

**ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL  
OFICINA PARA NORTEAMÉRICA, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE**

**PRIMERA REUNIÓN DE DIRECTORES DE AVIACIÓN CIVIL  
DE LA REGIÓN DEL CARIBE (CAR/DCA/1)**

(Gran Caimán, Islas Caimanes 8 al 11 de octubre del 2002)

**Cuestión 8 del**

**Orden del Día: Transporte Aéreo**

**8.3 Privatización de Aeropuertos y Servicios de Navegación Aérea**

**ORIENTACIÓN PARA CAMBIAR LA PROPIEDAD Y GESTIÓN DE LA ESTRUCTURA  
DE AEROPUERTOS Y SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA**

(Presentada por la Secretaría)

**RESUMEN**

Esta nota, basada en el estudio de la OACI sobre la *privatización en el suministro de aeropuertos y navegación aérea* (Circ. 284), provee una perspectiva amplia de la terminología, el proceso, las responsabilidades de los Estados y los lineamientos políticos de la OACI relacionados con este tema. También incluye asesoramiento relacionado con las opciones políticas y las preparaciones para tener un cambio en la propiedad y gestión de la estructura de aeropuertos y servicios de navegación aérea.

La acción requerida para esta Reunión está contenida en el párrafo 10.1.

**1. Introducción**

1.1 Los cambios en la estructura de la propiedad y la gestión en el suministro de aeropuertos se iniciaron a fines de los años sesenta. Al principio, se redujo la amplia intervención gubernamental constituyendo autoridades autónomas, que seguían siendo de propiedad estatal. Sin embargo, en los últimos años, adquieren impulso la participación privada y la privatización, especialmente en Asia, Europa y Latinoamérica. En el caso de los servicios de navegación aérea, los cambios en la propiedad y la gestión han sido limitados. Actualmente, en la mayoría de los países los servicios siguen siendo prestados directamente por el gobierno. En una reducida cantidad de Estados en que se han producido cambios en la gestión, eso se ha hecho creando entes autónomos en donde los gobiernos conservan la propiedad, excepto en un Estado (Canadá).

1.2 En la actualidad, los aeropuertos y los servicios de navegación aérea son explotados en diferentes Estados bajo diversas formas de organización. Considerando las distintas circunstancias en juego, la OACI no recomienda una forma de organización más que otras, sino que proporciona más bien orientación a los Estados, describiendo los aspectos más destacados de cada forma. Sin embargo, teniendo presente la experiencia adquirida en todo el mundo, la OACI recomienda que los gobiernos exploren la posibilidad de constituir entes autónomos para explotar sus aeropuertos y servicios de navegación aérea, cuando esto redunde en el mejor interés de proveedores y usuarios (véanse las *Políticas de la OACI sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea*, Doc 9082/5, párrafo 11).

1.3 Esta nota de estudio está destinada a analizar los acontecimientos que se producen en diferentes partes del mundo en materia de propiedad y gestión en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea, aclarar el concepto y el significado de diferentes términos empleados en este contexto, y describir diferentes formas de participación privada y privatización, así como las opciones a disposición de los Estados. En esta nota se examinan también las principales cuestiones que hay que estudiar cuando se preparan cambios en la propiedad y la gestión. Como los aeropuertos y los servicios de navegación aérea son de carácter monopolístico, y la seguridad y protección de los vuelos constituyen una preocupación importante; asimismo, esta nota resalta las disposiciones importantes del Convenio de Chicago y de otros documentos de política y orientación de la OACI, así como la necesidad de ofrecer salvaguardias. Por último, se sugiere fortalecer las disposiciones normativas y los órganos reguladores en los Estados en que se prevé la autonomía o la privatización de los proveedores de servicios.

## 2. Descripción de términos

2.1 En el contexto de los cambios en materia de propiedad y gestión en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea que se producen en todo el mundo, algunos términos se emplean actualmente asignándoles diferentes significados en distintos foros. Por consiguiente, es necesario definir los principales términos utilizados en este contexto, para eliminar toda ambigüedad.

2.2 **Privatización** es el término más común que se usa actualmente en relación con los cambios que se producen en materia de propiedad y gestión en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea. A menudo, el término privatización se interpreta vagamente como cualquier apartamiento de la propiedad y la gestión gubernamental. Estrictamente, la privatización connota la propiedad total o mayoritaria de las instalaciones y servicios. Por lo tanto, un contrato de gestión, un arrendamiento o una participación minoritaria en el capital accionario de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea no deberían interpretarse como privatización, sino sólo como participación privada o intervención privada, ya que el gobierno conserva el control de la propiedad.

