

Doc 9562



Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos

Aprobado por el Secretario General
y publicado bajo su responsabilidad

Tercera edición — 2013

Organización de Aviación Civil Internacional

Doc 9562



Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos

Aprobado por el Secretario General
y publicado bajo su responsabilidad

Tercera edición — 2013

Organización de Aviación Civil Internacional

Publicado por separado en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso,
por la ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL
999 University Street, Montréal, Quebec, Canada H3C 5H7

La información sobre pedidos y una lista completa de los agentes de ventas
y librerías pueden obtenerse en el sitio web de la OACI: www.icao.int

Primera edición, 1991
Segunda edición, 2006
Tercera edición, 2013

Doc 9562, *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos*
Núm. de pedido: 9562
ISBN 978-92-9249-339-4

© OACI 2013

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción de ninguna
parte de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni su transmisión, de
ninguna forma ni por ningún medio, sin la autorización previa y por escrito de
la Organización de Aviación Civil Internacional.

PREÁMBULO

ORIGEN Y OBJETIVO

1. En junio de 1986, el Comité de Transporte aéreo de la OACI decidió que la Organización debía elaborar un manual relativo a los aspectos económicos de los aeropuertos. Fue por ello que, en 1991, se publicó la primera edición del *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562). En abril de 2001, el Comité de Transporte aéreo decidió que el *Manual* debía someterse a revisión como seguimiento de la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (ANSCConf 2000). En vista de los acontecimientos que han tenido lugar desde entonces, y que se destacaron durante la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS 2008), el Comité de Transporte aéreo dispuso en mayo de 2009 que el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* se revisara y actualizara.
2. El propósito de este manual es proporcionar textos de orientación práctica a los Estados, a las entidades responsables de la gestión y la explotación de los aeropuertos y a las autoridades reguladoras y encargadas de la aplicación de los derechos, a fin de brindarles asistencia en la gestión eficiente de los aeropuertos y en la ejecución de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082).

ALCANCE

3. En esta orientación se toma en cuenta la amplia variedad de circunstancias diferentes que enfrentan los explotadores aeroportuarios. El manual se basa en los criterios y principios internacionales sobre recuperación de costos aeroportuarios que los Estados han elaborado por intermedio de la OACI y a los que se ajustan los métodos y procedimientos que aquí se describen. Los fundamentos de dichos criterios y principios se exponen en el Artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300), el instrumento constitutivo de la OACI. Posteriormente, el Consejo de la OACI elaboró amplios criterios de orientación en esta esfera, que figuran en el Doc 9082.
4. Los textos de orientación que conforman este manual se presentan en seis capítulos, cinco apéndices, un glosario de los términos utilizados a lo largo de la obra y un índice de términos. El Capítulo 1 trata de las políticas de la OACI en materia de derechos aeroportuarios y responsabilidades de los Estados; el Capítulo 2 se ocupa de las cuestiones de propiedad, control y gobernanza de los aeropuertos; el Capítulo 3 aborda la gestión económica y financiera de los aeropuertos, incluida la gestión del rendimiento económico; el Capítulo 4 proporciona orientación para la determinación del costo que debe utilizarse como base para la fijación de derechos aeroportuarios, así como los costos atribuibles a las concesiones y demás actividades no aeronáuticas, y orientaciones sobre la fijación y recaudación de los diversos derechos de tránsito aéreo; el Capítulo 5 examina la cuestión del desarrollo y la gestión de actividades no aeronáuticas, en tanto que el Capítulo 6 brinda orientación sobre la financiación de la infraestructura aeroportuaria.
5. Este manual ha sido elaborado poniendo particular empeño en que sus contenidos guarden uniformidad y se armonicen con los contenidos de su obra gemela, el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161).

FUENTES

6. Esta tercera edición del Doc 9562 se confeccionó con la asistencia del Grupo de expertos sobre aspectos económicos de los aeropuertos (AEP), integrado por especialistas en gestión de aeropuertos y sus aspectos económicos. Las principales fuentes han sido la segunda edición del manual *Políticas de la OACI sobre derechos*

aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082, novena edición), el *Informe de la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea* (CEANS 2008, Doc 9980) y el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161). Entre los documentos de la OACI que sirvieron como fuentes adicionales se incluyen los Anexos del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*, así como diversos manuales, informes, circulares y estudios, además de consultas de la Secretaría.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PREÁMBULO	(v)
GLOSARIO DE TÉRMINOS	(xiii)
CAPÍTULO 1. Políticas de la OACI sobre derechos y responsabilidades de los Estados	1-1
A — Artículo 15 del <i>Convenio sobre Aviación Civil Internacional</i> , Resoluciones de la Asamblea y políticas de la OACI sobre derechos	1-1
Convenio sobre Aviación Civil Internacional	1-1
Resoluciones de la Asamblea	1-3
Políticas de la OACI sobre derechos	1-3
B — Responsabilidades de los Estados	1-6
C — Vigilancia económica de los aeropuertos	1-6
Introducción	1-6
Objetivos de la vigilancia económica	1-7
Posibles formas de vigilancia económica	1-7
Aplicación de las leyes de defensa de la competencia	1-8
Reglamentación de reserva	1-8
Requisitos institucionales	1-8
Reglamentación de precios tope	1-9
Reglamentación de la tasa de retorno	1-10
Selección del mecanismo de vigilancia apropiado	1-10
Aplicación de la vigilancia económica	1-11
Resolución de controversias	1-11
D — Consultas con los usuarios	1-12
Naturaleza de las consultas	1-12
El proceso de consulta	1-13
Prefinanciación de proyectos mediante derechos	1-14
Mecanismo de “primera instancia”	1-14
CAPÍTULO 2. Propiedad, control y gobernanza de los aeropuertos	2-1
A — Factores básicos	2-1
B — Propiedad y control estatales	2-3
Generalidades	2-3
Dependencia gubernamental	2-3
Entidades autónomas de propiedad pública	2-4
Definición	2-4
Establecimiento y ventajas	2-4

Responsabilidad e independencia financiera.....	2-5
Autoridad autónoma de aviación civil	2-6
C — Propiedad y participación o intervención privada.....	2-6
Motivos	2-6
Privatización	2-7
Participación o intervención privada.....	2-7
Contrato de gestión.....	2-8
Arrendamiento o concesión	2-8
Transferencia de propiedad minoritaria.....	2-9
Propiedad y control en el sector privado.....	2-9
Propiedad o explotación privada de partes de las actividades de un aeropuerto	2-9
D — Sistemas, redes y alianzas aeroportuarias	2-9
E — Gobernanza corporativa.....	2-10
F — Organización interna.....	2-11
Generalidades	2-11
Administración y finanzas	2-12
Explotación de las instalaciones aeroportuarias.....	2-12
Ingeniería, obras de construcción y mantenimiento	2-12
Comercialización y relaciones públicas	2-13
Servicios de escala.....	2-13
Operaciones de tránsito aéreo	2-13
Seguridad, migraciones, sanidad y aduanas	2-13
Organigramas.....	2-14
CAPÍTULO 3. Gestión económica y financiera de los aeropuertos	3-1
A — Aspectos básicos de la gestión financiera	3-1
Aplicación de los principios de las mejores prácticas	3-1
Propósito y necesidad de un sistema contable y de control financiero.....	3-2
Alcance de la contabilidad y el control financiero	3-3
El plan de negocios y el presupuesto	3-3
El plan de negocios.....	3-4
El presupuesto	3-5
Gestión de la caja y de las actividades de financiación.....	3-6
Auditorías interna y externa.....	3-6
B — Gestión del rendimiento económico.....	3-7
Marco general.....	3-7
CAPÍTULO 4. Proceso de fijación de derechos aeroportuarios	4-1
A — Contabilidad.....	4-1
Generalidades	4-1
Estados financieros	4-2
Ingresos.....	4-4
Ingresos por operaciones de tránsito aéreo.....	4-5
Ingresos por servicios de escala.....	4-5

Ingresos por actividades no aeronáuticas.....	4-5
Ingresos por gestión de caja y bancos.....	4-6
Subvenciones y subsidios.....	4-6
Gastos.....	4-6
Explotación y mantenimiento.....	4-7
Gastos fijos de administración.....	4-7
Costos por los bienes de capital.....	4-8
Capital.....	4-8
Valor de los activos.....	4-8
Capital circulante.....	4-8
Capital empleado.....	4-8
Tasa de retorno razonable.....	4-9
Flujo de fondos.....	4-10
Informes por centro de costos.....	4-11
Informes por área de servicio.....	4-12
Contabilización de la prefinanciación de proyectos mediante derechos.....	4-13
B — Cálculo de la base de costos para fijar los derechos de tránsito aéreo.....	4-13
Factores a considerar al establecer la base de costos para los derechos de tránsito aéreo.....	4-15
Repercusiones de la estructura orgánica.....	4-15
Transferencias de costos entre dependencias.....	4-15
Diferencia entre los costos registrados en las cuentas del aeropuerto y los costos utilizados para determinar la base de costos para los derechos.....	4-16
Cálculo de los costos revisados que forman la base para fijar los derechos de tránsito aéreo (y los costos imputables a las actividades no aeronáuticas).....	4-17
Ajuste por los costos atribuibles a actividades no vinculadas con la aviación desarrolladas fuera del predio del aeropuerto.....	4-18
Ajuste por el costo de proporcionar instalaciones y servicios aeroportuarios para aeronaves en ruta.....	4-18
Ajuste por los costos atribuibles a los vuelos exentos.....	4-18
C — Imputación de costos.....	4-19
Imputación del costo global a centros de costos y áreas de servicio.....	4-19
Imputación de costos a las distintas categorías de usuarios del aeropuerto.....	4-20
Distribución de costos entre el tránsito civil interior y el internacional.....	4-20
D — Base de costos para los distintos derechos de tránsito aéreo.....	4-21
Aspectos básicos.....	4-21
Derechos de aterrizaje.....	4-21
Derechos de iluminación.....	4-21
Derechos por control de aproximación y de aeródromo.....	4-22
Derechos de estacionamiento de aeronaves.....	4-22
Derechos de pasarela telescópica.....	4-22
Derechos de hangar.....	4-22
Derechos por servicios a los pasajeros.....	4-22
Derechos de carga.....	4-22
Derechos en concepto de medidas de seguridad.....	4-22
Derechos relacionados con el ruido.....	4-23
Derechos relacionados con las emisiones de las aeronaves para financiar problemas de la calidad del aire local en los aeropuertos o sus cercanías.....	4-23
Otros derechos.....	4-23
Derechos por prefinanciación.....	4-23
Agregación de las bases de costos para fijar los derechos.....	4-23

E — Cálculo de los costos imputables a las concesiones y demás actividades no aeronáuticas.....	4-25
Criterios de orientación.....	4-25
Cálculo de la base de costos de las distintas actividades no aeronáuticas.....	4-25
Concesiones relacionadas directamente con la explotación de servicios de transporte aéreo	4-25
Base de costos de las concesiones de combustible.....	4-26
Base de costos de las concesiones para el suministro de alimentos a bordo	4-26
Base de costos de los servicios de escala	4-26
F — Métodos de imputación de los ingresos no aeronáuticos en la base de costos del aeropuerto.....	4-26
G — Fijación de los derechos para las operaciones de tránsito aéreo	4-28
Factores básicos	4-28
Fijación económica de precios	4-29
Objetivos	4-29
Aplicación de la fijación económica de precios a la recuperación de los costos.....	4-29
Tratamiento de la congestión.....	4-30
Derechos diferenciales.....	4-31
H — Derechos específicos.....	4-32
Derechos de aterrizaje	4-33
Derechos de iluminación	4-34
Derechos de control de aproximación y de aeródromo	4-34
Derechos de estacionamiento	4-35
Derechos de pasarela telescópica.....	4-35
Derechos de hangar	4-36
Derechos por servicios a los pasajeros	4-36
Derechos de carga	4-36
Derechos en concepto de medidas de seguridad.....	4-36
Derechos relacionados con el ruido	4-37
Derechos relacionados con las emisiones de las aeronaves para financiar problemas de la calidad del aire local en los aeropuertos o sus cercanías	4-37
Otros derechos	4-37
Derechos por prefinanciación.....	4-38
I — Recaudación de los derechos.....	4-38
Derechos impuestos a los explotadores de aeronaves	4-38
Recaudación de los derechos por servicios a los pasajeros	4-38
Recaudación de derechos por prefinanciación.....	4-39
Recaudación de impuestos por el aeropuerto en calidad de agente del gobierno	4-39
Dificultades de recaudación.....	4-39
CAPÍTULO 5. Desarrollo y gestión de las actividades no aeronáuticas.....	5-1
A — Factores básicos.....	5-1
Políticas de la OACI sobre derechos	5-1
La importancia del volumen de tráfico.....	5-2
Aspectos estructurales.....	5-2
B — Actividades no aeronáuticas — tipos y responsabilidad por su explotación	5-2
Tipos de concesiones y arrendamientos	5-2
Actividades no aeronáuticas explotadas por los aeropuertos.....	5-4
El concepto de la “ciudad aeropuerto”	5-5

Zonas francas	5-5
Actividades fuera del predio aeroportuario.....	5-6
C — Aspectos relativos a la gestión.....	5-6
Planificación y selección de actividades no aeronáuticas	5-6
Organización administrativa interna.....	5-7
Aspectos promocionales.....	5-7
D — Fijación de cánones y derechos para las actividades no aeronáuticas.....	5-7
Métodos para determinar el valor de mercado	5-7
Fijación de cánones de concesión	5-8
Derechos por concesiones directamente relacionadas con la explotación de servicios de transporte aéreo	5-9
Fijación del precio de los alquileres	5-10
Licitaciones públicas	5-10
E — Aspectos contractuales.....	5-11
Generalidades	5-11
Contratos de tipo concesión	5-11
Arrendamiento de locales, terrenos y solares para edificar.....	5-13
Duración de los contratos	5-13
Contratos de gestión	5-14
Contratos relativos a las empresas radicadas en zonas francas.....	5-14
CAPÍTULO 6. Financiación de la infraestructura aeroportuaria.....	6-1
A — Pronósticos de tráfico.....	6-1
B — Contratación de especialistas	6-2
C — Estudios económicos y financieros	6-2
Análisis de las repercusiones económicas	6-3
Análisis de la relación costo-beneficio.....	6-4
Análisis de rentabilidad.....	6-5
Análisis financiero.....	6-6
D — El plan de financiación	6-7
Finalidad y contenido del plan de financiación	6-7
Divisas	6-8
Costos que normalmente deben liquidarse en moneda nacional.....	6-8
Costos que normalmente deben liquidarse (total o parcialmente) en moneda extranjera...	6-8
Reembolso de préstamos.....	6-9
E — Fuentes de financiación	6-9
Fuentes nacionales	6-10
Fuentes extranjeras.....	6-10
Instituciones bilaterales.....	6-10
Bancos y fondos para el desarrollo	6-11
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.....	6-11
Fuentes comerciales	6-12
Financiación mediante la emisión de títulos de deuda	6-12
Calificación de crédito	6-13

Prefinanciación de proyectos a través de derechos aeroportuarios	6-14
Otras fuentes	6-14
APÉNDICE 1 —Medición del rendimiento económico de un aeropuerto	Ap 1-1
APÉNDICE 2 —Acuerdos sobre los niveles de servicio	Ap 2-1
APÉNDICE 3 —Cálculo del costo medio ponderado de capital (WACC).....	Ap 3-1
APÉNDICE 4 —Prefinanciación de proyectos mediante la aplicación de derechos	Ap 4-1
APÉNDICE 5 —Fuentes bilaterales e internacionales de financiación.....	Ap 5-1
ÍNDICE DE TÉRMINOS	Índice-1

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Nota.— Los siguientes términos se definen según se utilizan en el contexto de este manual. El listado no es exhaustivo. En el Índice de términos se presentan otras expresiones cuyo sentido se define en el cuerpo del manual.

Activo. Recurso del que la entidad que lo posee o lo controla prevé obtener beneficios económicos futuros.

Activo corriente. Activo realizable en el plazo de un año.

Activo fijo. Activo tangible de carácter permanente que, por regla general, se conserva durante un período superior a un año (normalmente se trata de edificios y equipo).

Activo fijo. Conjunto de activos adquiridos con la expectativa de que permanezcan en servicio durante un número de períodos contables.

Alquiler de locales. Derecho a ocupar locales determinados o una superficie de terreno en particular por el pago de mensualidades.

Amortización. Imputación gradual hasta su extinción del costo de un activo mediante cargos periódicos (anuales) a las cuentas de gastos; se aplica habitualmente a los activos intangibles (por ejemplo, costos de desarrollo).

Áreas clave de rendimiento (KPA). Áreas clave de rendimiento que corresponden a las expectativas de los proveedores, los encargados de la reglamentación, los usuarios y otras partes interesadas.

Arrendamiento. Derecho de ocupar determinados locales o poseer equipo por un período fijo para fines comerciales. Los locales o el equipo se devuelven al propietario al vencer el arrendamiento, generalmente sin pago de compensación alguna.

Aviación general. Todas las operaciones de aviación civil fuera de los servicios aéreos regulares y las operaciones no regulares de transporte aéreo por remuneración o arrendamiento.

Bono. Documento que contiene una promesa de reembolsar fondos obtenidos en préstamo a largo plazo con interés en una fecha futura cierta o determinable.

Capital accionario. Dinero que aporta el propietario (o los propietarios) de la entidad.

Capitalización de costos. Registro y traspaso a uno o más ejercicios económicos futuros, a título de activo sujeto a depreciación, de cualesquiera costos cuyos beneficios se realizarán durante los períodos en cuestión.

Comercialización. Modalidad de gestión de instalaciones y servicios en la que se aplican criterios comerciales o se privilegia el desarrollo de las actividades comerciales.

Concesión. Derecho a explotar una actividad comercial en el aeropuerto, generalmente en forma exclusiva y por lo común en un emplazamiento determinado.

Costo de capital. Costo de amortización de deuda o fondos de capital.

Costos fijos. Costos que permanecen sin cambios a corto plazo, independientemente del aumento o disminución del volumen de servicios proporcionados.

Costo marginal. Costo de producción de determinada unidad o producto.

Depreciación de activos. Disminución del valor de un activo en razón a su desgaste, la acción de los elementos, el carácter inadecuado o la obsolescencia, por lo general durante un período predeterminado (período de depreciación, valor nominal del activo).

Derecho. Cargo que se aplica con la finalidad específica de recuperar los costos de provisión de instalaciones y servicios para la aviación civil.

Derechos diferenciales. Todo derecho preferencial, rebaja, descuento u otra reducción de los derechos que normalmente se abonan por el uso de instalaciones y servicios aeroportuarios.

Derechos modulados. Derechos cuyo valor se ajusta en función de la hora del día o las condiciones en que se utilizan las instalaciones o servicios de que se trate (p. ej., horas punta/no punta, tránsito aéreo congestionado, aspectos relativos al ruido y a la calidad del aire local).

Derechos por abastecimiento de combustible. Tasa de concesión cobrada por un aeropuerto sobre el combustible de aviación que se venda en el aeropuerto.

Derechos por emisiones relacionados con la calidad del aire local (LAQ). Derechos impuestos a las aeronaves con respecto a las emisiones de los motores de las aeronaves que afectan a la calidad del aire local.

Dividendos. Beneficios distribuidos en efectivo o en acciones.

Efecto multiplicador. Efecto normalmente expresado como un factor, que indica en qué medida se aumenta el efecto económico directo del aeropuerto por los efectos económicos indirectos e inducidos de las actividades aeroportuarias.

Entidad autónoma. Entidad independiente creada para explotar y administrar uno o varios aeropuertos, con poderes para la gestión y aplicación de los ingresos obtenidos para cubrir sus gastos.

Estados financieros. Comprende el estado de ingresos y gastos y el balance. El estado de ingresos y egresos resume todos los ingresos y los gastos, representando la diferencia entre los dos totales una ganancia o una pérdida. El balance resume el activo y el pasivo, representando la diferencia entre ambos un aumento o una disminución en el valor neto.

Evaluación comparativa. Proceso de comparación en una misma organización durante un período de tiempo (evaluación comparativa interna) o bien de comparación del rendimiento de dos o más organizaciones (evaluación comparativa externa) a fin de efectuar mejoras.

Flujo de fondos. Cantidad de dinero en cifras netas percibida por una entidad durante un período determinado.

Gestión del rendimiento. Proceso interactivo a través del cual se espera que el rendimiento de un proveedor mejore con el tiempo. Este proceso consiste en varias etapas, a saber, definir objetivos de rendimiento, seleccionar indicadores de rendimiento y establecer las metas de los mismos, vigilar el rendimiento, y notificar y evaluar el rendimiento.

Gobernanza corporativa. Supervisión de la gestión de una empresa o entidad por sus administradores y rendición de cuentas a los accionistas y otras partes interesadas.

Impuesto. Gravamen que se aplica con el fin de recaudar ingresos para el Estado nacional o local, los que por lo común no se aplican a la aviación civil en su totalidad ni tampoco en la parte que correspondería a la recuperación de costos.

Indicadores clave de rendimiento (KPI). El rendimiento actual o pasado, el rendimiento futuro previsto (estimado como parte del pronóstico y modelización del rendimiento), así como el progreso real en lograr los objetivos de rendimiento, se expresan cuantitativamente mediante indicadores. Dado que los indicadores apoyan a los objetivos, deberían definirse teniendo en cuenta un determinado objetivo de rendimiento.

Ingresos provenientes de fuentes no aeronáuticas. Todo ingreso percibido por el aeropuerto por concepto de los diversos acuerdos comerciales que suscribe en relación con el otorgamiento de concesiones, el arrendamiento o alquiler de locales y terrenos, y las operaciones en zona franca, aun cuando dichos acuerdos puedan aplicarse, de hecho, a actividades que puedan ser consideradas, a su vez, de carácter aeronáutico (por ejemplo, las concesiones otorgadas a compañías petroleras para proporcionar combustible y lubricantes de aviación, y el arrendamiento de espacio o locales en los edificios de la terminal a explotadores de aeronaves). Asimismo, deben incluirse los ingresos brutos, descontando todo impuesto a la venta u otros impuestos, percibidos por tiendas o servicios explotados por el propio aeropuerto.

Liquidez. Situación determinada por la medida en que se disponga de activo para liquidar inmediatamente obligaciones financieras.

Mejores prácticas. Prácticas que, con el tiempo, se han mostrado eficaces en función de los costos, eficientes y satisfactorias para llevar al mercado productos y servicios de calidad.

Participación privada. Participación minoritaria de una entidad privada en la propiedad de determinadas instalaciones y servicios, que puede también consistir en un contrato o arrendamiento de gestión.

Pasajeros en tránsito directo. Pasajeros que llegan a un aeropuerto de un Estado y continúan su viaje en el mismo vuelo directo (difiere de la expresión “pasajeros en tránsito/de transbordo” que se define más arriba).

Pasajeros en tránsito/de transbordo. Pasajeros que llegan a un aeropuerto de un Estado y continúan su viaje en otro vuelo desde el mismo u otro aeropuerto de dicho Estado (difiere de la expresión “pasajeros en tránsito directo” que se define más abajo).

Pasivo. Las obligaciones de la entidad que constituyen un gravamen financiero sobre sus activos.

Precio tope. Precio máximo fijado en virtud de una política relativa a precios o de una legislación concreta.

Prefinanciación. Financiación de un proyecto de instalación aeroportuaria mediante derechos impuestos a los usuarios antes de finalizar dicha instalación.

Privatización. Transferencia total o mayoritaria de la propiedad de instalaciones y servicios al sector privado.

Proveedores. En este documento, el término se refiere a entidades que proveen y explotan aeropuertos.

Usuarios. Este término se refiere a los explotadores de aeronaves en su calidad de usuarios de instalaciones y servicios de los aeropuertos. La expresión “usuario final” se refiere a los consumidores últimos en general (por ejemplo, pasajeros y expedidores).

Valor neto del activo. Valor del activo total de una entidad después de deducir todas las deudas (equivale al capital social o en acciones).

Valor residual. Valor (de un activo) menos la parte que se ha depreciado o amortizado, o que se considere como gasto o pérdida.

Vida económica (de un activo). Período durante el cual un activo tiene la capacidad de generar un servicio útil o beneficio económico.

Vida útil (de un activo). Período durante el cual puede utilizarse un activo fijo.

Vigilancia económica. Función por la cual un Estado supervisa las prácticas comerciales y de explotación de un aeropuerto.

Capítulo 1

POLÍTICAS DE LA OACI SOBRE DERECHOS Y RESPONSABILIDADES DE LOS ESTADOS

El presente Capítulo trata las políticas fundamentales de la OACI en materia de derechos aeroportuarios y las responsabilidades asignadas a los Estados contratantes en virtud del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago — Doc 7300).

La Parte A aborda los principios básicos expresados en: a) el Artículo 15 del Convenio de Chicago; b) las Resoluciones de la Asamblea sobre las políticas en la esfera del transporte aéreo; y c) las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082).

La Parte B se ocupa especialmente de las responsabilidades de los Estados en materia de provisión de instalaciones y servicios aeroportuarios y de navegación aérea.

La Parte C resume las políticas de la OACI en relación con los objetivos, los métodos y la aplicación de la vigilancia económica de los aeropuertos, y con la resolución de controversias.

La Parte D resume las políticas de la OACI en materia de consultas con los usuarios acerca de los derechos y los planes de ampliación de capacidad de los aeropuertos, así como un mecanismo de “primera instancia”.

A — ARTÍCULO 15 DEL CONVENIO SOBRE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA Y POLÍTICAS DE LA OACI SOBRE DERECHOS

CONVENIO SOBRE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

1.1 Los principios básicos establecidos por la OACI en materia de derechos por servicios aeroportuarios y de navegación aérea se encuentran expresados en el Artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300), comúnmente denominado Convenio de Chicago, de la siguiente manera:

Derechos aeroportuarios y otros similares

Todo aeropuerto de un Estado contratante que esté abierto a sus aeronaves nacionales para fines de uso público estará igualmente abierto, en condiciones uniformes y a reserva de lo previsto en el Artículo 68, a las aeronaves de todos los demás Estados contratantes. Tales condiciones uniformes se aplicarán por lo que respecta al uso, por parte de las aeronaves de cada uno de los Estados contratantes, de todas las instalaciones y servicios para la navegación aérea, incluso los servicios de radio y de meteorología, que se provean para uso público para la seguridad y rapidez de la navegación aérea.

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 contratante no deberán ser más elevados,

- a) respecto a las aeronaves que no se empleen en servicios aéreos internacionales regulares, que los derechos que pagarían sus aeronaves nacionales de la misma clase dedicadas a servicios similares;
- b) respecto a las aeronaves que se empleen en servicios aéreos internacionales regulares, que los derechos que pagarían sus aeronaves nacionales dedicadas a servicios aéreos internacionales similares.

Todos estos derechos serán publicados y comunicados a la Organización de Aviación Civil Internacional, entendiéndose que, si un Estado contratante interesado hace una reclamación, los derechos impuestos por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y servicios serán objeto de examen por el Consejo, que hará un informe y formulará recomendaciones al respecto para consideración del Estado o Estados interesados. 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.

1.2 En síntesis, el Artículo 15 del Convenio de Chicago establece los tres principios básicos que siguen:

- se aplicarán condiciones uniformes para la utilización de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea de un Estado contratante por parte de las aeronaves de todos los demás Estados contratantes;
- los derechos impuestos por un Estado contratante para la utilización de dichos aeropuertos o instalaciones y servicios de navegación aérea no serán más elevados para las aeronaves de otros Estados contratantes que los derechos abonados por sus aeronaves nacionales dedicadas a servicios internacionales similares; y
- ningún Estado contratante impondrá gravamen alguno por el mero derecho de tránsito de sobrevuelo, entrada o salida de su territorio de cualquier aeronave de un Estado contratante o de las personas o bienes que se encuentren a bordo.

Los dos primeros principios, relativos a la no discriminación, no parecen haber dado lugar a malentendidos. Sin embargo, el tercero se ha interpretado en algunos casos en el sentido de que no deben imponerse derechos por las actividades de entrada, salida o sobrevuelo de aeronaves en un Estado. No es ese, sin embargo, el propósito de dicho principio, ya que todos los Estados están en su pleno derecho de recuperar mediante la imposición de derechos los costos en que hubieran incurrido por la provisión de servicios aeroportuarios y de navegación aérea. La esencia de este principio es que un Estado no debería imponer derechos únicamente por conceder autorización para la entrada, la salida o el sobrevuelo de su territorio.

1.3 También se tratan otros dos aspectos en el Artículo 15. El primero, que los Estados deben publicar sus derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea y comunicarlos a la OACI, la que a su vez recopila y publica dicha información en las *Tarifas de aeropuertos y de servicios de navegación aérea* (Doc 7100).

1.4 En el Artículo 15 se dispone también que, si un Estado contratante lo solicita, la OACI procederá al examen de los derechos impuestos y formulará las recomendaciones del caso al Estado o los Estados que corresponda. Cabe señalar que el artículo hace referencia en concreto a las reclamaciones planteadas exclusivamente por un Estado contratante afectado, no por ninguna otra parte.

1.5 En lo que se refiere a la obligatoriedad de los principios estipulados en el Artículo 15 y, en general, de todos los artículos del Convenio de Chicago, un Estado contratante de la OACI no puede eximirse de la aplicación de ninguno de los principios expresados, dado que en su calidad de Estado signatario se compromete a adherirse a todos los artículos sin excepción.

RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA

1.6 Las políticas de la OACI en la esfera del transporte aéreo están enunciadas en las resoluciones refundidas de la Asamblea que se actualizan en cada uno de sus períodos de sesiones ordinarios. Dichas resoluciones incluyen apéndices especiales que presentan las políticas relativas a todas las áreas del Programa de transporte aéreo. En la Resolución A37-20 de la Asamblea — *Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo*, la más reciente en vigor, se incluye el Apéndice F relativo a los aeropuertos y los servicios de navegación aérea. En dicho apéndice se insta a los Estados contratantes a velar por el pleno respeto del Artículo 15 del Convenio, sin importar la estructura orgánica elegida para la explotación de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, y se les recuerda que es exclusivamente suya la responsabilidad por los compromisos asumidos en virtud del Artículo 28 del Convenio de Chicago.

1.7 La política de la OACI respecto a los gravámenes ambientales está expresada en la Resolución A37-18 de la Asamblea — *Declaración consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente — Disposiciones generales, ruido y calidad del aire local*, cuyo Apéndice H trata de las *Repercusiones de la aviación en la calidad del aire local*.

1.8 La aplicación de derechos como instrumento de protección ambiental puede utilizarse en dos áreas: el ruido de las aeronaves y las emisiones de sus motores. La política de la OACI sobre la aplicación de derechos por generación de ruido figura en el documento *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082 — Novena edición), Sección II, párrafo 8. Las emisiones de los motores de las aeronaves tienen repercusiones en el medio ambiente en dos niveles: a) en la calidad del aire local (LAQ); y b) globales. Las políticas en materia de derechos relacionados con la LAQ figuran en el Doc 9082, Sección II, párrafo 9. A nivel global, las políticas de la OACI favorecen el empleo de medidas distintas de los gravámenes.

POLÍTICAS DE LA OACI SOBRE DERECHOS

1.9 En el Doc 9082 se proporciona orientación adicional y más detallada sobre los derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea. El Consejo revisa periódicamente las políticas sobre los derechos impuestos a los usuarios tras la celebración de conferencias internacionales de envergadura sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, si bien el espíritu y los principios básicos se han mantenido sin mayores cambios a lo largo de los años. Las políticas de la OACI sobre derechos difieren del Convenio de Chicago en lo que atañe a su obligatoriedad, por cuanto un Estado contratante de la OACI no está obligado a adherirse a ellas, como lo está respecto de los artículos del Convenio de Chicago. No obstante, habida cuenta de que los principios expresados en el Doc 9082 se basan en las recomendaciones formuladas en conferencias internacionales de gran envergadura, los Estados se encuentran moralmente obligados a seguirlos y velar por que sus métodos de recuperación de costos se ajusten a ellos. En el párrafo 1 del Preámbulo del Doc 9082 se señala que, por una recomendación aprobada por la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS, 2008), se alienta a los Estados a integrar en su legislación, reglamentación y políticas, así como en sus acuerdos de servicios aéreos, los cuatro principios básicos de la fijación de derechos: no discriminación, relación con los costos, transparencia y consulta con los usuarios, a fin de asegurar el cumplimiento por parte de los explotadores de aeropuertos y de los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP).

1.10 Una consideración importante del Doc 9082 es la necesidad de equilibrio entre los intereses respectivos de los aeropuertos y los ANSP, por una parte, y los explotadores de aeronaves por otra, en vista de la importancia que reviste el sistema de transporte aéreo para los Estados, así como su influencia en el fomento del intercambio económico, cultural y social entre Estados. Esto es de aplicación particularmente en períodos de dificultad económica. Se recomienda por tanto que los Estados fomenten una mayor cooperación entre los aeropuertos, los ANSP y los explotadores de aeronaves para asegurar que las dificultades económicas que todos enfrentan sean compartidas en forma razonable (Doc 9082, Preámbulo, párrafos 4 y 8).

1.11 La Sección I del Doc 9082 se ocupa de algunas cuestiones comunes a los aeropuertos y los servicios de navegación aérea: alcance y proliferación de los derechos; cuestiones de organización y gestión; vigilancia económica; rendimiento económico; consulta con los usuarios; prefinanciación de proyectos; y divisas.

1.12 La Sección II de Doc 9082 se refiere a los derechos aeroportuarios y, junto con la Sección I, es de gran interés para la descripción de esta parte del manual¹.

1.13 En los párrafos 2 y 3 de la Sección I del Doc 9082 se expresa preocupación por la proliferación de derechos sobre el tráfico aéreo. Se recomienda que los Estados:

- i) permitan la imposición de derechos únicamente por aquellos servicios y funciones que se presten a las operaciones de aviación civil o estén directamente vinculados con ellas o en definitiva las beneficien; y
- ii) se abstengan de imponer derechos que discriminen a la aviación civil internacional respecto de otros medios de transporte internacional.

1.14 La experiencia obtenida en todo el mundo indica que, cuando los aeropuertos y los servicios de navegación aérea son explotados por entidades autónomas, su situación financiera global y la eficacia de la gestión mejoran, en general (Doc 9082, Sección I, párrafo 4). Se recomienda, por consiguiente, que cuando resulte económicamente viable y corresponda a los intereses de los proveedores y usuarios, los Estados consideren la posibilidad de establecer entidades autónomas para explotar sus aeropuertos y servicios de navegación aérea (Doc 9082, Sección I, párrafo 5). Al considerar la comercialización y privatización de aeropuertos y de ANSP, los Estados deberían tener presente que les incumbe a ellos la responsabilidad definitiva de la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la vigilancia de los aspectos económicos de tales entidades (Doc 9082, Sección I, párrafo 6). Cuando se establezca una entidad autónoma para explotar aeropuertos o proporcionar servicios de navegación aérea, o ambos, el Estado debería asegurar que se cumplan todas las obligaciones pertinentes del Estado especificadas en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional y sus Anexos, así como en los acuerdos de servicios aéreos, y que se observen los criterios de la OACI en materia de derechos (Doc 9082, Sección I, párrafo 7). Además, los Estados deberían asegurar la aplicación de las mejores prácticas de buena gobernanza corporativa en los aeropuertos y ANSP. A efectos de promover la transparencia, la eficiencia y la rentabilidad en la provisión de servicios e instalaciones de calidad adecuada, los aeropuertos y ANSP deberían aplicar las mejores prácticas administrativas en todas las áreas de su actividad (Doc 9082, Sección I, párrafos 9 y 10).

1.15 Los principios que figuran en la Sección II del Doc 9082 abarcan cuestiones tales como la base de costos para el cálculo de los derechos aeroportuarios, los sistemas de imposición de estos derechos, los derechos de aterrizaje, los derechos de estacionamiento y de hangar, los derechos por servicios a los pasajeros, los derechos en concepto de medidas de seguridad, los derechos relacionados con el ruido, los derechos por emisiones de las aeronaves impuestos para solucionar problemas relativos a la calidad del aire local en los aeropuertos o en sus cercanías, el desarrollo de los ingresos procedentes de concesiones, alquiler de locales y "zonas francas", y los derechos de concesión para el abastecimiento de combustible.

1. Algunos principios contenidos en el Doc 9082 se encuentran destacados. No ha de interpretarse por ello que son más importantes que los demás principios enunciados en dicho documento.

1.16 Entre los principios básicos que se exponen en el Doc 9082 respecto de la base de costos para el cálculo de los derechos aeroportuarios se cuentan los siguientes:

- que, cuando un aeropuerto esté abierto al tráfico internacional, los usuarios asuman plenamente la parte equitativa que les corresponde del costo que supone proporcionar el aeropuerto (Doc 9082, Sección II, párrafo 1); y
- el costo por distribuir es el costo total de proporcionar el aeropuerto y sus servicios auxiliares esenciales, incluyendo montos adecuados por costo de capital y depreciación de bienes, así como los costos de mantenimiento, explotación, dirección y administración. En conformidad con la forma de vigilancia económica que se adopte, esos costos pueden compensarse con ingresos no aeronáuticos [Doc 9082, Sección II, párrafo 2 i)].

Las políticas de la OACI sobre derechos alientan a impulsar activamente la generación de ingresos por actividades no aeronáuticas en general (Doc 9082, Sección II, párrafo 10). De ese asunto trata el Capítulo 5 — Desarrollo y gestión de las actividades no aeronáuticas, del presente manual.

1.17 Otros principios y recomendaciones que resultan particularmente pertinentes en relación con la base de costos para el cálculo de los derechos aeroportuarios y los sistemas de imposición de derechos incluyen los siguientes:

- los aeropuertos deben llevar cuentas apropiadas que sirvan de base para determinar y asignar los costos a recuperar, debiendo asimismo proporcionar a los usuarios información financiera adecuada [Doc 9082, Sección II, párrafos 1 y 2 iv)];
- la proporción de los costos distribuibles a las diversas categorías de usuarios de los aeropuertos debería determinarse de manera equitativa, a fin de que ningún usuario resulte perjudicado con costos que no corresponda asignarle de acuerdo con sanos principios de contabilidad [Doc 9082, Sección II, párrafo 2 vi)];
- los aeropuertos tienen la posibilidad de generar ingresos superiores a la totalidad de los gastos directos e indirectos de explotación, y así obtener beneficios razonables sobre el activo a un nivel que permita conseguir financiación eficiente en los mercados de capital con el objeto de invertir en infraestructuras aeroportuarias nuevas o ampliadas y, cuando corresponda, remunerar debidamente a los accionistas del aeropuerto [Doc 9082, Sección II, párrafo 2 viii)];
- todo sistema de imposición de derechos debería, en la medida de lo posible, ser simple y adecuado para su aplicación general en los aeropuertos internacionales [Doc 9082, Sección II, párrafo 3 i)];
- los derechos no deberían imponerse de forma tal que desaliente la utilización de instalaciones y servicios necesarios para la seguridad operacional, tales como la iluminación y las ayudas para la navegación [Doc 9082, Sección II, párrafo 3 ii)];
- en conformidad con la forma de vigilancia económica que se adopte, los Estados deberían evaluar, caso por caso, y según las circunstancias locales o nacionales, los efectos positivos o negativos de la aplicación de derechos diferenciales en los aeropuertos. Los Estados deberían asegurar la transparencia en la finalidad, el establecimiento y los criterios de los derechos diferenciales. Sin perjuicio de los sistemas de derechos modulados, los costos asociados a tales derechos diferenciales no deberían asignarse a usuarios que no se benefician de ellos. Los derechos ofrecidos para atraer o mantener nuevos servicios aéreos solo deberían mantenerse temporalmente [Doc 9082, Sección II, párrafo 3 v)];
- para evitar trastornos indebidos a los usuarios, los aumentos de los derechos se introducirán paulatinamente; no obstante, se reconoce que en ciertas circunstancias puede ser necesario apartarse de este proceder [Doc 9082, Sección II, párrafo 3 vi)]; y

- los derechos aeroportuarios impuestos a la aviación civil internacional, incluida la aviación de negocios, deberían fijarse de manera razonable, teniendo en cuenta el costo de las instalaciones y servicios necesarios y utilizados, así como el objetivo de fomentar el sano desarrollo de la aviación civil internacional en su totalidad [Doc 9082, Sección II, párrafo 3 ix)].

1.18 Con arreglo a las políticas de la OACI sobre los derechos en concepto de medidas de seguridad (Doc 9082, Sección II, párrafo 7), los derechos aplicados por servicios de seguridad o la transferencia del costo de las medidas de seguridad deberían estar directamente relacionados con los costos que supone proporcionar los servicios de seguridad en cuestión y tendrían que servir para recuperar tan solo los gastos correspondientes.

B — RESPONSABILIDADES DE LOS ESTADOS

1.19 Como se señala en la Parte A anterior, el Artículo 15 del Convenio de Chicago establece los principios básicos en materia de derechos por servicios aeroportuarios y de navegación aérea y refuerza el concepto de libertad de acceso y no discriminación establecido en el Artículo 11 respecto al uso de las instalaciones y los servicios para las aeronaves de los Estados contratantes en la explotación del transporte aéreo internacional.

1.20 También es pertinente el Artículo 68, donde se establece que cada Estado contratante puede designar la ruta que deberá seguir en su territorio cualquier servicio aéreo internacional así como los aeropuertos que podrá utilizar.

1.21 En el Artículo 28 del Convenio de Chicago, se asigna a los Estados contratantes responsabilidades básicas. Por ejemplo, el Estado es responsable de proveer aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea, de acuerdo con las normas y métodos recomendados o establecidos oportunamente en aplicación del Convenio.

1.22 Además, los Estados contraen obligaciones en virtud de acuerdos de servicios aéreos con arreglo a los cuales, una vez más, el Estado es el único responsable de cumplir las estipulaciones relativas, por ejemplo, al acceso a determinados aeropuertos y rutas, así como los principios fundamentales de la imposición de derechos, como la no discriminación, la relación con los costos, la transparencia y la consulta con los usuarios.

C — VIGILANCIA ECONÓMICA DE LOS AEROPUERTOS

INTRODUCCIÓN

1.23 Como se indica en la Parte A anterior, debido al posible abuso de posición dominante, cada Estado es responsable de la vigilancia económica de las operaciones de los aeropuertos. La vigilancia económica se define como la función por la cual un Estado supervisa las prácticas comerciales y de explotación de un aeropuerto. En el cumplimiento de su función de vigilancia económica, el Estado deberá cerciorarse, en particular, de que los aeropuertos consultan con los usuarios y aplican los sistemas apropiados de gestión del rendimiento.

1.24 Cuando existe abundante competencia en la oferta de bienes y servicios, el bienestar económico de los consumidores puede dejarse en manos de las fuerzas del mercado, que actúan como un “regulador automático” que asegura eficiencia al fijar los precios y establecer la cantidad y calidad de la oferta. Por el contrario, cuando la oferta en un mercado determinado está dominada por un único proveedor, la cuestión de la reglamentación pasa a ser asunto de interés público.

1.25 La comercialización y la privatización han aumentado la competencia y la presión comercial que experimentan los aeropuertos. La competencia entre aeropuertos puede surgir en diversas circunstancias, por ejemplo, centros de larga distancia que compiten por tráfico de origen o destino y de transferencia; múltiples aeropuertos en grandes centros urbanos cuya propiedad o explotación están a cargo de entidades diferentes que compiten en el mismo mercado; pequeños aeropuertos alejados que compiten activamente por atraer servicios de rutas cortas de

punto a punto, en particular los ofrecidos por transportistas de bajo costo (LCC). Sin embargo, esto no implica cambios en la responsabilidad de los Estados en lo relativo a la vigilancia económica, aunque sí es probable que influya en el modelo de supervisión que el Estado considere más apropiado. Las condiciones del mercado y los niveles de competencia no son uniformes. Incluso en mercados competitivos, la excesiva importancia prestada por los aeropuertos a la competencia y la reducción de costos a veces puede afectar negativamente a los intereses de ciertas categorías de usuarios. Es más, la comercialización y la privatización pueden haber reducido la sensibilización de los aeropuertos a las obligaciones internacionales de los Estados, así como su cumplimiento, incluidas las políticas de la OACI en materia de derechos. Esas responsabilidades solamente pueden estar en manos del Estado propiamente dicho.

OBJETIVOS DE LA VIGILANCIA ECONÓMICA

1.26 La vigilancia económica alcanza resultados óptimos cuando se fijan objetivos e incentivos claros para los aeropuertos que permiten ofrecer los servicios de la manera más económica y con un nivel adecuado de calidad. En el Doc 9082, Sección I, párrafo 13, se establecen varios objetivos que reflejan las esferas donde posiblemente se necesite una vigilancia económica apropiada:

- minimizar el riesgo de que los aeropuertos apliquen prácticas anticompetitivas o abusen de la posición dominante que puedan tener;
- asegurar la no discriminación y la transparencia en la aplicación de los derechos;
- asegurar que las inversiones en capacidad respondan a la demanda actual y futura de manera eficiente desde el punto de vista económico; y
- proteger los intereses de los pasajeros y de otros usuarios finales².

A fin de promover estos objetivos, con arreglo a la forma de vigilancia económica adoptada, los Estados deberían asegurarse de que los aeropuertos consulten con los usuarios y de que se apliquen los sistemas apropiados de gestión del rendimiento.

1.27 La prioridad otorgada a los objetivos podrá variar dependiendo de las circunstancias específicas de cada Estado, debiendo buscarse el equilibrio entre los objetivos de política pública y los intereses de las entidades autónomas o privadas con objeto de obtener los beneficios óptimos de la comercialización o la privatización.

POSIBLES FORMAS DE VIGILANCIA ECONÓMICA

1.28 La vigilancia económica puede adoptar varias formas distintas, desde un criterio poco invasivo (como la aplicación de las leyes de defensa de la competencia) hasta uno más riguroso (como intervenciones reguladoras directas en las decisiones económicas de los aeropuertos), de la siguiente forma:

- aplicación de las leyes de defensa de la competencia;
- reglamentación de reserva (“regulación por las fuerzas del mercado”);
- requisitos institucionales (“pesos y contrapesos institucionalizados”);

2. La expresión “usuario final” se refiere a los consumidores últimos en general (por ejemplo, pasajeros y expedidores).

- reglamentación de precios tope (“reglamentación basada en incentivos”); y
- reglamentación de la tasa de retorno (“reglamentación del costo de los servicios”).

Aplicación de las leyes de defensa de la competencia

1.29 El concepto de leyes de defensa de la competencia se refiere a leyes (incluidos reglamentos y políticas) que aspiran a fomentar o mantener la competencia en los mercados prohibiendo prácticas anticompetitivas. El proceso de aplicación de estas leyes normalmente consiste en responder a denuncias, vigilar el comportamiento del mercado, enjuiciar a los infractores, pronunciar sentencias e imponer sanciones a las partes que hayan infringido la ley. Este tipo de acciones probablemente tenga efectos disuasorios para comportamientos anticompetitivos.

Reglamentación de reserva

1.30 La reglamentación “de reserva” consiste en explicitar la “amenaza” de aplicar una forma de vigilancia económica más rigurosa si las empresas no mantienen su actuación dentro de los límites “aceptables”. La ventaja de este criterio poco invasivo es que atenúa los posibles riesgos de abuso de la posición dominante sin incurrir en los costos ni sufrir las distorsiones de la reglamentación. Por lo general, se acompañaría de la aplicación de las normas usuales de defensa de la competencia. Para que este criterio funcione, el aeropuerto debe comprender lo que constituye un comportamiento inaceptable. Una posible dificultad es que, al formular una detallada definición de los límites comerciales, el Estado corre el riesgo de crear justamente las distorsiones reglamentarias que intenta evitar.

Requisitos institucionales

1.31 Los estudios y la experiencia indican que la mejor manera de responder a los intereses de todos los participantes en el sector es que los usuarios estén bien informados mediante la actuación constructiva de los aeropuertos y los usuarios. Ciertos requisitos institucionales pueden mejorar la transparencia y el flujo de información, transmitiendo así las señales adecuadas y las respuestas entre los aeropuertos y los usuarios.

1.32 Los requisitos institucionales poco invasivos incluyen condiciones relativas a los aspectos siguientes:

- *consultas obligatorias entre los aeropuertos y los usuarios* para el establecimiento de los derechos aeroportuarios y los planes de ampliación de capacidad a fin de asegurar la divulgación adecuada de costos y la transparencia de las bases económicas y financieras de las propuestas de tarifas y servicios. Un proceso de consultas bien establecido puede eliminar o reducir la necesidad de métodos rigurosos de vigilancia económica;
- *aplicación de un sistema de gestión del rendimiento* (véase el Capítulo 3); y
- *establecimiento de la gobernanza corporativa*, incluida la integración de interesados en el consejo de administración, que es un medio de promover el flujo adecuado de información sobre aspectos económicos entre el aeropuerto y los usuarios.

1.33 Los requisitos institucionales más rigurosos incluyen condiciones relativas a los aspectos siguientes:

- *la propiedad conjunta o empresa mixta* como medio para asegurar el flujo de información, las consultas y el consenso en el establecimiento de los derechos aeroportuarios y los planes de ampliación de capacidad; sin embargo, podrían presentarse problemas anticompetitivos en relación con la competencia entre líneas aéreas y las barreras de ingreso al mercado en el caso de que la propiedad conjunta signifique que las líneas aéreas tienen gran influencia sobre los planes de inversión y la gestión del aeropuerto; y

- *entidad sin fines de lucro*. La lógica de esta disposición es que, al eliminar el incentivo de lucro de una organización que, por naturaleza, tiene una orientación comercial se le quita toda motivación para abusar de su posición dominante. Sin embargo, puede argumentarse que una motivación de lucro protege al público contra el riesgo de que un aeropuerto no logre generar un superávit suficiente para mantener y modernizar sus instalaciones de forma oportuna. En todo caso, los administradores tendrán que elegir entre múltiples objetivos, lo que constituye un problema conocido en el campo de los incentivos en la gestión.

1.34 Los requisitos institucionales con frecuencia se especifican en un contrato de concesión, que puede ser por un proyecto de tipo construcción-explotación-transferencia (CET), adoptar la forma de contrato de gestión o cualquier variante intermedia.

Reglamentación de precios tope

1.35 Algunas formas de vigilancia económica están diseñadas de manera que incluyen elementos incentivadores. El ejemplo típico es la reglamentación de precios tope, en la cual el regulador establece un precio máximo aplicable durante un período específico, normalmente basado en el índice de precios de consumo/minorista menos (o más) una meta de incentivo (un factor "x"). Si el aeropuerto supera la meta, puede conservar el exceso de ingresos. Si no la cumple, no podrá aumentar los derechos cobrados para compensar el déficit y tendrá que buscar otros métodos para equilibrar las cuentas durante el período regulado. En este caso, el aeropuerto tiene grandes incentivos para mejorar su eficiencia y reducir los costos.

1.36 La reglamentación de precios tope tiene posibles carencias. Por ejemplo, con el tiempo, a medida que se reduce la capacidad de la empresa regulada de obtener resultados superiores al tope, el incentivo pierde eficacia. Además, puesto que el precio tope suele establecerse para varios años sobre la base de las inversiones en bienes de capital proyectadas así como de los activos existentes, el aeropuerto puede tener el incentivo de declarar un nivel superior de inversiones en bienes de capital antes de que se establezca el tope y, a continuación, no ejecutar la totalidad del programa (el precio tope proporciona al aeropuerto un rendimiento de corto plazo sobre los activos sin necesidad de inversiones reales). Esas cuestiones pueden tratarse principalmente elaborando una definición clara y detallada de los resultados y precios, lo que permite a la entidad regulada declarar que los gastos inferiores a los previstos son resultado de mejoras (deseables) en la eficiencia. Sin embargo, el sistema de reglamentación resultante es cada vez más complejo y, por consiguiente, más costoso para el regulador, las empresas reguladas y todos los usuarios.

1.37 Los precios tope basados en los productos pueden mitigar este problema. El método de fijar los precios en relación con el rendimiento de los productos puede aportar mejores incentivos para la inversión eficaz. El precio puede variar al alza o a la baja según se cumplan o no ciertas especificaciones de rendimiento. Al vincular estrechamente los precios tope a los productos en un período determinado, el aeropuerto tendrá menos incentivos para demorar o no realizar inversiones productivas. Los obstáculos para esta forma de reglamentación son los largos períodos de espera para la inversión, por los cuales los beneficios se obtienen muchos años después, y el desafío de definir los productos de manera que se tenga en cuenta la calidad del servicio, además de la capacidad.

1.38 Es posible modificar el alcance de la regulación de precios tope separando las actividades aeronáuticas de las no aeronáuticas, lo que permite aplicar diferentes tipos de reglamentación a cada sector, incluidas las actividades fuera del aeropuerto. Sin embargo, hay quien ha manifestado inquietud sobre este enfoque de caja doble (véase el Capítulo 4, párrafos 4.119 a 4.123), aduciendo que los ingresos no aeronáuticos proporcionan un buen incentivo para evitar que los aeropuertos abusen de su posición dominante en la actividad aeronáutica. El enfoque que han adoptado algunos países consiste en imponer precios tope únicamente donde existe poder monopólico y eso ocurre principalmente en la actividad aeronáutica. Un argumento importante es que existen entidades fuera del aeropuerto que compiten con las actividades comerciales en los aeropuertos y que la reglamentación innecesaria o inadecuada puede causar distorsiones en el mercado.

Reglamentación de la tasa de retorno

1.39 La reglamentación de la tasa de retorno (también denominada del costo de los servicios o de costo más honorarios) está diseñada principalmente para solucionar la cuestión del exceso de beneficios en las empresas con características monopólicas. Puede exigir al aeropuerto que obtenga la aprobación del nivel de derechos e inversiones, con el objetivo de limitar la tasa de retorno del capital del aeropuerto hasta el nivel prevaleciente en un mercado competitivo. En su forma más sencilla, al menos, permite el traspaso de los costos tanto para los gastos de explotación como para las inversiones de capital. No obstante, la reglamentación de la tasa de retorno puede incentivar al aeropuerto a un exceso de inversión con objeto de aumentar el volumen de sus beneficios. Si no existen otros incentivos a la eficiencia (por ejemplo, mediante la gobernanza), los incentivos ofrecidos por este sistema para la eficacia en función de los costos quizá sean limitados y también se puede fomentar un nivel de inversión excesivo en relación con las necesidades de los usuarios.

SELECCIÓN DEL MECANISMO DE VIGILANCIA APROPIADO

1.40 La selección del método adecuado para la vigilancia económica depende, entre otras cosas, del nivel de competencia y de los marcos jurídico, institucional y de gobernanza (incluidas las funciones, los derechos y las responsabilidades de las distintas partes interesadas), así como de los costos relacionados con mecanismos de vigilancia específicos. Independientemente del criterio que se adopte, la vigilancia económica debe realizarse de manera transparente, eficiente y eficaz en función de los costos, manteniendo la intervención reguladora al mínimo y según las necesidades, por ejemplo, en caso de desacuerdos entre las partes, cuando una posición de fuerza en el mercado genera el potencial de exceso en el cobro de derechos, o cuando aumentan las posibilidades de comportamiento discriminatorio contra usuarios específicos. Puesto que las circunstancias cambian con el tiempo, las distintas opciones pueden ser más o menos adecuadas en épocas diferentes. Así, es deseable garantizar cierto grado de flexibilidad para que la vigilancia se adapte al cambio de circunstancias.

1.41 Al seleccionar la forma de vigilancia económica apropiada, los Estados deben considerar en primer lugar el alcance y el grado de la competencia. Si la competencia o la amenaza de competencia es lo bastante fuerte, probablemente la aplicación de leyes de defensa de la competencia sea adecuada.

1.42 Por tanto, uno de los motivos que justifican la selección de otras formas de vigilancia económica es que la competencia y la aplicación de leyes en su defensa sean insuficientes para ocuparse del riesgo de que un aeropuerto abuse de su posible posición dominante. La cuestión es cómo detectar las circunstancias en que la competencia o la amenaza de competencia quizá no sean lo bastante fuertes. En general, el grado de limitación del mercado competitivo puede medirse según la competencia real y posible de aeropuertos rivales o de otros medios de transporte. El tamaño de las entidades y el volumen de tráfico del mercado también son factores que se deben tener en cuenta.

1.43 Aun cuando la competencia no se considere lo bastante fuerte, pueden darse circunstancias que hagan menos obvia la necesidad de un método firme de vigilancia económica. Por ejemplo, los aeropuertos, en colaboración con los usuarios, son las partes más adecuadas para determinar las normas de servicio, el sistema de derechos y el nivel de tales derechos que se consideren óptimos en relación con los servicios prestados. En esos casos, el alcance de la vigilancia económica debería limitarse a fomentar que las modificaciones del sistema y del nivel de derechos se realicen de manera consensuada entre el aeropuerto y todas las categorías de usuarios, cuando ello sea factible.

1.44 Otro factor importante para evaluar el criterio más apropiado es el de los posibles costos y beneficios relacionados con la forma concreta de vigilancia económica. El funcionamiento y la administración de la vigilancia económica no están exentos de gastos, y los costos conexos pueden aumentar a medida que el criterio adoptado por el Estado cambie desde un método poco invasivo hasta uno más firme. Llegados al extremo, el costo de la regulación puede superar los beneficios previstos. Por consiguiente, la selección del método más adecuado tras la mera aplicación de la legislación sobre competencia se deberá realizar buscando el nivel aceptable al costo mínimo entre la gama de opciones para la protección del interés público.

1.45 Las formas de vigilancia económica antes explicadas admiten variaciones. En ciertas situaciones, la mejor forma de vigilancia económica será una combinación de dos o más de esos métodos.

