

**APRUEBA PROGRAMA NACIONAL DE
FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO
INTERNACIONAL.**

RESOLUCIÓN EXENTA N°

726

SANTIAGO, 04 OCT 2018

VISTO: Lo dispuesto en el D.F.L. N° 1/19.653 del año 2001, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el D.F.L. N° 241/1960, del Ministerio de Hacienda, que fusiona y reorganiza diversos servicios relacionados con la aviación civil; en el D.L. N° 2.564/1979, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que dicta normas sobre aviación comercial; en la ley N° 18.916 que aprueba el Código Aeronáutico; en la ley N° 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; en el decreto N° 509 bis/1947, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprueba el Convenio de Aviación Civil Internacional, y en su Anexo 9 sobre Facilitación; en el decreto 232/2014, del Ministerio de Trasportes y Telecomunicaciones que N°232 aprueba Reglamento de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional; en el decreto N° 270/2014, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que crea la Comisión Nacional de Facilitación de Transporte Aéreo Internacional; en el decreto N° 173/2015, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; en los acuerdos adoptados por la Comisión Nacional de Facilitación de Transporte Aéreo Internacional en sus sesiones N° 11 de 28 de noviembre de 2016, N° 12 de 16 de noviembre de 2017 y N° 14 de 04 de junio de 2018; en la resolución N° 1.600 de la Contraloría General de la República; y en la demás normativa aplicable.

CONSIDERANDO:

1º Que, de acuerdo al artículo 1º del decreto N° 270 citado en Vistos, la Comisión Nacional de Facilitación de Transporte Aéreo Internacional tiene por objeto el estudio, proposición y coordinación de medidas destinadas a simplificar los requisitos y agilizar los trámites necesarios para el transporte aéreo internacional de personas, mercancías y correo, con miras a acelerar la navegación aérea internacional y evitar retardos innecesarios a las aeronaves, tripulaciones, pasajeros, carga, suministros y correo;

2º Que, de acuerdo al literal b) del artículo 2º del decreto citado, corresponde especialmente a la Comisión proponer el Programa Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional;

3º Que, por Resolución Exenta N° 457, de 08 de septiembre de 2014, se aprobó el Programa Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional; y

4º Que, advirtiéndose la necesidad de actualizar el contenido del Programa referido, e introducir una visión de largo plazo que entregue a los órganos de la Administración del Estado orientaciones y directrices para logro de objetivos estratégicos en materia de facilitación, la Comisión Nacional de Facilitación acordó en las sesiones citadas en Vistos, proceder a una la elaboración de una propuesta técnica elaborada por la Subcomisión Nacional de Facilitación, la aprobación de ésta y someterla a consulta pública, para su posterior toma de conocimiento de la versión final acordada técnicamente para su aprobación formal.

RESUELVO:

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébase el **Programa Nacional de Facilitación de Transporte Aéreo Internacional**, conforme a los acuerdos adoptados por la Comisión

Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional, el cual se transcribe a continuación:

PROGRAMA NACIONAL DE FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

Contenido

I. CONCEPTOS.....	2
II. CONTEXTO ACTUAL DE LA POLÍTICA NACIONAL DE FACILITACIÓN	3
III. PROGRAMA NACIONAL DE FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO.....	6
VISIÓN	6
EJES ESTRATÉGICOS	7
EJE ESTRATÉGICO 1: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FACILITACIÓN	7
1.1 FACILITACIÓN EN LA NORMATIVA NACIONAL	7
1.2 FACILITACIÓN EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.....	8
1.3 FACILITACIÓN INTERNACIONAL.....	10
EJE ESTRATÉGICO 2: FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN AEROPORTUARIA	10
2.1 NIVELES DE SERVICIO Y CAPACIDAD AEROPORTUARIA	11
2.2 CAPITAL HUMANO	13

I. CONCEPTOS

Aeropuerto. Aeródromo público que se encuentra habilitado para la salida y llegada de aeronaves en vuelos internacionales.

Convenio de Chicago. Convenio de Aviación Civil Internacional, promulgado por Decreto Supremo N°509 bis, de 1957, del Ministerio de Relaciones Exteriores

Control fronterizo. Aplicación de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas del Estado referentes a la entrada y salida de personas; tráfico de los equipajes, mercancías, y cargas por los puntos habilitados de la frontera. Efectuada por los organismos competentes.

Documento de viaje: Pasaporte, cédula, salvoconducto u otro documento de identidad análogo, válido y vigente calificado por el Ministerio de Relaciones Exteriores expedido por un Estado o una organización internacional, como, asimismo, la documentación que determinen los Acuerdos o Convenios suscritos sobre la materia por el Estado de Chile, que puedan ser utilizados por el titular para viajes internacionales

Gestión de riesgos: Aplicación sistemática de procedimientos y métodos de trabajo que proporcionan a los organismos encargados de la inspección la información necesaria para atender movimientos o envíos que representan un riesgo.

Subcomisión nacional de Facilitación. De acuerdo al artículo 8º del Decreto 270/2014 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Subcomisión Nacional de Facilitación es la instancia técnica con la que cuenta la Comisión Nacional de Facilitación para el análisis de temas específicos y la elaboración de propuesta que aquella le encomienda. Al ser convocada por la Secretaría General de la JAC, se conforma por uno o más funcionarios, o personas contratadas, de los órganos representados en la Comisión Nacional FAL, pudiendo invitar también a otros funcionarios de la Administración del Estado o a personas de reconocida experiencia en el ámbito del transporte aéreo internacional o materias afines.

Visa. Permiso otorgado por la autoridad competente, que autoriza a su portador para entrar al país y permanecer en él por el tiempo que determine.

