

DIEGO BARRÍA TRAVERSO*
DIEGO ROMERO PAVEZ**

LA BATALLA POR LOS CIELOS.
LA COMPETENCIA PÚBLICO-PRIVADA EN EL
SECTOR AEROCOMERCIAL EN CHILE, 1948-1959¹

RESUMEN

En 1948, el sector aerocomercial chileno fue reformado. La Junta de Aeronáutica Civil (JAC) fue creada, mientras la Línea Aérea Nacional (LAN), detentora del monopolio de los derechos de vuelo de cabotaje, permitió el ingreso de varios operadores privados a la industria. El monopolio fue eliminado en 1953, abriendo un escenario de competencia entre las aerolíneas. A partir de un trabajo de archivo en la JAC, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y usando la discusión parlamentaria y la prensa de la época, el artículo analiza la irrupción de las aerolíneas privadas, junto con evaluar cómo el fin del monopolio en favor de LAN incidió en la estructura del mercado aéreo interno y cómo modificó tanto las estrategias de la aerolínea estatal como la de los privados.

Palabras clave: Chile, siglo XX, aviación, cabotaje, empresas públicas, iniciativa privada, LAN

ABSTRACT

In 1948, the Chilean commercial aviation sector was reformed. The Civil Aeronautics Board (JAC) was created, and the Línea Aérea Nacional (LAN), which held a monopoly on cabotage rights, permitted the entry of several private carriers into the industry. In 1953 LAN's monopoly was eliminated opening a competition among airlines. Based on archival research at the JAC, the Ministry of Foreign Affairs, and using congressional and press records, this article analyzes the emergence of private airlines and evaluates how the end of the cabotage monopoly impacted the internal aviation market and modified both LAN and private carriers' strategies.

* Doctor (*cum laude*) por la Universiteit Leiden (Países Bajos). Profesor titular, Escuela de Administración Pública, Universidad de Valparaíso (Chile). Correo electrónico: diego.barria@uv.cl

** Magíster en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Escuela de Administración Pública, Universidad de Valparaíso (Chile) y Centro de Estudios de Historia Agraria de América Latina, CEHAL (Chile). Correo electrónico: dromero@cehal.cl

¹ Este artículo ha sido financiado gracias al proyecto Fondecyt n.º 1181390. Agradecemos a Jaime Binder y Macarena Roa por permitirnos acceder a la colección de actas que se encuentra en las dependencias de la Junta de Aeronáutica Civil; a Carla Cisternas Guasch, quien ha colaborado en la recopilación del material y a Alejandro Olivares, por permitirnos acceder a datos de su base de datos sobre ministros durante el siglo XX.

Keywords: Chile, twentieth century, aviation, cabotage, state-owned enterprises, private entrepreneurship, LAN

Recibido: marzo 2021

Aceptado: julio 2021

INTRODUCCIÓN

Con frecuencia, la Línea Aérea Nacional (LAN) es mencionada en la literatura como uno de los casos más icónicos de las empresas públicas que el Estado chileno creó y administró durante el llamado período del Estado empresario. Ella fue privatizada en 1989, en el contexto de venta de una serie de empresas en la fase final de la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989)². Debido a la falta de estudios académicos que analicen en profundidad el desarrollo del sector aerocomercial chileno, la imagen que se ha creado es una en la cual recién en la década de 1980 LAN se enfrentó a la posibilidad de ser entregada a los privados. Ello estuvo lejos de ser así. Tanto en las décadas de 1930 como 1950, hubo esfuerzos en esa dirección. Si bien estos no fructificaron, a partir de 1953, LAN, lejos de ser una empresa de carácter monopólico y debió competir en el mercado interno con operadores privados. ¿Por qué ocurrió aquello? ¿Qué objetivo se persiguió con esta liberalización del mercado interno? ¿En qué medida esto nos debe llevar a replantear lo que conocemos sobre la historia de las empresas estatales en Chile?

En la última década se advierte un renovado interés en el estudio de la empresa pública, tanto a nivel internacional³, como en Chile. Así, han surgido una serie de trabajos que reconstruyen la historia específica de algunas empresas⁴, de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en el contexto del Estado empresario⁵, así como

² María Olivia Monckeberg, *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Santiago, Ediciones B, 2001.

³ Véase Daniel Chávez y Sebastián Torres (eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, Montevideo, Transnational Institute, 2013; Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado*, México DF, UNAM / INAP, 2015; Luc Bernier, Massimo Florio and Philippe Bance (eds.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, London, Routledge, 2020.

⁴ Destacan estudios como los siguientes: Guillermo Guajardo, *Tecnología, Estado y ferrocarriles en Chile: 1850-1950*, México DF, UNAM, 2007; Simón Castillo, Marcelo Mardones y Waldo Vila, *El Estado sobre ruedas. Transporte público, política y ciudad: La ETCE 1945-1981*, Santiago, Editorial Universidad Alberto Hurtado, 2017; Diego Barria Traverso, “‘An absolutely Chilean institution’: Línea Aérea Nacional, Chile (1929-45)”, in *The Journal of Transport History*, vol. 40, No. 1, London, 2019, pp. 8-24; Juan Nazer y Manuel Llorca-Jaña, “Chile’s national electricity company (ENDESA): A successful case of state-led national electrification, c. 1936-1981”, en *Revista de Historia Industrial*, vol. 29, n.º 80, Barcelona, 2020, pp. 183-202; Ignacio González y Manuel Llorca-Jaña, “A state-owned bank for small farmers in Chile, c.1926-1953”, in *Journal of Evolutionary Studies in Business*, vol. 6, No. 2, Barcelona, 2021, pp. 87-125.

⁵ Joaquín Fernandois, *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005; Juan Nazer, “La Corporación de Fomento a la Producción y la moder-

miradas generales y de largo plazo sobre el rol de las empresas públicas en la historia de Chile⁶. Si bien la actividad empresarial del Estado chileno data del siglo XIX⁷, ella es, por lo general, analizada a partir de 1939, dado el rol preponderante que tuvo la CORFO en la creación de estas empresas⁸. Esta experiencia se enmarca en un esquema –el Estado de compromiso–, caracterizado por una creciente participación del Estado en la actividad económica⁹, y que ha sido resumido como un consenso forjado, a partir de la década de 1930, en torno a la democracia, la industrialización y la inclusión de nuevos sectores en la vida política y económica del país¹⁰.

A pesar de la creciente literatura sobre el rol de las empresas públicas en el contexto del Estado de compromiso, todavía existen ciertas cuestiones que no han sido exploradas en profundidad. En general, se considera que, con ciertos matices, entre la instauración del proyecto CORFO y las privatizaciones ocurridas entre las décadas de 1970 y 1980 hubo una ampliación de la participación del Estado empresario en la economía. Si bien esto es así, en ciertos sectores es posible encontrar algunos matices que permitirían comprender de mejor forma cómo se buscó establecer un equilibrio entre el Estado y el mercado. Tal como ha planteado Oscar Muñoz Gomá, desde la creación de la CORFO, los gremios empresariales consideraban que la presencia estatal en la economía debía ser transitoria, y que sus empresas debían traspasarse al sector privado una vez que se consolidaran¹¹. Por su parte, Guillermo Guajardo plantea que, a partir de 1954, se abre una nueva etapa en el desarrollo de las empresas estatales, que él llama una “expansión y heterogeneidad de formatos y tareas”¹². En este período, CORFO deja de ser la única agencia que tuvo a su cargo empresas estatales. Además, destaca que, a pesar de los problemas surgidos en la década de 1950 como la inflación, todavía existía un consenso en torno a crear nuevas compañías de propiedad pública, que se materializó en los años siguientes con la aparición de nuevas entidades como la Empresa Portuaria de Chile o la

nización económica de Chile. 1939-1970”, en *Revista de Gestión Pública*, vol. 5, n.º 2, Santiago, 2016, pp. 283-316.

⁶ Diego Barriá, “El rol de las empresas del Estado en el Chile posdictadura”, en Guajardo y Labrador (eds.), *La empresa pública...*, *op. cit.*, pp. 253-274; Guillermo Guajardo, “Las empresas públicas chilenas: Una historia de diversidad, crisis y continuidad, 1811-2010”, en Andrés Estefane y Claudio Robles (eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo III, Problemas económicos*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2017, pp. 315-344; Guillermo Guajardo, “¿Caballo de Troya o cabeza de turco?: Las empresas públicas chilenas en la Guerra Fría, ca. 1940-1990”, en *Revista de Gestión Pública*, vol. 7, n.º 1, Santiago, 2018, pp. 107-136.

⁷ Guajardo, “Las empresas públicas...”, *op. cit.*

⁸ Luis Ortega, *Corporación de Fomento de la Producción: 50 años de realizaciones, 1939-1989*, Santiago, USACH, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia, 1989; Patricio Silva, *En el nombre de la razón: Tecnócratas y política en Chile*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010; Nazer, “La Corporación de Fomento...”, *op. cit.*, pp. 283-316.

⁹ Adolfo Ibáñez, *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960*, Santiago, Editorial Biblioteca Americana, Universidad Andrés Bello, 2003; Rodrigo Henríquez, *En “estado sólido”: Políticas y politización en la construcción estatal. Chile, 1920-1950*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2014.

¹⁰ Eugenio Tironi, *El régimen autoritario: para una sociología de Pinochet*, Santiago, Dolmen, 1998.

¹¹ Oscar Muñoz Gomá, *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*, Santiago, CIEPLAN, 1986, p. 80.

¹² Guajardo, “Las empresas públicas...”, *op. cit.*, p. 324.

Empresa Nacional de Minería. A ello habría que agregar que el inicio del segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo coincide con el fin del consenso en torno al Estado de compromiso. Si en la década de 1940 los gobiernos se basaron en alianzas entre partidos y en un rol preponderante del Estado como actor económico, a partir del retorno de Carlos Ibáñez del Campo al gobierno ello cambió. Los partidos dejaron de jugar un rol prioritario, al tiempo que surgieron ideas tendientes a fortalecer al sector privado¹³. De hecho, en un contexto en el que la inflación llegó a un 84 % en 1955¹⁴, diversos actores, como la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y el diario *El Mercurio*, comenzaron a presionar por darle un mayor protagonismo a la empresa privada¹⁵, cuestión fortalecida, con posterioridad, por las recomendaciones de la misión Klein-Saks y la aprobación, en 1959, de una legislación antimonopolios¹⁶. Es en ese contexto en el que el transporte aéreo de cabotaje sufrió una amplia reforma que permitió el ingreso de actores privados.

En 1932, el DFL 247 le entregó personalidad jurídica propia a la Línea Aérea Nacional, separándola de la Fuerza Aérea. Además, el decreto le aseguró a LAN el monopolio del transporte de pasajeros y carga dentro de Chile. Este derecho se mantuvo vigente hasta 1953, cuando el DFL 343 reformó la organización del cabotaje, permitiendo que empresas privadas que contaran con dos tercios de participación de chilenos en la propiedad y administración, pudieran desarrollar actividades de transporte de pasajeros y carga dentro de Chile. Guillermo Guajardo señala que las empresas públicas ocuparon distintos roles durante el siglo XX, dependiendo de las ideas económicas de los diferentes gobiernos del período¹⁷. ¿Cuál era este nuevo rol de la empresa estatal de aviación en un mercado abierto a los privados? Estudiar la evolución del mercado aéreo en la década de 1950 permite comprender de mejor forma cómo el naciente disenso en torno al Estado de compromiso fue estableciendo nuevos límites entre el este y el mercado en un sector como el aerocomercial. Para abordar esta cuestión, este artículo analiza la relación entre la aerolínea estatal y otras compañías chilenas tras la apertura de los cielos al capital nacional, tanto dentro del mercado interno como en el establecimiento de rutas

¹³ Patricio Silva, *La república virtuosa. Probidad pública y corrupción en Chile*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2018.

¹⁴ Juan Pablo Couyoumdjian, “¿Por qué la Misión Klein-Saks? Los orígenes de un programa de estabilización económica para Chile”, en Juan Pablo Couyoumdjian (ed.), *Reformas económicas e instituciones políticas: La experiencia de la misión Klein-Saks en Chile*, Santiago, Universidad del Desarrollo, 2011, pp. 61-101; Patricio Bernedo, *Historia de la libre competencia en Chile, 1959-2010*, Santiago, Ediciones de la Fiscalía Nacional Económica, 2013; Daniel Ahumada, “La contratación de la Misión Klein-Saks por Chile (1955): El papel de Estados Unidos y los organismos financieros internacionales”, en *Sophia Austral*, n.º 24, Punta Arenas, 2019, pp. 25-43.

¹⁵ Ángel Soto, *El Mercurio y la difusión del pensamiento político neoliberal 1955-1970*, Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2003; Eduardo López y Luis Ortega, “La Sofofa en la primera mitad de la década de 1950: ¿Transición o transformación?”, en *Historia 396*, vol. 8, n.º 2, Valparaíso, 2018, pp. 119-144; Luis Ortega, “On the Origins of the ‘(Neo)liberal Projects’ in Chile: Entrepreneurs in the 1950’s”, in Manuel Llorca-Jaña, Rory Miller y Diego Barría (eds.), *Capitalists, Business and State-Building in Chile*, London, Palgrave MacMillan, 2019, pp. 247-282.

¹⁶ Bernedo, *Historia de la libre...*, *op. cit.*

¹⁷ Guajardo, “Las empresas públicas...”, *op. cit.*

internacionales. Para ello, se consideran un conjunto de aerolíneas privadas (Lipa Sur, Lyon Air, Air Chile, Cinta, ALA, Cinta-ALA), que fueron creadas entre 1948 y 1957 y desarrollaron transporte de pasajeros y carga de forma regular y a escala nacional. Se han excluido compañías centradas en el mercado de la carga (Transa e Interpolar), taxis aéreos con servicios irregulares y regionales (por ejemplo, AeroAustral, Roth y Compañía Ltda., Air Tec Limitada, y Aeroaustral), así como la Línea Aérea del Cobre (Ladeco), creada con posterioridad a la reforma de 1953.