APLICACIÓN DE LA VIGILANCIA ECONÓMICA

1.46 Los Estados pueden cumplir su función de vigilancia económica mediante la legislación o la reglamentación, con el establecimiento de un mecanismo de regulación, etc. El mecanismo por el cual se realice esa función puede ser clave para el éxito en la consecución de los objetivos de manera eficiente y eficaz en función de los costos. Es importante que los Estados analicen con atención las funciones, los derechos y las responsabilidades de las diferentes partes interesadas (gobiernos, aeropuertos y usuarios) y ejerzan de manera coherente su función de supervisión económica, especialmente en lo relativo a la gestión del rendimiento económico y a la consulta con los usuarios.

1.47 Si la explotación de uno o varios aeropuertos está a cargo de una entidad gubernamental, la función de vigilancia económica debería ejercerse de manera independiente de la explotación y la provisión de servicios aeroportuarios en la administración, y se deberán definir claramente las obligaciones y atribuciones de cada función (véase el Capítulo 2, Parte B).

1.48 Los Estados, en función de las circunstancias locales, tal vez deseen establecer una entidad independiente de vigilancia económica responsable de examinar y sancionar las acciones en materia de precios, inversiones y calidad del servicio. Es necesario que esa entidad, al igual que los aeropuertos que regula, cuente con un equilibrio adecuado entre la independencia y la rendición de cuentas. Para que el gobierno pueda pedir cuentas a la entidad reguladora, deberá establecer objetivos claros, preferiblemente por vía legislativa, y darle la suficiente autonomía de actuación. Sin ese equilibrio, podrán resentirse su compromiso regulador y su credibilidad.

1.49 El Estado también podrá utilizar una comisión asesora independiente como instrumento menos oficial que le ayude a ejecutar la función de vigilancia económica. Con frecuencia, la comisión asesora se considera el método apropiado cuando las partes interesadas no constituyen grupos uniformes y sus medios para organizarse y actuar en conjunto son escasos o inexistentes. Puede estar formada por representantes de transportistas aéreos, de la aviación general, del ejército, de los usuarios finales y de otras partes principales interesadas. Una comisión asesora influyente estará equipada para entablar un diálogo significativo con la dirección del aeropuerto de manera permanente y para examinar propuestas específicas de precios, inversiones y niveles de servicio.

1.50 Otro aspecto importante que se ha de tener en cuenta es la posible necesidad de recursos adicionales para llevar a cabo la función de vigilancia económica. Algunos Estados carecerán de la capacidad para cumplir adecuadamente sus responsabilidades en este sentido, por la existencia de otras prioridades en materia de seguridad operacional, seguridad de la aviación, medio ambiente y liberalización del transporte aéreo. En esos Estados, la adopción de un marco regulador regional podría ser una opción útil a fin de aunar los recursos destinados a la vigilancia económica.

RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

1.51 Si, como se sugiere en el párrafo 1.30, el Estado define un nivel aceptable de comportamiento, o si hay un contrato entre un aeropuerto y sus usuarios, cada vez que el proveedor y los usuarios son incapaces de llegar a un acuerdo sobre una aplicación en la práctica, puede entrar en juego un mecanismo de arbitraje o de resolución de controversias. Tal vez sea necesario especificar “elementos desencadenantes” para iniciar el arbitraje, así como los criterios para la resolución de controversias. La ventaja principal de este tipo de arbitraje es que ejerce presión sobre las partes para que lleguen a un acuerdo comercial y lo cumplan y, al hacerlo, ayuda a reforzar el poder de mercado subyacente que puedan poseer los usuarios. Sin embargo, el éxito del arbitraje dependerá probablemente, entre otras cosas, del poder de mercado del aeropuerto, en especial si este es el único mecanismo “regulador” existente. También puede dar lugar a que las partes actúen como si fuera un trueque, intercambiando los posibles resultados del arbitraje por un acuerdo negociado.

1.52 La participación de entidades autónomas en la gestión de los aeropuertos, junto con el crecimiento de nuevos tipos de explotadores de aeronaves, ha estimulado la introducción de prácticas comerciales y nuevas fuerzas del mercado capaces de generar nuevos tipos de controversias que deben resolverse antes de que lleguen a la instancia internacional. La vigilancia económica debería proporcionar mecanismos de solución de controversias equitativos, transparentes, rápidos y eficaces que promuevan la confianza entre los aeropuertos y sus usuarios. El propósito es propiciar la confianza entre las partes cuando las fuerzas del mercado no facilitan la solución de las controversias.

1.53 No existe un mecanismo único que responda a todas las necesidades y circunstancias. En general, los procedimientos para resolver controversias entre las partes de un acuerdo pueden llevarse a cabo en dos etapas: a) consultas entre las partes; y b) sometimiento de la controversia a un tribunal de arbitraje a petición de una de las partes. Las decisiones que se adopten en esta segunda etapa del mecanismo por lo general son vinculantes y ambas partes tienen la obligación de cumplirlas.

1.54 Además de los procedimientos administrativos y judiciales, un Estado podrá considerar la posibilidad de aplicar un mecanismo de "primera instancia", que podría suponer un nivel intermedio entre las dos etapas de consulta y arbitraje. Este nivel intermedio requiere un mediador independiente o un panel independiente de solución de controversias para investigar los hechos, incluida la determinación del eje de la disputa, o bien para formular una recomendación con objeto de resolverla. Se basa en plazos definidos, disposiciones para el cumplimiento de las decisiones, medidas interinas y la participación de terceros (véanse los párrafos 1.71 a 1.73).

1.55 Podría establecerse un tribunal independiente al que los usuarios puedan recurrir si tienen razones para creer que son objeto de un abuso de posición dominante u otras prácticas desleales, aunque habría que tener en consideración la necesidad de evitar el uso táctico de este mecanismo con demandas malintencionadas. Este órgano podría tramitar también las apelaciones por incumplimiento de los principios de fijación de derechos y tarifas. El mecanismo no debería afectar al derecho de las partes de acceder a otros mecanismos de resolución de controversias disponibles, incluidos aquellos que se rigen por las leyes ordinarias de defensa de la competencia, ni tampoco excluye la iniciación del proceso de arbitraje formal establecido en un acuerdo.

1.56 La protección de terceros también puede asegurarse mediante la utilización de un mecanismo menos oneroso, como el ombudsman o defensor del pueblo. Cabe señalar, sin embargo, que si bien la función del defensor del pueblo es actuar como foro neutral, dicha persona no tiene a la larga ninguna potestad sancionadora.

1.57 Además, en lo relativo a las quejas por decisiones que ha tomado el regulador (como una entidad de vigilancia económica), se debería disponer del derecho de apelar a un tribunal de instancia superior. Podría considerarse la posibilidad de crear un sistema que prevea la aplicación de sanciones administrativas de carácter pecuniario, con acceso en alzada a un tribunal independiente de apelación. Debe reconocerse, sin embargo, que si bien es crucial contar con un mecanismo de aplicación eficaz, podría resultar muy oneroso para los recursos de muchos Estados.

D — CONSULTAS CON LOS USUARIOS

NATURALEZA DE LAS CONSULTAS

1.58 Las buenas relaciones entre los reguladores, los explotadores aeroportuarios y los usuarios son importantes para el desarrollo racional del transporte aéreo. Las consultas y la cooperación mejoran el entendimiento mutuo entre aeropuertos y usuarios, aumentando así la eficiencia y la eficacia en función de los costos de la provisión y la explotación de servicios aeroportuarios, ya que todas las partes avanzan en la misma dirección. Las consultas con los usuarios abarcan todos los aspectos mencionados en el Doc 9082, a saber, los cambios en los sistemas de imposición de derechos o en el nivel de esos derechos, la planificación de aeropuertos (ampliación de capacidad y

planes de inversión), la gestión del rendimiento, la calidad del servicio, la prefinanciación de los proyectos, el cobro de derechos por servicios a los pasajeros, la recuperación del costo de las medidas de seguridad y los derechos ambientales.

1.59 El propósito fundamental de las consultas con los usuarios es garantizar que se tengan en cuenta sus necesidades y deseos en el contexto de los planes de los aeropuertos, a fin de satisfacerlos. Unas consultas eficaces ayudarán a establecer prioridades para las inversiones y a asegurar que se facilitan la capacidad y los servicios adecuados para responder a la demanda de los usuarios actuales y futuros, incluidos los usuarios finales.

1.60 Las consultas con los usuarios pueden dar lugar a comentarios y sugerencias útiles que permitan mejorar la administración del sistema de imposición de derechos y reducir los costos para los proveedores y los usuarios. También pueden revelar aspectos de los derechos propuestos que tal vez, inadvertidamente, supongan un trato discriminatorio hacia un cierto grupo de usuarios. Gracias a las consultas, los usuarios son conscientes de la repercusión financiera de los derechos que tendrían que pagar.

1.61 El éxito de las consultas depende de la buena disposición y la participación constructiva de todas las partes. No obstante, hay amplias diferencias entre los aeropuertos en cuanto al grado de consulta y de participación de los usuarios. Mientras que algunos aeropuertos han establecido mecanismos cooperativos, como acuerdos de nivel de servicios (es decir, en los que se define el nivel de servicios prestados y las normas que rigen las relaciones entre el aeropuerto y los usuarios en lo relativo a los servicios convenidos), otros aeropuertos de todo el mundo no mantienen un proceso periódico de consultas adecuadas, o no consultan a los usuarios en absoluto. En algunos casos, incluso si se ha establecido un proceso de consultas, la participación del aeropuerto o de los usuarios es limitada. A fin de asegurar que el proceso rinde los resultados óptimos, todas las partes deben participar de manera significativa.

EL PROCESO DE CONSULTA

1.62 Como se recomienda en las políticas de la OACI sobre derechos del Doc 9082 (Sección I, párrafo 13), los Estados, en el marco de sus responsabilidades de vigilancia económica, deberían asegurar que se consulte adecuadamente a los usuarios interesados sobre las cuestiones que pueden afectarlos materialmente. Los procedimientos para la consulta efectiva deberían determinarse de manera individualizada, teniendo en consideración la forma de vigilancia económica adoptada por el Estado y el tamaño y la escala de las actividades del aeropuerto.

1.63 Cuando no exista ningún mecanismo de cooperación que sea aceptable para todas las partes, se alienta a los Estados a asegurarse de que los aeropuertos establezcan un procedimiento periódico y claramente definido para la consulta con los usuarios (Doc 9082, Sección I, párrafo 21). El proceso de consulta podría mantenerse incluso cuando el aeropuerto no prevea modificaciones en los derechos, la capacidad ni las inversiones.

1.64 En general, las consultas comienzan con una notificación previa de las propuestas. Cuando un aeropuerto u otra entidad competente prevea una revisión de los derechos o la imposición de otros nuevos, se recomienda que avise a los usuarios o a las organizaciones que los representan con una antelación mínima de cuatro meses, de conformidad con las normas y los reglamentos vigentes en cada Estado [Doc 9082, Sección I, párrafo 21 i)].

1.65 Los documentos de las consultas deberían aclarar el carácter de las propuestas, las partes que más probablemente se verán afectadas, las cuestiones específicas sobre las cuales se solicita opinión y los plazos fijados para las respuestas [Doc 9082, Sección I, párrafo 21 iv)]. Ante la revisión de derechos existentes o la imposición de nuevos derechos, debería proporcionarse a los usuarios información transparente y suficiente sobre los aspectos financieros y operacionales y toda otra información pertinente, a fin de permitirles formular comentarios fundados [Doc 9082, Sección I, párrafo 21 ii)]. A título ilustrativo, pueden citarse las tablas resumidas de las principales partidas de ingresos y gastos y demás información financiera-contable que se examina en el Capítulo 4, Parte A.

1.66 Debería darse a todas las partes interesadas la oportunidad de presentar sus opiniones sobre las propuestas [Doc 9082, Sección I, párrafo 21 iv)]. En la medida de lo posible, antes de llegar a una decisión deberían

examinarse todos los comentarios presentados por escrito por los usuarios o las organizaciones que los representan, así como los obtenidos mediante las deliberaciones de consulta conexas. El mejor resultado de las consultas sería el consenso, y deberían adoptarse las medidas razonables para lograrlo, pese a que tal vez no sea posible, ni incluso deseable, llegar a un consenso en todas y cada una de las situaciones.

1.67 Es importante señalar que la parte consultada (los usuarios) tiene el mismo grado de responsabilidad que la parte consultante (el aeropuerto) respecto a su participación activa en el proceso de consultas. Por ejemplo, en lo relativo a los planes de ampliación de la capacidad y de inversión, se debe señalar a la atención de los usuarios, especialmente los transportistas aéreos, que tienen la responsabilidad de facilitar información anticipada sobre su planificación a cada uno de los aeropuertos, con base en pronósticos de 5 a 10 años, que incluya los tipos, características y cantidad de aeronaves que prevén utilizar, el crecimiento previsto de los movimientos de aeronaves, los pasajeros y la carga por tramitar, y otras cuestiones pertinentes (Doc 9082, Sección I, párrafo 19).

1.68 Tanto los aeropuertos como los usuarios deberán facilitar información suficiente a la otra parte para que las consultas sean significativas, al tiempo que protegen los datos comercialmente delicados. Además, la cantidad y el detalle de la información facilitada dependerá de las dimensiones de los aeropuertos y de la índole de las propuestas examinadas. Por ejemplo, en los aeropuertos pequeños, un proceso como el descrito en los párrafos 1.65 a 1.67 anteriores sería demasiado complejo y costoso, por lo que tal vez sea necesario un proceso menos elaborado e información adaptada.

1.69 Las decisiones adoptadas deberán incluir por escrito la justificación apropiada. Esta justificación es necesaria especialmente cuando no se acepten las opiniones de los usuarios. En lo que respecta a la modificación de los derechos o a la imposición de otros nuevos, se recomienda de nuevo notificar la decisión final a los usuarios con una antelación razonable, de un mes como mínimo. No es preciso sumar este período a los cuatro meses de antelación mínima indicados en el párrafo 1.64. Esa notificación previa permitiría a los usuarios elaborar las disposiciones necesarias para los costos adicionales y ajustar sus tarifas, si procede. También les otorga cierto tiempo para recurrir a un mecanismo de resolución de controversias, de existir, antes de la entrada en vigor de los derechos nuevos o modificados.

PREFINANCIACIÓN DE PROYECTOS MEDIANTE DERECHOS

1.70 Las consideraciones específicas para las consultas relacionadas con el uso de derechos para la prefinanciación de proyectos se examinan en el Apéndice 4, párrafo 6.

MECANISMO DE "PRIMERA INSTANCIA"

1.71 Toda revisión de los derechos existentes o la imposición de otros nuevos debería aplicarse previo acuerdo entre los aeropuertos y los usuarios alcanzado mediante consultas, en la medida de lo posible. Sin embargo, si no se llega a un acuerdo, el párrafo 18 de la Sección I del Doc 9082 reconoce que el aeropuerto tendrá libertad para imponer los derechos propuestos, con sujeción al derecho de apelación a un órgano independiente del aeropuerto, o a la determinación de este, si lo hubiere. El proceso de apelación debería ser coherente con el método de vigilancia económica adoptado por el Estado en cuestión. Si no hay un mecanismo de apelación, es aún más importante que aeropuertos y usuarios hagan lo posible por alcanzar un acuerdo sobre los cambios en los sistemas de imposición de derechos o niveles de los mismos antes de su introducción.

1.72 Ante el crecimiento en el número de casos en que la provisión de servicios aeroportuarios se realiza de forma independiente del control directo del gobierno, puede darse la necesidad de contar con un actor neutral en el plano nacional que pueda prevenir y resolver las controversias antes de que alcancen la instancia internacional (un mecanismo de "primera instancia"). El equilibrio entre los intereses de los usuarios y de los aeropuertos puede alcanzarse más eficazmente con la aplicación de medidas de prevención, incluidos los requisitos de consulta previa y celeridad en la tramitación de las quejas.

1.73 En el Doc 9082, Sección I, párrafo 22, se recomienda que ese mecanismo de “primera instancia” sea flexible y se concentre en la conciliación o la mediación, pero con posibilidad de arbitraje si el Estado en cuestión así lo decidiera. Los procedimientos para las consultas de este tipo deberán adaptarse a la diversidad de normas que rigen los aspectos administrativo, financiero y jurídico de los aeropuertos. A su vez, los procedimientos que adopte cada aeropuerto deberán tener en cuenta su tamaño y la escala de sus actividades. El mecanismo, de ser necesario, debería establecerse de manera coherente con el método de vigilancia económica adoptado.

Capítulo 2

PROPIEDAD, CONTROL Y GOBERNANZA DE LOS AEROPUERTOS

Este capítulo se ocupa de diversos aspectos de las estructuras de propiedad y control de los aeropuertos que influyen en su gobernanza y rendimiento.

La Parte A reúne algunas observaciones básicas que son esenciales para comprender las orientaciones del capítulo.

La Parte B describe las estructuras orgánicas para la provisión de instalaciones y servicios aeroportuarios por entidades de propiedad pública y controladas por el Estado.

La Parte C trata la cuestión de la privatización de los aeropuertos y la participación privada en ellos.

La Parte D aborda la cuestión de los sistemas, las redes y las alianzas aeroportuarios.

La Parte E hace hincapié en la necesidad de aplicar las mejores prácticas a fin de garantizar la buena gobernanza corporativa de los aeropuertos.

La Parte F identifica, desde el punto de vista de la organización, las esferas principales de actividad aeroportuaria y describe las responsabilidades que se suelen asignar a cada una de ellas.

A — FACTORES BÁSICOS

2.1 El presente capítulo se dedica especialmente a las estructuras de propiedad y control de los aeropuertos, que influyen en su gobernanza y rendimiento. Las diversas estructuras orgánicas empleadas por los Estados pueden agruparse en dos tipos principales. El primero de ellos está sujeto a la propiedad y el control públicos o gubernamentales. Aunque todavía se trata de la forma de organización predominante, muchos Estados han establecido entidades autónomas, lo que separa la provisión de servicios aeroportuarios del poder ejecutivo del Estado y permite que los aeropuertos operen con arreglo a principios comerciales. En el segundo tipo se observa la participación de intereses privados, en su totalidad o en parte, modelo cada vez más habitual. Teniendo en cuenta la diversidad de circunstancias existente, no incumbe al presente manual recomendar un modelo orgánico de preferencia, sino ofrecer orientaciones a los Estados mediante la descripción de aspectos importantes de ambos.

2.2 La elección de cada Estado a nivel nacional respecto a la estructura orgánica que se aplicará en sus aeropuertos dependerá de la situación imperante en el Estado correspondiente y a menudo se verá fuertemente influenciada por sus políticas públicas, así como por las experiencias de otros Estados. La opción más apropiada se determinará en el contexto de los factores siguientes:

- a) los marcos jurídico, institucional y de gobernanza del gobierno y el sistema de administración del Estado;
- b) el costo y el origen de los fondos necesarios para satisfacer las necesidades de infraestructura y asegurar la continuidad de las operaciones, teniendo en cuenta las previsiones de tránsito y los riesgos (por ejemplo, la planificación de imprevistos para responder a las posibles implicaciones de la reducción de ingresos que podría derivarse de la disminución del tránsito aéreo);
- c) las condiciones del mercado, incluidos los diversos grados de competencia entre aeropuertos y usuarios;
- d) los requisitos de la industria aeronáutica; y
- e) la contribución de la aviación civil a los objetivos económicos y sociales del Estado, y la medida en que se haya desarrollado la aviación civil para responder a esas necesidades.

2.3 El proceso de transición de un modelo a otro también dependerá de las circunstancias y las prácticas de cada Estado pero, en general, entre los problemas que pueden surgir se cuentan los siguientes:

- a) la identificación, valoración y transferencia de activos;
- b) la determinación de las características iniciales en materia de estructura financiera, dotación de personal y condiciones de empleo, incluidas las disposiciones relativas a las pensiones, y el mantenimiento de las buenas relaciones laborales durante el período de transición;
- c) el establecimiento de la buena gobernanza corporativa;
- d) el establecimiento de relaciones oficiales entre los aeropuertos y el gobierno, incluido el ente militar;
- e) el establecimiento de relaciones oficiales entre los aeropuertos y las organizaciones dedicadas a la seguridad operacional y la seguridad de la aviación;
- f) el establecimiento de un marco de vigilancia económica; y
- g) el establecimiento de sistemas apropiados de gestión del rendimiento y de un mecanismo de consulta con los usuarios y otras partes interesadas.

2.4 Independientemente del modelo orgánico empleado, según las políticas de la OACI sobre derechos del Doc 9082, incumbe al Estado la responsabilidad definitiva de la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y, en vista de la posibilidad de abuso de posición dominante por los aeropuertos, la vigilancia económica de sus operaciones (Doc 9082, Sección I, párrafo 6). También se destaca que, cuando un gobierno o intereses privados establezcan una entidad autónoma, el Estado debería asegurarse de cumplir todas sus obligaciones pertinentes especificadas en el Convenio de Chicago, sus Anexos y en los acuerdos de servicios aéreos, y de observar los criterios y las prácticas de la OACI (Doc 9082, Sección I, párrafo 7). En lo relativo a la responsabilidad en materia de seguridad operacional, los Estados deberían garantizar que los aeropuertos que experimenten cambios en la propiedad y las estructuras de control se atengan a un procedimiento de certificación con arreglo a las normas y métodos de la OACI recomendados en el *Anexo 14 — Aeródromos, Volumen I — Diseño y operaciones de aeródromos*, del Convenio de Chicago, y a otras especificaciones pertinentes de la OACI, y tal como se describe en el *Manual de certificación de aeródromos* (Doc 9774).

B — PROPIEDAD Y CONTROL ESTATALES

GENERALIDADES

2.5 La propiedad estatal o pública puede asumir la forma de un control y gestión directos, por ejemplo, a través de una administración de aviación civil u otra dependencia ministerial, o bien a través de una instancia de gobierno regional o municipal. El control estatal puede ejercerse también por intermedio de órganos dotados de un cierto grado de autonomía, como sería el caso de un órgano gubernamental con autonomía financiera y ejecutiva, un ente autónomo constituido en virtud de una ley especial (órgano estatutario) o una entidad regida por la ley de sociedades.

DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL

2.6 El modelo histórico de organización del aeropuerto es el de un componente plenamente integrado en la estructura burocrática del Estado en el cual la explotación de uno o varios aeropuertos solo es una más de las numerosas funciones de la entidad pública. En general, este modelo orgánico presenta las características siguientes:

- a) el responsable de la dependencia de aeropuertos rinde cuentas directamente al nivel ejecutivo del gobierno;
- b) al ser una organización pública, la financiación es sufragada por el gobierno, a veces con cargo a los impuestos generales. Los derechos cobrados a los usuarios por los aeropuertos pueden ir a las arcas públicas para su uso en fines generales o quedar en manos de la organización; y
- c) la organización tal vez no esté sujeta a los impuestos que han de pagar las empresas privadas.

2.7 Si el gobierno ejerce tanto un papel regulador (es decir, si lleva a cabo la función de vigilancia económica) como de proveedor de servicios, debe considerar la posibilidad de separar claramente el ejercicio de las funciones reguladora y de explotación, delimitando con precisión los deberes y facultades respectivos, como se recomienda en las políticas de la OACI sobre derechos del Doc 9082 (Sección I, párrafo 12). Esto se debe a que una relación demasiado estrecha entre el regulador y el proveedor de servicios puede dar lugar a conflictos de intereses y minar la confianza del público en la adecuación del sistema, ya que la superposición de las funciones reguladora y de explotación puede difuminar las relaciones de rendición de cuentas en el seno de la entidad. La separación mejora la transparencia del proceso de adopción de decisiones y aclara la estructura jerárquica de rendición de cuentas y la autoridad de una parte para vigilar las actividades de la otra.

2.8 El proceso de separación interna de las dos funciones implica delegar responsabilidades en materia de gestión y finanzas, dando así mucha más autonomía a la dependencia aeroportuaria. En general, el responsable de la dependencia aeroportuaria tendrá una autoridad considerable sobre aquellas decisiones que atañen a las actividades ordinarias del aeropuerto, incluida la administración del personal y la facultad para adquirir suministros y contratar los servicios necesarios a tal efecto. El responsable de la dependencia contará también con la autoridad necesaria para negociar el otorgamiento de las concesiones y los alquileres, salvo por los más importantes, puesto que la decisión final en tal sentido se tomará a niveles superiores. Las decisiones respecto a compras e inversiones de importancia en instalaciones y equipo, por ejemplo, se adoptarán normalmente con arreglo al proceso de aprobación del gobierno y a las normas de los presupuestos del Estado, en competencia con otros gastos sufragados por estos.

2.9 Si el sistema de contabilidad del gobierno no resulta adecuado para aportar la información contable necesaria, será necesario llevar cuentas separadas de conformidad con normas y prácticas contables comerciales. En el Capítulo 4 se examina la contabilidad aeroportuaria y su posible plan de cuentas.

ENTIDADES AUTÓNOMAS DE PROPIEDAD PÚBLICA

Definición

2.10 Una entidad aeroportuaria autónoma es esencialmente una entidad independiente creada para explotar y administrar uno o varios aeropuertos, con poderes para la gestión y aplicación de los ingresos obtenidos para cubrir sus gastos. La creación de entidades jurídicas ajenas al gobierno se suele denominar "transformación de empresas públicas en sociedades comerciales". En algunas circunstancias, una única entidad autónoma explota los aeropuertos y los servicios de navegación aérea. A veces, esas entidades autónomas pueden explotar, además de las instalaciones aeroportuarias, las dedicadas a otros medios de transporte, tales como puertos, puentes y túneles. Aunque no es habitual, este modelo se ha considerado útil, por ejemplo, cuando las ciudades que explotan aeropuertos desean centralizar la explotación y la administración de esas instalaciones de transporte y otras de gran importancia incluidas en su ámbito de responsabilidad.

2.11 Las entidades autónomas de propiedad pública suelen tener las características fundamentales siguientes:

- a) el gobierno, en calidad de propietario de la organización, es responsable de establecer los objetivos de la entidad autónoma y de vigilar su rendimiento;
- b) un consejo de administración designado por el gobierno supervisa las actividades de la entidad;
- c) la entidad autónoma es autofinanciada, cobra por sus servicios y utiliza esos ingresos para financiar los costos de explotación y las inversiones en bienes de capital, aplica normas y prácticas contables comerciales, y se le puede exigir que obtenga un rendimiento financiero; y
- d) la entidad autónoma puede estar sujeta a los impuestos de sociedades habituales y su personal probablemente no pertenezca al funcionariado público, por lo que no tendrá la paga ni las condiciones de servicio del sector público.

2.12 El grado de funcionamiento como empresa del sector privado de una entidad autónoma de propiedad pública depende del nivel de autonomía que se le confiera. Por una parte, la entidad autónoma aún puede estar sujeta a indicaciones o presiones del gobierno para tener en cuenta cuestiones públicas más generales, así como a un proceso de aprobación de las inversiones de capital de mayor cuantía, y por otra, puede tener autorización para comercializar parte de sus actividades. Por comercialización se entiende una modalidad de gestión de instalaciones y servicios en la que se aplican criterios comerciales o se privilegia el desarrollo de las actividades comerciales.

Establecimiento y ventajas

2.13 En los dos últimos decenios, el número de entidades autónomas ha aumentado en todas las regiones. Si bien la creación de una entidad autónoma de por sí no transforma en rentable un aeropuerto deficitario, la experiencia adquirida a escala mundial indica que las entidades autónomas pueden ofrecer las ventajas siguientes:

- a) asegurar que los ingresos generados por el uso de los recursos aeroportuarios se reinvierten de manera transparente en la explotación y la mejora de las instalaciones;
- b) asegurar que los usuarios de los aeropuertos contribuyen directamente al mantenimiento y la mejora de las instalaciones que utilizan (principio de que el usuario paga);
- c) reducir la carga financiera para el gobierno;

- d) fomentar el desarrollo de una mentalidad empresarial (por ejemplo, un control más estrecho sobre los ingresos y los gastos, decisiones más rápidas y medidas más adaptadas, y buena gobernanza), incrementando así la eficiencia y mejorando la calidad de los servicios;
- e) permitir el acceso a mercados de capital privado, lo que solamente será posible si se cambia el modelo orgánico debido a restricciones de financiación del sector público; y
- f) separar claramente las funciones reguladora y de explotación.

A la luz de esas ventajas, las políticas de la OACI sobre derechos del Doc 9082 (Sección I, párrafo 5) recomiendan que, cuando resulte económicamente viable y corresponda a los intereses de los aeropuertos y usuarios, los Estados consideren la posibilidad de establecer entidades autónomas para explotar sus aeropuertos.

2.14 La principal finalidad de crear entidades autónomas ha sido mejorar la eficiencia y los resultados financieros de los aeropuertos. A medida que ha ido aumentando la autonomía de los aeropuertos internacionales, esta tendencia se ha ido asociando a aquellos aeropuertos internacionales importantes cuyos elevados volúmenes de tráfico justifican las expectativas de que se alcance la autosuficiencia financiera. No obstante, los aeropuertos internacionales de menor tamaño también pueden beneficiarse de la autonomía en su gestión y explotación, aunque tal vez se enfrenten a riesgos como la falta de capacidad de negociación suficiente para contrarrestar el poder de mercado de sus usuarios. Independientemente de las dimensiones del aeropuerto, los Estados siempre deberán analizar las ventajas y los riesgos relacionados con la adopción de nuevas estructuras de gestión y explotación.

2.15 En determinadas circunstancias, encomendar la explotación de uno o varios aeropuertos a una entidad autónoma puede no ser un buen método para reforzar la eficiencia en la explotación de los aeropuertos. Así, en un Estado pequeño en el que la actividad aeronáutica sea limitada y donde la explotación de un aeropuerto internacional sea la función más importante de la administración de aviación civil, poco o ningún beneficio habrá de obtenerse separando la explotación del aeropuerto de la administración de aviación civil y asignando dicha explotación a una entidad autónoma creada exclusivamente a tal efecto. De hecho, podría surgir una situación de costosa duplicación y rivalidad en la que cada uno de los dos organismos desempeñara funciones previamente realizadas de manera más eficiente y con un costo inferior por la administración de aviación civil. Esto se aplica en especial a los gastos administrativos y generales.

Responsabilidad e independencia financiera

2.16 Antes de que la entidad autónoma pueda entrar en funciones, es necesario redactar sus estatutos o documento similar. Convendrá fijar con claridad el alcance de los servicios y los ámbitos de responsabilidad de la entidad aeroportuaria. Debido a las distintas prácticas seguidas en los diversos países, dichos servicios y ámbitos difieren de una entidad aeroportuaria a otra. Habitualmente, incluyen la mayoría o la totalidad de las siguientes actividades: sectores de movimiento de las aeronaves, zonas de estacionamiento de aeronaves, instalaciones y servicios de terminales para pasajeros, instalaciones de carga, hangares, control de tránsito aéreo (incluyendo las comunicaciones) y, en algunos casos, servicios meteorológicos.

2.17 Cuando ya existen instalaciones y servicios aeroportuarios, deberá determinarse con claridad en los estatutos si los activos pasarán o no a ser propiedad de la entidad y, en tal caso, qué valor se asignará a dichos activos y si se imputará o no a la entidad el pasivo correspondiente. Deberá disponerse también en los estatutos la estructura de la dirección del aeropuerto (véanse los párrafos 2.40 a 2.43 sobre la gobernanza corporativa).

2.18 En el plano financiero, los estatutos deberán establecer claramente que la entidad autónoma podrá retener los ingresos que genere para sufragar los gastos aeroportuarios y acumular posibles reservas de capital. Esto significa que la administración de aviación civil ya no dispondría del beneficio financiero derivado del uso común de las instalaciones y equipos, cuyo costo se financiaba, al menos en parte, por los ingresos de los aeropuertos. Si se estima improbable que la entidad autónoma sea rentable en el corto plazo, podrá establecerse en los estatutos la forma en que

se cubrirán los déficits de ingresos (por ejemplo, mediante préstamos directos y avales del gobierno), preferiblemente con la elaboración de un plan financiero anual acordado por el gobierno (en este contexto, también debería hacerse referencia a las orientaciones del Capítulo 3).

2.19 Si las entidades aeroportuarias carecen de la autonomía financiera necesaria, todos los ingresos generados en concepto de derechos, alquileres y concesiones se depositan directamente en una cuenta del Tesoro nacional, de un ministerio o de la administración de aviación civil, lo que obliga a la entidad aeroportuaria a solicitar los fondos necesarios para hacer frente a los gastos de explotación del aeropuerto. No obstante, la entidad sigue siendo responsable de la imposición y recaudación de los derechos de tránsito aéreo, así como de la promoción y el desarrollo de las actividades no aeronáuticas. Sin embargo, ese tipo de disposiciones tienden a reducir considerablemente el incentivo del ente administrador del aeropuerto para desarrollar nuevas fuentes de ingresos o mejorar la renta de las existentes porque no se le permite utilizar los ingresos que genera para afrontar los gastos de los que es responsable.

AUTORIDAD AUTÓNOMA DE AVIACIÓN CIVIL

2.20 Incluso en aquellas circunstancias en que no sea deseable establecer una entidad aeroportuaria autónoma (véase el párrafo 2.15), tal vez pueda ser beneficioso instituir una autoridad autónoma de aviación civil que tome a su cargo las funciones que desempeñaba previamente la administración de aviación civil, incluida la explotación de los aeropuertos. El establecimiento de una autoridad autónoma de aviación civil puede permitir al Estado obtener beneficios tales como mayor eficiencia y una reducción considerable de los fondos públicos que absorbía la administración de aviación civil, que sería sustituida por la autoridad de aviación civil.

2.21 Al igual que con las entidades aeroportuarias autónomas, para alcanzar tales ventajas por lo general es importante, como requisito previo, conceder independencia financiera a la autoridad de aviación civil. No obstante, la experiencia en algunos Estados indica que el logro de una plena autonomía financiera sigue siendo un objetivo lejano y que a veces sigue necesitándose el apoyo financiero gubernamental, al menos en las primeras etapas.

C — PROPIEDAD Y PARTICIPACIÓN O INTERVENCIÓN PRIVADA

2.22 En los dos últimos decenios, numerosas entidades autónomas de propiedad pública se han comercializado y se prevé su explotación como entidades empresariales con independencia financiera tan competitivas, eficientes y eficaces en función de los costos como cualquier otra empresa comercial. La propiedad de algunas de las entidades aeroportuarias comercializadas se ha transferido al sector privado, en su totalidad o en parte. En el *Manual sobre la privatización de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea* (Doc 9980) pueden consultarse más detalles y orientaciones sobre la privatización de aeropuertos.

MOTIVOS

2.23 La decisión de abrir la puerta a intereses privados se toma por diversos motivos, desde la mejora de la eficiencia de la explotación y la reducción de costos hasta un deseo más pragmático de aliviar al Estado de la responsabilidad de financiar el desarrollo de la infraestructura. Además, el gobierno prevé obtener ingresos extraordinarios no recurrentes de la venta de acciones, junto con ingresos impositivos ordinarios de los aeropuertos privatizados. La financiación pública de los aeropuertos cada vez es más difícil por las restricciones presupuestarias u otras prioridades para el gasto nacional, así como por las presiones en favor de la retirada de servicios públicos no básicos. Los gobiernos también se enfrentan a la creciente dificultad de la adquisición, el arrendamiento o la expropiación de terrenos y a las mayores expectativas de los usuarios en relación con la calidad de los servicios en los aeropuertos.

2.24 Las comunidades empresarial y financiera son conscientes de que un aeropuerto puede ser una buena inversión. Los de mayor tamaño se están convirtiendo en ciudades propiamente dichas (“aerotrópolis”), con mercados y

lugares de encuentro para personas y empresas. El aumento del tránsito aéreo suele estar relacionado con el crecimiento económico. Dependiendo de los ciclos económicos, muchos aeropuertos importantes exhiben una clasificación crediticia elevada y cuentan con gran liquidez. Aunque los aeropuertos están sujetos a la vigilancia económica de los Estados, las actividades comerciales que se realizan en ellos, que generan fuertes ingresos, suelen estar menos reguladas que las actividades aeronáuticas, o no están reguladas en absoluto. La suma de todos estos factores ha llevado a las empresas administradoras de los grandes aeropuertos a invertir y participar en la gestión de aeropuertos en otras regiones del mundo. Así han proliferado empresas de gestión de aeropuertos, en paralelo al establecimiento de las grandes líneas aéreas internacionales, que han impulsando en conjunto el nacimiento de una industria mundial de gestión de aeropuertos.

PRIVATIZACIÓN

2.25 El término “privatización” es el más comúnmente utilizado en relación con los cambios que se observan en la propiedad y el control de los aeropuertos. Aunque a menudo se interpreta libremente como toda medida encaminada a eliminar o reducir la propiedad y el control públicos de los aeropuertos, las políticas de la OACI sobre derechos definen la privatización como la transferencia del sector público al privado de la propiedad absoluta o mayoritaria de las instalaciones y servicios (Doc 9082, Apéndice 3). La privatización suele llevarse a cabo mediante la venta de acciones a un socio estratégico, o una oferta pública inicial (OPI) en el mercado de valores. Si el Estado deseara recuperar su propiedad plena o mayoritaria, tendría que recomprar las acciones, con el riesgo de que su precio tal vez sea superior al precio original de venta.

2.26 Las características principales de un aeropuerto privatizado incluirán probablemente las siguientes:

- a) la compañía tiene un consejo de administración designado con arreglo a sus estatutos;
- b) el aeropuerto privatizado es autofinanciado, cobra por sus servicios, obtiene fondos del mercado de capital, aplica normas y prácticas contables comerciales, y necesita obtener un rendimiento financiero como entidad comercial; y
- c) el aeropuerto privatizado está sujeto a los impuestos de sociedades habituales.

2.27 Al privatizar un aeropuerto, es preciso analizar atentamente diversos factores (véase el párrafo 2.2), entre los que se incluyen una evaluación de las condiciones del mercado y de los niveles de competencia. Con ello se logrará reducir al mínimo, por una parte, el riesgo de que los aeropuertos apliquen prácticas anticompetitivas o abusen de su posición dominante y, por otra parte, la posibilidad de que los usuarios hagan presión en el mercado. Además, tal vez sea necesario definir claramente los objetivos del cambio en la estructura de propiedad mediante consultas apropiadas con la dirección del aeropuerto, los usuarios y otras partes interesadas. La privatización de ninguna manera debería disminuir el requisito de que el Estado cumpla sus obligaciones internacionales, en particular las contraídas con arreglo al Convenio de Chicago, sus Anexos y los acuerdos de servicios aéreos, y observe las políticas de la OACI sobre derechos que figuran en el Doc 9082.

PARTICIPACIÓN O INTERVENCIÓN PRIVADA

2.28 Participación privada e intervención privada son expresiones sinónimas y significan que el sector privado desempeña una función en la propiedad, el control o la gestión de una entidad aeroportuaria, pero que la propiedad total o mayoritaria sigue siendo estatal. La forma de participación o intervención privada que puede emplearse para la gestión y la explotación de aeropuertos a veces requiere el establecimiento de una sociedad pública-privada (SPP). La ventaja de estas sociedades es que las habilidades de gestión y la visión financiera de las empresas privadas podrían aumentar la rentabilidad para los contribuyentes si se utilizan disposiciones cooperativas apropiadas entre los sectores público y privado. La participación o intervención privada adopta básicamente cuatro formas distintas: contrato de gestión, arrendamiento (a veces denominado concesión), transferencia de propiedad minoritaria, y propiedad y explotación del sector privado de parte de las actividades aeroportuarias (incluidos los planes de SPP).

Contrato de gestión

2.29 En esta opción, la gestión de un aeropuerto o grupo de aeropuertos se transfiere a una entidad privada por un plazo limitado, fijándose el pago de honorarios u otras condiciones de pago de antemano. La entidad privada puede ser una firma local/nacional, un grupo internacional de gestión de aeropuertos o un consorcio que agrupe a diversos socios, entre los que pueden contarse los dos primeros. El aeropuerto (o el grupo de aeropuertos) se beneficia de una gestión profesional, pero el desarrollo de las instalaciones no siempre se incluye en el contrato.

Arrendamiento o concesión

2.30 Los arrendamientos o concesiones de aeropuertos pueden ser de corto, mediano o largo plazo. En esta opción, la gestión y el desarrollo de un aeropuerto o un grupo de aeropuertos se transfiere a una entidad o un consorcio privados por un período fijo. En casi todos los casos, la responsabilidad de ampliar y desarrollar el aeropuerto incumbe al arrendatario o concesionario, según condiciones que se enumeran en el contrato o según el crecimiento del tráfico. Las condiciones de pago por arrendamientos o concesiones varían considerablemente. En algunos casos todo debe pagarse de antemano, mientras que en otros se paga una parte de antemano y el resto anualmente o únicamente mediante pagos anuales. Una de las formas más comunes es el contrato de construcción-explotación-transferencia (CET), un sistema de propiedad y gestión en que una entidad privada obtiene el derecho de financiar, construir y explotar determinada instalación, incluyendo el terreno o los edificios o ambos, por un largo período de tiempo y, al expirar el derecho correspondiente, la devuelve al propietario. Han surgido numerosas variaciones de este tipo de contrato (véanse las definiciones en el glosario del *Manual sobre la privatización de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea* de la OACI — Doc 9980).

2.31 Al otorgar la concesión¹ de un aeropuerto a una empresa o consorcio, se han de tener en cuenta diversos aspectos a fin de lograr los mejores resultados. Los Estados deberían consultar en particular, además de los textos de orientación y políticas económicas, otros documentos de la OACI, como los siguientes: a) *Manual de planificación de aeropuertos* (Doc 9184), b) *Manual de servicios de aeropuertos* (Doc 9137), y c) *Manual sobre la privatización de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea* (Doc 9980). Se deben tener en cuenta los siguientes factores, entre otros:

- a) la necesidad de determinar los servicios aeronáuticos y de otra índole que se van a transferir al sector privado y los que continuarán en manos del Estado, así como las normas aplicables para lograr la calidad deseada de los servicios prestados;
- b) la planificación conceptual y los planes de inversión para las concesiones aeroportuarias deben ser lo bastante flexibles para que se puedan modificar según la demanda, teniendo en cuenta los requisitos del Estado, el cumplimiento de las normas internacionales aplicables y las necesidades de los usuarios. Esos planes deben dar prioridad a la eficacia en función de los costos de las concesiones;
- c) la conveniencia de adecuar la duración de la concesión a la magnitud de las inversiones realizadas;
- d) el requisito de que el contrato entre el Estado y el explotador aeroportuario privado sea resultado de un proceso de licitación competitiva abierto que garantice la eficiencia del proceso de concesión, en el cual todas las condiciones necesarias, las fórmulas de evaluación y los criterios empleados para otorgar el contrato se establezcan con transparencia absoluta y se pongan en conocimiento de todos los interesados;

1. Este tipo de disposiciones se ha aplicado en especial en varios Estados de América latina. A este respecto, la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) aprobó en 2003 en una Resolución (A17-03) diversos factores que se habían de considerar en la concesión de aeropuertos. En esa Resolución, la CLAC instó a los Estados miembros que enfrentaran, o estuvieran por iniciar o revisar procesos de concesión de aeropuertos e infraestructura aeronáutica, a que consideraran diversos aspectos con el objeto de obtener los mejores resultados. Esos aspectos se atienen a las políticas de la OACI sobre los derechos impuestos a los usuarios, así como a los textos de orientación sobre la privatización de aeropuertos.

- e) el sistema de concesión debe basarse en que el Estado y el sector privado asuman los riesgos que supone para cada parte la ejecución de proyectos aeroportuarios;
- f) los contratos de concesión de aeropuertos deben incluir cierto grado de flexibilidad para ajustarse a las nuevas condiciones de mercado debidas a la evolución de la industria del transporte aéreo y a la larga duración de las concesiones; y
- g) se deben adoptar medidas para prevenir los problemas surgidos en algunos contratos de concesión en materia de pago puntual de los cánones por concesión, demora de las inversiones, definición de las competencias y coordinación de la gestión.

Transferencia de propiedad minoritaria

2.32 En esta opción, la propiedad minoritaria de un aeropuerto o un grupo de aeropuertos se transfiere al sector privado, habitualmente mediante la venta de acciones a un socio estratégico o una oferta pública inicial. A veces es la primera etapa de un proceso de privatización plena o en varias fases que asegura una transición sin problemas durante la cual la empresa se adapta a las condiciones del mercado.

Propiedad y control en el sector privado

2.33 En esta opción, la propiedad plena o mayoritaria del aeropuerto se transfiere a una entidad privada, que también puede ser una sociedad sin fines de lucro o un fideicomiso.

Propiedad o explotación privada de partes de las actividades de un aeropuerto

2.34 Esta opción se refiere a la propiedad y explotación de ciertas instalaciones o servicios en un aeropuerto, por ejemplo una terminal de pasajeros o un depósito de carga o servicios de seguridad. Las actividades del explotador se rigen mediante un contrato que, desde el punto de vista jurídico, es semejante a un contrato de concesión comercial. En caso de que parte de un aeropuerto (como una terminal de pasajeros) sea de propiedad y explotación privada, es necesario adoptar medidas para asegurar que el elemento privatizado contribuya adecuadamente a los costos de explotación del resto del aeropuerto, por ejemplo mediante el pago de unos cánones significativos por concesión o arrendamiento.

D — SISTEMAS, REDES Y ALIANZAS AEROPORTUARIAS

2.35 Sea cual fuere la forma de propiedad y control que el Estado haya seleccionado, la gestión de los aeropuertos puede abarcar un solo aeropuerto, un sistema aeroportuario, una red aeroportuaria, o una combinación de estos. Un sistema aeroportuario se compone de dos o más aeropuertos bajo una estructura única de propiedad y control que prestan servicios a una misma región metropolitana importante. Una red aeroportuaria es un grupo de aeropuertos dentro de un Estado que funcionan bajo una estructura única de propiedad y control; puede incluir a todos o solo algunos de los aeropuertos que atienden el territorio del Estado².

2. La propiedad de aeropuertos ubicados en distintos Estados, o el otorgamiento de contratos de gestión de aeropuertos en diferentes Estados a una firma internacional de gestión de aeropuertos puede dar lugar a un tipo de cooperación que en ocasiones se denomina red aeroportuaria, o alianza aeroportuaria. Sin embargo, estas modalidades de cooperación internacional son de naturaleza distinta que las redes nacionales.

2.36 Existen argumentos a favor de la explotación y gestión de un grupo de aeropuertos dentro de una red aeroportuaria, una forma de organización que es habitual a nivel nacional. Los aeropuertos más pequeños pueden beneficiarse de un esquema de propiedad común que les permite acceder al subsidio cruzado. Otros argumentos son los siguientes: el Estado puede beneficiarse de un sistema nacional de transporte aéreo que le permitirá alcanzar sus objetivos nacionales de desarrollo, las ventajas de las economías de escala, la mayor facilidad de acceso de los aeropuertos a los mercados de capitales, y la mejora en la gestión de la capacidad y en el uso de los recursos en toda la red. En pocas palabras, una red aeroportuaria puede constituir un método valioso de administrar en conjunto una serie de aeropuertos cuya gestión por separado resultaría inviable.

2.37 Los argumentos en contra del subsidio cruzado resaltan que los derechos aeroportuarios deben tener su base en los costos, que los usuarios no deberían pagar por instalaciones y servicios que no utilizan, y que solo las instalaciones utilizadas para servicios aéreos internacionales deberían incluirse en la base de costos para establecer los derechos [véase el Doc 9082, Sección II, párrafos 2 i), ii) y iii)]. Desde esta óptica, resulta cuestionable el subsidio cruzado entre los aeropuertos rentables y no rentables de una red, aunque se reconoce que en algunos Estados tal vez no exista otro modo de mantener aeropuertos que prestan servicio, por ejemplo, a regiones aisladas. Quienes se oponen al concepto de redes señalan también que, si han de otorgarse subsidios para atender a la planificación nacional, deberían provenir del Estado y no de los usuarios de otros aeropuertos.

2.38 Otro aspecto se relaciona con la explotación y gestión de aeropuertos a nivel internacional o multinacional, incluidas las alianzas entre aeropuertos o grupos de aeropuertos. Esto es posible cuando empresas mundiales especializadas explotan y dirigen aeropuertos en diferentes Estados. La ventaja principal de dicha forma de organización reside en las posibles economías de escala, mientras que pueden constituir aspectos negativos la posible desviación de ingresos y los subsidios cruzados entre aeropuertos en diferentes Estados (una forma de cooperación que puede ser aceptable para algunos Estados en desarrollo).

2.39 Una conclusión que puede extraerse de esta polémica cuestión es que debería buscarse un equilibrio entre los intereses de los aeropuertos y los de los usuarios, incluidos específicamente los de los usuarios finales actuales y futuros, y que cuando existan subsidios cruzados dentro de una red nacional, se deberá velar por la plena transparencia. En última instancia, incumbe a los Estados decidir qué es lo que mejor responde a sus intereses, teniendo en cuenta las mencionadas ventajas y desventajas y sus propias circunstancias particulares. En este sentido, conviene a los Estados tener en cuenta lo indicado en el Doc 9082, Sección II, párrafo 2 ix), donde se afirma que los Estados o las autoridades fiscales, si así lo desean, pueden recuperar menos de sus costos totales en reconocimiento de los beneficios locales, regionales o nacionales recibidos, así como la posibilidad de aplicar el subsidio cruzado a través de los ingresos de las actividades no aeronáuticas. Respecto a la explotación y la gestión internacionales de los aeropuertos, esta forma de organización se ha de utilizar con precaución y podría considerarse aceptable a condición de que permita reducir los derechos aplicables mediante economías de escala.

E — GOBERNANZA CORPORATIVA

2.40 El cambio de propiedad, control o gestión de un aeropuerto puede tener repercusiones para su gobernanza y su rendimiento. Varios estudios y experiencias recientes indican que el cambio de propiedad y control suele considerarse un medio de mejorar la gobernanza corporativa y que una buena gobernanza corporativa redundaría en una mejora del rendimiento. El término gobernanza corporativa hace referencia a la supervisión de la gestión de una empresa o entidad por sus administradores y la rendición de cuentas a los accionistas y otras partes interesadas.

2.41 La importancia de la gobernanza corporativa es aún mayor cuando el control y la gestión de un aeropuerto son independientes de su propiedad y cuando el aeropuerto depende más de capital externo para la financiación de sus actividades e inversiones. Por ejemplo, un sistema de gobernanza corporativa firme podría ofrecer garantías a todas las partes interesadas, incluidos los accionistas y acreedores, de que la administración actúa en interés del aeropuerto y utiliza los fondos de manera eficiente, lo cual facilita la captación de capital. A la inversa, sin una buena gobernanza corporativa, la administración quizá aspire a maximizar sus propios intereses a expensas de los de las demás partes interesadas, y posiblemente los fondos disponibles se utilizarán con menor transparencia.

2.42 Se han elaborado principios y códigos relativos a la gobernanza corporativa en todo el mundo. Entre los más influyentes se cuentan los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE* (2004), elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La aplicación de los principios de la OCDE y los resultados de estudios recientes sobre la comercialización y la privatización de aeropuertos pueden servir de base para determinar las mejores prácticas necesarias a fin de velar por la buena gobernanza corporativa de los aeropuertos comercializados. Estas prácticas incluyen, entre otras, las siguientes:

- a) objetivos y responsabilidades definidos con claridad, como se establecen en la legislación o la licencia correspondiente;
- b) tratamiento equitativo de los accionistas y protección de los derechos de los accionistas (cuando la totalidad o parte del capital esté en manos de accionistas particulares);
- c) una autoridad supervisora independiente y profesional que establezca normativas generales para la dirección;
- d) una dirección ejecutiva que disponga de control y rinda cuentas para tomar decisiones puntuales sobre finanzas, operaciones, tecnología, recursos humanos, inversiones y servicios con arreglo a los objetivos corporativos y las indicaciones del consejo de administración;
- e) buenas relaciones con todos los interesados mediante consultas; y
- f) revelación de información puntual y precisa para una mayor transparencia.

2.43 Las mejores prácticas de la buena gobernanza corporativa podrían aplicarse igualmente a aeropuertos de propiedad íntegramente pública y controlados directamente por el gobierno, dado que el rendimiento de los aeropuertos está más relacionado con la buena gobernanza que con la estructura de propiedad y control. Sin embargo, en muchos casos, la autoridad del Estado tiene limitaciones inherentes que es preciso superar (por ejemplo, procesos de aprobación y adquisiciones laboriosos y lentos, y competencia con otras prioridades estatales en materia de inversiones).

F — ORGANIZACIÓN INTERNA

GENERALIDADES

2.44 Al establecerse la estructura de la organización interna de un aeropuerto (o grupo de aeropuertos), el objetivo principal debería ser la creación de una estructura que permita que el aeropuerto cumpla con sus objetivos y desempeñe sus funciones del modo más eficaz y económico posible, manteniendo un alto nivel de servicio.

2.45 Antes de determinar o modificar la estructura orgánica interna, es preciso prestar especial atención en primer lugar a las diversas esferas de responsabilidad del aeropuerto (o grupo de aeropuertos), que a menudo se describen en los estatutos del aeropuerto o en documentos equivalentes (véanse los párrafos 2.16 a 2.18).

2.46 Las funciones de un aeropuerto varían según su tamaño, la composición del tráfico, las esferas de responsabilidad y el modelo de negocio. Por ejemplo, algunos aeropuertos se encargan tanto del control del tránsito aéreo como de los servicios meteorológicos, mientras que en la mayoría dichos servicios son proporcionados por entidades distintas. Numerosos aeropuertos participan en distinta medida en las funciones de seguridad de la aviación y proporcionan instalaciones para las autoridades de aduanas, inmigración y sanidad. Algunos aeropuertos se encargan de proporcionar servicios de escala a las líneas aéreas, en las terminales o en las plataformas, o en ambas, mientras que en otros estos servicios corren por cuenta de las líneas aéreas o de compañías o agentes especializados. Determinados aeropuertos también desempeñan funciones que rebasan el alcance de las actividades normales de un aeropuerto: servicios de consulta, obras públicas, construcción y urbanización.

2.47 Las principales funciones de los aeropuertos se describen a continuación. Por razones de eficacia y conveniencia, en el caso de aeropuertos más pequeños puede convenir y ser más eficiente que un solo departamento se ocupe de varias funciones, mientras que en los grandes aeropuertos, muchas de ellas suelen estar a cargo de departamentos diferentes. Las funciones arriba enumeradas pueden coincidir con los centros de costos que se presentan en el párrafo 4.51 (Capítulo 4, Parte A), o abarcar distintos centros de costos.

ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

2.48 La función de administración y finanzas se encarga habitualmente de la administración general del personal y los asuntos administrativos generales, incluyendo la gestión de edificios y terrenos, y el aprovisionamiento y la administración de suministros. También se encarga de las funciones de contabilidad, presupuestos, control presupuestario, fijación y recaudación de derechos y de otros ingresos; se ocupa asimismo de hacer los pagos y, posiblemente, de la explotación de los sistemas aeroportuarios de procesamiento de datos. También estarían incluidos los asuntos relativos a alquileres y arrendamientos, contratos de concesión, redacción de los acuerdos necesarios y otros asuntos jurídicos.

2.49 La determinación de los objetivos a largo plazo del aeropuerto y la elaboración de sus planes de desarrollo y sus programas de inversión puede incumbir a la función financiera o a una función separada de planificación y desarrollo.

2.50 El control de gestión (que comprende la comparación de los resultados logrados con los pronósticos, los presupuestos y planes y el análisis de las discrepancias) también puede estar separado de la función financiera. Los sistemas de información de gestión, que pueden ser una ayuda muy valiosa, suelen depender de la función de administración y finanzas. Esto puede comprender los sistemas aeroportuarios de procesamiento de datos pero también puede llevarse a cabo como una función distinta. Por su parte, la función de auditoría interna suele ser independiente y debería responder ante un nivel jerárquico superior para garantizar su imparcialidad.

EXPLOTACIÓN DE LAS INSTALACIONES AEROPORTUARIAS

2.51 Esta función comprende el funcionamiento de las terminales de pasajeros y carga, incluidas las pasarelas telescópicas, pistas, calles de rodaje y plataformas con su equipo de rampa, autobuses y demás vehículos aeroportuarios, y el estacionamiento para automóviles. Esta función exige por lo general un personal numeroso para llevar a cabo las diversas tareas de operaciones, limpieza, vigilancia y otras, estando a menudo ciertos servicios a cargo de subcontratistas.

INGENIERÍA, OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO

2.52 Esta función proporciona servicios de mantenimiento para las instalaciones y el equipo aeroportuarios y también es responsable de los trabajos de ingeniería civil en el aeropuerto. El mantenimiento asegura que las instalaciones y los edificios del aeropuerto se mantengan en buen estado de funcionamiento y comprende el equipo en el interior de las terminales aéreas (cintas transportadoras para equipajes, escaleras mecánicas, pasillos, sistemas de calefacción y acondicionamiento de aire, suministro de energía) y el equipo exterior (por ejemplo, sistema de iluminación de las pistas, sistema de aterrizaje por instrumentos, telecomunicaciones y meteorología), además de los vehículos del aeropuerto (autobuses, camiones de bomberos y vehículos utilizados en las plataformas) y el equipo para servicios de escala (grupos electrógenos móviles, escalerillas de aeronave y equipo para carga y descarga del equipaje).

2.53 Los servicios de ingeniería y de construcción suelen ser prestados por consultores o contratistas externos en los aeropuertos que aún no han alcanzado un tamaño que les permita utilizar económicamente dichos servicios con carácter permanente e ininterrumpido.

2.54 La ingeniería comprende la definición de nuevos proyectos y programas, incluidas las especificaciones para anteproyectos o proyectos definitivos. Una de las responsabilidades fundamentales consiste en definir el plan general de desarrollo para que el aeropuerto alcance su capacidad óptima con el fin de responder eficazmente al volumen creciente de tráfico. Esto comprende el emplazamiento de nuevas pistas y terminales de pasajeros, que a medio y a largo plazo debe ser compatible con los objetivos de planificación y desarrollo. El departamento de construcciones es responsable de la totalidad o parte de las tareas de construcción de instalaciones en tierra y terminales aéreas, tales como la planificación y dirección de las obras.

COMERCIALIZACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS

2.55 Esta función tiene por objeto promover la utilización del aeropuerto por parte de los explotadores de aeronaves y el público en general, así como entre los posibles usuarios de los servicios aeroportuarios. Consiste en determinar las características de los clientes del aeropuerto y sus necesidades, encargarse de las relaciones públicas y con los medios de difusión, la organización de visitas guiadas, el tratamiento de las quejas, la preparación de folletos descriptivos sobre el aeropuerto destinados al público y el mantenimiento del sitio web del aeropuerto.

2.56 Esta función también puede comprender el desarrollo y la gestión de concesiones comerciales, especialmente en los aeropuertos más pequeños donde esta tarea a menudo forma parte de la función de administración o explotación. El desarrollo y la gestión de concesiones comerciales y otras actividades no aeronáuticas se vuelve cada vez más importante a medida que aumenta el tráfico aeroportuario; por lo tanto, en los aeropuertos de mayor importancia se justificaría que esta actividad se organizara como una función separada.

SERVICIOS DE ESCALA

2.57 Esta función solo atañe a los aeropuertos que proporcionan la totalidad o parte de los servicios de escala en el aeropuerto. La función puede dividirse en servicios en la terminal (presentación de los pasajeros, manipulación del equipaje y de la carga, procesamiento de datos de los planes de vuelo) y servicios en la plataforma (atención, limpieza y abastecimiento de la aeronave). Si no se organiza como función distinta, podría incluirse en la "explotación de las instalaciones aeroportuarias" (véase el párrafo 2.51). Esta función exige numeroso personal, que puede subcontratarse en parte o en su totalidad.

OPERACIONES DE TRÁNSITO AÉREO

2.58 Las operaciones de tránsito aéreo se refieren al movimiento de aeronaves dentro del aeropuerto y sus alrededores, lo cual comprende el control de tránsito aéreo y los procedimientos afines, los servicios de extinción de incendios y salvamento, los servicios meteorológicos y el funcionamiento de las oficinas de información a los pilotos, las que habitualmente también se encargan de proporcionar información y documentación aeronáuticas. Estos servicios suelen ser responsabilidad del Estado en el que está situado el aeropuerto.

SEGURIDAD, MIGRACIONES, SANIDAD Y ADUANAS

2.59 Por lo general, todos estos servicios son exigidos por el Estado y es este mismo quien los proporciona. La dirección del aeropuerto debe brindar plena cooperación al personal que presta dichos servicios. En algunos aeropuertos, todas las funciones relativas a la seguridad aeroportuaria, o algunas de ellas, suelen depender de la policía aeroportuaria o de un cuerpo de seguridad.

ORGANIGRAMAS

2.60 Si bien existen diversos tipos de estructuras orgánicas capaces de garantizar la eficacia en la gestión y las comunicaciones internas en los diferentes tipos de entidades explotadoras, en las páginas que siguen se presentan ejemplos de algunos tipos genéricos de organigrama aeroportuario. Cada aeropuerto es único y por ende habrá de tener una estructura orgánica y administrativa única, lo que no excluye la necesidad de considerar ciertos factores básicos al elaborar el organigrama que se le aplicará.

2.61 A fin de determinar el organigrama más adecuado para un aeropuerto (o grupo de aeropuertos), deberían tomarse en consideración los siguientes factores:

- las funciones y objetivos del aeropuerto o los aeropuertos;
- la relación entre las distintas funciones que se desempeñan en el aeropuerto o los aeropuertos;
- el número de aeropuertos y su distribución geográfica, en el caso de que los aeropuertos se exploten como grupo o red;
- el tamaño del aeropuerto, que determina si cada una de las diversas funciones debe encomendarse a una dependencia separada o si algunas de ellas pueden ser desempeñadas por la misma unidad o división orgánica;
- el tipo de tráfico (internacional, interior, civil, aviación general, militar); y
- el grado de autonomía financiera del aeropuerto o de los aeropuertos en cuestión.

2.62 El organigrama del aeropuerto (o grupo de aeropuertos) muestra la relación entre las distintas funciones, lo que ayuda a la imputación y determinación de costos de las instalaciones y servicios que se prestan (aspecto que se trata en el Capítulo 4). La representación gráfica de las relaciones funcionales que existen en la estructura orgánica debería reflejar las siguientes consideraciones:

- deberían agruparse en cada división una o más funciones;
- las funciones que se agrupan deberían estar relacionadas entre sí y tener una finalidad común;
- cuando el aeropuerto atiende un escaso volumen de tráfico, el número de divisiones debería ser relativamente reducido. La complejidad del organigrama suele aumentar con el tamaño del aeropuerto, pero la multiplicidad de divisiones no debería acarrear una duplicación de responsabilidades que sería perjudicial para el funcionamiento del aeropuerto;
- todas las divisiones deberían estar estrechamente coordinadas, especialmente por lo que respecta a la protección del aeropuerto; e
- independientemente de su organización interna, los aeropuertos suelen estar dirigidos por un consejo de administración (o junta directiva), que por lo general es responsable de todas las decisiones importantes sobre políticas relacionadas con el aeropuerto, y por un funcionario ejecutivo principal (o director administrativo o director general). El funcionario ejecutivo principal se encarga del funcionamiento y de la administración cotidianos del aeropuerto y pone en práctica las decisiones del consejo.



Figura 2-1. Autoridad de aeropuerto dependiente de la AAC

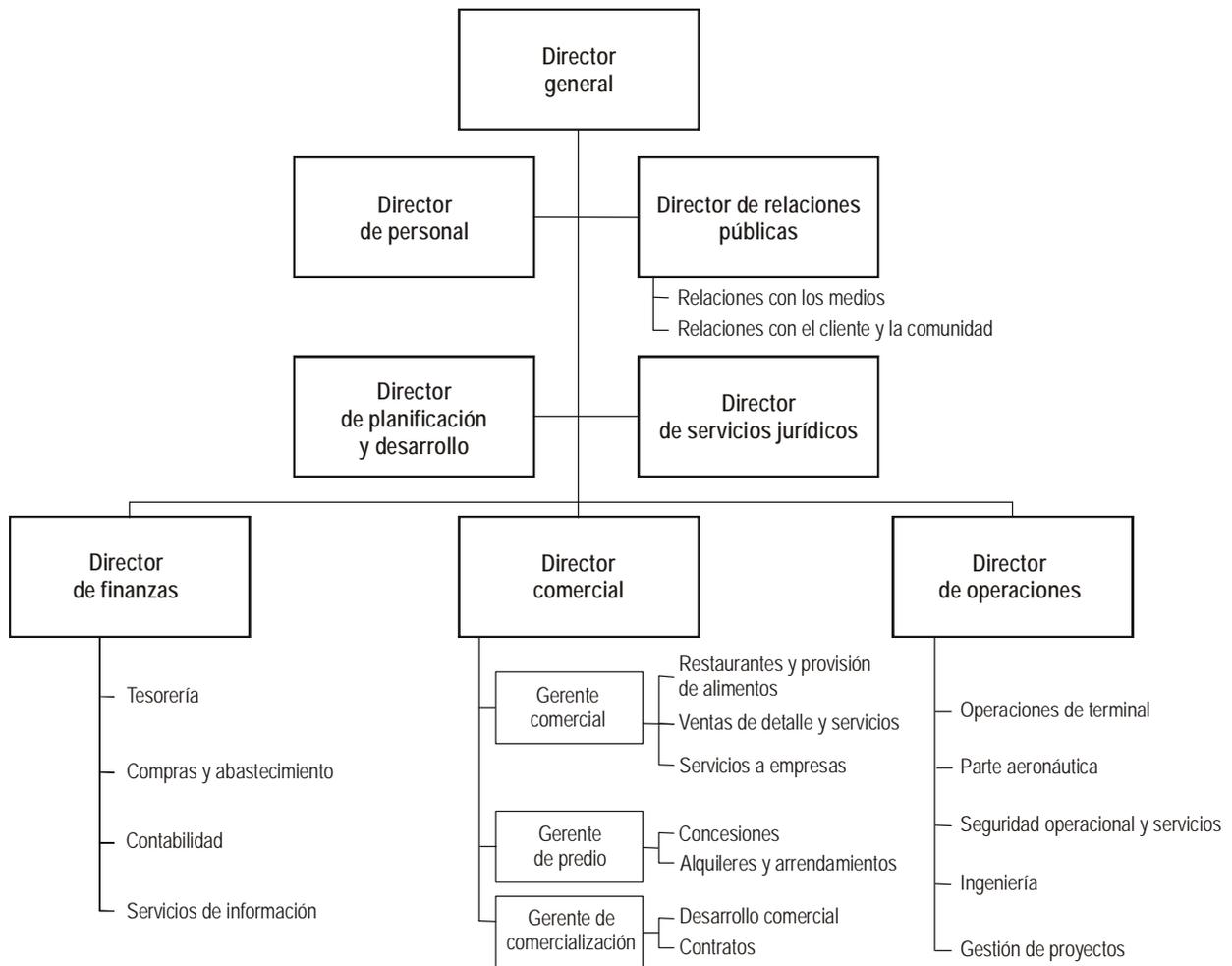


Figura 2-2. Aeropuerto comercializado (organigrama genérico)

Capítulo 3

GESTIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LOS AEROPUERTOS

En este capítulo se describen el alcance, las relaciones y el objetivo de la gestión financiera y contable en la administración de los aeropuertos.

La Parte A aborda el concepto de mejores prácticas, así como algunos aspectos funcionales principales de la contabilidad, la gestión financiera y la auditoría.

En la Parte B se describe el marco para la gestión del rendimiento económico del aeropuerto.

A — ASPECTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA

APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LAS MEJORES PRÁCTICAS

3.1 En las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082, Sección I, párrafos 9 y 10) el Consejo de la OACI recomendó la aplicación de los principios de las mejores prácticas de buena gobernanza corporativa¹ en los aeropuertos. A efectos de promover la transparencia, la eficiencia y la eficacia en función de los costos, la administración del aeropuerto debería aplicar las mejores prácticas en la explotación y la gestión de todas las áreas de actividad del aeropuerto, independientemente de si su propiedad y explotación están en manos del sector público o del privado, y de si es o no rentable.

3.2 El párrafo 9 de la Sección I del Doc 9082 recomienda que, para asegurar la aplicación de las mejores prácticas de buena gobernanza corporativa de los aeropuertos, los Estados deberían considerar:

- los objetivos y responsabilidad de las entidades;
- los derechos de los accionistas;
- las responsabilidades de la junta;
- la función y el deber de rendición de cuentas de la administración;
- las relaciones con las partes interesadas; y
- la divulgación de información.

1. Véase el Capítulo 2, Parte E — Gobernanza corporativa, del presente documento.

3.3 Esto supondrá, por ejemplo, que los aeropuertos reconozcan que los explotadores de aeronaves, los pasajeros, y otros negocios presentes en los aeropuertos son clientes que desean asegurarse de que se les brindan servicios de calidad, oportunos y económicos. En el plan de desarrollo del aeropuerto debería documentarse el intercambio de información en los dos sentidos y un proceso de consulta en profundidad entre los explotadores y los usuarios del aeropuerto, donde se muestre la relación entre la calidad de los servicios, el nivel de inversiones y el nivel de los derechos a aplicar.

3.4 Mediante una contabilidad transparente, que se dé a conocer con regularidad, deberían identificarse con certeza los costos, los ingresos y, según el caso, los subsidios y los subsidios cruzados. En aquellos aeropuertos donde todos los ingresos no aeronáuticos se computen para el cálculo de los derechos aeronáuticos (el denominado principio de “caja única” descrito en el Capítulo 4, Parte F, párrafo 4.121), no debería diferenciarse entre la renta y los costos de ambas fuentes. Si los derechos aeronáuticos están subsidiados, el explotador no debería sentirse por ello eximido de esforzarse por reducir los costos de explotación. Si, por razones de interés público, resultara necesario subsidiar las operaciones aeroportuarias, sea con fondos públicos o con ingresos generados por otros aeropuertos dentro de un sistema común (una red aeroportuaria), tal operación deberá constar claramente en el sistema contable.

3.5 El Estado debería evaluar objetivamente las propuestas de inversión mediante análisis financieros y un estudio más amplio de costo-beneficio que incluya una evaluación de las necesidades sociales, de la repercusión sobre la economía nacional o local, y de la incidencia sobre el medio ambiente. Las propuestas también deberán reflejar las necesidades de seguridad operacional y seguridad de la aviación, y reconocer la posible intervención del gobierno estatal o local en la definición de estos criterios.

3.6 El aeropuerto también puede aplicar los principios de las mejores prácticas en muchas áreas además de las recomendadas en el párrafo 3.2, por ejemplo: elaboración de presupuestos, gestión de caja y bancos, presentación de estados financieros, medición del rendimiento y la productividad y evaluación comparativa, acuerdos de nivel de servicios, fijación de precios según principios económicos, recaudación de derechos, y concesiones y alquileres.

3.7 El acuerdo de nivel de servicios (SLA) es un instrumento con el que los aeropuertos y los explotadores de aeronaves definen el nivel de servicio y los términos o condiciones que regirán la relación entre aeropuertos y usuarios respecto de los servicios acordados. En el Apéndice 2 se ofrece orientación sobre los objetivos, las características, los aspectos relativos a la ejecución y las diferentes modalidades de los SLA.

PROPÓSITO Y NECESIDAD DE UN SISTEMA CONTABLE Y DE CONTROL FINANCIERO

3.8 La contabilidad financiera es el sistema donde se registran y resumen los ingresos y los gastos de modo de presentar el cuadro financiero global de la provisión de servicios aeroportuarios. El grado de detalle y sofisticación de esta contabilidad dependerá del nivel de detalle que se requiera y del tamaño del aeropuerto. Pero en todos los casos será esencial que, desde el comienzo, todos los procedimientos contables se ajusten a normas, convenciones o principios contables reconocidos. También es importante disponer de buenos controles internos y someterse a auditoría externa.

3.9 A la contabilidad financiera puede agregarse la contabilidad de gestión, que aplica técnicas contables para apoyar a todos los niveles de gestión en la planificación y el control de las diferentes funciones y servicios del aeropuerto.

3.10 El control financiero tiene como objetivo fundamental asegurar que los recursos afectados a la explotación del aeropuerto se utilicen de manera eficaz, oportuna, fiable y verificable. Esto supone vigilar y controlar la provisión de servicios en términos financieros para garantizar que la magnitud de los gastos y los ingresos de un ejercicio en particular se ajusten al presupuesto previamente aprobado.

3.11 Queda claro que el control financiero y la contabilidad están relacionados, ya que la dirección no puede ejercer de manera eficaz el control financiero sin contar con los datos facilitados por un sistema fiable de contabilidad financiera. Es esencial entonces que todo procedimiento de control financiero que se adopte vaya acompañado de un examen minucioso del sistema de contabilidad, para comprobar que sea capaz de proporcionar los datos financieros necesarios para el fin perseguido.

ALCANCE DE LA CONTABILIDAD Y EL CONTROL FINANCIERO

3.12 El control financiero comprende esencialmente tres etapas: en primer lugar, comparar los ingresos y los gastos reales con los planificados; en segundo lugar, si ambos difieren sensiblemente, determinar si la causa reside en el presupuesto mismo, en la gestión aeroportuaria, o en factores externos ajenos a la dirección del aeropuerto; y, en tercer lugar, qué medidas correctivas se requieren o pueden adoptarse.

3.13 Toda desviación significativa en una partida importante de ingresos o gastos respecto del presupuesto original normalmente exigirá que se examinen los resultados proyectados, a fin de determinar en qué medida podrían verse afectadas otras partidas, así como la situación financiera global de la entidad aeroportuaria. Esto resultará especialmente beneficioso en los casos en que el déficit pueda afectar, en última instancia, a la eficiencia operacional del aeropuerto.

3.14 Al cierre de cada ejercicio contable, que generalmente comprende un año, se obtienen los totales de los asientos ingresados en todas las cuentas financieras para presentarlos en dos cuadros o tablas complementarias, a saber, el estado de resultados (también denominado estado de pérdidas y ganancias) y el balance general. El primero resume todos los ingresos y los gastos durante un período determinado, representando la diferencia entre los dos totales una ganancia o una pérdida. Por su parte, el balance general resume el activo y el pasivo en un momento dado. La ganancia o pérdida registrada en un período se coloca en la cuenta de resultados acumulados en el balance general y, junto con los saldos de las demás cuentas patrimoniales, representa el patrimonio neto del aeropuerto.

3.15 El estado de resultados y el balance general no identifican los movimientos del activo, el pasivo y el capital que han tenido lugar en el ejercicio contable. Tales movimientos se registran en el estado de flujo de fondos, el que refleja los flujos de fondos durante el período. Dicho estado proporciona también información sobre la liquidez de la entidad (este tema se trata en la Parte A del Capítulo 4). Debe destacarse que el estado de flujo de fondos, al elaborarse para varios ejercicios, resulta particularmente importante y útil al buscar financiación, ya que muestra las variaciones en la posición de caja del aeropuerto y, en consecuencia, puede influir en la cantidad y condiciones del préstamo o facilidades que se soliciten.

EL PLAN DE NEGOCIOS Y EL PRESUPUESTO

3.16 Una planificación de calidad influye considerablemente en el éxito de la gestión empresarial. La utilización de procedimientos eficaces de planificación contribuirá a satisfacer las necesidades de los usuarios y las exigencias del órgano de supervisión o reglamentación. Estos procedimientos comprenden la formulación de un plan de negocios y un presupuesto. Para que la planificación resulte efectiva, deberán participar en su elaboración no solo la alta dirección sino todos los niveles de la organización.

3.17 Si bien el plan de negocios y el presupuesto tienen períodos de aplicación diferentes, deben interconectarse dentro del siguiente esquema:

- a) la *estrategia* formula los objetivos de largo plazo en los que se basa el plan de negocios y los medios con que contará el aeropuerto para evitar restricciones de diseño²;

2. A tales fines, se recomienda consultar la orientación para la elaboración del Plan general de aeropuertos que se brinda en el *Manual de planificación de aeropuertos*, Doc 9184, Parte 1, *Planificación general*.

- b) el *plan de negocios*, que por lo general abarca un período de tres a cinco años, señala los proyectos que se realizarán durante dicho período y define las circunstancias comerciales que servirán para elaborar el presupuesto; y
- c) el *presupuesto*, que normalmente abarca un período de un año, refleja en detalle los aspectos financieros y operacionales del primer año del plan de negocios.

3.18 La formulación del plan de negocios y del presupuesto es una parte importante del proceso de planificación que posibilita el logro de los siguientes objetivos, sin importar cuál sea la estructura orgánica de la entidad:

- a) la planificación que permite anticipar y tomar con tiempo los recaudos para responder a las exigencias o necesidades futuras;
- b) la coordinación entre los componentes que conforman las prestaciones del aeropuerto, para poder proveer un servicio eficaz;
- c) una gestión eficiente de los factores de producción que intervienen en las prestaciones del aeropuerto; y
- d) el control financiero de las prestaciones del aeropuerto para asegurar que los costos de prestación sean justificados y razonables.

El plan de negocios

3.19 El plan de negocios especifica las necesidades de infraestructura y las medidas que debe adoptar el aeropuerto durante el período cubierto por el plan para alcanzar sus metas estratégicas de largo plazo. Para ello, el plan deberá definir objetivos específicos a través de los cuales se alcanzarán dichas metas, definiendo a la vez el entorno comercial que se proyecta como escenario para las operaciones del aeropuerto y sus repercusiones. Deberá tener en cuenta los factores políticos, jurídicos, económicos, sociales y técnicos, así como el acontecer regional y mundial que pueda afectar la marcha del aeropuerto, además de destacar los supuestos utilizados en su elaboración que repercuten en particular en los resultados pronosticados. Los objetivos específicos pueden desglosarse por nivel y costo de los servicios y la recuperación de dichos costos, definiendo a los responsables de los mismos. El plan debe también identificar los objetivos clave que servirán de parámetro de referencia para medir el rendimiento del aeropuerto. Si bien esta planificación tendrá una orientación financiera, incluirá también las metas de seguridad operacional, seguridad de la aviación, naturaleza y nivel de los servicios, demanda proyectada para dichos servicios y exigencias de los usuarios.

3.20 En el plan de negocios se especificarán las inversiones de capital que han de realizarse y sus repercusiones financieras. En este sentido, es importante que los nuevos proyectos que se incluyan en el plan de negocios respondan a una exigencia operacional y estén respaldados por una evaluación que proporcione la justificación económica y financiera para su inclusión (para un análisis más detallado de este tema, véase el Capítulo 6). Quizás resulte necesario establecer compensaciones, de forma de alcanzar un equilibrio entre el costo de las soluciones técnicas para satisfacer exigencias operacionales y su repercusión financiera en los usuarios. Se incluirán también proyecciones de la evolución en las necesidades de personal (cantidad y calificaciones) durante el período planificado. El plan de negocios deberá demostrar que la gestión del aeropuerto es adecuada mediante indicadores del rendimiento tales como la seguridad operacional, la calidad de los servicios, la productividad y la eficacia en función de los costos (que se describen en la Parte B y en el Apéndice 1). Los citados indicadores deberán abarcar el pasado reciente y presentar proyecciones basadas en el logro de los resultados previstos en el plan.

3.21 El plan tendrá en cuenta los siguientes parámetros:

- a) pronósticos sobre el tráfico aéreo;

- b) supuestos económicos externos (por ejemplo, tipos de cambio, inflación, producto interno bruto y tipos de interés);
- c) plantilla y calificaciones, competencias y formación que debe reunir el personal;
- d) restricciones de gastos y topes para los derechos impuestos a los usuarios del aeropuerto;
- e) cambios en las relaciones de fuerza institucionales;
- f) variaciones en los costos (sueldos, costos de explotación);
- g) ingresos; y
- h) el resultado de las operaciones (medido por la diferencia entre los ingresos y los costos pronosticados).

3.22 La planificación es un proceso continuo, por lo que el plan de negocios debe actualizarse anualmente para reflejar las modificaciones importantes. Para que este tipo de plan mantenga continuidad y no se convierta en una mera “expresión de deseos”, se recomienda comparar el plan del ejercicio anterior con el plan del ejercicio en curso, procediendo a identificar y explicar todas las variaciones. Sin embargo, se requerirá una cuota de flexibilidad sin la cual el plan sería demasiado rígido. Deberían examinarse las principales incertidumbres que afecten a los resultados, en particular pasados los primeros años del plan (por ejemplo, cómo repercutirán un tráfico aéreo menor o unos tipos de interés mayores que lo pronosticado en las inversiones en bienes de capital), y proponer distintos cursos de acción para diferentes situaciones (por ejemplo, establecer un orden de prioridades para los proyectos de inversión en el supuesto de reducirse la oferta de financiación para las inversiones en bienes de capital). El plan también podrá evaluar el efecto de diferentes supuestos de costos (por ejemplo, un mayor costo de personal o de explotación).

El presupuesto

3.23 El presupuesto debe basarse en el primer año del plan de negocios. Por lo general cubre el período que corresponde al ejercicio económico anual y solo se revisará excepcionalmente si se producen circunstancias inusuales e imprevistas durante el ejercicio presupuestado. Por el contrario, será preciso pronosticar regularmente durante el ejercicio los ingresos y los gastos reales previstos.

3.24 El presupuesto se compone de dos elementos:

- a) el pronóstico de ingresos y gastos, incluidos los intereses y las depreciaciones; y
- b) el pronóstico de las inversiones en bienes de capital, donde se detallen los planes de inversión para la renovación de los bienes existentes o la adquisición de nuevos bienes durante el ejercicio.

3.25 El presupuesto debería estructurarse en función del sistema contable que se utilice para llevar cuenta y razón de los ingresos y los gastos. La utilidad del presupuesto como instrumento de control reside en su capacidad de orientar las operaciones que consumen recursos para producir servicios. Las partidas del presupuesto deben corresponderse con las diversas subcuentas del sistema contable. Además, conviene diseñar el formato del presupuesto de modo de facilitar la comparación de los resultados reales contra los resultados presupuestados en forma trimestral o mensual, y también anualmente. Así podrá evitarse la necesidad de comparaciones muy detalladas (por ejemplo, partida por partida en las distintas subcuentas).

GESTIÓN DE CAJA Y DE LAS ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN

3.26 La gestión de caja y de las actividades de financiación es el conjunto de prácticas que apuntan a obtener el mayor rédito de las colocaciones de fondos y las operaciones de financiación. Dichas tareas pueden realizarse internamente o tercerizarse, y en ocasiones las asume el departamento de hacienda del Estado. A la gestión de caja debe agregarse la gestión de los riesgos por exposición a las fluctuaciones cambiarias y de tasas de interés. En este último caso, se trata de minimizar los riesgos relacionados con las variaciones de las tasas de interés de mercado, a fin de controlar la rentabilidad de las inversiones y el costo del dinero tomado en préstamo.

3.27 Normalmente, la gestión de caja supone pronosticar las necesidades de efectivo y equilibrar estas necesidades con los flujos previstos de ingresos y egresos, es decir, con los cobros y los pagos. La práctica usual es realizar pronósticos a 90 días, pero este período puede extenderse cuando se han previsto inversiones importantes en bienes de capital. El ciclo de gestión de caja se completa con las decisiones respecto a cuándo hay que obtener un préstamo para cubrir un déficit de caja previsto, cuándo invertir los excedentes líquidos, y los plazos que se aplicarán a tales operaciones. La gestión eficaz de los recursos líquidos puede constituir una contribución importante a los resultados financieros generales del aeropuerto.

3.28 Conviene que las normas, los procedimientos y los métodos de gestión de caja se basen en una descripción clara de los niveles de autoridad. Deben hacerse revisiones o auditorías imprevistas a fin de protegerse contra posibles abusos de autoridad o de la confianza implícita en la relación que necesariamente se entabla entre el aeropuerto y la institución bancaria.

AUDITORÍAS INTERNA Y EXTERNA

3.29 La auditoría interna puede definirse como una función de evaluación independiente dentro de una organización, destinada a examinar las actividades como servicio a todos los niveles de la dirección. Se trata de un control que mide, evalúa e informa acerca de la efectividad de todo el sistema de controles internos, financieros y de otro tipo, que han sido creados por la dirección para proteger los activos, garantizar la fiabilidad de los registros, promover un funcionamiento eficaz y vigilar el cumplimiento de las políticas y directrices. La auditoría interna es más efectiva cuando se mantiene la independencia, es decir, cuando el auditor no participa en ninguno de los sistemas que normalmente esté llamado a examinar y evaluar. La función de auditoría interna en sí misma es parte integrante del sistema de control interno y la auditoría interna no solo debe informar, por ejemplo, respecto a la efectividad del sistema de control interno sino que también debe formular recomendaciones para mejorarlo.

3.30 La auditoría externa es una función de evaluación independiente que se encomienda a un tercero que, en el caso de una entidad del Estado, podría ser la Contraloría, también denominada Auditoría general o Tribunal de cuentas. El auditor externo puede tener la responsabilidad, establecida por ley, de informar sobre los estados financieros dando cuenta de la calidad de la gestión. Esta independencia variará en relación con el método que se siga al elegir la auditoría externa. Otro aspecto a considerar es el hecho de que la auditoría externa brinda un servicio valioso no solo al órgano de control ante el que presenta sus informes, sino también a los usuarios y otros que reciban los servicios de la entidad auditada. El proceso de selección del auditor debe entonces realizarse con gran cuidado.

3.31 La diferencia principal entre la auditoría externa y la interna reside en los objetos de su atención. Por ejemplo, el auditor interno presta particular atención a los controles internos dentro del aeropuerto; el auditor externo también se interesa por el control interno, pero además busca asegurarse de que el aeropuerto actúa dentro de sus atribuciones (que pueden estar establecidas por ley) y de que su contabilidad ofrece una imagen verdadera y razonable de sus actividades. Las atribuciones de la auditoría externa dimanan generalmente de la ley, pero sus responsabilidades se amplían a menudo, por ejemplo, mediante normas y directrices dictadas por consejos o asociaciones contables profesionales. Una diferencia importante entre la auditoría interna y la externa reside en la vía jerárquica que se sigue para presentar informes. El auditor interno informa a la dirección; por su parte el auditor externo, si bien también debe presentar informes a la dirección, sigue una vía externa para informar al órgano de control superior del

aeropuerto. Esta línea jerárquica se manifiesta al final de la auditoría externa, cuando el auditor externo debe certificar los estados financieros que ha examinado.

3.32 Tanto la auditoría interna como la externa desempeñan un papel que influye en los derechos aeroportuarios, tales como los derechos por servicios a los pasajeros que recaudan en nombre del aeropuerto las líneas aéreas o terceros. Ambos procesos de auditoría deben constatar la eficacia de las medidas de control establecidas en la entidad que actúa como agente de recaudación y en la organización aeroportuaria para verificar la recaudación y el pago al aeropuerto de todos los derechos correspondientes.

B — GESTIÓN DEL RENDIMIENTO ECONÓMICO

MARCO GENERAL

3.33 La gestión del rendimiento consiste en realizar actividades que permitan garantizar el cumplimiento uniforme de los objetivos de manera eficiente y eficaz. Dado que los aeropuertos utilizan cantidades considerables de recursos en sus operaciones cotidianas, las deficiencias en el rendimiento pueden provocar que el uso de las instalaciones aeroportuarias no alcance el nivel óptimo y generar costos adicionales para los usuarios y para el conjunto de la sociedad. Por el contrario, el rendimiento adecuado de los aeropuertos ejercerá una influencia positiva sobre otros miembros de la comunidad aeronáutica, incluidos los proveedores de servicios de navegación aérea y las entidades de planificación regional.

3.34 Las políticas de la OACI sobre derechos del Doc 9082 (Sección I, párrafo 16) recomiendan que los Estados, en el ejercicio de su responsabilidad de vigilancia económica, se cercioren de que los aeropuertos elaboren e implanten sistemas adecuados de gestión del rendimiento³. La necesidad de un sistema apropiado de gestión del rendimiento es independiente del modelo organizativo que se adopte, dado que el rendimiento de un aeropuerto está más relacionado con su gobernanza que con la estructura de propiedad y control (véase el Capítulo 2).

3.35 La gestión del rendimiento es un proceso sistemático y repetitivo dentro de una organización que consiste en definir una estrategia y ejecutarla mediante la correlación de los recursos y las conductas, a fin de que el rendimiento del aeropuerto mejore con el tiempo. Debe formar parte del plan de negocios del aeropuerto. Por lo general, un aeropuerto ejecutará el sistema de gestión del rendimiento en una serie de fases que se indican a continuación:

- a) establecer las áreas clave de rendimiento (KPA);
- b) definir objetivos de rendimiento teniendo en cuenta los intereses de los explotadores de aeronaves, los usuarios finales y otras partes interesadas;
- c) seleccionar los indicadores de rendimiento (y la forma de medirlos);
- d) establecer metas de rendimiento teniendo en cuenta los intereses de los explotadores de aeronaves, los usuarios finales y otras partes interesadas;
- e) elaborar y aplicar un plan, en cooperación con otros miembros de la comunidad aeronáutica, a fin de cumplir las metas de rendimiento;
- f) considerar la posibilidad de otorgar incentivos para el rendimiento y usarlos cuando corresponda;

3. La gestión del rendimiento puede aplicarse a todos los aspectos del rendimiento de un aeropuerto, como el económico, de dirección, de explotación y técnico, pero el presente capítulo y su apéndice se dedican específicamente al rendimiento económico y de dirección.

- g) analizar periódicamente los resultados reales de rendimiento mediante una evaluación comparativa, según corresponda; y
- h) publicar informes de rendimiento sobre los resultados alcanzados.

3.36 Las políticas de la OACI sobre derechos del Doc 9082 (Sección I, párrafo 16) recomiendan que los proveedores presten especial atención a, como mínimo, cuatro KPA (seguridad operacional, calidad de los servicios, productividad y rentabilidad), en el entendimiento de que los Estados pueden seleccionar otras KPA según sus propios objetivos y circunstancias particulares, y que, para cada una de las KPA, seleccionarán al menos un indicador de rendimiento pertinente y el objetivo fijado.

3.37 Una característica importante de la gestión del rendimiento es el bucle de información y reacción: en el proceso se utilizan los resultados de la evaluación del rendimiento real para ajustar periódicamente las KPA, los objetivos de rendimiento, las metas y los planes a fin de lograr resultados, según corresponda.

3.38 Al definir las metas de vigilancia del rendimiento, el aeropuerto debería tener en consideración los intereses de diversos tipos de usuarios, incluidos los usuarios finales. Dado que cada parte tiende a tener expectativas, opiniones y prioridades diferentes, el aeropuerto debe adoptar un proceso encaminado a conciliar esas diferencias en la mayor medida posible. No obstante, en muchos casos los requisitos serán mutuamente excluyentes. Cuando resulte imposible conciliar las diferencias, el explotador aeroportuario necesita establecer prioridades en interés de los usuarios actuales y futuros (es decir, considerar la eficiencia dinámica, así como la productiva) para cerciorarse de que se adoptan las disposiciones adecuadas y apropiadas al respecto. El proceso de consultas periódicas con los usuarios, como se explica en el Capítulo 1, debería incluir la presentación de los resultados de la vigilancia del rendimiento.

3.39 También es importante reconocer que diversas entidades, como los proveedores de servicios de control de aproximación o de aeródromo, los explotadores de aeronaves, los proveedores de servicios de escala y de alimentos, las empresas de suministro de combustible, las agencias de aduanas y las empresas de seguridad, desempeñan generalmente una función en las actividades aeronáuticas o no aeronáuticas. Todas estas entidades contribuyen al rendimiento general del aeropuerto. Dentro de su función de gestor y explotador, el aeropuerto debería asegurar que las entidades ejecutan sus funciones de manera que se optimicen los resultados desde la perspectiva de los usuarios, incluidos los usuarios finales, utilizando para ello acuerdos de nivel de servicios (SLA) y sistemas de incentivos o sanciones.

3.40 No existe una única aplicación global y completa del proceso de gestión del rendimiento, sino numerosas aplicaciones simultáneas, y con frecuencia interrelacionadas, en planos más especializados y localizados. El nivel y la complejidad de un sistema apropiado de gestión del rendimiento dependen de diversos factores, como el tamaño del aeropuerto, la naturaleza de su base de clientes, el grado de competencia entre aeropuertos y su posición respectiva en el mercado, los costos y beneficios relacionados con las diversas opciones, y los marcos jurídico, institucional y de gobernanza. Es importante velar por que la introducción de un sistema de este tipo mejore la calidad general del servicio desde la perspectiva del cliente y no genere distorsiones artificiales buscando la optimización de indicadores específicos.

3.41 El rendimiento del aeropuerto se describe con frecuencia en términos relativos, que pueden ser internos o externos. La medición interna del rendimiento consiste en establecer comparaciones del rendimiento actual con fechas anteriores en el mismo aeropuerto (evaluación comparativa interna), mientras que la medición externa consiste en comparar un aeropuerto con otro en un momento dado y en períodos establecidos (evaluación comparativa externa).

3.42 Los atributos y las consideraciones principales para el establecimiento de sistemas de gestión del rendimiento en los aeropuertos se explican detalladamente en el Apéndice 1. Lo allí dispuesto debe considerarse una orientación para la elaboración de la gestión del rendimiento y no una normativa estricta.

Capítulo 4

PROCESO DE FIJACIÓN DE DERECHOS AEROPORTUARIOS

Este capítulo, dividido en nueve partes, ofrece orientación sobre la forma de determinar la base de costos para los derechos y las tarifas de los aeropuertos.

En la Parte A se describen a grandes rasgos diversos sistemas de contabilidad diseñados para responder a las necesidades de determinadas funciones concretas de la gestión.

La Parte B brinda asesoramiento para la determinación de la base de costos para los derechos de tránsito aéreo.

La Parte C describe la distribución de los costos entre los centros de costos y las áreas de servicio del aeropuerto.

La Parte D describe la base de costos para cada uno de los distintos derechos de tránsito aéreo.

La Parte E se ocupa del cálculo de los costos imputables a las concesiones y otras actividades no aeronáuticas.

La Parte F presenta diferentes métodos para la imputación de los ingresos no aeronáuticos en la base de costos del aeropuerto.

En la Parte G se examina una serie de factores que deben considerarse una vez determinados los costos imputables al tránsito aéreo, pero antes de fijarse los derechos correspondientes.

En la Parte H se proponen sistemas aplicables a cada tipo de derechos, así como los métodos para fijar los derechos en cada caso.

La Parte I examina diversos aspectos de la recaudación de los derechos.

A — CONTABILIDAD

GENERALIDADES

4.1 Más allá de la modalidad de explotación elegida para el aeropuerto — como una entidad independiente o como parte de un sistema o una red aeroportuaria — y sea cual fuere la estructura institucional o de propiedad, el sistema contable del aeropuerto debe responder a las necesidades de los distintos interesados. Como mínimo, deberá ofrecer la información básica que permita determinar la solidez financiera del aeropuerto, justificar los derechos que se aplican a los usuarios y evaluar el rendimiento del aeropuerto a lo largo del tiempo. Al diseñar el sistema contable del aeropuerto, conviene tener presentes las necesidades de los distintos interesados:

- los propietarios del aeropuerto, así como los gobiernos, prestadores, autoridades aeronáuticas, etc., comparten un interés por la solidez financiera del aeropuerto, y a menudo utilizarán para sus fines la información que se refleja en sus estados financieros;
- la dirección del aeropuerto necesita acceder con facilidad a la información contable, la que deberá estar organizada de forma de permitir un análisis detallado de la marcha financiera del aeropuerto. A tal fin, con frecuencia se requiere organizar los datos contables del aeropuerto en función de sus distintos centros de costos;
- los usuarios del aeropuerto (transportistas, aviación general y comercial, organismos de inspección, proveedores de servicios de navegación aérea, concesionarios) exigen que los derechos que se les aplican tengan su justificación en los costos de servicio. Para poder ofrecer esta justificación, será a menudo necesario ordenar los datos contables de acuerdo con los distintos servicios que ofrece el aeropuerto.

4.2 En síntesis, al diseñar o mejorar el sistema contable, debería dedicarse gran cuidado a dotar al sistema de flexibilidad en la presentación de la información. Tal flexibilidad no puede lograrse sin comprender el proceso contable que lleva hasta la confección de los estados financieros, así como los informes por centro de costos y área de servicios. En este sentido, es preciso diferenciar entre el proceso de registración que precede a la elaboración de los estados financieros, denominado contabilidad financiera, y el proceso por el cual los datos contables se imputan a los distintos centros de costos y áreas de servicio, lo que a menudo se conoce con el nombre de contabilidad de gestión o contabilidad administrativa. La Figura 4-1 ilustra la posible organización del sistema contable aeroportuario y la relación entre los datos contables y la base de costos para los derechos aeroportuarios (este tema es materia de las próximas secciones del presente Capítulo).

ESTADOS FINANCIEROS

4.3 Los aeropuertos explotados bajo la modalidad de entidad autónoma, de propiedad pública o privada, por lo común están obligados a presentar la siguiente información financiera: a) el estado de resultados (estado de pérdidas y ganancias), b) el balance general y c) el estado de flujo de fondos. Como paso previo para la confección de los estados financieros, es preciso concebir un sistema que permita identificar los diferentes tipos de ingresos y egresos. Esto supone establecer en los libros diversas cuentas, cada una de las cuales registrará un tipo específico de ingresos, gastos, activo o pasivo y flujo de fondos. En tanto que, como se indica en el párrafo 3.14, el estado de resultados muestra los ingresos y gastos del aeropuerto a lo largo de un período de tiempo dado, el balance general es una “fotografía” de la solidez financiera del aeropuerto en una fecha en particular, consignando el valor del activo y del pasivo en relación con el valor o patrimonio neto (incluidos los resultados acumulados). El número de cuentas del sistema contable de un aeropuerto dependerá del grado de detalle deseado, es decir, cuanto más minucioso sea el sistema, mayor será la subdivisión de cuentas.

4.4 Los ingresos y gastos pueden contabilizarse por el método del devengo o por el método de lo percibido, o método de caja. Según el método del devengo, los ingresos se acreditan en el período (por lo general el ejercicio económico) en el que se generan o devengan, y los gastos se cargan en el período en el que se incurren. Por su lado, en el método de caja los ingresos se acreditan en el período en que se perciben y los gastos se registran en el período en que se pagan. Los sistemas que siguen el método del devengo reflejan mejor la situación financiera de la entidad y se basan en prácticas contables usuales.

4.5 Con frecuencia los estados financieros de un aeropuerto incluyen operaciones que no se vinculan con el aeropuerto en sí. Es el caso, por ejemplo, de una entidad aeroportuaria que explota diversos aeropuertos, servicios de navegación aérea, o incluso un puerto local. Puede suceder también que algunas operaciones aeroportuarias estén en manos de otras entidades, y estas las reflejarán en sus propios estados financieros. Por ejemplo, el departamento de obras públicas puede construir bienes de capital para el aeropuerto, o la empresa nacional de telecomunicaciones puede prestarle sus servicios sin cargo. Toda vez que los estados financieros de la entidad que explota el aeropuerto no reflejen la totalidad de las operaciones del aeropuerto, deberán efectuarse ajustes (sumas o restas) para que

muestren una imagen financiera verdadera y razonable del aeropuerto. Normalmente se aconseja practicar estos ajustes siguiendo las normas y principios contables incorporados en los estados financieros.

4.6 Por diversos motivos (por ejemplo, para solicitar financiación o recuperar costos), puede presentarse la necesidad de reformular los estados financieros en un formato que resulte familiar a una entidad crediticia o línea aérea internacional. Ante tal eventualidad, serían aceptables los principios contables internacionales, tales como los principios contables generalmente aceptados (PCGA), las normas internacionales de contabilidad (NIC) u otras normas reconocidas similares.

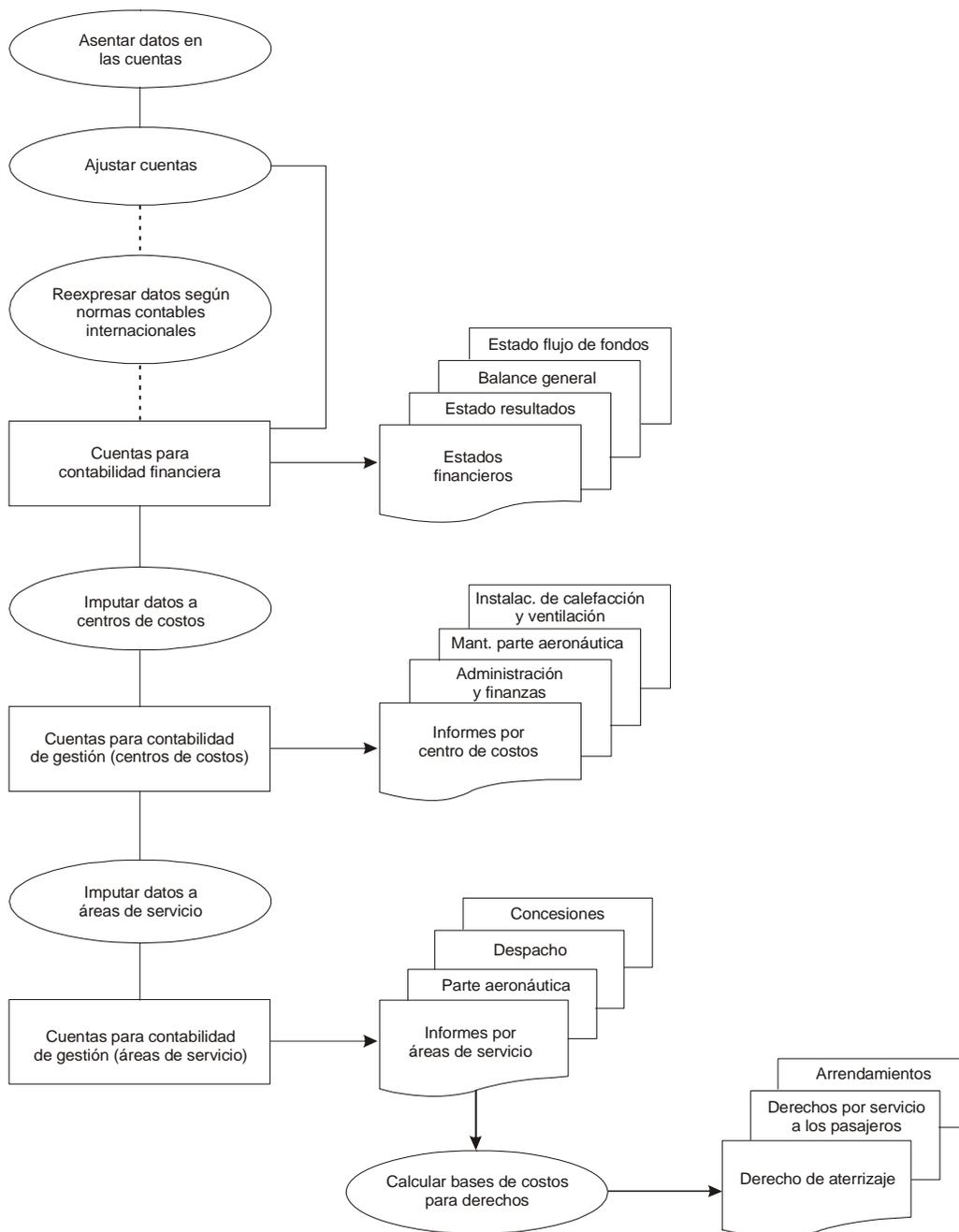


Figura 4-1. Proceso de contabilización y determinación de costos

4.7 Resulta mucho más sencillo identificar y registrar las partidas de ingresos que las partidas de gastos. Esto es así porque, en general, las fuentes de ingresos tienden a ser menos numerosas que los gastos y porque, con pocas excepciones, cada ingreso suele vincularse con una fuente, en tanto que una partida de gastos puede estar relacionada con múltiples categorías importantes de gastos. La información que se requiere en un sistema de contabilidad aeroportuaria puede variar considerablemente en detalle y presentación. El nivel de detalle dependerá de las necesidades de la dirección del aeropuerto de que se trate. De todos modos, hay una forma básica de organizar las partidas de ingresos y gastos que puede considerarse como mínima, y que se describe a continuación.

INGRESOS

4.8 Las partidas de ingresos que pueden considerarse indispensables para satisfacer la necesidad de datos básicos de la dirección del aeropuerto se presentan a continuación de la forma en que podrían figurar en un estado de pérdidas y ganancias (las partidas no constituyen una lista exhaustiva de las distintas fuentes de ingresos).

En la Tabla 4-1 se describe en mayor detalle cada partida de ingresos.

Tabla 4-1. Ingresos

Ingresos por operaciones de tránsito aéreo:	
• Derechos de aterrizaje (incluye iluminación y control de aproximación y de aeródromo).....	_____
• Derechos por servicios a los pasajeros.....	_____
• Derechos de carga.....	_____
• Derechos de estacionamiento y de hangar.....	_____
• Derechos en concepto de seguridad de la aviación.....	_____
• Derechos relacionados con el ruido.....	_____
• Otros derechos correspondientes a operaciones de tránsito aéreo.....	_____
Total de ingresos por operaciones de tránsito aéreo.....	_____
Ingresos por servicios de escala.....	_____
Ingresos por actividades no aeronáuticas:	
• Concesiones de combustible y lubricantes de aviación (incluye derechos por abastecimiento).....	_____
• Restaurantes, bares, cafeterías y provisión de alimentos.....	_____
• Tiendas libres de impuestos.....	_____
• Estacionamiento de automóviles.....	_____
• Otras concesiones, y actividades comerciales explotadas por el aeropuerto.....	_____
• Arrendamientos/alquileres.....	_____
• Otros ingresos por actividades no aeronáuticas.....	_____
Total de ingresos por actividades no aeronáuticas.....	_____
Ingresos por gestión de caja y bancos.....	_____
Subvenciones y subsidios.....	_____
Otros ingresos.....	_____
Total de ingresos.....	_____

Ingresos por operaciones de tránsito aéreo

- 4.9 *Derechos de aterrizaje (incluye iluminación y control de aproximación y de aeródromo).* Derechos y cánones percibidos en concepto de utilización de las pistas, calles de rodaje y plataformas, incluida la iluminación correspondiente.
- 4.10 *Derechos por servicios a los pasajeros.* Derechos por servicios a los pasajeros y otros derechos y cánones percibidos por la utilización de la terminal de pasajeros y de otras instalaciones para el despacho de pasajeros (por ejemplo, salas para embarque o desembarque).
- 4.11 *Derechos de carga.* Derechos de carga y cualquier otro derecho o canon percibido con respecto a la carga por el uso de instalaciones y zonas del aeropuerto destinadas al despacho de la carga.
- 4.12 *Derechos de estacionamiento y de hangar.* Derechos recaudados de los explotadores de aeronaves por el estacionamiento de las mismas (cuando no estén incluidos en los derechos de aterrizaje) y por guarecerlas en hangares propiedad del aeropuerto, incluidos los ingresos por el arrendamiento de hangares a explotadores de aeronaves. También deben incluirse en esta partida los derechos de remolque, en caso de aplicarse.
- 4.13 *Derechos en concepto de seguridad de la aviación.* Derechos y cánones recaudados por el aeropuerto por la prestación de servicios de seguridad para protección de los pasajeros y otras personas en el aeropuerto, las aeronaves y otros bienes.
- 4.14 *Derechos relacionados con el ruido.* Derechos recaudados para financiar las medidas de atenuación y prevención del ruido.
- 4.15 *Derechos relacionados con las emisiones de las aeronaves.* Derechos recaudados para financiar problemas relacionados con la calidad del aire local en los aeropuertos o sus cercanías.
- 4.16 *Otros derechos correspondientes a operaciones de tránsito aéreo.* Todos los demás derechos y cánones recaudados de los explotadores de aeronaves por otros tipos de instalaciones y servicios prestados en el aeropuerto para la explotación de las aeronaves.

Ingresos por servicios de escala

- 4.17 Este rubro abarca los derechos y cánones aplicados a los explotadores de aeronaves por el uso de las instalaciones y servicios prestados por el aeropuerto para atender a las aeronaves. Debe observarse que, en la mayoría de los aeropuertos, los servicios de escala están generalmente a cargo de una o más líneas aéreas o de empresas especiales de servicios de escala. En este último caso, el aeropuerto aplicará un canon por concesión o un alquiler, que se registrará como ingresos por actividades no aeronáuticas.

Ingresos por actividades no aeronáuticas

- 4.18 *Concesiones de combustible y lubricantes de aviación (incluye derechos por abastecimiento).* Todos los cánones de las concesiones, incluidos los derechos en concepto de abastecimiento de combustible, que abonan las compañías petroleras u otras entidades por el derecho de vender o distribuir combustible y lubricantes de aviación en el aeropuerto. Los ingresos derivados de la concesión para una estación de servicio para automóviles, incluido el expendio de combustible y lubricantes, deberán registrarse en las cuentas de ingresos que comprenden "Otras concesiones, y actividades comerciales explotadas por el aeropuerto".
- 4.19 *Restaurantes, bares, cafeterías y provisión de alimentos.* Derechos y cánones que pagan las empresas comerciales u otras entidades por el derecho de explotar restaurantes, bares, cafeterías y servicios de provisión de alimentos en el aeropuerto, incluidos los servicios de provisión de comidas a las aeronaves. En este rubro se registrará también todo ingreso que obtenga el aeropuerto por la explotación directa de cualquiera de estas actividades.

4.20 *Tiendas libres de impuestos.* Derechos y cánones que pagan las empresas comerciales u otras entidades por el derecho de explotar tiendas libres de impuestos en el aeropuerto, así como el derecho que pagan las tiendas libres de impuestos situadas fuera del aeropuerto para suministrar los artículos que allí se venden. Este rubro incluirá todo ingreso obtenido de las tiendas libres de impuestos que explote el aeropuerto mismo.

4.21 *Estacionamiento de automóviles.* Derechos y cánones que pagan las empresas comerciales u otras entidades por el derecho a explotar instalaciones de estacionamiento de automóviles en el aeropuerto. Se incluirán en esta cuenta los ingresos obtenidos de dichas instalaciones cuando las explote el aeropuerto mismo.

4.22 *Otras concesiones, y actividades comerciales explotadas por el aeropuerto.* Todos los derechos o cánones por concesiones, excluyendo los que se han mencionado anteriormente, que pagan las empresas comerciales u otras entidades por el derecho de vender productos y servicios (por ejemplo, automóviles de alquiler y bancos y oficinas de cambio de divisas) en el aeropuerto. También incluye los ingresos por actividades comerciales (tiendas o servicios) explotadas por el propio aeropuerto y que no se han mencionado anteriormente, así como todo derecho de admisión al público cobrado por la entrada a áreas de interés especial (por ejemplo, áreas de observación de la terminal) o por visitas guiadas dentro del aeropuerto.

4.23 *Arrendamientos/alquileres.* Precio que pagan los establecimientos comerciales y otras entidades por el uso de locales, terrenos o equipos propiedad del aeropuerto. Estos alquileres incluirán también los que pagan los explotadores de aeronaves por el uso de locales e instalaciones (mostradores de presentación de pasajeros y de venta de billetes, oficinas administrativas, etc.), aparte de los ya incluidos en las "Operaciones de tránsito aéreo" indicadas más arriba.

4.24 *Otros ingresos por actividades no aeronáuticas.* Todos los demás ingresos que el aeropuerto pueda obtener de actividades no aeronáuticas. También incluirá los pagos al aeropuerto por servicios tales como calefacción, ventilación, iluminación, agua corriente, limpieza y uso de teléfonos, siempre que no estén ya incluidos en los alquileres o en los cánones por concesiones, y por servicios prestados a entidades no vinculadas con la aviación fuera del aeropuerto.

Ingresos por gestión de caja y bancos

4.25 Este rubro incluye los ingresos obtenidos por inversiones y gestión de fondos en efectivo (intereses por depósitos en cuentas bancarias, letras del tesoro, obligaciones y bonos a corto plazo) o la negociación de documentos descontados u otros ingresos similares. Los intereses percibidos pueden deducirse de los intereses pagados para calcular el costo neto por intereses, que se imputará en las cuentas de gastos.

Subvenciones y subsidios

4.26 Esta partida comprende todo pago recibido que no requiera como contrapartida una transferencia de activos o prestación de servicios. Puede tratarse de un pago recibido del Estado por servicios sin cargo o para cubrir el costo total de prestar servicios a determinados usuarios.

GASTOS

4.27 En su expresión más básica, la contabilidad financiera se ocupa de categorías de gastos, y normalmente se ajusta a las normas contables profesionales y las disposiciones legales. Si bien los detalles habrán de variar según los usos locales, los rubros indicados a continuación constituyen el requisito mínimo de información para la publicación. Véase la Tabla 4-2.

En los siguientes párrafos se describe en mayor detalle cada partida de gastos.

Tabla 4-2. Gastos

Explotación y mantenimiento:			
•	Costos de personal.....	_____	
•	Suministros.....	_____	
•	Servicios — contratados.....	_____	
•	Gastos fijos de administración.....		_____
•	Otros costos no vinculados con los bienes de capital ..		_____
Costos por los bienes de capital:			
•	Depreciación y amortización.....	_____	
•	Intereses.....	_____	
•	Otros costos por bienes de capital	_____	_____
Total de gastos		_____	

Explotación y mantenimiento

4.28 *Costos de personal.* Remuneraciones directas al personal, así como gastos de seguridad social y seguro médico, contribuciones jubilatorias, remuneración en especie (por ejemplo, alojamiento y viáticos), dietas de viaje, capacitación y otros costos semejantes en concepto de remuneraciones o capacitación.

4.29 *Suministros.* Costo de los repuestos y bienes fungibles que el aeropuerto adquiere o consume realmente como parte de la provisión de instalaciones o servicios sin la asistencia de organismos o entidades ajenas a la entidad aeroportuaria (véase el rubro *Servicios — contratados*). Tales costos incluirán la explotación y el mantenimiento de los activos fijos (por ejemplo, vehículos, maquinaria, muebles y útiles), a condición de que dichos bienes no estén también registrados como activos depreciables. También se incluye el costo de los suministros y servicios, tales como calefacción, aire acondicionado, iluminación, agua, limpieza, lavandería, saneamiento, papelería y franqueos.

4.30 *Servicios — contratados.* Pagos a terceros por el suministro de instalaciones y servicios aeroportuarios.

Gastos fijos de administración

4.31 Este rubro abarca el costo de los servicios administrativos ordinarios, tales como la dirección general y la planificación económica, en la medida en que no se encuentren ya registrados bajo *Explotación y mantenimiento*.

4.32 *Otros costos no vinculados con los bienes de capital.* Costos de esta naturaleza que no se encuentren incluidos en *Explotación y mantenimiento* ni en *Gastos generales de administración*. Esto incluye los impuestos nacionales y otros gravámenes (por ejemplo, impuestos sobre la propiedad y la renta), que le corresponde pagar al aeropuerto en su calidad de entidad sujeta a imposición. Quedan excluidos el impuesto sobre las ventas u otros gravámenes recaudados de terceros en nombre de las autoridades fiscales del gobierno (como los impuestos sobre la venta de bienes y servicios vendidos en las tiendas explotadas por el aeropuerto, o las deducciones del impuesto sobre la renta retenidas del sueldo de los empleados).

Costos por los bienes de capital

4.33 *Depreciación y amortización.* Disminución del valor de los activos durante el ejercicio debido al deterioro físico, a la obsolescencia y a otros factores que reducen su vida económica. También debe incluirse el valor de las amortizaciones de activos intangibles (por ejemplo, los costos de perfeccionamiento y capacitación) registradas durante el ejercicio.

4.34 *Intereses.* Los intereses por deudas que se han pagado o se pagarán durante el ejercicio, así como los intereses computados sobre el activo fijo.

