POLÍTICAS PÚBLICAS
Populi
PARA LA LIBERTAD

Asuntos Públicos

N.º 79

MAYO DE 2009

MACROECONOMÍA

Sector Fiscal y Finanzas Públicas

Cielos Abiertos versus "Boliviana de Aviación"

ELABORADO POR

Centro de Estudios POPULI

(591) 69501179 populi@populi-bo.org www.populi.org.bo

Asuntos Públicos
Políticas Públicas para la Libertad
N° 79 – Mayo de 2009

Cielos Abiertos versus "Boliviana de Aviación"

"La solución gubernamental a un problema suele ser tan mala como el problema mismo". Milton Friedman

1. Antecedentes

El 24 de octubre de 2007 el Gobierno Nacional creó la empresa estatal "BOLIVIANA DE AVIACION" (BOA) a través del Decreto Supremo N° 29318. El domingo 29 de marzo de 2009, la Boliviana de Aviación inició operaciones con su vuelo inaugural en el eje troncal La Paz - Cochabamba – Santa Cruz. La premisa por la cual se creó la nueva empresa estatal se basó en la necesidad de "democratizar el servicio de transporte aéreo, garantizar un mayor acceso de la población e integrar las distintas zonas de la República".

Sin duda, la intención del Gobierno de es loable y meritoria, sin embargo, el mecanismo que utilizó para alcanzar ese objetivo puede no ser el más adecuado ya que existen otros mecanismos con mayores beneficios y menores costos, por ejemplo, la política de cielos abiertos en el mercado interno.

Al igual que cualquier proyecto de inversión, BOA presenta beneficios y costos, por lo tanto, la decisión de emprendimiento debió basarse en ese análisis. Entre los costos vinculados a la creación de Boa se tienen: 1. **Subsidio a la inversión.** El Estado con el dinero de los contribuyentes decidió subsidiar a BOA una inversión inicial de USD 15 millones[1]. **2. Subsidio al costo de operación.** El primer año de operaciones el Estado tiene previsto que la empresa pública tenga pérdidas por USD 4 millones por lo tanto, los impuestos de los contribuyentes nuevamente asumirán esa carga[2]. **3. Desincentivos a la incorporación de nuevos actores.** "Contra la chequera del Gobierno es difícil competir" Aunque la empresa pública incurre en nuevas pérdidas, los argumentos políticos pesarán más que los argumentos técnicos y seguramente nuevamente los contribuyentes tendrán que seguir aportando para que BOA opere en el mercado interno. Esto sin duda desincentiva la incorporación de nuevos actores en el mercado interno ya que tienen un competidor que tiene una chequera que le respalde. **4. Elevado costo de oportunidad.** Los potenciales beneficiarios de la participación de BOA no pertenecen a los sectores más pobres. Por ejemplo, el 60% de las personas en Bolivia son pobres, además, cerca del 35% de la población pobre tiene un ingreso promedio mensual menor a Bs.700 Bs. Bajo esas circunstancias, la probabilidad de que las personas pobres viajen en avión es bastante reducida, por lo tanto, los subsidios que se destinan a este rubro no cumplen con la condición de focalización y ayuda a los sectores más pobres. Es más, estos recursos tienen un alto costo de oportunidad y podrían ser utilizados para transferencias que mejoren la distribución de ingresos y la pobreza en el país. Este mecanismo de transferencia, subsidios del Estado, provoca que la desigualdad se incremente.

Entre los beneficios de la creación de BOA se tienen. **1. Un participante adicional en el mercado aéreo.** BOA inicio sus operaciones ofreciendo el servicio de transporte aéreo en el tramo del eje troncal (Santa Cruz –

[1] La Prensa. 30-03-09. BOA alza vuelo

[2] La Prensa. 25-03-09. BOA nacerá con pérdida

Cochabamba - La Paz) lo cual brinda mayores opciones a los consumidores. Sin embargo, se tiene que tener en cuenta que este tramo es recorrido actualmente por ocho aerolíneas internacionales más otras dos que solicitaron permiso para operar en Bolivia[3], éstas aerolíneas no pueden transportar pasajeros en dicho tramo por restricciones legales y regulatorias. Entonces, tal vez la política más efectiva para incrementar sustancialmente el número de participantes en el mercado interno e incrementar las oportunidades de elección habría sido permitir que las empresas internacionales puedan brindar el servicio de transporte aéreo interno (cielos abiertos). **2. Reducción de tarifas.** La incursión de una empresa al mercado aéreo interno crea presiones para que los precios de este servicio tiendan a disminuir y se produzca presiones para la disminución de tarifas. Sin embargo, la política de cielos abiertos habría promovido la competencia en mayor grado y los participantes habrían tendido a reducir sus tarifas de una forma más significativa.