2.3 **Participación privada e intervención privada** son otras dos expresiones que se usan corrientemente en relación con los cambios en la propiedad y la gestión. El significado normal de estas dos expresiones, esencialmente sinónimas, es que el sector privado desempeña una función en la propiedad o en la gestión, o en ambas, para suministrar aeropuertos y servicios de navegación aérea, pero que el gobierno conserva la propiedad mayoritaria. Pero la gestión de una concesión comercial en un aeropuerto por una entidad privada no debería considerarse participación o intervención privada.

2.4 **Autonomía** se refiere a las atribuciones de los administradores de aeropuertos y servicios de navegación aérea con respecto a la utilización de los ingresos generados por la explotación de diversos servicios y para adoptar decisiones de gestión independientes sin referencia al gobierno ni intervención del mismo. No se refiere a ninguna forma de organización específica. Pero en el contexto del suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea, el término autonomía se usa en relación con las instalaciones y servicios de propiedad gubernamental.

2.5 **La transformación de una empresa pública en sociedad comercial** significa crear una entidad jurídica ajena al gobierno para la gestión de aeropuertos o de servicios de navegación aérea, o de ambos, ya sea con un estatuto específico, ya sea en el marco de un estatuto general existente, como la ley de sociedades. Normalmente, el gobierno conserva la propiedad de la sociedad. Pero en un órgano constituido como sociedad comercial puede participar el sector privado. Depende de las disposiciones del estatuto con arreglo al cual se haya constituido y de la política del gobierno.

2.6 **La comercialización** es un enfoque de la gestión de instalaciones y servicios en el cual se aplican principios comerciales o se desarrollan más las actividades comerciales. Generalmente, se refiere a un cambio de enfoque acerca de la gestión de las instalaciones y servicios, sin intervención del sector privado. No debería equipararse la comercialización con la participación privada o la privatización. Mientras la primera connota un enfoque de la gestión, estos últimos conceptos se refieren a un cambio en la propiedad o en el control de la gestión. La comercialización suele considerarse como una alternativa a la participación privada y a la privatización.

### **3. Desarrollos en la propiedad y en la gestión**

3.1 **Las autoridades autónomas.** Durante la evolución de la aviación civil después de la Segunda Guerra Mundial, los aeropuertos eran propiedad y eran manejados por los gobiernos o por entidades locales; por lo general se les consideraba utilidades públicas con una importancia estratégica. La introducción de las aeronaves de reacción a fines de los años cincuenta provocó una revolución en la industria aeronáutica y un aumento exponencial en la demanda de servicios. A esto siguió una expansión en gran escala de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, que muchos Estados tuvieron considerables dificultades para financiar, debido a restricciones fiscales. Aunque prosiguió a ritmo más acelerado la evolución de la estructura aeronáutica, los cambios en los aspectos de la gestión fueron mucho más lentos. La British Airports Authority, organismo empresarial de propiedad íntegramente estatal, constituido en 1966, fue la primera empresa pública importante creada para administrar aeropuertos. El objetivo del Gobierno del Reino Unido al crear esa autoridad fue el de aumentar la autonomía de gestión y financiera y brindar acceso a los mercados de capital sin renunciar a la propiedad (posteriormente, la autoridad fue privatizada en 1987 como BAA plc). Gradualmente, ha aumentado la cantidad de aeropuertos gestionados por entidades autónomas. La autonomía financiera y operativa les ha dado más poder a los proveedores de servicios y ha creado una cultura empresarial en la gestión de los aeropuertos, estimulando una mejora general en la calidad de los servicios prestados. La autonomía ha contribuido a reciclar diversos derechos aeronáuticos y a reducir la carga financiera para los gobiernos. Además, ha ayudado a crear una clara distinción entre el regulador y el proveedor de servicios. No obstante, por diversos motivos (política económica nacional, limitado volumen de tráfico, consideraciones de servicio público, etc.), gran cantidad de aeropuertos continúan bajo gestión directa de los gobiernos.

3.2 **La participación privada y la privatización forman parte de tendencias mundiales.** En los últimos años, se ha producido un nuevo impulso hacia la liberalización en la propiedad y gestión de aeropuertos, y, hasta cierto punto, en el suministro de servicios de navegación aérea, con participación del sector privado. Esto forma parte del proceso general de globalización y liberalización de las economías mundiales y de la tendencia a la privatización de industrias y servicios de orientación comercial que hasta entonces habían sido administrados por los Estados o por entes de propiedad estatal.