II. CONTEXTO ACTUAL DE LA POLÍTICA NACIONAL DE FACILITACIÓN

La facilitación nace como política pública en el Convenio de Aviación Civil Internacional de 1944 —conocido como Convenio de Chicago (1944) — a partir del compromiso adoptado por los Estados miembros de implementar medidas que permitan hacer más expedito el tráfico aéreo transfronterizo. En efecto, el Convenio de Chicago (1944) dispuso en el artículo 22 que los Estados deberán adoptar “*todas las medidas posibles para facilitar y acelerar la navegación de las aeronaves entre los territorios de los Estados contratantes y para evitar todo retardo innecesario a las aeronaves, tripulaciones, pasajeros y carga, especialmente en la aplicación de las leyes sobre inmigración, sanidad, aduana y despacho*”. Si bien, el Convenio pone acento en la simplificación de formalidades fronterizas, el Anexo 9 al Convenio particulariza una serie de medidas que abarcan prácticamente todas las actividades que permiten (o componen) el transporte aéreo internacional, tales como la coordinación entre servicios de control fronterizo y explotadores de aeronaves y de aeropuertos, el intercambio de información entre las instituciones que funcionan dentro del aeropuerto y la participación en el diseño de infraestructura. Por otra parte, la facilitación se ha ido ampliando hacia medidas cooperación internacional, esto es, dos o más Estados acuerdan la adopción de medidas facilitadoras de diversa índole para simplificar y agilizar todo el trayecto del pasajero entre sus territorios, como es el caso de convenios de tránsito para el uso de documento nacional de identidad como documento de viaje. Así, la facilitación se entiende como la política pública aplicable al transporte aéreo internacional destinada a acelerar la aeronavegación civil y evitar todo retardo innecesario a las aeronaves, pasajeros, carga y correo, la cual en un sentido positivo significará el otorgamiento de facilidades mínimas para agilizar el tránsito aéreo; y en el negativo, no exigir más requisitos que los necesarios para el cumplimiento de las normas de seguridad y controles fronterizos.

El Anexo 9 sobre facilitación, además, establece principios generales que deben sustentar una política pública en la materia. En primer lugar, el Anexo 9 manda a sus Estados partes a minimizar el tiempo requerido para realizar controles fronterizos a aeronaves, personas, carga y correo. Segundo, restringir al mínimo posible todo inconveniente que resulte de la aplicación de requisitos administrativos y de control. Tercero, fomentar y promover el intercambio de información entre Estados, explotadores y aeropuertos. Cuarto, alcanzar niveles óptimos de seguridad y cumplimiento de las leyes, en el entendido de que la implementación de políticas facilitadoras en caso alguno puede mermar los niveles de seguridad requeridos. Además, dentro de los principios generales, el Anexo 9 eleva a dicha categoría dos mecanismos útiles para la facilitación, esto es, la gestión de riesgo en los procesos de control fronterizo para el levante y despacho de mercancías, y el uso de tecnologías de la información para aumentar la eficiencia y efectividad de los procedimientos.

Dado que la misión de toda política pública es redituar beneficios a la sociedad por medio del cumplimiento de los objetivos que aquella se traza, un programa nacional de facilitación del transporte aéreo (PNFTA) no está ajeno a dicha finalidad. En este sentido, los nuevos lineamientos de la Organización de Aviación civil Internacional (OACI), a través del *Doc 10042: Modelo de Programa Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo* (OACI, 1ed, 2015), previenen que un PNFTA debe estar dirigido a promover el crecimiento del sector del transporte aéreo de una forma fiable, segura y viable; para lo cual debe abordar y armonizar los intereses de todas las entidades que participan en la facilitación, como autoridades públicas, explotadores de aeronaves y de aeropuertos, y usuarios, entre otros. De esta manera, una política pública en facilitación que promueve el crecimiento del sector aeronáutico, no solo permitirá

reportar beneficios directos a este último sector, sino que también por dicho efecto generará beneficios indirectos al desarrollo económico y social del país en que se implementa. En relación a los beneficios directos de un PNFTA, resultan esperables el aumento en la calidad en el flujo de aeronaves, tripulaciones, pasajeros y cargas; mejoras en el nivel de servicio a los pasajeros, la rentabilidad y la eficiencia de los procesos y procedimientos; el crecimiento del transporte aéreo y la adaptación a dicho aumento; así como mejoras en la experiencia de viaje del pasajero.

Si bien la facilitación es una política aplicable en Chile desde finales de la década de los 50s, su mayor desarrollo normativo se ha dado muy recientemente. El Convenio de Chicago (1944) entró en vigencia en 1957¹ y desde entonces las principales normas internas fueron la que entregó la facultad legal de promoción de la facilitación a la Junta de Aeronáutica Civil² y la que creó la Comisión Nacional de Facilitación en 1980³. Recién en 2015, entra en vigencia el principal cuerpo normativo en materia de facilitación, esto es, *el reglamento de facilitación del transporte aéreo internacional*⁴, el cual incorpora por primera vez las normas del Anexo 9 al ordenamiento jurídico nacional. Asimismo, en 2015 se actualiza la Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional, mediante la entrada en vigencia de un nuevo decreto que moderniza la composición de sus miembros, tareas, instrumentos e instancias complementarias. Esta nueva normativa establece un hito en el desarrollo de la facilitación en nuestro país, por una parte, su dictación implica el cumplimiento de muchas de las tareas recogidas en el PNFTA vigente, y por la otra, dota a los organismos públicos presentes en los aeropuertos nacionales de certeza jurídica acerca de su rol en materia de facilitación y les entrega principios y herramientas concretas para una gestión facilitadora.

En esta nueva etapa se requiere un PNFTA que oriente las nuevas prioridades de Estado en materia de facilitación, partiendo por profundizar el proceso de institucionalización de la facilitación. La existencia de un marco normativo nacional en materia de facilitación define una institucionalidad, roles, medidas y herramientas de gestión, a partir del cual una serie de órganos de la Administración del Estado con competencias en facilitación deberán ejecutar transversalmente –dentro de su particular ámbito de injerencia– medidas que permitan alcanzar niveles óptimos de facilitación aeroportuaria. De esta forma, el nuevo desafío recae en incorporar la facilitación como un objetivo estratégico del quehacer de los servicios públicos competentes en la gestión aeroportuaria. Además, los servicios públicos deben contar con una normativa orgánica, sustantiva y procedural que sea coherente con los objetivos de facilitación. Por esto, se requiere contar con una política pública que dirija la acción del Estado a profundizar la institucionalidad de la facilitación y coordinar los esfuerzos de los órganos de la Administración hacia objetivos comunes.

