente se pueden fijar tarifas internacionales en las rutas que por disposición de otro Estado no exista libertad tarifaria” (JAC s/f b).

Mínima intervención

La mínima intervención de la autoridad implica, según la JAC, que “la actividad aerocomercial se rige por las reglas del mercado y de la libre competencia, quedando limitada la intervención por parte de la autoridad. De esta forma, se reducen los requisitos de índole administrativo en beneficio de la eficiencia del mercado y el bienestar social.” (JAC s/f b).

Ausencia de control sobre la propiedad

Finalmente, la liberalización de propiedad y control implica que no hay restricciones a la constitución de empresas aéreas chilenas, ya sea respecto al origen del capital, el cual puede ser completamente extranjero, o respecto a la administración, la que puede ser parcial o totalmente extranjera. Del mismo modo, no se les exige a las empresas extranjeras que operan en Chile que el capital o la administración sea del país de origen de la empresa (JAC s/f b).

III. Situación comparada de Chile en de las restricciones en el mercado de transporte aéreo con la de la OCDE y otros países

Una aproximación al panorama general de las restricciones a la competencia que existen en el mercado de transporte aéreo se puede hacer con el *Services Trade Restrictiveness Index* de la OCDE (STRI, índice de restricciones al comercio de servicios). El STRI es un índice sintético que entrega información desde el punto de vista de las restricciones legales relativas a los servicios en veintidós sectores y para todos los países miembros de la OCDE, Brasil, China, India, Indonesia, Kazajistán, Malasia, Perú, Singapur, Sudáfrica, Tailandia y Vietnam. El índice se basa en las leyes y regulaciones que existen en cada país, actualizados al 31 de octubre de 2022 para el último informe publicado por la OCDE.

Uno de los sectores sobre los que entrega información es el de transporte aéreo comercial de pasajeros y carga. Este índice puede variar entre 0 y 1, donde 0 representa la menor restricción y 1 la mayor restricción. Las áreas que contabiliza el indicador son las siguientes¹:

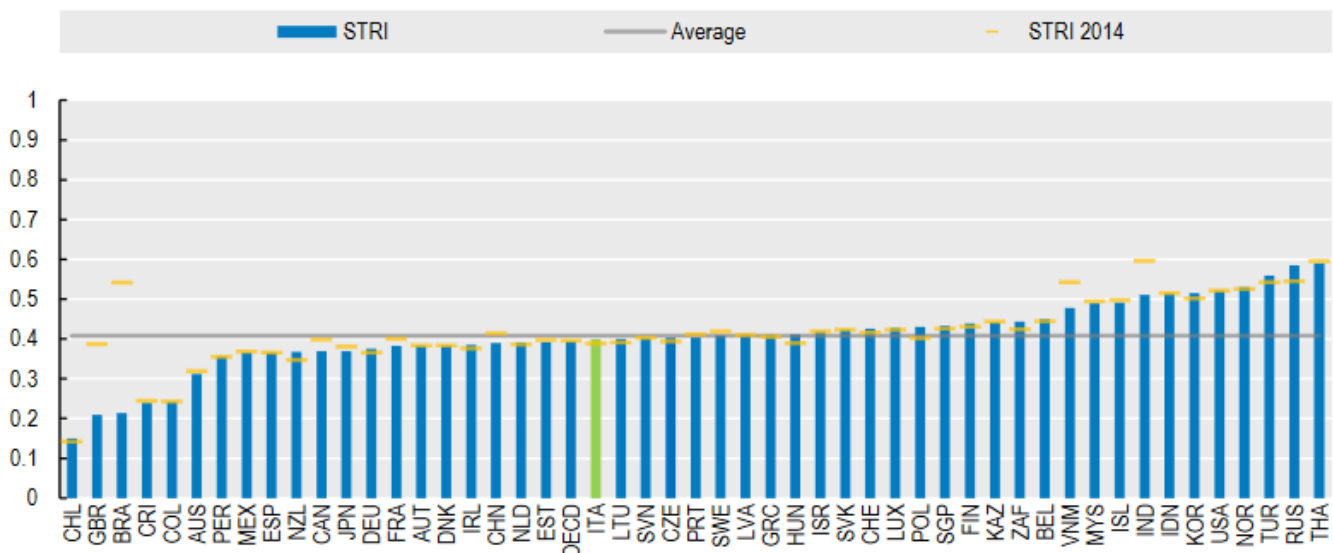
- Restricciones a la entrada extranjera: exigencias de nacionales en la dirección de la compañía, participación máxima de capital extranjero en el tráfico internacional o nacional.
- Restricciones al movimiento de personas: limitaciones al tiempo de estadía de los contratistas.

