

**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 Financiamiento de actividades de Aviación Civil

FUENTES DE FINANCIAMIENTO, TENDENCIAS Y ORIENTACIÓN

(Presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En la presente nota se enumeran diversas fuentes de financiación para actividades de aviación civil al considerar la gestión de aeropuertos y servicios de navegación aérea. Se examinan las tendencias nuevas y de mayor importancia para la financiación de la infraestructura y la recaudación de derechos, y hace referencia a la orientación de la OACI en esta área. También se proveen consideraciones para las Autoridades de Aviación Civil. La acción por parte de la Reunión aparece en el párrafo 7.1

1. ANTECEDENTES

1.1. Se prevé que los requisitos de financiación de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea se aceleren y alcancen niveles más elevados que nunca en el próximo decenio, presentando un mayor reto. Al mismo tiempo, la inversión en la aviación civil es vital si el transporte aéreo ha de mantener, y de preferencia incrementar, su contribución sustancial al desarrollo económico. En la economía mundial, cada \$ 100 de producción y cada 100 empleos generados por el impulso del transporte aéreo, provocan una demanda adicional de unos \$325 y 610 empleos en otras industrias; más del cuatro y medio por ciento de la producción de la economía mundial puede atribuirse al transporte aéreo, componente de la aviación civil. En el Caribe, compuesto predominantemente por Estados isleños y una fuerte conexión entre la economía y el turismo, el transporte aéreo es fundamental.

2. FUENTES DE FINANCIACIÓN

2.1 Los resultados de un estudio de las prácticas de los Estados en materia de financiamiento de aeropuertos y servicios de navegación aérea, basados en un cuestionario distribuido antes de la Conferencia sobre aspectos Económicos de Aeropuertos y Servicios de Navegación Aérea (ANSCConf 2000) en junio del 2002, indicaban que el autofinanciamiento ha remplazado al financiamiento gubernamental como la fuente que se citaba más a menudo, si se comparaba con un estudio análogo efectuado en 1991. El mayor recurso al autofinanciamiento y a los préstamos del sector privado se vinculaba claramente al número creciente de entidades autónomas a cargo de la gestión de aeropuertos y servicios de navegación aérea. Uno de los resultados de la creciente autonomía era la necesidad de una mayor rendición de cuentas. Diversas fuentes permiten financiar las necesidades de inversiones en aeropuertos y servicios de navegación aérea, como se indica en resumen, de manera global, en las Tablas 1 y 2. Esos datos indican la(s) fuente(s) principal(es) de financiación de aeropuertos en 76 Estados y de servicios de navegación aérea en 71 Estados. En numerosos Estados se sigue contando considerablemente con la financiación gubernamental, pero esta situación podría disminuir considerablemente en los próximos años debido al aumento continuo en el número de órganos autónomos que administran aeropuertos y/o servicios de navegación aérea. Si se compara con la situación anterior a la de 1991, han aumentado de manera notable los préstamos comerciales, reflejando de nuevo el crecimiento en el número de órganos autónomos que se supone han de ocuparse de su propia financiación. Constituye una nueva tendencia interesante la importancia creciente de las obligaciones y del capital social, lo que está claramente relacionado con las nuevas estructuras de organización. Otra evolución ha sido el aumento en el número de fuentes de financiación respecto a los aeropuertos y los servicios de navegación aérea considerados individualmente.

2.2 Surgen también ciertas diferencias entre las regiones. Por ejemplo, el crecimiento en la autofinanciación se ha evidenciado particularmente en Europa y Norteamérica. Además, la financiación mediante obligaciones, que en 1991 se aplicaba casi exclusivamente en los Estados Unidos, se está aplicando cada vez más en otras partes, como especialmente en Europa. En lo que atañe a la financiación planificada, si bien los Estados no han indicado siempre las fuentes de los fondos que prevén utilizar en el futuro, parece que se prevé utilizar préstamos para remplazar cada vez más la financiación gubernamental.

