

SECTORES PRODUCTIVOS

Transporte y Servicios

Cielos Abiertos: Más aerolíneas, mejores servicios aeronáuticos

ELABORADO POR

Centro de Estudios POPULI

“Sólo gracias al mecanismo del mercado alguien es inducido a intervenir para colmar el vacío causado por la incapacidad que otros han mostrado para satisfacer las expectativas de sus compañeros”,

F. A. Hayek

1. Introducción

Desde Alitalia, pasando por Singapur Airlines, hasta Qantas, grandes aerolíneas estatales buscaron complementar el mercado privado de la aviación en países desarrollados, modelo que ha sido replicado en países emergentes y en vías de desarrollo. En el caso boliviano, la aventura estatal en la aviación comenzó en 1925, con la apertura del Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), si bien dejó de operar en el año 2008.

Años después de la fundación del LAB se pudo observar la emergencia del Transporte Aéreo Militar (TAM), en 1945, como parte de la Fuerza Aérea Boliviana y centrada en ofrecer vuelos a regiones poco conectadas del país. Sin embargo, cerró en 2019. Por último, en los tiempos recientes se observó la conformación de Boliviana de Aviación (BOA) en 2007, tras los problemas experimentados por LAB.

Empero, lejos de complementar la oferta del sector privado, la aparición de BOA tuvo el efecto contrario, a saber, la reducción del número de aerolíneas operando en vuelos nacionales, con un servicio que se caracteriza por las demoras, la cancelación de vuelos y un elevado precio para el usuario.

En el presente Asunto Público se presenta la idea de “cielos abiertos” y cómo podría ayudar a hacer frente a la situación actual de BOA. Para ello, en la sección 2 se presenta un sucinto resumen del concepto de cielos abiertos. En la sección 3 se ofrece una mirada a la situación financiera y el desempeño de BOA desde su aparición hasta la actualidad. En la sección 4 se mencionan cuáles son las normas que impiden una política de cielos abiertos, así como medidas que complementarían esta medida.

2. Cielos abiertos

La idea detrás de la política de cielos abiertos es simple. Consiste en *levantar toda restricción*

que impida la operación de *aerolíneas extranjeras para vuelos nacionales*.

Es común encontrar países en los cuales sólo las empresas nacionales pueden cubrir la demanda de vuelos entre ciudades y comunidades del interior, privando de esta actividad a otras aerolíneas que, de otro modo, podrían ofrecer este servicio.

A decir de Alvarado y Marcos (2012), los acuerdos de cielos abiertos establecen la “liberalización de la explotación de servicios aéreos comerciales entre los países firmantes y por las líneas aéreas de cada país, y se minimiza la intervención gubernamental en aspectos tales como la fijación de las rutas, la frecuencia de los vuelos, el tipo de aviones utilizados y las tarifas comerciales cobradas”.

Como se verá a lo largo del presente documento, son varias las limitaciones, tanto formales como informales, que impiden el funcionamiento de una política de cielos abiertos en Bolivia.

A continuación, se procede a detallar los orígenes de varios de los problemas que ha enfrentado el sector aeronáutico boliviano, desde una perspectiva enfocada en la estatal BOA.

3. Análisis del mercado aeronáutico

3.1. El panorama financiero

Dentro de las empresas públicas de Bolivia, BOA se perfila como una de las pocas que ha logrado mantener un ejercicio de resultados con números positivos.

