



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
3.3: Asignación de costos y sistemas de imposición de derechos

INCENTIVOS QUE PODRÍAN APLICARSE A PROVEEDORES Y USUARIOS

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En la presente nota se analiza la conveniencia de incentivos para proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) y usuarios. Si se conciben debidamente, los incentivos pueden constituir un instrumento para mejorar el uso y suministro de servicios de navegación aérea, reducir su costo global y aumentar su eficiencia. Para lograr el objetivo de los incentivos, en la nota se concluye que los Estados deberían asegurar que los incentivos respeten los principios establecidos en las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082), así como sus objetivos enunciados y que los beneficios previstos compensen su costo en un plazo razonable. Para apoyar dicha conclusión, se propone una enmienda del texto correspondiente en el Doc 9082 y la elaboración de orientación sobre incentivos.

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El término “incentivo” se refiere a un instrumento que incita a determinada acción. En las actividades económicas, la forma más común de incentivo tiene carácter financiero o remunerativo, o sea, alguna forma de recompensa (o sanción) financiera a cambio de determinada acción. El organismo de reglamentación podría utilizar un incentivo financiero, dentro de su función de vigilancia económica y mediante el procedimiento de consulta, para alentar a un proveedor de servicios de navegación aérea (ANSP) a mejorar su rendimiento. Un ANSP podría también usar un incentivo financiero mediante su mecanismo de imposición de derechos para alentar a los usuarios a actuar de una manera que permita alcanzar el resultado deseado.

1.2 En la presente nota se analiza el uso apropiado de incentivos para los ANSP y los usuarios y se examina el texto pertinente de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082). Cabe mencionar que numerosos aspectos relacionados con los derechos diferenciales ofrecidos por los aeropuertos, que se examinan en la nota WP/10, se aplican también a los incentivos ofrecidos a los usuarios por los ANSP.

2. ANÁLISIS

2.1 Los objetivos básicos de la introducción de incentivos para ANSP y usuarios consisten, entre otras cosas, en mejorar el uso de los servicios de navegación aérea, reducir su costo global y aumentar su eficiencia. Al establecer planes de incentivos, dichos objetivos deberían definirse y enunciarse claramente y poder cuantificarse.

Incentivos para ANSP

2.2 Algunas formas de vigilancia económica se han creado para abarcar elementos de incentivos. Constituye un ejemplo clásico de ello la reglamentación relativa al precio tope, que permite al organismo de reglamentación fijar un precio máximo que puede pedirse y que se aplica durante determinado período de tiempo, normalmente utilizando el índice de precios para el consumidor o de precios de detalle menos un objetivo para el incentivo (factor “x”). Si el ANSP sobrepasa el objetivo, puede conservar el exceso de recuperación, pero si no lo alcanza, no se le permitirá aumentar los derechos para compensar la recuperación deficiente y deberá hallar medios para equilibrar sus cuentas durante el período reglamentado. En esa situación, el ANSP tiene un incentivo sólido para incrementar su eficacia y reducir sus costos¹.

2.3 Idealmente, un factor “x” de incentivo debería incorporarse en el mecanismo de gestión del rendimiento del ANSP. Pueden establecerse, mediante la introducción de un factor “x”, objetivos de rendimiento para algunas áreas clave de rendimiento (KPA), tales como productividad y rentabilidad. Otra KPA, la calidad del servicio, no se relaciona directamente con un factor “x”, pero debería vigilarse estrechamente porque los incentivos para reducir costos podrían dar lugar a una reducción de la calidad del servicio. Para determinar si los incentivos tienen repercusiones positivas en el rendimiento, el organismo de reglamentación debería llevar a cabo verificaciones regulares del rendimiento, en cooperación con los usuarios y otras partes interesadas (véase la nota WP/5).

2.4 Los incentivos no son necesariamente compatibles con el principio de la plena recuperación de costos, lo que significa por definición que el ANSP debería recuperar plenamente sus costos mediante derechos. Dentro del principio de la plena recuperación de costos, toda penalidad impuesta al ANSP debería considerarse como costo adicional que, a su vez, tendría que imponerse a los usuarios. Como consecuencia de ello, el incentivo perdería su efecto por completo. En la situación contraria, toda recompensa otorgada al ANSP tendría que considerarse como superávit de ingresos, que debería entonces devolverse a los usuarios mediante una reducción de derechos, si existe un mecanismo de ajuste.

¹ La reglamentación relativa al precio tope tiene posibles defectos. Por ejemplo, dado que el precio tope suele establecerse para varios años basándose en los gastos de capital proyectados, así como en el activo existente, un ANSP tendría un incentivo para declarar mayores gastos de capital antes de que se fije el precio tope y, luego, no aplicar la totalidad del programa (el precio tope puede brindar al proveedor, a corto plazo, un rendimiento del activo sin que tenga que invertir realmente en este último). Asimismo, si el ANSP prevé que el organismo de reglamentación ajustará las condiciones del precio tope, se reducirían entonces considerablemente sus incentivos para mayor eficiencia, porque el alcance de los incentivos depende de la suposición del ANSP de que los beneficios de sus esfuerzos de reducción de costos, fijación más eficiente de precios y adopción de nuevas tecnologías no darán lugar a un reforzamiento de su precio tope (un “x” mayor).

Incentivos para usuarios del espacio aéreo

2.5 Los incentivos brindan a los usuarios la oportunidad de hacer frente a ventajas o desventajas financieras según las decisiones que se tomen. En el contexto de la gestión del tránsito aéreo (ATM), pueden ofrecerse a los usuarios tres tipos de incentivos, según plazos diferentes.

