



NOTA DE ESTUDIO

**CONFERENCIA SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS
DE LOS AEROPUERTOS Y LOS SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA**

Montreal, 15 - 20 de septiembre de 2008

Cuestión 3 del orden del día: Cuestiones específicas relacionadas con los aspectos económicos y de gestión de los servicios de navegación aérea
3.1: Gobernanza, propiedad y control

**GOBERNANZA, PROPIEDAD Y CONTROL
DE LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA**

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En la presente nota se analizan recientes experiencias de comercialización de proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) y las cuestiones emergentes relacionadas con su gobernanza, propiedad y control. Dichas experiencias indican que puede existir un vínculo entre el rendimiento logrado y la gobernanza corporativa. Por consiguiente, en la presente nota se elabora un conjunto de las mejores prácticas para una buena gobernanza de los ANSP comercializados. Cuando un Estado explote directamente servicios de navegación aérea, se subraya aquí la necesidad de asegurarse de que las funciones de reglamentación y las funciones operacionales no las desempeñe una misma autoridad.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 5.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Si bien los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) que pertenezcan total o parcialmente al sector privado constituyen sólo un puñado de casos, numerosos Estados han separado el suministro de servicios del brazo ejecutivo del Estado, estableciendo entidades autónomas y permitiéndoles comercializar sus actividades. En el párrafo 11 de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) se recomienda el establecimiento de entidades autónomas para explotar servicios de navegación aérea cuando esta medida corresponda a los intereses de los proveedores y usuarios.

1.2 En la presente nota se analizan recientes experiencias de comercialización de ANSP y las cuestiones emergentes de gobernanza, propiedad y control de los mismos. Se revisa también el actual texto pertinente del Doc 9082.

2. ANÁLISIS

2.1 El movimiento hacia la comercialización de los ANSP responde a diversos motivos, que van de la mejora de la eficacia operacional y la reducción de costos a un deseo más pragmático de liberar al Estado de la responsabilidad de financiar inversiones de capital para infraestructura. Sea cual fuere el motivo, se considera que el ANSP comercializado funcionará como entidad comercial financieramente independiente y será tan competitivo, eficiente y rentable como cualquier empresa comercial.

2.2 En varios estudios recientes, realizados por universitarios, gobiernos y organizaciones de la industria, se han examinado la gobernanza y los marcos institucionales y de reglamentación existentes y se han comparado ANSP comercializados. Si bien dichos estudios no han llegado a conclusiones necesariamente unánimes, tienden a convenir en que los ANSP han mejorado generalmente el control de costos, la productividad mediante modernización y la viabilidad financiera sin menoscabo de la seguridad operacional. Indican también que los ANSP comercializados pueden tomar decisiones oportunas y responden mejor a las necesidades de los usuarios. Además, existe una observación común entre dichos estudios de que se logra un mejor rendimiento como resultado de una buena “gobernanza corporativa”.

2.3 La expresión “gobernanza corporativa” se refiere a la manera en que el consejo supervisa la gestión de una empresa por parte de sus administradores y, a su vez, rinde cuenta a los accionistas y diversos grupos de partes interesadas. Se han elaborado en el mundo entero principios y códigos de gobernanza corporativa. Los *Principios de Gobierno Corporativo* (2004), de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se sitúan entre las directrices más influyentes. La aplicación de los principios de la OCDE y los resultados de estudios recientes sobre comercialización y privatización de ANSP pueden servir de base para establecer las mejores prácticas que se necesitan para asegurar una buena gobernanza corporativa de los ANSP comercializados. Dichas prácticas abarcan:

- a) objetivos y responsabilidades claramente definidos según lo dispuesto en la legislación o en una licencia;
- b) tratamiento equitativo de los accionistas y protección de sus derechos (cuando la totalidad o parte del capital está en manos de accionistas privados);
- c) un consejo independiente y profesional, con funciones de supervisión, para proporcionar instrucciones globales a la administración;
- d) una administración responsable y con los poderes necesarios para tomar decisiones oportunas sobre aspectos financieros, operaciones, tecnología, recursos humanos, inversiones y servicios, de conformidad con los objetivos de la empresa y las instrucciones del consejo;
- e) buenas relaciones con todas las partes interesadas mediante consultas; y
- f) divulgación oportuna y precisa de la información para mayor transparencia.

2.4 Actualmente, en el párrafo 17 del Doc 9082 se tratan las mejores prácticas comerciales en un contexto general. Con objeto de mejorar el rendimiento de los ANSP, debería incluirse una recomendación específica sobre aplicación de las mejores prácticas de buena gobernanza corporativa. En el texto del párrafo 17 se recomienda que se apliquen las mejores prácticas comerciales en sectores como calidad de los servicios, inversión, contabilidad y planes de desarrollo. Considerando que algunos de estos sectores están cubiertos en otros párrafos pertinentes del Doc 9082 (por ejemplo, la calidad de los servicios y las inversiones figuran en el párrafo 16) y que las mejores prácticas comerciales pueden aplicarse también a numerosos otros sectores, no es necesario destacarlos en este contexto. (Como se

indica en la nota WP/7, las mejores prácticas de buena gobernanza son idénticas para aeropuertos y ANSP.)

