

**INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION  
AIRPORT PRIVATIZATION SEMINAR FOR THE NAM/CAR/SAM REGIONS  
(GUATEMALA CITY, 13-16 DECEMBER 1999)**

**PRIVATIZACION DE AEROPUERTOS - EL EFECTO ECONOMICO  
SOBRE LAS LINEAS AEREAS – POSICION DE IATA Y AITAL**

**por**

**Jaime Escobar-Corradine  
Gerente de Cargos a los Usuarios  
International Air Transport Association  
Miami**

Señoras y Señores:

En primer lugar quiero agradecer la invitación que me ha cursado el Director Regional de OACI el Sr. Raymond Ybarra, para participar en este Seminario para tratar un tema de sumo interés desde el punto de vista de las líneas aéreas. Es un verdadero placer para mi, en mi calidad de Gerente de Cargos a los Usuarios de IATA para América Latina con sede en la ciudad de Miami, dirigirme a Ustedes para analizar el efecto económico sobre las líneas aéreas de la privatización de los aeropuertos en la región.

Permítanme iniciar con unas claras estadísticas. El año pasado y de acuerdo a nuestros estimativos, las líneas aéreas miembros de IATA y sus pasajeros pagaron en sus servicios regulares internacionales 13.700 millones de dólares de los cuales el 54 por ciento (7.400 millones) corresponden a derechos de aterrizaje en aeropuertos y cargos relacionados y el resto (6.300 millones) a los servicios de protección al vuelo en ruta, lo que supone el 10% de los costos operativos de las aerolíneas. Esto demuestra el impacto en la región que, como lo es América Latina, es la de mayor índice de crecimiento de tráfico en el mundo. El sector del transporte aéreo es el único dentro de la industria del transporte que paga el total, si no más, de la infraestructura que utiliza. Sin embargo, pese a ello, los servicios que recibe son bastante deficientes lo cual se puede comprobar fácilmente en nuestra región.

Los cargos a los usuarios, que son un costo que no está bajo el control directo de las líneas aéreas, ha generado una gran preocupación entre los miembros de IATA. Como consecuencia de la aprobación de la Resolución sobre Cargos a los Usuarios en la Junta General Anual de la IATA en 1996, se lanzó a nivel mundial una campaña para incrementar en la conciencia de todas las partes involucradas en el industria del transporte aéreo y para que las autoridades aeroportuarias y aeronáuticas hagan un esfuerzo para controlar sus costos, mejorar su productividad y ofrecer un servicio acorde al valor que le están cobrando a sus clientes, que son efectivamente las líneas aéreas.

Hay una tendencia creciente, apoyada por las líneas aéreas, a la comercialización (y en muchos casos a la privatización) de aeropuertos en todo el mundo, de tal forma que las

infraestructuras utilizadas por las aerolíneas y sus pasajeros no sean administradas por entidades gubernamentales. Hoy en día, del orden de 55 Estados tienen sus aeropuertos total o parcialmente privatizados u operan sobre una base autónoma y comercial y se espera en los años venideros, que muchos mas aeropuertos se privaticen o comercialicen, atina.

En cuanto a los servicios de navegación aérea, no existen entidades privadas en el estricto sentido de la palabra. Actualmente hay 55 proveedores de estos servicios operando sobre una base comercial, lo que también se extenderá en un futuro. La privatización se está considerando para el proveedor de ATC NATS, del Reino Unido. En América Latina, existe la misma tendencia de la posibilidad de comercializar los servicios de control del tráfico aéreo. En lo que se refiere a la navegación aérea, muchos Estados opinan que el espacio aéreo y su manejo son asuntos de soberanía nacional, por lo que una posible privatización no les parece deseable.