2.6 El primer tipo de incentivos para usuarios afectaría a su decisión táctica u operacional para cada vuelo respecto a horario, ruta o perfil de vuelo. Aunque actualmente las decisiones tácticas se toman sin tener en cuenta consideraciones financieras, es posible que, por ejemplo en un espacio aéreo congestionado, algunos usuarios estén dispuestos a aceptar costos adicionales (en concepto de salida demorada o perfil o velocidad no óptima) a cambio de una recompensa financiera. Tales incentivos podrían ser apropiados si permiten reducir los costos globales, o sea, si los incentivos otorgados a algunos usuarios y el costo global del inconveniente resultante son inferiores al costo global del inconveniente que de otro modo se sufriría sin los incentivos.

2.7 El segundo tipo de incentivos se relacionaría con la demanda de servicios ATM al afectar a las decisiones de los usuarios respecto a sus servicios, por ejemplo establecimiento de horarios o asignación de flota. Esto supondría una modulación de los derechos o derechos diferenciales. Por ejemplo, se aplicarían derechos más elevados durante los períodos de mayor actividad, cuando un gran número de usuarios compite por una capacidad limitada, y se aplicarían derechos inferiores fuera de dichos períodos. Los efectos positivos y negativos relacionados con este tipo de incentivo son semejantes a los que se han analizado en la nota WP/10 en el contexto de los aeropuertos.

2.8 El tercer tipo de incentivos afectaría a las decisiones de los usuarios respecto a inversiones en nuevas tecnologías para equipo de a bordo. La experiencia indica que los usuarios suelen aplazar lo más posible las inversiones en equipo de aeronave y prefieren economías a corto plazo (aplazando una inversión) más bien que beneficios colectivos menos seguros, que dependen de la sincronización de las inversiones en tierra y en equipo de a bordo. Por consiguiente, los incentivos para adoptar rápidamente equipo de a bordo podrían contribuir a apoyar la implantación de nuevas tecnologías y, a más largo plazo, a ajustar mejor la capacidad ATM a las necesidades de las empresas de transporte aéreo.

2.9 La aplicación de estos tres tipos de incentivos dependería de circunstancias concretas. En general, una aplicación relacionada directamente con determinada área o a nivel local sería apropiada para el primer y el segundo tipo de incentivos. El tercer tipo (y en algunos casos el segundo) se elaboraría idealmente para aplicación subregional o regional mediante cooperación entre Estados y varios ANSP, dado que muchas aeronaves efectúan operaciones en áreas muy alejadas del área bajo la gestión de un solo ANSP.

2.10 Sea cual fuere el tipo de incentivos, el organismo de reglamentación debería asegurarse, ante todo, en el marco de su función de vigilancia económica y mediante el mecanismo de consulta, que los incentivos para usuarios se conformen a los principios enunciados en el Doc 9082. Como se ha analizado en la nota WP/10 en el contexto de los aeropuertos, dichos principios se relacionan con la no discriminación, la ausencia de subsidios cruzados, la transparencia y la limitación de tiempo. Con objeto de destacar estos principios al aplicar incentivos en el contexto de los servicios de navegación aérea, debería enmendarse el párrafo 41 del Doc 9082, de manera semejante a lo propuesto para el párrafo 23 en la nota WP/10. Cabe señalar que el aspecto de limitación de tiempo no es tan pertinente para los servicios de navegación aérea como para los aeropuertos.

2.11 Aunque ni el Doc 9082 ni el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161) proporcionan directrices adicionales salvo estos principios generales, se observan ciertas áreas en que se necesita más amplia orientación para lograr el resultado deseado con la

aplicación de incentivos. Entre otras cosas, sería necesario un examen regular para determinar si los incentivos satisfacen los objetivos enunciados y si las economías estimadas generadas por las mejoras operacionales de eficiencia compensan, como mínimo, el costo de los incentivos en un plazo razonable.

3. CONCLUSIONES

3.1 Del análisis que precede, puede concluirse que:

- a) los Estados podrían considerar, en el marco de su función de vigilancia económica y mediante el mecanismo de consulta, la posibilidad de introducir formas apropiadas de incentivos para los ANSP y los usuarios con miras a mejorar lo más posible el uso y suministro de servicios de navegación aérea, reduciendo el costo global de los servicios y aumentando su eficiencia;
- b) los Estados deberían asegurarse de que los incentivos brindados por los ANSP a los usuarios satisfagan los principios enunciados en el Doc 9082, así como sus objetivos enunciados, y que los beneficios estimados compensen el costo de los incentivos en un plazo razonable; y
- c) la OACI debería enmendar el párrafo 41 del Doc 9082 para reflejar mejor el principio de la transparencia para la implantación de planes de incentivos, y elaborar textos de orientación sobre la aplicación de incentivos.

4. PROPUESTA DE ENMIENDA DE LAS POLÍTICAS

4. De conformidad con la conclusión c) del párrafo 3.1, se propone la enmienda del apartado v) del párrafo 41 del Doc 9082, como se indica a continuación:

- v) *Cuando se otorguen a determinadas categorías de usuarios cualesquiera derechos preferenciales, descuentos especiales u otras clases de reducciones en los derechos que normalmente hayan de abonar respecto a servicios de navegación aérea, los gobiernos Estados deberían cerciorarse, ~~en la medida de lo posible, de que cualquier de la transparencia en cuanto a su creación y objetivo y los criterios según los cuales se ofrecen.~~ Cualquier recuperación deficiente de los costos debidamente asignables a los usuarios en cuestión no debería ~~recaiga~~ recaer sobre otros usuarios.*

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.