3.3 **Los motivos de la participación privada y la privatización.** Los problemas financieros que afrontan muchos Estados para la construcción y ampliación de aeropuertos y el haber comprendido que la privatización puede ser una fuente de ingresos para cubrir o reducir los déficit presupuestarios, han aportado una motivación adicional en favor de la participación privada y la privatización. Además, la comprensión general de la comunidad de negocios y los financieros de que un aeropuerto puede ser una propuesta de inversión segura, ha determinado la emergencia gradual de una industria mundial de la gestión de aeropuertos, que favorece una tendencia más acelerada hacia la participación privada y la privatización en el suministro de servicios aeroportuarios.

3.4 **La tendencia hacia la participación privada y la privatización por etapas.** En la mayoría de los Estados, la participación privada y la privatización en el suministro de servicios aeroportuarios se han producido por etapas, y no directamente de la propiedad gubernamental a la participación privada o a la privatización. Por ejemplo, en el Reino Unido los principales aeropuertos fueron transferidos inicialmente a una empresa pública; varios años más tarde, fueron transferidos a una compañía de propiedad estatal; después se vendieron las acciones de esa compañía al sector privado. En otros países europeos, los aeropuertos fueron transferidos primero a empresas separadas de propiedad estatal, pero el desprendimiento de las acciones ha sido gradual. En Australia también, los principales aeropuertos fueron transferidos primero a una empresa de propiedad estatal (Federal Airports Corporation); después de algunos años, los aeropuertos administrados por la Federal Airports Corporation fueron ofrecidos en arrendamiento. En Nueva Zelandia, los aeropuertos fueron transferidos primero a empresas individuales y después de algunos años la mayor parte de las acciones fue vendida a entidades privadas. China, Malasia y Sudáfrica siguen el modelo europeo y se desprenden gradualmente de la propiedad. Pero en Latinoamérica, la participación privada se está produciendo directamente en muchos casos a partir de la propiedad estatal, sobre todo mediante arrendamientos.

3.5 **Las formas de participación privada.** La participación privada en el suministro de servicios aeroportuarios ha adoptado básicamente tres formas: el contrato de gestión, el arrendamiento (que se denomina a veces concesión) y la transferencia de propiedad minoritaria. El **contrato de gestión** no es un método muy común de participación privada.

3.6 **Arrendamientos.** Los arrendamientos o concesiones son frecuentes en Australia, Canadá, Latinoamérica y África occidental. Las condiciones de pago de los arrendamientos o las concesiones son muy variadas. En algunos casos, se trata de una entrega inicial total, mientras en otros se hace un anticipo parcial y pagos anuales, o sólo se abonan cuotas anuales. En casi todos los casos, la responsabilidad de la ampliación y construcción en los aeropuertos le corresponde al arrendatario. Mientras en algunos casos las obras de construcción que se emprenderán se enumeran detalladamente en el contrato, en otros quedan pendientes de decisión según el incremento del tráfico. La duración de los contratos también difiere mucho. En Australia, el período de arrendamiento es de 50 años, con opción a 49 más. En los países latinoamericanos, el período de arrendamiento varía entre 12 años en Chile y 50 en México.

3.7 **La transferencia de propiedad minoritaria.** La participación privada mediante transferencia de propiedad minoritaria puede realizarse a través de la venta de acciones a un socio estratégico o por emisión de acciones. Se ha producido una participación privada minoritaria en el aeropuerto Kansai en Japón y en aeropuertos de Sudáfrica y de varios países europeos. Malasia ha decidido negociar en cuotas un 28 % de sus acciones en Malaysia Airports Holdings. China ha lanzado al mercado parte de sus acciones en el aeropuerto de Beijing.

3.8 **Los aeropuertos privatizados.** Salvo ciertos aeropuertos que pertenecen históricamente a entidades privadas, los aeropuertos totalmente privatizados o de propiedad privada mayoritaria son limitados. Entre ellos se cuentan, fundamentalmente, siete aeropuertos administrados por BAA plc y algunos otros del Reino Unido, que son de propiedad íntegramente privada. En los aeropuertos de Auckland y Wellington, en Nueva Zelanda, la propiedad mayoritaria corresponde al sector privado. En un nuevo aeropuerto internacional recientemente construido en Macao (una región administrativa especial de China), la mayoría de las acciones está en manos privadas. En Canadá, los aeropuertos más pequeños han sido vendidos a las comunidades locales. En Alemania, se ha propuesto que uno de los aeropuertos de Berlín sea ampliado por el sector privado. El Aeropuerto de Zurich, en Suiza, será totalmente privatizado.