Adicionalmente, la gestión aeroportuaria requiere contar con directrices que impulsen un modelo cooperativo y coordinado entre servicios públicos y empresas privadas, a fin de lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia. Lo anterior, atendido que la industria del transporte aéreo provee servicios cuyos resultados dependen de la participación e interacción de todos los actores aeroportuarios involucrados y que la infraestructura aeronáutica presenta una capacidad limitada que debe servir a intereses públicos y privados, donde cada entidad cuenta con procedimientos propios para el desarrollo de sus objetivos y funciones. Por esto, un modelo de gestión aeroportuaria cooperativo puede permitir optimizar el uso de la infraestructura e impulsar el desarrollo de un trabajo planificado para anticiparse a necesidades futuras. En este sentido, la OACI

¹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1957). Decreto N° 509 bis que promulga el Convenio de Aviación Civil Internacional. Diario Oficial, 6 de diciembre de 1957.

² MINISTERIO DE HACIENDA (1960). Decreto con fuerza de Ley N° 241 que fusiona y reorganiza diversos servicios relacionados con la aviación civil. Diario Oficial, 6 de abril de 1960.

³ MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES (1980). Decreto N° 165 que crea la comisión nacional de facilitación de transporte aéreo internacional [Derogado].

⁴ MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES (2014). Decreto N° 232 que aprueba el reglamento de facilitación del transporte aéreo internacional. Diario Oficial, 9 de julio de 2015.

establece la coordinación entre órganos públicos y actores privados como un mecanismo relevante para la facilitación, incluyendo en el Anexo 9 normas y métodos recomendados que lo promueven.

Por otra parte, un PNFTA debe considerar la adaptación de la gestión aeroportuaria a las nuevas realidades del mercado del transporte aéreo. Durante el año 2017 nuestro país ha experimentado un auge en el surgimiento de aerolíneas de bajo costo (o *low cost carrier*), lo que ha desembocado en un importante descenso de las tarifas base y, por ende, ha hecho más accesible este medio de transporte para un mayor porcentaje de la población. Un modelo de negocios de bajo costo necesita de facilidades aeroportuarias distintas para desarrollarse a las que requieren las líneas aéreas tradicionales (*legacy carrier*) y que se vinculan a menores costos en la provisión del servicio de transporte. Ejemplo de esto es que una aerolínea de bajo costo preferirá para el embarque de pasajeros una posición remota antes que puentes de embarque, o incluso preferirá operar en aeropuertos más alejados de centros urbanos si esto les permite ahorrar costos. Así, una política nacional de facilitación debe considerar elementos que permitan adaptar el diseño y desarrollo de la infraestructura aeroportuaria, servicios y procedimientos a los nuevos desafíos de negocios aeronáuticos.

Actualmente, la cooperación internacional es un elemento que debe considerarse en un PNFTA, ya que entrega nuevas oportunidades para la implementación de medidas facilitadoras. Una política nacional de facilitación aeroportuaria debiese promover la transferencia de conocimiento entre estados, tanto al alero de instancias específicas de trabajo multilateral en facilitación —como el grupo regional AVSEC/FAL OACI/CLAC— o mediante el desarrollo de convenios de transferencia entre países. Asimismo, en el plano internacional se pueden generar nuevas formas de cooperación entre uno o más estados, implementando mecanismos que favorecen el trayecto de punto a punto del pasajero, como el establecimiento de controles fronterizos integrados, eliminación de visa de turismo y negocios, entre otros. En consecuencia, las relaciones internacionales constituyen una instancia idónea para generar nuevas posibilidades de facilitación que deben ser asumidas y priorizadas por un PNFTA.

La limitación de capacidad en la infraestructura aeroportuaria releva la necesidad de contar con políticas que fomenten la planificación en el desarrollo de infraestructura y de la gestión de la capacidad dada. Una adecuada planificación permite adoptar medidas oportunas que eviten la saturación de la capacidad instalada y optimicen la gestión de servicios aeroportuarios, de forma tal de mantener niveles de servicios en un rango óptimo para el movimiento de aeronaves, pasajeros, carga y correo. Asimismo, la planificación en infraestructura debe considerarse desde su etapa de diseño, esto permite maximizar la inversión pública en mejoras de capacidad, ya que por el contrario modificaciones de emergencia resultan más costosas. Adicionalmente, la experiencia de los pasajeros se ve favorecida por adecuados niveles de servicio de acuerdo a las características del aeropuerto, logrando evitar demoras innecesarias. Por esto, un PNFTA debiese recoger elementos que impulsen una planificación aeroportuaria basada, entre otras, en el cálculo de capacidad (en términos operacionales, de servicio, medio ambientales y de infraestructura) y contrastarlo con estimaciones de demanda, a fin de prever saturaciones graves en la infraestructura o bien la superación de estándares de servicio definidos como deseables.

En consonancia con lo anterior, hoy en día un PNFTA debe considerar la definición de niveles de servicios deseados que determinan la capacidad y características de gestión de cada aeropuerto, con miras a fomentar el desarrollo sostenible de la industria aérea. Los niveles de servicio determinados para un aeropuerto deben ser *costo-eficiente*, es decir, que no generen costos innecesarios en relación al mercado aéreo que atiende (niveles sobredimensionados) ni servicios limitados que afecten el crecimiento de la industria aérea (niveles subóptimos). La definición de niveles de servicio costo-eficientes debe considerar la categoría de aeropuerto (hub vs.

aeropuerto terminal), modelo de industria aérea al que sirve (tradicional vs. bajo costo), estándares internacionales, entre otros. Un ejemplo de esto, es que los niveles de servicios óptimos para un aeropuerto que gestiona mayoritariamente aerolíneas de bajo costo tenderán a apuntar a la rapidez y economía de las operaciones, más que a las comodidades de las instalaciones. En consecuencia, existirá una diferenciación en los niveles de servicios óptimos en atención a cada aeropuerto individualmente considerado, a partir de la búsqueda de una estructura costo-eficiente.