2. Experiencias de cielos abiertos

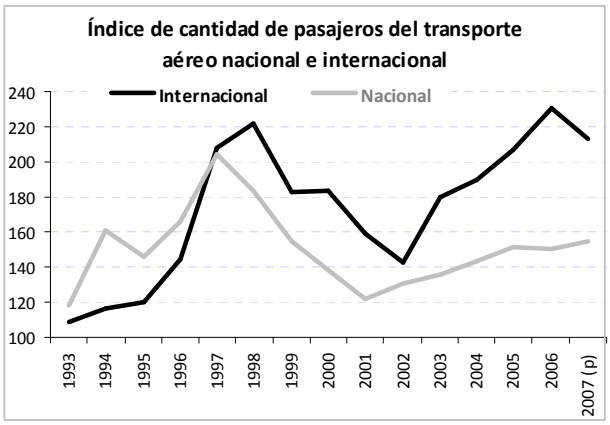
Experiencia Boliviana:

La Ley N° 2902, en su artículo N° 90 establece que "la explotación de los servicios de transporte aéreo interno está reservada a personas naturales o jurídicas de nacionalidad boliviana con domicilio en la República". En cambio, en su artículo N° 111 establece que "las empresas extranjeras podrán realizar servicios de transporte aéreo internacional desde y hacia Bolivia, conforme a los convenios o acuerdos internacionales." Es decir, no se permite que empresas internacionales operen en el transporte aéreo nacional, pero sí se permite que empresas internacionales operen en el transporte aéreo internacional. ¿Cuál ha sido la evolución de los dos mercados?

[3] American Airlines, Aerolíneas Argentinas, Varig, Lan Chile, Transportes Aéreos del Mercosur, UPS, TACA y Aerocontinente, Sky Airlines y Copa Airlines.

Analizando el índice de cantidad de pasajeros de transporte aéreo nacional e internacional calculado por el Instituto Nacional de Estadística se puede observar que la cantidad de pasajeros que utilizaron el servicio de transporte aéreo nacional tuvo un crecimiento modesto y bastante menor en comparación con el crecimiento de la cantidad de pasajeros que utilizaron el servicio de transporte aéreo internacional. (Ver siguiente gráfico)

Los resultados tienden a ser coherentes y lógicos puesto que en el mercado del transporte aéreo internacional existen más operadores que al estar presionados por la competencia buscan atraer la mayor cantidad de usuarios a través de promociones, innovación, tecnología, horarios, etc. El resultado de las políticas que fomentan la competencia se traduce en una verdadera "democratización de los servicios, mayor acceso e integración". La experiencia internacional también puede ser bastante enriquecedora en esta temática tal como se puede ver en el siguiente acápite.



Fuente.- Instituto Nacional de Estadística

Experiencia internacional: reducción de tarifas y aumento en la calidad del servicio.

La evidencia empírica internacional muestra que los principales efectos del proceso de desregulación fueron: El desarrollo de una estructura de rutas convertida en redes del tipo hub-spoke, es decir, un avión puede juntar varios pasajeros con destinos distintos ya que el avión hace escala en varios aeropuertos, así,

disminuye el número de viajes ida y vuelta, reduciendo los costos de operación promedio. Otro efecto importante de la política de cielos abiertos es la participación de más líneas aéreas que se traduce en una guerra de precios que benefician a la población. Por otra parte, aunque en algunos países como es el caso de la Unión Europea los efectos de la desregulación no se tradujeron en menores tarifas, si se incrementaron las oportunidades de elección entre las distintas aerolíneas y el número de itinerarios, lo cuál, también benefició a la su población.

Entre las experiencias de América Latina, se puede señalar a Chile y Perú. Dichos países muestran experiencias similares en la reducción de los precios. Quiroz (2004) señaló que en Chile, entre 1994 y 2003, hubo una reducción del 14% en las tarifas[4].

Así también, Cáceres (2000) evidenció que Perú se había beneficiado de los procesos de liberación del mercado aéreo. Por ejemplo, en ese país, a principios de los noventa solamente operaban dos aerolíneas, pero a finales de los noventa, operaban siete aerolíneas. El permiso a empresas extranjeras para operar en el mercado interno había permitido que las tarifas se reduzcan, y eso repercutió de manera importante para que los pasajeros transportados se incrementen en un 49%[5].

3. Conclusiones

Es importante para el desarrollo del sector aeronáutico y el beneficio de la población se implemente políticas públicas basadas en criterios técnicos. La creación de una empresa estatal en el sector aeronáutico presenta elevados costos de oportunidad, además sus potenciales beneficios fácilmente podrían ser alcanzados y superados a través de una política de cielos abiertos. La regulación boliviana tiende a ser muy restrictiva y no fomenta la competencia en el mercado aéreo doméstico, consecuentemente, los más perjudicados por dicha política son los bolivianos, a los que se les prohíbe el acceso a menores tarifas y mayores posibilidades de elección. En ese sentido, la experiencia internacional y la nuestra evidencia los grandes beneficios de una política de cielos abiertos. Por lo tanto, puede resultar enriquecedor para Bolivia aprender de esas experiencias, tomando en cuenta, obviamente, las particularidades de nuestra realidad.

[4] Jorge Quiroz & Asociados 2004. Estudio de los Niveles Tarifarios en el Mercado del Transporte Aéreo, Junta Aeronáutica Civil, Santiago, Chile.

[5] Caceres 2000. Situacion Y Perspectivas Del Mercado Aerocomercial Peruano. Documento de Trabajo Nº 012-2000. Area de Estudios Económicos del Indecopi. www.indecopi.gob.pe

Cielos Abiertos versus “Boliviana de Aviación”

SEGUÍ NUESTRO TRABAJO

Estudios, monitores y herramientas
en populi.org.bo

POLÍTICAS PÚBLICAS Populi PARA LA LIBERTAD

Centro de Estudios POPULI

(591) 69501179 populi@populi-bo.org www.populi.org.bo