3.9 **La regulación económica.** En casi todos los Estados en que se ha producido la participación privada o la privatización en el suministro de servicios aeroportuarios, existen o se han instituido autoridades reguladoras para asegurar que no haya abusos de poder monopólico, especialmente en el caso de los derechos aeronáuticos.

3.10 **Los servicios de navegación aérea.** Las operaciones de los servicios de navegación aérea presentan dos características básicas de aspectos fundamentalmente diferentes a los de las operaciones aeroportuarias. En primer término, a diferencia de los aeropuertos, las instalaciones y servicios de navegación aérea suministrados por un Estado se extienden generalmente sobre todo el territorio del Estado en cuestión o aun más allá de sus fronteras, y con frecuencia dependen también de las instalaciones y servicios proporcionados en otros Estados. En segundo término, en la mayor parte de los Estados los servicios de navegación aérea no son prestados, ni en su totalidad ni en su mayoría, por una sola entidad. Por el contrario, pueden intervenir varias entidades, aunque sólo algunas de ellas sean proveedoras importantes de servicios. Además, se considera que los servicios de navegación aérea están más conectados con la seguridad de las operaciones de aeronaves y que inciden en la defensa nacional y en las relaciones exteriores; también se perciben como más estrechamente vinculados a la soberanía del Estado. En consecuencia, la mayoría de los gobiernos se inclinan por mantener su control sobre esos servicios. Sólo Canadá ha privatizado sus servicios de navegación aérea mediante un consorcio sin fines de lucro. En el Reino Unido, el gobierno ha retenido la propiedad del 49% de los Servicios de Tránsito Aéreo Nacionales (NATS – *National Air Traffic Services*), que es el proveedor de los servicios de navegación aérea.

3.11 **La cooperación internacional en el suministro de servicios de navegación aérea.** Dado que los servicios de navegación aérea ofrecen considerables posibilidades de cooperación internacional, en algunas regiones los Estados han constituido organismos internacionales para explotar esos servicios, sobre todo las instalaciones y servicios en ruta. Son ejemplos de ese tipo de organismos la Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) en África, la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) en Centroamérica y EUROCONTROL en Europa.

3.12 En lo que se refiere a la reglamentación económica de los servicios de navegación aérea, la única empresa privada, NavCanada, es una organización sin fines de lucro supervisada por las líneas aéreas clientas, que están representadas en su directorio. En otros Estados, el gobierno conserva el control sobre los derechos impuestos por el uso de los servicios de navegación aérea y otras cuestiones.

#### **4. Responsabilidades de los Estados**

4.1 Para el desarrollo seguro, eficiente y económico de los servicios de transporte aéreo, las responsabilidades de los Estados son de fundamental importancia. Para garantizarlo, el *Convenio sobre aviación civil internacional* (Convenio de Chicago) ha impuesto a los Estados Contratantes varias obligaciones. Las provisiones del Convenio de Chicago aplican para todos los Estados firmantes y ningún Estado puede eximirse de aplicar cualquiera de los principios que están contenidos en el convenio. Sin embargo, el Convenio de Chicago no inhabilita a los Estados Contratantes de delegar algunas de las funciones, de las cuales son responsables bajo las provisiones del Convenio, a entidades privadas. Es responsabilidad de los Estados el asegurarse que se cumplan en su totalidad las provisiones contenidas en el Convenio y los Anexos que contienen las normas y métodos recomendados (a menos que existan diferencias notificadas).

4.2 **La responsabilidad de desarrollar aeropuertos y servicios de navegación aérea.** En el contexto de la participación privada y la privatización en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea, la disposición más importante del Convenio de Chicago es el Artículo 28, que le asigna a cada Estado Contratante la responsabilidad de proveer en su territorio aeropuertos y servicios de navegación aérea, de acuerdo con las normas y métodos recomendados o establecidos oportunamente en aplicación del Convenio. De modo que la propiedad y la gestión de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea puede delegarse en el sector privado, pero la responsabilidad general por la prestación de los servicios conforme a las normas y métodos recomendados de la OACI sigue recayendo en los Estados.

4.3 **Evitar la discriminación.** Evitar la discriminación entre los Estados Contratantes es un principio básico consagrado en el Convenio de Chicago e incluido como uno de los objetivos de la Organización de Aviación Civil Internacional (Artículo 44 g)). Además, en el Artículo 11 del Convenio se estipula que las leyes y reglamentos de un Estado Contratante relativos a la entrada y salida de su territorio de las aeronaves empleadas en la navegación aérea internacional o a la operación y navegación de dichas aeronaves, mientras se encuentren en su territorio, se aplicarán sin distinción de nacionalidad a las aeronaves de todos los Estados Contratantes.