En específico, se responden las siguientes preguntas: ¿de qué forma la introducción de la Junta de Aeronáutica Civil (JAC) y la posterior eliminación del monopolio de LAN permitieron la aparición de aerolíneas privadas?, ¿cómo estos cambios alteraron las estrategias de los operadores privados y de LAN?, ¿cuáles fueron las consecuencias de estas opciones en la estructura del mercado interno? Estas cuestiones son abordadas a partir de una revisión de las actas de la JAC, la documentación del Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores, la discusión parlamentaria y la prensa de la época.

Este artículo muestra que, *ad portas* del fin de la Segunda Guerra Mundial, se inició un debate en torno a cómo reorganizar el sector aerocomercial, cuya institucionalidad provenía de inicios de la década de 1930. En esta discusión surgieron dos visiones contrapuestas en torno al cabotaje. Por una parte, un grupo de parlamentarios buscó eliminar el monopolio de LAN, mientras el gobierno de Juan Antonio Ríos (1941-1946) propuso mantener ese esquema. Cuando el gobierno de Gabriel González Videla (1946-1952) creó la JAC, no abordó esta cuestión, estableciéndose de facto un esquema intermedio, que mantuvo el monopolio y, al mismo tiempo, permitió la aparición de operadores privados que, con anterioridad, habían recibido permisos operativos de parte del Consejo de Administración de LAN. Esta solución no zanjó el debate sobre el cabotaje. A nivel internacional se vivía una expansión de la actividad aerocomercial, mientras que dentro de Chile surgían los primeros debates en torno al rol del Estado y los privados en el contexto del Estado de compromiso. En ese escenario, no extraña que, durante la segunda presidencia de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), se haya reformado la legislación, eliminando el monopolio de LAN y entregando el cabotaje a las aerolíneas chilenas, fueran estas públicas o privadas. Como consecuencia de esta innovación, el mercado aéreo chileno vivió lo que podría describirse como una *belle époque* de la iniciativa privada. Si bien en un inicio surgieron varias compañías, de forma temprana ellas avanzaron en procesos de fusión, que llevaron a la conformación de dos proyectos exitosos: Cinta y ALA, operadores que pudieron desplegar rutas en Chile e incluso ampliar la red de destinos en el extranjero, llegando a Centroamérica y los Estados Unidos en circunstancias en las que LAN operaba en un número acotado de países de Sudamérica. Esto obligó a la empresa estatal a competir con los privados, para lo cual hizo uso de su mayor capacidad para abrir las mismas rutas que operaban los particulares. Así, tras once años de coexistencia, la aerolínea estatal fue capaz de imponerse y terminar

con esta especie de era dorada de la iniciativa privada, sacando del mercado a sus principales competidores nacionales.

La estructura del artículo es la siguiente. La segunda sección analiza cómo las reformas introducidas en el sector aeronáutico durante la década de 1940 abrieron un espacio para la creación de un número de aerolíneas chilenas. En específico, se estudian estos nuevos operadores y se explica cómo pudieron desarrollar sus operaciones dentro de un contexto del monopolio favorable a LAN. En la tercera parte se analizan las características del mercado aerocomercial nacional tras la apertura del cabotaje a los operadores nacionales. El foco de atención está puesto en la forma en que LAN y los privados cambiaron sus estrategias para adecuarse a la nueva situación, tanto en el transporte interno como en las rutas internacionales. En última instancia, se presentan las conclusiones.

LA APARICIÓN DE OPERADORES PRIVADOS
DENTRO DEL MONOPOLIO DE LAN, 1948-1953

La creación de la JAC y el cabotaje

El desarrollo de la aviación comercial chilena, desde un inicio, fue concebido como una actividad esencial para los intereses del Estado. Si bien en 1925 se le otorgó una concesión a un empresario francés, Luis Lestart, para explotar el transporte aéreo entre Santiago y Puerto Montt, este primer intento fracasó, dando paso a una era de predominio estatal¹⁸. De hecho, la primera normativa de aeronavegación (el Decreto 657 de 1925, ratificado en el DFL 221 de 1931) adoptó una postura concordante con lo establecido en la Convención de París, en el sentido que el Estado debía ejercer la soberanía sobre el espacio aéreo que se encontraba sobre su territorio y aguas (art. 17). Por ello, en 1929, durante el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, se creó LAN, en un contexto en el que diversos gobiernos latinoamericanos buscaron limitar las pretensiones de los Estados Unidos de lograr permisos para que Panagra pudiera explotar el cabotaje¹⁹. A la vez, en 1930 se crearon la Subsecretaría de Aviación, la Dirección de Aeronáutica y la Fuerza Aérea Nacional. Esta institucionalidad fue la encargada de implementar una concepción de la aviación comercial como una actividad esencial para la soberanía nacional, y con un claro tinte de nacionalismo económico. En consecuencia, LAN jugó desde temprano un rol clave en el desarrollo del transporte de cabotaje, no solo porque tenía el monopolio del transporte a nivel interno, sino también porque el DFL 247 de 1932 le entregaba la facultad de ceder sus derechos a terceros. En otras

¹⁸ Enrique Menchaca, *Régimen Legal de la Línea Aérea Nacional*, Santiago, Talleres Gráficos La Nación, 1946, p. 29.

¹⁹ Véase Jenifer van Vleck, *Empire of the Air: Aviation and the American Ascendancy*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2013.

palabras, la aerolínea estatal chilena tenía un doble rol, como único operador y como potencial asignador de derechos para explotar el transporte interno a eventuales nuevas compañías nacionales²⁰.

Esta institucionalidad se vio complementada por la adhesión de Chile a una serie de instrumentos internacionales. Por una parte, el país firmó la Convención de La Habana de 1928, ratificándola en 1934 y estableciendo como reserva la capacidad del gobierno chileno de poder dictar restricciones a la entrega de permisos a aeronaves internacionales²¹. A ellos se agregaron la Convención Sanitaria para la Navegación Aérea y la Convención sobre Tráfico Aéreo, ambas de 1935, y la Conferencia Técnica Interamericana de Aviación de Lima de 1937²². A su vez, el gobierno chileno participó en las discusiones internacionales para organizar la actividad aerocomercial una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. Representantes del gobierno asistieron a la conferencia desarrollada en Chicago entre noviembre y diciembre de 1944, encuentro en el cual cincuenta y cuatro Estados discutieron en torno a dos visiones antagónicas respecto a la regulación que debía adoptarse. En esa instancia, los Estados Unidos intentaron modelar un régimen basado en amplias libertades²³, mientras el Reino Unido abogó por un marco más restrictivo y una institucionalidad internacional para el sector. De las negociaciones emergió un acuerdo que se basó en el establecimiento de las libertades de las aeronaves para realizar sobrevuelo y aterrizar por razones técnicas en un país distinto al de origen. También se estableció la Organización de Aviación Civil Internacional²⁴. A la vez, y siguiendo el modelo de los acuerdos de Bermuda entre Estados Unidos y el Reino Unido de 1946, las relaciones aerocomerciales entre los países se basaron en acuerdos bilaterales²⁵.

La adhesión de Chile a un nuevo régimen internacional en materia de aviación y las perspectivas de crecimiento de la actividad aerocomercial abrieron un debate interno

²⁰ Barriá, ““An absolutely Chilean...””, *op. cit.*

²¹ La ratificación chilena se encuentra en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=400735> [fecha de consulta: 13 de marzo de 2021].

²² Jacinto Pino, “Notas sobre la integración del derecho aéreo en América Latina”, en *Revista de Derecho Público*, vol. 5, n.º 6, Santiago, 1966, pp. 55-60.

²³ En la época, se reconocían cinco potenciales libertades del aire, que se dividen entre aquellas que no tenían implicancia comercial (1 y 2) y las que implicaban cesión de derechos de tráfico. La primera libertad se refiere al derecho de un operador del estado A de sobrevolar el espacio aéreo del estado B. La segunda, en tanto, reconoce el derecho de un operador de A de realizar escalas técnicas en B. En tanto, la tercera libertad reconoce el derecho del operador de A de transportar pasajeros, carga y correo hacia B. La cuarta libertad permite que ese operador realice las mismas operaciones desde B hacia A. La quinta libertad autoriza al operador a transportar pasajeros, carga y correo desde B hacia un estado C, como continuación de un vuelo iniciado en A. Véanse Brian Havel y Gabriel Sánchez, *The Principles and Practice of International Aviation Law*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2014; Peter Belobaba, “The International Institutional and Regulatory Environment”, in Peter Belobaba, Amedeo Odoni and Cynthia Barnhart, *The Global Airline Industry*, West Sussex, Wiley, 2016, pp. 19-46.

²⁴ Sobre OACI, véase David MacKenzie, *ICAO: A History of the International Civil Organization*, Toronto, University of Toronto Press, 2010.

²⁵ Alan Dobson, *A History of International Civil Aviation: From its Origins through Transformative Evolution*, London & New York, Routledge, 2017; Havel y Sánchez, *The Principles and Practice...*, *op. cit.*

sobre cómo readecuar la normativa nacional. Durante 1945 se presentaron dos proyectos de ley para conformar un Código Aeronáutico. El primero fue elaborado por los diputados radicales Marcelo Ruiz y Pedro Vivanco, junto al conservador Raúl Yrarrázaval, piloto y abogado graduado en 1932 con una tesis titulada “Derecho aeronáutico”²⁶. La necesidad de dictar un código se fundó en informes de la Dirección de Aeronáutica que señalaban “la falta de normas legales para solucionar diversas materias” y contradicciones en la misma normativa y entre ella y otros cuerpos vigentes. Además, los parlamentarios criticaban que la ley de 1925 estuviera fundada en leyes extranjeras “inspiradas en el principio de entorpecer la navegación aérea por temores a una posible agresión externa”. Así, propusieron un cuerpo normativo que consideraba tanto los instrumentos internacionales ratificados por Chile como la legislación civil y comercial chilena²⁷.

Tres meses después, el presidente Juan Antonio Ríos presentó su propio proyecto, encargado al asesor jurídico de la Dirección de Aeronáutica y profesor de la Universidad de Chile, Eduardo Hamilton. Este mensaje presidencial también se fundó en la necesidad de actualizar una normativa que no era pertinente para el estado de desarrollo de una actividad que, se creía, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, sería “un factor de importancia decisiva para el desenvolvimiento económico, social y cultural de los pueblos”. En su opinión, la tendencia de los gobiernos en ese momento era avanzar hacia el establecimiento de una legislación pertinente para las características de la actividad y “que contemple los intereses particulares y los generales de la Nación, que asegure a los individuos el máximo de seriedad y garantías, [y] que resguarde debidamente la soberanía nacional...”²⁸.

Ambos proyectos buscaban establecer los fundamentos del derecho aeronáutico chileno y regular una serie de aspectos centrales de las operaciones en el campo de la aviación. Uno de los puntos en el que los proyectos diferían es el relativo a cómo se debía ejercer el cabotaje. Proveniente del derecho marítimo, esta institución fue adoptada por la aviación, reservando el transporte de pasajeros y carga dentro de dos puntos de un Estado para los operadores nacionales. Extendida por gran parte de los Estados, la doctrina del cabotaje se basó en consideraciones de soberanía y seguridad nacional, así como en el proteccionismo económico²⁹. Chile, en nombre de esas consideraciones, concibió, en los hechos desde 1929 y en derecho desde 1932, al cabotaje como una actividad restringida en favor de los intereses nacionales, representados a través de la Línea Aérea Nacional³⁰. En el contexto del debate de un nuevo Código Aeronáutico, esta orientación

²⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Reseña Biográfica Raúl Yrarrázaval Lecaros*. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Ra%C3%BAI_Yrarr%C3%A1zaval_Lecaros [fecha de consulta: 18 de febrero de 2021].

²⁷ Cámara de Diputados, 72ª sesión ordinaria, 13 de septiembre de 1945, pp. 2805-2806.

²⁸ Cámara de Diputados, 16ª sesión extraordinaria, 11 de diciembre de 1945, p. 967.

²⁹ Brian Havel, *Beyond Open Skies: A New Regime for International Aviation*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2009; Havel y Sánchez, *The Principles and Practice...*, *op. cit.*

³⁰ Barria, “An absolutely Chilean...”, *op. cit.*

fue puesta en discusión. La moción de Marcelo Ruiz, Pedro Vivanco y Raúl Yrarrázaval buscó terminar con el monopolio entregado a LAN en 1932, concediendo el cabotaje a empresas nacionales. El carácter nacional de estas compañías significaba que tanto la propiedad como la administración de estas compañías estaban en manos chilenas en una proporción de tres cuartos (art. 156)³¹. En tanto, las compañías extranjeras, con operación regular en Chile, podrían recibir autorización de la Dirección de Aeronáutica para el transporte de pasajeros o carga dentro del país solo “en casos de urgencia o de necesidad relacionados con el servicio público o con graves motivos de orden particular calificados” (art. 157). El mensaje presidencial, en cambio, ratificaba los “derechos y privilegios” en favor de LAN (art. 162), por lo que establecía que “el servicio de cabotaje aéreo de pasajeros, mercaderías y objetos postales queda reservado a la Línea Aérea Nacional” (art. 158), reconociendo la misma posibilidad de entregar autorizaciones a empresas extranjeras con operaciones en Chile en los casos reseñados por la moción parlamentaria (art. 159). De igual forma, el proyecto del gobierno reconoció la posibilidad de la operación de servicios de cabotaje por parte de compañías privadas, previa concesión del Consejo de Administración de LAN (art. 160)³². Ambos proyectos fueron discutidos por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados. Se conformó una subcomisión, que sesionó con el apoyo de funcionarios de la Dirección de Aeronáutica, el Auditor General de Aviación, del Consejo de Defensa Fiscal y dos profesores de derecho comercial de la Universidad de Chile. Esta instancia se preparó una propuesta que, en lo relativo al cabotaje, optó por el fin del monopolio de LAN³³. Si bien durante 1947 el presidente Gabriel González Videla ofició a la Cámara indicando la urgencia de despachar el proyecto³⁴, la iniciativa no avanzó.