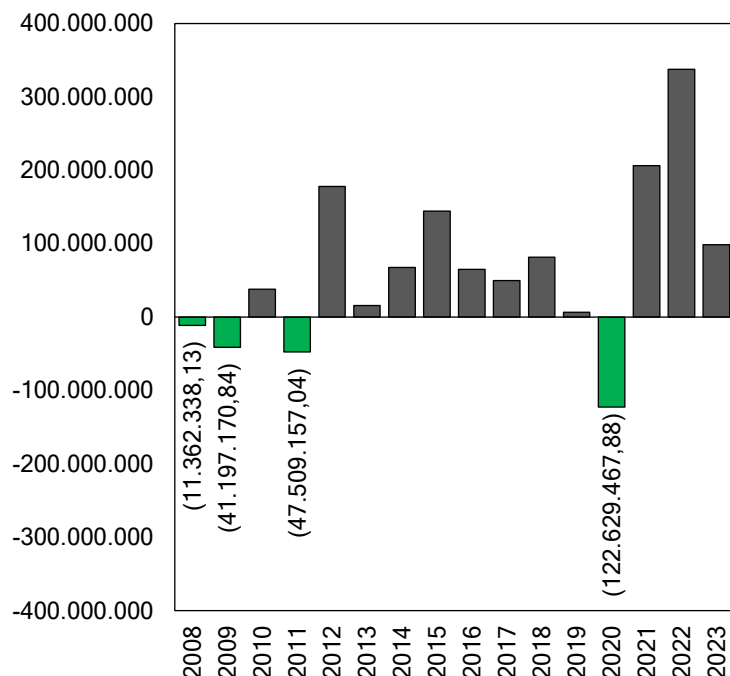
Como se observa en el gráfico 1, desde el 2008 hasta el año 2023, BOA ha presentado déficits en sólo 4 años. Sin embargo, esto no quiere decir que las pérdidas registradas en ese periodo sean menores.

Según datos del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, las pérdidas de las

Políticas Públicas para la Libertad

operaciones BOA durante el periodo 2008-2022 ascienden a más de 222 millones de bolivianos.

Gráfico 1
Resultado operativo de BOA, 2008-2023
(En bolivianos)



Elaboración: Centro de Estudios Populi con base a datos del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal.

Ahora bien, ¿a qué se debe que BOA logre balances positivos, mientras el resto de las empresas públicas presentan déficits crónicos? Ello se debe, en gran medida, a la situación privilegiada de BOA, lo que lleva a que, en el mercado nacional de vuelos, se configure un quasimonopolio.

3.2. La composición del mercado

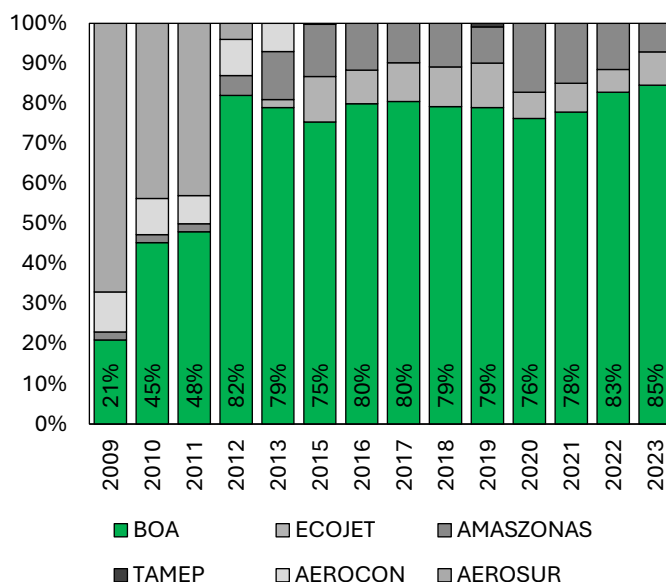
¿Cómo explicar que BOA haya tenido utilidades mientras el resto de las empresas públicas, con la excepción de YPFB, tengan pérdidas? La respuesta se encuentra, como ya mencionamos, en su privilegiada posición de mercado, cercana al monopolio.

No en vano, acorde a la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT), BOA concentró más del 84% de la demanda interna de vuelos en 2023.

En contraposición, las empresas Ecojet y Amazonas concentraron el 8,30% y el 7,11% de la demanda. En el gráfico 2 se puede ver la evolución de la oferta desde el año 2009.

respectivamente, como se puede observar en el gráfico 2.

Gráfico 2
División del mercado aeronáutico en Bolivia, 2015-2023
(En porcentaje)



Elaboración: Centro de Estudios Populi con base a datos de la DGAC.

Como se puede observar, hasta el año 2011 BOA no representaba ni la mitad del total de la oferta de vuelos nacionales, mientras que, para el año 2023, ese porcentaje estaba cercano a duplicarse, logrando así una captura casi absoluta del mercado aeronáutico.

Lo anterior puede corroborarse recurriendo a una herramienta extendida en los análisis de concentración de mercados. Nos referimos al Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH). Este índice se calcula con la siguiente fórmula:

$$IHH = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

Donde se calcula la concentración a partir de la suma del cuadrado de las participaciones porcentuales de las empresas que participan en un mercado. Debe tenerse en cuenta que un valor de 0,25 indica una alta concentración.