4.4 **Principios básicos de la imposición de derechos.** El Artículo 15 del Convenio de Chicago establece la política básica sobre derechos aeroportuarios (y por el uso de los servicios de navegación aérea) y refuerza el concepto de la libertad de acceso y el de evitar la discriminación en el uso de las instalaciones y servicios. Se afirma allí que todo aeropuerto de un Estado Contratante que esté abierto a sus aeronaves nacionales para fines de uso público estará igualmente abierto, en condiciones uniformes, a las aeronaves de todos los demás Estados Contratantes.

4.5 En este artículo se estipula además que los derechos que un Estado Contratante imponga o permita que se impongan por el uso de tales aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea por las aeronaves de cualquier otro Estado, no deberán ser más elevados que los que pagarían sus aeronaves nacionales dedicadas a servicios internacionales similares. Asimismo, que ningún Estado Contratante impondrá derechos, impuestos u otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida de su territorio de cualquier aeronave de un Estado Contratante o de las personas o bienes que se encuentren a bordo.

4.6 **Normas y métodos recomendados.** Según el Artículo 37, cada Estado Contratante se compromete a colaborar, a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea.

4.7 **Requisitos de notificación.** Otra obligación importante de los Estados en virtud del Convenio de Chicago es la de notificar datos financieros y de tráfico. En este sentido, el Artículo 67 del Convenio estipula que cada Estado Contratante se compromete a que sus líneas aéreas internacionales comuniquen al Consejo, según las prescripciones establecidas por el mismo, informes sobre tráfico, estadísticas de costos y estados financieros que muestren, entre otras cosas, todos los ingresos y las fuentes de su procedencia.

4.8 **Otros tratados y acuerdos internacionales.** Además del Convenio de Chicago, es probable que existan otros tratados y acuerdos internacionales firmados por un Estado, que se refieran a algún aspecto del suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea. Por consiguiente, es indispensable que antes de tomar cualquier medida orientada a la participación privada o a la privatización en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea, se adopten previsiones de orden legislativo o reglamentario para asegurar que el explotador de los aeropuertos y servicios de navegación aérea cumpla plenamente con las disposiciones del Convenio y demás obligaciones internacionales del Estado.

4.9 **Seguridad y protección.** La comunidad mundial asigna una prioridad muy elevada a los aspectos de seguridad y protección de las operaciones de transporte aéreo. Los Estados deben tener las atribuciones jurídicas apropiadas para intervenir, cuando sea necesario, con el fin de garantizar la seguridad de las operaciones. Los reglamentos aeronáuticos estatales deberían contener el requisito de certificación de los aeródromos abiertos para fines de uso público. La OACI ha publicado el manual para la certificación de aeródromos el cual con la participación privada y la privatización en el suministro de servicios aeroportuarios, ha hecho necesario que los aeropuertos tengan la certificación de las autoridades reguladoras. La OACI está preparando actualmente un manual sobre otorgamiento de licencias y certificación de aeródromos, que probablemente contendrá modelos de reglamentos que podrán adoptar los Estados.

## **5. Orientación sobre políticas de la OACI**

5.1 **La base de costos para la imposición de derechos.** A partir de los principios contenidos en el Convenio de Chicago, la OACI ha elaborado orientaciones sobre las políticas aplicables en la imposición de derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea, que figuran en las *Políticas de la OACI sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea* (Doc 9082/6). Se ofrece más orientación al respecto en el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) y en el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161/3). En las Políticas de la OACI se formula la observación importante de que debería existir equilibrio entre los respectivos intereses de los aeropuertos y de las líneas aéreas, dada la importancia del transporte aéreo para los Estados. Entre los principios básicos contenidos en las Políticas con respecto a la base de costos para fijar los derechos aeroportuarios, figura el principio de que es conveniente, cuando se suministra un aeropuerto con fines de uso internacional, que los usuarios participen plena y equitativamente en sufragar el costo de proporcionar el aeropuerto. El costo que debe compartirse es el costo total de suministrar el aeropuerto y sus servicios auxiliares, incluso las cifras correspondientes al costo del capital y la depreciación del activo, así como el costo de mantenimiento y operación y los gastos de gestión y administración, reconociendo a los explotadores todos los ingresos, aeronáuticos y no aeronáuticos, resultantes de la explotación del aeropuerto. En las Políticas de la OACI

figura también un principio semejante acerca de los derechos por el uso de servicios de navegación aérea. Además, en las Políticas se prevé la consulta con los usuarios, tanto antes de proponer aumentos en los derechos como en el caso de proyectos de inversión importantes. Las Políticas contienen orientación que incluye un mecanismo operacional para enfrentar la naturaleza monopolística que tienen los aeropuertos; los servicios de navegación aérea; la medida del performance y de la productividad; el uso de financiamiento previo de proyectos para circunstancias específicas; y el uso del concepto "single till" cuando se determinan las bases de los costos de los cargos aeroportuarios.