El proyecto no fue discutido por la Cámara de Diputados. El gobierno introdujo cambios a la institucionalidad aerocomercial vía decreto. A partir de recomendaciones del comandante en jefe de la Fuerza Aérea y la Auditoría General de Aviación, el presidente de la República creó la Junta de Aeronáutica Civil, a través del Decreto 42, del 29 de enero de 1948. La Junta quedó bajo la dependencia del Ministerio de Defensa. A esta nueva entidad, compuesta por el director de Aeronáutica, el subsecretario de Relaciones Exteriores, dos miembros nombrados por el presidente de la República y un representante del Consejo Nacional de Vías de Comunicación, se le encargó “estudiar, dirigir y resolver los diferentes problemas relacionados con la aeronavegación comercial en el país” (art. 1)³⁵. Además, se le entregó la responsabilidad de reglamentar la aviación comercial, la capacidad de proponer políticas, así como establecer y fiscalizar el cum-

³¹ Cámara de Diputados, 72ª sesión ordinaria, 13 de septiembre de 1945, p. 2813.

³² Cámara de Diputados, 16ª sesión extraordinaria, 11 de diciembre de 1945, p. 974.

³³ Cámara de Diputados, 33ª sesión extraordinaria, 11 de febrero de 1947, pp. 1436-1453.

³⁴ Cámara de Diputados, 30ª sesión ordinaria, 19 de agosto de 1947, p. 1458.

³⁵ Ministerio de Defensa Nacional, “Decreto 42. Establece una Junta de Aeronáutica Civil”, 31 de enero de 1948. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1110329> [fecha de consulta: 16 de febrero de 2021].

plimiento de una serie de regulaciones y normas técnicas propias de la industria. Una de las funciones más importantes a este organismo fue “el otorgamiento de permisos y concesiones a las líneas y servicios de aeronavegación comercial, y las tasas y derechos aeronáuticos que deban cobrarse en los aeropuertos y aeródromos” (art. 5).

En octubre de 1948 se buscó fortalecer a la Junta, para lo cual se preparó un proyecto de ley que pretendía entregarle autonomía y una fuente de financiamiento permanente a través de un impuesto al 3 % de los pasajes aéreos³⁶. Un año después comenzó a discutirse la reorganización de LAN, para amoldar la estructura de la compañía a las nuevas condiciones corporativas, entre ellas el crecimiento que tuvo durante la década de 1940 y el aumento de la conflictividad laboral que comenzó a apreciarse en 1949³⁷. Aunque estos proyectos no se materializaron, la creación de la JAC fue suficiente para detonar una reorganización del sector.

La posibilidad de entregar permisos para explotar rutas implicaba un cambio en el rol de LAN. Por ello, desde un inicio se suscitaron choques entre la Junta y la aerolínea estatal³⁸. A la vez, hubo desavenencias derivadas del hecho de que, con la existencia de la Junta, LAN pasaba a requerir de la autorización de este organismo en una serie de materias propias de la operación. Esto no fue aceptado con facilidad por los directivos de la aerolínea estatal. Por ejemplo, en 1949 hubo un intercambio de notas entre ambas instituciones, pues la Línea Aérea Nacional había comunicado a la Junta que, por deferencia, sometía a su consideración las tarifas de sus vuelos³⁹.

Una cuestión más compleja era la relativa a determinar qué podía hacer la Junta frente a una aerolínea que, antes que ser un operador más, era un instrumento de política pública. Durante marzo de 1950, el director de Aeronáutica, quien además era el presidente de la JAC, tuvo una discusión con el secretario general de la Junta por una serie de críticas de este organismo a la aerolínea estatal. Dicha cuestión provocó la molestia del Ministerio de Defensa. La protección recibida por LAN llevó al consejero José Claro Vial a preguntarse: “¿Tiene o no la Junta autoridad sobre la LAN?”⁴⁰. La pregunta no era trivial. La creación de la JAC no eliminó ni el monopolio de LAN en materia de cabotaje ni su capacidad para ceder esos derechos. Así, se planteó una situación ambigua, pues si bien la Junta podía dar permisos, la cuestión a determinar era si ellos requerían, además, la autorización de LAN. La empresa estatal entendía que su concurso sí era necesario, por lo que reclamó cuando la JAC entregó, sin su apoyo, permisos en favor de Lipa Sur (la primera compañía privada chilena). Esta cuestión fue resuelta cuando

³⁶ “Junta aeronáutica civil dispondrá de amplia autonomía”, en *La Nación*, Santiago, 15 de octubre de 1948.

³⁷ “Reorganización de la LAN”, en *La Nación*, Santiago, 7 de abril de 1949.

³⁸ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 8ª ordinaria, 28 de abril de 1948, pp. 1-2.

³⁹ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 83ª ordinaria, 30 de noviembre de 1948, p. 1. Otros desencuentros se refirieron al hecho de que LAN operara rutas sin haber recibido renovación de esos permisos, que entregara informes verbales y no escritos sobre sus costos operativos, o que anunciara acuerdos con aerolíneas extranjeras sin que la JAC los hubiera autorizado. Junta de Aeronáutica Civil, sesión 8ª, 28 de abril de 1948; sesión 18ª, 2 de junio de 1948; sesión 14ª, 19 de mayo de 1948.

⁴⁰ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 88ª ordinaria, 22 de marzo de 1950, pp. 1-4.

Lipa Sur logró un acuerdo con la empresa estatal⁴¹. Como se muestra en la siguiente sección, de ahí en más, la Junta entendió que los permisos de cabotaje requerían de su aprobación y de la venia del Consejo de Administración de LAN. Ello permitió que la aerolínea estatal pudiera cautelar que los privados no pusieran en peligro sus propios resultados, por ejemplo, acotando el establecimiento de rutas hacia localidades no servidas por LAN, o autorizando el transporte de pasajeros en ciertas rutas cuando la Línea Aérea Nacional no tuviera asientos disponibles. De forma adicional, se determinó que las tarifas autorizadas a los privados debían ser iguales o superiores a las de empresa estatal. Así, el desarrollo de la aviación privada fue un proceso en el cual la aerolínea estatal era un actor con poder de veto.

De esta forma, tras un primer año complejo, tanto la JAC como LAN encontraron un punto de equilibrio que permitía el ejercicio de las prerrogativas de cada una de estas agencias, junto con abrir un espacio para el surgimiento de las compañías aéreas privadas chilenas.

El surgimiento de las aerolíneas privadas, 1948-1953

Tras la Segunda Guerra Mundial, la actividad aerocomercial tuvo una etapa de crecimiento. El convenio de Chicago, la creación de la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO, en español OACI), y la conformación de un esquema de acuerdos bilaterales, permitieron la ampliación de la actividad. A la vez, en 1945 se reactivó la International Air Transport Association (IATA), organización creada por distintos operadores en 1919⁴², que en este nuevo esquema funcionó como un instrumento para organizar un cartel de aerolíneas. En ese contexto, la industria aerocomercial tuvo una ampliación tanto de la oferta como de la demanda⁴³. Entre 1949 y 1956, por ejemplo, el número de aerolíneas miembros de IATA pasó de sesenta y tres a setenta y seis. En tanto, el total de pasajeros transportados en vuelos regulados por este conjunto de operadores pasó, en el mismo período, de 20 300 000 a 58 554 000⁴⁴.

En Chile también se generaron condiciones para la expansión de la actividad aerocomercial. Desde 1940, y gracias a las gestiones del radical Pedro Opitz, LAN contó con un esquema de financiamiento estable por medio de los impuestos por la exportación a través de los puertos, cuestión que permitió la ampliación de rutas, la renovación de la flota y la mejora de sus resultados operativos durante toda la década⁴⁵.

⁴¹ Las negociaciones y acuerdos se encuentran en Junta de Aeronáutica Civil, sesión 3ª ordinaria, 7 de abril de 1948, p. 2; sesión 6ª ordinaria, 21 de abril de 1948, pp. 4-5; sesión 8ª ordinaria, 28 de abril de 1948, p. 4; sesión 17ª ordinaria, 9 de junio de 1948, pp. 1-3; y sesión 56ª ordinaria, pp. 1-2.

⁴² Véase International Air Transport Association, *IATA. The First Three Decades*, Montreal, IATA, 1949.

⁴³ Javier Vidal, *Las alas de España. Iberia, líneas aéreas. De aerolínea de bandera a transportista mundial (1940-2005)*, Valencia, Ediciones de la Universidad de Valencia, 2005.

⁴⁴ International Air Transport Association, *World Air Transport Statistics*, Montreal, IATA, 1957, p. 5.

⁴⁵ Barría, ““An absolutely Chilean...””, *op. cit.*

A la vez, las innovaciones institucionales reseñadas en la sección anterior facilitaron la aparición de nuevos operadores nacionales. La primera privada fue la Línea Aérea del Pacífico Sur Limitada (Lipa Sur). Fundada por Juan Muñoz, Fuenzalida y Cañas Lastarria⁴⁶, esta empresa inauguró sus operaciones en febrero de 1948, con una ruta hacia Chiloé⁴⁷. Lipa Sur contaba con una flota compuesta por un bimotor De Havilland Rapid con capacidad para seis pasajeros, un Percival Proctor para tres ocupantes y un anfíbio Sea-Bee con la misma capacidad, que le permitía, además, mantener su servicio de taxis aéreos de forma permanente⁴⁸. En un inicio obtuvo un permiso para establecer un servicio de transporte aéreo de pasajeros, temporal y regular, uniendo Santiago con las ciudades de Puerto Montt, Temuco, Osorno, Concepción, Los Ángeles y Chillán, así como los destinos turísticos de Villarica, Pihueico, Llifén, Pucón y Puyehue⁴⁹. Con posterioridad, incorporó un servicio de taxi aéreo regular de pasajeros a Ancud y Castro⁵⁰. En 1949 logró la autorización de LAN para incluir el transporte de carga⁵¹. También comenzó a explotar el transporte internacional, conectando Santiago con San Carlos de Bariloche y Villa Llao Llao, teniendo a Temuco, Valdivia, Osorno y Puerto Montt, como puntos intermedios⁵². A ello se agregó un servicio esporádico de pasajeros, carga y correspondencia entre Santiago e Illapel⁵³.

En 1948, la compañía acumuló 31 000 millas de vuelo (391 157 millas-pasajero), cifra que aumentó a 46 500 millas (591 235 millas-pasajero) durante el año siguiente. La opinión pública destacó que este nuevo operador prestaba un importante servicio “impulsando el turismo de la región de Los Lagos y prestando valiosos servicios a las ciudades del Sur”, uniendo de manera regular a Chiloé con el resto del país y estableciendo rutas hacia ciudades no cubiertas por LAN⁵⁴. Sumado a lo anterior, la aerolínea recibió el premio del Consejo Interamericano de Seguridad en 1948, 1949 y 1950⁵⁵.

Sin embargo, la vida corporativa de Lipa Sur fue breve. A fines de 1951 la empresa enfrentó una denuncia por operar vuelos no autorizados de transporte de pasajeros en la zona norte, en especial entre Vallenar e Iquique, recibiendo una amonestación por parte de la Junta de Aeronáutica⁵⁶. Semanas más tarde, uno de sus aviones resultó destruido

⁴⁶ “Primer millonario del aire tiene ya Lipa Sur”, en *Chile Aéreo*, Santiago, junio de 1951.

⁴⁷ “La LIPA mantiene diariamente magnífico servicio de aviones a varias ciudades del sur del país”, en *La Nación*, Santiago, 11 de diciembre de 1948.

⁴⁸ “Lipa extiende sus servicios de tráfico aéreo”, en *Chile Aéreo*, Santiago, febrero de 1950, p. 41.

⁴⁹ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 6ª ordinaria, 21 de abril de 1948, pp. 4-5, y “Actividades de la Junta de Aeronáutica Civil”, en *Chile Aéreo*, Santiago, febrero de 1949, p. 14.

⁵⁰ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 17ª ordinaria, 9 de junio de 1948, pp. 1-3.

⁵¹ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 56ª ordinaria, 11 de junio de 1949, pp. 1-2.

⁵² Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 26, 12 de noviembre de 1949, pp. 1-2; Junta de Aeronáutica Civil, sesión 82ª, 23 de noviembre de 1949, p. 1.

⁵³ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 72, 19 de octubre de 1949, pp. 1-2.

⁵⁴ “La LIPA mantiene...”, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁵ “Lipa Sur recibe premios de seguridad por 1948 y 1949”, en *Chile Aéreo*, Santiago, septiembre de 1950, p. 35; “Lipa Sur recibió Premio de Seguridad por 1950”, en *Chile Aéreo*, Santiago, diciembre de 1950, pp. 29-30.

⁵⁶ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 156ª, 24 de octubre de 1951, p. 2.

en su totalidad al aterrizar a exceso de velocidad en el aeródromo de Temuco, sin víctimas fatales⁵⁷. Aunque no existe información sobre el efecto de estos eventos, es posible que hayan implicado un desafío mayor para la compañía. Lipa Sur intentó seguir operando, pero cesó sus operaciones a comienzos de 1952, convertida en un operador que apenas realizaba servicios esporádicos de transporte de pasajeros y carga hacia el norte de Chile⁵⁸.

En septiembre de 1949, Benjamín Lyon Cousiño, Juan Costabal Echenique, René Pairoa Epple y Eleodoro Cortés Herrera dieron vida a una segunda compañía, Lyon Air. La empresa recibió la autorización de la JAC, tras acreditar su solvencia económica y teniendo en consideración que la actividad que la aerolínea podía desarrollar era “de importancia para el país”. Este nuevo operador recibió permisos para transportar carga en Chile y hacia países de América del Sur, Central y del Norte⁵⁹, como Venezuela, Argentina, y Paraguay⁶⁰, Panamá y Estados Unidos⁶¹. Lyon Air comenzó sus operaciones con un Curtiss C-46, con capacidad de seis toneladas, al que se sumaron otras dos naves del mismo modelo durante la primera mitad de 1950. En sus primeros meses, la compañía voló 250 000 kilómetros y transportó 110 000 kilos de carga. Entre las especies transportadas se contaban caballos de carrera fina sangre, así como repuestos agrícolas e industriales⁶².