¹ Para cada área se explicitan algunos de los elementos que se toman en cuenta pero no todos.

- Barreras a la competencia: retención de las franjas horarias (*slots*) para el tráfico aéreo de un año a otro, la adjudicación de cupos da prioridad a los cupos históricos, control público de al menos una empresa importante del sector.
- Transparencia regulatoria: tiempo de proceso de las visas, duración de las visas de la tripulación, exención de visas para la tripulación.
- Otras medidas discriminatorias: priorización de las empresas nacionales en las compras públicas, prohibición explícita de discriminación de empresas extranjeras en las compras públicas.

Como se puede ver en el gráfico 1, Chile (indicado en el gráfico como CHL) es el país con menos restricciones según la medición de este índice y se mantiene en un nivel similar al de 2014.

Gráfico 1. STRI en transporte aéreo. 2022.



Fuente: OCDE (2023b, p. 2).

Si se analiza más en detalle la composición de este índice para Chile, es decir, qué elementos constituyen el índice y en qué proporción, se puede ver en el gráfico 2 que en el STRI se contabilizan restricciones a la entrada de empresas extranjeras, de movimiento de personas y barreras a la competencia.

Las restricciones a la entrada de empresas extranjeras son las más bajas de todos los países analizados. En este sentido, según el International Transport Forum, Chile es uno de los pocos países del mundo con un mercado nacional considerable que ha eliminado todas las barreras a la entrada de capitales extranjeros (ITF 2019, p. 146). Más específicamente, de todos los países analizados en el STRI, 42 aplican restricciones a la participación extranjera en las aerolíneas del país (OCDE 2023b, p. 5).

Estas restricciones a la entrada de empresas extranjeras que se contabilizan en el índice no están relacionadas con la industria aeronáutica exclusivamente. Así, el índice considera como barreras a la entrada de capitales la prohibición a los extranjeros de adquirir tierras fiscales cercanas a la frontera o a la costa (Decreto Ley 1939, artículo 6º). El otro elemento que considera como barrera a la entrada de

empresas extranjeras es el artículo 19 del Código del Trabajo que exige que al menos el 85% de los trabajadores de una empresa de más de 25 empleados sean chilenos. Si se exceptúan estos dos aspectos, que podrían considerarse tangenciales en cuanto a restricciones a la entrada de empresas aeronáuticas extranjeras, el índice considera que en todos los otros elementos medidos no existen restricciones.