## **6. Las opciones sobre propiedad y gestión**

6.1 En términos generales, los Estados tienen las siguientes opciones en materia de propiedad y gestión para sus aeropuertos:

- a) Propiedad gubernamental. Puede asumir las formas de control y gestión directos, gestión por un organismo del gobierno con autonomía financiera y operativa, una empresa autónoma constituida en el marco de las disposiciones de un estatuto especial o una compañía constituida con arreglo a la ley de sociedades. ∅
- ∅ Contrato de gestión, como la gestión de todo el sistema aeroportuario en los aeropuertos internacionales de Indianápolis en Estados Unidos por la BAA plc.
- b) Arrendamientos. Pueden ser a corto, mediano o largo plazo. Es previsible que los arrendamientos a largo plazo rindan mayores ingresos al arrendador. La construcción, explotación y transferencia, y sus diversos derivados, excepto la construcción, propiedad y explotación, son esencialmente arreglos de arrendamiento.
- c) Participación minoritaria del sector privado en el capital accionario.
- d) Propiedad y control por el sector privado. Comprende la propiedad mayoritaria o total del capital accionario y la venta integral.
- e) Una combinación de las alternativas expuestas, como en el caso de México, donde existe un arrendamiento y también una transferencia minoritaria de acciones.

6.2 Teóricamente, se aplican las mismas opciones al suministro de servicios de navegación aérea, aunque en la etapa actual puede considerarse que algunas de las opciones no son realistas para la mayoría de los Estados. Cuando se estudie la privatización o la participación privada en el suministro de servicios de navegación aérea, se requiere un enfoque más prudente.

## **7. Preparación para modificar la estructura de la propiedad y la gestión**

7.1 **Planificación.** Si un Estado se propone estudiar un cambio en el régimen de propiedad y gestión de sus aeropuertos, será necesario considerar varias cuestiones. Quizás una modificación en la propiedad y la gestión no resuelva todos los problemas que pueda afrontar un aeropuerto o un grupo de aeropuertos. Si no se estudia y planifica debidamente, el cambio en la propiedad y la gestión podría tener efectos negativos sobre los aeropuertos a largo plazo.



7.2 **Estudio de la situación financiera y de la gestión.** En primer término, es necesario proceder a un análisis en profundidad del estado actual de la infraestructura aeronáutica en el país y de los problemas que afronta, incluso los problemas financieros y de gestión. Ese análisis debería incluir la preparación de una cuenta detallada de ganancias y pérdidas de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea por separado, aunque sean administrados en conjunto. Como la situación en todos los aeropuertos puede no ser igual, será conveniente efectuar análisis separados de cada aeropuerto, especialmente de los más grandes con un volumen de tráfico importante. Además, como quizás no sea suficiente sustentar un cambio de propiedad y gestión exclusivamente en la situación existente, también deberían tomarse en cuenta proyecciones futuras.

7.3 **El Estado debe adoptar una decisión sobre las opciones.** No es posible generalizar las situaciones específicas en que puede resultar apropiada una opción determinada. La elección tendrá que ser específica para cada país y probablemente específica para cada aeropuerto. Quizás la elección más apropiada sólo pueda determinarse después de un estudio concreto, en el cual se tomen en cuenta las situaciones financiera y de gestión de los aeropuertos, el sistema político y económico del país y también los objetivos a largo plazo. Básicamente, el Estado debe formular su elección después de un estudio apropiado.

7.4 **Un cambio gradual.** Como ya se ha mencionado, en la mayoría de los Estados el cambio de régimen de propiedad y gestión se ha producido con prudencia y por etapas. Las limitadas evidencias disponibles sugieren que los Estados han resultado beneficiados, por lo general, con ese enfoque. Por lo tanto, quizás sea prudente que los Estados procedan sin apremio y por etapas.

