



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 Y DESEMPEÑO DE LOS PROVEEDORES
DE SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA (ANSP)**

(Nota presentada por CANSO²)

RESUMEN

El buen desempeño de los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP, por sus siglas en inglés) depende de una buena gobernanza, una consideración esencial para la formulación de las políticas del gobierno. Muchos gobiernos están buscando la manera de mejorar su estructura nacional de servicios de navegación aérea (ANS, por sus siglas en inglés) para cumplir con las elevadas expectativas de desempeño en la aviación de hoy en día. Esta nota propone que la formulación de políticas debe considerar varios elementos de gobernanza que promueven el buen desempeño de los ANSP, en vez de depender tanto de los mecanismos reguladores de vigilancia.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 4.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El buen desempeño de los ANS se logra mediante una buena gobernanza. Y a su vez, una buena gobernanza puede atribuirse a una buena formulación de políticas de gobierno. La gobernanza (entiéndase el conjunto de procesos, costumbres, políticas, leyes, reglas e instituciones que afectan la

¹ Versión en español proporcionada por CANSO.

² MIEMBROS DE PLENO DERECHO | Aena, España | AEROTHAI, Tailandia | Airports Authority of India | Airservices Australia | Airways New Zealand | ANS of the Czech Republic | ATNS, Sudáfrica | ATSA, Bulgaria | Austro Control, Austria | Avinor, Noruega | AZANS, Azerbaiyán | Belgocontrol, Bélgica | CAAS, Singapur | DFS, Alemania | DHMI, Turquía | DSNA, Francia | EANS, Estonia | ENAV SpA, Italia | Federal Aviation Administration, Estados Unidos | Finavia, Finlandia | GACA, Reino de Arabia Saudita | Hellenic Civil Aviation Authority | HungaroControl | Irish Aviation Authority | ISAVIA, Islandia | Kazaeronavigatsia, Kazajstán | LFV, Suecia | LGS, Letonia | LPS, Eslovaquia | LVNL, Países Bajos | MATS, Malta | NAMA | NANSO, Egipto | NATS, Reino Unido | NAV CANADA | NAV Portugal | Naviair, Dinamarca | OACA, Túnez | Oro Navigacija, Lituania | PANSO, Polonia | ROMATSA, Rumania | Sakaeronavigatsia Ltd, Georgia | Serco | Skyguide, Suiza | Slovenia Control | SMATSA, Serbia | State ATM Corporation, Rusia | UkSATSE, Ucrania.

manera en que se dirigen, administran y controlan los ANSP) no obtiene la atención adecuada de parte de quienes formulan las políticas. En su lugar, se presta demasiada atención a los mecanismos reguladores para garantizar el desempeño. Es importante destacar que la vigilancia de la reglamentación es sólo una parte de la estructura de gobernanza de los ANS.

1.2 Además, tampoco se considera que la propiedad y la forma organizativa sean factores primordiales en el desempeño de los ANSP. Las distintas propiedades y formas organizativas existentes –principalmente, el departamento de gobierno, la autoridad autónoma, la entidad “corporatizada” y la compañía del sector privado– cuentan con el potencial para brindar un mejor servicio, siempre que se disponga de una estructura de gobernanza adecuada.

1.3 Por otro lado, una mayor autonomía y comercialización de los ANS ha provocado un mejor desempeño. La autonomía le otorga poder a la gestión para tomar decisiones independientes sobre temas que le competen, incluido el uso de los ingresos obtenidos con las operaciones. Cuanto menos intervenga el gobierno en las decisiones de gestión por razones políticas o socioeconómicas, mejor será el desempeño de los ANSP. El proceso de comercialización –un enfoque a la gestión en el cual se aplican los principios comerciales– ha ayudado a mejorar el desempeño de los proveedores de servicios de navegación aérea.

1.4 No obstante, la ausencia de fuerzas competitivas de mercado requiere una gobernanza prudente con respecto al proveedor para evitar el abuso del poder monopólico. Por lo tanto, la estructura de gobernanza debería diseñarse para alcanzar la excelencia en las operaciones, y se trata de una consideración de política clave cuando se proyecta una mayor autonomía para los ANSP.