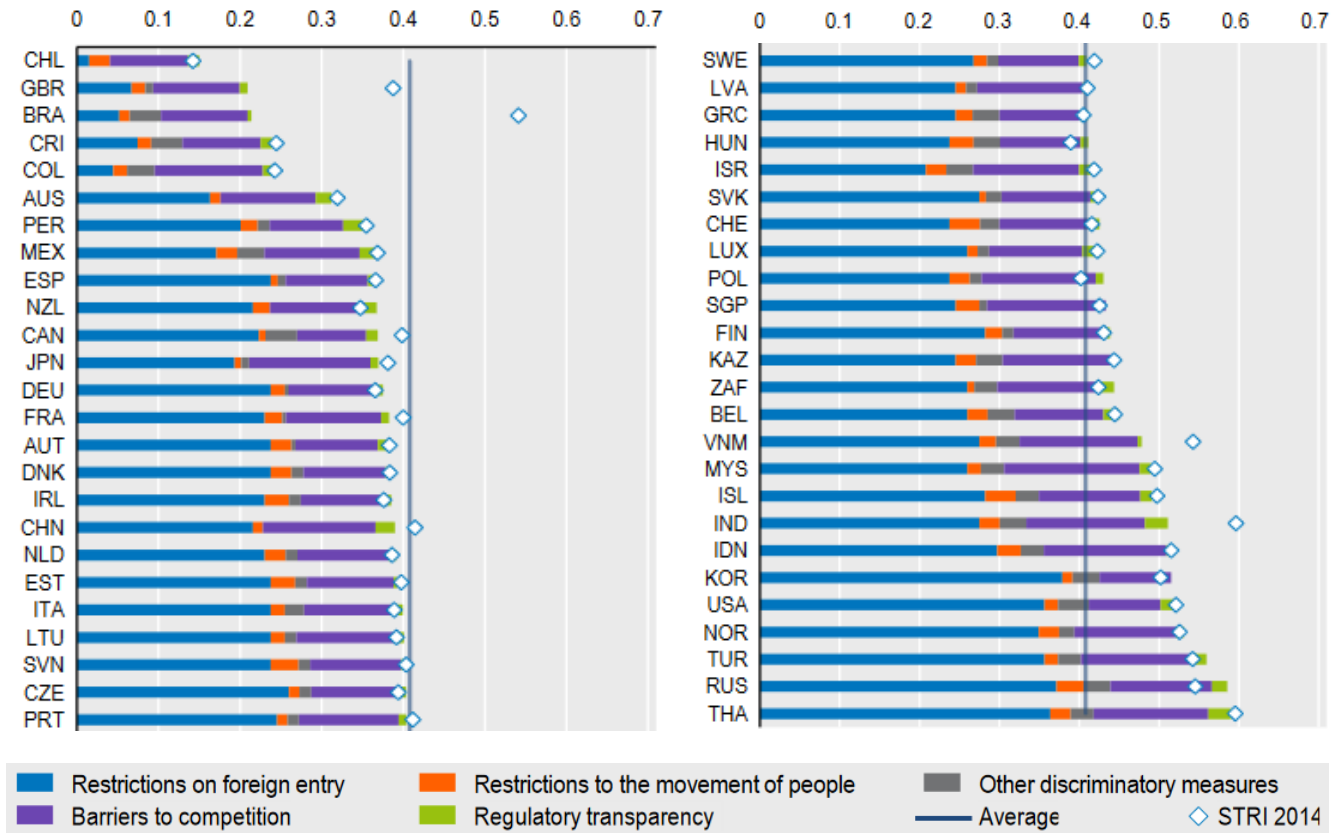
Las restricciones al movimiento de personas son el segundo elemento más importante, aunque en comparación con los otros países Chile es el séptimo con menos restricciones al movimiento de personas. Si se mira en detalle, el STRI considera como restricción el hecho de que un extranjero deba tener un permiso de residencia temporal para poder trabajar, lo cual puntúa negativamente en el índice ya que afecta a los empleados transferidos de la matriz extranjera y a los proveedores de servicios extranjeros.

Finalmente, las barreras a la competencia son el elemento que tiene un valor más alto en el STRI del transporte aéreo de Chile, aunque es el que tercer país con menos restricciones de los que mide el índice. Si se analiza en detalle qué contabiliza el STRI como barreras a la competencia para Chile, se puede ver que principalmente es gestión de los *slots*² o franjas horarias. Las formas en que se atribuyen los *slots*, desde el punto de vista del tema tratado en este informe, deben contribuir a crear las condiciones de competencia equitativa (OCDE 2014, p. 18), mantener un equilibrio entre el acceso de nuevos competidores y que los itinerarios se mantengan estables para que las aerolíneas tengan la certeza de que pueden invertir en sus rutas de un año a otro (IATA s/f).