7.5 **La gestión de las instalaciones y servicios restantes.** El sector privado está interesado fundamentalmente en las instalaciones y servicios lucrativos o en aquellos que ofrecen ganancias potenciales. Simultáneamente con la decisión de colocar los aeropuertos rentables en una canasta diferente, puede ser importante decidir cómo se administrarán y financiarán los aeropuertos y otros servicios restantes. Mucho dependerá de lo que quede y de cuál sea la demanda de financiación. Puede haber varias opciones, entre ellas conservar los aeropuertos en el área gubernamental, crear una autoridad autónoma para los aeropuertos, crear una autoridad autónoma para los servicios de navegación aérea, etc. Quizás sea posible también contar con participación privada en los aeropuertos restantes y seleccionar un organismo que exija el mínimo subsidio para explotarlos.

7.6 **La utilización de los ingresos de la participación privada y la privatización.** Los ingresos generados por la participación privada y la privatización deberían utilizarse para cubrir los déficit de capital y los cíclicos en los ingresos de los aeropuertos y otros servicios restantes. Quizás sea apropiado depositar los ingresos generados por la participación privada o la privatización en un fondo especial, para recurrir al mismo ocasionalmente con el fin de financiar el desarrollo de los aeropuertos y otros servicios restantes. En algunos Estados con limitado volumen de tráfico, quizás no sea suficiente el monto generado por la participación privada o la privatización para cubrir las necesidades financieras de los aeropuertos y otros servicios restantes. En tal situación, le competiría al Estado cubrir las necesidades esenciales restantes.

7.7 **El cambio de marco jurídico.** En la mayoría de los Estados, un cambio en la estructura de propiedad y gestión requeriría modificar el marco jurídico existente para la aviación civil. La naturaleza del cambio dependerá del sistema jurídico existente en el Estado, comprendidas las disposiciones constitucionales, la estructura jurídica de la aviación civil y el objetivo del cambio propuesto. Después de adoptada una decisión acerca de la opción, deberían tomarse medidas inmediatas para preparar el marco jurídico necesario, mediante una enmienda de la ley existente o nueva legislación. En el nuevo marco jurídico deberían estar previstos los requisitos normativos de la OACI y otros expuestos anteriormente.

7.8 **La autoridad reguladora.** Con la creciente participación privada y privatización en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea, se ha incrementado considerablemente la responsabilidad del Estado de controlar y adoptar medidas correctivas en función de regulador, tanto en materia de seguridad y protección como en los aspectos económicos. Por lo tanto, será necesario reenfocar, y quizás reforzar debidamente, el órgano regulador existente dentro del Estado en cuestión, no sólo cuantitativa sino también cualitativamente. Debería respaldarse al órgano regulador mediante un marco legislativo apropiado y preferiblemente debería ser independiente, para evitar conflictos de intereses.

7.9 **Cuestiones de recursos humanos.** La planificación y capacitación de los recursos humanos son fundamentales para suministrar servicios aeroportuarios y de navegación aérea seguros, protegidos, eficientes y económicos. El requisito básico de contar con personal competente y bien entrenado no cambia materialmente si los aeropuertos y los servicios de navegación aérea son administrados por el gobierno, por autoridades autónomas o por el sector privado. Sin embargo, si se privatizan los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, pueden aumentar las necesidades de capacitación en algunas disciplinas, según los antecedentes de los nuevos administradores y demás personal empleado por el explotador privado. La prioridad asignada a los aspectos de la formación puede variar de un licitador a otro.

7.10 Al elaborar la lista reducida de posibles licitadores, deberían tomarse en consideración su filosofía y sus criterios con respecto a la capacitación de su personal. Pero los detalles, incluso las instituciones que se utilizarán con fines de entrenamiento, deberían quedar librados a la decisión del explotador privado. El Estado debería interesarse primordialmente en el resultado final con respecto a la calidad de los servicios y garantizar que se suministren seguridad y protección, y que se cumpla debidamente con los requisitos de licencias y de otra índole.

7.11 La privatización de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea puede tener cierta repercusión sobre el futuro de las instituciones de formación existentes de propiedad y gestión gubernamental, porque quizás el explotador privado no utilice todas las instalaciones provistas por el gobierno. Por otra parte, quizás el explotador privado esté dispuesto a hacerse cargo, en forma parcial o total, de las instalaciones de formación existentes. Después de haber estudiado la filosofía y los criterios del explotador privado, el Estado debería examinar los cambios que se requieren en la organización y las instalaciones de capacitación existentes. Asimismo, con la participación privada o la privatización resulta importante la recuperación de los costos de las instalaciones de formación gubernamentales, ya que toda recuperación insuficiente significaría subsidiar al explotador privado.