4.35 *Otros costos por bienes de capital.* Arrendamientos a largo plazo y amortizaciones de capital toda vez que el aeropuerto utilice el principio de caja en lugar de la depreciación.

CAPITAL

4.36 El capital de una entidad normalmente consta del capital propio y la deuda, cada uno de los cuales tiene un costo de financiación distinto para la entidad. El capital a largo plazo (es decir, la suma del capital social, las reservas y la deuda a largo plazo) es igual al total de activos fijos (netos de depreciación) y activos corrientes netos (los activos corrientes menos los pasivos corrientes).

Valor de los activos

4.37 Existen distintas formas de calcular el valor de los activos (entre otras, el costo histórico, el costo de reposición actual y el valor de mercado) y el valor puede diferir del indicado en el balance general. El valor del activo puede establecerse desde la perspectiva del aeropuerto o de los reguladores, y también puede influir si la base de activos está regulada o no. Además, probablemente el valor de los activos se depreciará para reflejar el desgaste. Cada método tendrá efectos directos e indirectos diferentes sobre la tasa de retorno.

Capital circulante

4.38 El capital circulante facilita el desenvolvimiento de las actividades de la entidad y está dado por la diferencia entre el activo corriente y el pasivo corriente (también denominada activo corriente neto), con exclusión del efectivo en caja y en bancos, y los posibles descubiertos.

Capital empleado

4.39 En el caso de una entidad aeroportuaria autónoma que tenga su propio balance general, es posible determinar el valor del capital empleado. Si un aeropuerto no dispone de un balance general detallado, será necesario crearlo a partir de los registros contables subyacentes. No existe una definición única de capital empleado que goce de aceptación generalizada, puesto que su composición depende del uso para el cual se la requiera. Así, podrá definirse en función del capital invertido en el aeropuerto o de sus activos. En la Tabla 4-3 se presentan las distintas variantes. En algunos casos, al costo total del activo fijo y del activo corriente puede restársele el pasivo que no devenga intereses.

4.40 Algunos aeropuertos están obligados a obtener un rendimiento financiero. Esta renta puede expresarse como porcentaje del capital empleado, en cuyo caso se la conocerá como rendimiento sobre el capital empleado (ROCE) o rendimiento sobre activos (ROA). En estos casos, el rendimiento suele expresarse como la ganancia antes de intereses e impuestos. Puesto que el rendimiento corresponde a un período de tiempo (por ejemplo, un año), resulta más apropiado definir el capital empleado como el promedio a lo largo de dicho período más que en un momento en

particular (por ejemplo, al cierre del ejercicio). Para el cálculo del rendimiento sobre el capital, normalmente es adecuado utilizar el promedio de los valores de apertura y de cierre del capital empleado a lo largo del período de que se trate.

Tabla 4-3. Capital empleado

<i>Definición en términos de pasivo</i>	<i>Definición equivalente en términos de activos</i>
Capital total capital accionario reservas deuda a largo plazo pasivo corriente	Activo fijo más activo corriente
Capital a largo plazo capital accionario reservas deuda a largo plazo	Activo fijo más activo corriente neto (activo corriente menos pasivo corriente)
Patrimonio neto capital accionario reservas	Activo fijo y activo corriente neto menos deuda a largo plazo

Tasa de retorno razonable

4.41 Al definir los costos que se deben tener presentes en la base de costos para la imposición de derechos aeroportuarios, las políticas de la OACI [Doc 9082, Sección II, párrafo 2 i)] mencionan “el costo total de proporcionar el aeropuerto (...), incluyendo montos adecuados por costo de capital”, y posteriormente, en el párrafo 2 viii) “los aeropuertos tienen la posibilidad de generar ingresos suficientes (...) y así obtener beneficios razonables”. No obstante, las autoridades responsables de los derechos han tropezado con dificultades por la falta de precisión de estas fórmulas, en especial con la referencia a lo que debería considerarse “razonable” en relación con los beneficios, o tasa de retorno.

4.42 Independientemente de las diferentes estructuras que existen en la gestión aeroportuaria, en general se aceptan unos principios básicos. Para calcular el “costo de capital”, se calculan en primer lugar los costos de financiación de cada parte del capital (es decir, el “capital propio” y la “deuda”) en forma de las tasas de retorno requeridas (en porcentaje). A continuación se calcula un “costo medio ponderado de capital” (WACC) según la proporción de capital propio y deuda en el capital total de la entidad. Esa tasa se aplica al capital medio empleado para llegar al costo de capital. Cada componente de la estructura de capital del aeropuerto tiene una tasa de costo diferente.

4.43 Para organizaciones de Estados con economías desarrolladas (que disponen de mercados de valores y bonos, bancos comerciales sólidos y acceso a amplios mercados de capital), el “modelo de valoración de activos financieros” (CAPM) ofrece un método general para calcular el costo del capital propio. El costo de la deuda es la tasa de interés real aplicada al capital de la deuda, aunque el regulador puede revisar si se ha incurrido en la deuda de manera eficiente. De lo contrario, no se incentivaría al aeropuerto para que utilizara una cartera de deuda eficiente. No obstante, puesto que las estructuras de los aeropuertos varían ampliamente, tal vez sea necesario modificar el modelo CAPM para que se adapte a los requisitos de los distintos aeropuertos. Además, dependiendo de la jurisdicción nacional correspondiente, la fiscalidad puede influir también en el cálculo del WACC.

4.44 La exposición al riesgo¹ para los inversores en aeropuertos puede ser relativamente baja si el aeropuerto disfruta de ciertas garantías públicas (que le permitan tomar préstamos a tasas de préstamo soberano) o puede compartir el riesgo de variación de tráfico con las líneas aéreas. En esta situación, el riesgo existe, pero lo soportan el gobierno o las líneas aéreas, y no exclusivamente los proveedores de financiación. En principio, cabría esperar un rendimiento más elevado del capital propio que refleje el mayor riesgo que comporta en comparación con la deuda. Es frecuente que los aeropuertos en fase de transición de servicio gubernamental a estructura societaria no tengan mucho capital propio (alto nivel de apalancamiento), pero pueden contar con cierta garantía pública. En ese caso, puede bastar con una rentabilidad del capital propio (conocida como retorno del capital o ROE) adoptada basada en los tipos de préstamo. Por el contrario, un aeropuerto con una estructura altamente apalancada, pero sin garantía pública ni riesgo compartido frente a la variación del tráfico, tendrá probablemente grandes posibilidades de quiebra financiera y su costo de capital propio será elevado en reflejo de tales riesgos. La rentabilidad de algunos aeropuertos tiene topes máximos impuestos por reguladores independientes y, en esos casos, los reguladores decidirían el costo adecuado del capital. En otras ocasiones, el país puede tener una tasa de inflación elevada; si se da esta circunstancia, un margen añadido a la tasa de inflación proporcionaría la rentabilidad del capital propio y los tipos de interés del mercado deberían incluir en todos los casos el ajuste por inflación. En Estados que no dispongan de un mercado de valores o bonos desarrollado ni de un sector bancario competitivo sólido, calcular la beta² puede resultar difícil. Sin embargo, en esos casos los tipos de interés que se obtengan del mercado deberían servir de orientación sobre el costo razonable del capital propio.

4.45 La fórmula del CAPM indica que el costo de capital de una entidad es igual a la tasa de retorno exenta de riesgos (típicamente la rentabilidad de un bono del Estado a corto plazo) más una prima que refleje el riesgo adicional de la inversión (o beta). En el Apéndice 3 se detalla la metodología y se ofrece un ejemplo práctico. Las orientaciones generales aportadas por el CAPM pueden ajustarse al entorno económico específico del aeropuerto.

FLUJO DE FONDOS

4.46 El estado de flujo de fondos permite medir el rendimiento financiero del aeropuerto, ya que refleja su capacidad de proporcionar los servicios e instalaciones a la vez que genera flujos de entrada de fondos suficientes para hacer frente a sus flujos de salida de fondos, incluidos los pagos de intereses por dinero tomado en préstamo y, en su caso, el pago de beneficios a los accionistas. Esta información no se encuentra en el estado de pérdidas y ganancias ni en el balance general, los que por lo general se confeccionan aplicando el método del devengo donde cada ingreso que se genera debe correlacionarse con el pasivo por los gastos que supone en el período correspondiente. Para ello, pues, se practican por lo general una serie de ajustes en los orígenes y aplicaciones de fondos.

4.47 Se necesita información sobre la liquidez, viabilidad y capacidad de adaptación financiera de la entidad que explota el aeropuerto. El estado de flujo de fondos, junto con el balance general, puede proporcionar esa información. El balance general presenta la situación patrimonial en un momento dado, y comprende el activo, el pasivo y la deuda a largo plazo y las relaciones de unos con otros a la fecha del balance. La información sobre la liquidez del aeropuerto es, por lo general, incompleta, puesto que el balance general muestra la situación en un momento en particular. Por el contrario, el estado de flujo de fondos informa sobre los movimientos de los fondos del aeropuerto a lo largo del período cubierto, ya que su propósito es mostrar la generación y el consumo de fondos del aeropuerto durante el período. No constituye un sustituto del estado de pérdidas y ganancias y el balance general; de hecho, al ponderar el flujo de fondos futuro resulta conveniente examinar los tres estados, lo que permitirá verificar que los posibles flujos de fondos generados por operaciones anteriores hayan sido computados.

4.48 El estado de flujo de fondos analiza los movimientos de fondos clasificándolos en rubros de uso generalizado, tales como actividades operativas, rendimiento por inversiones y pago de intereses por financiaciones, impuestos, actividades de inversión y actividades de financiación. Con esto se busca presentar los flujos de fondos destacando sus principales componentes para facilitar la comparación con otras entidades.

1. Los aeropuertos pueden presentar diferentes perfiles de riesgo dependiendo de su tamaño y uso. Esas diferencias se han de tener en cuenta al calcular la tasa de retorno.
2. Riesgo adicional de una inversión.

4.49 Cabe señalar que la expresión “equivalentes de efectivo” abarca aquellos instrumentos financieros de alta liquidez, susceptibles de convertirse en cantidades ciertas de dinero efectivo a la mera presentación, y que no conllevan un riesgo importante de variación de su valor por fluctuaciones en las tasas de interés. El estado de flujo de fondos ha remplazado ampliamente al estado de origen y aplicación de fondos, que se formula basándose en las variaciones del capital circulante. Esto es así porque el flujo de fondos es un concepto bien comprendido, y cuya transparencia permite identificar los movimientos que ilustran la liquidez y viabilidad de la entidad. Como ejemplo de ello, baste decir que una disminución de las disponibilidades puede quedar oculta tras un aumento del capital accionario o del endeudamiento.

INFORMES POR CENTRO DE COSTOS

4.50 Un sistema de contabilidad de costos podrá también generar informes desglosados por centro de costos que permitan a la dirección vigilar la actividad del aeropuerto según las distintas funciones. Puesto que la mayoría de los costos del aeropuerto son fijos — esto es, independientes de la cantidad de movimientos diarios de aeronaves en sus instalaciones — el examen de los costos por centro de costos permite a la dirección del aeropuerto vigilar y controlar los costos a medida que se incurren. La formulación de los centros de costos en un aeropuerto dependerá de diversas variables, incluido su tamaño y estructura orgánica. Como regla general, resulta útil que los centros de costos reflejen la cadena de mando dentro del aeropuerto. Por ejemplo, si el taller mecánico es gestionado como una instalación separada que tiene su propio capataz, será candidato para convertirse en un centro de costos. Un centro de costos puede albergar otros centros de costos. Así, siguiendo el ejemplo, si hay un superintendente a cargo de mantenimiento, el taller mecánico podría ser un centro de costos dentro de mantenimiento, junto con las secciones de electricidad, plomería y otros centros de costos afines.

4.51 Entre los centros de costos típicos se cuentan:

- administración y finanzas;
- mantenimiento de la parte aeronáutica;
- instalaciones de calefacción y ventilación central;
- relaciones con la comunidad;
- servicios de auxilio (salvamento e incendios);
- taller mecánico;
- gestión de la parte pública;
- comercialización;
- plomería, mantenimiento mecánico y eléctrico;
- seguridad de la aviación; y
- gestión de la terminal.

4.52 La dirección exigirá a los responsables de los centros de costos que rindan cuentas por su gestión de los costos y las funciones de los centros de costos. Las medidas del rendimiento, así como los cambios en dichas medidas a lo largo del tiempo, permitirán una adecuada evaluación de la eficiencia y la eficacia. No obstante, las comparaciones entre aeropuertos pueden llevar a confusión, dada la complejidad de los elementos que intervienen en cada aeropuerto. Puede resultar mucho más sencillo y conducente comparar dos centros de costos (por ejemplo, el servicio de salvamento y de bomberos) en diferentes aeropuertos.

4.53 Los centros de costos pueden incorporarse en los registros contables detallados que se llevan para la confección de los estados financieros tratados precedentemente, pero no es estrictamente necesario ni constituye una práctica común. Es posible codificar los costos de personal y las horas de trabajo dedicadas a distintas actividades para que los registros contables de detalle computen la distribución de la mano de obra sobre algunos o todos los centros de costos, y otro tanto puede hacerse para los servicios contratados, las depreciaciones, el uso de los bienes de consumo y demás.

4.54 Por otra parte, puede bastar con analizar determinadas partidas en forma ocasional y aplicar porcentajes de mes a mes. En la práctica, algunos de los costos que sirven para la elaboración de los informes por centro de costos pueden obtenerse directamente de los registros detallados (por ejemplo, la distribución de la mano de obra), en tanto que otros costos se asignarán en forma de porcentajes tomados de la experiencia de ejercicios anteriores (por ejemplo, los costos de calefacción o electricidad).

4.55 Los centros de costos afectan directamente a los costos vinculados con la provisión de las diferentes áreas de servicios aeroportuarios, de modo que los informes por centro de costos pueden considerarse como información de base para confeccionar los informes por área de servicios. El cotejo de los datos en los informes por área de servicios con los informes por centro de costos permitirá un intercambio ilustrado entre la dirección del aeropuerto y los usuarios en lo que concierne a los costos históricos de explotación.

INFORMES POR ÁREA DE SERVICIO

4.56 El concepto de área de servicio se vincula directamente con las necesidades del cliente, puesto que se define en términos de los servicios que este utiliza. Es por este motivo esencial que el sistema contable del aeropuerto sea capaz de imputar los datos de los distintos centros de costos a las distintas áreas de servicio. Por cierto, un área de servicio bien puede recibir prestaciones de diversos centros de costos, como se ilustra en la Tabla 4-4.

4.57 Es poco probable que dos aeropuertos presenten idénticos centros de costos y áreas de servicio. El área de servicio representa aquello por lo que paga el usuario. Así, funciona como una ventana que permite al usuario constatar si el aeropuerto presta servicios económicos, y por la que el aeropuerto demuestra los costos que se corresponden con los servicios que ofrece. Al presentar la información contable organizada por centros de costos y áreas de servicio, los usuarios reciben información suficiente para actuar como consumidores informados cuando solicitan niveles de servicio, y la dirección del aeropuerto puede determinar el efecto que cualquier cambio (ya sea previsto por ellos o exigido por las circunstancias) habrá de tener a futuro en los derechos.

4.58 Las áreas de servicio pueden incorporarse parcialmente en los registros contables detallados necesarios para la confección de los estados financieros, pero es un ejercicio extremadamente laborioso que raramente se realiza. Un camión puede repararse en el taller del aeropuerto o llevarse a un taller fuera del aeropuerto. De uno u otro modo, será prácticamente imposible saber de antemano cuánto se utilizará el camión en cada una de las áreas de servicio. Con igual criterio, los locatarios no aceptarán de buen grado que sus alquileres fluctúen mes a mes porque las instalaciones de calefacción se reacondicionaron en un momento dado. Es posible codificar los costos promedio por hora, por tonelada, por metro cuadrado, etc., para distribuir con un nivel razonable de detalle los costos generados en los centros de costos entre las áreas de servicio. El servicio eléctrico y mecánico, en tanto que centro de costos, puede registrar individualmente los trabajos más importantes de instalación o reacondicionamiento y llevar registros detallados de las horas de trabajo que insumieron las tareas.

4.59 En forma alternativa, puede bastar con analizar solo ocasionalmente la asignación de los costos generados por los centros de costos a las distintas áreas de servicio y luego aplicar porcentajes de mes a mes. En la práctica, es posible que la distribución pueda efectuarse en una simple planilla de cálculo totalmente distinta de los registros contables del aeropuerto.

Tabla 4-4. Ejemplos de áreas de servicio

<i>Área de servicio</i>	<i>Derechos aeroportuarios (relacionados)</i>	<i>Centros de costos (que brindan apoyo)</i>
Parte aeronáutica	Derechos de aterrizaje Derechos de estacionamiento	Mantenimiento parte aeronáutica Servicio de salvamento e incendios Taller mecánico Seguridad de la aviación Servicios de navegación aérea (ANS)
Despacho de pasajeros	Derechos por servicios a pasajeros Derechos por medidas de seguridad de la aviación	Mantenimiento de la terminal Seguridad de la aviación Instalaciones de calefacción Información sobre vuelos
Concesiones	Arrendamiento de locales Porcentaje sobre ventas	Mantenimiento de la terminal Seguridad de la aviación Instalaciones de calefacción Comercialización
Arrendamiento del predio	Arrendamiento de superficies Recuperación por servicios públicos Cargos por mantenimiento	Instalaciones de calefacción Seguridad de la aviación Mantenimiento parte aeronáutica Mantenimiento de parte pública

**CONTABILIZACIÓN DE LA PREFINANCIACIÓN DE PROYECTOS
MEDIANTE DERECHOS**

4.60 En los párrafos 7 a 11 del Apéndice 4 se trata de manera específica la contabilización de los derechos aeroportuarios aplicados con el fin de prefinanciar proyectos de inversión.

**B — CÁLCULO DE LA BASE DE COSTOS PARA FIJAR
LOS DERECHOS DE TRÁNSITO AÉREO**

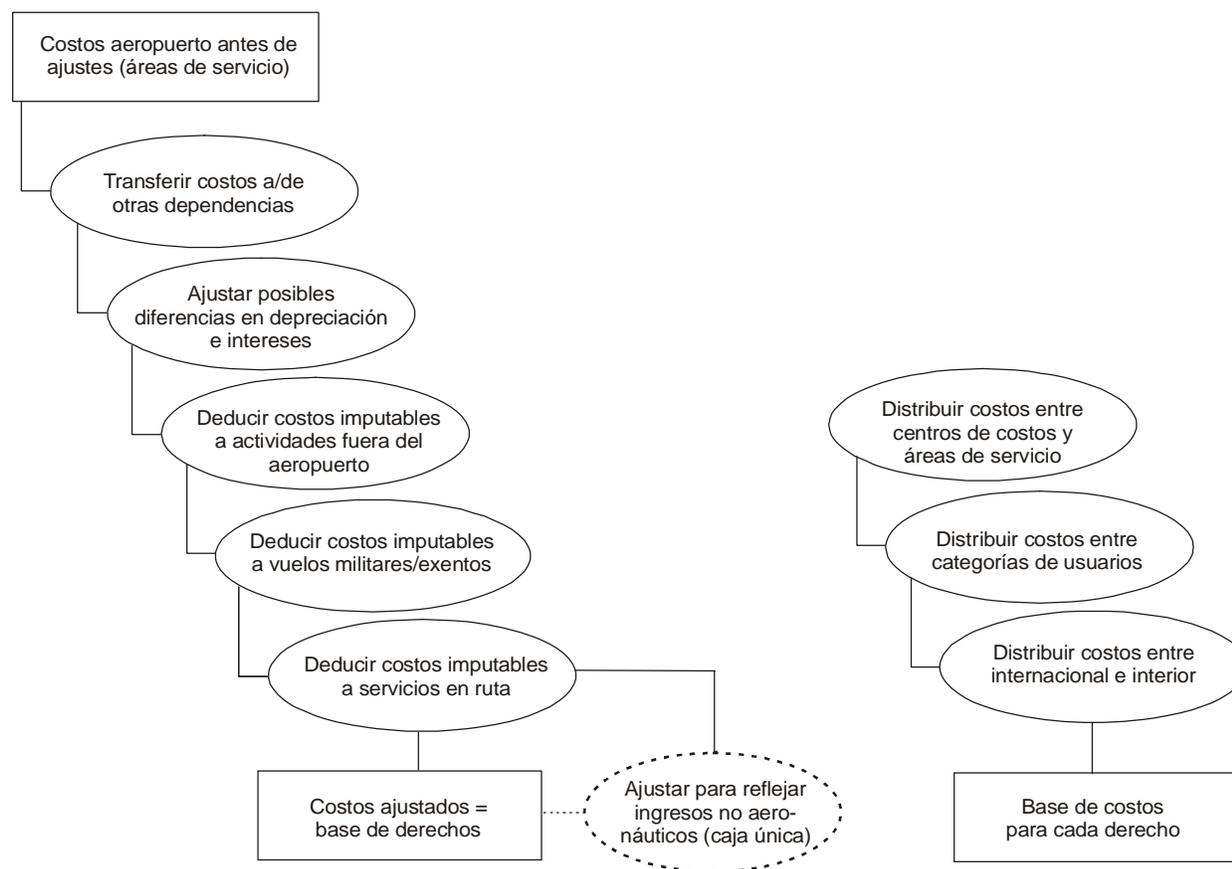
4.61 En relación con la base de costos para los derechos de tránsito aéreo, las Políticas de la OACI sobre derechos [Doc 9082, Sección II, párrafo 2 i)] establecen, que “el costo por asignar es el costo total de proporcionar el aeropuerto y sus servicios auxiliares esenciales”. En esta parte se sugiere un criterio posible para la determinación y el análisis de los costos totales del aeropuerto, comprendidos los costos atribuibles a las actividades no aeronáuticas.

4.62 La determinación de la base de costos puede realizarse por etapas. Deben determinarse primero los costos totales del aeropuerto. En la base de costos del aeropuerto para fijar los derechos podrán incluirse los costos de seguridad operacional, seguridad de la aviación y vigilancia económica proporcionadas por el Estado o por una organización nacional independiente de vigilancia, que estén directamente relacionadas con la provisión de servicios aeroportuarios, siempre que tales costos se imputen a los proveedores de servicios. Cuando la explotación del aeropuerto funciona como una dependencia dentro de la administración de aviación civil, será preciso efectuar transferencias de costos en concepto de servicios recibidos de otras dependencias u organismos, y viceversa. Partidas de costos tales como depreciación e intereses registradas en la contabilidad ordinaria del aeropuerto podrán requerir ajustes para reflejar mejor los costos reales. Los costos no atribuibles a las operaciones de tránsito aéreo o las actividades no aeronáuticas deberán estimarse y deducirse de los costos totales del aeropuerto. En este rubro se incluyen las actividades no aeronáuticas que se desarrollan fuera del aeropuerto, así como los servicios y costos atribuibles a la utilización en ruta de instalaciones y servicios aeroportuarios. Por razones de equidad y para evitar

subsidios cruzados, se deben estimar y deducir los costos correspondientes a los vuelos exentos del pago de derechos de usuario. Los costos así ajustados forman la base para fijar los derechos de tránsito aéreo, así como los derechos por actividades no aeronáuticas. En segundo lugar, una vez establecidas ambas bases de costos, la correspondiente al tránsito aéreo se distribuirá por categoría de usuario, determinando así la base de costos para cada tipo de derecho aeroportuario.

4.63 Considerando el gran volumen de trabajo que supone la imputación de costos a centros de costos y áreas de servicio, sería prudente establecer entre los mismos un orden de prioridades. Normalmente, se debería otorgar la prioridad máxima a la imputación de costos a las áreas de movimiento de aeronaves, incluido el control de aproximación y de aeródromo, y a los edificios de las terminales de pasajeros, primero a las áreas de tránsito aéreo dentro de la terminal y luego a las concesiones y locales arrendados (locales para oficinas, tiendas, restaurantes, etc.).

4.64 Todos los costos se determinarán necesariamente de acuerdo con principios de contabilidad y asignación de costos generalmente aceptados (es decir, deben guiarse por reglas, normas o convenciones reconocidas; véanse el Capítulo 3, Parte A, párrafo 3.8 y el Capítulo 4, Parte A, párrafo 4.6) a fin de que los costos de las instalaciones y los servicios aeroportuarios puedan registrarse y analizarse de acuerdo con su naturaleza y origen. Los métodos y procedimientos diferirán de un Estado a otro. El método que se ilustra en la Figura 4-2, corresponde al principio de "caja única" (que se examina en la Parte F).



1 - CÁLCULO DE COSTOS TOTALES Y AJUSTES

2 - IMPUTACIÓN DE COSTOS

Figura 4-2. Cálculo de la base de costos para fijar los derechos de tránsito aéreo y los costos atribuibles a las actividades no aeronáuticas

FACTORES A CONSIDERAR AL ESTABLECER LA BASE DE COSTOS PARA LOS DERECHOS DE TRÁNSITO AÉREO

Repercusiones de la estructura orgánica

4.65 La estructura orgánica adoptada para el funcionamiento de un aeropuerto tiene efectos directos sobre su gestión financiera y sobre la manera de calcular los costos totales a incluir en la base de costos para fijar los derechos de tránsito aéreo, así como en los costos atribuibles a las actividades no aeronáuticas. Debe concederse una atención especial a la organización de la gestión financiera cuando no se explota un aeropuerto o un grupo de aeropuertos como entidad autónoma, sino que lo explota la administración de aviación civil u otra dependencia pública con similares responsabilidades. Dado que el plan de cuentas de la administración de aviación civil tal vez no responda a los requisitos de la gestión del aeropuerto, la dependencia aeroportuaria podría establecer su propio sistema complementario de contabilidad interna para alcanzar dicho objetivo.

Transferencias de costos entre dependencias

4.66 Cuando se explota un aeropuerto o grupo de aeropuertos como una entidad o dependencia separada dentro de la administración de aviación civil, deben tomarse en consideración algunos factores al momento de determinar los costos e ingresos reales de dicha entidad. Por ejemplo, dado que el aeropuerto forma parte de una entidad más amplia, cabe la posibilidad de que otras dependencias dentro o fuera de dicha entidad proporcionen servicios y cumplan funciones para la dependencia aeroportuaria. Esto acaso entrañe el suministro de servicios técnicos, tales como el mantenimiento de equipo y vehículos, o funciones administrativas o generales como la contabilidad, administración de personal o servicios jurídicos. En todos estos casos es preciso determinar los costos de los servicios o funciones en cuestión y cargarlos a la dependencia aeroportuaria. De lo contrario, no se conocerán los costos de explotación del aeropuerto, permitiendo que los derechos impuestos al tránsito aéreo, al igual que los derechos y cargos en concepto de concesiones y alquileres, se basen en costos inferiores (o superiores) a los reales.

4.67 Pueden utilizarse varios métodos para determinar los costos de los servicios y funciones que se cargarán a la dependencia aeroportuaria. Por ejemplo, en lo que se refiere a los costos de servicios técnicos, un método consiste en calcular el costo por hora de trabajo del personal técnico empleado y multiplicar dicho costo por el número de horas trabajadas para el aeropuerto. También pueden distribuirse los costos de los servicios y funciones utilizando porcentajes que reflejen la proporción de los costos correspondientes a la dependencia aeroportuaria en relación con los costos totales de todas las dependencias que participan en los servicios y funciones correspondientes; a este total se le sumará el costo de los insumos utilizados. También se debería calcular el valor por hora de uso y mantenimiento de las herramientas y otros equipos de menor importancia, incluido el costo de la energía eléctrica o del combustible consumidos, más una provisión en concepto de desgaste. Además, según la magnitud de los servicios técnicos, quizás correspondiera registrar una provisión por depreciación de locales y grandes equipos. Para distribuir los gastos generales de administración, se deberían definir en primer lugar los costos totales de funcionamiento y de capital atribuibles a las dependencias en cuestión y, a continuación, calcular qué cantidad del total de horas de trabajo cabe imputar a las operaciones del aeropuerto, fijándose sobre estas bases el porcentaje de costos que corresponde a este último. También debería reconocerse que, al asignar los costos de los diversos servicios y funciones, debería darse prioridad a la dependencia aeroportuaria y, si corresponde, al departamento de control de tránsito aéreo.

4.68 A la inversa, cabe la posibilidad de que la dependencia aeroportuaria preste servicios, tales como los descritos en el párrafo anterior, a otras dependencias dentro de la administración de aviación civil. En tales circunstancias se aplicará el mismo método invertido, calculando los costos que para el aeropuerto representa prestar los servicios para luego cargarlos a las dependencias usuarias, con la reducción consiguiente de los costos globales del aeropuerto. De lo contrario, los costos por servicios prestados a otras dependencias terminarían incluidos en la base de costos de los derechos impuestos al tránsito aéreo, y este tránsito abonaría de hecho costos que no le son imputables.

4.69 Las transferencias del tipo que se acaba de mencionar no se limitan necesariamente a los aeropuertos que funcionan dentro de la administración de aviación civil. Una entidad aeroportuaria o administración de aviación civil bien puede proporcionar todas las instalaciones y servicios aeronáuticos en el aeropuerto o pagar para recibirlos de otros entes públicos. Sin embargo, se dan casos en que algunos servicios aeroportuarios son suministrados por otras dependencias del gobierno sin aplicarse los derechos correspondientes al aeropuerto o directamente al tránsito aéreo. Esto sucede a veces, por ejemplo, con los costos de los servicios meteorológicos proporcionados en el aeropuerto y con ciertos servicios de telecomunicaciones prestados por otros entes públicos. Suponiendo que el gobierno haya decidido recuperar, en la medida de lo posible, dichos costos de los usuarios, surgen dos posibilidades: 1) que se carguen los costos al aeropuerto, incluyéndose luego en la base de costos de los derechos correspondientes, o 2) que los entes gubernamentales en cuestión dispongan la aplicación de un derecho distinto a recaudarse al mismo tiempo que los derechos impuestos por el aeropuerto al tránsito aéreo. En este sentido, el Doc 9082 recomienda [véase la Sección II, párrafo 3 vii)], que los derechos impuestos por diferentes entidades en un aeropuerto, en la medida de lo posible, deberían consolidarse y los ingresos combinados deberían distribuirse como corresponda entre las entidades. Este aspecto se examina más detalladamente en las secciones siguientes del presente capítulo.

Diferencia entre los costos registrados en las cuentas del aeropuerto y los costos utilizados para determinar la base de costos para los derechos

4.70 Las cuentas del aeropuerto proporcionan la referencia fundamental para determinar la base de costos para fijar los derechos de tránsito aéreo y los costos correspondientes a las actividades no aeronáuticas. Si se cuenta con registros contables íntegros que abarcan todas las funciones aeroportuarias, pueden muy bien servir a este fin. Sin embargo, aun cuando se disponga de cuentas íntegras, no es aconsejable basarse únicamente en la contabilidad del aeropuerto para determinar la base para fijar los derechos. Esto se debe a que, aunque los costos de explotación y mantenimiento y los gastos generales tiendan a mantenerse invariables, la situación puede ser diferente en el caso de los costos de capital. En la contabilidad, por ejemplo, los elementos del activo pueden depreciarse según las normas contables establecidas por el gobierno, que tal vez no reflejen su verdadera vida económica, o sencillamente pueden no depreciarse. Al determinar las bases de costos para fijar derechos, es necesario incluir un elemento de depreciación que refleje el uso del activo durante el período en cuestión (generalmente, el ejercicio económico). Esto puede llevar a la aplicación de coeficientes de depreciación para fines de determinación de derechos que sean diferentes de los utilizados en la contabilidad del aeropuerto. Además, normalmente los intereses implícitos en el valor patrimonial neto de los activos del aeropuerto no se reflejará en las cuentas del aeropuerto, pero deberían incluirse en la base de costos para fijar los derechos.

Depreciación y amortización

4.71 El valor de compra de un activo fijo debe depreciarse a lo largo de su vida útil prevista y esta depreciación debe incluirse en el costo anual del servicio al que está afectado el bien. Los terrenos no se deprecian pues, a diferencia de otros activos, no se deterioran ni tienen una vida útil limitada. La depreciación no debe comenzar a calcularse antes de que se ponga en servicio la instalación.

4.72 Si bien los métodos de cálculo de la depreciación varían, los más comúnmente usados son los métodos de la línea recta y del saldo decreciente. El método que más generalmente emplean las administraciones nacionales, y también el más sencillo, es el de la línea recta, en el cual la depreciación se carga a un importe constante año tras año durante la vida contable del activo en cuestión, y donde dicho valor se determina dividiendo el valor de adquisición del activo (menos el valor residual previsto, en su caso) por el número de años de vida contable estimada. Con el método del saldo decreciente se aplica un porcentaje de depreciación fijo al valor en libros del activo, es decir, el costo histórico menos la depreciación acumulada ya cargada, al comienzo de cada período contable. La cuantía real de la depreciación que se carga según este método disminuye así año tras año. Un tercer método es la depreciación a interés compuesto, donde el importe que se carga anualmente no varía a lo largo de la vida útil del activo. En este caso, sin embargo, el importe que se carga incluye los intereses además de la depreciación. Sea cual fuere el método de depreciación utilizado, debe aplicarse uniformemente a lo largo de todo el período de depreciación.

Tabla 4-5. Depreciación y amortización

Rangos ilustrativos de períodos de depreciación	
Edificios (en propiedad)	20–40 años
Edificios (en alquiler) ³	Todo el período de alquiler
Pistas y calles de rodaje	15–30 años
Estacionamiento para aeronaves	15–30 años
Muebles y accesorios	10–15 años
Vehículos de motor	4–10 años
Equipo electrónico (incluye equipo de telecomunicaciones)	7–15 años
Equipo en general	7–10 años
Equipo informático	5–10 años
Programas y soportes lógicos	3–8 años

Costo del capital

4.73 El costo del capital debe considerarse en el análisis de costos de la provisión del aeropuerto. Existen dos categorías de costos de capital. En primer lugar, los intereses que se abonan a los acreedores o prestadores por el uso del capital que suministran (excluido el capital propio) para diversas finalidades de financiación, habitualmente para la adquisición o suministro de activos. La segunda categoría está dada por el costo de obtención del capital propio que se adopta en la contabilidad de costos interna y que expresa el valor de uso de todo el capital, incluido el propio.

4.74 Al tomar en cuenta el costo del capital en la determinación de los costos, debe aplicarse solamente una de las dos categorías a un activo o parte de un activo financiado en su totalidad con dinero tomado en préstamo.

Cálculo de los costos revisados que forman la base para fijar los derechos de tránsito aéreo (y los costos imputables a las actividades no aeronáuticas)

4.75 Deben practicarse los siguientes ajustes a los costos de las diversas áreas y servicios para llegar a la base de costos que se resume en la Figura 4-2. Debido a su interrelación, los costos totales por área o servicio atribuibles a las actividades no aeronáuticas deben identificarse también. El propósito principal de determinar los costos imputables a las actividades no aeronáuticas reside no solo en la recuperación de los costos que le significa al aeropuerto proporcionar los locales correspondientes, sino también establecer un precio mínimo por ellos. Es necesario entonces determinar los costos totales reales atribuibles al suministro de diversos locales (edificios y terrenos) y a las instalaciones y servicios conexos. En este sentido, cabe destacar que el objetivo es la determinación de los costos que le significa al aeropuerto el suministro de los locales en cuestión, y no la determinación de su valor de mercado (este tipo diferente de evaluación se tratará en el Capítulo 5). Es preciso señalar también que ciertos gastos, como los que se imputan a las áreas de movimiento de aeronaves y a los servicios meteorológicos y de control de tránsito aéreo, no se

3. Edificios construidos sobre terrenos arrendados.

atribuyen normalmente a las actividades no aeronáuticas. Sin embargo, una parte de los costos de las demás áreas y servicios por lo común se imputa a estas últimas, aunque en proporciones netamente diferentes según el área o servicio de que se trate.

Ajuste por los costos atribuibles a actividades no vinculadas con la aviación desarrolladas fuera del predio del aeropuerto

4.76 Los costos del aeropuerto comprenden no solo aquellos imputables al tránsito aéreo, sino también a las concesiones, los alquileres y otras actividades no aeronáuticas. Sumados, los costos relacionados con el tránsito aéreo en el aeropuerto y todas las actividades aeronáuticas y no aeronáuticas que sirven a dicho tránsito, o dependen del mismo, constituyen los costos correspondientes a las operaciones aeroportuarias. Sin embargo, un aeropuerto puede en ciertas circunstancias incurrir en costos que no son imputables a tales operaciones aeroportuarias y que deben por lo tanto deducirse antes de determinar la base de costos para fijar los derechos aeroportuarios. Se trataría aquí de costos imputables al uso de servicios no relacionados con la aviación que proporcione el aeropuerto al margen de su actividad principal. He aquí un ejemplo: una oficina meteorológica financiada por el aeropuerto proporciona partes meteorológicas destinados a las actividades marítimas, a la agricultura, a la prensa y otros órganos informativos, etc., además de los partes y pronósticos meteorológicos aeronáuticos. Otro ejemplo consiste en que el aeropuerto proporcione a una municipalidad vecina servicios tales como la remoción de nieve o la extinción de incendios.

Ajuste por el costo de proporcionar instalaciones y servicios aeroportuarios para aeronaves en ruta

4.77 En numerosos casos, los aeropuertos proporcionan servicios tales como el control de tránsito aéreo, incluidas las telecomunicaciones, y los servicios meteorológicos que sirven para las aeronaves no solo durante el despegue y el aterrizaje, sino en la etapa en ruta de su vuelo. También puede utilizar dichos servicios el tránsito de sobrevuelo que no aterriza en el aeropuerto. Cuando dicho tránsito es importante, conviene determinar, por razones de equidad, la parte de los costos correspondiente tanto a la utilización aeroportuaria como a la utilización en ruta para que ninguno de los dos grupos de usuarios tenga que asumir los costos imputables al otro. Se proporciona la orientación necesaria en esta materia en el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161).

Ajuste por los costos atribuibles a los vuelos exentos

4.78 En el Artículo 3 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300) se hace una distinción entre las aeronaves civiles y las de Estado. Dicho artículo estipula que el Convenio se aplicará únicamente a las aeronaves civiles y no a las aeronaves de Estado. También se señala que se consideran aeronaves de Estado las utilizadas en servicios militares, de aduanas o de policía. El Convenio de Chicago no da explicaciones adicionales sobre lo que constituye una aeronave de Estado. Las orientaciones facilitadas en el presente manual no constituyen ninguna modificación, revisión ni interpretación adicional de la definición de aeronave de Estado, ni aplican el Convenio de Chicago a las aeronaves de Estado.

4.79 Muchos Estados, en el ejercicio de su soberanía, han decidido exonerar de derechos aeroportuarios también a ciertos tipos de vuelos, además de las categorías reconocidas como aeronaves de Estado en el Artículo 3 del Convenio de Chicago. Dichas exoneraciones se aplican en ocasiones mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, legislación nacional o acuerdos prácticos no escritos.

4.80 Con arreglo a las políticas de la OACI sobre derechos del Doc 9082, Sección II, párrafo 1, los Estados deberían analizar los datos de tránsito aéreo, como el número de vuelos por categoría de usuario (es decir, aviación comercial, aviación general y otros) en operaciones internas e internacionales, el peso del avión y otros datos pertinentes para la distribución de costos y para el sistema de recuperación de costos, junto con los datos financieros

conexos. Una vez realizado ese análisis, podrá determinarse si el volumen de vuelos exentos es tal que el método de imputación de costos aeroportuarios entre los vuelos sujetos a derechos no respeta los principios de equidad y no aplicación de subsidios cruzados. Cuando ese tipo de tránsito es mínimo e incidental, y los costos asociados son bajos, normalmente no merece la pena realizar un examen detallado de la metodología actual de imputación de costos. No obstante, si ese tipo de tránsito es abundante, será necesario cerciorarse del cumplimiento de los principios de equidad y no aplicación de subsidios cruzados, y de que los costos se distribuyen de manera apropiada. Además, los costos aeroportuarios deberán determinarse de manera que, cuando un Estado opte por dar cabida a vuelos exentos de derechos de usuarios y el volumen de ese tipo de tránsito sea sustancial, vele por que todos los costos se distribuyan con arreglo a principios de contabilidad sanos [véase la Sección II, párrafo 2 vi) del Doc 9082] y sea el Estado quien sufrague los costos de los vuelos exentos, no otros usuarios del sistema. En este sentido las prácticas vigentes en ciertos Estados incluyen el reembolso de los costos en que incurran los proveedores de servicios con cargo al presupuesto central del Estado o al de ministerios como el de defensa, relaciones exteriores o transporte. Esas prácticas, que se atienen al principio de la distribución adecuada de los costos, aseguran que los aeropuertos aprovechan los ingresos para recuperar los costos de los servicios prestados a los vuelos exentos de derechos de usuario.

4.81 Debe mencionarse aquí de manera especial la situación de un aeropuerto explotado por autoridades civiles para el tránsito civil que se utiliza igualmente para el tránsito de Estado, incluido el militar. Normalmente, de tratarse de un tráfico abundante, las dependencias militares u otras dependencias públicas de que se trate (como policía o guardacostas) disponen en el aeropuerto de terminales, plataformas, puestos de estacionamiento y hangares propios. En tales casos, el aeropuerto ni asume costo alguno relacionado con dichas instalaciones (a menos que hayan sido construidas por el aeropuerto), ni obtiene de ellas ingreso alguno. No obstante, tal vez el tránsito de Estado y el tránsito civil compartan las pistas y calles de rodaje, el control de tránsito aéreo (incluidas las telecomunicaciones) los servicios de meteorología, de extinción de incendios y de ambulancias, y posiblemente también las instalaciones de acceso por tierra y los servicios de seguridad de la aviación. En tales circunstancias, esos costos pueden imputarse de manera equitativa para evitar subsidios cruzados y se debería compensar adecuadamente al aeropuerto, sobre la base de la recuperación de costos.

C — IMPUTACIÓN DE COSTOS

Imputación del costo global a centros de costos y áreas de servicio

4.82 Una vez determinados los costos totales por categoría (es decir, costos de explotación y mantenimiento, gastos generales de administración, costos de capital e impuestos), deben asignarse, si es posible, a los distintos centros de costos y áreas de servicio correspondientes, tales como los mencionados en la Sección A del presente capítulo. Todos los costos (en todas las categorías de gastos) deben imputarse tanto a los centros de costos como a las áreas de servicio.

4.83 Los impuestos pueden imputarse de la misma manera que los gastos generales de administración, salvo cuando se puedan relacionar con un centro de costos o área de servicio en particular. Todos aquellos costos directamente atribuibles a un centro de costos o área de servicio deben imputarse a dicho centro de costos o área de servicio. Por el contrario, para aquellos costos atribuibles a dos o más centros de costos o áreas de servicio (por ejemplo, los gastos fijos de administración), deben establecerse parámetros o fórmulas de imputación. Se imputarán dichos costos únicamente cuando se trate de cantidades considerables.

4.84 La fórmula de imputación aplicable a una categoría de costos dependerá de su naturaleza. Así, los costos del personal que realice tareas en más de un centro de costos o área de servicio podrán imputarse en función del tiempo consagrado a cada uno. Los costos del personal administrativo pueden distribuirse tomando como base el tiempo total de trabajo en cada centro de costos o área de servicio. Alternativamente, los gastos generales de administración pueden imputarse sobre la base de los costos de explotación y mantenimiento de los centros de costos o áreas de servicio correspondientes. Con respecto a la distribución de costos basada en las horas de trabajo, cabe

recordar que en la mayoría de los casos no se dispone de los datos horarios necesarios respecto al personal que trabaja en más de un centro de costos o área de servicio. Otro método para asignar los costos de personal consiste en distribuirlos en base a porcentajes, en función de la proporción de los costos de cada departamento en relación con los costos totales de todos los departamentos. Los costos de energía, electricidad, agua corriente, calefacción y aire acondicionado podrían distribuirse tomando el consumo medido o estimado para cada centro de costos o área de servicios. Los costos de capital correspondientes a inversiones que abarquen diversos edificios o áreas podrían distribuirse según el espacio de los locales, la superficie ocupada o el área de movimiento dentro de cada uno de los centros de costos o áreas de servicio del aeropuerto de que se trate.

Imputación de costos a las distintas categorías de usuarios del aeropuerto

4.85 El suministro de instalaciones y servicios requeridos para diferentes usuarios puede variar entre distintos aeropuertos. Para alcanzar una base de costos equitativa para fijar los derechos se requiere, en consecuencia, distribuir los costos entre los usuarios. Para ello deberá ante todo identificarse a dichos usuarios. En lo que atañe a las operaciones aeroportuarias, los usuarios pueden clasificarse de manera general como tránsito civil internacional, tránsito civil interior y vuelos exentos de derechos. El tránsito aéreo civil interior e internacional puede subdividirse en aviación comercial y aviación general, y todas estas categorías podrían dividirse a su vez en tránsito VFR o IFR⁴. Sin embargo, puede bastar con limitar la distribución del costo de las instalaciones y servicios aeroportuarios proporcionados entre las tres categorías que acaban de mencionarse (tránsito civil interior e internacional y los vuelos exentos). Pero, además de estas categorías de usuarios, existe otro grupo de usuarios al que deben imputarse los costos del aeropuerto, a saber, las diversas actividades no aeronáuticas que prestan servicio a las operaciones de aeronaves o se benefician de ellas.

Distribución de costos entre el tránsito civil interior y el internacional

4.86 Con algunas excepciones importantes, tanto el tránsito civil interior como el internacional utilizan o aprovechan los mismos centros de costos y áreas de servicio. Las excepciones se relacionan principalmente con las terminales de pasajeros que pertenecen al aeropuerto y son explotadas por el mismo y, en una menor medida, con las terminales de carga, que siguen el mismo principio de propiedad y explotación, con sus correspondientes plataformas y puestos de estacionamiento de aeronaves. Las instalaciones y servicios de terminal proporcionados al tránsito internacional son relativamente más costosos que los correspondientes al tránsito interior. Esto se debe a que el primero exige instalaciones de terminal más grandes, por ejemplo, espacio para el despacho de inmigración y aduanas y la exigencia de pasillos y salas de espera distintos para el tránsito internacional. Se necesitan también salones, puertas de acceso a las plataformas y puestos de estacionamiento más grandes ya que las aeronaves de los servicios internacionales suelen ser más grandes que las de los servicios interiores. Además, el tráfico internacional exige normalmente servicios de seguridad de la aviación más costosos que el tránsito interior.

4.87 Cuando se utilizan terminales diferentes para el tránsito interior e internacional, los costos del tránsito aéreo de cada terminal pueden imputarse directamente a cada categoría de tránsito. Los costos relacionados con el uso común de terminales podrán asignarse basándose, por ejemplo, en la superficie utilizada exclusivamente para el tránsito interior o el internacional.

4.88 Al proceder a la distribución de los costos de la terminal de pasajeros, puede en primer lugar dividirse la superficie total de la terminal en tres categorías según el uso a que se destine: a) actividades de tránsito aéreo que generan ingresos, es decir, el despacho del tránsito interior e internacional; b) actividades no aeronáuticas que generan ingresos, como las distintas concesiones y alquileres; y c) otros usos que no producen ingresos, como las oficinas del aeropuerto y los servicios públicos.

4. Reglas de vuelo visual/Reglas de vuelo por instrumentos.

4.89 Puesto que los costos totales de la terminal deben cubrirse con fondos provenientes de las actividades aeronáuticas y no aeronáuticas que generan ingresos, la superficie ocupada por dichas actividades deberá servir de base para la distribución de todos los costos de la terminal, incluidos los costos imputables al espacio de terminal destinado a actividades que no produzcan ingresos. De hecho, este criterio tiene un alcance más amplio, ya que para poder recuperar los costos en su totalidad, deberán en última instancia imputarse a las áreas y servicios (aeronáuticos y no aeronáuticos) que produzcan ingresos los costos de todas las actividades y servicios.

4.90 De manera semejante, los costos correspondientes a los puestos de estacionamiento de aeronaves en las plataformas se imputarán basándose en la superficie cuadrada utilizada sea para el servicio interior, sea para el internacional. Los costos relacionados con toda la superficie ocupada por los puestos de estacionamiento y el equipo correspondiente, así como los caminos, constituirá la base de los costos a distribuir. Los costos de determinados servicios de seguridad de la aviación, tales como el control de las puertas de embarque y el personal de seguridad asignado a áreas específicas, pueden imputarse directamente al tránsito interior o internacional, y los costos de los demás servicios de seguridad pueden dividirse proporcionalmente sobre la base de estos dos componentes claramente identificables.

D — BASE DE COSTOS PARA LOS DISTINTOS DERECHOS DE TRÁNSITO AÉREO

ASPECTOS BÁSICOS

4.91 Una vez establecidos los costos imputables al tránsito aéreo civil (véase la Figura 4-2) y divididos, en su caso, entre tránsito interior e internacional, podrá estimarse la base de costos para los distintos derechos. De esta manera, cada derecho se deriva de una base de costos específica. Es importante recordar que los elementos de costos a incluir en la base de costos correspondiente a cada derecho de tránsito aéreo variarán de un aeropuerto a otro según la naturaleza de los derechos que cada aeropuerto impone al tránsito aéreo y la estructura de sus costos. En este contexto, cabe hacer referencia al texto de los párrafos 4.63 y 4.67 sobre el establecimiento de prioridades para el cálculo de los costos.

4.92 Puesto que las circunstancias varían de un aeropuerto a otro, las descripciones de las bases de costos para los distintos derechos que se presentan a continuación tienen un carácter meramente indicativo.

DERECHOS DE ATERRIZAJE

4.93 Los derechos de aterrizaje abarcan los costos correspondientes a las áreas de movimiento de aeronaves (con excepción de los puestos de estacionamiento fuera de las plataformas) y su iluminación (a menos que esta se cobre por separado), servicios de extinción de incendios y ambulancias, servicios de seguridad de la aviación imputables a las áreas de movimiento de aeronaves (a menos que se cobren derechos de seguridad por separado), ruido y emisiones de las aeronaves (a menos que uno o ambos se cobren por separado) y servicios de control de tránsito aéreo (incluidas las telecomunicaciones) y meteorológicos (a menos que se cobren por separado).

DERECHOS DE ILUMINACIÓN

4.94 A menos de estar incluidos en la base de costos para los derechos de aterrizaje y estacionamiento, este rubro comprende todos los costos imputables a la iluminación de las pistas y de las calles de rodaje (y, en su caso, de las zonas de estacionamiento en las plataformas y fuera de ellas).

DERECHOS POR CONTROL DE APROXIMACIÓN Y DE AERÓDROMO

4.95 A menos de estar incluidos en la base de costos para los derechos de aterrizaje, este rubro comprende los costos correspondientes al control de tránsito aéreo (incluidas las telecomunicaciones) y los servicios meteorológicos.

DERECHOS DE ESTACIONAMIENTO DE AERONAVES

4.96 Este rubro comprenderá los costos de las áreas de estacionamiento fuera de las plataformas y su iluminación, así como el remolque de aeronaves cuando el aeropuerto lo proporcione, y los costos de los servicios de seguridad de la aviación para dichas áreas (a menos que se impongan derechos distintos por los servicios de seguridad).

DERECHOS DE PASARELA TELESCÓPICA

4.97 A menos de estar incluidos en la base de costos para los derechos por servicios a los pasajeros, este rubro comprende los costos del suministro y operación de las pasarelas telescópicas.

DERECHOS DE HANGAR

4.98 Este rubro comprende los costos por el uso de hangares de propiedad del aeropuerto, incluidos los caminos de acceso, y por los servicios de seguridad de la aviación para dichos hangares (a menos que se apliquen derechos por separado).

DERECHOS POR SERVICIOS A LOS PASAJEROS

4.99 Este rubro comprende los costos de las instalaciones de la terminal correspondientes al despacho de pasajeros, incluidos los servicios correspondientes de seguridad de la aviación (a menos que se apliquen derechos por separado), y las instalaciones y servicios de acceso en tierra relacionados con el acceso a la terminal de pasajeros.

DERECHOS DE CARGA

4.100 Se incluyen aquí los costos de las instalaciones de la terminal de carga, de los servicios de seguridad de la aviación que utilizan (a menos que se apliquen derechos por separado), y de las instalaciones y servicios de acceso en tierra relacionados con el acceso a la terminal de carga.

DERECHOS EN CONCEPTO DE MEDIDAS DE SEGURIDAD

4.101 Este concepto abarca todos los costos correspondientes al suministro de servicios de seguridad de la aviación para el tránsito aéreo, incluidas todas las medidas de seguridad de carácter preventivo que se realicen de manera regular, es decir, las medidas de seguridad que se indican en el Apéndice 1 del Doc 9082. Los costos en concepto de servicios de seguridad correspondientes a las actividades no aeronáuticas deberían incluirse en la base de costos de dichas actividades. Se debe hacer hincapié en la necesidad de un análisis sobre la eficacia en función de los costos al proyectar nuevas medidas de seguridad o el fortalecimiento de las existentes.

4.102 Es importante trazar una línea de distinción entre las funciones de seguridad directamente vinculadas con las operaciones de aviación civil y las que están relacionadas con la seguridad nacional, a fin de evitar que los costos

de la seguridad no directamente atribuibles a las operaciones de aviación civil se trasladen a la industria del transporte aéreo o a sus usuarios. Las respuestas a actos de interferencia ilícita, incluidos los ataques y las amenazas (por ejemplo, la utilización de personal de seguridad en vuelo), así como las inspecciones de aeropuerto sin previo aviso, las medidas de control de calidad, así como la vigilancia general y la evaluación de amenazas, se consideran normalmente como responsabilidades de seguridad nacional. Corresponde al Estado determinar en qué circunstancias y en qué medida los costos de las instalaciones y servicios de seguridad han de estar a su cargo, a cargo de las entidades aeroportuarias o de otros organismos responsables (como se indica en el Doc 9082, Sección II, párrafo 7).

DERECHOS RELACIONADOS CON EL RUIDO

4.103 Este rubro abarca los costos de las medidas de vigilancia y atenuación del ruido en que se haya incurrido y que no estén incluidos en la base de costos para los derechos de aterrizaje.

DERECHOS RELACIONADOS CON LAS EMISIONES DE LAS AERONAVES PARA FINANCIAR PROBLEMAS DE LA CALIDAD DEL AIRE LOCAL EN LOS AEROPUERTOS O SUS CERCANÍAS

4.104 Este rubro abarca los costos de las medidas aplicadas para prevenir o mitigar las repercusiones ambientales en la calidad del aire local provocadas por las operaciones de aeronaves civiles y que les sean atribuibles directamente en que se haya incurrido y que no estén incluidos en la base de costos para los derechos de aterrizaje⁵.

OTROS DERECHOS

4.105 La base de costos para fijar otros derechos que se apliquen al tránsito aéreo se determinará siguiendo un método similar, es decir, determinando los costos de las instalaciones y servicios que dichos derechos han de cubrir. Por ejemplo, si los derechos por el servicio de remolque se aplican por separado, deben estimarse los costos correspondientes a dicho servicio (y deducirse de la base de costos para los derechos de estacionamiento) como base para el cálculo del derecho.

DERECHOS POR PREFINANCIACIÓN

4.106 Los costos a considerar para la fijación de derechos en concepto de prefinanciación de obras se examinan en los párrafos 12 a 14 del Apéndice 4.

AGREGACIÓN DE LAS BASES DE COSTOS PARA FIJAR LOS DERECHOS

4.107 El párrafo 2 iv) de la Sección II de las políticas de la OACI sobre derechos (Doc 9082) da a los explotadores más flexibilidad para fijar los derechos aeroportuarios mediante la agregación de las bases de costos, aumentando así la relación de los costos con los derechos respecto de lo descrito anteriormente. No obstante, esta práctica puede plantear inquietudes acerca de dicha relación de los costos con los derechos, la transparencia y la posible discriminación entre los usuarios. Por eso, la agregación de los costos debería hacerse de manera lógica y transparente, con las salvaguardias apropiadas en relación con las consultas y, cuando sea posible, previo acuerdo con los usuarios para evitar la discriminación al fijar los derechos.

4.108 La gama de costos que constituyen la base para cada uno de los derechos sobre el tránsito aéreo dependerá de la cantidad de tipos distintos de derechos que impute un aeropuerto; así, cuantos menos derechos se

5. Véase *Orientación sobre derechos por emisiones de las aeronaves relacionados con la calidad del aire local* (Doc 9884).

imputen mayor será la base de costos para cada uno. Por ejemplo, los propietarios o explotadores de un aeropuerto podrían agregar todos los costos pertinentes de la parte aeronáutica en una sola categoría de costos y establecer a continuación un solo derecho para recuperarlos. Con ello se conservaría la relación entre los derechos impuestos y los servicios proporcionados y se respetaría la práctica generalmente aceptada de que solamente se puede aplicar un derecho para los costos de tantas instalaciones y tantos servicios del aeropuerto como sean posibles destinados al aterrizaje y el despegue normales de la aeronave (véase el párrafo 4.147 de la Parte H siguiente). La base de costos para los derechos de aterrizaje podrá abarcar el costo de las pistas y calles de rodaje con su iluminación, los puestos de estacionamiento en las plataformas, los servicios de extinción de incendios y ambulancias, los servicios meteorológicos, los servicios de seguridad de la aviación, las instalaciones y servicios de acceso en tierra, el ruido y las emisiones de las aeronaves, y los servicios de control de aproximación y de aeródromo (si son responsabilidad del aeropuerto)⁶.