Tabla 1

Fuentes principales de financiación de los aeropuertos más importantes en 76 Estados

1999

		Autofinan- Ciación	Gobierno nacional	Gobierno regional o municipal	Préstamos o asistencia de gobiernos extranjeros	Bancos o fondos de desa- rrollo	Préstamos comerciales		Obligaciones	Capital social	Otros
							nacionales	extranjeros			
Actual	Número de aeropuertos	233	116	26	39	77	112	73	34	24	12
Prevista		147	52	12	29	69	78	71	21	40	13

Tabla 2

Principales fuentes de financiación de servicios de navegación aérea en 71 Estados

1999

		Autofinanciación	Gobierno nacional	Préstamos o asistencia de gobiernos extranjeros	Bancos o fondos de desarrollo	Préstamos comerciales		Capital social	Otros
						nacionales	extranjeros		
Actual	Número de ANS	53	33	17	20	15	20	5	4
Prevista		26	7	7	9	11	11	6	0

3. EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA

3.1 La reciente evolución ha indicado que el sector privado está remplazando al sector público en sus funciones tradicionales, no sólo como propietario y administrador de instalaciones y servicios, sino también como fuente de financiación de la infraestructura de aeropuertos y servicios de navegación aérea; se prevé que esta tendencia sea cada vez más marcada en el futuro. En realidad, los gobiernos han transferido cada vez más la carga de financiar aeropuertos y servicios de navegación aérea al sector privado o a organismos públicos o semipúblicos financieramente autónomos. Desde una perspectiva gubernamental, las entidades autónomas y rentables con gestión independiente tienen también la ventaja de aumentar el volumen de ingresos de los impuestos, lo que puede permitir que se financien otras actividades gubernamentales. Además, la transferencia de la propiedad a intereses privados, en los casos en que ha tenido lugar (limitándose casi exclusivamente a aeropuertos), no sólo ha trasladado la responsabilidad relativa a la financiación del gobierno sino también ha permitido a este último lograr el valor efectivo de sus propiedades aeroportuarias.

3.2 Uno de los resultados de esa evolución consiste en que las entidades autónomas que explotan aeropuertos y servicios de navegación aérea quedarán sujetos a un mayor grado de rendición de cuentas respecto a su desempeño comercial y financiero, dadas sus repercusiones en la calificación de solvencia de dichos organismos. (Uno de los requisitos previos para el éxito al respecto consiste en que los aeropuertos, por ejemplo, deberán tener pleno control sobre el uso de sus edificios y terrenos para lograr las mayores ventajas comerciales). Para los aeropuertos más pequeños, que tienen dificultades en financiar ampliaciones de capital, podría en tales situaciones ser ventajoso que los exploten grandes entidades que administren uno o varios aeropuertos importantes, que podrán obtener fondos a un costo más bajo (mediante negociaciones conjuntas).

3.3 Las instalaciones y servicios multinacionales, incluyendo los componentes de los sistemas CNS/ATM, exigirán inversiones que, claramente, sobrepasan las capacidades financieras de la mayoría de los Estados por sí solos y tal vez exigirían nuevos mecanismos de financiación.

3.4 Las entidades que administran aeropuertos y servicios de navegación aérea deberán, cada vez más, recurrir al sector privado para obtener financiación para mejorar sus instalaciones y servicios y ampliar su capacidad. Sea cual fuere la fuente, los siguientes son requisitos fundamentales previos para obtener financiamiento para y lograr éxito en la recuperación de costos de aeropuertos y servicios de navegación aérea:

- a) reconocimiento de los criterios de recuperación de costos internacionales de los servicios de navegación aérea;
- b) establecimiento de un sistema eficaz de contabilidad de costos e ingresos;
- c) una metodología sólida para determinar la base de costos de los derechos; y
- d) un mecanismo efectivo para la recaudación de derechos.

La eficacia y transparencia aumentarían considerablemente si, de acuerdo con los criterios de recuperación de costos de la OACI, los ingresos procedentes de los derechos por servicios de navegación aérea (y de aeropuerto) se utilizaran exclusivamente para sufragar los costos de tales instalaciones y servicios. Además, con el fin de facilitar la obtención de financiamiento para proyectos de aviación civil importantes, deberían efectuarse estudios de costo-beneficio y que resulten a su vez en casos de negocios. La mayoría de los servicios de navegación aérea y particularmente los proporcionados en el marco de los Planes regionales de navegación aérea de la OACI tienen en general una buena relación costo-beneficio para los usuarios y proveedores aeronáuticos en conjunto y, con una buena gestión y recuperación de costos, deberían ser viables económicamente en la mayoría de las situaciones cuando el volumen de tránsito es adecuado.