En Chile no hay aeropuertos que utilicen el sistema de *slots* regulado por la IATA en los aeropuertos coordinados de nivel 3 (IATA 2023). Sin embargo, en el STRI se analiza cómo se asignan los *slots* en los aeropuertos, y sucede que al no existir *slots* se contabiliza como una barrera a la competencia en algunos aspectos como el hecho de que las aerolíneas puedan intercambiar o vender *slots*. Como no existen *slots* no hay ni intercambio ni mercado, lo cual el STRI lo marca como una barrera aunque, como menciona la base de datos STRI de la OCDE, “las autoridades chilenas no aplican el concepto de *slots*. No hay establecido un sistema administrativo y los transportistas pueden programar sus vuelos simplemente tomando en cuenta los espacios de tiempo en los aeropuertos más concurridos.” (OCDE 2023c).

² La International Air Transport Association (IATA) define los slots como el “permiso dado por un coordinador a una operación planeada para el uso de todo el espectro de la infraestructura necesaria para aterrizar y despegar en un aeropuerto de nivel 3 en una hora y fecha específica” (IATA 2022, p. 10). Un aeropuerto de nivel 3 se define como aquel en el que “a) la demanda por la infraestructura aeroportuaria excede significativamente la capacidad del aeropuerto durante el período relevante; b) la expansión de la infraestructura aeroportuaria para satisfacer la demanda no es posible en el corto plazo; c) los intentos para resolver el problema a través de los ajustes voluntarios de horario ha fracasado o es inefectiva; y d) como resultado, se requiere un proceso de asignación de *slots*, por lo que es necesario que todas las aerolíneas y otros operadores aéreos tengan un *slot* asignado por el coordinador para entrada y salida en el aeropuerto durante los periodos en los que ocurre la asignación de *slots*” (IATA 2022, p. 20).

Gráfico 2. STRI en transporte aéreo desagregado por área. 2022



Fuente: OCDE (2023a, p. 42).

IV. Consideraciones sobre la promoción de la competencia

Dado el alto nivel de liberalización del transporte aéreo comercial en Chile y que la mayoría de los mercados en los que actúan las aerolíneas son extremadamente concentrados con características de oligopolio (OCDE 2015, p. 43), en esta sección se analizan algunos de los elementos que se suelen tener en cuenta a nivel internacional para asegurar que, dadas las características de los mercados, no haya restricciones a la competencia a causa de acciones anticompetitivas de las aerolíneas.

Para presentar el tema de forma más ordenada, y siguiendo la exposición que hace la OCDE (2015), se analizarán primero las estrategias horizontales que pueden limitar la competencia, ya sean alianzas, fusiones o acuerdos de cooperación, y luego se analizarán las estrategias unilaterales de exclusión y de precios predatorios.³

³ Las dos secciones siguientes son una síntesis del documento de la OCDE (2015, p. 28-55), por lo que para facilitar la lectura no se hace la referencia constante al texto.

1. Alianzas

Es poco frecuente que haya fusiones de aerolíneas a nivel internacional fuera de la Unión Europea a causa de las restricciones a la entrada de capitales extranjeros en las aerolíneas de cada país (ICAO s/f). Así, en la actualidad, los acuerdos de cooperación horizontal entre aerolíneas son la tendencia dominante, los cuales van desde las alianzas hasta acuerdos de integración más profundos.

Las alianzas entre aerolíneas pueden ser de distintos tipos y profundidad y se deben examinar caso a caso para evaluar si presentan problemas desde el punto de vista de limitación de la competencia. Las autoridades encargadas de velar por la libre competencia suelen considerar que los problemas de competencia se pueden producir cuando hay una coordinación entre las aerolíneas sobre parámetros sensibles como el precio, los horarios, las rutas o cuando se comparten capacidades, ingresos o gastos, ya que ello puede implicar poner fin a la competencia que hasta entonces se hacían dos o más aerolíneas sobre los servicios que entregaban por separado. Las alianzas pueden provocar principalmente dos efectos que atentan contra la competencia: obstáculos a la entrada y efectos de red.