Asimismo, el PNFTA debe promover la implementación de tecnologías de la información, y sus mejoras continuas, dado su potencial para maximizar la eficiencia y efectividad de los procedimientos que se realizan en los aeropuertos. En efecto, el Anexo 9 al Convenio de Chicago (OACI, 14ed, 2015) incluye, con estos mismos argumentos, a la tecnología de la información entre los principios generales desde los cuales se construye la facilitación. Adicionalmente, el Anexo 9 incluye normas y métodos recomendados que orientan sobre las tecnologías de información a implementar para el avance en materia de facilitación y la necesidad de que presenten características que permitan su interoperabilidad a nivel internacional. Así como la gestión de la capacidad y de la demanda es un elemento central en el desarrollo de la actividad aeroportuaria, el uso de tecnología de información es hoy en día una herramienta fundamental para mejorar niveles de productividad y, por ende, aumentar la capacidad de los distintos servicios aeroportuarios. En efecto, actualmente los procedimientos mediante los cuales se realizan controles de fronteras tienen un fuerte componente tecnológico. Así mismo, las tecnologías de la información que se implementen deberán ser de costo-eficientes.

Finalmente, la aplicación de medidas adecuadas para acelerar el transporte aéreo internacional requiere de agentes públicos y privados capaces de distinguir oportunidades. Toda política pública en materia de facilitación debería considerar la capacitación en esta materia, de forma tal de entregar conocimientos a quienes ejercen funciones relevantes para el desempeño de los aeropuertos, que les permitan advertir barreras, aprovechar oportunidades, identificar brechas, entre otros. La especificidad de la facilitación dentro del mundo aeronáutico hace que no sea evidente para todo gestor de procesos aeroportuarios la necesidad de cooperación y coordinación con otros. A esto se debe sumar la difusión de buenas prácticas y experiencias comparadas que pueden ser sumamente útiles en el desarrollo normal de labores de funcionarios públicos y personal privado. Entonces, un mayor conocimiento especializado en facilitación permite a futuro la aplicación correcta de medidas destinadas a agilizar la aeronavegación, pero también a crear soluciones innovadoras.

III. PROGRAMA NACIONAL DE FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO

VISIÓN

Al año 2030, Chile espera contar con un transporte aéreo internacional expedito y ser reconocido en la escena internacional como un actor líder en facilitación, sobre la base de un soporte normativo e institucional idóneo, una administración eficaz y eficiente de sus recursos aeroportuarios, y de un capital humano que identifica adecuadamente las oportunidades de mejora y ejecuta sus labores coordinadamente, manteniendo un nivel óptimo de seguridad.

EJES ESTRATÉGICOS

EJE ESTRATÉGICO 1: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FACILITACIÓN

Generar las condiciones necesarias para incorporar la facilitación como parte de los objetivos estratégicos de los servicios públicos competentes, desarrollar las funciones públicas coordinadamente y expandir las posibilidades de facilitación mediante la cooperación internacional.

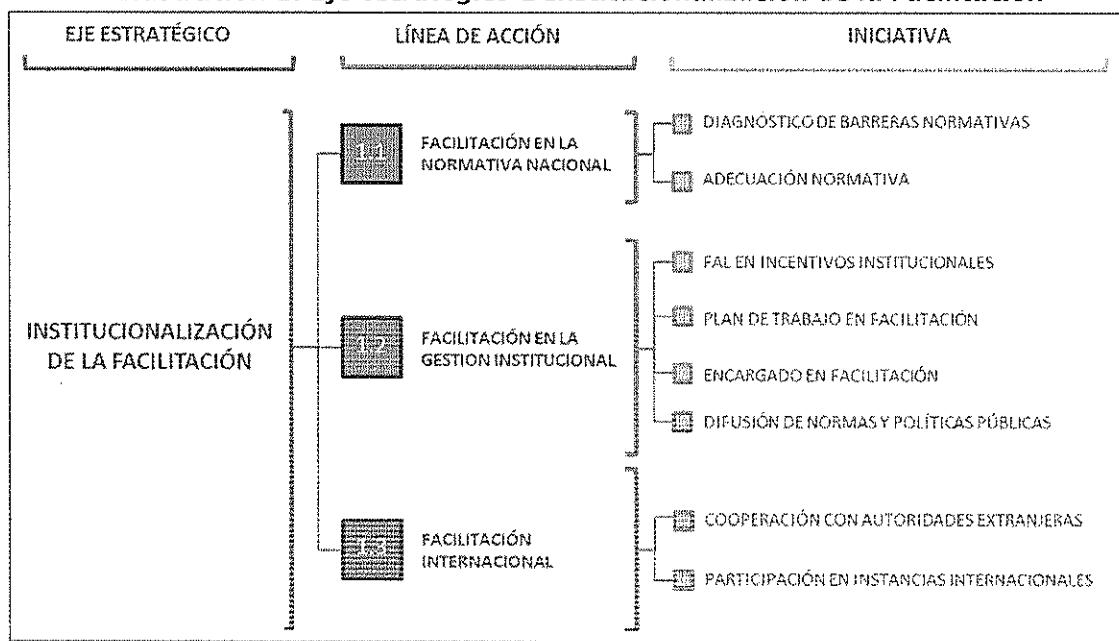
EJE ESTRATÉGICO 2: FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN AEROPORTUARIA

Crear condiciones propicias para una gestión eficiente, coordinada y oportuna de los recursos aeroportuarios.