La IATA apoya esta tendencia a la comercialización de aeropuertos y de los servicios de navegación aérea, siempre y cuando estos procesos se implementen de forma correcta. Y qué se entiende por forma correcta: nuestra experiencia es que, con pocas excepciones, donde los aeropuertos han sido comercializados/privatizados, las tasas y tarifas han aumentado. En algunos casos esos incrementos han sido dramáticos, como lo veremos más adelante. Hay muchas razones por las cuales las tasas y tarifas han sido aumentadas. Entre ellas se puede mencionar la falta de una regulación económica adecuada, la no aplicación de los principios de la OACI en la fijación de tasas y tarifas y la desmesurada rentabilidad a la que apuntan los inversionistas.

Con la ayuda de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, los Estados estudian las posibles alternativas para privatizar sus aeropuertos, en un intento de conseguir las necesarias inversiones para poder asumir el permanente incremento en tráfico tanto de pasajeros como de carga. Los Gobiernos no cuentan con los recursos necesarios con los que mejorar o construir nuevos aeropuertos y tampoco tienen presupuesto para comprar nuevos equipos de navegación aérea. Las prioridades de nuestros gobiernos son otras, y la situación de recesión económica en nuestra región n más los planes de inversión en infraestructura aeroportuaria.

Es motivo de interés de las líneas aéreas miembros de IATA participar en los procesos de privatización, debido a la importancia de los cambios financieros que se esperan cuando ocurren estos procesos. Como asociación mundial de líneas aéreas, la IATA mantiene una vigilancia muy cercana, en cooperación con las asociaciones locales de representantes de líneas aéreas y asociaciones regionales, como es el caso de AITAL, en s en los cuales los gobiernos han mostrado deseos de privatizar o comercializar sus aeropuertos. Se espera con esto que durante la evolución del proceso, todos los sectores involucrados en el transporte aéreo estén presentes y que se cumplan los principios de la OACI sobre cargos a los usuarios, en particular la relación costos/cargos, la transparencia en la presentación de información de gastos e ingresos, y que los cargos no sean discriminatorios. En la mayoría de los países de América Latina no se cumplen ninguno de estos principios de la OACI.

Al contrario de lo que ocurre en otras industrias que han sido privatizadas y operan en un entorno competitivo, los aeropuertos y las agencias de control aéreo no están obligados a mejorar su eficiencia y productividad y a reducir sus costos unitarios, lo que iría en beneficio de precios mas bajos para las líneas aéreas y los pasajeros. Hay que recordar que los aeropuertos y los servicios de control aéreo son

surge la importancia que debe tener un organismo regulador independiente de la autoridad aeronáutica o aeroportuaria que defina y controle de manera efectiva esos niveles de eficiencia, productividad y calidad de servicio que se esperan de las entidades privadas que van a administrar los aeropuertos en beneficio de los usuarios.

En muchos países no se han conocido a tiempo los pliegos de condiciones de las licitaciones y el marco financiero en el cual se va a operar ni los costos relacionados. Es también un hecho que en ciertos países los entes gubernamentales que manejan los procesos de licitación lo han hecho sin contar con la competencia de las mismas

Además, la falta de continuidad en sus cargos de los funcionarios públicos en las entidades del Gobierno y en especial en las autoridades aeronáuticas hace aún más difícil el proceso de consulta y flujo de información entre las autoridades y las líneas aéreas.

Los consultores contratados por los Gobiernos que hacen estudios de factibilidad de proyectos financieros deben comprender la naturaleza de la industria del transporte aéreo y del entorno económico en el que se desenvuelven las líneas aéreas en cada país. Es por ello que es de suma importancia que las líneas aéreas locales y sus asociaciones participen desde un principio en reuniones de consulta con las autoridades responsables de la privatización o comercialización de aeropuertos y de los servicios de navegación aérea. Los consultores han de ser muy cuidadosos en estructurar los diferentes paquetes, de tal forma que los niveles de tasas y tarifas sean fieles a los costos y que, en el caso de los aeropuertos, los ingresos no aeronáuticos se desarrollen de tal forma que pueda alcanzarse una fórmula compensada. La tasa de retorno de la inversión debe ser parecida a la de industrias que operan en un entorno similar, monopólico, de tal forma que la rentabilidad sea razonable. Tenemos casos comprobados en los que las necesidades de rentabilidad resultan demasiado altas, con el consecuente incremento de tasas y tarifas para equilibrar la ecuación. Este caso es más notable cuando la financiación del proyecto es aprobada mediante la emisión de bonos a largo plazo para los que la rentabilidad ha sido la razón, para personas y empresas privadas, para invertir en primer lugar.