## **8. La selección del explotador privado y la documentación del contrato**

8.1 **Los requisitos para los licitadores.** Deberían estudiarse y prescribirse los requisitos fundamentales aplicables a los licitadores potenciales. ¿Habría que imponer alguna restricción sobre la tenencia de acciones de las compañías licitadoras? ¿La compañía licitadora debería estar registrada en el país que llama a licitación? ¿Debería fijarse algún límite a la cantidad de directores extranjeros de la compañía? ¿Debería permitirse la participación de líneas aéreas en la compañía o consorcio licitadores, y en caso afirmativo, en qué medida? Puede haber otras cuestiones acerca de las cuales sea necesario tomar decisiones.

8.2 **Transparencia.** La participación privada y la privatización en el suministro de servicios aeroportuarios puede constituir un proceso relativamente minucioso y complejo para un Estado. Por lo tanto, el proyecto debe manejarse con cuidado y no debe aplicarse apresuradamente. Los gobiernos deberían suministrar a los licitadores potenciales toda la información pertinente, incluso los datos de tráfico, finanzas, derechos, concesionarios, condición física de la infraestructura, etc., así como el marco normativo planificado, que de ningún modo es lo menos importante, para que puedan comprender bien la situación y presentar ofertas realistas. Deberían distribuirse a todos los licitadores interesados copias de cualquier información complementaria que se suministre en respuesta a la consulta de un licitador. Todo el proceso de la participación privada o la privatización debería ser transparente, incluso la difusión de información y la presentación de ofertas. Esto tenderá a aumentar el valor económico de la transacción e inspirará asimismo confianza a los licitadores. Además, el documento de propuesta que presentarán las partes interesadas debería estar bien preparado y ofrecer toda la información pertinente para adoptar una decisión. Es especialmente importante manifestar con claridad qué espera el gobierno de los licitadores, ya sea pagos fijos o anuales, o una combinación de ambos, el financiamiento de programas de inversión, etc. Podría pedirse a los licitadores que proporcionen la base amplia de sus ofertas financieras. Esto ayudaría a evaluar las ofertas anormalmente elevadas. Al mismo tiempo, debería evitarse cuidadosamente la solicitud de información demasiado detallada, que podría resultar difícil u oneroso proporcionar.

8.3 **La lista breve de licitadores.** La selección de un explotador conveniente mediante el llamado a licitación suele hacerse normalmente en dos etapas, una para elaborar la lista breve de licitadores admisibles y la otra para solicitar ofertas financieras de los licitadores inscritos en esa lista. La primera parte es la más decisiva y de ella depende el éxito del procedimiento. Por consiguiente, es importante asegurarse de que se elabore con cuidado la lista breve de licitadores apropiados.

8.4 **La documentación del contrato.** El documento de contrato entre el Estado y el explotador privado es el documento operativo clave para la gestión y el funcionamiento sin inconvenientes de las instalaciones y servicios. En consecuencia, tienen que prepararse cuidadosamente. Es de especial importancia asegurarse de que el gobierno esté facultado para rescindir el contrato y recuperar el control de las instalaciones y servicios en determinadas situaciones graves, sin pagar indemnizaciones indebidas al explotador privado.

8.5 **Asesoramiento de expertos externos.** Como la participación privada y la privatización en el suministro de servicios aeroportuarios es un proceso complejo, en el cual muchos Estados quizás no cuenten con suficiente competencia técnica, puede ser conveniente y ventajoso obtener el asesoramiento de uno o más consultores externos. Pero es necesario asegurarse de que el consultor posea la suficiente experiencia en el área de competencia requerida, incluso el conocimiento de las políticas y orientaciones de la OACI, y de que no tenga relación de dependencia con los licitadores del aeropuerto.

**9. Observaciones finales**

9.1 Los aeropuertos y los servicios de navegación aérea son una industria de servicios, cuyo objetivo primordial consiste en suministrar servicios seguros, eficientes y económicos a los explotadores de aeronaves, pasajeros, expedidores y demás usuarios. Existen varias opciones en materia de propiedad y gestión para prestar los servicios, y esas opciones deberían estudiarse como medio de lograr el resultado final. No existe ninguna que sea “la mejor opción” para aplicación mundial; la mejor opción variará de un caso a otro. Por lo tanto, un Estado debería elegir la opción que mejor se adapte para alcanzar sus objetivos. La elección de la opción debería hacerse tras cuidadoso estudio y planificación, previendo preferiblemente los cambios en etapas evolutivas. Sin embargo, independientemente de la forma de organización o del carácter jurídico que se asignen a los aeropuertos o a los servicios de navegación aérea, el Estado continúa siendo responsable, en última instancia, de la seguridad y de la protección de las operaciones.

**10. Acción**

10.1 Se invita a la Reunión a tomar nota de la información contenida en esta nota de estudio.

— FIN —