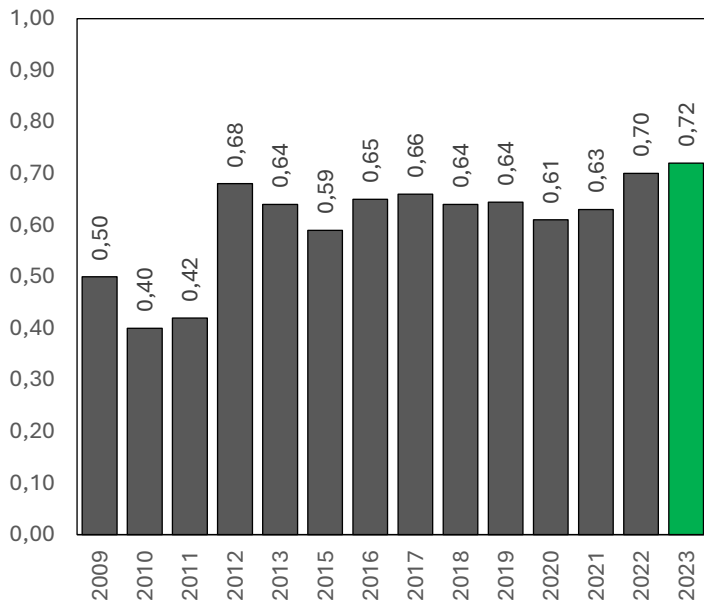
En el gráfico 3 puede observarse la evolución de la evolución de concentración del mercado aeronáutico boliviano durante el periodo estudiado.

Como se aprecia, durante las gestiones del periodo 2009-2011, el mercado aeronáutico presentaba un nivel que, de por sí, es considerado "altamente concentrado". Sin

Políticas Públicas para la Libertad

embargo, a partir del año 2012, año en que deja de operar la aerolínea Aerosur, los niveles de concentración del mercado llegaron a extremos que son considerados “extremos” según la literatura académica.

Gráfico 3
Nivel de concentración del mercado
aeronáutico boliviano, 2009-2023
(En porcentaje)



Elaboración: Centro de Estudios Populi con base a datos de la DGAC.

¿A qué se debe que empresas como Aerosur o Amazonas se tengan que retirar del mercado aeronáutico? Detrás de esta expulsión del mercado se encuentran dos razones: Una de índole jurídica y otra de naturaleza económica.

Para comenzar, la legislación aeronáutica boliviana, como se verá más adelante, presenta regulaciones y normativas que asfixian a las empresas nacionales. Donde más se deja sentir esta presión es en el tema impositivo.

Por ejemplo, según datos del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, las deudas de la aerolínea Amazonas para con el Estado ascendían a más de 150 millones de bolivianos, de los cuales 129 millones corresponden a Impuestos Nacionales. La composición de la deuda acumulada de Amazonas para el año 2021.

Una fuerte presión tributaria, sumada a las numerosas regulaciones del sector y a una competencia desigual ante la empresa estatal,

contribuyeron a que Amazonas no pudiera hacer frente a sus obligaciones para con las empresas de leasing de aviones GY Aviation Lease 1816 Co. Limited, motivo por el cual, para mediados de 2023, le fueron canceladas las matrículas de 4 aviones (ABI, 2023).

Eventualmente, Amazonas se vio forzada a cambiar de dueño y cesar operaciones, lo que agravó todavía más la oferta de vuelos en el mercado boliviano.

Por otro lado, el presidente de Impuestos Nacionales, Mario Cazón, comunicó a la opinión pública que la extinta empresa Aerosur adeuda al Estado más de 4.200 millones de bolivianos por sus operaciones durante el periodo 2009-2013 (ABI, 2025).

Ahora bien, el ascenso de BOA a una situación cercana al monopolio aeronáutico también estuvo condicionada por un componente económico. A diferencia del resto de aerolíneas, que se ciñen a las formas de competencia del mercado, la empresa estatal de aviación se ha beneficiado de manera continua con numerosos beneficios por parte del nivel central.

Un claro ejemplo de ello es que, en 2020 y 2021, BOA percibió aportes de capital del Tesoro General de la Nación (TGN) por 30,6 y 37,4 millones de bolivianos, respectivamente.