4.109 En determinadas circunstancias puede ser beneficioso para ambas partes, los explotadores y la comunidad de usuarios del aeropuerto, elaborar bases de costos más agregadas a fin de fijar los derechos. En concreto, puede ser beneficioso establecer una única base de costos (o un número reducido de ellas) de la que derivar cada uno de los derechos. La reducción de la cantidad de bases de costos disminuiría la carga administrativa para todas las partes. Por ejemplo, tal vez se pueda reducir la carga asociada al cobro y el procesamiento de los derechos aeroportuarios. Los ahorros de costos resultantes, además de beneficiar al explotador del aeropuerto, podrán trasladarse a los usuarios en forma de reducción de los derechos. La agregación de las bases de costos también ofrecería al explotador (especialmente de aeropuertos pequeños y medianos) una herramienta de apoyo para lograr la eficiencia y la ampliación de la capacidad deseadas del aeropuerto. Otra ventaja, en situaciones en que los usuarios reciben un conjunto de servicios comparable, es que al agregar los costos, los explotadores de aeropuertos podrán estimar mejor los costos marginales. Esto cobra especial importancia si un explotador intenta recuperar costos basándose en la explicación de la fijación económica de precios que figura en la Parte G siguiente. La agregación de costos también puede ser útil si se aplica el criterio de caja única y si los derechos aeronáuticos en general se sufragan en gran medida por ingresos no aeronáuticos.

4.110 No obstante, la agregación de las bases de costos también podría reducir significativamente la transparencia entre el costo del servicio y el derecho correspondiente, y tal vez dar lugar a subsidios cruzados a un grupo de usuarios por otro grupo, y a la discriminación en la aplicación de los derechos. Por último, la capacidad de los Estados para realizar una vigilancia económica significativa y alentar las consultas a los usuarios podría verse disminuida al no existir un vínculo claro entre los derechos y los servicios aeroportuarios.

4.111 En el párrafo 2 vi) de la Sección II del Doc 9082 se afirma que la proporción de los costos asignables a las diversas categorías de usuarios debería determinarse de manera equitativa, a fin de que ningún usuario resulte perjudicado con costos que no corresponda asignarle de acuerdo con sanos principios de contabilidad. Para lograr la coherencia con esas políticas, el proceso de agregación de costos debería realizarse con sumo cuidado. Se debería seguir un método lógico y transparente para velar por que no se generen subsidios cruzados entre usuarios ni discriminación. Por tanto, la flexibilidad en la fijación de derechos debería ir acompañada de las salvaguardias apropiadas, tales como: limitar el empleo de bases de costos amplias a aeropuertos con servicios homogéneos utilizados por usuarios homogéneos; y consultar a los usuarios, y en la medida de lo posible llegar a un acuerdo con ellos, antes de tomar una decisión sobre su aplicación. El propietario o explotador del aeropuerto debería conservar la posibilidad de desagregar los costos en categorías más reducidas con fines de transparencia y consulta, así como para permitir que el Estado realice la vigilancia económica eficaz del aeropuerto.

6. Si se imputan derechos separados para la iluminación, los costos de iluminación de las zonas de desplazamiento de aeronaves quedarían excluidos de la base de costos para los derechos de aterrizaje. También estarían excluidos los costos del control de tránsito aéreo, y posiblemente de los servicios meteorológicos, cuando se imputen por separado derechos de control de aproximación y de aeródromo; los derechos de ruido y emisiones de las aeronaves cuando se imputen por separado; y el elemento de costos de seguridad de la aviación cuando el derecho correspondiente se impute por separado.

E — CÁLCULO DE LOS COSTOS IMPUTABLES A LAS CONCESIONES Y DEMÁS ACTIVIDADES NO AERONÁUTICAS

CRITERIOS DE ORIENTACIÓN

4.112 Los criterios indicados en el Doc 9082 sobre el desarrollo de los ingresos procedentes de actividades no aeronáuticas difieren de los criterios sobre recuperación de costos atribuibles al tránsito aéreo por cuanto recomiendan que se desarrollen plenamente este tipo de ingresos, a excepción de las concesiones directamente relacionadas con la explotación de los servicios de transporte aéreo, como el suministro de combustible y de alimentos a bordo y los servicios de escala (véase el Doc 9082, Sección II, párrafo 10).

CÁLCULO DE LA BASE DE COSTOS DE LAS DISTINTAS ACTIVIDADES NO AERONÁUTICAS

4.113 En la Parte B se destacaba que el método para calcular la base de costos de los derechos de tránsito aéreo también se aplica a la determinación de los costos de las actividades no aeronáuticas, por cuanto ambas derivan de los mismos costos totales estimados por centro de costos o área de servicio. Se indicaba además que, para poder recuperar la totalidad de los costos deberán cargarse a los centros de costos y áreas de servicio generadores de ingresos (tanto de tránsito aéreo como no aeronáuticos) los costos de todos los centros de costos y áreas de servicio generadores de ingresos o no. En la mayoría de los aeropuertos, una parte de los costos de las terminales de pasajeros y de los servicios de seguridad conexos, así como de las instalaciones y servicios de acceso en tierra, tienden a representar la mayor parte de los costos atribuibles a las actividades no aeronáuticas. Los costos correspondientes a otros centros de costos o áreas de servicio del aeropuerto imputables a actividades no aeronáuticas serán por lo común mucho menores, salvo por algunas excepciones (terminales de carga, zonas francas o parques industriales).

4.114 A fin de determinar la base de costos de cada actividad no aeronáutica, es necesario determinar en primera instancia qué parte del espacio físico del aeropuerto que genera ingresos ocupa cada actividad. Por ejemplo, en el caso de las tiendas, restaurantes y otras actividades comerciales, así como los locales de alquiler, el espacio será la superficie cuadrada, o las dimensiones de la superficie ocupada en el caso de terrenos. A menos que ya se encuentren incluidos en los gastos generales de administración asignados al centro de costos o área de servicio en cuestión, los costos por los servicios comerciales o públicos prestados por el aeropuerto (energía, agua, calefacción, aire acondicionado, central telefónica) deben distribuirse por cada actividad no aeronáutica utilizando, en la medida de lo posible, contadores o medidores individuales.

CONCESIONES RELACIONADAS DIRECTAMENTE CON LA EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO

4.115 En la referencia a criterios generales del párrafo 4.112 se destacaba que se alienta el desarrollo pleno de los ingresos provenientes de actividades no aeronáuticas, a excepción de las concesiones directamente relacionadas con la explotación de servicios de transporte aéreo, como el suministro de combustible y de alimentos a bordo y los servicios de escala. En consecuencia, al determinar los costos imputables a dichas actividades, puede ser necesaria mayor precisión que en el caso de otras concesiones, aunque no es de esperar que estas actividades contribuyan de manera importante para compensar los costos no recuperados a través de los derechos impuestos al tránsito aéreo o a otras actividades no aeronáuticas. Sin embargo, siguen siendo actividades no aeronáuticas y, por lo que respecta a los criterios de la OACI en materia de recuperación de costos, no están sujetas a las mismas limitaciones que se recomiendan para los derechos de tránsito aéreo. En los párrafos que siguen se examinan los costos que normalmente se incluyen en la base de costos para los cánones y derechos aplicables a estas tres categorías de actividades.

BASE DE COSTOS DE LAS CONCESIONES DE COMBUSTIBLE

4.116 En ella se incluyen los costos de mantenimiento, los gastos generales de administración y los costos de capital imputables a los locales, terrenos y equipo de propiedad del aeropuerto que se ponen a disposición de los concesionarios de combustibles (incluidos los depósitos de combustible, tuberías, grifos, equipo de bombeo, etc.). Se incluyen asimismo los costos de los servicios de extinción de incendios y de seguridad para los depósitos y tanques de combustible (salvo cuando se apliquen derechos por separado), así como los correspondientes al uso por parte de los concesionarios de las instalaciones y servicios de acceso en tierra.

BASE DE COSTOS DE LAS CONCESIONES PARA EL SUMINISTRO DE ALIMENTOS A BORDO

4.117 Este rubro incluye los costos de mantenimiento, los gastos generales de administración y los costos de capital atribuibles al suministro por parte del aeropuerto de locales, terrenos y equipo para los servicios de alimentos a bordo, incluyéndose los costos de los servicios de seguridad y las instalaciones y servicios de acceso en tierra correspondientes (salvo cuando se apliquen derechos por separado por los servicios de seguridad). Cabe destacar que un mismo concesionario puede explotar no solo el suministro de alimentos a bordo, sino también un restaurante y bar en el aeropuerto, cuyos cánones de concesión no están sujetos a las mismas consideraciones que se aplican al servicio de alimentos a bordo. No obstante, ambas funciones pueden compartir las mismas instalaciones, por ejemplo las cocinas. Por ello, a los fines de la determinación de los cánones de concesión, puede ser necesario hacer una evaluación del peso relativo, en términos de costos para el aeropuerto, del suministro de alimentos a bordo en oposición a las demás actividades de suministro de alimentos del concesionario.

BASE DE COSTOS DE LOS SERVICIOS DE ESCALA

4.118 Los servicios de escala constituyen una actividad especial en la medida en que, si bien en la mayoría de los aeropuertos es realizada por líneas aéreas o concesionarios, en un número considerable de casos es el aeropuerto el que desempeña dicha función, ya sea total o parcialmente. En el primer caso, los costos del aeropuerto se limitarán a los de mantenimiento, a los gastos generales de administración y a los costos de capital imputables a los locales puestos a disposición de los concesionarios, incluidos los servicios de seguridad y de las instalaciones y servicios de acceso en tierra (salvo cuando se apliquen derechos por separado por los servicios de seguridad). Por el contrario, cuando el aeropuerto proporciona los servicios de escala en su totalidad o en parte, la base de costos debe ser mucho más amplia e incluir costos de explotación y mantenimiento, gastos generales de administración y costos de capital atribuibles al personal, vehículos, equipo y locales utilizados para prestar los servicios de escala. Dado que sirven para distintos propósitos, aunque estén íntimamente relacionados, las dos bases de costos normalmente deben determinarse por separado.

F — MÉTODOS DE IMPUTACIÓN DE LOS INGRESOS NO AERONÁUTICOS EN LA BASE DE COSTOS DEL AEROPUERTO

4.119 Los principios básicos para determinar la base de costos para los derechos aeroportuarios se establecen en el Doc 9082, Sección II, párrafo 2. El costo por asignar es el costo total de proporcionar el aeropuerto y sus servicios auxiliares esenciales, incluyendo montos adecuados por costo de capital y depreciación de bienes, así como los costos de mantenimiento, explotación, dirección y administración. En conformidad con la forma de vigilancia económica que se adopte, esos costos pueden compensarse con ingresos no aeronáuticos (es decir, por la aplicación del principio de caja única o de caja híbrida, véase el párrafo 4.121). Los aeropuertos tienen la capacidad de generar ingresos suficientes para cubrir con creces la totalidad de los costos directos e indirectos de explotación (incluyendo los gastos generales de administración, etc.), y obtener un nivel de rendimiento sobre activos que permita conseguir financiación eficiente en los mercados de capitales, con el objeto de invertir en la construcción o ampliación de infraestructura aeroportuaria y, en su caso, pagar beneficios adecuados a los accionistas del aeropuerto.

4.120 La manera en que habrán de asignarse los costos totales depende de un número de factores específicos del aeropuerto. Al determinar la forma en que se distribuirán los costos y cuáles serán los costos que se recuperarán del tránsito aéreo o la actividad no aeronáutica, el aeropuerto debe equilibrar una gran diversidad de intereses, incluido el acceso de la comunidad nacional a los servicios aéreos interiores e internacionales, así como tener en cuenta las necesidades de los viajeros, fletadores, explotadores de aeronaves, otros usuarios aeronáuticos, empresas que comercian en o con el aeropuerto y la población vecina. En la Tabla 4-6 se ofrece orientación sobre la interpretación de los párrafos 2 i) y 2 viii) de la Sección II del Doc 9082 en lo que se refiere al tratamiento de los ingresos no aeronáuticos para compensar los costos aeronáuticos del aeropuerto.

4.121 En general, se utilizan tres enfoques para describir la manera en que un aeropuerto recupera los costos totales relacionados con el aeropuerto y sus servicios no aeronáuticos esenciales. Estos son: a) la caja única (o método “residual”), b) la caja doble (o método “compensatorio”), y c) la caja híbrida.

- a) En el enfoque de la caja única, el costo total por el aeropuerto y sus servicios auxiliares esenciales, lo que incluye los importes correspondientes al costo del capital y la depreciación de activos, el costo de mantenimiento y explotación, y los gastos de gestión y administración, se incluyen en la base de costos que se atribuye al tránsito aéreo. Estos costos se ajustan para reflejar los ingresos no aeronáuticos que percibe el aeropuerto. En general, a cambio de compartir los riesgos asociados con las operaciones del aeropuerto, los explotadores de aeronaves o los usuarios finales, o ambos, se benefician con una base de costos que se ajusta para reflejar los ingresos no aeronáuticos.
- b) En el enfoque de caja doble, los costos totales por el aeropuerto y sus servicios auxiliares esenciales se distribuyen entre el explotador o propietario del aeropuerto y los usuarios. Los costos que se imputan al tránsito aéreo solo incluyen los relacionados con las instalaciones que efectivamente utilizan los explotadores de aeronaves y los usuarios finales. No se practica ningún ajuste a esta base de costos para reflejar los ingresos no aeronáuticos que obtiene el aeropuerto. El explotador o propietario del aeropuerto tiene libertad para utilizar como considere necesario y apropiado todo ingreso que se genere con las concesiones, instalaciones de estacionamiento y demás actividades no aeronáuticas que se desarrollan en el aeropuerto.
- c) El enfoque de caja híbrida combina aspectos de la caja única y la caja doble. Por ejemplo, el explotador o propietario del aeropuerto podrá optar por recuperar los costos de aterrizaje mediante el enfoque de caja única y determinar los costos de la terminal con el enfoque de caja doble.

4.122 Si bien la selección del método de recuperación de costos tendrá una gran influencia sobre el grado en que el explotador o propietario del aeropuerto y los explotadores de aeronaves que utilizan el aeropuerto asumen el riesgo financiero de explotar el aeropuerto, también pueden intervenir otros factores que influyen en la distribución de los riesgos. Por ejemplo, la forma en que se aplique la metodología de recuperación de costos puede ser tan importante como el método escogido. Factores tales como los acuerdos contractuales existentes entre el aeropuerto y los explotadores de aeronaves o las modalidades institucionales que afectan al aeropuerto pueden influir en la proporción del riesgo financiero asociado con la explotación del aeropuerto que asume cada parte.

4.123 Sin importar la manera en que se establece la base de costos para fijar los derechos, corresponde al Estado garantizar que el proceso sea transparente, que se consulte a los usuarios y que la base de costos resultante explique con claridad qué costos se incluyen y en qué medida los ingresos no aeronáuticos se utilizan para compensar los costos aeronáuticos.

Tabla 4-6. Interpretación de los párrafos 2 i) y 2 viii) de la Sección II de las Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082)

Al aplicar los principios enunciados precedentemente, convendrá tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- 1) La existencia de tráfico aéreo es condición previa para la generación de ingresos aeroportuarios no aeronáuticos. Dichos ingresos se generan mediante las iniciativas de la dirección, que efectúa ofertas adecuadas a precios razonables. Todos los ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos resultantes de la explotación de un aeropuerto corresponden, en primer lugar, al aeropuerto. El hecho de llegar a un acuerdo respecto a la forma en que se podrían aplicar los ingresos no aeronáuticos para sufragar la base de costos para los derechos aeronáuticos significa reconocer la relación de asociación entre aeropuertos y usuarios.
- 2) Los ingresos no aeronáuticos en cuestión por lo general no incluyen los ingresos obtenidos por el aeropuerto como resultado de las actividades realizadas fuera del predio aeroportuario o aquellas emprendidas por el aeropuerto en plena competencia con otros proveedores.
- 3) Dada la diversidad de circunstancias locales y las cambiantes condiciones en relación con la propiedad y gestión de los aeropuertos, así como de los regímenes de reglamentación, es probable que exista una amplia gama de posibilidades apropiadas para el tratamiento de los ingresos no aeronáuticos percibidos por los aeropuertos.
- 4) Al determinar cómo podrían utilizarse los ingresos no aeronáuticos, debería concederse alta prioridad a las necesidades de inversión de los aeropuertos, teniendo en cuenta el párrafo 23 de la Sección II del Doc 9082 sobre la prefinanciación de proyectos, al tiempo que se reconoce que puede haber alternativas para financiar las obras de infraestructura.
- 5) Un rendimiento apropiado de las actividades aeronáuticas debe reflejar los distintos niveles de riesgo respecto de las actividades no aeronáuticas. Además, a fin de proporcionar incentivos al explotador del aeropuerto, los niveles elevados de servicios y eficiencia en las actividades aeronáuticas pueden recompensarse con mayores ganancias, y viceversa.
- 6) Para determinar la forma en que se podrían aplicar los ingresos no aeronáuticos para sufragar la base de costos para los derechos, debería utilizarse un sistema de contabilidad que permita establecer la relación entre los costos y los ingresos de las actividades aeronáuticas y no aeronáuticas.
- 7) Como se ha indicado en el apartado 4, puede convenir que los aeropuertos retengan los ingresos no aeronáuticos en vez de utilizarlos para sufragar costos. Sin embargo, los aeropuertos no están obligados a actuar de tal forma y, de darse las circunstancias propicias, puede haber fundamentos de peso para que los derechos sean menores, en concordancia con el Doc 9082, Sección II, párrafo 2 ix).
- 8) En lo antedicho, no debería interpretarse intención alguna de incitar a los aeropuertos a explotar de modo irrazonable su posición en el mercado en perjuicio de los usuarios.

G — FIJACIÓN DE LOS DERECHOS PARA LAS OPERACIONES DE TRÁNSITO AÉREO

FACTORES BÁSICOS

4.124 La finalidad de la imposición de derechos aeroportuarios es recuperar con el tiempo los costos incurridos por el explotador del aeropuerto al brindar las instalaciones y los servicios necesarios para gestionar el tránsito aéreo, una vez realizadas las provisiones para otras fuentes de ingresos, cuando corresponda, y tras reconocer las fluctuaciones de precios a corto plazo que incidirán en el equilibrio entre la oferta y la demanda.

4.125 El principio consiste en cobrar a los usuarios por las instalaciones y los servicios directamente relacionados con el uso que hacen del aeropuerto o del sistema aeroportuario. El explotador del aeropuerto debería evitar los subsidios cruzados entre diferentes categorías de usuarios, ya que no solamente dan lugar a un trato discriminatorio de los usuarios, con la consiguiente distorsión de las pautas de servicio, sino que también pueden provocar un uso económicamente ineficiente del aeropuerto.

4.126 Dado que los derechos aeroportuarios se actualizan anualmente, como mucho, la fijación de precios basada en los costos a veces dará lugar a períodos de exceso o déficit de recuperación. En determinadas circunstancias, los Estados tal vez no deseen recuperar la totalidad del costo asociado con la provisión de instalaciones y servicios aeroportuarios. En reconocimiento de los posibles beneficios locales, regionales o nacionales recibidos, los Estados quizá deseen fomentar un mayor uso de un aeropuerto mediante subsidios a los usuarios con cargo a los beneficios no aeronáuticos o a otras fuentes de fondos, como el presupuesto nacional. En tal caso, es importante garantizar que los subsidios no ofrezcan una ventaja competitiva injusta y no deliberada a un usuario o grupo de usuarios específico del aeropuerto.

FIJACIÓN ECONÓMICA DE PRECIOS

Objetivos

4.127 Tradicionalmente, los derechos sobre las operaciones de tránsito aéreo se han establecido sobre la base de los costos promedio. Aunque este método es administrativamente sencillo, no siempre recupera los costos de manera que fomente la provisión y el uso más eficiente, desde la perspectiva económica, de las instalaciones y servicios del aeropuerto. Un criterio alternativo se basa en el principio de la fijación económica de precios. Los derechos así establecidos fomentan, previsiblemente, un uso más eficiente de los escasos recursos del aeropuerto al incorporar la “*disposición a pagar*” de los usuarios en el contexto de la recuperación de costos y asegurar, al mismo tiempo, que ningún usuario resulte perjudicado con costos que no corresponda imputarle de acuerdo con sanos principios de contabilidad. Del mismo modo, cuando se registran elevados costos fijos o conjuntos, la fijación económica de precios sirve para asegurar la recuperación eficiente. En ambos casos, la aplicación de este principio responde a dos fines: a) aporta un mecanismo para distribuir los recursos con eficiencia; y b) facilita indicios de mercado que permiten observar qué inversiones redundarían en mayor beneficio de los usuarios del aeropuerto.

Aplicación de la fijación económica de precios a la recuperación de los costos

4.128 La aplicación de la fijación económica de precios debe atenerse al párrafo 3 iii) de la Sección II del Doc 9082, en el que se afirma que “los derechos deberían determinarse basándose en principios de contabilidad sanos y pueden reflejar principios económicos, según se requiera, a condición de que estos se armonicen con el Artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* y otros principios en el presente documento”. Esencialmente, la fijación económica de precios para el establecimiento de derechos aeroportuarios hace referencia al concepto de costo marginal (o incremental). El criterio de costo marginal difiere del más tradicional basado en la contabilidad reguladora, según el cual los derechos se fijan sobre la base de los costos promedio. En la hipótesis de que el explotador aeroportuario pueda medir adecuadamente su costo marginal y tenga una idea de la demanda de los usuarios, fijar los derechos al mismo nivel que el costo marginal producirá un resultado más eficiente desde la perspectiva económica que fijar los derechos al costo promedio.

4.129 No obstante, muchos explotadores de aeropuertos se enfrentan al desafío de que su proceso de producción se caracteriza por “economías de escala”, es decir los costos promedio disminuyen a medida que aumenta la producción. La fijación de precios al mismo nivel que el costo marginal redundaría en un déficit de recuperación. Esto exige que los explotadores aeroportuarios subvencionen las instalaciones y los servicios con cargo a otras fuentes de

ingresos, o bien que adopten otra forma de fijación no lineal de precios que permita modular⁷ los derechos garantizando al mismo tiempo que se mantiene una corriente de ingresos adecuada. Entre los ejemplos de técnicas para la fijación de precios se incluyen el modelo de Ramsey, tarifas en dos partes (un cargo fijo y un cargo variable relacionado con los costos marginales) y precios de horas punta, todas ellas sujetas a la limitación de la recuperación plena de los costos. En lo que respecta a la fijación de precios de horas punta, con variaciones considerables en el nivel de servicio según la hora del día, los derechos podrían establecerse sobre la base de costos marginales de corto y de largo plazo. Para actuar con arreglo a las políticas de la OACI sobre derechos, los explotadores de aeropuertos deberían asegurarse de que los usuarios que realicen el mismo tipo de operaciones reciban un trato equitativo. En la aplicación de esta forma concreta de fijación económica de precios, los explotadores han de clasificar a los usuarios de horas pico y de otras horas, los costos de prestar servicios a ambas categorías de usuarios y los cambios que experimenta el comportamiento de los usuarios al aplicarse este sistema de fijación de precios.

4.130 Otros instrumentos que pueden utilizarse en el contexto de la fijación económica de precios son los incentivos. Se trata de instrumentos que fomentan una forma de proceder determinada. Pueden darse en forma de recompensa (o sanción) financiera o de variación en la eficiencia de la explotación. El aeropuerto puede hacer uso de un incentivo mediante su sistema de derechos a fin de alentar a los usuarios a actuar de cierta manera que permita alcanzar el resultado deseado.

4.131 Independientemente del tipo de incentivos, la premisa es que los Estados garanticen que los sistemas de incentivos a los usuarios, si son utilizados por los aeropuertos, cumplan los principios establecidos en el Doc 9082. Esos sistemas deben ser transparentes y estar sujetos a exámenes periódicos (por ejemplo, para evaluar si los incentivos permiten alcanzar los objetivos establecidos); además, los beneficios estimados, como los ahorros generados gracias a la eficiencia de explotación, deberían compensar el costo impuesto a los usuarios, como mínimo.

4.132 Un tipo de incentivos podría influir en las decisiones de los usuarios relativas a la renovación de la flota o la selección del tipo de aeronave que utiliza en función del rendimiento ambiental, por ejemplo. La experiencia muestra que la aplicación de derechos por emisiones relacionados con la calidad del aire local (LAQ) en determinados aeropuertos puede influir en el tipo de aeronaves utilizadas en ellos.

4.133 El regulador independiente puede aplicar otro tipo de incentivos en el aeropuerto para fomentar mejoras en la calidad del servicio. Estos deberían basarse en el cumplimiento de normas de calidad por las que los explotadores de aeronaves o los usuarios finales, o ambos, estén dispuestos a pagar.

Tratamiento de la congestión

4.134 La fijación económica de precios también puede aplicarse para obtener beneficios en caso de congestión del aeropuerto. Los derechos por congestión están diseñados para hacer frente a situaciones en que un usuario del aeropuerto impone a otro un costo de demora o de otro tipo por congestión de mayor cuantía que el soportado por él mismo. Este criterio de fijación modulada de precios podría ser de aplicación cuando la capacidad es limitada y ciertos vuelos imponen un costo desproporcionado sobre la capacidad del aeropuerto. A fin de aplicar este criterio de fijación de precios, el explotador aeroportuario debe, en primer lugar, determinar si un usuario está imponiendo un costo a otro. En segundo lugar, ha de detectar esos costos. En tercer lugar, es preciso establecer un sistema de imposición de derechos para internalizar esas externalidades. Si el derecho por congestión se estructura como corresponde, los usuarios no deberán sufragar costos que no sean plenamente atribuibles a sus prácticas empresariales. La dificultad práctica de este enfoque es la extrema complejidad de medir eficazmente las externalidades. Es más, dado que los costos de congestión no están asociados directamente con el costo de las instalaciones y los servicios aeroportuarios, es difícil conciliar esta práctica de precios con el principio de la recuperación de costos. Por tanto, la fijación de precios por congestión se ha de utilizar con gran cuidado y los ingresos obtenidos de esos derechos deberían reinvertirse en el aeropuerto o el sistema aeroportuario con objeto de ampliar la capacidad y solucionar mejor el problema de la congestión.

7. Según la hora o la situación de uso de la instalación o el servicio correspondiente.

4.135 En relación con la congestión de la terminal, podría emplearse un incentivo que influyera en la decisión táctica o de explotación del usuario relativa a la hora de cada vuelo. Aunque las decisiones tácticas se suelen tomar sin tener en consideración estos incentivos, sería factible que, por ejemplo en aeropuertos congestionados, algunos usuarios estuvieran dispuestos a modificar el horario de sus vuelos a cambio de un puesto preferente durante la aproximación o en el acceso a la fila de rodaje durante las llegadas o las salidas.

4.136 Igualmente, como se indica en el párrafo 4.134, otro tipo de incentivos podría incidir en la demanda de acceso al aeropuerto influyendo en las decisiones de los usuarios relativas a sus servicios, por ejemplo, en materia de horarios o de la capacidad de las aeronaves utilizadas. Los derechos aeroportuarios podrían modularse de manera que se aplicaran precios más elevados durante horas punta, cuando la demanda sobre la limitada capacidad del aeropuerto es mayor, y más reducidos durante el resto de las horas de servicio.

Derechos diferenciales

4.137 En otras circunstancias, el explotador aeroportuario tal vez desee fijar los derechos con otros objetivos. Por ejemplo, quizá le resulte conveniente modificar los derechos para incluir un componente diferencial. Por componente diferencial se entienden los derechos preferenciales u otras reducciones en los derechos que normalmente se hayan de abonar por el uso de instalaciones y servicios aeroportuarios. Tales derechos están dirigidos a alterar el comportamiento de los usuarios con fines distintos a la fijación de precios para recuperar costos económicos. Por ejemplo, si un explotador aeroportuario aspira a ampliar el servicio en el aeropuerto o a fomentar el uso de cierta tecnología para mejorar la eficiencia, podría usar descuentos promocionales u otros planes de incentivos para lograr esos objetivos.

4.138 Dada la índole de los derechos diferenciales, su aplicación se ha de vigilar estrechamente, pues es preciso examinar varios efectos adversos posibles. Por ejemplo, cuando los aeropuertos tienen un gran poder de mercado, la diferenciación de los derechos podría formar parte de una estrategia destinada a impedir la entrada en el mercado de determinados proveedores de servicios aeroportuarios. Cuando la propiedad y la explotación del aeropuerto están en manos de autoridades públicas (que no actúan en el mercado como lo haría un inversor privado) o si el aeropuerto recibe subsidios del Estado, la oferta de derechos aeroportuarios reducidos a usuarios específicos podría constituir una forma de ayuda pública a esos usuarios. Los subsidios estatales podrían distorsionar la competencia entre aeropuertos y beneficiar indirectamente a determinados usuarios, por ejemplo reduciendo los derechos que han de abonar, lo que provocaría a su vez distorsiones en la competencia entre usuarios.

4.139 A la luz de los posibles efectos adversos asociados con los derechos diferenciales, cuando los Estados lleven a cabo su función de vigilancia económica deberían, en caso necesario, evaluar los efectos positivos y negativos conexos en cada caso, con arreglo a las circunstancias nacionales. Las políticas de la OACI sobre derechos [Doc 9082, Sección II, párrafos 3 iv) y 3 v)] describen cuatro principios de alto nivel para la salvaguardia de los usuarios contra posibles efectos negativos de los derechos diferenciales:

- a) *no discriminación*: este principio se basa en el Artículo 15 del Convenio de Chicago. El Doc 9082, Sección II, párrafo 3 iv) indica que no debe haber discriminación entre usuarios extranjeros y usuarios nacionales, ni tampoco entre dos o más usuarios extranjeros. En la práctica, esto podría interpretarse como que “todas las categorías de usuarios que cumplan los mismos criterios y ofrezcan servicios aeronáuticos iguales o similares deberían recibir el mismo trato”;
- b) *transparencia*: los explotadores aeroportuarios deberían publicar la existencia de derechos diferenciales junto con su finalidad y los criterios en que se basan para ofrecerlos. Además, cuando se hace uso de ayudas estatales para diferenciar los derechos aeroportuarios (o para mantenerlos a niveles artificialmente bajos), los Estados deberían adoptar medidas transparentes y eficaces, junto con criterios y metodologías claros, para asegurar que los subsidios no tienen efectos negativos sobre la competencia en el mercado. Este principio no implica que los aeropuertos tengan que hacer pública información comercial delicada;

- c) *no aplicación de subsidios cruzados*: cuando se imputen derechos diferenciales a categorías específicas de usuarios, sin perjuicio de los sistemas de fijación de derechos modulados, los costos conexos no se deben distribuir, directa ni indirectamente, a otros usuarios que no resulten beneficiados. Esto significa que otros usuarios no deberán sufragar los déficits de ingresos resultantes de la introducción de derechos preferenciales para determinadas categorías de usuarios; y
- d) *duración limitada*: este principio se refiere a la cantidad de tiempo durante el cual el aeropuerto puede ofrecer a categorías específicas de usuarios ayudas para el comienzo de las actividades y planes de incentivos similares con objeto de atraer nuevos servicios aeronáuticos o retener los existentes. Dado que se maneja la hipótesis de que los servicios aeronáuticos que reciben trato preferencial deberán ser rentables en un futuro (con excepción de los servicios esenciales de índole pública o social que un Estado considere necesario proporcionar y cuando el mercado no ofrezca incentivos suficientes para ello, como servicios aéreos vitales para destinos remotos o periféricos), las ayudas para el comienzo de las actividades y los planes de incentivos similares solo deberán ofrecerse durante un período determinado.

En lo que respecta a las salvaguardias en el contexto de los derechos modulados o diferenciales, los principios de no discriminación, transparencia y no aplicación de subsidios cruzados deberán aplicarse a todos los tipos de derechos, mientras que la duración limitada solamente se aplicará a los derechos diferenciales.

H — DERECHOS ESPECÍFICOS

4.140 La Parte B del presente capítulo contiene elementos de orientación destinados a facilitar la determinación de la base de costos para el tránsito aéreo. En ese contexto, aparte de los costos en que incurre el aeropuerto mismo por las funciones que desempeña directamente, se deben realizar ajustes en forma de transferencias de costos entre el aeropuerto y otras dependencias o entidades gubernamentales en concepto de servicios que estos proporcionen al aeropuerto o reciban de él.

4.141 Como sucede con los costos, uno o más componentes de los ingresos recaudados mediante los derechos que impone el aeropuerto pueden corresponder a otra dependencia o función gubernamental. Esto se aplica, por ejemplo, al caso en que los derechos de aterrizaje incluyan un componente por servicios en ruta proporcionados por otra dependencia. En tal circunstancia habrá que transferir el componente de ingresos en cuestión, una vez recaudado, del aeropuerto a la dependencia correspondiente. Se aplicará el mecanismo inverso si, en los derechos en concepto de instalaciones y servicios en ruta que aplica otra dependencia gubernamental, figurara también un componente relacionado con el control de aproximación y de aeródromo cuyo costo se ha cargado al aeropuerto. En tal caso, el componente de ingresos en cuestión se transferirá al aeropuerto a fin de compensar los costos correspondientes que le han cobrado, lo que reducirá los costos que forman la base para fijar los derechos de tránsito aéreo que aplica el aeropuerto.

4.142 En general, uno de los principales objetivos al establecer derechos es determinar los que se deben imponer al tránsito en el futuro inmediato, normalmente en el siguiente ejercicio económico. Para ello debe estimarse la base de costos correspondiente a cada uno de los derechos para el año siguiente, tomando la base de costos del ejercicio económico inmediato anterior.

4.143 Del mismo modo, debe pronosticarse el tráfico para el año siguiente a fin de poder fijar derechos cuyo monto permita alcanzar los objetivos predeterminados en materia de ingresos y recuperación de costos. Esto implicará estimar el número total de movimientos de aeronaves, discriminados por masa máxima de despegue y acaso por hora de llegada, el número total de pasajeros que llegan y salen en los vuelos interiores e internacionales, el volumen total de la carga que llega y sale, el tiempo de permanencia de las aeronaves en los puestos de estacionamiento discriminado por tamaño de la aeronave, etc. En ocasiones se requerirán pronósticos a más largo plazo para establecer las tendencias de los ingresos provenientes de los derechos aeroportuarios en el futuro, como elementos necesarios

que deben incorporarse en el proceso de elaboración de presupuestos descrito en el Capítulo 3, Parte A. A todos estos efectos cabe hacer referencia a las orientaciones que sobre los pronósticos de tráfico aéreo a mediano y largo plazo figuran en el *Manual de previsión del tráfico aéreo de la OACI* (Doc 8991). Al elaborar sus pronósticos de tráfico, los aeropuertos deberían consultar con los usuarios o con las organizaciones que los representan. Ahora bien, para calcular los costos unitarios sobre los que se fijará cada uno de los derechos, normalmente se divide la base de costos correspondiente por el peso acumulado de las aeronaves o por el número de pasajeros, por ejemplo (donde el divisor dependerá de la base utilizada para establecer el derecho: peso o número de pasajeros de la aeronave).

DERECHOS DE ATERRIZAJE

4.144 Conforme se recomienda en las políticas de la OACI sobre derechos [Doc 9082, Sección II, párrafo 4 i)], “los derechos de aterrizaje deberían basarse en la fórmula del peso de la aeronave. Debería usarse la masa máxima certificada de despegue inscrita en el certificado de aeronavegabilidad (o en otro documento prescrito), considerando al mismo tiempo las restricciones locales que puedan afectar a la masa máxima de despegue de la aeronave”. La mayoría de los Estados ha adoptado dicho método, puesto que constituye un parámetro particularmente útil y aceptado que permite destacar que el desgaste de las instalaciones aeroportuarias tiende a aumentar conforme aumenta el peso de las aeronaves. Cabría observar que, si bien se habla de derechos de aterrizaje, estos se basan en el peso máximo admisible de despegue. La tarifa se calcula dividiendo la base de costos estimada para los derechos de aterrizaje para el año siguiente por el peso máximo admisible de despegue acumulado de las aeronaves que se prevé despegarán de dicho aeropuerto en dicho año. Si los costos lo justifican, podrían a su vez efectuarse subdivisiones por tráfico internacional y tráfico interior.

4.145 La tarifa, generalmente por tonelada, constituye solo una cifra promedio. Sin embargo, cambia a menudo dentro de la escala de pesos, aumentando en dos o más niveles de peso. La magnitud del aumento y el número de niveles de peso dependen de factores como los distintos tipos de aeronave que utilizan el aeropuerto y, por supuesto, el objetivo de recuperación de costos que se quiera alcanzar. La medida en que se aumenta la tarifa impuesta sirve para distribuir más equitativamente el diferencial de costos por el mayor tamaño de las pistas, calles de rodaje y plataformas que exigen las aeronaves más grandes. Sin embargo, actualmente algunos aeropuertos aplican a las aeronaves de mayores dimensiones una tarifa según una escala lineal directa o calculan los derechos utilizando tarifas con unidades decrecientes una vez alcanzado cierto nivel de peso. Esto podría ser ventajoso en el caso de un aeropuerto que haya recuperado los costos de capital imputables a las aeronaves de mayores dimensiones y cuyas pistas estén llegando al máximo de su capacidad, si esto induce a los transportistas a utilizar aeronaves más grandes para transportar más tráfico, pudiendo diferirse de este modo las costosas inversiones necesarias para construir nuevas pistas. Debería permitirse recurrir a un derecho fijo por aeronave o a un derecho fijo combinado con un elemento relativo al peso en ciertas circunstancias, como en los aeropuertos congestionados y durante los períodos de máxima actividad.

4.146 Cuando se calculan los derechos basándose en el peso de las aeronaves, se recomienda organizar las tarifas de tal modo que baste multiplicar el peso máximo de una aeronave por la tarifa por tonelada correspondiente dentro de la categoría de peso pertinente. Otro método sería multiplicar cada fracción del peso de la aeronave en cada uno de los diferentes rangos de peso por la tarifa correspondiente a cada rango, y posteriormente sumar dichos resultados para calcular el derecho de aterrizaje correspondiente. Sin embargo, este último método exige más tiempo y puede dar lugar a cálculos erróneos.

4.147 Se señalaba en la Parte D anterior que la base de costos para los derechos de aterrizaje depende, entre otros factores, de la gama de instalaciones y servicios aeroportuarios que dicha base comprende. Debería aplicarse un solo derecho por el costo de utilización del mayor número posible de instalaciones y servicios proporcionados por el aeropuerto para los aterrizajes y despegues normales de aeronaves (en general se excluyen los hangares, ciertos edificios de terminal y otras instalaciones, ya que normalmente son gestionados por arrendamiento o mediante otras prácticas comerciales). También cabe tener presente en este contexto que los derechos de aterrizaje deberían cubrir el uso de las luces y radioayudas especiales para el aterrizaje cuando estas se requieren, ya que, en interés de la seguridad, no debería hacerse desistir a los explotadores de aeronaves de utilizar las ayudas debido a la imposición de

derechos distintos por el uso de las mismas. Si se imponen derechos por separado por las instalaciones de este tipo, estos no deberían basarse en el uso opcional, sino que deberían imponerse uniformemente a todos los aterrizajes efectuados durante períodos establecidos por el explotador del aeropuerto. Esto es pertinente, por ejemplo, en el caso de los derechos de iluminación, porque normalmente no constituye una injusticia el hecho de que un aeropuerto agregue los costos de iluminación a la base de costos de los derechos de aterrizaje, lo cual es práctica común en numerosos Estados. Además, se simplifica así el mecanismo de imposición. Es de destacar asimismo que, cuando las limitaciones del aeropuerto impongan restricciones a la carga de pago de las aeronaves por limitaciones físicas, debería estudiarse localmente el ajuste del derecho de aterrizaje previsto en la escala de pesos, en aquellos casos en que las restricciones sean importantes y de carácter duradero.

4.148 Ante la creciente congestión en el tráfico, se han desplegado esfuerzos para que la afluencia del tránsito aeroportuario sea más uniforme mediante la imposición de derechos más elevados de aterrizaje (y por servicios a los pasajeros y estacionamiento de aeronaves) durante las horas punta, derechos fijos elevados por cada movimiento de aeronave durante las horas punta, o derechos mínimos de aterrizaje relativamente elevados. Sin embargo, la eficacia de este sistema para la redistribución del tránsito es limitada, por cuanto se precisa una gran diferencia de precio para que las líneas aéreas acepten las desventajas comerciales y operativas que suponen las llegadas y salidas en horas marginales. No obstante, los derechos impuestos en concepto de horas punta han permitido recuperar los costos aeroportuarios imputables al tránsito efectuado en dichas horas. Otro método utilizado con éxito para regular el tránsito en los lugares donde los movimientos de la aviación general constituyen un porcentaje relativamente elevado del total ha consistido en establecer derechos mínimos de aterrizaje disuasivos, que llevan a estos explotadores a optar por otros aeropuertos. Con todo, las estructuras de imposición de derechos para regular el tránsito deberán ajustarse a lo dispuesto en el Convenio de Chicago y los principios contenidos en el Doc 9082, en particular los párrafos 3 i) y iii) de la Sección II. Un método exitoso para regular el tránsito aeroportuario lo constituye la coordinación de horarios entre los explotadores de aeronaves y el aeropuerto y, cuando sea preciso, también la coordinación con las autoridades estatales.

DERECHOS DE ILUMINACIÓN

4.149 Es deseable incluir en los derechos de aterrizaje los costos de la iluminación necesaria para los movimientos de aeronaves, por motivos de seguridad operacional. Sin embargo, cuando se imponen por separado los derechos de iluminación, se puede aplicar el mismo procedimiento que en el caso de los derechos de aterrizaje. Esto supone dividir la base de costos estimada de los derechos de iluminación para el año siguiente por el peso máximo admisible de despegue acumulado de las aeronaves que se prevé despegarán y aterrizarán, cuando el sistema de iluminación esté encendido, durante dicho año. Podrían también imponerse dichos derechos por cada movimiento.

DERECHOS DE CONTROL DE APROXIMACIÓN Y DE AERÓDROMO

4.150 Las políticas sobre el establecimiento de estos derechos figuran en el Doc 9082, Sección II, párrafo 4 ii), en el que se indica que “cuando se impongan derechos de control de aproximación y de aeródromo, ya sea como parte de los derechos de aterrizaje o separadamente, estos deberían ser compatibles con las políticas sobre derechos por servicios de navegación aérea”. Además, en la Sección III, párrafo 7, se observa que “cuando se impongan derechos por control de aproximación y de aeródromo, ya sea como parte de los derechos de aterrizaje o separadamente, en la medida de lo posible, tales derechos deberían consistir en un elemento único de los derechos de aterrizaje o en derechos únicos por vuelo, pudiendo tenerse en cuenta el peso de la aeronave, pero en menos que en proporción directa”.

4.151 Esto se debe al hecho de que, contrariamente a lo que sucede con los costos relacionados con las áreas de movimiento de las aeronaves, por ejemplo, el peso de las aeronaves afecta poco a los costos del suministro de servicios de control de tránsito aéreo y otros conexos. Pero a fin de reflejar el valor del servicio de control de tránsito aéreo para el explotador de aeronaves, normalmente dichos derechos se basan en el peso. El cálculo de los derechos se efectuará del mismo modo que el de los derechos de aterrizaje, es decir, dividiendo la base de costos estimada de

los derechos de control de aproximación y de aeródromo para el año siguiente por el peso máximo admisible de despegue acumulado de las aeronaves que se prevé despegarán del aeropuerto durante dicho año. A diferencia de lo que es práctica común para los derechos de aterrizaje, los derechos de control de aproximación y aeródromo aumentarán a un ritmo menor que el peso de las aeronaves.

DERECHOS DE ESTACIONAMIENTO

4.152 Las políticas de la OACI sobre derechos de estacionamiento y de hangar indican que: “en lo posible, deberían utilizarse la masa máxima admisible de despegue o las dimensiones de la aeronave (espacio que ocupa) y la duración de su estancia para determinar los derechos por estacionamiento, hangares y almacenamiento a largo plazo de aeronaves” [véase el Doc 9082, Sección II, párrafo 5 i)]. Generalmente se calcula el área ocupada multiplicando la longitud de la aeronave por la envergadura (y, en el caso de los helicópteros, por la envergadura de los rotores, a menos que estén plegados). Con todo, la mayoría de los aeropuertos utilizan como base únicamente el peso de la aeronave y la duración del estacionamiento. Se ofrecen a menudo tarifas semanales, mensuales o aun anuales, particularmente para pequeñas aeronaves de la aviación general.

4.153 Es normal que los derechos de aterrizaje comprendan un período variable de estacionamiento gratuito inmediatamente después del aterrizaje. Se ha integrado dicha práctica en las políticas de la OACI sobre derechos, donde se señala que el período de estacionamiento gratuito para las aeronaves, en su caso, debería determinarse localmente considerando los horarios de los servicios, la disponibilidad de espacio y otros factores pertinentes [véase el párrafo 5 ii) de la Sección II del Doc 9082]. En consecuencia, los costos de los puestos de estacionamiento en la plataforma de la terminal se incluirán en la base de costos de los derechos de aterrizaje, si bien en algunos casos se imponen derechos distintos de estacionamiento en la plataforma y fuera de ella (véase también el párrafo 4.154). Los derechos de estacionamiento pueden determinarse calculando, por un lado, el número de toneladas de aeronave (peso máximo admisible de despegue) que se prevé estacionarán en el aeropuerto durante el año siguiente y que deberían abonar derechos de estacionamiento y, por otro lado, el número total acumulado de horas de estacionamiento previsto, a fin de determinar el total de horas-toneladas de aeronaves estacionadas durante dicho año. La base de costos estimada para los derechos de estacionamiento se dividirá por ese total a fin de obtener la tarifa básica de los derechos de estacionamiento. Los incrementos por mayor peso de las aeronaves, tal como ocurre normalmente con los derechos de aterrizaje, suelen aplicarse también a los derechos de estacionamiento, pero tiende a haber un menor número de niveles de tarifas. No obstante, cabe observar que la precisión con que se pueden calcular los derechos de estacionamiento con arreglo a lo descrito anteriormente no siempre resulta práctica, como se ilustra en los casos mencionados en el párrafo siguiente.

4.154 Los derechos de estacionamiento tienen con frecuencia un propósito de regulación. Así, pues, a fin de fomentar la rapidez en la carga y descarga de las aeronaves, y de ese modo poner la plataforma terminal a disposición de un mayor número de aeronaves, los derechos de estacionamiento en la plataforma, una vez terminado el período de estacionamiento gratuito, no solo son superiores a los derechos de estacionamiento fuera de la plataforma sino que pueden ir aumentando a mayor velocidad.

DERECHOS DE PASARELA TELESCÓPICA

4.155 No se imponen derechos de pasarela telescópica en numerosos aeropuertos, incluyéndose más bien los costos de dichas instalaciones y servicios en la base de costos de los derechos por servicios a los pasajeros. El número de pasajeros que utilizan las pasarelas telescópicas es un buen indicador del desgaste que sufren, por lo que los derechos por ese concepto pueden fijarse dividiendo la base de costos estimada de los derechos de pasarela telescópica para el año siguiente por el número total estimado de pasajeros que saldrán o llegarán durante ese año. Si se desea fomentar la rapidez en la carga y descarga de las aeronaves, los derechos pueden modificarse de manera que se basen no solo en el número de pasajeros sino también en el lapso durante el cual se utilice la pasarela, midiéndose por ejemplo en períodos de una, dos, tres o más horas.

DERECHOS DE HANGAR

4.156 Los derechos de hangar se calculan de la misma manera que los de estacionamiento, es decir, dividiendo la base de costos estimada de los derechos de hangar por el total estimado de horas-tonelada de aeronave de uso de los hangares.

DERECHOS POR SERVICIOS A LOS PASAJEROS

4.157 Generalmente, los derechos por servicios a los pasajeros solo se imponen, directa o indirectamente, a los pasajeros que salen, aunque a veces se imponen también a los que llegan. Se cobran por lo general dos categorías de derechos, una en relación con los pasajeros internacionales y otra en relación con los interiores. Los derechos por servicios a los pasajeros internacionales se calculan dividiendo la base de costos estimada de los derechos por servicios a los pasajeros internacionales durante el siguiente año por el número total estimado de pasajeros internacionales que saldrán y, si corresponde, también los pasajeros que llegarán, durante dicho año. Los derechos por servicios a los pasajeros interiores se calculan aplicando idéntico procedimiento a la base de costos estimada para los derechos por servicios a los pasajeros interiores y el número estimado de pasajeros interiores. En ambos casos, en las estimaciones del tráfico de pasajeros deberán excluirse los pasajeros exentos de los derechos por servicios a los pasajeros, incluidos, en su caso, los pasajeros en tránsito directo.

DERECHOS DE CARGA

4.158 En numerosos aeropuertos no se imponen derechos de carga, pero su cálculo se efectúa de la misma manera que los derechos por servicios a los pasajeros, es decir, dividiendo la base de costos estimada de los derechos de carga por el total estimado de toneladas de carga y descarga en el aeropuerto. Si los distintos volúmenes entre las cargas internacionales y las interiores generan diferencias de costos que lo justifican, se podrían imponer por separado derechos de carga interior e internacional, siempre que se elaboren bases de costos separadas para cada una de dichas cargas.

DERECHOS EN CONCEPTO DE MEDIDAS DE SEGURIDAD

4.159 El establecimiento de derechos en concepto de medidas de seguridad exige una atención especial. En este contexto, se hace referencia al Doc 9082, Sección II, párrafo 7, y en particular al principio enunciado en el párrafo 7 iii), a saber, que los derechos en concepto de medidas de seguridad servirán para recuperar tan solo los costos en los que se haya incurrido. Estos costos pueden incluir los activos afectados directamente a la prestación de los servicios de seguridad de la aviación correspondientes. Cuando no se ha tomado deuda para financiar su adquisición, estos activos pueden generar un rendimiento, siempre y cuando refleje el menor riesgo de recuperación de los costos por haber sido estos incurridos en cumplimiento de una exigencia de la reglamentación. Tal rendimiento podrá ser inferior, pero no debe ser superior, al valor al que tácitamente se alude en las políticas de la OACI sobre derechos, Sección II, párrafo 2 viii) del Doc 9082.

4.160 Respecto al método de imposición, se recomienda que los derechos que se vinculen con el tránsito aéreo se basen en el número de pasajeros o en el peso de la aeronave, o en una combinación de ambos factores, y que se recauden como recargo a derechos ya existentes o por separado [véase el Doc 9082, Sección II, párrafos 7 vi) y 7 vii)]. La mayoría de los aeropuertos que recuperan los costos en concepto de medidas de seguridad prefieren hacerlo mediante la imposición de derechos específicos en tal concepto. Normalmente, la imposición de derechos basados tanto en el número de pasajeros como en el peso de las aeronaves exige bases de costos de seguridad distintas, a fin de identificar los elementos de costos imputables a los pasajeros (por ejemplo, a las terminales de pasajeros) y a las aeronaves (por ejemplo, a las áreas de movimiento del tránsito aéreo).

4.161 Los derechos o recargos en concepto de medidas de seguridad basados en el número de pasajeros pueden calcularse dividiendo la base de costos estimada para el año siguiente por el total estimado de tráfico de pasajeros que saldrán durante dicho año. Si bien el Anexo 17 — *Seguridad* establece que todos los Estados contratantes deben disponer que se apliquen a las operaciones de tráfico interiores los mismos principios, en la medida de lo posible, que rigen para las medidas de protección contra actos de interferencia ilícita con la aviación civil internacional, las exigencias de seguridad del tráfico internacional pueden diferir de aquellas del tráfico interior. En consecuencia, suponiendo que pueda dividirse la base de costos, podrán establecerse derechos por separado para los pasajeros internacionales e interiores. Si se basan en el peso de las aeronaves se aplicará un procedimiento paralelo, dividiéndose la base de costos estimada de los derechos de seguridad de la aviación para el año siguiente por el peso máximo admisible de despegue acumulado de las aeronaves que se prevé despegarán del aeropuerto durante dicho año, también en este caso haciéndose una distinción, en su caso, entre tráfico internacional e interior.

DERECHOS RELACIONADOS CON EL RUIDO

4.162 Hasta la fecha muchos aeropuertos no imponen derechos relacionados con el ruido. En cuanto a las circunstancias en las que podrían aplicarse, se recomienda en el Doc 9082, Sección II, párrafo 8 i) “que los derechos relacionados con el ruido solo se cobren en los aeropuertos en que haya problemas de ruido y que se destinen a recuperar únicamente los gastos en que se haya incurrido para mitigarlos o evitarlos”. Así, como se señalaba respecto de los derechos en concepto de medidas de seguridad, los derechos relacionados con el ruido no deberán producir beneficios para el aeropuerto.

4.163 En el Doc 9082, Sección II, párrafo 8 ii), se recomienda como sistema de imposición que los derechos relacionados con el ruido se relacionen con los derechos de aterrizaje, por ejemplo como recargos o rebajas, teniéndose en cuenta las disposiciones sobre homologación en cuanto al ruido del Anexo 16 — *Protección del medio ambiente* por lo que se refiere a los niveles de ruido de las aeronaves. Si bien no se recomienda método alguno en particular para imponer derechos u ofrecer rebajas en relación con el ruido, puede utilizarse el nivel efectivo de ruido percibido (EPNL) de la aeronave como parámetro para los recargos o rebajas. Puede crearse una escala más o menos compleja de acuerdo con las circunstancias y las necesidades locales, que podría ser lineal o dividirse en niveles. Puede facilitarse su aplicación si se le agrega una lista de los derechos o rebajas relacionados con el ruido aplicables a los diversos tipos de aeronaves que utilizan el aeropuerto.

DERECHOS RELACIONADOS CON LAS EMISIONES DE LAS AERONAVES PARA FINANCIAR PROBLEMAS DE LA CALIDAD DEL AIRE LOCAL EN LOS AEROPUERTOS O SUS CERCANÍAS

4.164 Hasta la fecha, los derechos relacionados con las emisiones de las aeronaves para financiar problemas de la calidad del aire local (LAQ) en los aeropuertos o sus cercanías se imponen en muy pocos aeropuertos. En cuanto a las circunstancias en que se aplicarían, el Doc 9082 recomienda en la Sección II, párrafo 9 i) “que los derechos por emisiones que afectan a la LAQ se impongan únicamente en los aeropuertos en que se haya determinado que existen o se prevén problemas en la LAQ y se destinen a recuperar únicamente los costos inherentes a las medidas aplicadas para mitigar o prevenir el daño causado por las aeronaves”. Por tanto, como se señaló en relación con los derechos en concepto de medidas de seguridad y relacionados con el ruido, no deberán producir beneficios para el aeropuerto.

4.165 El Doc 9082 enumera cierto número de condiciones para la fijación e imputación de este tipo de derechos. Pueden consultarse más detalles al respecto en el documento *Orientación sobre derechos por emisiones de las aeronaves relacionados con la calidad del aire local* (Doc 9884).

OTROS DERECHOS

4.166 Los demás tipos de derechos impuestos al tránsito aéreo se calcularán normalmente dividiendo la base de costos estimada de la instalación o el servicio en cuestión por el parámetro que mejor refleje el uso de dicha instalación o servicio.

DERECHOS POR PREFINANCIACIÓN

4.167 La aplicación de derechos específicamente destinados a la prefinanciación de proyectos se examina en los párrafos 12 a 14 del Apéndice 4.

I — RECAUDACIÓN DE LOS DERECHOS

DERECHOS IMPUESTOS A LOS EXPLOTADORES DE AERONAVES

4.168 Una vez calculados los diversos derechos específicos de tránsito aéreo, deben confeccionarse y enviarse las correspondientes facturas conforme a las condiciones de utilización del aeropuerto y recaudarse los pagos de los explotadores en cuestión. Normalmente, las facturas se presentarán para su pago más adelante, pero en algunos casos el aeropuerto puede optar por recaudar los derechos inmediatamente después del aterrizaje o antes del despegue. El Estado puede utilizar ambos métodos, según los tipos de explotadores de que se trate. Cuando se trata de explotadores regulares que efectúan numerosos vuelos, es más práctico y económico facturar periódicamente en lugar de emitir una factura por cada vuelo. La mayoría de los aeropuertos remite facturas a los explotadores como mínimo una vez por mes. Cuando se presentan las facturas después del aterrizaje o antes del despegue, la ventaja principal reside en que el cobro se realiza prontamente, lo cual puede ser especialmente beneficioso en el caso de usuarios ocasionales o esporádicos de quienes de otro modo puede ser difícil cobrar. Sin embargo, con excepción de ese tipo de usuarios, generalmente no se utiliza o recomienda este método, ya que supone procedimientos administrativos más complejos para garantizar la recepción y registro de los pagos.

4.169 Independientemente del método, la facturación debería efectuarse tan pronto como sea posible después de realizado el vuelo, no solo para acelerar el ingreso de fondos al aeropuerto sino también para facilitar al explotador de aeronaves la verificación del vuelo y de las instalaciones o servicios utilizados y facturados. Si el aeropuerto demora la facturación (por ejemplo, muchos meses después de realizado el vuelo), el pago podría demorarse por las dificultades que pueda tener el explotador para llevar a cabo la verificación después de transcurrido tanto tiempo.

4.170 En la factura deberá proporcionarse al explotador la información requerida para verificar los datos y pagar: tipo de derecho y monto correspondiente, vuelo y fecha en que debe efectuarse el pago (que debería ser razonablemente próxima a la de facturación para evitar retrasos excesivos en la percepción de ingresos). También deberán indicarse las condiciones de pago y el lugar donde debe efectuarse (por ejemplo, en el propio aeropuerto o en una o varias entidades bancarias cuya dirección y número de cuenta deben también indicarse). En caso necesario, cabe anotar en la factura que, de no efectuarse el pago en la fecha indicada, podrán cobrarse intereses punitivos, a criterio de la autoridad recaudadora.

RECAUDACIÓN DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS A LOS PASAJEROS

4.171 La recaudación de los derechos por servicios a los pasajeros puede exigir consideraciones especiales. En el Doc 9082 se reconoce que los ingresos producidos por estos derechos son esenciales para la economía de gran número de aeropuertos. Como se indica en el Doc 9082, Sección II, párrafo 6, “debería considerarse la eficiencia de la recaudación de derechos impuestos a los pasajeros para evitar colas y demoras en los aeropuertos. Si la recaudación de una tasa de servicio directamente de los pasajeros en un aeropuerto causa este tipo de problemas de facilitación, se recomienda que, cuando sea factible, esos derechos se cobren por intermedio de los explotadores de aeronaves”.