EJE ESTRATÉGICO 1: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FACILITACIÓN

Este eje estratégico busca generar las condiciones necesarias para incorporar la facilitación como parte de los objetivos estratégicos de los servicios públicos con funciones en aeropuertos nacionales, desarrollando sus labores coordinadamente, además de expandir las posibilidades de facilitación mediante la cooperación internacional. A partir de la entrada en vigencia de la nueva institucionalidad y de la normativa reglamentaria en facilitación, se inicia una nueva etapa orientada a profundizar el proceso de institucionalización de la facilitación, mediante la revisión y adecuación de la normativa orgánica y sectorial, su incorporación como objetivo institucional e inclusión como prioridad en la cooperación internacional. En lo sustantivo se trata de dirigir coordinadamente los esfuerzos de los órganos públicos hacia el alcance de niveles óptimos de facilitación en balance con el cumplimiento de su misión institucional.

Ilustración 1: Eje estratégico 1 Institucionalización de la Facilitación



1.1 FACILITACIÓN EN LA NORMATIVA NACIONAL

Si bien la facilitación se adopta como política pública en nuestro país a finales de la década del 50, su mayor desarrollo se ha efectuado en la última década. En el año 2015 se marcan dos grandes hitos al entrar en vigencia el reglamento de facilitación del transporte aéreo internacional y la nueva la Comisión Nacional de Facilitación. A dos años de la entrada en vigor de la nueva institucionalidad y normativa en materia de facilitación, resulta imprescindible la revisión de la normativa orgánica y funcional

de los órganos de la Administración del Estado que ejercen competencias en los aeropuertos nacionales, con el objeto de detectar barreras a la facilitación y enmendarlas si fuere procedente, así como también generar incentivos que promuevan el tránsito expedito de aeronaves, pasajeros, productos y correo.

Adicionalmente, el desarrollo del mercado aeronáutico requiere de un ordenamiento jurídico que permita la innovación en modelos de negocios. En Chile, el surgimiento del modelo de bajo costo está generando un mayor acceso de la población al transporte aéreo, debido a la baja en las tarifas aéreas, pero para que dicho modelo cumpla su finalidad requiere de condiciones aeroportuarias diversas a las necesarias para las empresas aéreas tradicionales. De esta forma, es relevante revisar la normativa orgánica y funcional a fin de verificar que permita/incentive la innovación en los modelos de negocios que generen mayores beneficios a los consumidores y a la industria aérea, promoviendo un mercado más competitivo y un tráfico más expedito, corrigiendo las barreras existentes de ser procedente mediante procesos participativos.

OBJETIVO ESPECÍFICO: Contar con un entorno jurídico que provee las condiciones necesarias para el desarrollo de una política pública en facilitación del transporte aéreo.

INICIATIVAS:

- Diagnóstico de barreras normativas. Proceso participativo destinado a efectuar un levantamiento de normas jurídicas que podrían estar generando barreras para la aplicación de medidas tendientes a simplificar trámites y agilizar la aeronavegación, con especial foco en el transporte de pasajeros y carga. La revisión normativa deberá efectuarse en tres ámbitos: *orgánico*, para evaluar si los órganos públicos cuentan con las adecuadas competencias para establecer entre sus objetivos estratégicos la facilitación y ejercer sus facultades conforme a ello; *sustantivo*, para revisar si existe un adecuado balance entre la facilitación y los derechos y obligaciones definidos por las normativas de control fronterizo y de seguridad; y *procedimental*, para analizar si los procedimientos reglados se ajustan a criterios de facilitación.
- Adecuación normativa. De acuerdo a los resultados del diagnóstico de barreras normativas, corresponderá en su caso dar lugar a un proceso de modificación de normas legales o administrativas, el cual deberá contemplar mecanismos de participación ciudadana.

1.2 FACILITACIÓN EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

Un avance sustantivo en materia de facilitación aeroportuaria requiere alinear los incentivos de los órganos de la Administración hacia la coordinación interinstitucional y la aplicación permanente de medidas facilitadoras en el ejercicio de sus funciones legales de control o servicio. Si bien, la nueva institucionalidad y normativa en materia de facilitación constituyó un importante hito en el desarrollo de esta política pública, lo cierto es que una implementación efectiva de aquella necesita que los organismos públicos identifiquen a la facilitación como un objetivo en el desarrollo de sus competencias, de forma de balancear adecuadamente los objetivos de seguridad y control con la agilización del transporte aéreo. Con este fin, se busca incorporar a la facilitación dentro de los objetivos estratégicos (misión) de los órganos de la Administración que ejercen funciones en los aeropuertos nacionales, utilizando mecanismos que permitan balancear los objetivos de control y seguridad con la agilización de la aeronavegación al interior de cada servicio público, así como coordinar a los distintos servicios en torno a un objetivo común, que en este caso es la facilitación.

Esta línea de acción considera los incentivos institucionales como un mecanismo relevante para transformar a la facilitación en una prioridad institucional. La idea fundamental es que los órganos de la Administración ejerzan sus competencias legales en los aeropuertos teniendo a la vista los niveles de servicio deseados, y se identifiquen como parte del logro de dicho objetivo, sin afectar el cumplimiento de los niveles óptimos de seguridad aérea, pública y fronteriza. Así se busca que cada organismo limite, al mínimo posible, todo inconveniente causado por la aplicación de los requisitos administrativos y de control. En este contexto se aspira, por ejemplo, a incorporar objetivos/actividades/indicadores en materia de facilitación a los convenios de desempeño o programas de gestión, de forma de alinear los incentivos monetarios con el cumplimiento de la política facilitadora del transporte aéreo.

Con igual finalidad y basado en lo anterior, esta línea de acción plantea como iniciativas la designación de un encargado en facilitación que elabore e implemente un plan de trabajo intrainstitucional que sea consistente con el PNFTA. Se espera que cada órgano de la Administración cuente con un plan de trabajo que materialice a nivel institucional las orientaciones y directrices definidas en el programa nacional de facilitación, y contemple mecanismos de coordinación interinstitucional. Este plan de trabajo será ejecutado por un encargado en facilitación, quien además será la contraparte de la Secretaría General de la JAC, en tanto instancia coordinadora y soporte de la ejecución de acuerdos de la Comisión Nacional de Facilitación.

