
recursos naturales e infraestructura

Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada

Bernardo Sánchez Pavón



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, julio de 2011

Este documento fue preparado por Bernardo Sánchez Pavón, consultor de la Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura, de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-9017

LC/L.3343

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. El cuestionamiento del concepto tradicional de servicio público	13
A. Del “Estado prestador” al “Estado regulador”	13
B. Privatización y liberalización	16
C. Servicios públicos y servicios de interés general	19
D. Regulación y desregulación.....	21
1. Concepto de regulación	22
2. El nivel de regulación adecuado y sus virtuales inconvenientes.....	22
3. Evaluación de los procesos de desregulación.....	24
E. Las “relaciones de agencia” y su influencia en la eficacia gestora	25
II. El sistema aeroportuario.....	27
A. Concepto y características	27
B. Requisitos del sistema aeroportuario.....	28
1. Unidad	28
2. Coherencia.....	30
3. Completitud	31
C. Consideraciones sobre la importancia de la configuración del sistema aeroportuario.....	31
D. El “principio de solidaridad” y el sistema aeroportuario.....	32
III. La competencia entre aeropuertos.....	35
A. La competencia como proceso dinámico.....	35
B. De la competencia intraaeroportuaria a la interaeroportuaria	36

IV. La gestión aeroportuaria	39
A. Delimitación del significado de “gestión aeroportuaria”	39
B. Análisis de algunas experiencias de gestión aeroportuaria	40
1. Estados Unidos	41
2. Canadá	41
3. Australia	41
4. Reino Unido	42
5. Alemania	42
6. Holanda	42
7. Francia	42
8. Portugal	42
9. Italia	43
10. España	43
11. Brasil	45
12. Argentina	46
13. Chile	47
14. México	49
C. La gestión directa e indirecta de los aeropuertos	50
1. La gestión directa y las alternativas en orden a una gestión participativa	50
2. La gestión indirecta	54
D. La configuración de un “modelo político de gestión” como imperativo previo a la decisión acerca del modelo organizativo y de participación	56
V. La determinación del concepto de infraestructura y obra pública como factor coadyuvante para la financiación de los aeropuertos	59
VI. Conclusiones	65
A. Un proceso de privatización solo debe ser abordado en el marco de una política económica suficientemente definida y tras un minucioso análisis del pro y el contra	65
B. El éxito de la privatización tiene un alto grado de dependencia respecto de las condiciones contextuales del correspondiente sector	67
C. El Derecho de la competencia puede estar llamado a jugar un importante papel en los procesos de liberalización	68
D. No deben minimizarse las posibilidades que todavía puede ofrecer el sistema tradicional del servicio público	68
E. Alumbrar alternativas para prevenir los costes de agencia en las empresas públicas es un paso adelante hacia el éxito de la gestión y, en casos concretos, una alternativa a la privatización	69
F. La configuración del sistema aeroportuario se erige en “conditio sine qua non” para una posterior planificación de las infraestructuras y la elección de los modelos de gestión	72
G. La elección del modelo de gestión aeroportuaria es un procedimiento complejo en el que se ha de prestar la máxima atención a cada una de las etapas si no se desea incurrir en defectos que vicien definitivamente el sistema	72
H. En el diseño de la gestión aeroportuaria es imprescindible garantizar el principio de estabilidad presupuestaria	74
I. Una adecuada elaboración del concepto de infraestructura aeroportuaria puede facilitar las posibilidades de colaboración entre el sector público y privado	74

J.	La competencia entre aeropuertos puede venir de la mano de la privatización, pero sus posibilidades de implantación responderían a circunstancias muy concretas de cada sistema aeroportuario.	75
K.	Es preciso dotar al sistema aeroportuario y al modelo de gestión elegido de una razonable proyección en el tiempo.....	77
Bibliografía		79
Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados		83

Resumen

El transporte aéreo ha adquirido una notoria importancia dentro los sistemas de transporte. Además de su tradicional contribución al desarrollo del turismo, se observa un incremento exponencial de la demanda de movilidad para personas y mercancías como consecuencia del crecimiento económico y de la globalización.

En los últimos decenios del pasado siglo, se ha cuestionado la idoneidad de la organización estatal para la provisión de ciertas necesidades sociales, abogando por una mayor implicación de la iniciativa privada en este ámbito y la consiguiente reducción del “espacio dominado” por el sector público. Como resulta fácil colegir, estos razonamientos han sido extrapolados al sector del transporte, postulándose como elementos catalizadores de su eficiencia.