4.172 Habiendo experimentado tales dificultades o tratando de evitarlas, un número creciente de aeropuertos ha optado por imponer los derechos por servicios a los pasajeros como un elemento distinto (identificado como tal), que se agrega a los derechos de aterrizaje que abona el explotador de la aeronave. Este método ha eliminado los problemas de facilitación que habían surgido del cobro directo a los pasajeros de estos derechos. También ha reducido los costos

que su recaudación causaba a los aeropuertos y ha permitido un control y verificación de los ingresos correspondientes. Por otra parte, cuando los derechos se cobran directamente a los pasajeros, el aeropuerto percibe inmediatamente las sumas correspondientes. Los derechos podrían ser recaudados por las líneas aéreas en nombre del aeropuerto (es decir, durante la presentación de pasajeros) o por el propio aeropuerto. Considerando la diversidad de situaciones, el método para recaudar los derechos en concepto de servicios a los pasajeros dependerá de las circunstancias que intervengan en cada caso.

RECAUDACIÓN DE DERECHOS POR PREFINANCIACIÓN

4.173 Las consideraciones particulares que se aplican al cobro de derechos por prefinanciación se examinan en el Apéndice 4, párrafo 17.

RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS POR EL AEROPUERTO EN CALIDAD DE AGENTE DEL GOBIERNO

4.174 En algunos casos puede incumbir a los aeropuertos la recaudación de impuestos tales como, por ejemplo, el impuesto al valor agregado sobre los derechos aeroportuarios o un impuesto de salida gravado por el gobierno con carácter general o específico, o con otros fines de recaudación ajenos a las operaciones aeroportuarias. En tales casos, el aeropuerto actúa solamente como agente del gobierno. Los impuestos recaudados deberán anotarse en un registro aparte y depositarse en lugar distinto de los ingresos aeroportuarios, aun cuando se recauden al mismo tiempo que los derechos aeroportuarios (por ejemplo, al cobrarse un impuesto de salida al mismo tiempo que un derecho aeroportuario en concepto de servicios a los pasajeros). A medida que se recaudan, deberán transferirse dichos impuestos directamente a una caja o cuenta pública determinada. No obstante, si el aeropuerto está obligado a transferir los impuestos recaudados solo en forma periódica, por ejemplo, una vez al mes, podrá depositar los impuestos recaudados en una cuenta a su propio nombre, lo que le permitirá devengar intereses antes de que venza el plazo de transferencia.

DIFICULTADES DE RECAUDACIÓN

4.175 Quizás se tropiece con dificultades en la recaudación de los derechos de tráfico aéreo. En tales casos, la solución que se adopte para resolverlos deberá equilibrar la magnitud y el costo de las actividades de recaudación con la cantidad de que se trate. El grado de dificultad para el cobro de créditos pendientes variará según que los deudores estén o no radicados en el mismo Estado donde está ubicado el aeropuerto; si lo están, las dificultades serán menores por la mayor facilidad de acceso. En los casos extremos, quizás sea necesario impedir el despegue de la aeronave o incautarse de la aeronave o de otros bienes del deudor. Si los incumplimientos en el pago se vuelven frecuentes, el aeropuerto puede optar por contratar los servicios de un agente de cobranzas. Cuando el explotador de aeronaves no esté radicado en el Estado del aeropuerto, puede resultar conveniente exigirle que abone los derechos antes del despegue de la aeronave, como se indica en el párrafo 4.168. Otra posibilidad es que el explotador de aeronaves que utiliza frecuentemente un aeropuerto, pero no está radicado en el Estado, designe a un agente en dicho Estado para que se encargue de abonar los derechos adeudados. La aceptación de tal arreglo por parte del aeropuerto deberá supeditarse a que el agente designado cuente con la debida autorización del explotador y con los medios para efectuar los pagos en cuestión. De manera más general, y cuando las circunstancias lo justifiquen, cabrá considerar la posibilidad de que se solicite de todos los explotadores de aeronaves el depósito de los fondos por adelantado o el aporte de otras garantías o depósitos apropiados para tener la seguridad de que se abonarán los derechos adeudados. El hecho de que un usuario incumpla el pago de los derechos aeroportuarios no debe ocasionar el aumento de los derechos impuestos a otros usuarios.

Capítulo 5

DESARROLLO Y GESTIÓN DE LAS ACTIVIDADES NO AERONÁUTICAS

Este capítulo trata del desarrollo y la gestión de las actividades no aeronáuticas.

La Parte A examina los criterios de la OACI respecto al desarrollo de las actividades no aeronáuticas en los aeropuertos, así como la importancia de la estructura orgánica que sirve de marco a las operaciones del aeropuerto y del volumen de tráfico para el desarrollo de dichas actividades.

La Parte B se refiere a los diversos tipos de concesiones y arrendamientos, las actividades no aeronáuticas explotadas por los aeropuertos y las zonas francas.

La Parte C trata aspectos de gestión, como la planificación y selección de actividades no aeronáuticas, la organización administrativa interna y los aspectos relativos a la promoción.

La Parte D se ocupa de los métodos para determinar el valor de mercado de las actividades no aeronáuticas, la fijación de cánones de concesión, refiriéndose en forma separada a las concesiones directamente relacionadas con la explotación de servicios de transporte aéreo, la fijación de los alquileres, así como la utilización y el contenido de las licitaciones.

La Parte E examina las estipulaciones y disposiciones para los contratos de concesión y arrendamiento de locales, terrenos y solares para edificar, duración de los contratos, contratos de gestión y contratos de las empresas radicadas en las zonas francas.

A — FACTORES BÁSICOS

POLÍTICAS DE LA OACI SOBRE DERECHOS

5.1 Las políticas de la OACI sobre derechos reconocen la importancia permanente de los ingresos provenientes de actividades no aeronáuticas y recomiendan que, a excepción de las concesiones directamente relacionadas con la explotación de los servicios de transporte aéreo, como el suministro de combustible y de alimentos a bordo y los servicios de escala, los ingresos no aeronáuticos se desarrollen plenamente (véase el Doc 9082, Sección II, párrafo 10). Debe hacerse notar que los ingresos provenientes de actividades no aeronáuticas son, de hecho, el medio principal por el cual los aeropuertos que aplican el criterio de caja única o de caja híbrida recuperan sus costos totales, ya que los beneficios generados por dichas actividades cubren ampliamente las pérdidas en que la mayor parte incurre en sus operaciones de la parte aeronáutica. Es preciso alcanzar un fino equilibrio donde, entre otras consideraciones, el desarrollo de los ingresos no aeronáuticos en modo alguno comprometa la seguridad operacional o la protección del predio aeroportuario, y no se pierda de vista que el papel primordial del aeropuerto es facilitar el tránsito aéreo.

La importancia del volumen de tráfico

5.2 Si bien numerosos aeropuertos de varias regiones del mundo han fomentado activamente la generación de ingresos provenientes de actividades no aeronáuticas, en otras regiones su desarrollo parece encontrarse por debajo de su potencial, habida cuenta de factores tales como el volumen global de tráfico y la elevada proporción de tráfico internacional. En este sentido, se ha observado que, en la medida en que aumenta el tránsito aeroportuario, no solamente tienden a aumentar en términos absolutos los ingresos provenientes de actividades no aeronáuticas, sino que además su proporción en los ingresos aeroportuarios totales, comparados con los ingresos provenientes de derechos de tránsito aéreo, también tiende a crecer. En algunos aeropuertos, sin embargo, la falta de espacio en las terminales y su mala gestión, así como la carencia de recursos financieros pueden contribuir a la escasa importancia de las actividades no aeronáuticas.

Aspectos estructurales

5.3 Ciertos aspectos de la estructura de gestión pueden también entorpecer el desarrollo de las actividades no aeronáuticas. Por ejemplo, quizás la administración aeroportuaria no tenga control alguno sobre el otorgamiento de concesiones o arrendamientos, si dicho control se ha otorgado a otra entidad que percibe los ingresos o los deriva al fisco. En dichas circunstancias, la administración aeroportuaria no tendrá el mismo incentivo para impulsar las actividades no aeronáuticas que tendría si fuera directamente responsable de la gestión de dichas actividades y de los ingresos correspondientes. Es importante que el explotador aeroportuario tenga la posibilidad de administrar las actividades no aeronáuticas para sacar el máximo provecho de la oportunidad comercial que ofrece la ubicación en el aeropuerto. La experiencia ha demostrado que la combinación de rubros comerciales debe vigilarse constantemente, para que el aeropuerto pueda ir adaptando su oferta de productos y servicios a las expectativas cambiantes de los clientes en una situación dinámica de mercado.

B — ACTIVIDADES NO AERONÁUTICAS — TIPOS Y RESPONSABILIDAD POR SU EXPLOTACIÓN

TIPOS DE CONCESIONES Y ARRENDAMIENTOS

5.4 Las actividades no aeronáuticas que se llevan a cabo en locales o terrenos del aeropuerto son múltiples y diversas. Comprenden una vasta gama de tiendas, servicios, oficinas y demás locales ocupados por líneas aéreas y organismos oficiales, así como zonas francas. Los ingresos aeroportuarios provenientes de las actividades no aeronáuticas consisten en su mayor parte en los cánones aplicados por el derecho a explotar actividades comerciales en el aeropuerto, arrendamientos o alquileres de terrenos y locales y, en mucho menor grado, actividades comerciales explotadas por el propio aeropuerto. Asimismo, los aeropuertos pueden percibir ingresos por actividades comerciales realizadas fuera del aeropuerto, pero cuya clientela depende del tráfico aeroportuario.

5.5 Existe un amplio abanico de actividades no aeronáuticas de carácter comercial. Las actividades más comunes, clasificadas por orden de importancia, se presentan en la Tabla 5.1. Las actividades más usuales son el suministro de combustible para aeronaves y las concesiones de comidas y bebidas (restaurantes, bares, cafeterías, etc.). También se cuentan las tiendas libres de impuestos, los bancos y casas de cambio de divisas, los servicios de aprovisionamiento a las líneas aéreas, los servicios de taxi y automóviles de alquiler y el estacionamiento de vehículos. Aun los edificios terminales de los aeropuertos más pequeños albergan generalmente tiendas y puestos que ofrecen artículos tales como golosinas, publicaciones y recuerdos. A medida que los aeropuertos aumentan su tamaño, se registra una tendencia hacia una mayor diversificación y especialización, así como un aumento en las dimensiones de los comercios. Los productos de mayor oferta al detalle son los artículos ligeros y pequeños, que pueden transportarse como equipaje de mano y cuyo valor por unidad de peso y volumen es relativamente elevado.

Tabla 5-1. Concesiones más usuales en los aeropuertos internacionales

—	Suministro de combustible de aviación
—	Concesiones de comidas y bebidas (restaurantes, bares, cafeterías, máquinas expendedoras, etc.)
—	Distintas tiendas (fuera de las tiendas libres de impuestos)
—	Bancos y casas de cambio de divisas
—	Aprovisionamiento de alimentos a bordo
—	Servicio de taxi
—	Alquiler de automóviles
—	Estacionamiento de vehículos
—	Publicidad en el aeropuerto
—	Servicios de transporte entre el aeropuerto y la ciudad (autobuses, limusinas, etc.)
—	Tiendas libres de impuestos:
	• Bebidas alcohólicas y tabacos
	• Perfumes y cosméticos
	• Relojes
	• Instrumentos de óptica y artefactos electrónicos
—	Gasolina/estaciones de servicio para automóviles
—	Peluquería/barbería
—	Máquinas expendedoras de artículos no comestibles
—	Hoteles/moteles
—	Consolidación de cargas/agentes de despacho y expedición
—	Tiendas de recuerdos

5.6 Las tiendas libres de impuestos existen en la mayor parte de los aeropuertos internacionales, aunque las ventas en los aeropuertos más pequeños pueden limitarse a bebidas alcohólicas, tabacos y perfumes. Conforme aumenta el tráfico, la oferta tiende a diversificarse, a menudo con rapidez, para incluir relojes, cámaras fotográficas e instrumentos de óptica, radios y otros equipos de sonido, diversos artefactos electrónicos (computadoras, calculadoras, juegos, etc.), y pequeños accesorios de vestir de marcas exclusivas y alto precio. Aunque se pone énfasis en los artículos portátiles de alto valor, la oferta en las tiendas libres de impuestos en numerosos aeropuertos se ha ampliado recientemente para incluir mercancías de gran tamaño, como automóviles y grandes receptores de televisión y de audio. Sigue siendo necesario ofrecer productos y servicios de calidad a precios competitivos, pero tal oferta ya no basta para asegurar el éxito comercial. La atención se está concentrando cada vez más en los ingresos por publicidad en los aeropuertos, un rubro que ha pasado a ser uno de los principales generadores de renta en muchos aeropuertos. La creciente presencia de publicidad en algunos aeropuertos se debe a la mayor eficiencia alcanzada en los medios para el desplazamiento de personas de un punto al otro del aeropuerto, lo que deja tiempo al pasajero para leer lo que está a su alrededor. Se ha experimentado con éxito la publicidad en las pasarelas telescópicas y en otros espacios de las instalaciones aeroportuarias, como en el piso, en particular cerca de puertas giratorias u otros lugares propicios para captar la atención del pasajero. Otro lugar lógico para colocar publicidad es el área de entrega de equipaje, donde muchos pasajeros deben esperar cierto tiempo. Está claro que debe ponerse un límite a la cantidad de publicidad que acepta el aeropuerto, ya que no debe de modo alguno interferir con una adecuada señalización.

5.7 Aunque el acceso a las tiendas libres de impuestos se limitaba tradicionalmente al tráfico de salida, en los últimos años un número reducido pero creciente de aeropuertos ha explotado, con resultados satisfactorios, tiendas libres de impuestos a la llegada. Se reconoce que la instalación de tiendas libres de impuestos a la llegada puede exigir, en la mayor parte de los Estados, que se introduzcan enmiendas a la legislación aduanera y los reglamentos correspondientes. Otra novedad reciente es la instalación de tiendas libres de impuestos fuera del aeropuerto, donde los pasajeros colocan su pedido que luego retiran en la parte aeronáutica del aeropuerto. Los sitios web de los aeropuertos facilitan esta modalidad comercial. Muchos se han dotado de sitios web de gran sofisticación donde

brindan información útil a los pasajeros y al público. Es frecuente que dichos sitios proporcionen información en tiempo real sobre vuelos, los horarios de las líneas aéreas, mapas del aeropuerto, e información sobre transporte por tierra. Además, muchos explotadores aeroportuarios utilizan los sitios web para informar a los pasajeros sobre los comercios de detalle y tiendas libres de impuestos que funcionan en el aeropuerto. Algunos aeropuertos han colocado enlaces que le permiten al pasajero colocar un pedido en los comercios o tiendas libres de impuestos para retirarlos luego al momento de la partida. Los sitios web de los aeropuertos pueden ser de utilidad tanto para reforzar los servicios de atención al cliente como para impulsar los ingresos no aeronáuticos.

5.8 La concentración en los alrededores de los aeropuertos de plantas de tratamiento de mercancías para las que el tiempo es un factor vital está estimulando la multiplicación de empresas de transporte aéreo de carga, servicios aéreos de mensajería, fletes en contenedor incompleto, expedición y logística a lo largo de las arterias que llevan a los aeropuertos principales. Se dispone de pronósticos confiables que anticipan que los volúmenes de carga crecerán con mayor rapidez que el tráfico de pasajeros en los próximos veinte años. Se espera también que los servicios de encomiendas por vía expresa y otras actividades donde la velocidad de entrega es esencial exhiban el crecimiento más vertiginoso en dicho período. Los explotadores de aeropuertos consideran cada vez más seriamente las operaciones de carga como una excelente opción para sacar provecho de la escasa capacidad aeroportuaria, puesto que la carga puede transportarse de noche o fuera de las horas punta. Los aeropuertos que disponen de amplias instalaciones en ocasiones transforman sus predios en centros de carga de camiones o contenedores, de almacenaje y otras actividades afines, lo que representa una fuente apreciable de ingresos por arrendamiento para el aeropuerto y una fuente de empleo.

5.9 Los principales clientes de la mayoría de las concesiones comerciales solían ser los viajeros, así como las amistades y los parientes que los acompañaban. No obstante, un número creciente de aeropuertos viene prestando cada vez más atención al mercado que representan quienes trabajan en el aeropuerto y quienes viven en las comunidades circundantes, diseñando para dicho mercado concesiones tales como supermercados, cines y restaurantes. Los establecimientos de esta clase no precisan instalarse en el valioso y limitado espacio de las principales zonas de circulación de pasajeros o en las inmediaciones de las terminales de pasajeros, lográndose así una utilización mucho más rentable de los edificios y del terreno.

5.10 Ciertas actividades de tipo concesión se establecen frecuentemente en un aeropuerto, no debido a su potencial para generar ingresos para este, sino porque suministran un servicio que se considera esencial o altamente deseable para los pasajeros o las personas que trabajan en el aeropuerto. Dichas actividades pueden incluir cafeterías para empleados, oficinas de correo, puestos públicos de información turística, etc.

5.11 Con respecto a los alquileres, además de los locales para fines comerciales se pueden alquilar locales de oficinas en los edificios terminales, según su disponibilidad. Normalmente, los principales arrendatarios serán las líneas aéreas y organismos oficiales. El alquiler de hangares, talleres y depósitos (excepto los depósitos aduaneros) es menos usual, puesto que a menudo son de propiedad de otras entidades aunque por lo general estén construidos en terrenos arrendados del aeropuerto.

Actividades no aeronáuticas explotadas por los aeropuertos

5.12 Puesto que a veces no poseen las diversas aptitudes y conocimientos comerciales necesarios, y a fin de limitar sus compromisos financieros, algunos aeropuertos prefieren disponer que ciertas actividades comerciales sean administradas por terceros con la especialización pertinente, reteniendo al mismo tiempo un control global por medio de acuerdos contractuales. En ocasiones, el aeropuerto podrá optar por poner en manos de los concesionarios o arrendatarios la responsabilidad de acondicionar y amueblar los locales que ocupan. Sin embargo, esto debería hacerse bajo el control del aeropuerto y sujeto a su aprobación, de conformidad con los planes del aeropuerto, para promover la armonía y el equilibrio visual general del diseño y la apariencia interior y exterior.

5.13 No obstante, en algunos casos resultará más ventajoso que el aeropuerto mismo explote ciertas actividades, especialmente las que no requieran conocimientos especializados, inversiones de capital o existencias

considerables (como el estacionamiento de automóviles), aunque se han incorporado también actividades que requieren mayores recursos, como el suministro de instalaciones y servicios para conferencias. Aun sin contar con experiencia previa directa en el comercio de detalle, los aeropuertos van adquiriendo un conocimiento más acabado de las características de sus pasajeros a través de sofisticadas encuestas que les proporcionan datos e indicaciones útiles para orientar el desarrollo comercial. Los resultados de estas encuestas permiten diseñar estrategias de ventas a la medida de las necesidades y del nivel de ingresos de los pasajeros mediante una segmentación precisa del mercado.

5.14 Una situación similar, que se examina en la Parte E, se presenta cuando el aeropuerto mismo es propietario de una actividad no aeronáutica, como un hotel, pero contrata externamente a una firma especializada para su administración, manteniendo el aeropuerto la propiedad y percibiendo los ingresos que se generan.

El concepto de la “ciudad aeropuerto”

5.15 El concepto de la “ciudad aeropuerto” (o “aerotrópolis”) reconoce el hecho de que los grandes aeropuertos exhiben las características de una verdadera ciudad. En ellos se prestan servicios no aeronáuticos que van mucho más allá de la vocación primordial de ofrecer instalaciones para los pasajeros. Los aeropuertos son ya no solo un catalizador del empleo y el crecimiento económico, sino también imanes que han atraído una gama completa de empresas a sus inmediaciones, y esto recuerda el papel de los puertos marítimos y los deltas fluviales en siglos pasados, cuando actuaban como centros de la actividad económica. Los aeropuertos modernos están convirtiéndose en lugares de encuentro y un destino por derecho propio, como prueba el hecho de que las empresas organicen sus reuniones de negocios en los aeropuertos o cerca de ellos para rentabilizar al máximo el valioso tiempo de sus ejecutivos. Numerosas cadenas hoteleras señalan que los hoteles ubicados en los aeropuertos se cuentan entre los más rentables de su explotación, no solo a cuenta de la gran demanda de habitaciones sino por los ingresos que generan los servicios para conferencias y de comidas. Por lo común, los terrenos sobre los que se asientan pertenecen solo en parte al aeropuerto; otra parte se erige en su exterior, presentando una situación que puede exigir un tratamiento especial en lo que atañe a los ingresos del explotador aeroportuario.

Zonas francas

5.16 Se ha establecido un reducido número de zonas francas explotadas por los propios aeropuertos (sobre todo para albergar depósitos aduaneros y almacenes), a menudo con el objetivo principal de prestar servicio a las tiendas libres de impuestos situadas en el aeropuerto.

5.17 El establecimiento de una zona franca en un aeropuerto puede imponer ingentes compromisos financieros al aeropuerto y al Estado, según la magnitud de los incentivos que se ofrezcan para atraer a las empresas. Los incentivos incluyen normalmente los siguientes:

- a) la exención a los artículos importados, exportados, almacenados o elaborados, de todo impuesto o derecho a la importación, exportación, tránsito o elaboración;
- b) el beneficio de los acuerdos comerciales celebrados por el Estado para los bienes allí producidos;
- c) la posibilidad de ingresar en un nuevo mercado o de mejorar la posición actual;
- d) exenciones o reducciones tributarias para las utilidades de la actividad exportadora;
- e) libertad para repatriar capitales y remitir utilidades al exterior;
- f) zona bien planificada y segura, con edificios recién construidos o terrenos urbanizados, dotados de todos los servicios públicos necesarios;

- g) disponibilidad de materiales, servicios y mano de obra calificada y no calificada a bajo costo; y
- h) servicios adecuados de transporte aéreo y de superficie.

Huelga decir que la selección de los incentivos que se ofrezcan para aumentar las posibilidades de explotar una zona franca próspera dependerá de las circunstancias locales y la normativa nacional.

5.18 La experiencia, aunque limitada, indica que las industrias que más se interesan por las zonas francas son las que fabrican productos de valor elevado por unidad de peso y volumen, o que requieren una aportación apreciable de mano de obra de bajo costo, o ambas cosas. En vista de los requisitos que deberán cumplirse, acaso las zonas francas no constituyan una fórmula económicamente ventajosa para un gran número de aeropuertos (o Estados). Con todo, el establecimiento o ampliación de depósitos aduaneros o almacenes donde puedan desarrollarse actividades limitadas de montaje y consolidación puede resultar una opción viable y atractiva para los aeropuertos, ya que habitualmente ello no supone grandes erogaciones para el aeropuerto o el Estado.

Actividades fuera del predio aeroportuario

5.19 En los alrededores de los aeropuertos se desarrollan actualmente gran cantidad de actividades industriales y comerciales. Estos emprendimientos aprovechan la cercanía del aeropuerto pero no requieren necesariamente estar ubicados dentro de su predio, o bien simplemente no pueden radicarse allí debido a la escasez de tierras en los aeropuertos. Pueden citarse como ejemplos de estas actividades hoteles, restaurantes, centros para convenciones, centros de compras, agentes de expedición de cargas, almacenes, centros de distribución para el comercio electrónico, centros de distribución de periódicos, industrias ligeras, y empresas de transporte por tierra. Como resultará evidente, la situación respecto a los ingresos que estas actividades pueden reportar al aeropuerto no es tan nítida como en el caso de las actividades que se desarrollan dentro de su predio, y depende de las circunstancias y la reglamentación del lugar.

C — ASPECTOS RELATIVOS A LA GESTIÓN

PLANIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE ACTIVIDADES NO AERONÁUTICAS

5.20 Por múltiples razones convendrá establecer un orden de prelación para seleccionar las concesiones capaces de rendir los ingresos netos más elevados, sin descuidar la atención de las necesidades del público. Del mismo modo, es necesaria la coordinación en el desarrollo de las actividades comerciales, así como un plan arquitectónico armonioso. Todos estos factores revisten particular importancia al iniciarse el proceso de planificación conceptual y en la etapa posterior de diseño de un nuevo aeropuerto o terminal, cuando acaso sea preciso hacer ciertas concesiones al escoger entre las características requeridas para las funciones operacionales básicas del aeropuerto y las que mejor propician la rentabilidad de las actividades no aeronáuticas. En igual sentido, las diversas actividades que ocupan espacio en el aeropuerto deben ser objeto de revisión periódica, a fin de determinar si producen un rendimiento satisfactorio o si podrían remplazarse por otras más lucrativas y asegurar así un aprovechamiento óptimo del espacio disponible.

5.21 Puesto que el mercado que atienden los comercios y servicios aeroportuarios está compuesto de pasajeros, visitantes y empleados del aeropuerto, resultará útil contar con información sobre su nivel de ingresos, sus exigencias y sobre los factores que influyen en sus compras. Por medio de encuestas periódicas podrá obtenerse información sobre sus preferencias en cuanto a tipos de instalaciones y servicios, y sus opiniones sobre los precios aplicados y la calidad de los artículos y servicios ofrecidos. Otra información que la dirección del aeropuerto encontrará útil es el volumen de tránsito aéreo histórico, actual y pronosticado, con un desglose del número de pasajeros internacionales e interiores en pasajeros entrantes, salientes y en tránsito/transbordo, el número de visitantes y personal aeroportuario actual y pronosticado, el promedio de tiempo que las diversas categorías de pasajeros pasan en el aeropuerto y la distribución del tránsito según la hora del día, los días de la semana y los meses del año.

Organización administrativa interna

5.22 A medida que aumenta la magnitud de las actividades no aeronáuticas, la administración del aeropuerto puede estimar necesario o conveniente confiar su control a una unidad de gestión separada. Por lo común, las responsabilidades de dicha unidad comprenden la selección de la gama de servicios que habrá de ofrecerse al público, la selección de concesionarios y arrendatarios, la negociación de los contratos de concesión y arrendamiento, incluida la selección del cuadro tarifario más adecuado para las concesiones, junto con la vigilancia posterior de los precios, la calidad de los servicios y todas las demás condiciones que estipulen los contratos.

Aspectos promocionales

5.23 Especialmente en las etapas iniciales del desarrollo de sus actividades no aeronáuticas, el aeropuerto debe desplegar una intensa actividad promocional que abarque, por ejemplo, la elaboración y distribución de material publicitario donde se señale el potencial de mercado que ofrece el aeropuerto y se destaquen las dimensiones de dicho mercado y su nivel de ingresos superior al promedio. Asimismo, deben utilizarse los medios de difusión para proyectar el aeropuerto como un centro comercial y establecerse contactos con grupos de interés, tales como las cámaras de comercio locales. Es importante elaborar un plan global de comercialización para estos aspectos del desarrollo y la promoción de las actividades no aeronáuticas.

D — FIJACIÓN DE CÁNONES Y DERECHOS PARA LAS ACTIVIDADES NO AERONÁUTICAS

MÉTODOS PARA DETERMINAR EL VALOR DE MERCADO

5.24 Con excepción de las concesiones especiales orientadas a prestar servicios que se mencionan en el párrafo 5.10, antes de establecer cánones de concesión o alquileres resulta necesario estimar los costos que supone para el aeropuerto proporcionar locales o terrenos a cada uno de los diversos concesionarios o arrendatarios, a fin de establecer un nivel mínimo para los cánones y alquileres que deben estipularse en cada caso y evitar así que el aeropuerto incurra en pérdidas con dichas actividades. Sin embargo, puesto que uno de los objetivos fundamentales del aeropuerto es obtener las mayores utilidades posibles de las actividades no aeronáuticas, resulta necesario establecer, especialmente con respecto a las actividades comerciales, el valor de mercado de los diversos locales del aeropuerto destinados a diferentes actividades no aeronáuticas. Deberá tenerse presente que lo que determina el valor para un concesionario o arrendatario eventual, y por ende el precio que el aeropuerto puede cobrar por su utilización, es la clientela potencial y el emplazamiento de los locales, no solo en el aeropuerto en general, sino más precisamente dentro de ciertos edificios (terminales u otros) o dentro de la zona del aeropuerto.

5.25 El valor de mercado puede determinarse mediante un procedimiento de licitación o puede ser calculado por el aeropuerto mismo. A menudo se utiliza una combinación de estos dos procedimientos. La mayor parte de los aeropuertos que utilizan el proceso de licitación proceden de ese modo como práctica general, utilizándolo también para la renovación de los contratos de concesiones al término de los mismos. Otros aeropuertos utilizan el sistema de licitación en forma selectiva, limitando generalmente su aplicación a las actividades potencialmente más lucrativas. Las licitaciones se examinarán con mayor detalle posteriormente en esta sección.

5.26 La determinación del valor de mercado de los locales ofrecidos supone generalmente una comparación con locales de características similares en las inmediaciones del aeropuerto o en la zona céntrica, teniendo en cuenta factores tales como el tipo de actividad comercial, las dimensiones del mercado al cual se proporciona acceso y el volumen de ventas. Debe hacerse notar que ciertas zonas o emplazamientos dentro del aeropuerto, especialmente en el edificio terminal, son mucho más atractivos comercialmente que otras por ser más visibles y de fácil acceso para los clientes eventuales. En consecuencia, el aeropuerto puede dividir los terrenos y superficies construidas en diferentes

zonas, estableciendo un rango de valores de mercado por unidad de superficie (por ejemplo, dentro de un edificio terminal) o de terreno, según el emplazamiento y el tipo de actividad que se proyecta realizar. En general, cuanto más distante sea la ubicación, tanto más bajo será su valor de mercado.

Fijación de cánones de concesión

5.27 Con algunas excepciones, como las mencionadas a continuación, los cánones de concesión pueden ser variables o fijos o una combinación de ambos tipos. Normalmente, son preferibles los derechos que combinan ambos tipos, especialmente con respecto a actividades de gran movimiento como restaurantes, bares, tiendas libres de impuestos y de regalos, así como para los servicios de alquiler y estacionamiento de automóviles, dado que ofrecen los incentivos comerciales más adecuados para los comerciantes y concesionarios, particularmente en los aeropuertos que cuentan con escaso espacio comercial. La gama de actividades a las cuales se aplica este tipo de cánones aumentará generalmente con las dimensiones del aeropuerto. En aeropuertos que experimentan un volumen de tránsito anual considerable se tenderá a aplicar esta fórmula para la mayoría de las concesiones.

5.28 Los componentes fijos y variables de los cánones de concesión deberían permitir recuperar todos los costos aeroportuarios imputables a la concesión y producir el nivel de utilidades deseado. Corresponde a cada aeropuerto decidir la proporción de los costos y utilidades, respectivamente, que serán cubiertos por el componente fijo o variable de los cánones de concesión. El componente variable se expresará normalmente como porcentaje de las ventas del comercio más que como porcentaje de las utilidades netas, puesto que este último procedimiento puede ocasionar diversos problemas de control y auditoría y, en consecuencia, es más difícil de aplicar en forma satisfactoria. Aunque es práctica común utilizar un porcentaje que se mantiene invariable para una actividad, independientemente del volumen de ventas, en algunos casos el porcentaje aplicado aumenta a medida que crecen las ventas, especialmente para las concesiones importantes.

5.29 Tal vez resulte difícil determinar el volumen de ventas de una concesión a efectos de fijar los cánones. En consecuencia, el aeropuerto deberá establecer los procedimientos contables, de auditoría y control requeridos para vigilar los volúmenes de ventas e incluir las disposiciones necesarias en los contratos de concesión [véase también el párrafo 5.44 h)].

5.30 El canon de concesión a valor fijo se aplica por lo general en forma selectiva a las actividades de especialidad, susceptibles de rendir utilidades modestas (por ejemplo, floristerías, peluquerías, puestos de libros y revistas, cabinas fotográficas automáticas, taxis y reserva de hoteles). Sin embargo, los contratos de este tipo deberán suscribirse por períodos relativamente cortos, de lo contrario deberá estipularse en los contratos la revisión periódica de los cánones correspondientes.

5.31 Ciertas fórmulas de canon de concesión son netamente diferentes de las comúnmente utilizadas. En esta categoría, las fórmulas más interesantes pueden ser aquellas consistentes en aplicar a ciertos tipos de comercios una cantidad fija por cada pasajero que llega y sale; cobrar a las agencias de alquiler de automóviles un monto fijo por cada vehículo entregado o un alquiler fijo más una suma fija por cada pasajero del aeropuerto, y en el caso de las empresas de taxi, aplicar un derecho de licencia por cada taxi autorizado a ofrecer sus servicios en el aeropuerto.

5.32 Se sugiere obrar con prudencia si se desea aumentar los ingresos aeroportuarios alzando el nivel de los cánones de concesión. Una evaluación posterior a conciencia con una buena vigilancia permitirá evitar que el concesionario aumente sus precios a consecuencia del aumento del canon, lo que puede tener efectos negativos en sus ingresos brutos (y en el mantenimiento y la apariencia de los locales que ocupa) y, a la larga, en los ingresos del aeropuerto. Por consiguiente, la dirección del aeropuerto deberá ejercer un cierto grado de control sobre los precios que se cobran en el aeropuerto para asegurarse de que sean razonables y competitivos en relación con los principales aeropuertos de destino y salida de sus rutas de tránsito o con locales de índole similar en las inmediaciones del aeropuerto o en las poblaciones cercanas.

Derechos por concesiones directamente relacionadas con la explotación de servicios de transporte aéreo

5.33 En las políticas de la OACI sobre derechos (Doc 9082, Sección II, párrafo 10) se recomienda que, a excepción de las concesiones directamente relacionadas con la explotación de los servicios de transporte aéreo, como el suministro de combustible y de alimentos a bordo y los servicios de escala, los ingresos no aeronáuticos se desarrollen plenamente. Sin embargo, estas actividades no dejan de ser concesiones y, en consecuencia, no están sujetas a las mismas limitaciones que se recomienda aplicar a los derechos impuestos al tránsito aéreo, aunque los cánones a aplicárseles deberán determinarse con mucha prudencia. Por ejemplo, en el caso de la provisión de alimentos a bordo, la aplicación práctica de este principio supondrá la fijación para esta concesión de un canon inferior al aplicado a las demás concesiones de alimentos y bebidas en el aeropuerto. En razón de sus características especiales, las concesiones correspondientes al suministro de combustible de aviación y a los servicios de escala se examinan a continuación en forma separada.

Concesiones de combustible de aviación

5.34 Los cánones aplicables a las concesiones de combustible de aviación se estipulan en la mayoría de los casos en forma de derechos por el abastecimiento de combustible. En el Doc 9082, Sección II, párrafo 11, se recomienda que, cuando se impongan derechos por el abastecimiento de combustible, las autoridades aeroportuarias deberían reconocerlos como derechos de concesión de carácter aeronáutico. Los concesionarios de combustible no deberían añadirlos automáticamente al precio del combustible abonado por los explotadores de aeronaves, aunque sí pueden incluirlos apropiadamente como un elemento de sus gastos al negociar los precios del suministro de combustible con los explotadores de aeronaves. El monto de los derechos por el abastecimiento de combustible podría reflejar el valor de las concesiones otorgadas a las empresas de combustible y guardar relación con el costo de las instalaciones y servicios proporcionados, cuando corresponda. Otra posibilidad consistiría en estudiar la sustitución, en los casos en que sea factible, de los derechos por el abastecimiento de combustible por derechos de concesión fijos en que se tenga en cuenta el valor de la concesión y el costo de las instalaciones y servicios que pudieran prestarse. Cuando se imponga ese tipo de derechos o pagos, estos deberían fijarse de manera que se eviten efectos discriminatorios, directos o indirectos, tanto para los proveedores de combustible como para los explotadores de aeronaves, y se evite que los mismos se conviertan en un obstáculo para el progreso de la aviación civil.

5.35 Las políticas de la OACI sobre derechos establecen que los derechos que se apliquen a las concesiones de combustible de aviación podrán reflejar el valor que este tipo de concesión tiene para el concesionario. En la práctica, como regla general el concesionario añade directamente los derechos por abastecimiento de combustible a sus precios de venta a los explotadores de aeronaves. Esto ha ocasionado mucha resistencia por parte de estos últimos, ante lo cual algunos aeropuertos han remplazado o proyectan remplazar los derechos de abastecimiento de combustible por otra fórmula (lo que puede suponer un aumento del cargo fijo que forma parte del canon de concesión).

Concesiones y derechos por servicios de escala

5.36 En la mayoría de los aeropuertos, los servicios de escala están a cargo de las líneas aéreas o de concesionarios, aunque numerosos aeropuertos han retenido para sí la provisión parcial o total de estos servicios. En este último caso, se ha de notar que el alcance y la naturaleza de los servicios que presta el aeropuerto (vale decir, si incluyen la atención de los mostradores de presentación de los pasajeros, carga y descarga de aeronaves, etc.) determinarán la magnitud de los derechos a aplicar. Se debe también evaluar si corresponde aplicar uno o más derechos y en qué parámetros deberán basarse. Las escalas de derechos utilizadas pueden calcularse dividiendo los costos estimados de los servicios de escala del año siguiente por el número total estimado de pasajeros interiores e internacionales para el mismo año, o el peso del equipaje y la carga despachada, o el peso máximo admisible de despegue acumulado, con lo que se determinarán los costos básicos estimados por unidad. A esto se agregará el margen de utilidades del aeropuerto, a fin de calcular la tarifa básica por unidad en la escala de derechos. La tarifa por

unidad podría aumentarse gradualmente según el volumen despachado en cada caso. Es condición previa para la imposición de dos o más derechos de servicios de escala separados basados en los costos que la base global de costos se subdivida en consecuencia.

5.37 Cuando los servicios de escala están a cargo de concesionarios, sean líneas aéreas o agentes o compañías de servicios de escala, los cánones de concesión podrán consistir en un componente fijo más un porcentaje de las ventas. Cuando los servicios de escala sean proporcionados por una o más entidades ajenas al aeropuerto, este deberá vigilar de cerca los derechos impuestos a los explotadores de aeronaves para impedir que se fijen derechos de escala mucho más elevados que los vigentes en un aeropuerto rival o vecino, lo que podría ocasionar que se desviara el tráfico a dicho aeropuerto. Conviene tener presente que la competencia en el suministro de servicios de escala puede tener el efecto positivo de reducir los derechos correspondientes sin afectar la calidad del servicio prestado.

Fijación del precio de los alquileres

5.38 En general, el método para determinar el precio de los alquileres es similar al indicado para los cánones de concesión. Podrá calcularse el valor de mercado de las superficies construidas y de los terrenos cotejando los precios aplicados para el arrendamiento de edificios o terrenos similares en las inmediaciones del aeropuerto o en otras áreas comparables.

5.39 Dado que el valor de mercado de una propiedad arrendada se ve fuertemente influenciado por su emplazamiento, el aeropuerto habitualmente parcela las superficies construidas y el terreno en diferentes zonas, estableciendo un rango de precios por unidad de superficie cubierta (particularmente dentro de los edificios terminales) y por lote de terreno, aplicando precios muy inferiores a las ubicaciones más alejadas. En este sentido, el aeropuerto bien puede trazar una distinción entre las superficies que necesitan las líneas aéreas por ser indispensables para sus operaciones en el aeropuerto y las superficies que estas requieren para otros fines. Aparte de las líneas aéreas, el aeropuerto puede optar por cobrar menos a cierta categoría de arrendatarios que a otros; por ejemplo, a otras empresas aeronáuticas, clubes de aviación, dependencias gubernamentales y organismos sin fines de lucro. Algunos aeropuertos cobran menos por emplazamientos aeroportuarios de lo que podría darles un rédito considerado adecuado cuando desean estimular el establecimiento de ciertas actividades.

Licitaciones públicas

5.40 Las licitaciones públicas constituyen una modalidad ampliamente utilizada para adjudicar concesiones y también, en ocasiones, para el arrendamiento de locales o terrenos aeroportuarios, debido a que es el medio más práctico para determinar el valor de mercado de los derechos de comercialización en el aeropuerto o en su predio. Asimismo, proporcionan a la dirección aeroportuaria un procedimiento idóneo para seleccionar clientes y arrendatarios en condiciones favorables. Vale la pena tener en cuenta que la oferta más alta no siempre es la mejor elección, y que otros factores, tales como la calidad de los servicios y la competitividad de los precios, pueden ser preponderantes en el proceso de selección de la oferta más rentable para el aeropuerto. Muchos aeropuertos siguen estrictos procedimientos en el llamado a licitación y estudio de las ofertas a fin de asegurarse de que se cumpla con todos los requisitos. En algunos casos, especialmente cuando se trata de las grandes concesiones, el proceso se lleva a cabo en dos etapas: primero se preseleccionan los candidatos que cumplen con los requisitos básicos para proporcionar la calidad de servicio deseada; luego se invita a dichos candidatos a presentar ofertas para su evaluación.

5.41 Cuando los aeropuertos llaman a licitación pública, la convocatoria suele incluir información para la formulación de la oferta, junto con indicaciones concretas acerca de la información requerida en apoyo de la oferta y la forma de presentarla. En el caso un simple arrendamiento, se incluyen habitualmente los siguientes datos:

- a) detalles sobre las dimensiones, ubicación y estado de los locales;
- b) naturaleza de las actividades que podrán llevarse a cabo en los locales;

- c) fecha propuesta de inicio y duración del contrato;
- d) mantenimiento y servicios proporcionados;
- e) mejoras que deberá realizar el arrendatario;
- f) requisitos de fianza o de depósito en garantía; y
- g) fecha de cierre de la licitación.

5.42 Tratándose de actividades comerciales por concesión, los pliegos de licitación por lo común incluyen además datos sobre algunos o todos los aspectos siguientes:

- a) información concreta sobre el tipo o tipos de actividades por concesión previstas, incluida la variedad de mercancías o de servicios que habrán de proporcionarse;
- b) naturaleza de los derechos comerciales exclusivos que habrán de otorgarse;
- c) calificaciones y demás requisitos relativos al personal;
- d) niveles de calidad establecidos para las mercancías, servicios, instalaciones y mobiliario;
- e) clase de mobiliario e instalaciones que habrá de proporcionar el concesionario;
- f) cobertura de seguros exigida;
- g) información sobre el volumen de tráfico anterior y pronósticos para el futuro;
- h) volúmenes de ventas anteriores, en su caso;
- i) horario de atención; y
- j) grado de control que habrá de ejercer la entidad aeroportuaria.

E — ASPECTOS CONTRACTUALES

GENERALIDADES

5.43 Después de seleccionarse el concesionario, debe redactarse el contrato que establece y define las relaciones entre el aeropuerto y el concesionario. Normalmente, el aeropuerto elabora el proyecto de contrato. Si la sede del concesionario está situada en un Estado distinto al del aeropuerto, el contrato deberá redactarse y regirse de acuerdo con las leyes del Estado en el cual está situado el aeropuerto. También dispondrá que, de fracasar el arbitraje, toda controversia que pudiera surgir se dirimirá ante los tribunales de dicho Estado. Las mismas consideraciones generales se aplicarán respecto a los arrendamientos.

CONTRATOS DE TIPO CONCESIÓN

5.44 Aparte de lo expuesto en el párrafo anterior, los contratos que regulan las actividades comerciales en concesión generalmente comprenden estipulaciones y disposiciones del carácter siguiente:

- a) duración del contrato;
- b) determinación de la actividad que habrá de llevarse a cabo en los locales y prohibición de todo cambio en el uso previsto;
- c) disposiciones relativas al subarrendamiento, según el caso;
- d) valor de los cánones de concesión, condiciones de pago y disposiciones para su revisión;
- e) pago de los aranceles para el registro del contrato, así como de los diversos servicios e impuestos;
- f) requisito de realizar depósitos de fianza o garantía;
- g) obligación de adoptar procedimientos contables apropiados y de presentar periódicamente cuentas auditadas;
- h) derecho del aeropuerto de acceder en forma plena e irrestricta a todos los registros contables y financieros del concesionario relativos a la concesión;
- i) identificación de los locales que habrán de ocuparse, una declaración en el sentido de que las partes interesadas los han inspeccionado y el derecho de la administración aeroportuaria a efectuar inspecciones y a vigilar los locales;
- j) obligación de mantener los locales en su estado original o, en su defecto, obligación de someter a la administración aeroportuaria todo proyecto de modificación, y condiciones para la desocupación de los locales al término del contrato, incluido el compromiso de restituirlos a su estado original;
- k) condiciones relativas al mantenimiento y reparación de los locales y disposiciones sobre su limpieza;
- l) cobertura de seguros exigida y determinación de la responsabilidad en caso de:
 - 1) accidentes sufridos por los ocupantes o por terceros;
 - 2) robos, con o sin uso de la fuerza, que entrañen daños a los locales; y
 - 3) daños causados por el fuego o el agua, inundaciones, rayos y otros casos fortuitos;
- m) obligación de observar las leyes y reglamentos vigentes;
- n) condiciones que rigen la publicidad y los anuncios en los locales;
- o) causas de rescisión del contrato (quiebra, condena penal, incumplimiento contractual, etc.) y condiciones relativas a la aplicación de sanciones en tales casos;
- p) procedimientos de arbitraje;
- q) definición de los términos empleados; y
- r) opciones para la renovación del contrato.

5.45 Según la naturaleza de la actividad a dar en concesión, podrán incluirse otras cláusulas, como:

- a) garantía de derechos exclusivos para explotar el tipo de concesión estipulado;

- b) horas de apertura y de cierre;
- c) obligación de vender mercancías a precios competitivos y a los precios anunciados, y naturaleza del control de precios ejercido por el aeropuerto;
- d) normas de calidad, control de mercancías y otros aspectos relacionados con la venta y el despacho de alimentos y bebidas tales como:
 - 1) calidad, procedimiento de preparación y almacenamiento de los alimentos y bebidas;
 - 2) calidad, condición, mantenimiento y limpieza de la indumentaria, mesas, sillas, etc.; y
 - 3) normas de higiene para el personal;
- e) derecho de instalar equipo especializado; y
- f) calificaciones del personal que presta servicios especializados y procedimientos de seguridad.

ARRENDAMIENTO DE LOCALES, TERRENOS Y SOLARES PARA EDIFICAR

5.46 Los contratos de arrendamiento, por referirse principalmente a la ocupación y uso de la propiedad aeroportuaria, suelen ser menos complejos en cuanto a la diversidad de las disposiciones que contienen, si bien en algunos casos ciertas cláusulas necesitan exponerse con mayor detalle. Es poco corriente que estos contratos contengan disposiciones relativas a los procedimientos contables del arrendatario o que impongan la obligación de presentar estados financieros al aeropuerto; de igual manera, las cláusulas relativas a la naturaleza de las actividades a desarrollar pueden ser menos concretas que en un contrato de concesión comercial.

5.47 Como los contratos de arrendamiento de terrenos, y sobre todo de solares para construcción, suelen concertarse por períodos más largos de lo que es normal para los arrendamientos de locales aeroportuarios o las concesiones comerciales, es más necesario que incluyan disposiciones para la revisión periódica de los precios, a fin de tener debidamente en cuenta la revaluación de la propiedad. Es aconsejable que los contratos de esta índole sean bastante explícitos en cuanto al derecho del aeropuerto a recuperar la propiedad al vencimiento del contrato, así como las condiciones y plazos en que habrá de tener lugar. El aeropuerto puede también recuperar la posesión del bien arrendado si el arrendatario deja de pagar, si el aeropuerto lo necesita para atender a su explotación, o por causas de interés público. Ante la recuperación de la posesión podrá presentarse, en su caso, la cuestión de la indemnización que pudiera corresponder al arrendatario.

DURACIÓN DE LOS CONTRATOS

5.48 La duración de los contratos depende normalmente de factores tales como el tipo de actividad o de alquiler de que se trate y la cuantía de la inversión en activo fijo que efectúa el concesionario o arrendatario. En consecuencia, normalmente se ofrecen contratos por plazos más largos cuando se trata de inversiones cuantiosas. Generalmente se estipula específicamente su renovación.

5.49 Aunque la duración de los contratos de concesión varía, la mayor parte se extiende de uno a cinco años. Los arrendamientos de locales aeroportuarios se estipulan normalmente por períodos algo más breves (tres años o menos). Para el arrendamiento de terrenos aeroportuarios sobre los cuales edificará el arrendatario, el rango parece ubicarse entre 10 y 40 años, siendo 20 años el período más común. Con esto se reconoce la necesidad de dar al arrendatario de solares para edificar un tiempo razonable para amortizar las inversiones, generalmente elevadas. Excepto en los casos de contratos de concesión o arrendamiento a corto plazo, resulta importante establecer revisiones

periódicas (por ejemplo, una vez al año) del precio aplicado durante el período del contrato para asegurarse de que sigue siendo adecuado.

CONTRATOS DE GESTIÓN

5.50 Como se señala en la Parte B de este capítulo, el “contrato de gestión” constituye una forma especial de contrato que el aeropuerto puede utilizar cuando desea contratar externamente a una firma especializada para llevar a cabo una actividad comercial, reteniendo para sí la propiedad y un alto grado de control sobre tal actividad. En el contrato se definirá el tipo de actividad a realizar a cambio de honorarios de gestión, estableciendo que corresponderán al aeropuerto las utilidades obtenidas, netas de la comisión que pudiera deducirse.

CONTRATOS RELATIVOS A LAS EMPRESAS RADICADAS EN ZONAS FRANCAS

5.51 Hasta el presente, el concepto de zonas francas aeroportuarias solo ha tenido una aplicación limitada. La naturaleza de las zonas francas y sus correspondientes acuerdos contractuales dependen en gran parte de las circunstancias locales. Los contratos y arrendamientos con empresas comerciales radicadas en zonas francas suelen contener ciertas cláusulas poco comunes en los contratos antes mencionados. Cuando se trata de empresas extranjeras, esas cláusulas pueden incluir una referencia a las exigencias que imponen las leyes y reglamentos públicos.

5.52 La creación de la zona franca y los diversos aspectos de su explotación por la entidad a cargo de su administración (ya sea el aeropuerto mismo o alguna filial que este constituya), se dispondrán muy probablemente en leyes especiales, mientras que los derechos y obligaciones de las empresas que funcionen en estas zonas se definirán en el instrumento jurídico por el que se crean (escritura de constitución o acta constitutiva). Por consiguiente, las disposiciones aplicables a las empresas extranjeras en materia de propiedad, expatriación de capitales y utilidades, contratación de personal local, etc., no figurarán, por lo general, en los acuerdos contractuales redactados por la entidad administradora de la zona franca, ya que esas cuestiones se rigen por lo dispuesto en la legislación administrativa o societaria de la jurisdicción nacional o estadual del lugar donde esté su casa matriz.

Capítulo 6

FINANCIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA

En este capítulo se analizan varios aspectos de la financiación que es preciso tomar en consideración al emprender un proyecto de inversión en infraestructura aeroportuaria, sea para la construcción de un nuevo aeropuerto o para la ampliación de uno ya existente.

La Parte A trata de la pertinencia de los pronósticos de tráfico para el desarrollo y la financiación de proyectos, haciendo referencia a las políticas y orientaciones disponibles al respecto.

La Parte B traza el perfil de los especialistas que más probablemente han de participar en proyectos de infraestructura.

La Parte C se concentra en la importancia y finalidad de los análisis económicos y financieros, deteniéndose sobre sus componentes principales.

En la Parte D se examinan el propósito del plan de financiación, las cuestiones de divisas, y el reembolso de préstamos.

La Parte E trata de las posibles fuentes de financiación de los proyectos de inversión aeroportuaria, comenzando por las fuentes nacionales y, a continuación, analizando las fuentes extranjeras y otras, incluida la prefinanciación.

A — PRONÓSTICOS DE TRÁFICO

6.1 Para todo proyecto de infraestructura aeroportuaria y para su financiación, es indispensable contar con pronósticos de tráfico confiables. El objetivo principal de dichos pronósticos consiste en prever la evolución del tráfico aéreo y determinar la capacidad aeroportuaria necesaria para atenderlo. Los pronósticos deberán cubrir un período equivalente a la duración del proyecto e incluir el volumen anual de movimientos de aeronaves en vuelos interiores e internacionales regulares y no regulares, el tráfico de pasajeros y carga y, en su caso, el tráfico de aviación general y de vuelos exentos. Normalmente, también se necesitará la distribución del tráfico por mes y por día (y, de ser necesario, dentro de un mismo día) a fin de determinar sus tendencias y los patrones de los períodos punta, así como la información relativa a los tipos de aeronave que se prevé que serán explotados.

6.2 Para la preparación de pronósticos de tráfico, se puede consultar el *Manual de previsión del tráfico aéreo* (Doc 8991) de la OACI. Se destaca asimismo el párrafo 19 de la Sección I del Doc 9082, donde se recomienda que los usuarios del aeropuerto, en particular los explotadores de aeronaves, proporcionen a los distintos proveedores información anticipada sobre su planificación, con base en pronósticos de 5 a 10 años. La información debería incluir los tipos, características y cantidad de aeronaves que prevén utilizar en el futuro, el crecimiento previsto de los movimientos de aeronaves, y los pasajeros y la carga por tramitar.

B — CONTRATACIÓN DE ESPECIALISTAS

6.3 En la etapa de planificación y a lo largo de la realización del proyecto de inversión aeroportuaria, puede ser a menudo conveniente y provechoso que un aeropuerto que no cuente con suficiente especialización en planificación se agencie los servicios de consultores externos. En tal caso, no deberán ahorrarse esfuerzos para procurar los servicios de un consultor con sólidos conocimientos del área de especialización que se requiera. En circunstancias normales también convendrá que el consultor no esté asociado a ningún banco de primera línea, banco de inversiones, contratista o fabricante de equipo para aeropuertos, pues ello podría influir en las especificaciones técnicas que elabore el propio consultor o que se basen en su informe. La dirección del aeropuerto debe trabajar en estrecha colaboración con el consultor, controlar periódicamente su trabajo y examinar con cuidado los informes que presente para determinar, por ejemplo, si muestran una visión realista y si tienen plenamente en cuenta las circunstancias nacionales y locales. En la Parte E, párrafo 6.51, se incluye orientación para la obtención de asistencia especializada. Los especialistas que generalmente participan en proyectos de inversión aeroportuaria son los siguientes:

- economistas capacitados para evaluar los costos y beneficios de las inversiones;
- asesores financieros con especialización en financiación aeroportuaria para colaborar en la negociación con los bancos y otros proveedores de fondos (deben ser independientes de la entidad que proporcione el préstamo);
- abogados especializados en la redacción de instrumentos jurídicos relativos a proyectos de inversión aeroportuaria; y
- empresas de gestión de proyectos, generalmente firmas de ingeniería con especialización en planificación y construcción.

C — ESTUDIOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS

6.4 Todas las organizaciones deben tomar decisiones sobre el mejor modo de alcanzar sus objetivos. Cuando se trata de decisiones de inversión, las organizaciones se valen de técnicas de evaluación que examinan las opciones posibles para dar con aquella que ofrece la mayor rentabilidad. Toda decisión sobre inversiones de envergadura que tome el aeropuerto debería sustentarse en análisis que expliciten los costos y beneficios de la inversión en infraestructura para los proveedores, usuarios y, en su caso, la comunidad en general. La consulta con los usuarios debería ayudar a orientar a los Estados sobre sus principales decisiones de inversión. En los análisis que se efectúen, convendrá asegurar un criterio común dentro de un mismo Estado o región.

6.5 Los análisis económicos y financieros de los principales proyectos aeroportuarios han pasado a ser un componente cada vez más importante de las propuestas para obtener financiación pública o privada. Estas actividades son cruciales, dado que los aeropuertos pueden contribuir sensiblemente a la economía de un Estado mediante la creación de empleos y otras actividades económicas, no solo en el aeropuerto y en las comunidades vecinas, sino en el país en general.

6.6 En los siguientes párrafos se describen diversos tipos de análisis que deberían considerarse antes de dar inicio a un proyecto de inversión de gran envergadura. Estos análisis evalúan las repercusiones económicas, los costos y beneficios, la rentabilidad que justifica el proyecto y los aspectos financieros. Cada uno de ellos cumple una función específica.

ANÁLISIS DE LAS REPERCUSIONES ECONÓMICAS

6.7 El análisis de las repercusiones económicas de una inversión de envergadura en infraestructura aeroportuaria¹ da cuenta de los efectos económicos acumulativos del proyecto. Su alcance no se detiene en la capacidad proyectada o actual del proyecto para generar ingresos y crear fuentes de trabajo, sino que va más allá para determinar su efecto global, real o proyectado, en el desarrollo económico nacional, regional o local. Los resultados de este tipo de evaluación se utilizan con frecuencia para establecer la viabilidad económica de una inversión en infraestructura para la aviación.

6.8 La contribución del aeropuerto a la economía puede determinarse observando una serie de factores de los que se derivan las actividades económicas directas, indirectas e inducidas: los ingresos por ventas, el ingreso de los trabajadores, los ingresos tributarios, las inversiones de capital y el empleo. Los estudios de las repercusiones económicas pueden diseñarse para obtener información sobre una amplia gama de actividades económicas que se llevan a cabo tanto en el aeropuerto como fuera del mismo, en la región circundante, e incluso en todo el Estado.

6.9 Los estudios de las repercusiones económicas incluyen información sobre la cantidad de puestos de trabajo que ofrecen directamente el explotador aeroportuario, los transportistas aéreos y demás empleadores vinculados con el aeropuerto, como el proveedor de servicios de navegación aérea y las empresas que suministran insumos y prestan servicios de mantenimiento y reparación de aeronaves. El aeropuerto como fuente directa e indirecta de empleo puede constituir una masa importante de ingresos para los trabajadores y representar un segmento significativo de la economía de la región o del Estado.