Finalmente, el fortalecimiento de la facilitación en la gestión institucional asume la necesidad permanente de corregir asimetrías de información en la materia. Para esto, se contempla como iniciativa la difusión de normas y políticas públicas de forma periódica y actualizada, mediante información disponible en las páginas Web institucionales, boletines u otras formas de fácil acceso.

OBJETIVO ESPECÍFICO: Incorporar a la facilitación dentro de los objetivos estratégicos (misión) de los servicios públicos competentes, instaurando herramientas que promuevan el desarrollo de una función pública coordinada.

INICIATIVAS:

- **Facilitación en incentivos institucionales.** La incorporación de la facilitación como parte de los objetivos estratégicos de los órganos de la administración, cuyas competencias repercuten en la facilitación aeroportuaria, debe traducirse en la definición de metas e indicadores asociados a mecanismos de incentivo en la gestión institucional, tales como programa de mejoramiento de la gestión, convenio de desempeño colectivo, convenio de desempeño de alta dirección pública.
- **Plan de trabajo en facilitación.** La incorporación de la facilitación como parte de los objetivos estratégicos institucionales requiere de un plan de trabajo en facilitación que asegure el cumplimiento de los objetivos específicos que se tracen, en consonancia con el PNFTA, y en balance con el cumplimiento de la misión institucional.
- **Encargado en facilitación.** Busca que cada órgano de la Administración, cuyas competencias legales afecten la facilitación aeroportuaria, cuente con un funcionario encargado de coordinar al interior de la institución, y su relación con otros servicios, el desarrollo, implementación y cumplimiento de medidas de facilitación, velando por un adecuado balance entre las funciones de control/seguridad y el logro de los objetivos de facilitación definidos.
- **Difusión de normas y políticas públicas.** Ampliar el conocimiento actualizado en facilitación contribuye al fortalecimiento de su desarrollo institucional, sea mediante información disponible en las páginas Web institucionales, boletines u otras formas de fácil acceso.

1.3 FACILITACIÓN INTERNACIONAL

La facilitación como política pública no se encuentra restringida en su diseño y aplicación a las fronteras de los países. Las más importantes decisiones en el desarrollo de la facilitación provienen de definiciones internacionales, particularmente desde la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). La facilitación nace en el Convenio de Aviación Civil Internacional (1944), quedando su desarrollo normativo y recomendaciones entregados al Anexo 9 sobre facilitación de dicho convenio. En este contexto, un programa nacional de facilitación debe considerar la participación permanente del Estado en las discusiones internacionales que después darán lugar a la adecuación de su normativa interna, como es el caso de las instancias internas de OACI de definir enmiendas al Anexo 9. Asimismo, existen otras instancias de discusión y cooperación internacional para el estudio de medidas de facilitación y buenas prácticas que resultan de gran utilidad para el avance en materia de facilitación, tales como la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), e incluso otras instancias que no perteneciendo al área de la aviación civil, consideran relevante a la facilitación en la búsqueda de una mayor integración económica y social entre países, como APEC y Alianza del Pacífico, entre otras. Chile requiere de una mayor presencia internacional a fin de dar cuenta de la realidad y necesidades del país para ser consideradas en la toma de decisiones y lograr una mayor participación en la cooperación entre estados.

Adicionalmente, la cooperación internacional requiere el fortalecimiento de vínculos con autoridades de otros países en materia de facilitación. Actualmente, la facilitación ha extendido su aplicación hacia mecanismos bilaterales o multilaterales que permiten agilizar el tránsito aéreo de punto a punto, como ha sucedido con el establecimiento de controles integrados de frontera en algunos países del orbe. A fin de generar nuevas oportunidades de cooperación en materia de facilitación parece imprescindible generar vínculos o bien fortalecer las relaciones con otros Estados. Esto es particularmente relevante en la región de Latinoamérica dado la mayor cantidad de rutas aéreas entre pares de ciudades, ya que generar nuevas formas de facilitación podría favorecer a un número importante de pasajeros y operaciones de comercio exterior.

OBJETIVO ESPECÍFICO: Generar presencia a nivel internacional en materia de facilitación orientado a la cooperación entre Estados para la futura implementación de medidas FAL interregionales.

INICIATIVAS:

- Cooperación con autoridades extrajeras. Esta iniciativa busca generar vínculos con autoridades extranjeras con competencias en facilitación aeroportuaria, particularmente en la región latinoamericana, con miras a compartir buenas prácticas y generar acuerdos que permitan implementar medidas de facilitación interregional que favorezcan y agilicen el trayecto del pasajero y la carga.
- Participación en instancias internacionales. Busca sentar presencia en la discusión internacional en materia de facilitación, mediante la participación y aporte de contenidos en instancias internacionales propias de la aviación civil, tales como OACI y CLAC, así como también en foros internacionales en que la facilitación aparece como herramienta de integración y desarrollo económico de los Estados, como APEC y Alianza del Pacífico.