Lyon Air intentó ampliar su cobertura internacional. Si bien no fue autorizada para transportar carga hacia Buenos Aires, por problemas con el gobierno argentino en relación a la reciprocidad entre ambos países⁶³, sí logró ampliar de uno a dos la cantidad máxima de viajes internacionales semanales autorizados⁶⁴, y, más importante aún, consiguió un permiso para explotar un servicio regular de pasajeros, carga y correspondencia entre Santiago y La Habana, con escalas comerciales en Antofagasta, Lima, Talara, Guayaquil, Caracas y Panamá⁶⁵. Sin embargo, al no ser capaz de cumplir con la frecuencia de un vuelo quincenal, la JAC estableció que el servicio sería irregular⁶⁶. Dentro de Chile, la aerolínea recibió una autorización para transportar carga de manera regular entre Santiago, La Serena, Vallenar y Antofagasta, con la proyección de extender esos servicios hacia Iquique y Arica en el futuro⁶⁷. En 1953, recibió autorización para realizar

⁵⁷ “Accidente sufrió avión en Temuco”, en *La Nación*, Santiago, 25 de diciembre de 1951.

⁵⁸ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 169^a, 9 de abril de 1952, p. 2.

⁵⁹ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 75, 19 de octubre de 1949, pp. 1-2.

⁶⁰ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 102, 7 de febrero de 1950, pp. 1-2.

⁶¹ “Lyonair: Línea aérea chilena de carga nacional e internacional”, en *Chile Aéreo*, Santiago, marzo de 1951.

⁶² “Lyonair, orgullo de la aeronavegación comercial chilena”, en *Chile Aéreo*, Santiago, septiembre de 1950, pp. 5-9; “Lyonair aumenta su flota con otro Curtiss Commando”, en *Chile Aéreo*, Santiago, diciembre de 1950, p. 29.

⁶³ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 121^a, 15 de noviembre de 1950, p. 1.

⁶⁴ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 108, 4 de mayo de 1950, pp. 1-2.

⁶⁵ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 149, 25 de junio de 1951, pp. 1-2; “Hoy se resuelve servicio de Lyon air a La Habana”, en *La Nación*, Santiago, 16 de mayo de 1951.

⁶⁶ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 180, 22 de septiembre de 1952, pp. 1-3.

⁶⁷ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 190^a, 15 de septiembre de 1952, p. 2.

transporte mixto de carga y pasajeros, de manera irregular, entre Chile y otros países del continente por medio de sus Curtiss C-46 modelo D con capacidad de hasta cuarenta y ocho pasajeros⁶⁸. A la vez, se le permitió establecer un vuelo regular, de temporada y mixto, entre Santiago y San Carlos de Bariloche, vía Osorno y Puerto Montt⁶⁹.

Como se muestra más adelante, el destino de Lyon Air está ligado a otra compañía, creada en 1951 por Osvaldo de Castro Ortúzar: Air Chile⁷⁰. Esta compañía inició sus servicios utilizando Antofagasta como su base de operaciones y centró su actividad en el transporte de carga y pasajeros entre localidades del norte de Chile y entre ellas y países vecinos. Air Chile explotó el transporte de pasajeros, carga y correspondencia en vuelos regulares entre Iquique y las oficinas salitreras de Victoria, Prosperidad y Humberstone, además de un servicio de taxi aéreo dentro de las provincias de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo, con bimotores Cessna 190 con capacidad para cinco pasajeros⁷¹. Durante 1953 incorporó el transporte de carga entre Santiago y Arica y algunos puntos intermedios⁷². A la vez, obtuvo autorización para transportar carga hacia países de América del Sur, en particular Bolivia, Paraguay y Perú, utilizando un cuadrimotor Consolidated Vultee Liberator⁷³. Al igual que Lyon Air, Air Chile buscó transitar desde la carga hacia un servicio mixto que incluyera a pasajeros. En esa línea, a comienzos de 1953, logró autorización para transportar pasajeros en sus servicios irregulares, siempre y cuando LAN viera sobrepasada su capacidad⁷⁴.

En septiembre de 1951, Juan Costabal Echenique, René Pairoa Epple⁷⁵, Ignacio Bunster, Agustín Edwards y Martín Lira se asociaron para dar vida a la Compañía Nacional de Turismo Aéreo Limitada (Cinta). En un inicio, la flota estuvo constituida por cuatro Beechcraft Bonanza con capacidad para cuatro pasajeros, usados para transportar insumos entre Santiago y las localidades mineras de Potrerillos y Chuquicamata bajo un servicio autorizado de taxis aéreos⁷⁶. Los mismos socios de la empresa se encargaban de pilotear las naves⁷⁷. Cinta desarrolló un plan de expansión de sus actividades, que se

⁶⁸ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 195, 9 de enero de 1953, pp. 1-2.

⁶⁹ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 198, 22 de enero de 1953, pp. 1-2.

⁷⁰ “La aviación comercial en 1956”, en *Chile Aéreo*, Santiago, enero-febrero de 1957, p. 9.

⁷¹ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 185, 3 de octubre de 1952, pp. 1-3.

⁷² Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 196, 16 de enero de 1953, pp. 1-2; Resolución 200, 6 de febrero de 1953, pp. 1-3.

⁷³ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 161, 10 de enero de 1952, pp. 1-2.

⁷⁴ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 206, 31 de marzo de 1953, pp. 1-2.

⁷⁵ René Pairoa Epple fue uno de los más importantes actores de la aviación comercial privada en la década de 1950. Se tituló como piloto comercial por la Universidad de Purdue. Ingresó a la LAN en 1945, desempeñándose como tripulante y, con posterioridad, como jefe de operaciones en Magallanes. Se retiró de la empresa estatal para fundar Lyon Air, tras lo cual asumió como director y gerente de Tráfico Aéreo de Cinta, donde también desempeñó funciones como instructor de vuelo en el servicio a Miami. Además de empresario aerocomercial, poseía también participación en rubros como la agricultura, al ser socio de una de las principales compañías de fumigación de la época, Alas Agrícolas. “René Pairoa Epple: ‘El turismo por la vía del aire’”, en *Chile Aéreo*, Santiago, mayo-junio de 1957, p. 21.

⁷⁶ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 162, 5 de febrero de 1952, pp. 1-2.

⁷⁷ “Cinta... con 8 aviones vuela anualmente 4.491 horas y recorre un total de 1.356.480 Km.”, en *Chile Aéreo*,

basó en la ampliación de su flota. En 1952, compró dos Lockheed Electra, con capacidad para diez pasajeros cada uno, los cuales destinó para un servicio regular hacia ciudades como Temuco, Valdivia, Osorno, Pucón, Puyehue y Puerto Montt⁷⁸.

Hacia 1952, mientras Lipa Sur finalizaba su vida corporativa por los problemas antes descritos, las otras compañías fueron capaces de encontrar su lugar en un mercado en el que LAN tenía un rol preponderante, tanto como operador como un actor con capacidad de veto. Lyon Air, Air Chile y Cinta estaban en una fase de expansión, que en los años siguientes encontró un contexto institucional favorable gracias a la reforma del sector implementada en 1953 por el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo.

LA POSICIÓN DE LAN Y LOS PRIVADOS TRAS EL FIN DEL MONOPOLIO, 1953-1959

La reforma a la institucionalidad aeronáutica

Si bien los proyectos de reforma del Código Aeronáutico y de reorganización de la JAC y LAN no llegaron a puerto, la discusión sobre una reorganización del sector de la aeronáutica comercial siguió en pie. Por ejemplo, en 1951, se discutió en la prensa sobre la necesidad de reflotar el proyecto de Código Aeronáutico⁷⁹. Al mismo tiempo, se planteaba la necesidad de retomar la idea de reorganizar la Línea Aérea Nacional, dándole mayor autonomía pues, en lugar de ser un servicio público, era una empresa “eminente-mente comercial”⁸⁰.

Sin embargo, no todos los congresistas apuntaban hacia el fortalecimiento de la compañía. El diputado de la Falange Nacional, Julio Rogers, presentó un proyecto de ley que retomaba la idea planteada durante 1945 de eliminar el monopolio de LAN y abrir el cabotaje para las empresas nacionales. La moción se fundó en una crítica a la forma en que LAN, bajo la dirección de Juan del Villar (1946-1952), entregaba permisos a los privados. De acuerdo con Julio Rogers,

“La Línea Aérea Nacional ha guardado con demasiado celo este privilegio; y si bien en los últimos años ha otorgado diversas autorizaciones a otras empresas chilenas, todas ellas han sido de carácter precario, y a todas ellas puede ponerles término en el momento en que desee. En esta forma, no existe base para hacer las inversiones cuantiosas que significa una empresa aérea, frente a la inestabilidad y caducidad del permiso de tráfico.

El monopolio de la Línea Aérea Nacional pudo explicarse al iniciar sus servicios esta primera empresa chilena, pero no se justifica actualmente, en que las necesidades del transporte aéreo

Santiago, enero-febrero de 1957, p. 11.

⁷⁸ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 191, 30 de octubre de 1952, pp. 1-3.

⁷⁹ “Código Aeronáutico”, en *La Nación*, Santiago, 18 de noviembre de 1951.

⁸⁰ “Autonomía para la Línea Aérea Nacional”, en *La Nación*, Santiago, 15 de mayo de 1952.

han aumentado enormemente y la Línea Aérea Nacional no puede abastecerlas, manteniendo extensas regiones de nuestro territorio sin ningún medio de transporte”⁸¹.

La iniciativa del diputado era más liberal que las discutidas la década anterior, pues establecía que se consideraría como compañía chilena a aquellas cuyo capital y administración estuviera, al menos en dos tercios, en manos chilenas⁸². Esta idea iba de la mano con la opinión de la JAC, que abogaba por la ampliación de la oferta de los operadores privados en el mercado interno. Así lo hizo saber su secretario general en marzo de 1953, al criticar el aparente desinterés de Air Chile por ampliar su oferta de vuelos al norte, a pesar de que la Junta desde hace tres meses “ha venido pidiendo a la Air Chile, que es la línea en que el público cifra sus esperanzas, que pida permiso para transportar pasajeros en sus servicios de carga al norte, pero que esta empresa no ha hecho nada”. La necesidad de contar con una mayor oferta de operadores chilenos era necesaria pues, durante el verano de ese año, LAN no había sido capaz de cubrir toda la demanda, llevando a la JAC a acudir, “de emergencia”, a Panagra⁸³.

Las ideas reformistas encontraron un momento oportuno durante 1953. En febrero de ese año, el recién asumido Carlos Ibáñez del Campo obtuvo facultades para reorganizar la administración pública. Durante su campaña presidencial, prometió barrer con la corrupción radical⁸⁴, y las reformas administrativas parecían tener un rol relevante para cumplir dicha promesa. En el ámbito aeronáutico no solo se crearon nuevas agencias, sino que también se ensayó un giro en la forma en que se concibió el sector. Tras estar por dos décadas bajo la exclusiva tuición de Defensa, la aviación comercial comenzó a depender también del Ministerio de Economía.

En junio de ese año, en el Ministerio de Economía, se creó la Subsecretaría de Transportes, en la cual se alojó el recién creado Departamento de Transporte Aéreo (art. 5)⁸⁵. Un mes después, mediante el DFL 343, se fijaron las atribuciones de esta unidad. Entre ellas estaban el delinear un plan de fomento y organización del transporte aéreo “para satisfacer las necesidades internas y las de su comercio exterior, estableciendo la debida coordinación entre el transporte aéreo y los demás medios de transporte”, proponer legislación sobre este sistema de transporte, supervigilar el cumplimiento de la legislación y convenios, estudiar y formular tarifas e informar solicitudes de empresas para la compra, venta, permuta, arrendamiento, hipotecas y contratados del sector (art. 10)⁸⁶. A la vez, se modificaron la conformación y funciones de la JAC. Si bien ella

⁸¹ Cámara de Diputados, 36ª sesión ordinaria, 30 de julio de 1952, p. 1558.

⁸² “Proyecto que termina monopolio de cabotaje de LAN, presentan”, en *La Nación*, Santiago, 31 de julio de 1952.

⁸³ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 211ª, 11 de marzo de 1953, p. 1.

⁸⁴ Silva, *La república virtuosa...*, op. cit.

⁸⁵ Ministerio de Hacienda, “DLF 88. Adopta las medidas que indica en relación con el Ministerio de Economía y Comercio y sus atribuciones y actividades”, 1 de junio de 1953. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=4524> [fecha de consulta: 5 de febrero de 2021].

⁸⁶ Ministerio de Hacienda, “DLF 343. Determina organización y atribuciones de la Subsecretaría de Trans-

continuó en el Ministerio de Defensa, el Subsecretario de Transporte asumió como su presidente. El resto de los integrantes identificados por la normativa fueron los siguientes: el director de Aeronáutica, el director de Tránsito Aéreo, el subsecretario Relaciones Exteriores o una persona designada como subrogante por el Ministerio, el subsecretario de Aviación o un subrogante nombrado por el ministro de Defensa, el subsecretario de Obras Públicas u otra persona nombrada por esa cartera, el subsecretario de Hacienda o un representante del ministerio (art. 13)⁸⁷.

A la JAC se le encomendó estudiar y proponer las bases generales para el desarrollo de la aviación comercial, informar tratados, convenios y acuerdos internacionales, proponer legislación sobre aviación civil, informar solicitudes de permisos y concesiones, dar autorizaciones provisionales hasta la entrega de permisos, aprobar frecuencias, regular la capacidad de tráfico, “ocuparse del fomento, organización y eficiencia de las Empresas de Aeronavegación nacionales y exteriores”, aprobar y controlar las tarifas de fletes y pasajes, informar tasas de derechos, aprobar, rechazar o modificar convenios entre empresas, autorizar o rechazar venta de aeronaves adquiridas con fondos, subvenciones o franquicias estatales y “tomar los acuerdos de carácter general sobre política de aeronavegación civil y transporte aéreo, nacional o internacional” (art. 17)⁸⁸.

Si bien parecía que estas modificaciones legales permitían avanzar hacia una mejor definición del rol de una serie de actores institucionales en el desarrollo de la actividad aerocomercial, de inmediato surgieron dificultades entre la Subsecretaría de Transportes y la JAC respecto a quién tenía la potestad de tomar decisiones sobre permisos aéreos⁸⁹.