2.5 Las mejores prácticas de buena gobernanza que se acaban de analizar podrían aplicarse igualmente a ANSP no autónomos, dado que el rendimiento de los proveedores de servicios se relaciona en mayor grado con la buena gobernanza que con la estructura de propiedad y control. En numerosos casos, sin embargo, la autoridad estatal tiene limitaciones inherentes que deben superarse (por ejemplo, pesados procedimientos de aprobación y prolongados procedimientos de adquisición, así como competencia con otras prioridades estatales en materia de inversiones). Además, cuando un gobierno desempeña al mismo tiempo el papel de autoridad de reglamentación (o sea, funciones de vigilancia económica) y de proveedor de servicios, tal vez no quede clara la autoridad de un sector para vigilar las actividades del otro. Una relación demasiado estrecha entre el proveedor de servicios y el organismo de reglamentación puede dar lugar a conflictos de interés y minar la confianza en el sistema.

2.6 Por dicho motivo es indispensable que los Estados que aún no hayan establecido entidades autónomas para explotar servicios de navegación aérea se adhieran a la actual política expuesta en el párrafo 11 del Doc 9082. Si los Estados deciden no establecer proveedores autónomos de servicios de navegación aérea, convendría, como mínimo, que se establezca una clara separación funcional entre el organismo de reglamentación y el proveedor de servicios. Para subrayar la necesidad de esa separación, debería enmendarse en consecuencia el párrafo 15 del Doc 9082. Cabe señalar que la propuesta de enmienda de dicho párrafo es común a aeropuertos y servicios de navegación aérea porque la misma justificación se aplica a ambos tipos de proveedores de servicios (véase la nota WP/7).

3. CONCLUSIONES

3.1 Del análisis que precede, podrían sacarse las conclusiones siguientes:

- a) Cuando un organismo gubernamental proporciona directamente servicios de navegación aérea, los Estados deberían asegurarse de que las funciones de reglamentación y las funciones operacionales no las desempeña una misma autoridad.
- b) Los Estados deberían examinar la estructura orgánica de sus aeropuertos y aplicar las mejores prácticas de buena gobernanza corporativa respecto a objetivos y responsabilidades, derechos y tratamiento de los accionistas, responsabilidades del consejo, poderes y rendición de cuentas de la administración, relaciones con las partes interesadas y divulgación de la información.
- c) La OACI debería enmendar el Doc 9082 a fin de subrayar la importancia de la separación entre funciones de reglamentación y funciones operacionales e introducir los elementos necesarios para asegurar una buena gobernanza mediante la aplicación de las mejores prácticas comerciales.

4. PROPUESTAS DE ENMIENDA DE LAS POLÍTICAS

4.1 De conformidad con la conclusión c) del párrafo 3.1 de la presente nota, se propone reemplazar el texto de los actuales párrafos 15 y 17 del Doc 9082 por el texto siguiente:

15. El Consejo considera que es importante que los Estados ejerzan su responsabilidad de vigilancia económica como función distinta de la explotación y suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea, sobre todo cuando no se hayan establecido entidades autónomas.

Mejores prácticas comerciales

17. *El Consejo apoya la aplicación de los principios de las mejores prácticas comerciales en los aeropuertos y servicios de navegación aérea para fomentar la transparencia, eficiencia y rentabilidad en el suministro de servicios e instalaciones de calidad apropiada. Los Estados o los proveedores de aeropuertos y servicios de navegación aérea deberían aplicar las mejores prácticas comerciales en todos los sectores de sus negocios. El Consejo observa que la buena gobernanza corporativa de las entidades aeroportuarias y de servicios de navegación aérea lleva a un mejor rendimiento; por consiguiente, recomienda que los Estados, en particular, apliquen las mejores prácticas comerciales de una buena gobernanza corporativa respecto a: objetivos y responsabilidades de las entidades; derechos de los accionistas y su tratamiento; responsabilidades del consejo; poderes y rendición de cuentas de la administración; relaciones con las partes interesadas; y divulgación de la información.*

4.2 Cabe señalar que en la nota WP/4 se propone introducir, entre los actuales párrafos 14 y 15, dos nuevos párrafos bajo el nuevo subtítulo “Vigilancia económica” (proponiéndose el nuevo texto que precede para el actual párrafo 15). En la nota WP/7 se proponen también estos nuevos párrafos 15 y 17.

5. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

5.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) examinar y adoptar las conclusiones del párrafo 3.1 de la presente nota; y
- b) examinar y apoyar la propuesta de enmienda del Doc 9082, como se indica en el párrafo 4.1 de la presente nota.

— FIN —