De este modo, no es solo que las aerolíneas nacionales operen bajo normativas fiscales asfixiantes y que se aplican con severidad, sino que, adicionalmente, deben competir contra una empresa que encuentra financiamiento con facilidad extrema, algo complicado para la empresa privada que opera bajo el sistema actual.

3.3. La calidad del servicio

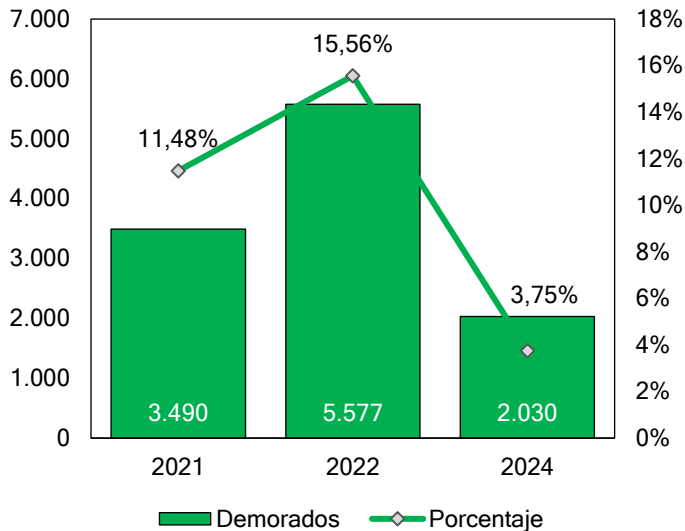
La restricción de la oferta por parte del sector privado y la captura del mercado aeronáutico por parte de BOA también ha tenido consecuencias notables en cuanto a la calidad del servicio ofrecido, algo que se puede ver con especial claridad en la puntualidad de la empresa.

Más de 11.097 vuelos demorados durante los años 2021, 2022 y 2024, según se puede ver en el gráfico 4. Sólo entre el 5 y el 16 de diciembre de 2024 se registraron 277 vuelos demorados, lo que derivó en una multa de 80.000 UFVs,

Políticas Públicas para la Libertad

equivalente a 204.800 bolivianos para BOA (El Deber, 2024).

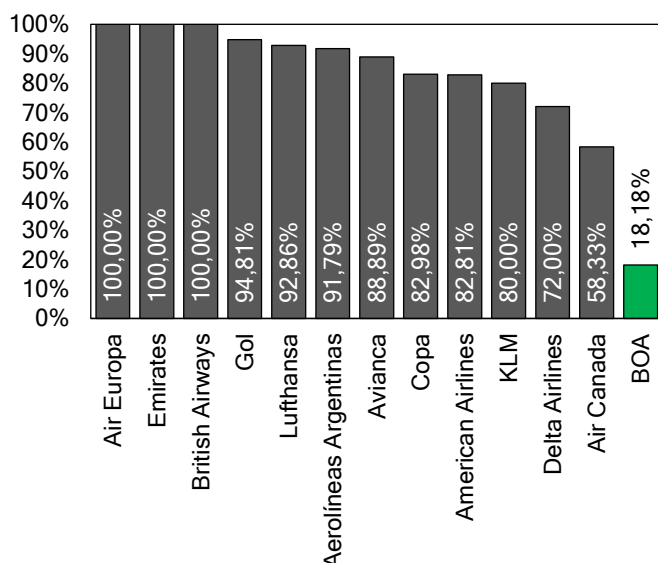
Gráfico 4
Vuelos demorados por BOA, 2021-2024
(En número de vuelos y porcentaje)



Elaboración: Centro de Estudios Populi con base a datos del Ministerio de Obras Públicas.

Según se observa en el gráfico 5, acorde al ranking elaborado por la consultora Adventus (2024), BOA ocupa el último puesto en temas de puntualidad, figurando como la empresa más impuntual de las 35 firmas consideradas en el ranking, mismo que se actualiza cada 14 días.

Gráfico 5
Puntualidad de aerolíneas en territorio argentino, empresas seleccionadas
(En porcentaje)



Elaboración: Centro de Estudios Populi con base a datos de Adventus (2025).

En resumen, los datos indican que la empresa aeronáutica estatal, BOA, cuenta con elevados números de vuelos demorados y/o cancelados, tanto en territorio nacional como en el extranjero, lo que impacta en su calidad de servicio, incluso cuando de la compara con otras empresas estatales.