Quizás la modificación más importante introducida por el DFL 343 fue la eliminación del monopolio del transporte aéreo entregado a LAN en 1932. La explotación de vuelos internos fue abierta a todas aquellas empresas que contaran con dos tercios de capital y administradores chilenos (art. 19)⁹⁰. Una medida con tales características no era casual pues, como se indicó en la introducción, en ese período ya eran evidentes los disensos en torno al rol del Estado dentro de la sociedad, y comenzaba a surgir un discurso articulado que pedía una mayor presencia privada en las actividades económicas⁹¹.

En la primera sesión en la que la JAC se constituyó a partir de las directrices entregadas por el DFL 343, se debatió cuál era la situación del monopolio del cabotaje en manos de LAN. Al respecto, se discutieron dos interpretaciones en pugna dentro de la Subsecretaría de Transportes. Por una parte, un informe del Departamento de Transportes sugería que el monopolio seguía en vigor. Al contrario, la Asesoría Jurídica de la misma Subsecre-

portes”, 5 de agosto de 1953. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5479> [fecha de consulta: 5 de febrero de 2021].

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Véase Junta de Aeronáutica Civil, sesión 31^a, 2 de marzo de 1954, pp. 1-2; sesión 34^a, 16 de marzo de 1954, p. 1; sesión 41^a, 27 de abril de 1954, pp. 1-2; sesión 46^a, 13 de mayo de 1954, p. 1; sesión 74^a, 2 de septiembre de 1954, p.1; sesión 115^a, 15 de marzo de 1955, pp. 1-2.

⁹⁰ Ministerio de Hacienda, “DFL 343...”, *op. cit.*

⁹¹ Soto, *El Mercurio y la difusión...*, *op. cit.*

taría, lo consideraba derogado. La JAC optó por la segunda opción, y acordó dejar de requerir la autorización del Consejo de Administración de LAN en las solicitudes de permisos de cabotaje⁹². Se inauguró, así, una nueva época, en la cual LAN perdió su capacidad de modelar tanto su posición como la de los privados en el mercado aéreo nacional. Si la compañía quería mantener su lugar, debía recurrir a nuevas estrategias.

Las aerolíneas ante el fin del monopolio

El fin del monopolio implicó un cambio en las condiciones bajo las cuales la actividad aerocomercial se desarrolló hasta entonces. Se abrían nuevas posibilidades para los privados, mientras LAN se desprendía de su situación privilegiada, defendida desde 1948 por su vicepresidente ejecutivo Juan del Villar. Esta postura no era una preferencia personal del directivo. Su reemplazante, Arturo Merino Benítez (1952-1954), continuó con esa política. Ello no es de extrañar si se considera que este último, además de haber sido el fundador de la aerolínea en 1929, durante su primera gestión, en la década de 1930, defendió un concepto de aerolínea estatal funcional a la defensa de la soberanía y un nacionalismo económico interpretado por el Estado⁹³. Así, para él, el nuevo escenario podía entenderse de la siguiente forma:

“El término del monopolio amenaza la existencia futura de la LAN, por la competencia desleal que pudieran hacerle compañías de aeronavegación que buscan el lucro y que, con la ayuda de capitales extranjeros disimulados, podrían hacer la guerra con precios de competencia, para, una vez eliminada la LAN, alzar sus tarifas sin más medida que el aguante del pasajero. El monopolio estatal en aviación comercial, en un país como el nuestro, es más necesario que el de los ferrocarriles, que nadie discute. Por lo demás, el monopolio de la LAN no fue obstáculo a la organización de CINTA, y otras compañías pequeñas”⁹⁴.

Una de las primeras medidas tomadas por la JAC fue la revisión de las condiciones impuestas en los permisos vigentes. Por ejemplo, en junio de 1953, cuando el monopolio seguía en pie, Air Chile obtuvo una autorización para vender pasajes en sus vuelos regulares entre las ciudades del norte, excluyendo a Santiago para no afectar a LAN⁹⁵. Sin embargo, cuando se aprobó el DFL 343, la JAC solicitó a la compañía redefinir sus tarifas, pues ellas ya no debían ser iguales o superiores a las de la Línea Aérea Nacional⁹⁶. La empresa también obtuvo un permiso para el libre transporte de pasajeros en su

⁹² Junta de Aeronáutica Civil, sesión 1ª, 22 de septiembre de 1953, pp. 2-3.

⁹³ Barria, ““An absolutely Chilean...””, *op. cit.*

⁹⁴ “Arturo Merino Benítez: Término del monopolio condena a muerte para la Línea Aérea Nacional”, en *Chile Aéreo*, Santiago, marzo-abril de 1954, p. 18.

⁹⁵ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 211, 16 de junio de 1953, pp. 1-2.

⁹⁶ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 3ª, 29 de septiembre de 1953, p. 1.

servicio irregular, sin las anteriores limitaciones impuestas por LAN relativas a su capacidad para cubrir la demanda⁹⁷.

En el caso de Cinta, la liberalización del cabotaje la encontró en un proceso de crecimiento. La aerolínea adquirió un Lockheed Lodestar C-18, para quince pasajeros, y para fines de 1953 ya contaba con una flota de nueve naves y un hangar propio en el aeropuerto de Los Cerrillos⁹⁸. Gracias a estas inversiones, Cinta pudo inaugurar un servicio regular de temporada entre Santiago y Bariloche, con escalas en Valdivia y Osorno⁹⁹, y servicios regulares mixtos entre Santiago, Angol, Concepción, Cañete¹⁰⁰, Antofagasta¹⁰¹ y Valparaíso, este último con frecuencia diaria en un servicio regular durante la temporada de verano¹⁰². Cinta también incursionó en los servicios chárter. Liberada de la imposición de tener tarifas equivalentes o mayores a las de LAN, la empresa inició una estrategia de crecimiento basada en precios bajos¹⁰³.

El fin de monopolio, además, implicó abrir un debate en torno al rol de la aerolínea estatal. En enero de 1954 surgieron rumores sobre el intento de ciertos actores por promover la transformación de LAN en una sociedad anónima con participación de capitales extranjeros¹⁰⁴. En ese contexto, la JAC discutió la posibilidad de generar un Plan General de Distribución de Rutas entre los distintos actores. Para ello, convocó a una reunión a los representantes de las diversas aerolíneas. Gran parte de los actores privados asistieron, en tanto, LAN se restó. En medio de ese debate, los operadores privados expusieron sus principales preocupaciones. Lyon Air planteó la necesidad de fijar de forma clara la posición de los operadores privados frente a la aerolínea estatal. En el mismo sentido, el representante de Air Chile señaló que era necesario definir si el gobierno quería un monopolio estatal o si, por el contrario, daría espacio a las compañías privadas. En su opinión, ello era fundamental “para planificar sus negocios”. Además, expresó la necesidad de acceder a divisas, para renovar su material de vuelo.

Las compañías también discutieron cómo debían dividirse las rutas. Los representantes de Cinta pidieron distinguir entre rutas que se encontraban saturadas y aquellas en las cuales era posible establecer competencia entre los operadores. En su opinión, LAN debía servir las rutas troncales, mientras que los privados tendrían que servir destinos con poco tráfico o de temporada. Al mismo tiempo, creían que la prioridad de LAN debía ser los vuelos hacia extranjero, en lugar de competir con los privados en el cabotaje. Esta idea no era compartida por Air Chile, pues consideraba que los vuelos in-

⁹⁷ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 229, 3 de diciembre de 1953, pp. 1-2.

⁹⁸ “Cinta”, en *Chile Aéreo*, Santiago, noviembre-diciembre de 1953, p. 29.

⁹⁹ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 217, 21 de octubre de 1953, pp. 1-2.

¹⁰⁰ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 221, 29 de octubre de 1953, pp. 1-2.

¹⁰¹ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 225, 26 de noviembre de 1953, pp. 1-2.

¹⁰² Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 228, 21 de diciembre de 1953, pp. 1-2.

¹⁰³ “¿Es importante la aviación?”, en *Chile Aéreo*, Santiago, septiembre-octubre de 1957, p. 7.

¹⁰⁴ “Aeroconfidencias: Comerciales”, en *Chile Aéreo*, Santiago, enero-febrero de 1954, p. 5.

ternacionales sí podían ser rentables para los privados en la medida que se les permitiera ampliar la participación del capital extranjero en sus estructuras de propiedad¹⁰⁵.

El interés de las aerolíneas privadas por obtener la redistribución de las rutas ocurrió en un momento en el que varios operadores enfrentaban problemas económicos. Lyon Air vivía una compleja situación financiera, a pesar de recibir una subvención fiscal de \$400 000¹⁰⁶. Por su parte, Air Chile vivió dificultades por la reducción de la demanda de pasajes hacia las oficinas salitreras. En un inicio, la compañía intentó contrarrestar esta situación a través de la operación de servicios irregulares hacia el extranjero¹⁰⁷ y un servicio regular a Mendoza, del cual desistió debido a la imposibilidad de cumplir con las condiciones para iniciar su operación¹⁰⁸. En estas circunstancias, Air Chile solicitó la supresión de sus servicios regulares que operaban desde Santiago y entre las ciudades del norte del país, al igual que la operación entre Iquique y las distintas oficinas salitreras¹⁰⁹, dando paso a una fusión con Lyon Air. Surgió así un nuevo actor, la Sociedad de Transportes Aéreos, ALA Limitada. En un inicio, la empresa centró su operación en el transporte regular de pasajeros y carga de la ruta Santiago-Arica, con escalas en La Serena, Antofagasta e Iquique, a través de dos Curtiss C-46, que antes habían sido propiedad de Lyon Air¹¹⁰. Dos años después, la aerolínea consolidaba su presencia en el norte, aumentando de un viaje semanal a comienzos de 1955, a siete vuelos tan solo quince meses más tarde¹¹¹. En el caso de Cinta, su trayectoria de crecimiento se estancó en 1954. Dificultades con su flota limitaron su capacidad de cumplir con las rutas autorizadas. La empresa intentó resolver la situación incorporando un DC-4, pero ello no fue posible por la dificultad para obtener dólares debido a las restricciones monetarias fijadas por el Consejo Nacional de Comercio Exterior (CONDECOR)¹¹². La iniciativa de redistribuir rutas no prosperó, por el rechazo de LAN.

Para la compañía estatal, el fin del monopolio no era la única amenaza. Al mismo tiempo enfrentaba una agenda legislativa hostil, promovida por un grupo de parlamentarios. En primer lugar, se discutió una propuesta para traspasar la maestría de LAN hacia la Fábrica Nacional de Aeronaves. Para el vicepresidente ejecutivo de la aerolínea, tal idea tenía “fines desastrosos y misteriosos”¹¹³. De igual forma, la Comisión de Defensa rechazó un proyecto que facilitaba la construcción de aeródromos. Al contrario, se planteó la necesidad de crear un ente especializado en el Ministerio de Vías y Obras,

¹⁰⁵ Junta de Aeronáutica Civil, sesión especial, 7 de enero de 1954, pp. 1-4.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 230, 23 de diciembre de 1953, pp. 1-2.

¹⁰⁸ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 243, 10 de febrero de 1954, p. 1.

¹⁰⁹ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 274, 17 de noviembre de 1954, pp. 1-2.

¹¹⁰ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 266, 16 de octubre de 1954, pp. 1-3.

¹¹¹ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 357, 26 de abril de 1956, p. 1.

¹¹² “Aeroconfidencias”, en *Chile Aéreo*, Santiago, marzo-abril de 1954, p. 3; véase también *Chile Aéreo*, Santiago, mayo 1954, p. 4.

¹¹³ “Misterioso es el proyecto contra la LAN, expresó A. Merino Benítez”, en *La Nación*, Santiago, 18 de agosto de 1954.

capaz de tomar en cuenta los intereses de otros actores, como la FACH y las aerolíneas privadas¹¹⁴. Como corolario, diez diputados presentaron un proyecto de ley que buscaba traspasar a propiedad fiscal todos los aeródromos que eran propiedad de LAN¹¹⁵. En ese escenario, Arturo Merino Benítez renunció ante lo que consideró un ataque de ciertos parlamentarios y miembros del Consejo de Administración de LAN, siendo reemplazado por Adalberto Fernández (1954-1958)¹¹⁶.

En este contexto, LAN desplegó un conjunto de acciones que buscaban contener el avance de los privados. Un primer ámbito fue el de las tarifas. En noviembre de 1954 la empresa acusó competencia desleal de los otros operadores, por ejemplo, ALA, Air Chile y Cinta operaban con tarifas más bajas o las reajustaban en una proporción menor a LAN. De forma infructuosa, la empresa intentó que la Junta igualara los montos, cuestión rechazada por este organismo, entre otras cosas, por la necesidad de velar por el interés público y porque LAN, a diferencia de sus competidores, contaba con aportes fiscales¹¹⁷. Ello llevó a la aerolínea estatal a acusar a la Junta de cercenar sus ingresos, al permitir que otras compañías operaran con tarifas más bajas, junto con denunciar que algunos operadores cobraban valores menores que los aprobados¹¹⁸.

TABLA I
Tarifas de distintos operadores para la ruta Santiago-Antofagasta, 1954

| Empresa | Resolución | Tarifas (ida o vuelta) | Frecuencia semanal | Material de vuelo | Capacidad de pasajeros |
|-----------|------------------|------------------------|--------------------|---------------------------|------------------------|
| ALA | 266 - 16/10/1954 | \$4 320 | 1 | Curtiss C-46 | Hasta 48 |
| Cinta | 268 - 18/10/1954 | \$5 365 | 1 | Lockheed Electra | 10 |
| Air Chile | 276 - 24/11/1954 | \$4 320 | Irregular | Consolidated V. Liberator | Hasta 20 |
| LAN | 283 - 1/12/1954 | \$4 748 | 2 | Martin 202 | 36 |

Fuente: Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 266, 16 de octubre de 1954; 268, 18 de octubre de 1954; 276, 24 de noviembre de 1954 y resolución 283, 1 de diciembre de 1954.