En el mercado de transporte aéreo, dada la infraestructura necesaria y el modelo económico de las aerolíneas, las alianzas pueden generar obstáculos a la entrada. En particular, la pregunta que suelen poner las autoridades es si la puesta en común de la infraestructura de las aerolíneas miembro de la alianza puede tener efectos de exclusión.

Las alianzas pueden generar efectos de red que se escapan al análisis de los efectos sobre las rutas solapadas de aerolíneas competidoras, ya que puede afectar a otras rutas de la red. Así, la dinámica de una alianza puede llevar a reducir vuelos, modificar las conexiones o aumentar el precio incluso de las rutas que no están solapadas dentro de la alianza o con otros competidores.

Dado que las alianzas de aerolíneas pueden generar limitaciones a la competencia, es pertinente preguntarse qué herramientas tienen los organismos vigilantes de la competencia para abordar este fenómeno. No existe una fórmula única en los países de la OCDE para el escrutinio de las alianzas, aunque se pueden mencionar dos procedimientos principales para evitar que atenten contra la competencia: el régimen de inmunidad y el control de fusiones.

Régimen de inmunidad. Existen regímenes de inmunidad aplicables a las alianzas entre aerolíneas, los cuales los otorga habitualmente la autoridad encargada del transporte o la competencia. Las aerolíneas pueden solicitar acogerse a la inmunidad cuando la alianza que pretenden crear puede generar tanto ganancias de eficiencia como efectos anticompetitivos. En general la inmunidad no es necesaria para las alianzas típicas de código compartido, pero puede ser relevante para formas de cooperación más profundas. Los regímenes de inmunidad funcionan preventivamente y a petición de las aerolíneas que quieren formar una alianza.

La ventaja de los regímenes de inmunidad es que permiten a las autoridades de la competencia analizar preventivamente los efectos de alianzas que no entran dentro de la órbita del derecho sobre fusiones y que pueden no entrar tampoco en las normas anticarteles y así tomar en cuenta tanto aspectos competitivos como otras consideraciones de política pública, por ejemplo, asegurar el acceso a servicios de transporte en todo el país. En cualquier caso, el régimen de inmunidad afecta solo al acuerdo explícito

de la alianza, por ejemplo las rutas, distribución, política de precios, presencia en los aeropuertos y otras actividades coordinadas de las aerolíneas.

Control a través de las normas sobre fusiones. Si bien las alianzas no suelen implicar la toma de control o la compra de una aerolínea por otra⁴, puede haber formas de alianzas tan profundas que pueden estar sujetas a las normas de control de fusiones. Esto puede suceder cuando la alianza implica transferencia de poder de decisión en la administración de una aerolínea hacia la otra, la adquisición de una participación minoritaria en el capital de una aerolínea o una operación conjunta altamente integrada. Un ejemplo de esto se dio en la alianza entre Air Canada y United Airlines en 2012, cuando el Tribunal de la Competencia de Canadá consideró que el acuerdo entre estas dos aerolíneas entraba dentro del ámbito de las normas de fusiones al incluir una política de precios conjunta, planificación de rutas, operaciones coordinadas de máquetin y compartir ingresos en todas las rutas entre Canadá y los Estados Unidos.

2. Prácticas unilaterales

Si bien los problemas de competencia en el transporte aéreo comercial surgen más frecuentemente a causa de las formas de cooperación horizontal como las alianzas, las aerolíneas también pueden actuar unilateralmente de formas que son nocivas para la competencia, principalmente a través de estrategias de precios y de ventas excluyentes o la restricción de acceso a los competidores a la infraestructura física o técnica.

Precios y estrategias predatorias. Los precios predatorios no son exclusivos del mercado de transporte aéreo pero son una de las denuncias más frecuentes de violación de la libre competencia en este mercado. Permiten, a través de precios artificialmente bajos, excluir o debilitar a los competidores para en una etapa posterior cobrar precios altos no competitivos. En el corto plazo pueden parecer precios competitivos pero en el largo plazo afectan negativamente el bienestar de los consumidores.