4. La propuesta de cielos abiertos

4.1. Las limitaciones jurídicas

La situación aeronáutica de Bolivia ciertamente atraviesa numerosos reveses que se traducen en un servicio de poca calidad. Como se mencionaba más arriba, la razón de ello estriba en la falta de competencia y en los incentivos perversos que se generan en las empresas públicas.

Esto nos lleva a contemplar disposiciones jurídicas como las contenidas en la Ley 2902 de Aeronáutica Civil de Bolivia, promulgada el año 2004:

- Artículo 90: Establece que la “explotación de los servicios de transporte aéreo está reservada a personas naturales o jurídicas de nacionalidad boliviana con domicilio en la República”.
- Artículo 91: Establece que las empresas que se dediquen a la explotación de servicios de transporte aéreo interno o internacional” deben cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos: I) “Estar constituidas legalmente, tener domicilio permanente y oficina principal en territorio boliviano” II) “Realizar inversiones significativas en el mismo territorio y contratar como personal de planta al menos el 85% a profesionales y trabajadores bolivianos”.
- Artículo 109: Se ratifica la primacía de las aerolíneas nacionales, de modo que “los tráficos regionales sean primordialmente atendidos por transportadores bolivianos”.
- Artículo 121: Las autoridades bolivianas están facultadas para evitar “prácticas abusivas por parte de los explotadores”, así como “aprobar y publicar precios y tarifas aplicables a los Servicios Aeronáuticos y Aeroportuarios” o “Notificar a los explotadores que se encuentran

Políticas Públicas para la Libertad

realizando prácticas abusivas o anticompetitivas”.

Las anteriores restricciones a la potencial oferta de operadores internacionales para vuelos nacionales se ven reforzadas por el artículo 129.015 de la Reglamentación Aeronáutica Boliviana RAB 129 de 2022. En dicha normativa se establece que “Toda aeronave proveniente del exterior con destino final o en tránsito, debe efectuar su primer aterrizaje o su último despegue en un aeropuerto internacional”, lo que proscribe la posibilidad de cabotaje por aerolíneas extranjeras.

Estas disposiciones prohíben el denominado “cabotaje”, es decir, el vuelo entre dos ciudades o comunidades dentro del territorio nacional, por parte de aerolíneas extranjeras, limitando el servicio a las aerolíneas nacionales, como BOA.

Estas normativas también afectan de manera directa la capacidad de los operadores para funcionar conforme a una estructura de costos que puede variar, así como para hacer frente a los cambios estacionales de la demanda, por ejemplo, en temporadas altas.

Del mismo modo, dicha normativa deja la determinación de los precios a la discrecionalidad de autoridades políticas, en lugar de la asignación por medio de los mecanismos del mercado.

No solo eso, sino que, además, las disposiciones mencionadas impedirían el funcionamiento de aerolíneas “Low-cost”, que ofrecen vuelos con características reducidas, por ejemplo, sin equipaje facturado, por una fracción del precio que ofrece una aerolínea tradicional, bajo el argumento de prácticas anticompetitivas.

En definitiva, la normativa boliviana, en sus diferentes leyes y reglamentos, impide de manera sistemática y contundente el servicio de vuelos nacionales a la competencia internacional.

Una política de cielos abiertos en Bolivia implicaría la derogación y/o modificación de estas y otras normativas contenidas en el ordenamiento jurídico boliviano.

4.2. Políticas complementarias

Un ejemplo claro de esto se encuentra en la Comunidad Europea. Al constituirse en un espacio común, el mercado aeronáutico se ha desarrollado con la incorporación de docenas de empresas que ofrecen diferentes servicios, desde vuelos tipo chárter, pasando por las aerolíneas de lujo y comerciales, hasta el fenómeno de las aerolíneas low-cost.

Si bien ya existen varias aerolíneas internacionales que operan vuelos hacia otros países, como Copa o Avianca, urge que esa oferta se extienda para el mercado interno. Esto sólo será posible si se generan las condiciones necesarias para atraer esa inversión.

Uno de los primeros pasos en dicha dirección pasa por mejorar la administración de los aeropuertos nacionales e internacionales.

En los últimos años se ha dejado entrever la poca eficiencia con que se manejan aeropuertos internacionales, especialmente aquellos de carácter internacional, como Viru-Viru.