Antes de seguir adelante, vale la pena aclarar que el término "aeroportuaria" utilizado en América Latina no es correcto en su estricto significado, ya que la mayor parte de esas entidades no acabarán siendo empresas privadas. Los aeropuertos están siendo "privatizados" mediante alquileres a 20 o 30 años, o contratos de concesión a consorcios que son responsables de la operación y administración de esas instalaciones, así como de invertir en el desarrollo de su infraestructura. Los contratos de concesión normalmente proporcionan las mejoras en los aeropuertos que revierten al Estado al final del período de concesión, aunque una prórroga en el mismo también sea posible.

La IATA cree firmemente en que la clave del éxito en las operaciones está en las relaciones entre las autoridades aeronáuticas, los concesionarios y las líneas aéreas:

- Mediante un proceso de consultas adecuado para conocer en detalle los planes de desarrollo aeroportuarios o de navegación aérea, las inversiones, el presupuesto, las finanzas, los costos y la correspondiente fijación de las tasas y tarifas bajo el entendimiento de una total transparencia, siguiendo los principios de la OACI en materia de derechos a los usuarios.
- Los aeropuertos y servicios de control aéreo deben estar sujetos a un proceso de regulación económica, idealmente a través de un ente regulador independiente. La regulación económica juega un rol muy importante en la eficiencia del aeropuerto y como manera de contrarrestar un abuso potencial en la fijación de tasas y tarifas.

AITAL, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo Latinoamericano, por su parte presenta los siguientes puntos de vista:

- AITAL no se opone a la privatización de los aeropuertos, pero teme que ello conduzca a aumentos importantes en las tasas y derechos aeroportuarios, lo que puede incrementar notablemente los costos de operación de las aerolíneas. Debe tenerse en cuenta a este propósito que los aeropuertos son de hecho y casi siempre un auténtico monopolio lo que lleva a la imposición de criterios unilaterales (abuso de la posición dominante). Por ello es indispensable que los usuarios (líneas aéreas y pasajeros) tengan acceso a los mecanismos de control que se creen y sean oídos en los procesos previos a la licitación.
- Es normal que una administración privada de los aeropuertos, que obviamente tiene ánimo de lucro, tienda a aumentar sus ingresos mediante el aumento de tasas y derechos, para recuperar rápidamente la inversión hecha. Esto requiere por lo tanto de la existencia de reglamentos oficiales, cláusulas contractuales muy precisas y una estrecha y efectiva labor de control de parte de las autoridades aeroportuarias.
- Los derechos de aterrizaje y en general los cargos aeroportuarios son una parte muy importante de los costos operativos de las líneas aéreas. El criterio tradicional de que a mayores costos corresponden mayores tarifas, ya no es aplicable dadas las condiciones de la mayoría de los mercados. Las tarifas dependen de la situación competitiva de los respectivos mercados y ya no tienen necesariamente una relación directa con los costos de operación. Por lo tanto cargos aeroportuarios excesivos implican aumentos de los costos de las empresas, que no pueden compensarse con ingresos por tarifas. Ello puede poner en peligro la situación económica y financiera
- En América Latina, los derechos aeroportuarios son en términos generales más altos que los de los aeropuertos de los Estados Unidos de Norteamérica mas utilizados por las líneas aéreas latinoamericanas. Esto implica que los aumentos en los costos

aeroportuarios en la región afecten en mucho mayor grado a las líneas aéreas latinoamericanas, ya que sus bases principales de operación se encuentran en los aeropuertos de su propio país. Cargos excesivos afectan negativamente la competitividad de las líneas aéreas latinoamericanas.