4. ACUERDOS DE TIPO FINANCIAMIENTO COLECTIVO

4.1 Reconociendo que, no obstante, numerosos Estados no puedan contar con fondos suficientes para las necesidades de la aviación, en particular para garantizar la seguridad operacional e implantar los sistemas CNS/ATM, el Consejo y la Secretaría están examinando activamente todas las fuentes existentes y posibles de financiación, incluyendo nuevas aplicaciones del concepto de financiamiento colectivo y un Ente de financiación internacional para la seguridad aeronáutica (IFFAS). El concepto de financiamiento colectivo se basa en el hecho de que determinadas instalaciones y servicios de navegación aérea pueden resultar demasiado costosos para que un solo Estado los suministre y explote en beneficio de la aviación civil internacional en su conjunto. Este hecho se reconoce en el Convenio de Chicago, en cuyo Capítulo XV se establecen los principios básicos para estas actividades de “ayuda colectiva”. El concepto de acuerdos de tipo financiamiento colectivo en el suministro de servicios de navegación aérea normalmente ha probado ser altamente costo-efectivo para los Estados proveedores y los usuarios servidos del mismo modo, y en algunos casos han constituido el único medio de implantar instalaciones y servicios costosos, los cuales ofrecen una capacidad que excedería los requerimientos de Estados individuales. Cooperando en el suministro de esas instalaciones o servicios, los Estados involucrados han sido capaces de prestar servicios más eficientes a un costo menor que si ellos mismos hubieran tenido que financiar las instalaciones involucradas.

4.2 Otro medio eficaz, para que los Estados se beneficien de la cooperación en el prestación de servicios de navegación aérea, consistiría en participar en la administración de un organismo multinacional de recaudación de derechos. La necesidad de los Estados de recobrar los costos de sus servicios de navegación aérea ha incrementado el énfasis sobre una efectiva y eficiente facturación y cobro de los derechos de servicios de navegación aérea y esto ha incrementado los acuerdos colectivos sobre los esfuerzos de facturación y cobro. Esto se debe a que los Estados que explotan individualmente las instalaciones en ruta y cobran derechos por los servicios prestados tienen un trabajo de contabilidad considerable y quizá también dificultades de recaudación cuando el volumen de tráfico de sobrevuelo es importante.

4.3 Un organismo de este tipo recaudaría los derechos por servicios de navegación aérea en nombre de todos los Estados participantes, incluidos aquellos que se sobrevuelan. El organismo transferiría luego a cada Estado participante los ingresos correspondientes a los derechos recaudados en su nombre. Se agregaría una pequeña tasa o porcentaje a cada derecho recaudado para cada Estado participante, a fin de cubrir la porción de los costos del organismo atribuibles a dicho Estado. Para que el organismo sea rentable, varios Estados tendrían que participar. Podrían establecerse entidades en diversas regiones. Considerando que los derechos por servicios de navegación aérea son una fuente fundamental de ingresos, es importante que los Estados mismos, individual o colectivamente, controlen plenamente la función de recaudación de derechos.

5. TEXTOS DE ORIENTACIÓN DE LA OACI

5.1 Las orientaciones sobre los requisitos para el auto-financiamiento de inversiones aeroportuarias aparecen en las *Políticas de la OACI sobre Derechos Aeroportuarios y por Servicios de Navegación Aérea*, Doc 9082/6, párrafo 22 vii), en que se reconoce que los aeropuertos tienen la posibilidad de generar ingresos que sean superiores a los gastos de explotación y obtener beneficios razonables sobre el activo a un nivel que permita conseguir condiciones favorables de financiamiento en los mercados de capital con el objeto de invertir en infraestructuras aeroportuarias nuevas o ampliadas, y en el párrafo 24, en que el prefinanciamiento de proyectos mediante el cobro de derechos puede aceptarse en circunstancias concretas cuando sea el medio más apropiado de financiar inversiones en gran escala a largo plazo y que existan garantías estrictas para cubrir asuntos tales como una reglamentación económica de derechos de usuario, contabilidad transparente, consultas y tiempos límites.