Otra medida tomada por LAN fue establecer rutas hacia nuevas ciudades. En diciembre de 1953, decidió aumentar la frecuencia de sus vuelos hacia Chillán, Los Ángeles, Angol, Victoria, Temuco, Valdivia, Osorno y Puerto Montt¹¹⁹. A la vez, comenzó

¹¹⁴ “Panorama: ¿Aeródromos?”, en *La Nación*, Santiago, 19 de agosto de 1954.

¹¹⁵ “Comisión de Defensa de la Cámara. Se aprobó moción que pide la reorganización de la LAN”, en *La Nación*, Santiago, 21 de agosto de 1954.

¹¹⁶ “La Gran Campaña en contra de la Línea Aérea Nacional”, en *La Nación*, Santiago, 27 de agosto de 1954. Adalberto Fernández, además, ejerció como ministro de Obras Públicas entre el 10 de diciembre de 1955 y el 13 de noviembre de 1956.

¹¹⁷ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 87ª, 2 de noviembre de 1954, pp. 2-3; Junta de Aeronáutica Civil, Resolución, 276 y 277, 24 de noviembre de 1954, pp. 1-4.

¹¹⁸ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 94ª, 25 de noviembre de 1954, p. 1.

¹¹⁹ “LAN aumentará vuelos al sur”, en *La Nación*, Santiago, 5 de diciembre de 1953.

a explorar el establecimiento de una ruta hacia Pucón, que fue inaugurada en enero de 1955¹²⁰. En ocasiones, dicha ampliación habría sido llevada adelante sin contar con permisos de la JAC, lo que llevó a este organismo a oficiar al vicepresidente ejecutivo de la aerolínea, quien, a juicio de la Junta “se ha negado sistemáticamente a acatar las leyes y reglamentos”¹²¹. Esta estrategia fue vista con cierto asombro por los miembros del órgano regulador. Con ocasión del anuncio de la inauguración del servicio de LAN Concepción, Lebu y Cañete, la JAC señaló que le llamaba: “...poderosamente la atención el hecho de que la LAN anuncie un servicio a Concepción, Lebu y Cañete, puntos de que no se había ocupado en sus 25 años de existencia, precisamente ahora que la Junta ha autorizado a otra línea chilena para operar esa ruta”¹²².

En una editorial, *El Mercurio* reprochó que una compañía fiscal, que contaba con un 60 % del mercado de pasajeros y carga, no respetara las disposiciones de la Junta¹²³. Además, el periódico reprobó que LAN no apoyara la distribución de rutas, “porque su directiva se siente llamada a extender los servicios según su criterio y en lo posible a todas las zonas del país”¹²⁴.

Esta estrategia no dejó indiferentes a los privados. Air Chile informó a la Junta que no operaría su servicio de carga regular hacia Mendoza, pues LAN ya lo servía¹²⁵. En el caso de Cinta, la empresa no continuó sirviendo la ruta Santiago-Concepción-Cañete-Angol, pues LAN había inaugurado dicha ruta¹²⁶. También reclamó a la Junta que la aerolínea estatal planteara iniciar una ruta a Pucón, sin permiso previo¹²⁷. Un mes después, denunció a la empresa estatal por igual infracción, ahora estableciendo un vuelo a Calama, cuestión que llevó a la Junta a oficiar al Ministerio de Economía por esta “nueva transgresión a la ley por parte de LAN”, lo que se agrava al considerar que la autoridad había denegado la autorización a Air Chile para establecer un servicio en la misma ruta¹²⁸. Esta situación llevó a Cinta a concentrar su operación en el extranjero. El secretario general de la JAC, al discutir una solicitud de Cinta para establecer una ruta a Miami, informó a los consejeros que un representante de la empresa le informó que “Una de las principales razones para emprender este servicio al exterior es la persecución sistemática de que han sido víctimas de parte de LAN, que ha establecido servicios en las rutas explotadas por ellos precisamente para hacerles competencia desleal”¹²⁹.

¹²⁰ “La Línea Aérea Nacional inauguró servicio directo semanal a Pucón”, en *La Nación*, Santiago, 18 de enero de 1955.

¹²¹ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 59ª, 6 de julio de 1954, p. 2.

¹²² Junta de Aeronáutica Civil, Sesión 14ª ordinaria, 17 de noviembre de 1953, p. 2.

¹²³ “Servicio aéreo”, en *El Mercurio*, Santiago, febrero de 1954.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 28ª, 9 de febrero de 1954, p. 2.

¹²⁶ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 25ª, 12 de enero de 1954, p. 2.

¹²⁷ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 31ª, 2 de marzo de 1954, p. 1.

¹²⁸ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 40ª, 20 de abril de 1954, p. 1.

¹²⁹ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 58ª, 6 de julio de 1954, p. 1.

Aunque no existe información estadística completa para evaluar el desarrollo de la actividad aerocomercial tras el fin del monopolio, hay algunos indicios que, aunque incompletos, permiten conformar una imagen del sector y que se evidencian en la tabla 2.

TABLA 2
Transporte y carga de cabotaje transportada por distintos operadores, 1954 y 1957

| | Pasajeros | | Carga | |
|--------|-----------|---------|-----------|-----------|
| | 1954 | 1957 | 1954 | 1957 |
| LAN | 207 469 | 313 568 | 3 797 704 | 2 591 987 |
| Cinta | 9 489 | 28 983 | 5 566 | 670 874 |
| ALA | 3 286* | 40 000 | 401 461* | 800 000 |
| Transa | 60 | 6 000 | 60 416 | 600 000 |

* Lyon Air más Air Chile

Fuente: “Año de bonanza para aviación comercial”, en *Chile Aéreo*, Santiago, febrero-marzo de 1955, p. 12; “La aviación comercial en 1957”, en *Chile Aéreo*, Santiago, enero-febrero de 1958, p. 11.

A partir de los datos presentados en la tabla 2, es posible plantear que el ingreso de los actores privados no afectó la posición de LAN en el transporte de pasajeros. Al contrario, las nuevas compañías ingresaron a un mercado en expansión. Si en 1953 volaron 175 741 pasajeros, en 1957 el total llegó a 379 107. Sin embargo, LAN sí vio su posición afectada respecto a la carga. En 1953 las aerolíneas transportaron 2 032 617 kilos, llegando a 4 265 147 kilos en 1957. Sin embargo, en este punto los privados sí crecieron a costa de la aerolínea estatal. La posición prioritaria de LAN también puede verse en la conformación de la flota total chilena. En 1956, de un total de cuarenta y siete aviones, veinticinco correspondían a la empresa pública¹³⁰.

En este contexto de crecimiento del número de pasajeros, las autoridades se mostraban optimistas respecto al futuro de la industria. En una entrevista publicada a comienzos de 1957, el secretario general de la JAC, Vicente Gumucio, planteó:

“1956 se caracterizó también por un notable incremento del transporte aéreo. Y, contra los temores de las propias empresas, que en un comienzo creyeron verse perjudicadas por la competencia entre sí, el aumento de servicios creó un mayor tráfico aéreo, pues no se trataba de distribuir entre varias empresas un reducido mercado de pasajeros, sino de aumentar su volumen”¹³¹.

Vicente Gumucio proyectaba un aumento del número de pasajero y la formación de nuevas compañías para servir el servicio de cabotaje. Al mismo tiempo, creía que LAN

¹³⁰ “Año de bonanza...”, *op. cit.*; “La aviación comercial en 1957...”, *op. cit.*

¹³¹ “Presente y futuro de la aviación comercial”, *Chile Aéreo*, Santiago, enero-febrero de 1957, p. 21.

podría convertirse en una “empresa independiente y comercial, libre de la tutela estatal”, lo que implicaría un nuevo esquema de relación entre el Estado y las aerolíneas.

“En tal caso, el Estado deberá subvencionar las rutas que no resulten comerciales, pero la subvención podrá ser ganada por cualquier empresa. Este sistema tiene la ventaja de producir el estímulo de la competencia para un mejor servicio. En tal situación, la LAN, gracias a su vasta experiencia y sólida organización, estoy seguro que estará en condiciones de financiarse con sus propias entradas”¹³².

En opinión del secretario general de la Junta, uno de los principales desafíos de las aerolíneas chilenas era el servicio internacional. En específico, urgía a las compañías chilenas a explotar la ruta hacia Nueva York, pero advertía que las aerolíneas requerían establecer asociaciones para afrontar la competencia de los operadores extranjeros. Entre las razones para proponer tal idea, Gumucio advertía la incorporación de aviones “a chorro”, cuestión que implicaba un alto costo¹³³.

La competencia por las rutas internacionales y el colapso de los privados

En la década de 1940, Chile, tras ingresar a OACI, centró sus esfuerzos en firmar una serie de convenios aéreos con las principales potencias en el campo, países vecinos y Estados europeos. En 1947 se alcanzó un acuerdo con los Estados Unidos (ratificado en 1949), y con el Reino Unido (ratificado en 1952). En ellos se obtuvieron permisos para volar a Miami y a Nueva York y más allá, así como también a Londres. A la vez, en los años siguientes se establecieron convenios con Brasil (1947), Argentina (1949), Perú (1949 y 1957), Ecuador y Paraguay (1957). Otras alianzas se firmaron con Suecia, Noruega y Dinamarca (1952), Suiza (1960), Países Bajos (1962) y Alemania (1964)¹³⁴.

Gracias al trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores, las aerolíneas chilenas podían plantearse la posibilidad de establecer rutas hacia el extranjero. En efecto, por las razones antes indicadas frente a la JAC, Cinta inició su servicio al extranjero. En febrero de 1954 obtuvo una autorización para establecer un servicio irregular de carga, pasajeros y correspondencia entre Chile y otros países de América¹³⁵. Cinco meses después, logró un hito en su historia corporativa: un permiso para volar hacia Miami, con escalas comerciales en Antofagasta, Lima, Talara, Ciudad de Panamá y Kingston. Este servicio fue aprobado con una frecuencia de tres vuelos mensuales¹³⁶.

En el caso de ALA, a mediados de 1956 fue autorizada para operar un servicio regular semanal, con carácter de experimental, entre Santiago y Panamá, con escalas

¹³² *Ibid.*

¹³³ “Aeroconfidencias nacionales”, en *Chile Aéreo*, Santiago, enero-marzo de 1957, p. 1.

¹³⁴ Junta de Aeronáutica Civil, Colección digital sobre Relaciones Aerocomerciales.

¹³⁵ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 242, 10 de febrero de 1954, pp. 1-2.

¹³⁶ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 255, 15 de julio de 1954, pp. 1-2.

comerciales en Iquique, Arica y Guayaquil, así como una escala técnica en Pisco¹³⁷. Al mismo tiempo, la aerolínea obtuvo una autorización para explotar un servicio regular de pasajeros, carga y correspondencia, dos veces por semana, en la ruta Santiago, Antofagasta, Arica y Guayaquil, con escalas técnicas en Lima y Talara¹³⁸. Con posterioridad, la Junta permitió prolongar la ruta hacia Ciudad de Panamá hasta La Habana¹³⁹. Además, se amplió su frecuencia de uno a dos vuelos semanales¹⁴⁰.

La expansión internacional de los operadores privados no implicaba un enfrentamiento con LAN. La compañía estatal inició vuelos internacionales en 1935, volando por un breve período hacia Tacna. En 1946 retomó las rutas hacia el extranjero, con la ruta hacia Buenos Aires¹⁴¹, expandiéndose en los años siguientes a otras ciudades. Hacia marzo de 1954, sus destinos internacionales comprendían Buenos Aires, Mendoza, Río Gallego y Montevideo¹⁴². En diciembre se agregó Lima¹⁴³.

La aerolínea también mostró interés en expandirse hacia Estados Unidos. Para ello, solicitó a la Cancillería chilena ser designada como aerolínea para volar a Estados Unidos, en el marco del convenio aéreo entre ambos países¹⁴⁴. Sin embargo, en un inicio LAN no planeó competir con las compañías privadas, pues buscaba establecer una ruta hacia San Francisco y Los Ángeles, California. En este sentido, el principal interés parecía ser geopolítico, dada la importancia que el Pacífico tenía para Chile. Al mismo tiempo, el interés en California se fundaba en el crecimiento que, según LAN, mostraba el tránsito de pasajeros entre ese estado norteamericano y Sudamérica. Tal ruta requería una modificación del convenio aéreo, pues Estados Unidos había entregado derechos a Chile para explotar rutas que debían tener como destino final Miami o Nueva York. A pesar de las gestiones realizadas por la Cancillería chilena, la Civil Aeronautics Board (CAB) rechazó tal idea, señalando que no había demanda suficiente para alterar el convenio aéreo¹⁴⁵.

Para Cinta, explotar la ruta hacia Miami no fue sencillo. Debió solicitar tres prórrogas antes de materializar el vuelo inaugural, el 19 de agosto de 1956¹⁴⁶. En un inicio, la empresa adquirió un Curtiss C-46-Commando, con capacidad para treinta y ocho

¹³⁷ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 385, 1 de agosto de 1956, pp. 1-3.

¹³⁸ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 396, 26 de septiembre de 1956, pp. 1-3.

¹³⁹ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 433, 15 de marzo de 1957, pp. 1-2.

¹⁴⁰ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 443, 9 de mayo de 1957, pp. 1-2.

¹⁴¹ Barriá, ““An absolutely Chilean...””, *op. cit.*

¹⁴² “Línea Aérea Nacional. Itinerarios en vigencia”, en *La Nación*, Santiago, 29 de marzo de 1954.

¹⁴³ Oficio 1800 del vicepresidente ejecutivo de LAN al Subsecretario de Relaciones Exteriores, 13 de diciembre de 1954, Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante AGHMRE), Fondo Histórico (en adelante FH), vol. 4175.

¹⁴⁴ Oficio 1143 del vicepresidente ejecutivo de LAN al Ministerio de Relaciones Exteriores, 13 de agosto de 1954, AGHMRE, FH, vol. 3865; “Comerciales”, en *Chile Aéreo*, Santiago, octubre-noviembre de 1954, p. 3.