- La privatización de aeropuertos no debería convertirse en una nueva fuente de recursos fiscales para los Estados. Si bien actualmente algunos Estados pueden destinar fondos importantes a la construcción, administración y desarrollo de los aeropuertos, no puede pasarse al criterio contrario, esto es, que a través de la privatización el Estado reciba fondos que pueda dedicar a fines generales, pues entonces se habría creado un nuevo impuesto a cargo de las líneas aéreas. Cuando los costos de la construcción de un aeropuerto ya hayan sido amortizados, su traslado al sector privado no debería convertirse en un motivo de lucro para el Estado, especialmente si un aeropuerto ya ha sido pagado a través de las tarifas que los usuarios han venido pagando a través de los años anteriores a la privatización. No debe olvidarse que las “privatizaciones” son temporales, pues al final el Estado recibirá aeropuertos con sus mejoras.
- Hay que evitar subsidios cruzados, o sea que los buenos resultados de la gestión de los aeropuertos principales se destinen a subsidiar los aeropuertos deficitarios, pues dentro de un criterio puramente de empresa privada el usuario debe pagar por el servicio recibido y no debe subsidiar a terceros. Los aeropuertos existentes en muchas regiones periféricas deprimidas o con poco tráfico pueden justificarse por razones de estrategia económica o conveniencia general y por tanto el Estado debería correr con sus respectivos costos, pero no es lógico obligar a los aeropuertos rentables a que subsidien a los que no lo son, pues ello sería un nuevo factor de aumento de costos para los usuarios, tanto pasajeros como líneas aéreas.
- Debería seguirse el ejemplo de la privatización de los aeropuertos británicos, que bajo la BAA Plc consiguieron mediante la aplicación del principio de la razonabilidad la privatización y redujeron o al menos estabilizaron los cargos a los usuarios y desarrollaron los ingresos no aeronáuticos para equilibrar la ecuación de efectividad.

Pasemos a analizar casos específicos de “privatizaciones” o concesiones en algunos países de nuestra región y el impacto económico a las líneas aéreas.

## ARGENTINA

La licitación internacional para la administración y desarrollo de la red de 33 aeropuertos en Argentina, fue adjudicada en enero de 1998 al consorcio Aeropuertos Argentina 2000. Bajo los términos del contrato de concesión, el consorcio debe invertir USD 2.200 millones en el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria. Además de pagar los impuestos ordinarios para este tipo de compañías privadas, AA2000 ofreció pagar al Gobierno 171.2 millones de dólares como contraprestación. Según está estipulado ese dinero debe ser utilizado para operar y desarrollar los aeropuertos más pequeños del país.

Desde un principio, el Director General de IATA, envió una carta al Presidente de la República Argentina advirtiéndole que los planes propuestos traerían como consecuencia un alza significativa en las tasas y tarifas, sin ningún beneficio para las líneas aéreas o los pasajeros y solicitó al Gobierno Argentino aplicar una regulación económica para evitar la explotación monopólica de los clientes. La Nación Argentina había establecido el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos – ORSNA. El propósito del ORSNA es de vigilar el desempeño financiero y operacional del concesionario AA2000, incluyendo la fijación de tasas y tarifas, aprobando los planes de desarrollo y controlando los niveles de servicio y productividad del concesionario. El ORSNA no regula las tasas y tarifas de los servicios no aeronáuticos, sin embargo en caso de discusión o conflicto pueden dirigirse al ORSNA para pedir arbitraje. A pesar de una nómina numerosa y costosa, la efectividad del ORSNA está todavía por verse.