Si bien en su momento se descartó su transferencia a la gobernación de Santa Cruz (Opinión, 2013), lo que hubiera supuesto un nivel de descentralización, no debe descartarse la concesión del servicio aeroportuario.

Concesionar el servicio a un ente privado supondría introducir los incentivos adecuados para garantizar su correcta administración, evitando malestares como los que condujeron a la supresión de la hasta entonces operativa Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea (AASANA), que luego dio lugar a la “Navegación Aérea y Aeropuertos Bolivianos (NAABOL)”¹.

Adicionalmente, se deberán revisar las normativas relacionadas a temas impositivos, de modo que la inversión en instalaciones y operaciones de nuevas empresas aeronáuticas se torne en un negocio atractivo y rentable.

Se trata, en definitiva, de generar condiciones de competitividad fiscal que incentiven a que más líneas comiencen a operar en Bolivia, en

¹ En palabras del titular de la cartera de Obras Públicas, la empresa fue suprimida por que los “gastos son más elevados que los ingresos”,

sumado a las elevadas deudas y a un personal “supernumerario” (Infobae, 2021).

Políticas Públicas para la Libertad

lugar de apoyarse de manera exclusiva o mayoritaria en una empresa pública que ha demostrado bastantes ineficiencias.

Por otro lado, se deben mejorar los indicadores de seguridad jurídica, de conflictividad social y de riesgos de expropiación elevados. Ninguna empresa vendrá a invertir a un país donde los paros y bloqueos son frecuentes, ni donde existe un peligro latente de que sus aeronaves sean secuestradas por el gobierno por medio de leyes ad hoc.

Si en su momento Amazonas logró, con una inversión de 50 millones de dólares en 2021, capturar cerca del 11,49% del mercado en 2022 y el 7,11% en 2023, a pesar de todas los desafíos jurídicos y financieros que atravesó, cabe esperar que mayores inversiones por parte de fondos internacionales logren aumentar todavía más la oferta de pasajes y rutas en el país.

Una última consideración pasa por definir el futuro de la empresa pública de aviación, BOA. Dado que no se ha mostrado como una empresa pública eficiente y sostenible, traduciéndose en cuantiosos desembolsos por parte del Tesoro, se deberá contemplar su privatización o, en su defecto, su concesión a manos de un ente privado.

Esto forzaría a la empresa a mantenerse sobre sus propios pies, tomando decisiones que consigan estados de resultados con números positivos o, caso contrario, cerrar sus puertas y dar paso a otros competidores más eficientes, tal y como sucede en otras áreas de la industria y el comercio.

4.3. Beneficios y evidencias

Pasando a las evidencias, son varios los estudios que reportan numerosos beneficios de impulsar una política de cielos abiertos.

Por ejemplo, a decir de Winston y Yan (2015), los acuerdos de cielos abiertos de los Estados Unidos generaron un beneficio de 4 mil millones de dólares anuales para los viajeros, pudiendo duplicarse la cifra si los acuerdos se extendían a otros países con grandes cantidades de viajeros.

Adicionalmente, Winston y Yan (2015) encontró que esta medida se traduce en una reducción del 15% de las tarifas y equivale al 20% de los ingresos anuales de los transportistas de esas rutas.

Los investigadores Piermartini y Rousová (2013) encontraron que la adopción completa de acuerdos de cielos abiertos incrementaría la cantidad tráfico de pasajeros en un 5% a nivel global.

Por último, el trabajo de Nidham (2022) encontró en su revisión de la literatura sobre el tema que las políticas cielos abiertos se traducen en mayores flujos de pasajeros, menores precios y en una diversificación de la oferta, lo que, a su vez, permite que se puedan realizar más conexiones e, incluso, llegar a destinos que antes no eran accesibles por la baja productividad.

Un ejemplo claro de esta política es la exhibida por el gobierno de Javier Milei en Argentina, que, a decir del gobierno, ya se ha aplicado mediante acuerdos bilaterales con 14 países, entre los que destacan Brasil, Chile, Uruguay, Canadá y Turquía (Argentina.gob, 2024).

Bolivia podría, siguiendo lo establecido en el artículo 88 de la Ley 2902, impulsar acuerdos bilaterales o multilaterales de cielos abiertos.

En última instancia, se podría aplicar una política unilateral de cielos abiertos, facultando a todas las aerolíneas que cumplan con los requisitos técnicos propios de la aeronáutica a operar en aeropuertos nacionales.