5.2 En el *Manual sobre los aspectos económicos de los Aeropuertos* (Doc 9562), en el Capítulo 7 – Financiamiento de la Infraestructura Aeroportuaria, y en el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161/3) en el Capítulo 6 – Financiamiento de la Infraestructura de los Servicios de Navegación Aérea se proporciona orientación sobre los aspectos prácticos del financiamiento de la infraestructura. En ambos Manuales los capítulos relevantes se enfocan en temas tales como la necesidad de que las entidades que administran los aeropuertos y servicios de navegación aérea realicen análisis financieros y económicos, planes de financiamiento, y fuentes diversas de financiamiento, etc. Considerando en particular el crecimiento de la comercialización en la administración de los aeropuertos y de servicios de navegación aérea en los últimos años y el desarrollo que ha tenido lugar o está teniendo lugar en el financiamiento de la infraestructura, la orientación sobre el financiamiento de la infraestructura contenida en ambos manuales, está siendo revisada por dos Grupos de Expertos de la OACI para reflejar las tendencias más actualizadas en estas áreas y el cómo se pueden beneficiar de ellas los explotadores de aeropuertos y servicios de navegación aérea. Esto será parte de un proceso de revisión que se está llevando a cabo sobre el material de orientación contenido en los dos Manuales.

5.3 El tema del financiamiento de servicios de seguridad, y en particular la medida en que la prestación de estos servicios es una obligación nacional más que una obligación aeronáutica se ha resaltado con el aumento de la seguridad en el período subsiguiente a los eventos del 11 de septiembre del 2001. La actual política específica de la OACI sobre recuperación de los costos de los servicios de seguridad se expone en el párrafo 29 de las *Políticas de la OACI*, Doc 9082/6. En el párrafo se indica que los Estados pueden determinar las circunstancias y la medida en que los costos de suministro de instalaciones y servicios de seguridad deben ser asumidos por el Estado, por las autoridades aeroportuarias u otros organismos responsables. El Párrafo 29, entre otras cosas, requiere una identificación por separado de costos de seguridad y el Apéndice 1 de las Políticas de la OACI indica que las funciones de seguridad de un aeropuerto que pueden tomarse en cuenta al determinar costos de seguridad son: inspección/registro de los pasajeros y su equipaje de mano; medidas de seguridad en las salas de salida/llegada de pasajeros, incluyendo las salas de pasajeros en tránsito o de transbordo y otros lugares de la terminal; medidas de seguridad en la parte aeronáutica; y medidas de seguridad en la parte pública. De conformidad con una Recomendación de la Conferencia Ministerial de Alto Nivel sobre Seguridad de la Aviación celebrada en febrero de este año, la OACI está en proceso de ampliar sus políticas y material de orientación sobre la recuperación de costos de servicios de seguridad, en particular para abarcar servicios de seguridad para la navegación aérea.

6. CONSIDERACIONES DE ORGANIZACIÓN PARA LAS AUTORIDADES DE AVIACIÓN CIVIL

6.1 El formato de organización de la dependencia o dependencias que regulan las actividades de aviación civil y la gestión de aeropuertos y servicios a la navegación aérea en un Estado tiene un impacto importante sobre todas las actividades y operaciones correspondientes. Dependiendo de la importancia de su tránsito aéreo y de circunstancias nacionales o locales se puede establecer una autoridad de aviación civil para administrar tanto los aeropuertos como los servicios de navegación aérea y también desempeñar otras funciones antes conferidas a la dirección de aviación civil. En Estados con poco tránsito, no parece atractivo establecer cuerpos separados, totalmente independientes entre sí, uno que administre los aeropuertos y el otro los servicios de navegación aérea, más un órgano para realizar las funciones restantes de la dirección de aviación civil. Los costos totales se incrementarán substancialmente debido a la duplicidad de funciones, incluyendo los gastos administrativos. No menos importante y costoso sería el uso ineficiente de la escasa experiencia técnica que se pudiera desarrollar.