La IATA ha expresado en repetidas ocasiones la preocupación con respecto a los problemas surgidos con el concesionario: falta de transparencia, subsidios cruzados entre los aeropuertos rentables y los no rentables a través del concepto de red aeroportuaria, la pre-financiación de desarrollos aeroportuarios y el aumento sustancial en los cargos a las líneas aéreas. Aún cuando las tasas de aterrizaje están congeladas por cinco años según el contrato de concesión, se han establecido nuevos cargos y se han ajustado otros, como fue el caso de los arrendamientos de áreas para oficinas que pasó de USD 14 a US 40 por metro cuadrado. Hasta ahora, más de un año después de la privatización no se han visto los beneficios a los usuarios, ya sean líneas aéreas o pasajeros en los principales terminales de la República Argentina. Aunque se han obtenido cifras de ingresos de los aeropuertos del grupo AA2000, en contrapartida no hay detalles de los costos de los distintos servicios aeroportuarios y por lo tanto no se puede opinar si las tarifas y cargos son razonables. De hecho, las tarifas y cargos están basados en los objetivos de ingresos y beneficios, y no parecen tener mucha relación con los costos de los servicios prestados.

El destino de la cifra ofrecida por el concesionario al Gobierno como contraprestación por la concesión de 33 aeropuertos todavía no está claro. Ha habido negociaciones para reducir considerablemente esa cifra y los resultados financieros no demuestran la capacidad de producir ese monto mientras no se aumenten las tasas y tarifas aún más.

## COLOMBIA

La experiencia en el Contrato de Concesión de la construcción de la segunda pista del aeropuerto Eldorado en Bogotá no ha sido nada alagadora.

La licitación pública internacional fue adjudicada al consorcio denominado Compañía de Desarrollo Aeropuerto Eldorado CODAD S.A. El proyecto contemplaba la construcción de una segunda pista y otras obras complementarias. El proyecto planteó la recuperación de la inversión por parte del concesionario, con la cesión de los ingresos por derechos de pista de la pista existente y de la segunda pista por un período de 17 años.

El estudio financiero se basó en proyecciones muy ambiciosas de aumentos en el número de operaciones aéreas. Si bien es cierto que los primeros cinco años del decenio de los

90, el tráfico de aeronaves llegó a crecer en un 10 % anual, debido en parte a la política aeronáutica de liberalización, se incentivó la entrada de líneas aéreas extranjeras, cambio e incremento de flotas y la entrada de nuevas empresas al mercado nacional. Esta tendencia comenzó a decaer en el segundo quinquenio debido a la complicada situación socio-política del país.

La fórmula financiera para calcular el valor de las tarifas a aplicar por derechos de pista fue concebida sobre la base de la propuesta del concesionario para ser indexadas semestralmente mediante la aplicación de variables como el índice de precios al consumidor en Colombia, el índice de precios al consumidor en los Estados Unidos, la tasa representativa del mercado (tasa de cambio) y un componente en dólares en la tarifas internacionales y nacionales. Esta fórmula resultó en un aumento de casi el 80% en los derechos de pista en el momento de iniciar la etapa de mantenimiento y explotación económica del Contrato de Concesión. Para el último semestre de 1999, las tarifas fueron indexadas nuevamente, pero esta vez interpretando de forma diferente la aplicación de las tasas internacionales, pero un aumento del 14% en las tasas nacionales.

Desde el punto de vista de las líneas aéreas, el proceso de concesión se llevó a cabo dentro de un total hermetismo al interior de la autoridad aeronáutica, el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación Nacional y no hubo un proceso de consulta con los usuarios respecto a los derechos y la planificación del aeropuerto. Los pliegos de condiciones y paquete financiero de la licitación fueron preparados por un banco de inversión ajeno al proceso, y fueron de circulación privada entre los proponentes. La estructura financiera del proyecto no se conoció sino una vez firmado el contrato. Además las líneas aéreas están pagando las costosas inversiones que se llevaron a cabo en para la Fuerza Aérea Colombiana con la construcción de 110 mil metros cuadrados de plataforma militar.