5. Conclusión

El mercado aeronáutico en Bolivia ha experimentado numerosas transformaciones en los últimos años. Pasó de ser una industria marginal a un servicio esencial para millones de usuarios que año a año se trasladan hacia el interior u optan por rutas internacionales.

Ante esta situación urge una política de cielos abiertos, es decir, la apertura a nuevas empresas que puedan ofrecer un mejor servicio a mejores precios, con el objetivo de complementar o, en su defecto, suplir la demanda estatal.

De aplicarse la política de cielos abiertos, cabe esperar una mejora sustantiva en los servicios aeronáuticos, productos de una introducción de competencia motivada por los nuevos concurrentes del mercado.

6. Bibliografía

Agencia Boliviana de Información (2023) *DGAC cancela matrículas de cuatro aeronaves de*

Políticas Públicas para la Libertad

Amazonas y aclara que la aerolínea puede operar con otros aviones, recuperado de: <https://www.abi.bo/index.php/noticias/sociedad/40356-dgac-cancela-matriculas-de-cuatro-aeronaves-de-amazonas-y-aclara-que-la-aerolinea-puede-operar-con-otros-aviones>.

Agencia Boliviana de Información (2025) *Aerosur adeuda al Estado más de \$us 605 millones por impuestos*, recuperado de: <https://abi.bo/index.php/economia2/60108-dueno-de-quebrada-empresa-aerosur-adeuda-al-estado-mas-de-us-605-millones-por-impuestos>.

Alvarado, A. & Marcos, G. (2012) *Evaluación del Impacto Económico de un Acuerdo de Cielos Abiertos Chile-UE*. Junta de Aeronáutica Civil, recuperado de: <https://www.jac.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/ESTUDIOS-017-EVALUACI%C3%93N-IMPACTO-ECON%C3%93MICO-DE-ACUERDO-CIELOS-ABIERTOS-CHILE-UE.pdf>.

Argentina.gob (2024) *¿Qué significa Cielos Abiertos?*, recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/que-significa-cielos-abiertos>.

Dirección General de Aeronáutica Civil (2024) *Anuario estadístico gestión 2023*, recuperado de: <https://www.dgac.gob.bo/wp-content/uploads/2024/12/ANUARIO-ESTADISTICO-2023.pdf>.

El Deber (2024) *ATT aplica multa de Bs 204.800 a BOA por vuelos demorados y cancelados*, recuperado de: https://eldeber.com.bo/economia/att-aplica-multa-de-bs-204800-a-bo-a-por-vuelos-demorados-y-cancelados_395690/.

Infobae (2021) *Bolivia crea una nueva empresa de aeropuertos para frenar el conflicto sindical*, recuperado de: <https://www.infobae.com/america/agencias/2021/12/01/bolivia-crea-una-nueva-empresa-de-aeropuertos-para-frenar-el-conflicto-sindical/>.

La Razón (2024) *BOA maneja el 86% del mercado de transporte aéreo, según la ATT*, recuperado de: <https://www.la-razon.com/economia/2024/12/22/boa-maneja-el-86-del-mercado-de-transporte-aereo-segun-la-att/>.

Nidham, G. (2022) *The Impact of Open Sky on Airlines Theoretical Study: Case of Tunisia*, International Journal of Current Science Research and Review, Vol. V, nº 9, págs.3765-3775.

Opinión (2013) *Por seguridad nacional Viru-Viru será administrado por el gobierno*, recuperado de: <https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/seguridad-nacional-viru-viru-sera-administrado-gobierno/20130224102900463602.html>.

Piermartini, R. & Rousová, L. (2013) *The Sky is not Flat: How Discriminatory is the Access to International Air Services*. American Economic Journal: Economic Policy, Vol. V, nº 3, págs. 287-319.

Winston, C. & Yan, J. (2015) *Open Skies: estimating travelers' benefits from free trade in airline services*. American Economic Journal: Economic Policy, Vol. VII, nº 2, págs. 370-414.

Cielos Abiertos: Más aerolíneas,
mejores servicios aeronáuticos



SEGUÍ NUESTRO TRABAJO

Estudios, monitores y herramientas
en populi.org.bo



Centro de Estudios POPULI

☎ (591) 69501179

✉ populi@populi-bo.org

🌐 www.populi.org.bo