¹⁴⁵ Véanse comunicación n.º 6.168 del ministro de Relaciones Exteriores a vicepresidente ejecutivo de LAN, 28 de junio de 1955, AGHMRE, FH, vol. 4175; Documento del Departamento Internacional de LAN, 29 de abril de 1955, AGHMRE, FH, s/n.º; Memorándum del 2 de noviembre de 1955, AGHMRE, FH, s/n.º.

¹⁴⁶ “Cinta, con 8 aviones...””, *op. cit.*, p. 11.

pasajeros¹⁴⁷. Con posterioridad, compró dos Douglas DC-4, para cincuenta y ocho pasajeros¹⁴⁸. En el mismo período, Cinta obtuvo un crédito del Banco Sudamericano que le permitió ampliar su flota¹⁴⁹. Así, incorporó dos Douglas DC-3, dejando a sus aviones Electra y Lodestar a cargo de operar la “ruta del cobre”¹⁵⁰. Gracias a la renovación de la flota y a una política de pasajes a precios rebajados para grupos familiares¹⁵¹, la ruta hacia Miami fue un éxito, motivando a la aerolínea a aumentar la frecuencia a dos vuelos semanales¹⁵² y comprar un tercer DC-4¹⁵³.

Por su parte, ALA avanzó hacia Centroamérica gracias al aumento de su flota. La compañía arrendó dos Vickers Viscount 700-D y un Constellation Super G a la Compañía Cubana de Aviación, junto con adquirir dos Vickers y un Constellation en Inglaterra, cuya entrega estaba programada para 1957¹⁵⁴. Los planes de ALA eran ambiciosos, pues, además, proyectaba la adquisición dos jets Caravelle junto a un Douglas DC-4¹⁵⁵.

Hacia 1957, tanto Cinta como ALA parecían consolidar su rol como operadores de vuelos internacionales. Cinta operaba en 1957 un total de ocho aviones. El año anterior había volado 4 491 horas, recorriendo 1 356 480 kilómetros¹⁵⁶. Por su parte, ALA, en un poco más de dos años, contaba con una flota de catorce naves, registraba 3 389 822 kilómetros recorridos, 10 453 horas de vuelo, 71 839 pasajeros y 1 349 744 kilogramos de carga transportada¹⁵⁷. No obstante, los planes de expansión de ambas empresas comenzaban a chocar. Cinta planeaba abrir una ruta hacia Nueva York, obteniendo el permiso respectivo en junio de 1957, y realizando el vuelo inaugural el 1 de septiembre¹⁵⁸, al mismo tiempo que proyectaba una ruta hacia Roma¹⁵⁹. ALA también tenía interés en llegar hacia Europa a través de este destino, para lo cual ya había iniciado un plan de ad-

¹⁴⁷ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 354, 11 de abril de 1956, pp. 1-2; Resolución 365, 30 de abril de 1956, p. 1; Resolución 383, 1 de agosto de 1956, pp. 1-2.

¹⁴⁸ “Aviones adquiridos por Cinta para su servicio a Zona Norte”, en *El Mercurio*, Santiago, 19 de junio de 1956; “Comerciales”, en *Chile Aéreo*, Santiago, enero-febrero de 1956.

¹⁴⁹ Víctor Herrero, *Agustín Edwards Eastman. Una biografía desclasificada del dueño de El Mercurio*, Santiago, Debate, 2015, p. 196.

¹⁵⁰ “Cinta, con 8 aviones...”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵¹ “Cuadrimotores tendrá la Línea Aérea ‘Cinta’”, en *La Nación*, Santiago, 3 de noviembre de 1956; “Cinta-Ala celebra aniversario de su primer vuelo a USA”, en *La Nación*, Santiago, 18 de agosto de 1958.

¹⁵² Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 395, 26 de septiembre de 1956, p. 1.

¹⁵³ “Cinta, con 8 aviones...”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵⁴ “Comerciales”, en *Chile Aéreo*, Santiago, noviembre-diciembre de 1956, pp. 4-5; “Aeroconfidencias”, en *Chile Aéreo*, Santiago, marzo-abril de 1957, p. 4; “Constellation para ‘ALA’”, en *Chile Aéreo*, Santiago, mayo-junio de 1957, p. 10.

¹⁵⁵ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 493, 31 de octubre de 1957, pp. 1-2.

¹⁵⁶ “Aeroconfidencias”, en *Chile Aéreo*, Santiago, enero-febrero de 1957, p. 4.

¹⁵⁷ “ALA... 14 aviones para servir las rutas nacionales y competir en el campo internacional”, en *Chile Aéreo*, Santiago, enero-febrero de 1957, p. 12.

¹⁵⁸ “Empresa de aeronavegación ‘Cinta’ inauguró sus vuelos a Nueva York”, en *El Mercurio*, Santiago, 2 de septiembre de 1957.

¹⁵⁹ “Línea Aérea Chilena ‘CINTA’ establecerá servicios a Europa”, en *El Mercurio*, Santiago, 30 de enero de 1957.

quisición de nuevos aviones¹⁶⁰. En tanto, Cinta inició gestiones para adquirir dos DC-6 o DC-7¹⁶¹.

El promisorio futuro de los operadores privados comenzó a cambiar una vez que LAN solicitó un permiso para establecer una ruta con destino a Miami. Tal como planteó un medio especializado en aviación, una potencial autorización en favor de LAN cambiaría el escenario: “Esta autorización, una vez que se dé a la publicidad, desencadenará una violenta campaña contra LAN de parte de las empresas nacionales que sirven la ruta del Pacífico hasta América del Norte y el Caribe, que se considerarán gravemente perjudicadas en sus intereses”¹⁶².

El vicepresidente ejecutivo subrogante de LAN, Rafael Salas Stone, defendió la ruta a Miami señalando que ella dejaría utilidades que permitirían suplir la pérdida de \$845 000 000 de rutas internas no rentables, “pero que debemos servir, porque actuamos como empresa de utilidad pública dentro del país”. Agregó que, gracias a esta ruta, ya no dependerían de Panagra para transportar repuestos¹⁶³. Por su parte Cinta puso en duda frente a la CAB de los Estados Unidos “que haya suficiente tráfico de pasajeros para sostener a otra empresa de transporte aéreo sobre la ruta...”¹⁶⁴. El ente regulador estadounidense rechazó dichos argumentos, entregando el permiso a LAN, que inauguró la ruta durante agosto de 1958¹⁶⁵.

El asunto de los vuelos de LAN a Estados Unidos no fue el único punto de conflicto. Los privados fueron más allá en sus reclamos, enfocando su preocupación en el rol de la aerolínea estatal y el lugar de los privados en el mercado aéreo. Por una parte, hicieron ver su preocupación por el apoyo fiscal que recibía la compañía. En la discusión del presupuesto para 1958, señalaron al Congreso que, con ese aporte, los privados podrían transportar a la misma cantidad de pasajeros que LAN, pero sin cobrar pasajes. Al mismo tiempo, hicieron ver que, gracias a ese financiamiento, la aerolínea estatal podría comprar aviones DC-8, con mayor capacidad de asientos, pudiendo así “desplazar totalmente a CINTA o a cualquier compañía privada chilena que sirva la ruta a Nueva York, considerada como una de las más importantes desde el punto de vista comercial”¹⁶⁶.

Al mismo tiempo, los operadores privados se reunieron en la Asociación Nacional de Aeronavegación Comercial. Su vicepresidente, René Pairoa Epple, criticó las

¹⁶⁰ “Aeroconfidencias”, en *Chile Aéreo*, Santiago, enero-febrero de 1957, p. 4.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ “Vicepresidente subrogante de LAN replica: Rutas al exterior dejan utilidades”, en *La Nación*, Santiago, 24 de noviembre de 1957.

¹⁶⁴ “El 13 de febrero resuelven servicio de LAN a EE.UU.”, en *La Nación*, Santiago, 16 de enero de 1958; “Aeroconfidencias”, en *Chile Aéreo*, Santiago, enero-febrero de 1958, p. 4.

¹⁶⁵ “Aterrizó en Miami avión LAN en vuelo inaugural a EE.UU.”, en *La Nación*, Santiago, 22 de agosto de 1958.

¹⁶⁶ “Noticias breves: Guerra entre aerolíneas”, en *Chile Aéreo*, Santiago, noviembre-diciembre de 1957, p. 9.

políticas aerocomerciales chilenas. En su opinión, Chile y Argentina destacaban por desarrollar políticas erróneas. En el caso chileno,

“La competencia interna está caracterizada, en estos instantes, por una falta de lógica económica evidente, que está destruyendo los principios que informan una sana competencia igualitaria, ‘dumping’, que es ejercido por la Línea del Estado, que puede darse el lujo de acrecentar sus pérdidas anuales de explotación porque tiene una generosa subvención que le permite volar a pérdida para eliminar a la larga las empresas privadas chilenas”¹⁶⁷.

La asociación gremial creía que se requería una activa política de fomento de la aviación comercial. Algunas de las medidas propuestas por René Pairoa apuntaban a mejorar la condición de los operadores privadas. Entre ellas se contaba la autorización para importar aviones y repuestos sin hacer los depósitos exigidos hasta ese momento por CONDECOR, no entregar concesiones en aquellas rutas ya cubiertas por los permisos existentes, autorizar el cálculo de las tarifas en dólares en lugar de pesos chilenos, y establecer una “protección recíproca” entre los operadores nacionales, prohibiendo convenios con aerolíneas extranjeras, en casos que operadores chilenos sirvieran esas rutas, como era el caso de un acuerdo entre LAN y Avianca para transportar pasajeros a Estados Unidos, antes de la llegada de la aerolínea chilena a Norteamérica¹⁶⁸.

1957 fue un año complejo para Cinta. Su política de precios bajos, aunque exitosa desde un punto de vista comercial, tanto en Chile como en otros países¹⁶⁹, no permitía hacerse cargo de los créditos tomados con el Banco Sudamericano. Por ello, la empresa intentó obtener el apoyo de diversos actores, tanto en LAN como en la JAC, para explorar, sin éxito, la posibilidad de fusionar a las empresas privadas con la aerolínea estatal en una nueva compañía¹⁷⁰. Tras este revés, Cinta se transformó en una sociedad anónima, con un capital de \$400 000 000.- y con derecho a explotar los permisos de Cinta Limitada¹⁷¹. En tales circunstancias, la única opción que el operador privado tuvo a mano para enfrentar su situación de crisis fue avanzar hacia una fusión con ALA, para enfrentar de mejor forma la competencia de LAN en las rutas hacia los Estados Unidos.

La fusión entre Cinta y ALA implicaba actuar bajo una marca única, Cinta-ALA, y contar con un gerente general único, Atilio Biseo, pero las compañías continuaban operando a partir de dos personas jurídicas distintas, mientras esperaban la autorización para transformarse en una nueva empresa, Compañías Unidas de Aviación S.A.¹⁷². En tanto se resolvía esa fusión, Cinta-ALA buscó adquirir nuevos Constellation Super G

¹⁶⁷ “El transporte aéreo latinoamericano”, en *El Mercurio*, Santiago, 13 de agosto de 1958.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ “Nuevo servicio aéreo de ‘CINTA’ a Nueva York”, en *El Mercurio*, Santiago, 1 de julio de 1957.

¹⁷⁰ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 354ª, 10 de septiembre de 1957, p. 2; Herrero, *Agustín Edwards Eastman...*, *op. cit.*, p. 197.

¹⁷¹ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 366ª, 22 de octubre de 1957, p. 2; sesión 370ª, 12 de noviembre de 1957, p. 1.

¹⁷² Junta de Aeronáutica Civil, sesión 503ª, 25 de noviembre de 1958, p. 2.

para explotar la ruta a Nueva York, aunque se mostraba preocupada de que ese material llegara después de los Caravelle que LAN estaba gestionando en Francia¹⁷³. En efecto, hacia noviembre de 1958, la Cinta-ALA todavía realizaba trámites para materializar esa compra¹⁷⁴. Además, ambas compañías solicitaron la prórroga de los permisos que habían obtenido por separado, entre ellos un servicio, sin inaugurar, a Buenos Aires, asignado a Cinta¹⁷⁵.

En un inicio, la JAC apoyó las peticiones de ambas compañías. Sin embargo, las pretensiones de los operadores privados comenzaron a enfrentar dificultades una vez que la Junta solicitó un informe sobre la situación financiera y técnica de ambas empresas. La JAC se mostraba preocupada por las múltiples prórrogas y problemas en la operación de rutas y la continua enajenación de material de vuelo en el extranjero llevada adelante por estas aerolíneas¹⁷⁶. Tras dos años Cinta-ALA había transportado a 20 803 pasajeros¹⁷⁷. No obstante, su operación se vio interrumpida por las dificultades de ambas compañías. En efecto, Cinta debió proceder a la suspensión temporal de sus vuelos hacia los Estados Unidos¹⁷⁸ y vender dos Douglas DC-4 y dos motores para amortizar deudas. Por su parte, ALA enajenó un Curtiss C-46, debiendo arrendar aviones Constellation a la Compañía Cubana de Aviación para operar sus rutas al exterior¹⁷⁹.

En noviembre de 1958, Jorge Alessandri Rodríguez asumió como presidente de la República. Tan pronto como llegó a La Moneda, la situación de LAN se transformó en uno de los principales temas de discusión en la prensa y el Congreso. En primer término, Jorge Alessandri nombró vicepresidente ejecutivo de la compañía al capitán en retiro Mauricio Yáñez Illanes, quien, además, era ingeniero civil de la Universidad Católica y contaba con un Máster en Aeronáutica por la Universidad de Nueva York. Al asumir, este se reunió con el subsecretario de Transporte, Patricio Huneus, para analizar la situación de la aerolínea estatal. Del análisis inicial destacaban las pérdidas por \$ 2 000 000 000. Se estudiaron las rutas, “en especial, la recientemente inaugurada a EE. UU., acerca de cuya rentabilidad se tienen fundadas reservas” y se planteó que una flota con siete DC-6B constituían una capacidad exagerada¹⁸⁰. Ello alertó a parlamentarios de izquierda, quienes acusaron un intento velado de privatización¹⁸¹. El gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez debió emitir una declaración negando tales especulaciones, en los siguientes términos:

¹⁷³ “Aeroconfidencias”, en *Chile Aéreo*, Santiago, noviembre-diciembre de 1957, p. 4.