Una vez revisado el segundo semestre de operación del aeropuerto, el pasado mes de julio se llegó a la conclusión de que una vez más el concesionario no había alcanzado el nivel mínimo de ingresos previstos, motivo por el cual la Aeronáutica Civil tuvo que acudir a un depósito en fiducia de ingresos propios para completar el ingreso mínimo garantizado ofrecido en el contrato de concesión.

El concesionario cumple así con los inversionistas privados que tienen en su poder los bonos. El beneficio para la Aeronáutica Civil es negativo, dado que tuvo que desembolsar por segunda vez de sus recursos propios y las líneas aéreas se ven obligadas a pagar unos derechos de pista que no han sido fijados con equidad y que afectan los costos operativos en el aeropuerto internacional Eldorado.

Casos similares se han vivido en los aeropuertos de Cartagena y Barranquilla, que en la actualidad están siendo administrados, operados y mantenidos por empresas privadas. En el caso de Cartagena, antes del primer año de concesión el consorcio estuvo al borde de la quiebra al no contar con los ingresos suficientes para pagar la reciprocidad al gobierno. Luego de una reestructuración de la deuda y cambio del socio operador, el contrato

No existe en Colombia un organismo regulador independiente que tenga como fin supervisar el desempeño de los contratos de concesión y controle las tarifas aplicadas. La Aeronáutica Civil ha asumido directamente las funciones de interventoría de la etapa de mantenimiento del contrato, convirtiéndose en juez y parte en el proceso.

## COSTA RICA

El gobierno de Costa Rica acaba de adjudicar el contrato de Gestión Interesada para la administración, mantenimiento y desarrollo del aeropuerto internacional en la ciudad de San José. El contrato es por un período de 20 años. Se espera que el concesionario invierta un total de USD 170 millones en mejoras de calles de rodaje, terminal de carga y pista principal. La IATA tuvo oportunidad de trabajar muy de cerca con la DGAC y la Comisión Privatizadora y conocer las proyecciones financieras del proyecto. Aún cuando la tasa de aterrizaje no fue aumentada, si se estableció la “tasa de infraestructura de campo aéreo” que en realidad es una sobretasa al derecho de aterrizaje que va a influir en los costos operativos de las líneas aéreas. Esta tasa fue aprobada por el ARESEP, que es el ente establecido por el gobierno para vigilar este tipo de contratos. El nuevo concesionario aspira a recibir el aeropuerto en enero del año 2000.

## URUGUAY

La concesión del aeropuerto internacional de Montevideo-Carrasco está en su etapa de adjudicación. El contrato de concesión es por 25 años y se estima una inversión por parte del concesionario de USD 170 millones. Sin embargo, el problema que se perfila para las líneas aéreas, es que terminarán pagando por la construcción del nuevo edificio terminal, y la reubicación y remodelación del antiguo terminal y plataformas para la Fuerza Aérea Uruguaya.

La experiencia en Uruguay ha sido tal, que como consecuencia de la concesión del aeropuerto internacional de Punta del Este, en contrato firmado en 1996, los cargos a los usuarios aumentaron en promedio un 40 % en ese aeropuerto.

Estos son apenas algunos de los casos que se han presentado en la región. Pero el proceso continúa. Han sido privatizados los dos primeros grupos de aeropuertos en México y los aeropuertos internacionales de Bolivia y República Dominicana. Está por adjudicarse próximamente en concesión el aeropuerto de Lima. Los procesos de privatización en Ecuador, Guatemala y Honduras han sido aplazados y el proceso de Panamá ha sido suspendido indefinidamente.

Con estas palabras quiero concluir que es imperativo que las líneas aéreas continúen participando en los procesos de privatización en los diferentes países. Escuchen los puntos de vista de las líneas aéreas, que se cumplan las recomendaciones de

la OACI en materia de derechos a los usuarios, y lo más importante: que no se repitan los errores que se pueden evitar conociendo las experiencias de otros países.

Muchas gracias.