6.2 Un sistema de transporte aéreo eficiente es crucial para una economía nacional saludable, y la OACI cree que el concepto de una autoridad de aviación civil autónoma puede ser un mecanismo para reducir o resolver problemas de financiamiento. Por autonomía, la OACI quiere decir que la organización debería tener más libertad del gobierno al conducir sus asuntos financieros, el financiamiento para la infraestructura, y los requerimientos de personal para la función pública, etc., y además debería ser, hasta donde sea posible, autónomo en su financiamiento. Una autoridad como ésta, debería tener autonomía financiera y gerencial del gobierno. Esto significa que debería financiar sus operaciones mediante los derechos de usuarios, y cualquier otro ingreso que pudiera generar de éstas, estar libre para acceder mercados monetarios nacionales e internacionales para financiar mayores inversiones de infraestructura, y tener la autoridad y flexibilidad de responder a las fuerzas del mercado en cuanto políticas de mano de obra y administración general se refiere.

6.3 Actualmente, la mayoría de los proveedores de los servicios de navegación aérea son departamentos gubernamentales, normalmente administraciones de aviación civil que operan con un presupuesto anual asignado por el gobierno, con todos los ingresos que generan, por ejemplo, a través de canalizar nuevamente los derechos a la administración de aviación civil o fondos del Tesoro central. En algunas circunstancias, esto significa que los derechos aeronáuticos se están usando para financiar el desarrollo de la infraestructura no aeronáutica. La OACI quisiera ver un mayor uso de los ingresos de aviación para asuntos de aviación únicamente, siendo la política declarada de la Organización que los derechos de navegación aérea no deberían utilizarse para otros propósitos que no sea el pago de los costos de proporcionar el sistema de servicios de navegación aérea.

6.4 Además, las administraciones de aviación civil normalmente están sujetas a restricciones gubernamentales relacionadas a la cantidad de dinero que los órganos del sector público tienen libertad de prestar. A menudo esto enfrenta a las actividades de aviación civil en contra de millares de otras causas competitivas, muchas de las cuales pueden tener un perfil político o social más alto o más visible en la guerra por fondos o préstamos gubernamentales. Como resultado, a menudo los servicios de navegación aérea salen perdiendo, y los planes de inversión se realizan de acuerdo a las limitaciones determinadas por el gobierno sobre préstamos, más que a los requerimientos del sistema.

6.5 Las preocupaciones de que otros pasivos financieros por pagar pudieran revertirse al gobierno y sumarse al nivel de endeudamiento del gobierno significa que a menudo no se les permite a estas administraciones de aviación civil u otros departamentos gubernamentales recaudar fondos en el mercado comercial, restringiendo aún más su capacidad para hacer las mejoras esenciales de la infraestructura. Los órganos autónomos, siempre que estén autorizados tendrían mayor libertad de recaudar dinero en los mercados abiertos, aliviando de este modo, la carga en el gobierno, y haciendo posible que el gobierno cumpla con sus obligaciones.

6.6 Una desventaja de permanecer como un departamento de gobierno es que las políticas gerenciales deben cumplir con aquellas de otros sectores de la función pública, lo que significa que los niveles de paga y condiciones del personal reflejan directrices de la función pública, más que de las fuerzas de mercado.

6.7 Sin embargo, no se debería esperar que una autoridad de aviación civil autónoma *per se*, en un Estado con tránsito mínimo, y por tanto una capacidad de generar ingresos mínima, sea completamente autónoma financieramente. No obstante, su establecimiento podría ser benéfico ya que mejoraría la eficiencia, bajando por lo tanto, el déficit y el consecuente subsidio requerido del gobierno. En esos casos, a menudo ha sido una mejor solución el establecer una autoridad de aviación civil autónoma para que tome las funciones suministradas por una administración de aviación civil incluyendo también el suministro de los servicios de navegación aérea y aeropuertos (este último tema ha sido tratado en la CAR/DCA/1 NE/20 bajo la cuestión 8.3 - Privatización de Aeropuertos y Servicios de Navegación Aérea).

7. ACCIÓN

7.1 Se invita a la Reunión a tomar nota de la información proporcionada en esta nota y aplicar los conceptos ahí presentados, según corresponda, como un esfuerzo para aumentar la eficiencia en todas las actividades de aviación civil a través de la resolución de las dificultades de financiamiento.