¹⁷⁴ “El 17 de diciembre empresa ‘Cinta-Ala’ inaugurará sus vuelos de Stgo. a Nueva York”, en *El Mercurio*, Santiago, 10 de noviembre de 1958.

¹⁷⁵ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 616, 3 de diciembre de 1958, pp. 1-2.

¹⁷⁶ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 487^a, 14 de octubre de 1958, p. 1.

¹⁷⁷ “Aeroconfidencias”, en *Chile Aéreo*, Santiago, octubre de 1958, p. 4.

¹⁷⁸ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 626, 24 de diciembre de 1958, p. 1.

¹⁷⁹ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 581, 20 de agosto de 1958, pp. 1-2.

¹⁸⁰ “LAN no será liquidada”, en *La Nación*, Santiago, 20 de noviembre de 1958.

¹⁸¹ Herrero, *Agustín Edwards Eastman...*, op. cit., p. 198.

“El Presidente de la República desmiente, en consecuencia, en la forma más categórica, las versiones que han circulado de que existiría la intención de fusionar la Línea Aérea Nacional con otros servicios particulares similares o de hacer de esa empresa un servicio en manos de particulares.”¹⁸²

Un editorial de *La Nación* complementó la visión del gobierno, desmintiendo rumores de fusión, privatización o eliminación de las rutas internacionales. Incluso, se adoptó la postura establecida por la administración anterior de LAN, respecto de que las rutas al exterior permitirían disminuir los aportes fiscales. En opinión del periódico estatal, con la declaración, Jorge Alessandri Rodríguez había dejado en claro que no se podía suprimir empresas estatales cuando la iniciativa privada “no es suficiente para mantener un servicio de utilidad pública”¹⁸³. A comienzos de 1959, Mauricio Yáñez reforzó esta postura, señalando que “nunca el interés privado tendrá prioridad sobre la Línea Aérea Nacional” y que el Ejecutivo consideraba “a la empresa indispensable servicio de utilidad pública”¹⁸⁴.

El escenario parecía despejado para LAN, no así para Cinta-ALA. En abril de 1959, la aerolínea estatal pidió aumentar sus rutas internacionales. Los privados se opusieron pues ello sería la “liquidación de empresas particulares en el país”¹⁸⁵. En efecto, en esos momentos, René Pairoa Epple y Fernando Guarello, dos de los principales socios de ambas compañías, informaron a la JAC que se encontraban en negociaciones avanzadas con capitalistas extranjeros, quienes darían créditos a ambas aerolíneas, a cambio de la adquisición de aviones nuevos de fabricación inglesa¹⁸⁶. Estas tratativas fracasaron, lo que llevó a que la JAC dejara de tramitar la solicitud de fusión de ambas compañías. Tras este revés, ALA intentó obtener una autorización excepcional para operar su servicio a La Habana, con escalas reducidas y material arrendado.

De manera temporal, y tras analizar un informe emitido por la Dirección de Aeronáutica, la Junta autorizó a ALA a operar sus servicios hasta el 1 de junio de 1959, para que así pudiera cumplir los compromisos ya adquiridos. A partir de esa fecha, los permisos no tendrían vigencia. Para la Junta, la situación de la empresa no satisfacía bajo ningún parámetro las exigencias mínimas necesarias. No se había materializado el compromiso de adquirir aviones Constellation G y el servicio a La Habana, el más importante de la aerolínea, había sido operado durante los primeros meses de 1959 de forma insatisfactoria. De un total sesenta y cuatro viajes previstos, la compañía había cancelado diez y experimentó retrasos en veintidós, lo que significaba una operación efectiva menor al 50 % de su servicio regular. De igual forma, su material de vuelo se había reducido a

¹⁸² “LAN no será...”, *op. cit.*, p. 11

¹⁸³ “La Línea Aérea Nacional”, en *La Nación*, Santiago, 24 de noviembre de 1958.

¹⁸⁴ “Declaraciones de su Vicepresidente: LAN mantendrá sus servicios”, en *La Nación*, Santiago, 21 de febrero de 1959.

¹⁸⁵ “Situación de empresas aéreas ante una solicitud de la LAN”, en *El Mercurio*, Santiago, 22 de abril de 1959.

¹⁸⁶ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 534ª, 21 de abril de 1959, pp. 2-3.

un Douglas DC-4, que no se encontraba en Chile y no podía operar por poseer medidas precautorias; otro DC-4 embargado en el país y con motor fundido; un Curtiss C-46 sometido a reparaciones mayores en Iquique, y tres bimotores Cessna T-50, que operaban en la zona norte, sin autorización de la Junta, a nombre de la antigua Air Chile¹⁸⁷.

En cuanto a Cinta, la JAC negó la solicitud de una nueva prórroga para retomar su servicio regular a Nueva York e iniciar el que iba a Buenos Aires. La decisión se basó en la precaria situación financiera de la compañía y la pérdida de todos los aviones aptos para cumplir con los servicios regulares, a tal punto que la aerolínea no poseía ninguna aeronave para operarlos. En consecuencia, todos los permisos de la empresa quedaron suspendidos a partir del 1 de junio de 1959, sin poder optar a nuevas prórrogas¹⁸⁸.

La situación era de tal nivel de gravedad que comenzó a rumorearse que Cinta-ALA sería absorbida por LAN. Esto fue desmentido, en dos ocasiones, por el Ministerio de Hacienda, por lo que la prensa comenzó a especular sobre el cierre definitivo de la unión de aerolíneas¹⁸⁹. Ello pareció más probable todavía cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores informó a la JAC sobre la inquietud expresada al cuerpo diplomático chileno en los Estados Unidos por una serie de empresas estadounidenses que buscaban hacer efectivos los créditos pendientes con ambas compañías¹⁹⁰.

Tras el fracaso de los esfuerzos por salvar a Cinta-ALA, sus propietarios intentaron diversas opciones para no salir del mercado. Por una parte, la JAC recibió solicitudes de permisos para nuevos servicios y la reanudación de otros entregados en el pasado a Lyon Air y Air Chile. Respecto a Lyon Air, la Junta rechazó tales pretensiones pues esta era una sociedad en liquidación, según establecían documentos que acreditaban que había entregado en arrendamiento su material de vuelo en favor de Ala Limitada¹⁹¹. En tanto, Air Chile desistió de la solicitud, y la JAC canceló los permisos que le había entregado con anterioridad¹⁹².

Juan Costabal y Agustín Edwards sí lograron mantenerse en el mercado aerocomercial. En noviembre de 1958, mientras Cinta iniciaba su crisis terminal, se asociaron con un tercer capitalista (Alejandro Ossa), para crear la Línea Aérea del Cobre, Ladeco¹⁹³. Esta compañía, que en un inicio se centró en el transporte de pasajeros y carga a Potrerillos, con posterioridad amplió su ámbito de acción, hasta constituirse en una de las principales compañías aéreas chilenas, hasta que fue comprada por LAN en 1996.

¹⁸⁷ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 666, 29 de abril de 1959, pp. 1-5.

¹⁸⁸ Junta de Aeronáutica Civil, Resolución 667, 29 de abril de 1959, pp. 1-3.

¹⁸⁹ "LAN no tomará a su cargo empresa aérea Cinta-Ala", en *La Nación*, Santiago, 30 de abril de 1959; "LAN no se hará cargo de Cinta-Ala", en *La Nación*, Santiago, 5 de mayo de 1959.

¹⁹⁰ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 545ª, 9 de junio de 1959, p. 5.

¹⁹¹ Junta de Aeronáutica Civil, sesión 544ª, 2 de junio de 1959, p. 3.

¹⁹² Junta de Aeronáutica Civil, sesión 551ª, 7 de julio de 1959, p. 3.

¹⁹³ Herrero, *Agustín Edwards Eastman...*, op. cit., p. 199.

CONCLUSIONES

Entre 1948 y 1953, la institucionalidad aerocomercial chilena fue reformada. Por una parte, el sector dejó de ser concebido desde una perspectiva centrada, de manera exclusiva, en consideraciones asociadas a la defensa y la soberanía nacional, para comenzar a ser organizado bajo una lógica económica y en la que debía haber espacio para la iniciativa privada. Ello se vio reflejado tanto en la creación de la JAC, dependiente del Ministerio de Defensa, y otros organismos alojados en el Ministerio de Economía, como en el fin de la exclusividad que LAN tenía reservada por ley para desarrollar actividades de cabotaje. Esta nueva orientación no era casual, sino que respondía a una tendencia global (la expansión del transporte aéreo de pasajeros tras el fin de la Segunda Guerra Mundial), y a una nueva etapa en la política chilena (el fin del consenso en torno al Estado de compromiso y la irrupción de un debate sobre los límites del Estado y el sector privado en la economía).

La aparición de operadores privados no fue un proceso rápido, sino que se desarrolló en diversas etapas. Si bien en 1945 surgieron las primeras voces en contra del monopolio estatal en el cabotaje, esta idea iba a trasmano de los esfuerzos llevados adelante durante la era radical por fortalecer a LAN¹⁹⁴. Así, la creación de la JAC, en 1948, instauró un escenario que compatibilizó la apertura de la actividad privada con una posición preponderante de la aerolínea estatal. Ello no estuvo libre de dificultades, pues LAN parecía no aceptar la existencia de un organismo capaz de regularlo. Sin embargo, ambas instituciones lograron convivir gracias a la conformación de un primer esquema a través del cual la JAC entregaba permisos para que operadores privados pudieran explotar rutas internas, pero siempre y cuando hubieran obtenido con anterioridad una autorización del Consejo de Administración de la Línea Aérea Nacional. Por su parte, la Junta obligaba a estas aerolíneas a establecer tarifas iguales o mayores a las de LAN. Ello permitió que la aerolínea estatal enfrentara un escenario favorable y que un grupo de inversores privados se interesara en ingresar a la industria. El crecimiento del uso del transporte aéreo en Chile daba espacio para que tanto la Línea Aérea Nacional como los particulares pudieran ampliar sus servicios.

En 1953, el DFL 343 modificó este escenario. La eliminación del monopolio en favor de LAN le quitó a la compañía la capacidad de determinar quién podía contar con permisos de cabotaje. Así, operadores privados podrían solicitar permisos para volar a destinos servidos por ella y competirle estableciendo tarifas más bajas. Las aerolíneas privadas, aprovechando este nuevo contexto, presionaron por una nueva política de distribución de rutas. Esto último fue resistido por el vicepresidente ejecutivo de LAN, Arturo Merino Benítez, quien, junto con presentar diversos reclamos a la JAC, por considerar la política de precios de los privados como una competencia desleal, diseñó una

¹⁹⁴ Barría, ““An absolutely Chilean...”, *op. cit.*

estrategia, seguida también por su sucesor, Adalberto Fernández, de ampliación de rutas, incorporando a la red de vuelos destinos servidos por los privados.

Las compañías privadas, por su parte, intentaron adaptarse a un escenario de apertura y de competencia con LAN a través de procesos de fusión que les permitieran sobrevivir en el mercado. Air Chile y Lyon Air se unieron en ALA. Al mismo tiempo, las aerolíneas privadas debieron volcarse hacia el extranjero. Esto permitió que, entre 1954 y 1957, tanto Cinta como ALA pudieron encontrar un espacio de crecimiento. Gracias a la inversión de sus dueños, inauguraron rutas hacia destinos que LAN no tenía en cuenta, como Panamá, La Habana y Miami. Si bien la aerolínea estatal pensaba volar hacia Estados Unidos, debido a consideraciones de orden geopolítico, sus ojos estaban puestos en California, destino para el cual no obtuvo autorización de la CAB.

Se había constituido un segundo equilibrio entre el operador público y los privados. Sin embargo, este comenzó a derrumbarse hacia 1957, cuando LAN inició las gestiones para operar una ruta hacia Miami. En un primer momento, Cinta y ALA buscaron responder a través de una fusión. Sin embargo, ella no fue suficiente, pues Cinta no era capaz de compatibilizar su estrategia de precios bajos con la deuda que tomó con la banca para ampliar su flota. Así, las aerolíneas privadas intentaron mejorar su situación influyendo en el ámbito político. Desde 1957 criticaron el nivel de financiamiento recibido por LAN. Entre finales de 1958 y 1959, es decir, durante el inicio del gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, el destino de LAN y de Cinta-ALA se convirtió en foco de debate. Primero, se rumoreó que la aerolínea estatal podría ser privatizada dada su situación financiera. Sin embargo, el mismo Presidente despejó toda sospecha de privatización, reafirmando el rol público de LAN. En la medida que la crisis de Cinta y ALA se hacía más crítica, surgió la idea de que la aerolínea estatal las absorbiera. Esto también debió ser rechazado de plano por el gobierno. Las compañías desaparecieron y parte de sus inversores lograron mantenerse en la industria a través de Ladeco.

La dinámica de la aviación comercial chilena durante la década de 1950 aporta al debate sobre la evolución de las empresas públicas chilenas, entregando una mirada más compleja que aquella que considera que durante el desarrollismo la empresa pública tuvo un rol principal y libre de cuestionamientos, y que, con posterioridad a la dictadura de Augusto Pinochet, aquellas que sobrevivieron debieron amoldarse a un escenario de convivencia con los privados. Como se muestra en este trabajo, ya desde mediados de la década de 1940 hubo voces que plantearon la necesidad de establecer límites entre el Estado y los privados distintos a los que emergieron con el Estado de compromiso y el proyecto CORFO. En ese sentido, el estudio del sector aeronáutico permite analizar una temprana competencia entre Estado y mercado, ahondando en sus complejidades y rastreando tempranas iniciativas de privatización durante la década de 1950.

Si surgieron estos intentos privatizadores fue porque la subsistencia de los privados solo era posible con el retiro del Estado del ámbito económico. El desenlace de la discusión sobre el rol de LAN durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez muestra que, si bien desde la década de 1950 existían disensos en torno al Estado de compromi-

so, ellos no eran tan profundos como para liquidar una empresa consolidada en favor de iniciativas emergentes e inestables, ni menos para dejar atrás la concepción de servicio público sobre la cual se fundaba la existencia de empresas estatales, como LAN.