2. ANÁLISIS

2.1 Para lograr un mejor desempeño de los ANS, el punto central de la formulación de políticas debe estar en el comportamiento de la gestión y en las mejores maneras de influenciarla. La mejor manera de conseguir un desempeño superior es mediante una estructura de gobernanza que articule claramente los objetivos por los cuales la entidad de ANS debe ser gobernada y mantenga a la gestión como responsable de los resultados.

2.2 A fin de promover un buen desempeño de los ANSP, la política de gobierno debe tratar las siguientes áreas clave de gobernanza:

2.2.1 *Misión y objetivos de los ANSP:* el énfasis debe estar en la seguridad operacional, la capacidad, la rentabilidad, el servicio orientado hacia el cliente y una creciente responsabilidad con respecto al medio ambiente, es decir, en las expectativas del servicio de navegación aérea. La política de la gobernanza debe tratar algunas cuestiones fundamentales, por ejemplo, “¿por qué existe el ANS?”; “¿a quién debe prestar servicio?” y “¿qué se espera del ANS?”.

2.2.2 *Legislación y reglamentación:* en el caso de otorgar una mayor autonomía o “corporatizar” los ANSP, la legislación y/o reglamentación debería especificar los roles y responsabilidades de los ANSP; sus obligaciones en cuanto al cumplimiento de las normas y acuerdos internacionales, especialmente con respecto a la fijación de tarifas y cargos; y el mecanismo regulador de la vigilancia que puede ofrecer a las partes interesadas el derecho de apelar en caso de desacuerdo.

2.2.3 *Estructura de gobernanza de los ANSP:* junta o directorio profesional, independiente e imparcial que pueda comprender la representación de los distintos grupos que tienen intereses y desean el éxito del servicio de navegación aérea, es decir, intereses del gobierno, de los grupos de clientes, laborales, comerciales, etc. El directorio debería gobernar la dirección total de los ANSP, garantizando que su visión, misión, metas y objetivos sigan los lineamientos de las obligaciones internacionales del

Estado y las expectativas de las partes interesadas. También debería garantizar que la gestión sea responsable y pueda dar cuentas.

2.2.4 *Gestión independiente, profesional y con poderes*: una gestión cualificada y con los poderes requeridos es primordial para el éxito de cualquier organización. La gestión de los ANSP debería ser responsable y dar cuentas de la prestación del servicio en relación con las expectativas. Esto requerirá de gente con talento en la gestión profesional en recursos humanos, operaciones, tecnología, finanzas y servicio al cliente.

2.2.5 *Relación con el cliente*: una relación madura, transparente y significativa, caracterizada por un compromiso importante con el cliente y que busque coincidir en las metas y objetivos relacionados con la seguridad operacional, capacidad y rentabilidad. Tal relación es central para lograr un mejor desempeño de los ANS y puede actuar como sustituto para las reglas más intervencionistas de los Estados. Muchos ANSP reconocen los beneficios de una sólida relación con el cliente y, a través de CANSO, están desarrollando relaciones transparentes y eficaces.

2.2.6 *Relaciones con otras partes interesadas y diálogo social*: debe existir una interfaz apropiada con las partes interesadas que pueda alcanzarse mediante organismos consultivos adecuados u otros acuerdos. Se considera que uno de los instrumentos para lograr una mejor gobernanza es una relación madura y constructiva entre el empleador y el empleado que fomente las comunicaciones sobre temas relacionados con el trabajo, el intercambio de opiniones, la consulta y negociación.

2.2.7 *Gestión del desempeño*: el énfasis en la medición del desempeño y la evaluación de las prestaciones tiene una influencia positiva en el desempeño de los ANS, ya que respalda una mejor comprensión del desempeño actual en comparación con metas anuales, objetivos a largo plazo y parámetros industriales. La iniciativa de evaluación de prestaciones mundiales de CANSO promueve la comprensión de lo que lleva a lograr un buen desempeño en la gestión del tránsito aéreo (ATM, por sus siglas en inglés) y revela la mejor práctica para ayudar a los ANSP individuales a optimizar su desempeño (consulte la nota de estudio de CANSO sobre *Medición del desempeño y evaluación de las prestaciones de servicios de navegación aérea*).