El procedimiento que deben llevar a cabo las autoridades de la competencia puede ser complejo para demostrar un comportamiento de precios predatorios, ya que las estrategias predatorias no son siempre evidentes. Así, por ejemplo, pueden darse casos de precios predatorios aun cuando se ofrece un pasaje a un precio más alto que el competidor (OCDE 2015, p. 50, cuadro 7) y también puede haber estrategias predatorias que en vez de reducir los precios consisten en aumentar la frecuencia de los vuelos o la capacidad de los aviones para evitar la entrada de nuevos competidores o para debilitar a los existentes, lo que se conoce como *dumping* de capacidad (OCDE 2015, p. 51-52, cuadro 8).

Restricción de acceso a insumos esenciales. Otra de las estrategias para limitar ilegalmente la competencia es la restricción de acceso a insumos esenciales para la operación aeronáutica, por ejemplo *slots* de aeropuerto o mostradores. La restricción de acceso puede implicar una práctica anticompetitiva si la aerolínea tiene un gran poder de mercado, si la tiene control sobre el insumo en cuestión o si el insumo restringido es esencial para entrar al mercado y competir. Así, por ejemplo, una práctica anticompetitiva que las autoridades pueden investigar es la restricción de *slots*. Esto se da cuando las aerolíneas acaparan *slots*, es decir, que programan vuelos solamente para retener el *slot* sin

⁴ Sin embargo hay casos en los que parte de la alianza implica la adquisición de participaciones en el capital de una aerolínea en la otra (OCDE 2014, p. 36).

tener una verdadera intención de operar el vuelo, o cuando los programan a pesar de que no son rentables solamente para no perder el *slot* y evitar que se le entregue a otra compañía aérea (ACCC 2020, p. 10, OCDE 2014, p. 55).

Referencias

ACCC (2020). Airline competition in Australia. September 2020. Australian Competition & Consumer Commission. Disponible en <http://bcn.cl/3e4zh> (consultado el 12 de julio de 2023).

DGAC (s/f). Productos y subproductos estratégicos. Dirección General de Aeronáutica Civil. Disponible en <http://bcn.cl/3e4zs> (consultado el 3 de julio de 2023).

JAC (s/f). Funciones. Disponible en <http://bcn.cl/3e4zv> (consultado el 3 de julio de 2023).

JAC (s/f b). Política aerocomercial. Junta Aeronáutica Civil. Disponible en <http://bcn.cl/3e4zw> (consultado el 4 de julio de 2023).

IATA (2022). Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG). Edition 2. Disponible en <http://bcn.cl/3e4zy> (consultado el 4 de julio de 2023).

IATA (2023). Worldwide Airport Slot Guidelines (WASG) - Annex 12.7 - Contact List for Level 2/3 Airports. Disponible en <http://bcn.cl/3e4zz> (consultado el 7 de julio de 2023).

IATA (s/f). Slot rule reform. Disponible en <http://bcn.cl/3e501> (consultado el 6 de julio de 2023).

ICAO (s/f). Anticompetitive behaviours. International Civil Aviation Organization. Disponible en <https://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx> (consultado el 12 de julio de 2023).

ITF (2019). Liberalisation of air transport. Research report 2019. International Transport Forum. Disponible en <https://doi.org/10.1787/25186752> (consultado el 11 de julio de 2023).

OCDE (2015). La concurrence dans le secteur aérien. Note de référence du Secrétariat. Disponible en <http://bcn.cl/3e503> (consultado el 10 de julio de 2023).

OCDE (2023a). OECD Services Trade Restrictiveness Index: Policy trends up to 2023. February 2023. Disponible en <http://bcn.cl/3e505> (consultado el 5 de julio de 2023).

OCDE (2023b). OECD Services Trade Restrictiveness Index. Air Transport 2022. Disponible en <http://bcn.cl/3e506> (consultado el 7 de julio de 2023).

OCDE (2023c). Services Trade Restrictiveness Index Simulator. Air transport. Chile. Disponible en <http://bcn.cl/3e508> (consultado el 7 de julio de 2023).

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)