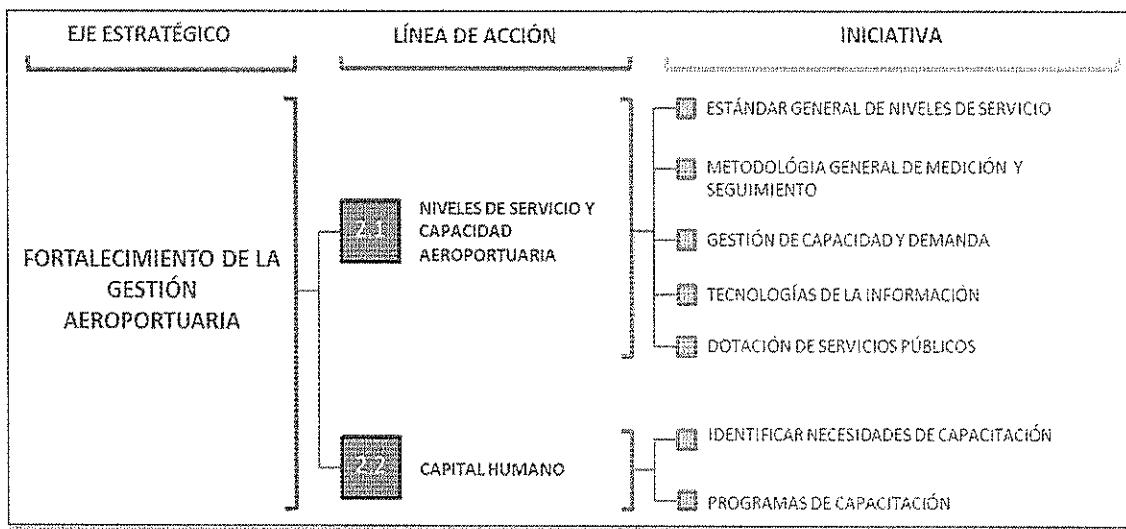
EJE ESTRATÉGICO 2: FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN AEROPORTUARIA

Este eje estratégico busca crear condiciones propicias para una gestión eficiente y oportuna de los recursos aeroportuarios. Se focaliza en incorporar a la gestión aeroportuaria la definición de indicadores y metodologías de medición que permitan una evaluación continua de la asignación de recursos disponibles y su desempeño, de

manera de contar con insumos que permitan una adecuada planificación aeroportuaria para el desarrollo de la infraestructura y de los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos que soporta, incluyendo una adecuada provisión de funcionarios públicos para hacer frente a la creciente demanda aeronáutica.

Por otra parte, la incorporación de la facilitación a la gestión aeronáutica depende del conocimiento que en la materia detenten los agentes públicos y privados de la operación aeroportuaria. En efecto, el conocimiento permite detectar barreras en facilitación, prevenir o corregir aquellas y evaluar una gestión dada con miras al logro de mejores niveles de servicio. Por esto, este eje estratégico busca también profundizar la comprensión en facilitación a fin de que sea un elemento de análisis en el desarrollo de las labores habituales de los actores que influyen o participan de la gestión aeroportuaria.

Ilustración 2: Eje estratégico 2 Fortalecimiento de la gestión aeroportuaria



2.1 NIVELES DE SERVICIO Y CAPACIDAD AEROPORTUARIA

Los indicadores de niveles de servicio sirven para entender y evaluar el desempeño de procesos aeroportuarios y de las actividades que los componen. Una óptima aplicación de medidas facilitadoras está subordinada a la definición de un nivel (estándar) de servicio deseado, en cuanto dicho estándar servirá para determinar la necesidad de adoptar medidas preventivas y correctivas. Los niveles de servicio pueden medir múltiples aspectos de la gestión aeroportuaria, por ejemplo, en infraestructura puede determinarse un nivel deseado para la relación espacio/persona; o en desempeño de procedimientos pueden definirse los tiempos óptimos de despacho de mercadería o tiempos máximos de permanencia en fila. Asimismo, los niveles de servicio deben ajustarse al mercado aéreo al que sirve el aeropuerto, ya que por ejemplo las necesidades de servicio varían en un modelo de bajo costo respecto a un servicio aéreo tradicional. Por esto, esta línea de acción establece iniciativas destinadas a que los aeropuertos nacionales cuenten con indicadores de servicio, a partir de los cuales se definan coordinadamente estándares deseados que servirán para evaluar las medidas para el logro de dicho objetivo y el monitoreo de niveles de servicio.

Establecidos los niveles de servicios deseables para un aeropuerto, se requiere contar una metodología homogénea de medición que permita contar con resultados comparables. La medición de los niveles de servicio evalúa la gestión operativa del aeropuerto, por eso debe establecerse una metodología general de medición que pueda ser aplicada a todos los aeropuertos de manera que no sólo permita observar el desempeño de cada aeropuerto, sino también compararlo en relación a otros, nacionales y extranjeros. El uso de una metodología de medición equivalente y ajustada a estándares internacionales, no solo permite la evaluación de cada

aeropuerto, sino también obtener resultados que permitan detectar problemas comunes, incluso a nivel internacional, y adoptar medidas generales para propender a un funcionamiento eficiente y eficaz.

La capacidad del aeropuerto está determinada por una serie de factores que definen la capacidad máxima para procesar pasajeros y carga, para soportar operaciones aéreas o pesos de las aeronaves, entre otros. Los factores restrictivos de la capacidad están dados por los límites operativos impuestos por la infraestructura, por aspectos medioambientales e incluso por los estándares de servicio definidos, entre otros. Así, al comparar la capacidad aeroportuaria con la demanda prevista (de pasajeros, carga, operaciones aéreas) se logra estimar en qué momento el aeropuerto, y en qué parte específica de éste, se verá superada su capacidad. La determinación del momento y zona de saturación permite planificar la implementación de mejoras oportunas para salvar dichas restricciones o, simplemente, definir momento idóneo para efectuar ampliaciones a la infraestructura. De esta forma, incorporar la gestión de capacidad y demanda potencia la planificación aeronáutica, promoviendo la gestión oportuna de recursos e infraestructura aeroportuaria.