2.2.8 *Vigilancia económica*: además de una vigilancia de seguridad operacional eficaz, es posible que se deba establecer un mecanismo de vigilancia económica adecuado para garantizar que la posición de monopolio no sea abusada. No obstante, la naturaleza, ámbito y alcance de dicha vigilancia dependerá de la manera en que los demás elementos de la estructura de gobernanza de los ANSP hayan sido tratados. Considerando esto, la vigilancia económica puede adoptar distintas formas según las circunstancias específicas del Estado. Por lo tanto, la vigilancia económica puede ser simplemente un marco legal que establece claramente las “reglas del juego”, como sucede con la legislación o la reglamentación, y permite un proceso de apelaciones independientes vinculantes (y tal vez punitivas) cuando las reglas no se cumplen. Esto a su vez debería animar a que las estructuras de gobernanza adecuadas y los mecanismos consultivos ocupen su lugar para evitar la mano dura de la ley. En el otro extremo, la reglamentación económica puede adoptar formas más molestas como la tasa de rentabilidad o la regulación de los precios. Mientras que la regulación de la tasa de rentabilidad puede tratar el tema de los ingresos excesivos bajo el monopolio, no puede ofrecer incentivos claros para mejorar el desempeño y la eficacia. La regulación de los precios puede brindar incentivos para lograr rentabilidad, pero podría tener un efecto negativo sobre la inversión de capital.

3. CONCLUSIÓN

3.1 El buen desempeño de los ANS es el resultado de una buena gobernanza y, en última instancia, de una buena formulación de las políticas del gobierno. Para lograr un mejor desempeño en la prestación del servicio, es necesario concentrar más atención en la gobernanza y menos en los

mecanismos reguladores, ya que estos últimos sólo constituyen una de las opciones de vigilancia que ha de considerarse al establecer una estructura de gobernanza apropiada. La formulación de políticas debe tratar las siguientes áreas clave:

- *Misión y objetivos de los ANSP*: énfasis en la seguridad operacional, la capacidad, la rentabilidad, el servicio orientado hacia el cliente y la responsabilidad con respecto al medio ambiente.
- *Legislación y reglamentación*: roles y responsabilidades, y cumplimiento de las obligaciones internacionales.
- *Estructura de gobernanza de los ANSP*: procesos, costumbres, políticas, leyes, reglas e instituciones que garanticen que su visión, misión, metas y objetivos sigan la línea de las obligaciones y las expectativas.
- *Gestión independiente y con poderes*: con poderes, cualificada, responsable y que dé cuentas.
- *Relación con el cliente*: relación madura, transparente que busque metas y objetivos comunes.
- *Relaciones con otras partes interesadas y diálogo social*: mecanismos de interfaz apropiados y significativos para las partes interesadas.
- *Medición del desempeño*: la medición del desempeño y la evaluación de las prestaciones tiene una influencia positiva en el desempeño de los ANS.
- *Vigilancia económica*: la naturaleza, ámbito y alcance de dicha vigilancia depende de otros elementos de gobernanza de los ANSP, considerando el costo de dicha supervisión.

3.2 A pesar de las distintas propiedades y formas organizativas de los ANSP que existen en el mundo, la concentración de la atención en estas áreas de gobernanza ha demostrado ser altamente eficaz en la mejora del desempeño de los ANS en muchos Estados.

4. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

4.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) reconocer que un buen desempeño de los ANSP es el resultado de una buena gobernanza de los ANS y, a su vez, de una buena formulación de políticas; y
- b) instar a los Estados a considerar los elementos de una buena gobernanza, explicados en el párrafo 2.2, que pueden promover un mejor desempeño de los ANS.