6.10 Más allá de las repercusiones económicas directas e indirectas del aeropuerto en la economía donde se inserta, se registra una repercusión inducida dada por el reingreso en la economía de los ingresos de los trabajadores a través del gasto. En el caso de un aeropuerto de mediana o gran escala se utilizan modelos de relaciones intersectoriales del tipo insumo-producto para determinar los efectos multiplicadores² en las industrias que generan los insumos y las que los consumen. Los estudios sobre las repercusiones económicas pueden revelar los beneficios para la economía provenientes del turismo y de diversas actividades afines. En una visión más general, las actividades económicas atribuibles a la industria del turismo que dependen en gran medida de los servicios de transporte aéreo pueden considerarse efectos catalíticos de la demanda.

6.11 La evaluación de las repercusiones económicas es capaz de identificar la contribución de los servicios de transporte aéreo y sus efectos multiplicadores en términos de proporción del producto interno bruto (PIB) del Estado. Conocer el aporte de un aeropuerto al PIB puede inclinar la balanza a favor de un proyecto de inversión en capacidad o infraestructura adicional.

6.12 Si bien los párrafos que anteceden se han concentrado en los beneficios que prometen los desarrollos de infraestructura aeroportuaria, cabe reconocer que tales proyectos a menudo acarrearán ciertas desventajas. Por ejemplo, quizás deba importarse el equipo especializado necesario para las medidas de seguridad de la aviación y la manipulación del equipaje, lo que puede tener un efecto preocupante en la balanza de pagos nacional de una economía en desarrollo. Las obras de construcción podrían absorber gran parte de los escasos recursos humanos, materiales o financieros del país, con lo cual se atrasarían o aplazarían otros proyectos. Además, el proyecto podría provocar una mayor demanda de otro tipo de infraestructura (sistemas de navegación aérea, caminos de acceso y suministro de energía) que exceda su capacidad y resulte en la reducción de esos servicios a otros usuarios, o bien exija costosas ampliaciones. Aún más, el proyecto podría plantear problemas ambientales y ecológicos, tales como la contaminación proveniente del ruido de las aeronaves y otras emisiones. Algunas de estas desventajas deben evaluarse y, de ser posible, cuantificarse por separado, en tanto que otras aún constituirán materia de la evaluación complementaria de impacto ambiental.

1. Inversión para la construcción de un nuevo aeropuerto o para ampliaciones de gran envergadura en un aeropuerto existente.

2. Véase la definición de este concepto en el Glosario de términos del presente manual.

6.13 Un estudio bien preparado y fundamentado de las repercusiones económicas que arroje resultados positivos puede constituir un factor de éxito a la hora de obtener fondos o mejorar las condiciones de financiación para un proyecto aeroportuario. En efecto, el hecho de no contar con un estudio bien puede dificultar la obtención de fondos de fuentes extranjeras, tales como los bancos y fondos para el desarrollo, cuyos procedimientos de evaluación tienen en cuenta los efectos del proyecto propuesto en la economía nacional.

6.14 En conclusión, se destaca que la suma de una coordinación adecuada de los planes aeroportuarios con los planes de desarrollo regional, con muestras de sensibilidad y comprensión de las preocupaciones ambientales y estudios bien fundamentados de las repercusiones económicas, proporciona instrumentos de planificación y gestión de gran utilidad para estimular las inversiones. También envía un claro mensaje a las autoridades públicas, los empresarios y los inversionistas, que puede a su vez inducir otras inversiones que tendrán efectos positivos en la economía del Estado.

ANÁLISIS DE LA RELACIÓN COSTO-BENEFICIOS

6.15 Cuando los proyectos aeroportuarios se financian recurriendo a fondos públicos, debería considerarse la utilización de una metodología que refleje los beneficios y costos tanto públicos como privados del proyecto. El análisis de costo-beneficios (ACB) identifica la opción de inversión que mejor satisface el objetivo de maximizar los beneficios netos para la sociedad. Evidentemente, esto es considerablemente más que una evaluación financiera (véanse los párrafos 6.28 y 6.29 más adelante) cuya atención se centra en las cuentas y los flujos de fondos del proyecto. La evaluación financiera y el ACB se diferencian además en cuanto al modo de considerar el costo del capital. En tanto que la evaluación financiera normalmente reexpresa el costo de capital en términos de depreciación anual y gastos por intereses, el ACB lo calcula en términos de las erogaciones en efectivo necesarias en años futuros — y no por la depreciación y los intereses. La masa de erogaciones en efectivo se compara con la masa de beneficios y las cantidades netas anuales se descuentan para llegar al valor neto actualizado (VNA)³ de la opción de inversión examinada.

6.16 Las diferencias de alcance entre una evaluación financiera y un ACB pueden ilustrarse tomando como ejemplo la ampliación de una terminal de pasajeros en un aeropuerto. La evaluación financiera estudiaría los flujos de fondos financieros y los derechos que será necesario imponer a los usuarios para costear esta inversión, en tanto que el ACB analizará los costos y los beneficios para todos los interesados, incluidos los beneficios para los transportistas aéreos dimanantes del despacho más fluido de pasajeros y los beneficios para los pasajeros por el ahorro de tiempo. Además, si se consideran los efectos sociales más amplios, es necesario tener en cuenta los efectos negativos tales como el aumento del tráfico y del ruido que experimentarán las personas que viven o trabajan en las cercanías del aeropuerto.

6.17 También deben tomarse en consideración las posibles mejoras de productividad para el aeropuerto. Por ejemplo, una inversión en equipo más moderno de manipulación de equipaje podría reducir el número de empleados necesario en el futuro, disminuyéndose así los costos de explotación. Los explotadores de aeronaves pueden también beneficiarse de la mayor eficiencia del transporte, comprendidos los ahorros dimanantes del movimiento más eficiente de las aeronaves y un servicio más fiable y predecible. Por otra parte, se aplican aquí también el mismo tipo de consideraciones incluidas en la última oración del párrafo precedente.

6.18 La evaluación de los beneficios en materia de seguridad operacional requiere un análisis de los riesgos en ese campo que constituyen una medida combinada de la probabilidad de que se produzca un suceso adverso y su

3. El VNA es el valor actualizado de la renta o beneficio futuro proveniente de una inversión en particular una vez deducido el valor de los costos previstos. Un VNA de signo positivo significa que la inversión es conveniente. Otra noción que se utiliza en estos análisis es la Tasa interna de rendimiento (TIR), la tasa de descuento con la cual se lleva a cero el VNA de un proyecto de inversión. Este último método de evaluación de inversiones es de gran aceptación, puesto que toma en cuenta la oportunidad en que se generan los flujos de fondos.

gravedad. El ACB examina las consecuencias determinadas por un análisis de riesgo y les asigna un valor monetario. Cuando las pérdidas resultantes de un accidente afectan bienes tangibles, tales como edificios, los riesgos de accidentes pueden cuantificarse según los costos de reposición o reparación. Sin embargo, en el caso en que las pérdidas tengan consecuencias intangibles, tales como lesiones personales o pérdida de vidas, se vuelve más difícil darle un valor monetario y tal determinación debería realizarse con prudencia. Debido a las dificultades que plantea la determinación de los beneficios en materia de seguridad operacional, a menudo se omite en los análisis, salvo que los beneficios difieran entre las opciones que son objeto de estudio o que resulten ser un factor decisivo para establecer un beneficio neto positivo respecto a una única inversión en infraestructura. Cuando un proyecto no pueda justificarse a través de otros beneficios, podrá resultar necesario determinar si el proyecto aumentará el nivel de seguridad operacional.

6.19 Los proyectos pueden tener repercusiones negativas o positivas que recaerán en terceros (por ejemplo, efectos ambientales). La determinación y evaluación de esos efectos son menos fáciles y pueden no tener un valor de mercado obvio. Sin embargo, es útil hacer una lista de tales repercusiones y cuantificarlas utilizando técnicas analíticas, si fuera posible.

6.20 Las repercusiones en el medio ambiente constituyen un efecto importante de muchos proyectos de envergadura en el campo del transporte. Ya sea que se los considere un costo o un resultado negativo (los efectos en el medio ambiente son a menudo involuntarios y generalmente negativos), estos efectos son difíciles de medir con precisión. Aún así, es importante que se determinen y se evalúen cuidadosamente. Se han efectuado abundantes investigaciones tendientes a la cuantificación de los efectos ambientales.

6.21 Después de determinar y pronosticar todos los costos y beneficios, la masa neta en efectivo de costos y beneficios se descuenta, o actualiza, al valor del momento para producir un valor neto actualizado (VNA) único, con lo que se podrá observar si un proyecto ofrece beneficios superiores a los costos o determinar cuál de las opciones en estudio produce los mayores beneficios netos. La opción preferida, desde el punto de vista económico, sería la que presente el VNA más alto. La necesidad de practicar los descuentos se debe al hecho de que el valor que se asigna a los ingresos y los gastos depende del momento en que tengan lugar. Una unidad monetaria a recibir dentro de un año vale menos que una unidad de la misma moneda que se posea hoy, debido a las oportunidades que se perderán durante el año.

6.22 Los beneficios y los costos no siguen necesariamente la misma distribución de flujos de fondos que surge de una evaluación financiera. Además, los beneficios que recibirán los usuarios de la aviación tal vez sean insuficientes para cubrir los costos totales del proyecto.

ANÁLISIS DE RENTABILIDAD

6.23 Una finalidad importante del análisis de rentabilidad es facilitar la coordinación entre todos los interesados y respaldar las negociaciones con las instituciones financieras. La preparación de un análisis de rentabilidad es una tarea a menudo compleja donde intervienen distintas suposiciones y evaluaciones. Uno de los componentes principales del análisis de rentabilidad es el análisis financiero examinado precedentemente. Además, no es inusual que se incluya también, entre otros componentes, un análisis de la relación costo-beneficios y una sección dedicada al manejo de los riesgos. La información utilizada para preparar un análisis de rentabilidad va más allá del alcance del presupuesto y los planes de negocios (véase el Capítulo 3, Parte A).

6.24 El análisis de rentabilidad presenta el contexto, señala la cuestión o las cuestiones que deben abordarse, y describe en detalle la propuesta seleccionada, proporcionando los motivos que justifican su elección entre todas las opciones disponibles y una evaluación en profundidad de sus beneficios, costos y riesgos. Igual descripción cabrá respecto de las demás opciones, con sus beneficios, costos y riesgos respectivos. Puede incluirse además información y análisis de productos y servicios, mercados, personal, tecnologías, instalaciones, equipo, capital, financiación, planes de contingencia, etc. El estudio evalúa el rendimiento y la productividad, analizando los factores determinantes del éxito. También se identifican los principales factores de riesgo, junto con los indicadores que pueden señalar cambios en los

resultados. Para cada factor de riesgo, deben indicarse medidas para atenuarlos. De igual manera, convendrá evaluar las repercusiones en la organización y en los recursos humanos de las actividades de contratación, traslado de personal, capacitación y despidos.

6.25 El análisis de rentabilidad debe identificar las actividades y procedimientos comerciales del aeropuerto que se verán afectados, evaluar dichas repercusiones y proponer medidas apropiadas para abordarlas. Por ejemplo, en el caso de la construcción de un nuevo edificio terminal o la ampliación de un edificio terminal existente, el análisis de rentabilidad tratará de identificar cuáles serían las repercusiones en los usuarios del aeropuerto, lo que comprende explotadores de aeronaves, pasajeros y agentes de expedición, y proveedores tales como los servicios de escala, los suministros de a bordo y demás servicios. Evaluará también las repercusiones del proyecto en los recursos humanos (contrataciones, despidos, traslados/reasignaciones o capacitación).

ANÁLISIS FINANCIERO

6.26 Cuando el aeropuerto busca fondos de inversión de fuentes cuasi privadas o privadas para financiar su proyecto, probablemente deba contar con una evaluación financiera para conseguirlos. Un análisis financiero correctamente realizado ofrece una evaluación completa de los flujos de fondos, comprendidos los riesgos relativos a los ingresos secundarios relacionados con cada opción de inversión, y ayuda también a escoger entre las diversas soluciones posibles. Si bien el modo en que se lleva a cabo la evaluación depende en gran medida del público al que esté dirigida, la mayoría de las evaluaciones comienzan con un cálculo del costo de capital del proyecto, el “producto” que se espera obtener, como la cantidad de embarques y operaciones de aeronaves, y los ingresos y gastos anuales y las deducciones admisibles. A menudo se utilizan medidas tales como el VNA, las TIR y los plazos de amortización de la inversión para resumir el atractivo financiero de un proyecto y sus posibles alternativas. Es común también que se preparen versiones pro forma del estado de resultados, de los calendarios de reembolso de la deuda y del estado de flujo de fondos.

6.27 Algunas veces se sugiere también el análisis financiero para todo proyecto aeroportuario que se financie con fondos públicos. Este tipo de análisis, sin embargo, no mide todos los costos y beneficios económicos de un proyecto, y por lo tanto su valor para el Estado es limitado en estas circunstancias. Los siguientes factores pueden llevar a que los beneficios públicos difieran de los beneficios previstos por el constructor del proyecto y el explotador:

- los productores (en nuestro caso, los aeropuertos) a veces crean beneficios para otros actores de la economía, pero no pueden obtener pago por dichos beneficios o, alternativamente, pueden ocasionar pérdidas a terceros sin verse forzados a pagar la totalidad de los costos. Estos hechos se denominan efectos externos. Un efecto externo de las operaciones aeroportuarias que a menudo se menciona es el ruido de las aeronaves. En el caso de los efectos externos, la medida de los beneficios netos para el productor no será igual a la de los beneficios netos para el público;
- es posible que los costos y beneficios públicos no se capten plenamente en las operaciones de mercado pues la información con que se cuenta es imperfecta. Los pasajeros pueden no comprender cabalmente el valor del tiempo que ahorran o el aumento de la seguridad operacional gracias a una inversión y, por lo tanto, podría resultar difícil recuperarla mediante un alza de las tarifas aéreas y de los derechos aeroportuarios;
- algunos aeropuertos son, en la práctica, proveedores monopólicos de servicios aeroportuarios regionales para ciertas clases de aeronaves. Los usuarios de este tipo de aeropuerto no cuentan con un servicio alternativo razonable para el caso en que el aeropuerto decidiera aumentar sus tarifas para cubrir el costo de un proyecto, sea o no que este ofrezca al usuario beneficios equivalentes al aumento de la tarifa. Por consiguiente, la capacidad de un aeropuerto para sufragar los costos de un proyecto mediante el aumento de las tarifas no significa necesariamente que el proyecto tenga méritos económicos desde el punto de vista del público;

- un proyecto aeroportuario puede prometer importantes beneficios, pero si algunos de los usuarios están en condiciones de oponerse, ese proyecto tan meritorio bien podrá naufragar. Por ejemplo, una línea aérea dominante podría oponerse a la incorporación de capacidad adicional que pudiera beneficiar desproporcionadamente a sus competidores o bien, debido a problemas financieros a corto plazo, podría rechazar cualquier proyecto que ofrezca beneficios futuros pero aumente los costos corrientes.

D — EL PLAN DE FINANCIACIÓN

FINALIDAD Y CONTENIDO DEL PLAN DE FINANCIACIÓN

6.28 Antes de emprender un proyecto de inversión aeroportuaria y de obtener los fondos necesarios para llevarlo a cabo, es preciso recopilar distintos datos. Es necesario preparar estimaciones de la magnitud general de los costos del proyecto, así como del tráfico anual, como se indica en la Parte A del presente capítulo, durante la vida útil de la nueva infraestructura aeroportuaria que abarca el proyecto. Deberán determinarse las posibles fuentes de financiación, así como las eventuales fuentes de ingresos aeroportuarios que se requerirán posteriormente para hacer frente a las obligaciones de amortización de la deuda de que será responsable el aeropuerto. Toda esta información también viene al caso para preparar los análisis mencionados precedentemente.

6.29 Una vez que se ha resuelto llevar adelante el proyecto aeroportuario, se debe elaborar un plan mucho más detallado — el plan de financiación — que proporciona la siguiente información básica:

- a) estimaciones del costo de los componentes (mano de obra, materiales, equipo, imprevistos, etc.) de cada parte constitutiva del proyecto total;
- b) flujo de fondos que se necesita para los desembolsos en las diversas etapas del proyecto, comprendidos los costos de construcción y los pagos de la deuda conexas;
- c) divisas en que deben efectuarse los pagos; y
- d) fuentes que proporcionarán los fondos, ya sea:
 - 1) las actividades del propio aeropuerto (por ejemplo, utilidades acumuladas); o bien
 - 2) otras fuentes, incluyendo información sobre las condiciones correspondientes (tipos de interés, plazos de reembolso, etc.).

6.30 Asimismo debe destacarse la importancia de disponer de datos que muestren las tendencias de la situación financiera del aeropuerto en los últimos años, así como sobre las previsiones durante el período de reembolso de la deuda. Las cuentas de los aeropuertos contienen antecedentes financieros con información como la indicada en la Parte A — Contabilidad, del Capítulo 4. Es especialmente importante llevar una relación de los ingresos y gastos por partidas principales. Para estimar la evolución financiera futura podrán tomarse como base los presupuestos del aeropuerto y los planes financieros de más largo plazo. A este respecto, se hace referencia al texto sobre el proceso de elaboración del presupuesto que figura en la Parte A — Aspectos básicos de la gestión financiera, del Capítulo 3. Si se carece de dichos datos financieros será mucho más difícil para las personas ajenas al aeropuerto decidir si deben concederse los préstamos o fondos solicitados y, en tal caso, las condiciones en que deben ofrecerse.

6.31 Debe entenderse que, además de los estudios regulares previos a la decisión de llevar a cabo el proyecto aeroportuario, una vez adoptada la decisión, el costo original y las previsiones de ingresos deberán ser revisados y actualizados periódicamente durante toda la fase de construcción y ejecución del proyecto.

DIVISAS

6.32 Un factor importante (y, en algunos casos, determinante) de la viabilidad de un proyecto de inversión aeroportuaria es la necesidad que genera de contar con divisa extranjera, y la medida en que los costos pueden o no cubrirse con moneda del país. Cuando, como ocurre frecuentemente, los costos del proyecto requieren pagos en moneda extranjera y la moneda nacional no puede convertirse libremente, es esencial prever desde el principio la factibilidad de obtener las divisas necesarias. Esta cuestión deberá examinarse con las autoridades fiscales correspondientes y con este fin deberá prepararse un estado, lo más detallado posible, de los pagos previstos en moneda extranjera y de la medida en que cabe esperar que las fuentes de financiación en perspectiva se adapten a las exigencias en materia de divisas. Bien que los préstamos en moneda extranjera o incluso el suministro de productos y servicios extranjeros a través de créditos a largo plazo sirven inicialmente para reducir las dificultades cambiarias, conviene reconocer que todos esos arreglos constituyen una legítima preocupación de las autoridades fiscales, ya que la cancelación de la deuda impone, en definitiva, una demanda sobre las reservas de divisas.

6.33 La posibilidad de cubrir los costos del proyecto en moneda nacional o la exigencia de pagar en divisas depende de los numerosos factores que se dan en cada caso; por ello, solo puede ofrecerse la siguiente orientación general sobre los costos que normalmente cabe esperar dentro de cada categoría.

Costos que normalmente deben liquidarse en moneda nacional

6.34 Estos costos pueden incluir los siguientes:

- a) obras de construcción y otros servicios prestados por contratistas y firmas nacionales;
- b) adquisición de terrenos, incluidos los costos por servidumbres (por ejemplo, servidumbres de paso por propiedades ajenas);
- c) salarios, jornales y otros gastos de personal contratado localmente;
- d) materiales, suministros y equipo nacionales de los que el país no es importador neto;
- e) intereses por préstamos concedidos en el país; y
- f) impuestos.

**Costos que normalmente deben liquidarse
(total o parcialmente) en moneda extranjera**

6.35 Estos costos pueden incluir los siguientes:

- a) obras de construcción y otros servicios proporcionados por contratistas y firmas extranjeras;
- b) equipo, materiales y suministros importados;
- c) sueldos, jornales, beneficios y otros costos por contratación de personal extranjero; y
- d) intereses por préstamos concedidos en el extranjero.

Cabe observar que las políticas públicas y las disposiciones contractuales que privilegian la utilización de mano de obra y materiales nacionales pueden constituir frenos eficaces a la necesidad de divisas.

REEMBOLSO DE PRÉSTAMOS

6.36 En las primeras etapas de la planificación, es preciso determinar la capacidad futura del aeropuerto para hacer frente a las obligaciones financieras por préstamos, y en esta tarea el aeropuerto puede procurarse la asistencia de economistas y asesores financieros. La capacidad financiera del aeropuerto dependerá en gran medida de su capacidad de generar ingresos, la que puede aumentar considerablemente con la construcción o mejora de instalaciones aeroportuarias financiadas con el préstamo en cuestión. A este respecto, cabe recordar que muchos aeropuertos no recuperan sus costos totales y los de volumen de tráfico reducido tienen poca o ninguna posibilidad inmediata de hacerlo. En este caso, la obtención de fondos para el servicio del préstamo corresponde normalmente al Estado interesado. Con todo, cuando las circunstancias lo permiten, se está haciendo mayor hincapié en que los aeropuertos asuman la responsabilidad de proporcionar los fondos necesarios para cubrir parte de los intereses y de las cuotas de amortización del capital tomado en préstamo para financiar obras de infraestructura aeroportuaria.

6.37 Cuando esta responsabilidad se asigna al aeropuerto, es preciso establecer un cronograma en el que se indique, para cada préstamo o parte de un préstamo, las fechas de pago de cada cuota de capital y de intereses y las cantidades correspondientes, así como los ingresos o demás ganancias que el aeropuerto proyecta comprometer a su pago. Los fondos necesarios para el servicio de la deuda deberán tomarse del flujo general de ingresos del aeropuerto, principalmente de los ingresos por derechos de tránsito aéreo, concesiones y alquileres.

6.38 El reembolso de los préstamos extranjeros suele exigir desembolsos en moneda convertible. En la medida en que el aeropuerto sea responsable del servicio de este tipo de préstamos, conviene que se le dé acceso a la moneda convertible que produzcan sus actividades. Esto puede suponer la apertura en nombre del aeropuerto, o de un fideicomisario, de una o más cuentas en divisa convertible, a reserva, en su caso, de la fiscalización de las autoridades encargadas del control cambiario del Estado, para cerciorarse de que dichos fondos se utilicen con el fin previsto.

E — FUENTES DE FINANCIACIÓN

6.39 Tan pronto como sea posible durante el proceso de planificación, deberán estudiarse las fuentes potenciales de fondos para el proyecto aeroportuario y seleccionarse aquellas que habrán de considerarse. Los asesores financieros pueden ayudar a encontrar fuentes de financiación para obras de infraestructura aeroportuaria. Estas previsiones son importantes porque permiten contar desde el comienzo con una indicación de la probabilidad de conseguir financiación, disponer del tiempo necesario para las gestiones preliminares, normalmente prolongadas, que preceden el otorgamiento de préstamos, e interiorizarse de los procedimientos y demás requisitos propios del proceso de obtención de crédito, de modo de poder incorporarlos directamente en el proceso de planificación propiamente dicho si con ello se facilita el cumplimiento de esos requisitos.

6.40 Las posibles fuentes de fondos varían considerablemente de un Estado a otro y deben estudiarse en cada proyecto para determinar a cuáles podrá recurrirse. Tradicionalmente, las fuentes de fondos más comunes para el desarrollo aeroportuario son las fuentes públicas. Estas incluyen tanto los fondos proporcionados directamente por el Estado como los obtenidos a través de instituciones financieras pertenecientes al Estado o patrocinadas por el mismo, como los organismos de desarrollo y fomento de las exportaciones. Tales fuentes públicas pueden provenir del Estado nacional o de uno o más Estados extranjeros. También pueden entrar en juego instituciones u organismos públicos internacionales. Otra fuente de financiación son los resultados acumulados, lo cual no significa que la autofinanciación es o será la mayor fuente de financiación. La financiación pública ha disminuido considerablemente en los últimos años debido al creciente número de aeropuertos explotados por entidades autónomas. En comparación con unos pocos años atrás, hoy en día es mucho mayor el uso de créditos comerciales, lo que también subraya la multiplicación de entidades autónomas que deben procurarse su propia financiación. Una tendencia interesante se observa en la creciente importancia de títulos de deuda y capitales accionarios, otra indicación de las nuevas estructuras orgánicas en los aeropuertos. La prefinanciación de proyectos de inversión mediante los derechos aeroportuarios es otra fuente que puede utilizarse en casos específicos y bajo determinadas condiciones (véase el Apéndice 4).

FUENTES NACIONALES

6.41 Los costos a pagar en moneda nacional pueden financiarse por diversos medios disponibles dentro del propio Estado, incluyendo préstamos (y en ocasiones, subvenciones) de fuentes estatales, préstamos comerciales negociados a través de bancos y otras instituciones financieras del país, y la financiación otorgada por los propios contratistas y otras firmas que participan en el proyecto. También son importantes en este sentido las utilidades procedentes de la venta de terrenos aeroportuarios, en particular cuando un nuevo aeropuerto reemplazará al anterior y el terreno que este ocupaba puede entonces venderse. La asistencia estatal, en forma de préstamos sin interés o incluso de subvenciones, puede solicitarse en reconocimiento de los beneficios locales, regionales y nacionales derivados de la existencia y desarrollo del aeropuerto. Si los ingresos no alcanzan a cubrir todos los costos de explotación, lo que incluye la depreciación y los intereses, la ejecución de cualquier nueva obra aeroportuaria dependerá inevitablemente de la asistencia estatal en cierta medida, y para conseguir esa asistencia los beneficios que se acaban de mencionar pueden jugar un papel de particular importancia. Por lo tanto, no debe descuidarse su evaluación, aunque solo sea factible en términos generales, siendo esa una de las finalidades fundamentales de los estudios sobre repercusiones económicas mencionados en la Parte C del presente capítulo. Por supuesto, en reconocimiento de esos beneficios puede también solicitarse asistencia financiera del gobierno regional y local, además del nacional, pero al hacerlo el aeropuerto deberá estar en condiciones de demostrar que las comunidades de esas jurisdicciones obtendrán con el proyecto ventajas adicionales a las que benefician al resto del país.

6.42 Cuando el aeropuerto solicita préstamos comerciales directamente a los bancos u otras instituciones financieras nacionales, cabe esperar que se requieran pronósticos sobre sus futuros costos e ingresos de explotación que sirvan para evaluar su capacidad para rembolsar esos préstamos. Si esa capacidad se juzga adecuada, la financiación comercial podrá obtenerse comprometiendo en su respaldo una parte de los ingresos futuros del aeropuerto; de lo contrario, el préstamo se obtendrá únicamente si el reembolso está garantizado por el gobierno o algún otro aval aceptable.

FUENTES EXTRANJERAS

6.43 Como se indica en el párrafo 6.32 anterior, los costos del proyecto a pagar en moneda extranjera constituyen una imposición a las reservas estatales de divisas y, por ello, su financiación deberá concertarse usualmente por intermedio de las autoridades correspondientes o con su autorización. Si bien las fluctuaciones en el valor de estos fondos pueden aumentar el costo de una obra de desarrollo aeroportuario, es posible establecer fondos de cobertura para reducir en parte la volatilidad y los riesgos relacionados con la utilización de fondos extranjeros para financiar el desarrollo aeroportuario.

6.44 Según la magnitud de los costos en cuestión y el saldo de reservas de divisas, tal vez sea posible obtener la financiación necesaria por medio de las instituciones nacionales mencionadas anteriormente, pero generalmente no ocurre así y es preciso recurrir a fuentes extranjeras. En todo caso, y más allá de toda consideración sobre divisas, esas fuentes deben siempre investigarse, ya que pueden ofrecer financiación en condiciones más favorables que las que imponen las instituciones nacionales (tipo de interés más bajo, plazos de amortización más prolongados, etc.).

6.45 Por lo que respecta a la mayoría de los Estados, y en especial a los Estados en desarrollo, las fuentes extranjeras de financiación son principalmente las administradas por instituciones públicas. Los siguientes párrafos examinan en primer lugar las fuentes extranjeras gubernamentales, como por ejemplo, las instituciones bilaterales y los bancos y fondos para el desarrollo, para pasar luego a las fuentes comerciales extranjeras, tales como bancos comerciales, contratistas y proveedores.

Instituciones bilaterales

6.46 En algunos casos puede conseguirse financiación de gobiernos extranjeros en forma de préstamos negociados directamente con el gobierno del país receptor, o con la facilitación de determinadas dependencias u

agencias estatales creadas con el fin primordial de impulsar las exportaciones. El desarrollo de instalaciones y servicios de transporte y los beneficios conexos para la economía nacional en su conjunto que se espera obtener de un proyecto dado pueden contribuir a facilitar la asistencia extranjera por varias razones, entre ellas el deseo de promover las relaciones comerciales y culturales entre ambos países. Además, como se ha mencionado, el deseo de facilitar la exportación de tecnología y equipo disponibles en el Estado que presta la asistencia puede constituir otro motivo de interés. Normalmente, la obtención de la asistencia, así como las negociaciones subsiguientes a tal efecto, requerirán el concurso de las autoridades correspondientes del Estado en que el proyecto se ha de llevar a cabo.

6.47 En el caso de los países en desarrollo, la asistencia quizás pueda conseguirse por medio de determinados programas de ayuda que algunos países han implantado para promover el desarrollo económico y social en diversas zonas del mundo. Estos programas procuran la asistencia como préstamos en condiciones preferenciales, o la provisión directa de suministros, equipo y tecnología. En la Parte A del Apéndice 5 se presentan ejemplos de fuentes de financiación que prestan diversos Estados.

6.48 Para aquellos proyectos que no reúnen las condiciones para acceder a este tipo de ayuda, puede recurrirse a los organismos especiales de promoción de exportación creados por algunos gobiernos a fin de acceder a la financiación extranjera. Estos organismos prestan diversos tipos de asistencia, incluyendo préstamos directos del propio organismo, garantías sobre préstamos privados y cobertura de seguros por el riesgo que asumen las empresas nacionales al proporcionar productos y servicios a crédito. Entre dichos organismos se cuentan la Agencia de fomento de las exportaciones (*Export Development Corporation*) del Canadá, los bancos de exportación-importación de los Estados Unidos y el Japón, COFACE de Francia, HERMES de Alemania y el Departamento de garantía de créditos a la exportación (*Export Credits Guarantee Department*) del Reino Unido.

Bancos y fondos para el desarrollo

6.49 De todas las fuentes de financiación extranjera a disposición de los Estados en desarrollo, es posible que las más importantes sean los bancos y fondos internacionales creados para asistir en la financiación y ejecución de proyectos destinados a promover el desarrollo económico nacional. Sin embargo, cabe mencionar que los aeropuertos son solo una de las muchas actividades económicas que estas instituciones buscan impulsar. Un lugar destacado entre estas instituciones ocupan el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y sus afiliadas, la Asociación Internacional de Fomento y la Corporación Financiera Internacional (aunque la finalidad de esta última es fomentar el desarrollo mediante préstamos para el sector privado), y diversos bancos y fondos de desarrollo regional. En la Parte B del Apéndice 5 figura una lista de estas instituciones.

6.50 Como en el caso de la financiación otorgada por gobiernos extranjeros, las posibilidades de obtener asistencia financiera de las instituciones mencionadas anteriormente para cualquier proyecto de desarrollo de determinado aeropuerto, y los procedimientos a seguir al solicitar la asistencia, suponen inevitablemente la intervención del gobierno del país en el que se realizará el proyecto. Esto se debe a dos razones: primero, que todo préstamo o subvención se concede al gobierno o a un organismo gubernamental, o bien a una entidad privada con apoyo y garantía gubernamental; segundo, que la primera prueba para determinar la conveniencia de un proyecto consiste normalmente en saber si el sector de la economía al que pertenece, y el proyecto mismo, revisten prioridad para el desarrollo y si así están considerados en los planes oficiales de desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

6.51 Los países en desarrollo deberían siempre considerar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como fuente de asistencia para financiar sus proyectos aeroportuarios. Los expertos en las diferentes disciplinas que intervienen en la concepción, planificación y ejecución de proyectos aeroportuarios y que se requerirán en los estudios de viabilidad y de la relación costo-beneficios, en la planificación conceptual y en la etapa de construcción propiamente dicha, pueden solicitarse por medio del programa de asistencia técnica del país financiado por el PNUD. De igual manera pueden obtenerse los fondos para adquirir equipo aeroportuario de menor porte. Cuando

se requiera asistencia técnica para un proyecto de desarrollo aeroportuario, los requisitos específicos deben someterse a la aprobación del gobierno nacional como parte del programa general de proyectos de desarrollo del país para los que se pide asistencia técnica. Con todo, siempre debe tenerse presente que la función primordial del PNUD es proporcionar asistencia técnica especializada, pero no los fondos necesarios para financiar la construcción o ampliación de aeropuertos.

Fuentes comerciales

6.52 Una de las formas más simples de resolver el problema de los pagos denominados en moneda extranjera consiste en trasladar la responsabilidad de obtener financiación a los contratistas y proveedores extranjeros que se beneficiarán directamente del proyecto. En las operaciones comerciales con el exterior, suele exigirse a los proveedores que incluyan, como parte de su oferta, la forma de financiación que están dispuestos a ofrecer, e imponer a los contratistas la responsabilidad de obtener financiación en las condiciones más favorables. Esta modalidad no solo contribuye a reducir los problemas financieros que presentan los proyectos aeroportuarios, sino que permite también evaluar la aceptabilidad de las ofertas en todos sus aspectos, incluido el financiero. Con este fin, deberá pedirse a los oferentes cotizar los precios de los suministros separados de los correspondientes cargos por financiación, a fin de que estos cargos puedan compararse con el costo de financiación de otras fuentes. Sin embargo, este método de financiación plantea un peligro del que hay que protegerse particularmente, y que estriba en el hecho de que, durante el proceso de selección de las ofertas, la capacidad de financiación de una firma puede llegar a adquirir una importancia desproporcionada en relación con otras consideraciones más fundamentales para la exitosa ejecución del proyecto.

6.53 Los bancos, sociedades de inversión y otras instituciones de crédito comercial tradicionales que se desenvuelvan en el sector privado del país de un contratista que proporcione equipos, productos o servicios para el proyecto aeroportuario, pueden, por supuesto, contactarse directamente para solicitar ayuda financiera. Sin embargo, la financiación que pueda procurarse de esta forma será por lo general más onerosa, tanto en cuanto al costo como las condiciones de financiación, que la que pueda obtenerse de las diferentes fuentes públicas mencionadas en los párrafos anteriores. Existe una variedad de instituciones comerciales de ese tipo en diversos países; la mejor manera de obtener información sobre las instituciones de un Estado en particular que puedan contribuir a la realización de un proyecto aeroportuario consiste en dirigirse directamente al gobierno correspondiente.

FINANCIACIÓN MEDIANTE LA EMISIÓN DE TÍTULOS DE DEUDA

6.54 La financiación de mejoras en la infraestructura aeroportuaria se ha encaminado por distintos senderos en distintas partes del mundo. En los Estados Unidos, y más recientemente en el Canadá y Australia, la utilización de obligaciones de deuda a largo plazo (bonos) ha pasado a ser la norma para financiar este tipo de emprendimientos. A menudo se utiliza la deuda a corto plazo para empalmar entre períodos de altas tasas de interés o durante la fase de construcción en la que el riesgo de aumento en el costo por intereses se compensa invirtiendo el capital recaudado mediante la emisión de deuda. Los aeropuertos con programas de construcción de gran envergadura a menudo mantienen una parte de su cartera de deuda en títulos a corto plazo, a fin de equilibrar el riesgo de alza de los tipos de interés. En otras partes del mundo, los aeropuertos han recurrido a préstamos bancarios u otros mecanismos de financiación con respaldo estatal para financiar el desarrollo aeroportuario. Ante la perspectiva de que un número creciente de aeropuertos alcance la autosuficiencia financiera parcial o total, la financiación mediante deuda a largo o corto plazo se considera una opción cada vez más atractiva. Evidentemente, los términos en que debe ofrecerse un título de deuda para poder colocarse en el mercado, así como el costo de la emisión, determinarán en cada caso si la emisión de deuda resulta más ventajosa que otras formas de financiación.

6.55 El atractivo de las obligaciones emitidas por un aeropuerto para los inversionistas en los mercados financieros puede medirse mediante los siguientes tres indicadores convencionales de calidad de la inversión:

- a) calificaciones de crédito — un sistema simple utilizado por los principales servicios de inversión para calificar los bonos de acuerdo con la calidad de la inversión;

- b) rendimiento — los intereses pagados por el aeropuerto para atraer inversionistas en comparación con los que pagan los emisores de otros bonos similares; y
- c) exención impositiva (por ejemplo, la exención del impuesto a la renta sobre el precio de compra de un bono o los intereses que paga) a menudo puede ser un factor de peso que incline al inversionista a favor de su adquisición.

6.56 La emisión de obligaciones no ha de concebirse ni ejecutarse sin la participación activa de especialistas, en razón de las diversas apreciaciones específicas — cualitativas y cuantitativas — que es preciso efectuar, el profundo conocimiento de los mercados que se requiere, los montos relativamente grandes que supone una emisión, y los costos de emisión. En general, los asesores financieros que son independientes de las entidades prestadoras ofrecen a los emisores mayores certezas de los riesgos y beneficios de una operación de financiación de proyectos.

Calificación de crédito

6.57 La calificación de crédito es una medida de los antecedentes y de la capacidad de pago de obligaciones por dinero tomado en préstamo. Diversas firmas se especializan en evaluar las nuevas obligaciones de deuda y en mantener una vigilancia permanente de la deuda en circulación de los emisores. Las agencias de calificación examinan los antecedentes crediticios y analizan los estados financieros históricos del aeropuerto, tomando en consideración muchos aspectos del historial financiero y de explotación, así como los pronósticos sobre el aeropuerto, a fin de calificar su capacidad para hacer frente a las obligaciones de su deuda. Algunos de los criterios que las agencias calificadoras evalúan son los siguientes:

- a) solidez financiera;
- b) situación respecto a la competencia;
- c) diversidad de líneas aéreas;
- d) grado de control sobre las instalaciones y los servicios;
- e) ubicación geográfica;
- f) perfil del público que atiende;
- g) cuestiones ambientales; y
- h) estructura orgánica y régimen de propiedad.

6.58 Pueden utilizarse medidas tales como los índices de deuda por pasajero, de cobertura del servicio de la deuda y de costo por pasajero para evaluar la situación financiera de un aeropuerto. Los coeficientes de explotación tales como el índice de utilización de las puertas de embarque y su uso relativo por parte de cada transportista aéreo pueden servir para determinar la situación competitiva de un aeropuerto. Ante la creciente complejidad con que se estructuran las obligaciones de deuda y las cuestiones de gobernanza, las agencias calificadoras también examinan los instrumentos jurídicos de la financiación al establecer una calificación.

6.59 Con la finalidad de ofrecer una instantánea de la solvencia de una entidad comercial, tal como lo es un aeropuerto, las agencias de calificación han elaborado varias escalas de calificación. Con el transcurso del tiempo, cada agencia calificadora ha elaborado su propio sistema de jerarquización, pero la finalidad sigue siendo la misma. A modo de ejemplo, una agencia de calificación líder aplica las calificaciones para los títulos a largo plazo que figuran en la Tabla 6.1. La deuda a largo plazo considerada de la más alta calidad y que presenta el más bajo riesgo de inversión recibe una calificación “triple A”, a la que sigue la calificación “doble A” para la deuda de alta calidad. La

deuda considerada de calidad media alta recibe la calificación "A", seguida por la calificación "triple B". Las calificaciones por debajo de este nivel se asignan a deudas que se consideran inversiones especulativas o que presentan riesgo de incumplimiento.

6.60 El riesgo de la deuda a corto plazo se limita al período durante el cual el inversionista conserva en su poder los títulos, entre un día y un año.

Tabla 6-1. Escala de calificación crediticia de bonos

Bonos para inversión	AAA AA A BBB	Más alta calidad Alta calidad Grado medio alto Grado medio
Bonos especulativos	BB B CCC	Especulativo Especulativo, grado bajo Riesgo de incumplimiento
Bonos en mora	D	Valor dudoso
<p><i>Las calificaciones aplicadas a un emisor en particular pueden variar levemente respecto a la calificación de base; esta leve variación se indica con los signos "+" o "-".</i></p>		

PREFINANCIACIÓN DE PROYECTOS A TRAVÉS DE DERECHOS AEROPORTUARIOS

6.61 Cuando no se dispone de fuentes de fondos más tradicionales, la prefinanciación puede constituir un medio aceptable para financiar el desarrollo aeroportuario, bajo determinadas condiciones. En el Apéndice 4 se brinda orientación para la prefinanciación mediante derechos aeroportuarios.

OTRAS FUENTES

6.62 Para algunos aeropuertos, la venta de capital social del aeropuerto como medio para la generación de fondos para el desarrollo de proyectos aeroportuarios ha resultado ventajosa. Al emitir estas acciones, los propietarios del capital accionario participan tanto en las ganancias como en los riesgos inherentes a la explotación del aeropuerto.

6.63 Si bien es poco habitual, otra de las opciones para la financiación de un desarrollo aeroportuario es el contrato de "construcción, explotación y transferencia" (CET). En esta modalidad, una empresa se compromete a construir instalaciones aeroportuarias (por ejemplo, una terminal) y explotárlas durante un número determinado de años, después de lo cual la propiedad se transfiere al aeropuerto.

6.64 Para la provisión de equipo, tales como vehículos y maquinaria, el arrendamiento puede ser un sustituto atractivo de la compra directa. El aeropuerto se beneficia al poder utilizar los bienes arrendados sin hacer desembolsos de consideración; asimismo, esta opción le permite disponer de los bienes casi inmediatamente, sin perder el tiempo que supondría obtener financiación para su compra. El arrendamiento no influye considerablemente en la deuda general a cuyo servicio debe hacer frente el aeropuerto; además, para concertarlo es muy posible que no se tenga que pasar por los complicados y dilatados trámites de aprobación que suelen exigir las compras.

6.65 La desventaja es que el aeropuerto, al no ser propietario de los bienes, no puede computarlos como parte de su activo. Esto puede ser un factor negativo al buscar fondos para financiar otros proyectos de inversión aeroportuaria, ya que esos bienes no podrán ofrecerse en garantía. Todavía más importante es que, a la larga, el arrendamiento tiende a ser más caro para el arrendatario, puesto que los gastos generales y las utilidades del arrendador deben cubrirse con los pagos que ha de abonar. Sin embargo, en ciertas circunstancias puede haber factores compensatorios; por ejemplo, si los bienes arrendados se renuevan frecuentemente, pueden reducirse los gastos de mantenimiento que solventa el aeropuerto. En algunos Estados, las leyes fiscales también pueden favorecer el arrendamiento.

Apéndice 1

MEDICIÓN DEL RENDIMIENTO ECONÓMICO DE UN AEROPUERTO

1. Los elementos clave de un proceso de gestión del rendimiento que podrían aplicarse a los aspectos económicos y administrativos de las actividades de un aeropuerto se muestran en la Figura Ap 1-1. En las páginas siguientes se presentan observaciones detalladas al respecto.

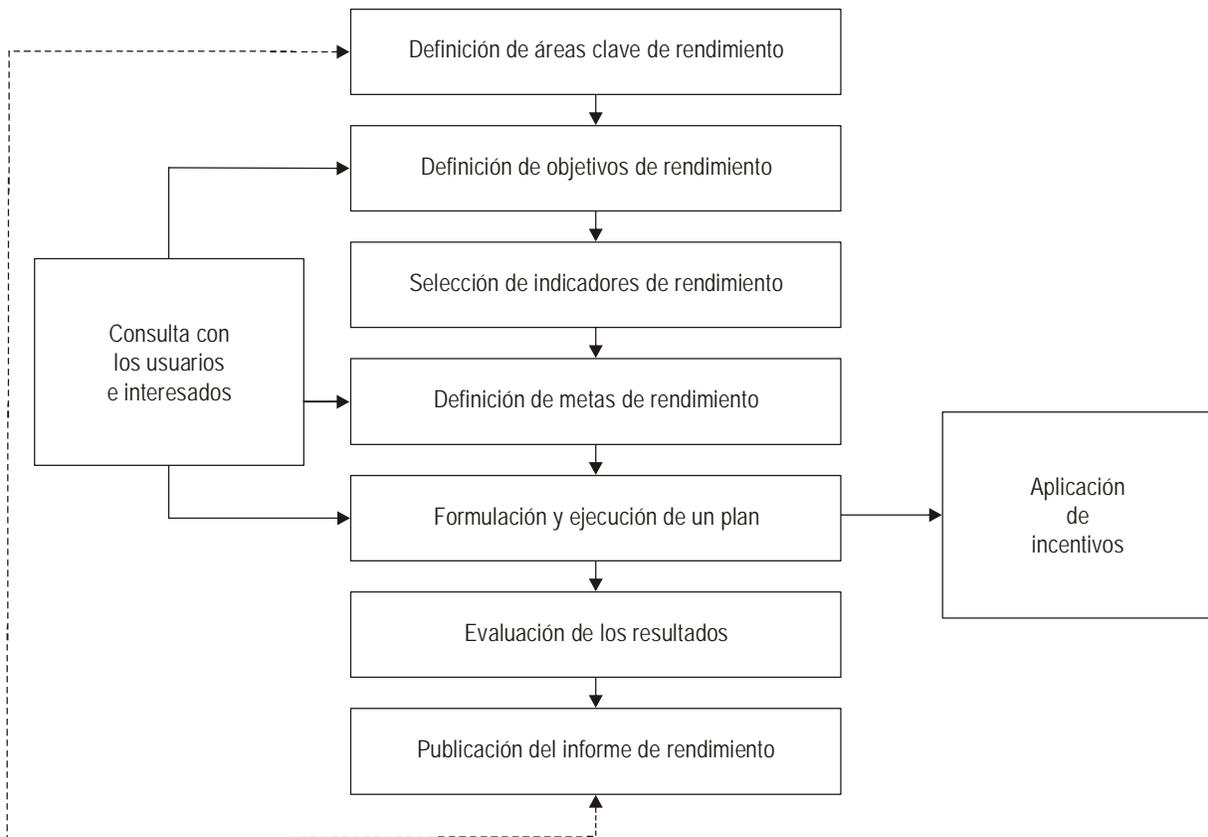


Figura Ap 1-1. Diagrama de flujos del proceso de gestión del rendimiento relativo a los aspectos económicos y administrativos de los aeropuertos

Áreas clave de rendimiento y objetivos de rendimiento

Definición de las áreas clave de rendimiento (KPA)

2. El punto de partida para elaborar un proceso satisfactorio de gestión del rendimiento es la definición de áreas clave de rendimiento (KPA). Siguiendo la recomendación de las políticas de la OACI sobre derechos del Doc 9082, Sección I, párrafo 16 i), para el rendimiento económico y administrativo de los aeropuertos debería hacerse hincapié en cuatro KPA, a saber, la seguridad operacional, la calidad de los servicios, la productividad y la eficacia en función de los costos, en el entendimiento de que los Estados pueden seleccionar además otras KPA según sus propios objetivos y circunstancias particulares.

3. Para cada KPA será apropiado tener en consideración diversos indicadores, según las circunstancias de cada aeropuerto (véanse los párrafos 6 a 12 siguientes). Por ejemplo, tal vez se deba prestar especial atención a un área en la que se haya detectado una necesidad actual o futura de medidas y mejoras.

Definición de objetivos de rendimiento

4. Un objetivo de rendimiento expresa una finalidad con la que se mejora el desempeño actual de manera cualitativa y específica (por ejemplo, reducir el número total de demoras). Debería definirse al menos un objetivo para cada una de las KPA seleccionadas. Una regla adecuada consiste en seleccionar unos cuantos objetivos fundamentales, de alto nivel y factibles. Es conveniente comenzar con un conjunto limitado de objetivos de bajo riesgo, especialmente cuando el aeropuerto tiene poca experiencia previa.

5. Los objetivos de rendimiento suelen estar relacionados entre sí, por lo que pueden existir ciertos compromisos enfrentados entre ellos. Cuando se detecte un vínculo, es necesario definir prioridades para resolver posibles conflictos. En este sentido, los objetivos relacionados con la seguridad operacional siempre deben recibir la máxima prioridad. Estas prioridades se basan en la gestión del riesgo, que ayuda a detectar los riesgos más urgentes que se deben evitar, los que se han de transferir o reducir, y los que es razonable mantener. Además, los objetivos de los distintos niveles de la organización deben estar vinculados para asegurar la coherencia general y prestar atención especial a las prioridades en todo el aeropuerto. Con ello se fomentará el trabajo en equipo y se facilitará la comunicación eficaz.

Indicadores de rendimiento

Selección de los indicadores de rendimiento

6. Los indicadores de rendimiento son una herramienta que permite medir cuantitativamente el rendimiento anterior, actual y previsto, así como el grado en que se están cumpliendo los objetivos de rendimiento y el nivel que deberían alcanzar. Estos indicadores, que representan la información de alto nivel sobre el rendimiento del aeropuerto, se denominan con frecuencia indicadores clave de rendimiento (KPI). Para que se consideren pertinentes, deben reflejar correctamente la intención de los objetivos de rendimiento conexos, por lo que no se definirán sin tener presentes objetivos de rendimiento específicos.

7. Cada objetivo de rendimiento debe tener un número limitado de indicadores para facilitar la tarea de vigilancia (recopilación y tratamiento de datos estadísticos), pero estos deben ser pertinentes y suficientes para permitir un examen permanente del rendimiento. Las políticas de la OACI sobre derechos del Doc 9082, Sección I, párrafo 16 ii), recomiendan que, para cada una de las KPA definidas, se seleccione por lo menos un indicador de rendimiento y se informe sobre él.

Ejemplos de indicadores

8. A continuación se indican diversos indicadores de rendimiento posibles para las cuatro KPA utilizadas en distintas jurisdicciones, que pueden ser de utilidad para elaborar un sistema de gestión del rendimiento. Si los indicadores no se miden directamente, deberían calcularse sobre la base de mediciones de apoyo con ayuda de fórmulas definidas con claridad. Las mediciones de apoyo determinan qué datos es necesario reunir para calcular los valores de los indicadores del rendimiento.

Seguridad operacional

9. Los accidentes y las incursiones en las pistas son problemas de seguridad de primera línea para los aeropuertos. Comúnmente, se dice que una incursión en pista es todo incidente en un aeropuerto en el que participa una aeronave, vehículo, persona u objeto en tierra y que, por su posición, provoca un riesgo de colisión o la pérdida de separación con una aeronave que despegar, que se dispone a despegar, o que aterriza o se dispone a aterrizar. Entre los posibles indicadores figuran los siguientes:

- a) accidentes en pista por mil operaciones;
- b) accidentes mortales en pista por mil operaciones;
- c) accidentes por mil horas de trabajo;
- d) incursiones en pista por mil operaciones; y
- e) choques con aves por mil operaciones.

Calidad de los servicios

10. La calidad de los servicios puede medirse desde la perspectiva del explotador y del usuario final. Entre los posibles indicadores figuran los siguientes:

- a) capacidad diaria media del aeropuerto (movimientos de aeronaves por día);
- b) número de demoras por motivo; y
- c) demora promedio por vuelo.

Encuestas a pasajeros sobre la calidad de los servicios aeroportuarios:

- d) tiempo que han pasado en las filas de seguridad;
- e) porcentaje de tiempo que está disponible el sistema de recogida y entrega de equipaje durante las horas de funcionamiento;
- f) facilidad para ubicarse en las instalaciones;
- g) precisión de la información mostrada en las pantallas;
- h) limpieza de los baños; y
- i) satisfacción general del pasajero.

Productividad

11. Los indicadores de rendimiento relacionados con la productividad examinan los vínculos entre la producción del aeropuerto (por ejemplo, el número de movimientos de aeronaves, el número de pasajeros y las toneladas de carga despachadas) y los insumos (por ejemplo, los empleados, las puertas de embarque y las instalaciones aeroportuarias). Entre los posibles indicadores se cuentan los siguientes:

- a) movimientos de aeronaves por empleado;
- b) movimientos de aeronaves por puerta de embarque;
- c) pasajeros por empleado; y
- d) toneladas de carga por empleado.

Eficacia en función de los costos

12. Los indicadores de rendimiento relacionados con la eficacia en función de los costos miden el costo financiero (por ejemplo, el costo total del aeropuerto, los costos de las instalaciones y los costos de explotación) de los insumos necesarios para obtener los productos (por ejemplo, los movimientos de aeronaves, los pasajeros y la carga despachada). Entre los posibles indicadores se cuentan los siguientes:

- a) costos totales por movimiento de aeronave;
- b) costos totales por pasajero;
- c) costos totales por 1 000 unidades de tráfico aéreo; y
- d) costos de personal como porcentaje del volumen de ventas.

Recopilación y tratamiento de datos

13. La buena calidad de la información es esencial para el proceso de gestión del rendimiento en su totalidad, por lo que la elaboración de los sistemas empleados para ello debe tener en cuenta la calidad de los sistemas de recopilación de datos utilizados o en preparación. Es crucial obtener todos los datos pertinentes mediante sistemas de información sólidos. No obstante, la recopilación y el tratamiento de los datos (así como su almacenamiento y análisis) no están exentos de costos y tal vez necesiten una inversión que, a veces, será cuantiosa. Los aeropuertos siempre deberían prestar atención a que los beneficios de la recopilación y el tratamiento de datos justifiquen los costos incurridos, y a que los esfuerzos y el dinero dedicados a estas tareas mejoren realmente la eficacia de la adopción de decisiones. Cabe señalar que los aeropuertos no necesitan sofisticados sistemas de información para comenzar a medir el rendimiento, pero es peligroso basarse en mediciones simplistas y parciales de la productividad. La dirección podrá perfeccionar el sistema posteriormente, a medida que sea necesario.

14. Si se desea que la gestión del rendimiento sea efectiva y creíble, es importante respetar ciertas orientaciones relativas a la recopilación y el tratamiento de los datos. En primer lugar, los datos empleados deberán proceder de fuentes precisas. En segundo lugar, la recopilación de datos debe ser exhaustiva, con una definición clara de los servicios y las unidades de medida y, de utilizarse procedimientos de estimación tales como muestras, estos no deben tener ningún sesgo, en la medida de lo posible. En tercer lugar, se han de utilizar metodologías uniformes y transparentes para recopilar o estimar los resultados. Sin esta uniformidad será imposible interpretar de manera significativa los cambios en el rendimiento (por ejemplo, ¿es la variación observada fruto de una diferencia en la medición o una diferencia real de rendimiento?).

Metas de rendimiento

Definición de metas de rendimiento

15. Cuando sea factible, cada indicador de rendimiento debería tener un único valor meta que se ha de alcanzar o superar en un período determinado para decidir si se ha cumplido o no el objetivo de rendimiento correspondiente. Las metas de rendimiento pueden definirse en función del tiempo (es decir, la velocidad necesaria para cumplirlas) y en distintos niveles de agregación (es decir, para un solo aeropuerto, para un sistema de aeropuertos o para una red de aeropuertos). Además, posiblemente varíen según la zona geográfica.

16. El aeropuerto debe definir metas de rendimiento realistas y alcanzables. El establecimiento de un rendimiento de referencia (es decir, un nivel de rendimiento inicial) es un requisito previo para definir las metas. Esta referencia se ha de establecer teniendo en cuenta el rendimiento del año anterior, el mejor rendimiento entre un grupo comparable (parámetro comparativo), las expectativas del Estado (o de la entidad de vigilancia económica) en cuanto al rendimiento y las especificaciones de las posibles mejoras de rendimiento y el sistema de compensaciones que tal vez sean necesarios. La información obtenida mediante el rendimiento de referencia y los modelos de escenarios futuros puede orientar en relación con los valores alcanzables de las metas para los indicadores del rendimiento.

17. Los aeropuertos son entornos complejos en los que se proporcionan distintos componentes de los servicios a explotadores de aeronaves, pasajeros o agentes de despacho, en algunos casos a través de numerosas partes¹. Así, la calidad de los servicios consta de gran diversidad de componentes. Con una gama tan amplia de proveedores de servicios, las autoridades de vigilancia económica competentes deberían analizar la necesidad de definir metas también para proveedores de servicios que no sean la autoridad aeroportuaria, y dichos proveedores deberían tener la obligación de cumplir las metas definidas. Si considera adecuado definir esas metas, la autoridad de vigilancia económica deberá estudiar métodos adecuados para garantizar su cumplimiento, por ejemplo, dar apoyo al aeropuerto, en su calidad de entidad que controla la gestión general, en la aplicación de medidas a esos efectos. La vigilancia económica o las estructuras reguladoras deberían respaldar esas actividades de la dirección a fin de asegurar la salvaguardia de los intereses de los usuarios, incluidos los usuarios finales.

18. La definición de metas depende de la índole de los objetivos y de otras circunstancias. En ciertos casos, las metas pueden venir dictadas por circunstancias externas, como la reducción de los costos en una cantidad o un porcentaje específicos en respuesta a una desaceleración del sector, recortes presupuestarios impuestos a un aeropuerto de propiedad pública o presiones competitivas de aeropuertos rivales. En general, las metas deberían referirse a los esfuerzos permanentes del aeropuerto por mejorar con el tiempo. En este caso, deberían medirse en niveles más detallados (por ejemplo, “cumplida”, “superada” o “superada con creces”).

Planificación de métodos para cumplir las metas

19. El cumplimiento de las metas de rendimiento tal vez requiera nuevas iniciativas, mientras que los aeropuertos suelen tener recursos limitados. Para ello, es importante establecer prioridades en el uso del personal, de los recursos financieros y de la infraestructura. En este sentido, los responsables de adoptar decisiones necesitan comprender bien la adecuación estratégica, los beneficios, los costos y la viabilidad de cada iniciativa destinada a mejorar el rendimiento. A continuación se indican algunas sugerencias para planificar la forma de cumplir las metas:

- a) determinar las iniciativas que es preciso emprender para responder a los déficits de rendimiento actuales, es decir, la diferencia entre el rendimiento de referencia y la meta correspondiente;

1. Dado que muchos servicios cruciales para el rendimiento del aeropuerto se externalizan a proveedores o son asumidos por otras entidades, también se incluyen con frecuencia en el sistema de medición del rendimiento.