Por su parte, es innegable la importancia de las tecnologías de la información para la generación de eficiencia y eficacia en toda clase de procesos. Es posible optimizar la infraestructura existente y automatizar diferentes procedimientos de control que terminen por apoyar a quienes se encargan actualmente de ellos. Por esto, se considera imprescindible avanzar en una mejora continua de tecnologías de la información, en tanto permiten ampliar la capacidad de los servicios aeroportuarios. Así, se requiere de una inversión pública y privada en evaluación, factibilidad e implementación de tecnologías de información que se ajuste al estado del arte en innovación tecnológica, acorde a estándares internacionales, que tienda a la interoperabilidad de los sistemas nacionales (públicos y privados) e internacionales y resulte costo-eficiente. La utilización de tecnologías de la información como lo son las de lectura biométrica; información anticipada del pasajero (API); directorio de claves públicas (PKD); y controles fronterizos automatizados o semi-automatizados, por su efecto en la agilización de los trámites y procedimientos que se realizan en el aeropuerto, permiten disminuir los tiempos de viaje, simultáneamente fortaleciéndose la seguridad.

Parte del análisis de capacidad y niveles de servicio dice relación con la dotación de servicios públicos. En efecto, una óptima dotación resulta indispensable para contribuir a mejores niveles de servicio. En este sentido, esta línea de acción prioriza la necesidad de contar con un procedimiento que permita al conjunto de servicios públicos evaluar las necesidades de dotación en relación a los niveles de servicio deseados y gestión de capacidad, así como gestionar el manejo de dotación, considerando temporadas y horarios de congestión.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Contar con indicadores de gestión aeronáutica que permitan evaluar el desempeño y distribución de recursos, en relación a la infraestructura disponible.
- Contar con herramientas que contribuyan a la provisión oportuna de recursos tecnológicos y humanos necesarios.

INICIATIVAS:

- Estándar general de niveles de servicio. Definición de una escala de niveles de servicio, acorde con los estándares internacionales, que permitirá definir para los aeropuertos nacionales sus niveles esperados de servicio. La determinación de este estándar deberá ser fruto de un trabajo interinstitucional y participativo, considerando las distintas capacidades y características aeroportuarias, así como el

mercado aeronáutico al que sirven, por ejemplo, tradicional/bajo costo, entre otros.

- Metodología general de medición y seguimiento. Junto a definición de un estándar general de niveles de servicio, se requiere la determinación de una metodología general de medición del cumplimiento de indicadores y de seguimiento, a fin de generar resultados comparables en la gestión de los aeropuertos.
- Gestión de capacidad y demanda. Identificar y crear las condiciones necesarias para el análisis coordinado y regular de capacidad y demanda, y la implementación de las medidas preventivas o correctivas de saturación que se desprendan de este análisis.
- Tecnologías de la información. Reforzar la infraestructura disponible con la implementación de tecnología de punta. Promover la implementación y mejoras continuas en el uso de tecnologías de la información como herramienta para facilitar procedimientos de control fronterizo y generar una mayor coordinación aeroportuaria. Se fomentará que las medidas que involucren el uso de tecnología de la información sean costo-eficientes, se ajusten a los estándares internacionales y se promueva la interoperabilidad de los sistemas, tanto a nivel nacional (público y privado) como internacional. Ejemplo de ello lo configuran tecnologías como sistemas de información anticipada del pasajero (API); sistemas de lectura biométrica; directorio de claves públicas (PKD); y, sistemas de control fronterizo automatizados o semi-automatizados.
- Dotación de servicios públicos. Se busca contar con un procedimiento que promueva la provisión de funcionarios públicos de acuerdo a las exigencias de gestión aeroportuaria, asegurando la presencia oportuna de recursos humanos para la gestión aeroportuaria.

2.2 CAPITAL HUMANO

El conocimiento es parte fundamental del desarrollo e implementación de toda política pública y la facilitación no se encuentra ajena a dicha necesidad. El reciente desarrollo normativo de la facilitación obliga a transitar a una etapa en que la facilitación sea un área visible en las labores habituales del personal público y privado que se desempeña en los aeropuertos nacionales. Para lograr dicha visibilidad y fortalecer la institucionalización de la facilitación se requiere capacitar adecuada y regularmente a las personas involucradas de forma que puedan identificar barreras a la facilitación, busquen un adecuado balance entre la ejecución de tareas de seguridad y provisión de servicios, y la agilización de transporte aéreo, identificando medidas preventivas y correctivas para mantener los niveles de servicio deseados, con el pertinente seguimiento y revisión de procesos. Así, el conocimiento especializado permitirá no solo la aplicación correcta de medidas facilitadoras, sino también crear soluciones innovadoras. En consecuencia, la inversión en capacitación tiene un retorno importante en eficiencia, eficacia y promueve la productividad del sector aeronáutico.

Considerando lo anterior, se busca promover la capacitación en facilitación de manera transversal. Esto significa que tanto el sector público como privado asuman los nuevos desafíos en materia de facilitación y fomenten el desarrollo de conocimiento, particularmente en el sector público de forma que sea consistente con los objetivos estratégicos que asuman en términos de facilitación aeroportuaria. Con este fin, esta línea de acción se orienta a efectuar, en una primera etapa, un diagnóstico de necesidades de capacitación, para luego definir programas de capacitaciones coordinados por la Secretaría General de la JAC y como resultado de un proceso interinstitucional. En ambas etapas, se tendrá especial consideración en el diagnóstico y capacitación en facilitación de la carga aérea, la cual presenta un menor desarrollo en esta área.

OBJETIVO ESPECÍFICO: Visibilizar la facilitación e incorporarla como parte habitual de los actores que inciden o participan en la gestión aeroportuaria.

INICIATIVAS:

- Identificar necesidades de capacitación. Contar con un diagnóstico sobre brechas de conocimiento en facilitación en servicios públicos y privados, con especial énfasis en carga aérea.
- Programas de capacitación. Elaboración de programas de capacitación en atención al resultado del diagnóstico previo, coordinado por la Secretaría General de la JAC. Especial foco recaerá en temáticas relacionadas con la carga aérea, tales como logística y formación de comunidades de usuarios.

ARTÍCULO SEGUNDO: Déjase sin efecto la Resolución Exenta N° 457, de 08 de septiembre de 2014, de la Secretaría General de la Junta de Aeronáutica Civil.

ANÓTESE Y COMUNÍQUESE




DDS/PBC/DSC/CCT