- b) estimar el presupuesto, el personal y el tiempo de gestión necesarios para cada iniciativa;
- c) situar cada iniciativa en orden de prioridad para responder a los déficits de rendimiento con la mayor eficacia;
- d) si hay una cantidad importante de iniciativas nuevas, decidir qué labores no fundamentales pueden interrumpirse o aplazarse para liberar los recursos necesarios a fin de cumplir las metas; y
- e) establecer un compromiso interno con cada iniciativa y organizar la colaboración con los explotadores de aeronaves, los usuarios finales y otras partes interesadas mediante consultas.

Incentivos para el rendimiento

20. Existe la posibilidad de incorporar incentivos en el proceso de gestión del rendimiento como ayuda para cumplir las metas definidas. Cabe señalar que los incentivos pueden aplicarse tanto a los aeropuertos como a los usuarios, especialmente cuando los aeropuertos no participan directamente en una operación determinada (por ejemplo, un vuelo cuyos servicios de escala proporciona la línea aérea o un tercero contratado por ella). El párrafo siguiente explica los incentivos financieros para los aeropuertos; los incentivos para los usuarios se describen en el Capítulo 4 del presente manual, en el contexto de los derechos diferenciales.

21. Hay gran variedad de incentivos posibles que los aeropuertos pueden aplicar. Entre ellos se incluyen los siguientes, a título meramente enunciativo:

- a) compensaciones a los empleados del aeropuerto vinculadas con el cumplimiento de las metas de rendimiento;
- b) participación del personal del aeropuerto en los ahorros de costos o en los beneficios obtenidos por cumplir las metas de rendimiento; y
- c) acuerdos de nivel de servicios con los usuarios.

22. Además, los Estados pueden establecer incentivos para los aeropuertos mediante diversas formas de vigilancia económica. El ejemplo típico es la regulación de precios tope (véase el Capítulo 1, Parte C), con la cual se pueden establecer metas de rendimiento para la productividad y la eficacia en función de los costos mediante la introducción de un factor de incentivo "x". Al establecer directamente un tope para los derechos, todos los riesgos relativos al tráfico y a los costos corren a cuenta del aeropuerto. Existen otras formas de regulación que introducen un mecanismo de riesgos compartidos entre los aeropuertos y los usuarios según el cual el aeropuerto asume ciertos riesgos, pero otros son a cuenta de los usuarios.

23. Al introducir incentivos para la reducción de costos, los Estados han de velar por que la seguridad operacional no se vea afectada y por que se mantenga la calidad de los servicios a un nivel satisfactorio en interés de los usuarios actuales y futuros, incluidos los usuarios finales.

24. Cabe señalar que los incentivos financieros no son necesariamente compatibles con el principio de recuperación plena de los costos que, por definición, implica que el aeropuerto ha de recuperar los costos íntegramente. Con arreglo a este principio, toda sanción impuesta al aeropuerto se consideraría un costo adicional, que se debería repercutir en los usuarios. Como consecuencia, se perdería el efecto de los posibles incentivos. A la inversa, las posibles recompensas otorgadas al aeropuerto se considerarían superávits de ingresos que habría que trasladar a los usuarios reduciendo los derechos, en caso de que se utilice un mecanismo de ajuste. En estas circunstancias, la aplicación estricta del principio de recuperación plena de los costos anularía la finalidad de tales incentivos para la reducción de los costos.

Evaluación del rendimiento y presentación de informes

Evaluación y aplicación de los resultados

25. La evaluación o medición del rendimiento puede comenzar en cuanto estén disponibles los datos necesarios sobre los indicadores y las metas, así como los resultados reales de rendimiento, y se realizará a intervalos periódicos, anuales como mínimo. Esta evaluación deberá hacer un seguimiento permanente del rendimiento y supervisar si se logran progresos en el cumplimiento de los objetivos y las metas al respecto.

26. El paso crítico para evaluar el rendimiento es comprender los hechos que motivan los resultados (buenos o malos) del rendimiento y explicarlos a los responsables decisorios de alto nivel. A esos efectos, la dirección debe comparar el rendimiento real con las metas y analizar las tendencias históricas de los resultados al respecto. Para ello, debe tener una visión de conjunto (por ejemplo, los totales y promedios anuales, y los resultados del rendimiento del año) y, en la medida de lo posible, examinar también los detalles. Si un aeropuerto obtiene resultados mejores de lo previsto, la dirección deberá determinar los factores que dan origen a esa mejora del rendimiento y analizar si se pueden aplicar en otras esferas. De observarse deficiencias, cuando el rendimiento es inferior al previsto pese a la puesta en marcha de iniciativas diseñadas para cumplir las metas, habrá de determinar los motivos subyacentes al problema y la forma de resolverlo. Es importante señalar que la evaluación no tiene un fin punitivo, sino que es una ayuda para alcanzar las mejoras de rendimiento planificadas.

27. Una parte integrante de la evaluación del rendimiento consiste en formular recomendaciones, cuando resulte posible y sea significativo a raíz del nivel de análisis efectuado. Las recomendaciones se clasificarán habitualmente en las siguientes categorías, entre otras:

- a) relacionadas con la necesidad de mejorar la recopilación de datos sobre el rendimiento;
- b) sugerencias de iniciativas destinadas a superar déficits de rendimiento observados;
- c) sugerencias destinadas a agilizar o demorar las mejoras en el rendimiento, según las previsiones en cuanto a la evolución de la demanda de tráfico y las tendencias de los indicadores de rendimiento; y
- d) recomendaciones de índole organizativa (establecimiento de un equipo de tareas, definición de un plan de acción, etc.) con miras a iniciar realmente la aplicación de las recomendaciones anteriores.

28. De observarse incoherencias entre las expectativas y los objetivos y metas de rendimiento, las recomendaciones pueden incluir la necesidad de definir o redefinir objetivos, de establecer nuevos indicadores y metas o de modificar los existentes.

Comparaciones del rendimiento y evaluación comparativa

29. El rendimiento del aeropuerto se examina con frecuencia en términos relativos, que pueden ser internos o externos.

30. La evaluación comparativa interna implica examinar el rendimiento de un aeropuerto comparando dos momentos determinados. Esto implicaría examinar el rendimiento promedio de las instalaciones de un tipo concreto, o bien el rendimiento de una instalación determinada, en un momento dado. En el primer caso, cada instalación se compara con el nivel promedio de rendimiento, mientras que en el segundo, se comparan las variaciones del rendimiento de una instalación con el período de examen anterior.

31. La evaluación comparativa externa consiste en comparar los resultados con los de otros aeropuertos. Por el término "evaluación comparativa del aeropuerto" se entiende generalmente un proceso destinado a comparar un

aeropuerto con el “parámetro comparativo” — una estimación de los mejores resultados previsibles razonablemente en una serie de circunstancias determinadas, basada en el rendimiento alcanzado en un grupo de aeropuertos pertinente y comparable. Es muy importante señalar que este proceso ha de realizarse con gran cuidado, porque las comparaciones del rendimiento entre aeropuertos son difíciles y con frecuencia engañosas, especialmente si se utilizan indicadores de productividad parciales. Las mediciones realizadas por un aeropuerto tal vez no sean comparables con las realizadas por otro debido, entre otras cosas, a diferencias en el modelo de explotación, el entorno operativo y la etapa del ciclo de inversión en que se sitúe. También pueden diferir las definiciones, el contenido, la recopilación de datos y las prácticas contables. Otro factor que se debe considerar es el tamaño y la complejidad de explotación del aeropuerto. Si se llegan a realizar las comparaciones, los resultados han de interpretarse con sumo cuidado, sobre todo cuando se tiene el objetivo de comprender los impulsores y las carencias del rendimiento para establecer mejores prácticas.

32. Si la dirección del aeropuerto intenta comparar el rendimiento con otros aeropuertos, el análisis deberá reflejar adecuadamente las diferencias en la situación de explotación, estructural, comercial y organizativa. Así, es de capital importancia establecer primero una base equitativa de comparación por medio de KPI. Por este motivo, a fin de comprender mejor los impulsores de la eficiencia, los aeropuertos suelen aplicar una evaluación comparativa a nivel de proceso de actividades concretas, enfoque mucho más útil para tratar los datos y los aspectos de la diversidad empresarial que el uso de análisis parciales de la productividad. Como se menciona en el Capítulo 4, Parte A, párrafo 4.52 del presente manual, puede ser más factible realizar comparaciones entre centros de costos de distintos aeropuertos que comparar los aeropuertos en su totalidad.

33. La comparación del rendimiento y la evaluación comparativa deben ser fácilmente comprensibles para los responsables de la adopción de decisiones y sentar las bases para el debate y la sensibilización de todos los interesados. Con ello se podrán lograr los siguientes fines:

- a) mejorar la transparencia del proceso de gestión del rendimiento;
- b) aportar información sobre las oportunidades de mejorar el rendimiento de aeropuertos individuales (oportunidades de aprendizaje, definición de metas de rendimiento);
- c) resaltar las mejores prácticas que permiten incrementar el rendimiento mediante la detección de instalaciones de servicio o procesos de alta eficiencia o calidad;
- d) apoyar la coordinación y la planificación regionales más eficaces, impulsando así la racionalización y evitando la duplicación de esfuerzos;
- e) apoyar el diálogo constructivo con los usuarios y otros interesados; y
- f) proporcionar datos de todo el mundo para ampliar la base de conocimientos.

Análisis de inversiones

34. La evaluación del rendimiento puede servir de apoyo y justificación de las decisiones en materia de inversión. A medida que aumenta la complejidad de las decisiones de inversión relativas a cambios en el aeropuerto, crece también la necesidad de evaluar exhaustivamente el rendimiento. El hecho de identificar las mejores prácticas y los niveles conexos de resultados y calidad ayudará a calcular los beneficios o la rentabilidad que podrían obtenerse de las inversiones en instalaciones y equipo, así como la magnitud óptima de la inversión.

Pronósticos

35. Los resultados de la evaluación del rendimiento pueden utilizarse para pronosticar las inversiones en capital y recursos humanos necesarias para el aumento de la capacidad del aeropuerto. Los pronósticos son una base importante para los análisis costo-beneficio relacionados con el desarrollo de la infraestructura.

Divulgación de información e informes de rendimiento

36. La divulgación de información es un componente importante del proceso de gestión del rendimiento de los aeropuertos. Aunque con frecuencia es una obligación impuesta a los monopolios legales como contrapartida a sus derechos monopólicos y a las empresas públicas cuyos títulos nominativos se cotizan en el mercado, también es un componente esencial del proceso de gestión del rendimiento de todos los aeropuertos. La divulgación apropiada de la información sobre el rendimiento realizada con cierta periodicidad puede aumentar la confianza pública en el aeropuerto y mejorar el diálogo eficaz entre todos los interesados [véase el Doc 9082, Sección I, párrafo 16 iv)]. También puede servir de apoyo para definir objetivos y metas y fomentar la reflexión permanente sobre los elementos que mejoran el rendimiento y las oportunidades de mejora que pueden aprovecharse, ya que ofrece una forma medible de comprobar los resultados del aeropuerto en relación con el cumplimiento de sus objetivos y metas establecidos.

37. Los informes de rendimiento suelen describir los indicadores de rendimiento establecidos, las metas seleccionadas y los resultados que se han logrado realmente. Las políticas de la OACI sobre derechos recomiendan, en el Doc 9082, Sección I, párrafo 16 ii), para cada una de las KPA definidas, seleccionar por lo menos un indicador de rendimiento pertinente y el objetivo fijado. Además, como ayuda a los lectores para interpretar las conclusiones del informe, se incorporan, bien directamente o bien por referencia a otro documento público, la explicación de las evaluaciones del rendimiento utilizadas y la forma en que se aplicaron. El nivel de detalle de la información incluida en el informe dependerá de las circunstancias. Por ejemplo, si se va a utilizar para la regulación sobre los precios tope, la información divulgada puede ser bastante detallada.

38. El contenido de los informes sobre el rendimiento no tiene por qué limitarse a un mero examen de los resultados del aeropuerto en el pasado; también puede, en la medida de lo posible, mirar hacia el futuro con previsiones de las necesidades de capacidad en períodos posteriores.

39. En aras de la transparencia, los informes de rendimiento deberían obtenerse con facilidad y estar a disposición de todas las partes interesadas rápidamente (por ejemplo, se deberán hacer públicos tan pronto como sea posible o factible). A discreción del Estado, estos informes podrán o no someterse a una auditoría independiente.

Apéndice 2

ACUERDOS SOBRE LOS NIVELES DE SERVICIO

Introducción y reseña

1. Los parámetros genéricos que se aplican a los servicios de los aeropuertos deberían distinguir los niveles de servicio para las áreas de uso común que el aeropuerto debe proporcionar a todas las líneas aéreas por igual a cambio de los derechos que estas abonan. En algunos Estados, los marcos reglamentarios que rigen la relación entre los aeropuertos y sus usuarios incorporan directamente en sus disposiciones niveles referenciales de calidad y prestación para los servicios genéricos. En ocasiones se utiliza la regulación de precios para asegurar un determinado nivel de calidad y prestación de los servicios. Así, por ejemplo, si no se cumplen los parámetros genéricos establecidos, corresponde otorgar un descuento a los usuarios.
2. Los acuerdos de nivel de servicios (SLA) consisten por lo común en acuerdos bilaterales en los que una línea aérea en particular o un grupo de líneas aéreas (por ejemplo, una alianza) solicita un servicio por encima de los parámetros genéricos. Los SLA pueden ser de muy diversos tipos, pudiendo en ocasiones incluir el compromiso de la línea aérea de satisfacer determinados objetivos de prestación respecto del servicio que brinda (cuando, por ejemplo, la línea aérea proporciona un servicio en particular en el aeropuerto).
3. Todo SLA entre un aeropuerto y una o más líneas aéreas descansa sobre la premisa de que ambos actúan en asociación para atender al mismo cliente: el pasajero de la línea aérea. El pasajero percibe las prestaciones del aeropuerto y de la línea aérea como un único producto que influencia su opinión de la experiencia de viaje. Su disconformidad con cualquiera de los aspectos de la experiencia en el aeropuerto puede teñir desfavorablemente su opinión del aeropuerto, de la línea aérea o de ambos, puesto que generalmente el pasajero no sabe distinguir al prestador de un servicio en particular dentro del aeropuerto.
4. Los SLA se consideran un instrumento de utilidad para definir el nivel de servicio y los términos que regirán la relación entre el aeropuerto y la línea aérea respecto a los servicios acordados. El aeropuerto y la línea aérea establecen los niveles de servicio y de prestación a proporcionar a cambio de los derechos que se abonan por su utilización y deciden por qué medios se determinará si esos niveles se alcanzan o no. Si no se cumplen las expectativas, el aeropuerto ganará menos dinero o incluso será pasible de multas. Si se superan, el aeropuerto podrá recibir una recompensa económica.
5. Los SLA pueden asumir variadas formas, desde un simple arreglo no vinculante entre aeropuertos y líneas aéreas hasta documentos de mayor complejidad, incluso de naturaleza contractual.

Objetivos y características de los SLA

6. El SLA debiera entenderse como un instrumento de comunicación y resolución de conflictos que permite medir la eficacia de los servicios y determinar su calidad. Para esto, el SLA no debe limitarse a definir las expectativas del servicio, sino que habrá de ordenar las medidas correctivas a tomar cuando los servicios no alcancen tales expectativas, para que contribuya a asegurar una calidad de servicio uniforme, adecuada y oportuna. Al clarificar los objetivos clave a los que se apunta en las operaciones y definir las esferas de responsabilidad dentro de las actividades del aeropuerto y de la línea aérea, los SLA pueden servir para cimentar entre ambos una sólida asociación de servicio.

7. Un SLA eficaz habrá de incorporar los siguientes elementos:

Elementos relativos al servicio

- descripción de las instalaciones y servicios a proporcionar;
- condiciones para la disponibilidad de los servicios;
- parámetros de servicio;
- relación del costo y de los beneficios de prestar tales parámetros de servicio;
- responsabilidades que incumben a cada una de las partes; y
- procedimientos para aumentar o reducir la prestación respecto de los parámetros de servicio en vigor.

Elementos relativos a la gestión

- descripción de los métodos para medir la eficacia del servicio;
- descripción de los métodos para informar sobre la eficacia medida y abordar toda cuestión al respecto;
- descripción del procedimiento para resolver todo desacuerdo relativo al servicio; y
- descripción del procedimiento para la revisión y modificación del acuerdo.

8. Para que un acuerdo de este tipo tenga éxito, es de vital importancia que:

- a) durante todo el proceso de planificación, formalización y ejecución del acuerdo, las partes se mantengan en estrecha consulta para definir los aspectos relativos al servicio y la gestión;
- b) los parámetros de servicio se establezcan por acuerdo mutuo entre el aeropuerto y la línea aérea. Las consultas pueden volverse más complicadas cuando son varias las líneas aéreas que negocian el SLA con el aeropuerto; por ello, las líneas aéreas deberán alcanzar un consenso sobre los elementos de servicio clave del SLA a fin de poder comunicar una idea clara de las expectativas de servicio al explotador del aeropuerto;
- c) los parámetros de servicio se seleccionen cuidadosamente para que reflejen los aspectos esenciales de la prestación que son importantes tanto para el aeropuerto como para la línea aérea y que tienen repercusiones demostrables en los pasajeros en lo que atañe a la calidad de los servicios.

Ejecución de los SLA

9. Llegado el momento de llevar a la práctica el acuerdo, deben reunirse las siguientes condiciones:

- a) El aeropuerto y la línea aérea deben ponerse de acuerdo respecto a las áreas o servicios aeroportuarios en particular (véase la lista que figura a continuación) que serán objeto del SLA. La línea aérea debe examinar y definir con claridad sus necesidades y prioridades en materia de servicios; el aeropuerto, por su parte, debe determinar el nivel de servicio que puede prestar, basándose para ello en su historial de servicio. Además, tanto la línea aérea como el aeropuerto deben evaluar el nivel de satisfacción de los pasajeros con los servicios ofrecidos y conocer sus expectativas, lo que les permitirá definir un parámetro de referencia para evaluar los niveles de servicio.
- b) Una vez definidos claramente los servicios a medir, debe preverse un período de medición adecuado para recoger suficiente información del rendimiento real.
- c) Deben acordarse objetivos precisos de los niveles de servicio que deban alcanzarse (por ejemplo, que las escaleras mecánicas estén en funcionamiento para uso de los pasajeros el 97% del tiempo durante el horario de actividad del aeropuerto).

- d) Las partes deben acordar en qué momento y por cuánto tiempo se aplicará el SLA, lo que dependerá de la complejidad y dificultad de elevar el nivel del servicio en particular al nivel previsto en el acuerdo.
- e) El aeropuerto y la línea aérea deben elaborar conjuntamente el mecanismo que se utilizará para el seguimiento y la medición del rendimiento por referencia a los objetivos fijados (por ejemplo, el aeropuerto proporcionará sus sistemas de información de gestión para medir el rendimiento), previendo que se proporcione información mensual a la línea aérea. Si el proceso de seguimiento exigiera sistemas muy sofisticados y costosos, convendrá que ambas partes evalúen en qué medida el beneficio a obtener justifica su costo. En el caso de SLA que prevén incentivos económicos (véase a continuación), las bonificaciones y multas que correspondan deben liquidarse directamente con la línea aérea de que se trate.
- f) Una vez en vigor el SLA, se requerirá un período de “calibración” previamente acordado entre las partes para afinar sus detalles.

Modalidades de SLA

10. Los SLA pueden adoptar diversas modalidades:
- a) *Obligación unilateral* — refleja el compromiso del aeropuerto de brindar a la línea aérea una determinada calidad de los servicios;
 - b) *Obligación mutua* — refleja los compromisos de ambos, aeropuerto y línea aérea, de brindar determinados niveles de calidad de los servicios a las demás partes;
 - c) *Sin incentivo económico* — refleja el compromiso que el aeropuerto o la línea aérea asume voluntariamente de esforzarse por brindar un nivel determinado de calidad de los servicios en el aeropuerto, sin haber consecuencias jurídicas o económicas en el caso de no alcanzarse tal nivel;
 - d) *Con incentivo económico* — puede tratarse de un SLA vinculante solo parcialmente o en forma total. En esta modalidad, las multas y las recompensas deben tener topes y franjas, de modo de limitar la exposición financiera del aeropuerto y también de la línea aérea. En este sentido, no ha de perderse de vista que el objetivo que persiguen el aeropuerto y la línea aérea es alcanzar un nivel de desempeño que beneficia a ambos, y no solo aumentar las ganancias o ahorrar dinero, respectivamente. Con todo, la línea aérea debe estar dispuesta a pagar más por una prestación superior a la ordinaria que le reditúe un beneficio.

Listado ilustrativo de instalaciones y servicios aeroportuarios que pueden ser objeto de un SLA

11. Entre las instalaciones y los servicios que pueden ser objeto de un SLA pueden citarse los siguientes:

Parte aeronáutica

- buen funcionamiento del suministro eléctrico fijo en tierra;
- disponibilidad de los puestos exclusivos de estacionamiento de aeronaves; y
- servicio de autobuses hacia/desde los puestos de estacionamiento alejados de la terminal.

Terminales para pasajeros

- disponibilidad de los sistemas de desplazamiento de personas (escaleras mecánicas, ascensores, cintas transportadoras de pasajeros, trenes y autobuses del aeropuerto);

- servicios en tránsito — autobuses para aeronaves alejadas de la terminal, filas para los controles de seguridad;
- sistemas de manipulación de equipaje (de salida, en tránsito, de entrada);
- parámetros relativos al tiempo de espera en fila: medidas de seguridad de la aviación;
- facilidad para ubicarse dentro de las terminales y para obtener información sobre vuelos;
- salas de preembarque y embarque — calidad de los servicios (por ejemplo, disponibilidad de asientos); y
- limpieza de las instalaciones.

Conclusión

12. El marco reglamentario que se aplica al aeropuerto puede influir en la definición de los SLA, por ejemplo, respecto a las áreas o servicios en los que la reglamentación permite que se aplique un acuerdo de este tipo.

13. Los SLA pueden constituir un mecanismo innovador y positivo para manejar no solo las expectativas de nivel de servicios, sino también la calidad de los servicios que se brindan en el aeropuerto. Va de suyo, sin embargo, que un mecanismo de tal naturaleza no puede ser ajeno a las circunstancias locales, incluido el grado de congestión en el aeropuerto, tanto en la parte pública como la aeronáutica, la cantidad de compañías aéreas que buscan asegurarse un compromiso sobre la calidad de los servicios y el ciclo de vida de las instalaciones aeroportuarias.

14. Particularmente en la industria de la aviación que, como se sabe, exhibe un comportamiento económico de naturaleza cíclica, los SLA son capaces de corporizar la noción de que la prestación de los servicios aeroportuarios se hace posible por la asociación del aeropuerto con las líneas aéreas, y aportar una dimensión de transparencia y estabilidad a una relación que, en ocasiones, puede volverse contenciosa.

Apéndice 3

CÁLCULO DEL COSTO MEDIO PONDERADO DE CAPITAL (WACC)

MODELO DE VALORACIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS (CAPM)

1. Costo del capital propio

1.1 El costo del capital ordinario es una estimación de la tasa de retorno razonable de la inversión de los accionistas o propietarios. Normalmente se calcula mediante un modelo basado en el mercado denominado “modelo de valoración de activos financieros” (CAPM), que mide la relación entre el riesgo de cada acción y su rentabilidad¹.

1.2 Según la fórmula del CAPM, el costo de capital de una organización es igual a la tasa de retorno exenta de riesgos (por lo general, la rentabilidad de un bono del tesoro a tres años) más una prima que refleje el riesgo adicional de la inversión (o beta). El valor exacto de la tasa de retorno del capital dependerá de la percepción del riesgo (beta o β) de los titulares.

1.3 La expresión algebraica de la fórmula podría ser la siguiente:

$$\text{costo del capital propio} = R_f + [(R_m - R_f) \times \beta]$$

donde R_f y R_m representan la tasa de retorno para inversiones sin riesgos y la tasa de rentabilidad del mercado, y β representa el riesgo del sector o la empresa. El diferencial de rendimiento de un bono del Estado a diez años se considera un buen ejemplo de tasa de retorno para inversiones sin riesgos. La fórmula tal vez se deba modificar para cumplir los requisitos de las diversas estructuras de propiedad de los aeropuertos.

1.4 La rentabilidad promedio de mercado obtenida sobre índices bursátiles como el FTSE, DAX, S&P 500, etc., representa el rendimiento del mercado de un Estado en particular. La diferencia entre el rendimiento del mercado y la rentabilidad exenta de riesgos es la “prima de riesgo del mercado”. A continuación, esta prima de riesgo del mercado se ajusta a la prima del sector multiplicándola por la beta del sector.

2. Costo de la deuda

2.1 El cálculo del costo de la deuda es relativamente sencillo. Este costo se representa mediante los tipos de interés ponderados que paga el aeropuerto por sus instrumentos de deuda. El tipo de interés de la deuda dependerá de los tipos de interés del mercado a los que se suma una prima calculada según la concepción del riesgo del aeropuerto que tengan los prestamistas. Por tanto, el costo de la deuda debería reflejar el costo real del préstamo (es decir, los tipos de interés establecidos para los bonos y los préstamos) más los posibles factores de riesgo (β) adicionales relacionados con la deuda (normalmente, el riesgo de impago).

1. El costo del capital ordinario es la tasa mínima de rentabilidad aceptable largo plazo. La recuperación real de los costos en un año determinado tal vez necesite que se incluya una valoración del capital ordinario superior al cálculo del modelo CAPM que tenga en cuenta las fluctuaciones del mercado, de manera que se obtenga con el tiempo el costo real del capital ordinario.

2.2 La beta de la deuda podría ser cercana a cero para grandes organizaciones y concretamente para organizaciones de bajo riesgo. No obstante, puede ser elevada para organizaciones con mala calificación crediticia. Los aeropuertos pueden tener distintos tipos de deuda, como bonos o préstamos a largo plazo, reservas para pensiones o deuda a corto plazo. Los tipos de interés medios ponderados de estos distintos tipos de deudas deben considerarse como tipo representativo.

3. Costo medio ponderado de capital

3.1 El costo medio ponderado de capital (WACC) dependería, por tanto, de la estructura financiera del aeropuerto, es decir, la proporción de capital propio y deuda de su capital total, calculada como sigue:

$$\text{costo de capital} = \text{costo del capital propio} + \text{costo de la deuda}$$

o bien

$$\text{retorno del capital} = \text{retorno del capital propio} \times \frac{\text{capital propio}}{\text{deuda} + \text{cap. propio}} + \text{retorno de la deuda} \times \frac{\text{deuda}}{\text{deuda} + \text{cap. propio}}$$

3.2 Como se ha indicado anteriormente, el cálculo del WACC es un proceso de varias fases. En primer lugar, se calcula el costo del capital propio; en segundo lugar, se determina la estructura de capital del aeropuerto (es decir, el porcentaje del aeropuerto financiado mediante deuda en relación con el capital propio); y en tercer lugar, se calcula el costo medio ponderado.

3.3 A continuación se muestra un ejemplo de la forma de calcular el WACC². Este ejemplo es meramente ilustrativo y no se ha de considerar como valor sustitutivo para estimar el WACC de ningún proveedor de servicios en particular. Se toman como base los siguientes parámetros:

- | | |
|---|------|
| a) Rendimiento del bono del Estado a diez años: | 2,0% |
| b) Tasa de retorno promedio de mercado: | 7,0% |
| c) Riesgo (β) del sector: | 0,55 |

3.4 En primer lugar, se calcula el costo del capital propio, según la fórmula antes indicada:

$$\text{costo del capital propio} = R_f + [(R_m - R_f) \times \beta] = 0,02 + [(0,07 - 0,02) \times 0,55] = 0,0475 \text{ (o } 4,75\%).$$

3.5 A continuación, se determina la estructura de capital del aeropuerto. A los efectos de este ejemplo, se toman los siguientes valores:

- | | | |
|-------------------------|-------------|------|
| a) Deuda a largo plazo: | € 1.400.000 | 40% |
| b) Capital propio: | € 2.100.000 | 60% |
| c) Total: | € 3.500.000 | 100% |

3.6 Por último, se calcula el WACC según la fórmula siguiente:

$$\text{WACC} = (4,75 \times 0,60) + (2,0 \times 0,40) = \mathbf{3,65\%}$$

2. El cálculo del costo de capital puede realizarse según su valor real o nominal, pero no con una combinación de ambos.

Apéndice 4

PREFINANCIACIÓN DE PROYECTOS MEDIANTE LA APLICACIÓN DE DERECHOS

INTRODUCCIÓN

1. Las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) y el presente manual adoptan el principio de que los derechos imputados a los usuarios deben guardar relación con los costos. Bajo este principio, el desarrollo aeroportuario por lo general se financia con fondos provenientes de los Estados patrocinadores, los beneficios no distribuidos de las entidades aeroportuarias autónomas, préstamos comerciales o la emisión de títulos de deuda. Una vez finalizadas las obras e iniciada su explotación comercial, el costo de capital normalmente se recupera mediante la inclusión de los costos de amortización o depreciación correspondientes en la base de costos para los derechos que abonan los usuarios. De esta forma, los explotadores de aeronaves solo pagan el costo de los servicios que efectivamente se les brindan.

2. Sin embargo, en el Doc 9082, Sección I, párrafo 23 se reconoce la posibilidad de recurrir a la prefinanciación para el desarrollo de aeropuertos en circunstancias puntuales y con la introducción de estrictos mecanismos de control que actúen como salvaguardas, entre los que se incluyen una vigilancia económica eficaz y transparente de los derechos impuestos a los usuarios y de los servicios correspondientes, como la gestión del rendimiento; una contabilidad completa y transparente; la consulta sustancial; y la aplicación de los derechos por un período limitado. La prefinanciación es un mecanismo al que debería recurrirse únicamente cuando redunde en beneficio de los explotadores de aeronaves mediante el suministro de un servicio que, siendo necesario, no se prestaba, o de un servicio mejorado o a menor costo, y que no podría de otro modo suministrarse por ser insuficientes las fuentes ordinarias de financiación y por resultar imposible o extremadamente oneroso acudir a los mercados de capitales. Las salvaguardias contables y administrativas deberían: vincular claramente los derechos en concepto de prefinanciación con los costos del proyecto; establecer la relación entre los derechos y los usuarios que se beneficiarán del proyecto; alentar la consulta previa; y verificar la aplicación para el proyecto de principios contables generalmente aceptados y transparentes. Los párrafos siguientes brindan información más detallada sobre los criterios y procedimientos de prefinanciación.

Vigilancia económica

3. En la Parte C del Capítulo 1 se presenta orientación sobre la necesidad de disponer de vigilancia económica y las diversas formas en que puede lograrse tal cometido. Ante la perspectiva de una prefinanciación, adquiere particular importancia la necesidad de proteger al usuario contra los precios abusivos que podría aplicar un proveedor de servicios que goza de una posición dominante, así como la necesidad de contar con un mecanismo para la resolución de controversias.

Criterios de selección del método de financiación

4. La dirección del aeropuerto debe ser capaz de demostrar con claridad a los explotadores de aeronaves y autoridades encargadas de la supervisión económica las ventajas que brinda la prefinanciación sobre los métodos tradicionales de financiación. La prefinanciación debería considerarse únicamente para aquellos proyectos de

ampliación de infraestructura en un grado avanzado de planificación, incluida la justificación del proyecto, su alcance, el cronograma de ejecución propuesto (con fecha de inicio y fecha de finalización del proyecto), estimaciones de costos, y niveles de aprobación exigidos. En el caso de los países en desarrollo, puede considerarse la prefinanciación para proyectos de remodelación de gran envergadura. Por el contrario, no debiera utilizarse para constituir un fondo de reserva para la amortización de obligaciones por proyectos no específicos, puesto que las políticas actuales de la OACI sobre la recuperación de costos solo permiten la acumulación de reservas de capital limitadas. En igual sentido, la prefinanciación no es una herramienta idónea para hacer frente a los costos de explotación.

5. Puede recurrirse a la prefinanciación para cubrir los costos de desarrollo y ejecución de una obra de infraestructura, incluidos los costos de elaboración de los proyectos finales de ingeniería y arquitectura, los costos de contratación y administración (más los costos razonables que insuma la recaudación del derecho por prefinanciación), construcción, adquisición de equipo, costos ambientales, y de las medidas de seguridad del emplazamiento de la obra. Si solo fuera posible financiar parte de los costos de desarrollo del proyecto, la prefinanciación no deberá utilizarse como única fuente de financiación para todo el proyecto. En tal caso, la dirección del aeropuerto deberá considerar qué porcentaje de los costos totales del proyecto representa un equilibrio aceptable entre los beneficios y los riesgos de optar por la prefinanciación y consultar a los usuarios y, en su caso, a la autoridad de supervisión económica.

Consulta con los usuarios

6. Todo aeropuerto que analice la posibilidad de una prefinanciación debería consultar a los explotadores de aeronaves y, si correspondiera, a las autoridades encargadas de la supervisión económica antes del inicio del proyecto. La realización de consultas en profundidad en forma previa al establecimiento y posterior manejo de una cuenta de prefinanciación es sin duda un desafío, pero es también la clave del éxito de toda operación de prefinanciación. El objeto de las consultas es presentar ante los usuarios los beneficios económicos que se obtendrán con la prefinanciación y la proporción en que los distintos métodos de financiación propuestos para el proyecto contribuirán a financiarlo a lo largo de los años de duración del mismo, pudiendo utilizarse también para analizar otras formas de financiación. Idealmente, en las consultas se logrará articular con claridad ante los usuarios las ventajas de la prefinanciación propuesta. No debería aplicarse derecho alguno en este concepto sin haber antes efectuado una ronda de consultas con los usuarios del aeropuerto donde se haya discutido la propuesta con transparencia y en profundidad, ni haber obtenido las autorizaciones exigidas en la reglamentación de supervisión económica del Estado. De igual manera, se imponen las consultas y el cumplimiento de los requisitos de publicidad para toda propuesta de modificación del esquema de prefinanciación, ya sea por variación del nivel del derecho aplicado o por modificación significativa en el alcance, cronograma de ejecución, o costos del proyecto que se prefinancia.

Registro contable de ingresos y gastos de proyectos prefinanciados

7. La contabilidad integral y transparente de las operaciones de prefinanciación de proyectos es un control necesario que permite asegurar que los derechos por prefinanciación que se recaudan sean imputados a un proyecto en particular de conformidad con el esquema de prefinanciación establecido, la metodología de recuperación de costos del explotador aeroportuario y las normas de supervisión económica aplicables del Estado. Con esto se busca evitar abusos derivados de la posición dominante que pueda tener el aeropuerto y permitir que se tomen todas las medidas al alcance para que este aumente su productividad.

8. Conviene establecer una cuenta de prefinanciación exclusiva o separada para el proyecto en cuestión, a fin de controlar con mayor transparencia en qué medida se aplican a los usuarios los derechos específicos del proyecto y llevar un registro preciso de los débitos y créditos vinculados con su ejecución, permitiendo a la dirección del aeropuerto demostrar fehacientemente en qué momento dejan de aplicarse los derechos por prefinanciación por haberse alcanzado su objetivo específico. La transparencia en las cuentas y la consulta con los usuarios constituyen un medio para evitar que, una vez en funcionamiento las nuevas instalaciones, los usuarios vuelvan a pagar por ellas a través de los derechos ordinarios.

9. Los intereses que pudieran devengarse en la cuenta de prefinanciación deben utilizarse para cubrir o reducir los costos del proyecto concreto para el cual se haya establecido dicha cuenta.

10. Los derechos impuestos a los usuarios en concepto de prefinanciación deben computarse en la forma que se describe en el Capítulo 4, con la salvedad de que, al determinar la base de costos, no habrá de incluirse la amortización de la parte de la inversión que se ha prefinanciado.

11. De corresponder, se reflejarán en las memorias y estados financieros anuales, o cualquier otra rendición de cuentas que el aeropuerto deba publicar, los elementos principales del esquema de prefinanciación y un resumen de los ingresos y egresos durante el ejercicio. Asimismo, la cuenta de prefinanciación debe auditarse junto con los estados financieros auditados del proveedor por el ejercicio, y también en forma específica mediante auditorías contables o de desempeño relativas al proyecto concreto. En tales auditorías podrá incluirse toda aquella documentación que hubiera confeccionado la dirección del aeropuerto en respaldo de la estrategia de prefinanciación por sobre otros métodos tradicionales de financiación antes de comenzar a aplicar los derechos por prefinanciación.

Fuentes de prefinanciación

12. En todo esquema de prefinanciación debe primar el principio general de equilibrio entre cargos y costos establecido por la OACI: los derechos no habrán de fijarse a un nivel tal que, según proyecciones razonables y prudentes, pudiera generar ingresos por encima de los necesarios para cubrir los costos del proyecto. Los derechos por prefinanciación pueden consistir en la aplicación de un recargo a un derecho existente o en la creación de un nuevo derecho vinculado específicamente con el proyecto que se busca financiar.

13. Alternativamente, puede utilizarse una estrategia mixta de prefinanciación por la que se apliquen nuevos derechos a diferentes usuarios del aeropuerto que reflejen los costos que dichos usuarios asumen por los beneficios que obtendrán a la finalización del proyecto, de acuerdo con la metodología de aplicación de derechos del explotador aeroportuario. Esto otorga mayor flexibilidad al aeropuerto para responder a las circunstancias peculiares de su actividad. Al diseñar la estrategia global de financiación, deberán considerarse otras fuentes externas de fondos, tales como subvenciones, contribuciones o subsidios (tanto el principal como los intereses).

14. Los derechos por prefinanciación deben aplicarse con ajuste a la normativa que en materia de supervisión económica esté vigente en el Estado, y de acuerdo con la metodología que el explotador aeroportuario esté autorizado a aplicar para la determinación de los derechos que abonan los usuarios. Además, el esquema de prefinanciación deberá respetar las condiciones y posibles limitaciones de los acuerdos de recuperación de costos que se hubieran celebrado con los usuarios del aeropuerto. De igual manera, deberá acordar el tratamiento que corresponda a aquellos usuarios que por lo general están exentos del pago de derechos.

Período de aplicación y restricciones

15. El inicio del período de prefinanciación depende de la complejidad del proyecto, la solidez financiera del proveedor de servicios que lo emprende, la proporción del proyecto que puede prefinanciarse y la disponibilidad de fondos de otras fuentes.

16. Deben indicarse en el esquema de prefinanciación los supuestos en los que dejarán de aplicarse los derechos por prefinanciación, a saber: el proyecto no se inicia dentro de un plazo establecido; suspensión de su ejecución por un período determinado, finalización de las obras o cuando los costos totales del proyecto quedan cubiertos con las demás fuentes de financiación.

Recaudación de derechos por prefinanciación

17. Según se opte por aplicar un recargo a un derecho existente o un nuevo derecho específicamente vinculado con el proyecto, la recaudación de los derechos por prefinanciación se efectuará según se describe en la Parte I del Capítulo 4. En vista de los posibles problemas de facilitación, y también para minimizar el rechazo que pudieran generar en el público, convendrá examinar soluciones que eviten tiempos de espera en fila más prolongados y demoras adicionales en los aeropuertos, siempre que sea posible.

Apéndice 5

FUENTES BILATERALES E INTERNACIONALES DE FINANCIACIÓN

Parte A — Organismos bilaterales para el desarrollo

Alemania	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) – Bonn Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – Frankfurt Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) – Eschborn (Frankfurt)
Bélgica.....	Cooperación Belga para el Desarrollo – Bruselas
Canadá.....	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) – Gatineau (Quebec)
Dinamarca	Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) – Copenhague
España	Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) – Madrid
Estados Unidos	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) – Washington, D.C.
Federación de Rusia	Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio – Moscú
Francia	Agence Française de Développement (AFD) – París
Italia.....	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) – Roma
Japón	Banco Japonés para la Cooperación Internacional (BJCI) – Tokio
Noruega.....	Agencia Noruega de Desarrollo Internacional (NORAD) – Oslo
Países Bajos	Ministerio de Relaciones Exteriores – La Haya
Suecia	Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (SIDA) – Estocolmo

Parte B — Bancos y fondos para el desarrollo

Asociación Internacional de Fomento (AIF).....	Washington, D.C., Estados Unidos
Banco Africano de Desarrollo (AfDB).....	Abidjan, Côte d'Ivoire
Banco Asiático de Desarrollo (AsDB).....	Manila, Filipinas
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).....	Tegucigalpa, Honduras
Banco de Comercio y Desarrollo del África oriental y meridional (PTA Bank).....	Nairobi, Kenya

Banco de Comercio y Desarrollo del Mar Negro (BSTDB).....	Tesalónica, Grecia
Banco de Desarrollo de África oriental (BDAO).....	Kampala, Uganda
Banco de Desarrollo del Caribe (CDB).....	St. Michael, Barbados
Banco Europeo de Inversiones (BEI)	Luxemburgo, Luxemburgo
Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD)	Londres, Reino Unido
Banco Interamericano de Desarrollo (BID).....	Washington, D.C., Estados Unidos
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).....	Washington, D.C., Estados Unidos
Banco Nórdico de Inversiones (BNI)	Helsinki, Finlandia
Corporación Andina de Fomento (CAF)	Caracas, Venezuela
Corporación Financiera Internacional (CFI).....	Washington, D.C., Estados Unidos
Fondo de Cooperación, de Compensación y de Desarrollo (Fondo de la CEDEAO).....	Lomé, Togo
Fondo Europeo de Desarrollo (FED).....	Bruselas, Bélgica
Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).....	Sucre, Bolivia
Fondo Nórdico de Desarrollo (FND).....	Helsinki, Finlandia
Fondo para el Desarrollo Internacional de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).....	Viena, Austria

— — — — —

Por su parte, los países árabes han creado las siguientes instituciones, cuya financiación depende esencialmente de los mismos:

Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (BADEA)	Jartum, Sudán
Banco Islámico de Desarrollo (IDB)	Jedda, Arabia Saudita
Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social (AFESD).....	Kuwait, Kuwait
Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo Económico Árabe	Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos
Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe (KFAED).....	Kuwait, Kuwait
Fondo Monetario Árabe (FMA).....	Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos
Fondo Saudita para el Desarrollo (SFD)	Riyadh, Arabia Saudita

ÍNDICE DE TÉRMINOS

Nota.—Toda vez que un mismo término o expresión aparece en distintos párrafos dentro de una misma sección o capítulo, solo se indica el párrafo donde aparece por primera vez.

A	<i>Párrafo</i>
Actividades fuera del aeropuerto.....	1.38, 4.62, 5.7, 5.15, 5.19
Actividades no aeronáuticas.....	1.16, 1.38, 2.19, 2.31, 2.39, 2.58, 3.4, 3.39, 4.8, Tabla 4-1, 4.17, 4.24, 4.61, Tabla 4-4, 4.65, 4.70, 4.75, 4.85, 4.101, 4.109, 4.112-4.118, 4.119-4.123, 5.1, 5.3, 5.4, 5.20, 5.22
Activo fijo.....	4.5, 4.34, Ap 3 (1)
Acuerdos de nivel de servicios.....	1.61, 3.6, 3.39, Ap 1 (21), Ap 2 (1, 6, 9, 10, 11, 12)
Aeronave de Estado.....	4.78
Aeropuertos explotados por entidades públicas.....	2.6
Ajustes.....	1.69, 4.75, 4.140
Alquiler (ingresos por).....	2.19, 4.8, Tabla 4-1, 4.17, 4.23, Tabla 4-4, 4.88, 5.4, 5.38
Amortización.....	4.27, Tabla 4-2, 4.33, 4.71, Ap 4 (1, 10)
Análisis de costo-beneficios.....	6.15, 6.23
Análisis de inversiones.....	Ap 1 (34)
Análisis de las repercusiones económicas.....	6.7
Análisis de rentabilidad.....	6.6, 6.23
Análisis financiero, evaluación financiera.....	6.15, 6.22, 6.27
Área/indicador de rendimiento.....	véase áreas/indicadores clave de rendimiento
Áreas de servicio.....	4.1, 4.55, 4.56, Tabla 4-4, 4.63, 4.82, 4.86, 4.113
Áreas/indicadores clave de rendimiento.....	3.35, Ap 1 (2, 6)
Arrendamiento o concesión de aeropuertos.....	2.27, 2.30
Arrendamiento o concesión de servicios/locales.....	2.48, 4.18, Tabla 4-4, 4.66, 4.76, 4.88, 4.112-4.118, 5.4, 5.22, 5.41, 5.46, 5.49, 5.51, 6.64
Auditoría.....	2.50, 3.8, 3.28, 3.29, 4.172, 5.28, 5.44, Ap 1 (39), Ap 4 (11)
Autoridad autónoma de aviación civil.....	2.20
B	<i>Párrafo</i>
Balance general.....	3.14, 4.3, 4.37, 4.39, 4.46
Base de costos para el cálculo de los derechos aeroportuarios.....	1.15, 2.37, 4.61, Figura 4-2, 4.65, 4.68, 4.70, 4.113, 4.140, 5.36, Ap 4 (10)
C	<i>Párrafo</i>
Calidad de los servicios.....	2.13, 2.23, 3.3, 3.20, 3.36, 5.22, Ap 1 (2, 10, 23), Ap 2 (10, 11, 13)
Calificación crediticia de bonos.....	6.59
Capital accionario.....	4.73, 6.62

Capital circulante.....	4.38, 4.49
Capital empleado	4.39, Tabla 4-3, 4.40, 4.42
Centro de costos	2.47, 4.1, 4.50, 4.56, Tabla 4-4, 4.59, 4.63, 4.82, 4.86, 4.113, Ap 1 (32)
Centros de carga.....	5.8
Ciudad aeropuerto.....	5.15
Comercialización de aeropuertos	1.14, 1.25, 2.12, 2.42
Comparación del rendimiento y evaluación comparativa.....	Ap 1 (32, 33)
Competencia	1.25, 1.28, 1.40, 1.55, 2.2, 2.27, 2.43, 3.40, 4.138, 5.37
Concesiones de combustible y lubricantes de aviación (ingresos por)	1.15, 3.39, 4.8, Tabla 4-1, 4.18, 4.116, 5.34
Congestión	4.134, 4.148, Ap 2 (13)
Consultas con los usuarios.....	1.9, 1.22, 1.32, 1.46, 1.58, 2.3, 2.27, 2.42, 3.3, 3.38, 4.107, 4.110, 6.4, Ap 1 (19), Ap 2 (8), Ap 4 (2, 6, 8)
Contabilidad financiera	3.8, 4.2, 4.27
Contabilidad por el método de caja	4.4, 4.35
Contabilidad por el método del devengo	4.4, 4.46
Contrato de gestión de aeropuertos	1.34, 2.28, 2.29, 5.50
Control de gestión	2.50, Ap 1 (17)
Control financiero	3.10, 3.12, 3.18
Costo más honorarios	1.39
Costos de explotación y mantenimiento	1.16, 4.29, 4.32, 4.67, 4.82, 4.121, 5.44, 6.65
Costos por bienes de capital	4.32, 4.33, 4.67, 4.70, 4.84, 4.116, 4.117, 4.118, 4.145, 6.15, 6.26, Ap 3

D*Párrafo*

Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo	1.6
Derechos aplicados a los explotadores de aeronaves (recaudación de)	4.12, 4.17, 4.23
Derechos de aterrizaje	1.15, 4.8, Tabla 4-1, 4.9, Tabla 4-4, 4.93, 4.94, 4.95, 4.103, 4.104, 4.108, 4.141, 4.144, 4.149, 4.151, 4.153 4.8, Tabla 4-1, 4.11, 4.100, 4.158
Derechos de carga	4.8, Tabla 4-1, 4.9, 4.95, 4.150
Derechos de control de aproximación y de aeródromo	1.15, 4.8, Tabla 4-1, 4.12, 4.72, Tabla 4-5, 4.94, 4.96, 4.105, 4.152, 4.156
Derechos de hangar.....	1.15, 4.8, Tabla 4-1, 4.12, 4.98, 4.152, 4.156
Derechos de iluminación	4.94, 4.147, 4.149
Derechos de pasarela telescópica	4.97, 4.155
Derechos de tránsito aéreo	4.91-4.111
Derechos diferenciales.....	1.17, 4.137
Derechos en concepto de medidas de seguridad	1.15, 4.8, Tabla 4-1, 4.13, Tabla 4-4, 4.101, 4.159, 4.162
Derechos por emisiones relacionados con la calidad del aire local (LAQ).....	1.8, 4.132, 4.164
Derechos por prefinanciación (recaudación de)	4.73, Ap 4 (5, 17)
Derechos por prefinanciación.....	1.58, 1.70, 4.60, 4.106, 4.167, 4.173, 6.40, 6.61, Ap 4
Derechos por servicios a los pasajeros.....	1.15, 3.32, 4.8, Tabla 4-1, 4.10, Tabla 4-4, 4.97, 4.99, 4.155, 4.157, 4.158, 4.171, 4.174
Derechos relacionados con el ruido	1.8, 1.15, 4.8, Tabla 4-1, 4.14, 4.103, 4.162, 4.164

Divisas.....	1.11, 3.26, 6.21, 6.32, 6.38, 6.41
Divulgación de información	Ap 1 (36, 37)
E	
<i>Párrafo</i>	
Efectos multiplicadores (análisis de repercusiones económicas)	6.10
Eficacia en función de los costos	1.14, 1.39, 1.58, 2.31, 3.1, 3.20, 3.35, 4.57, 4.101, Ap 1 (2, 12, 22)
Enfoque de caja doble.....	1.38, 4.121
Enfoque de caja híbrida	4.119, 5.1
Enfoque de caja única.....	3.4, 4.63, 4.109, 4.119, 5.1
Entidad aeroportuaria autónoma	1.14, 1.27, 1.52, 2.1, 2.5, 2.10, 2.20, 2.22, 4.3, 4.65, 6.40, Ap 4 (1)
Especialistas	6.3, 6.56
Estacionamiento de automóviles (ingresos por).....	2.51, 4.8, Tabla 4-1, 4.21, 5.5, 5.12
Estado de resultados.....	3.14, 4.3
Estados financieros	3.6, 3.30, 4.2, 4.3, 4.53, 4.58, 5.46, 6.57, Ap 4 (11)
Evaluación comparativa	3.6, 3.35, 3.41, 4.52, Ap 1 (29), Ap 2 (1)
Evaluación del rendimiento	Ap 1 (25, 26, 27, 34, 35, 37)
F	
<i>Párrafo</i>	
Facturación de los derechos impuestos a los explotadores de aeronaves	4.168
Fijación económica de precios	3.6, 4.109, 4.127-4.139
Flujo de fondos.....	2.24, 3.15, 4.3, 4.46, 6.15, 6.26, 6.29
G	
<i>Párrafo</i>	
Gastos fijos de administración.....	4.66
Gastos	2.11, 2.13, 2.18, 3.8, 3.12, 3.21, 3.24, 4.3, 4.8, 4.27, 4.75, 4.119, 6.15, 6.26, 6.30, 6.65, Ap 4 (7)
Gestión del rendimiento.....	3.34, Ap 1 (1, 2, 8, 13, 14, 20, 33, 36), Ap 4 (2)
Gestión financiera	3.1, 4.65, 6.30
Gobernanza corporativa	1.14, 1.32, 2.3, 2.17, 2.40, 3.1
Gravámenes relacionados con las emisiones, comercio de derechos de emisión	1.8, 1.15, 4.15, 4.93, 4.104, 4.108, 4.164
I	
<i>Párrafo</i>	
Impuestos (recaudación de).....	4.32, 4.174
Incentivos para el rendimiento.....	3.35, Ap 1 (20)
Incentivos	1.26, 1.37, 3.35, 4.61, 4.80, 4.107, 4.123, Tabla 4-6, 4.139, 4.144, 4.150, 4.152, 4.159, 5.17, 5.27, Ap 1 (20, 21, 22, 23, 24)
Independencia financiera	2.21
Indicadores de calidad de la inversión	6.55
Informe de rendimiento.....	3.35 Ap 1 (37, 38, 39)
Ingresos por otras concesiones, y actividades comerciales explotadas por el aeropuerto.....	4.8, Tabla 4-1, 4.18, 4.22
Inversiones en bienes de capital	1.36, 2.12, 3.24, 3.27

L	<i>Párrafo</i>
Licitaciones.....	5.25, 5.40
M	<i>Párrafo</i>
Mecanismo de primera instancia.....	1.54, 1.71 – 1.73
Mejores prácticas	1.14, 2.42, 3.1, Ap 1 (31, 33, 34)
Meta de rendimiento.....	3.35, Ap 1 (15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 33), Ap 2 (2)
O	<i>Párrafo</i>
Objetivos de rendimiento.....	3.35, Ap 1 (2, 4, 5, 6, 25, 28)
Ombudsman o defensor del pueblo	1.56
Otros costos no vinculados con los bienes de capital	4.27, Tabla 4-2, 4.32
Otros derechos de tránsito aéreo	1.1, 4.8, Tabla 4-1, 4.10, 4.16, 4.105, 4.166
P	<i>Párrafo</i>
Pasivo.....	3.14, 4.3, 4.36, Tabla 4-1, 4.47
Plan de negocios.....	3.16, 3.19, 3.23, 6.23
Plan financiero (plan de financiación).....	2.18, 6.28, 6.30
Planificación, procedimientos y proceso de la.....	1.58, 2.31, 2.49, 2.54, 3.9, 3.16, 3.19, 5.20, 6.3, 6.14, 6.36, 6.51, Ap 1 (19)
<i>Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea</i>	1.8, 1.9, 1.14, 1.25, 1.62, 2.4, 2.7, 2.13, 2.25, 3.1, 3.34, 4.41, 4.61, 4.69, 4.80, 4.101, 4.107, 4.112, 4.119, 4.123, Tabla 4-6, 4.128, 4.139, 4.144, 4.150, 4.152, 4.159, 4.164, 4.171, 5.1, 5.33, Ap 1 (2, 7, 37), Ap 4 (1)
Precio tope, regulación.....	1.28, 1.35, Ap 1 (37)
Presupuesto/presupuestación.....	2.48, 3.6, 3.10, 3.12, 3.16, 3.23, 4.80, 4.143, 6.23, 6.30, Ap 1 (18, 19)
Principios contables internacionales	4.6
Principios para la aplicación de derechos aeroportuarios	1.2, 1.11, 1.19
Privatización de aeropuertos	1.14, 1.25, 2.25
Productividad.....	3.6, 3.20, 3.36, 6.17, 6.24, Ap 1 (2, 11, 13, 22, 31, 32), Ap 4 (7)
Pronósticos de tráfico.....	2.2, 3.21, 4.143, 5.8, 5.21, 6.1
Propiedad estatal o pública	2.1, 2.5, 2.25
Propiedad o explotación privada de parte de las actividades de los aeropuertos.....	2.34
Propiedad y control privados de aeropuertos.....	2.25, 2.28, 2.33
Protección del medio ambiente	1.7, 4.104, 4.163
R	<i>Párrafo</i>
Recaudación de derechos.....	2.19, 2.48, 3.6, 4.168, 4.171, 4.173, 4.174, 4.175, Ap 4 (5, 17)
Reglamentación de la tasa de retorno.....	1.28, 1.39, 4.45, Ap 3 (1.1, 1.2, 3.3)
Reglamentación de reserva.....	1.28, 1.30
Rendimiento financiero/rendimiento sobre activos.....	1.17, 2.11, 2.26, 4.40, 4.41, 4.119
Rendimiento y productividad	3.6, 3.41, 6.24

Restaurantes, bares, cafeterías y servicios de provisión de alimentos (ingresos por).....	4.8, Tabla 4-1, 4.19, 5.27
S	
Seguridad operacional	<i>Párrafo</i> 1.1, 1.14, 1.50, 2.3, 3.5, .3.19, 3.36, 4.147, 4.149, 5.1, 6.18, 6.27, Ap 1 (2, 5, 9, 23)
Servicios de escala	2.57, 4.17, 4.112, 4.115, 4.118, 5.1, 5.33
Sistema de contabilidad, Sistema contable	2.9, 3.4, 3.8, 3.11, 3.25, 4.1, 4.3, Figura 4-1, 4.7, 4.27, 4.50, 4.56, 4.60, 4.65, 4.123, Figura 4-6, Ap 4 (7-11)
Sistemas, redes y alianzas aeroportuarias.....	2.35
Subsidio, subvención, subsidio cruzado.....	2.36, 3.4, 4.8, Tabla 4-1, 4.26, 4.62, 4.80, 4.110, 4.125, 4.129, 4.138, Ap 4 (13)
T	
Tarifa por unidad	<i>Párrafo</i> 4.145, 5.36
Tiendas libres de impuestos (ingresos por).....	4.8, Tabla 4-1, 4.20
Tiendas libres de impuestos.....	5.5, 5.16, 5.24, 5.27
Transferencia de costos entre el aeropuerto y otras dependencias	4.62, 4.66, 4.140
Transferencia de ingresos.....	4.141
Transferencia de propiedad minoritaria.....	2.28, 2.32
V	
Valor neto actualizado (análisis de la relación costo-beneficios)	<i>Párrafo</i> 6.15, 6.26
Vigilancia económica.....	1.11, 1.23, 1.26, 1.28, 1.46, 1.52, 1.62, 1.71, 2.3, 2.7, 3.34, 4.62, 4.110, 4.119, 4.139, Ap 1 (16, 17, 22), Ap 4 (2, 3, 4, 6, 7, 14)
Vuelos exentos de derechos	4.78, 4.85, 6.1
Z	
Zonas francas.....	<i>Párrafo</i> 1.15, 4.113, 5.4, 5.16, 5.51

ISBN 978-92-9249-339-4



9 7 8 9 2 9 2 4 9 3 3 9 4