A lo largo del presente trabajo, se efectúa un análisis de los movimientos privatizadores y liberalizadores en la esfera del transporte aéreo; de la desregulación y alguna de sus experiencias prácticas más significativas y del surgimiento del nuevo concepto de “servicios de interés general”. Asimismo, se estudia el concepto de sistema aeroportuario y los modelos de gestión de los aeropuertos, haciendo especial hincapié en algunos de los implementados en Europa y América. Finalmente, y a modo de conclusión, se exponen varias reflexiones tendentes al establecimiento de unas líneas programáticas que permitan configurar sistemas aeroportuarios sostenibles y compatibles con la participación de diversos actores sociales.

Palabras clave: Sistemas aeroportuarios, gestión aeroportuaria, competencia interaeroportuaria, liberalización, servicios de interés general, desregulación, privatización.

Introducción

El transporte aéreo ha ido adquiriendo relevancia en los sistemas de transporte tanto por su contribución al desarrollo del turismo como por su capacidad de facilitar el comercio internacional de bienes y servicios. Aunque en sus inicios se configura como minoritario, la segunda mitad del siglo XX es testigo de la consolidación de un transporte aéreo de pasajeros accesible a amplios sectores de población.

Las razones que suelen esgrimirse para explicar este repunte han sido, entre otras, las continuas aportaciones de las nuevas tecnologías y los procesos de liberalización emprendidos en el sector.

El crecimiento económico y la globalización han generado un incremento de la demanda de movilidad, en especial del transporte aéreo¹. Por una parte, el crecimiento económico depara que la elasticidad de la demanda de transporte respecto al producto sea superior a la unidad. Por otro lado, el fenómeno de la globalización implica un incremento de la distancia requerida en los viajes, lo cual aconseja la utilización del transporte aéreo frente a otros modos de transporte menos veloces. En mercados globalizados, las cadenas de suministros deben disponer de componentes producidos en lugares muy distantes entre sí.

El uso creciente del comercio electrónico —característico de la “nueva economía”— favorece el crecimiento de la demanda de transporte aéreo de mercancías, priorizándose la rapidez en la recepción de los productos necesitados². El precio del transporte pierde el carácter de factor determinante en la elección del modo de transporte frente a otros aspectos como el tiempo empleado y la fiabilidad.

¹ Lehto, & Himanen, (2001).

² López de Sabando, Legidos y Millán, (2007).

Un rasgo que identifica a la economía actual es que el desarrollo del proceso de producción está orientado a la medida de cada consumidor³ y las nuevas tecnologías de la información hacen posible una respuesta cada vez más rápida de la oferta a las cambiantes exigencias de la demanda⁴.

En este escenario, adquiere mayor importancia la distribución de productos altamente fragmentados y con elevado valor unitario⁵ (industria química, instrumentos médico-quirúrgicos y de precisión, máquinas de oficina y equipos informáticos, material electrónico artículos de piel y cuero, calzado, joyas y óptica), precisamente los que más pueden beneficiarse de la utilización del transporte aéreo.

El carácter de infraestructura básica en el conjunto del sistema económico, ha derivado en un planteamiento del aeropuerto anudado al concepto de servicio público y, en consecuencia, un sistema aeroportuario basado en la gestión por parte de las autoridades públicas, normalmente a través de la creación de organizaciones *ad hoc*. Las actividades desarrolladas por esta organización administrativa han comprendido las **instalaciones aeroportuarias; los sistemas de control aéreo; la inspección de aeronaves; el control de la emisión de certificados y licencias; la supervisión y aprobación de las tarifas cobradas a pasajeros, carga y aeronave y la participación en la negociación de acuerdos internacionales**. No obstante, en los últimos veinticinco años la industria aeroportuaria ha ido abandonando su estrecha vinculación con la Administración Pública (paralelamente a la consolidación de los aeropuertos como focos de negocio de primer orden llegándose a cuestionar los modelos de gestión y de propiedad existentes).

Las “teorías desreguladoras” se han ido extendiendo al ámbito del transporte a modo de factor catártico en la búsqueda de la máxima eficiencia del sector. El conjunto de disposiciones liberalizadoras ha posibilitado que cualquier compañía acceda al mercado sin restricciones, ha establecido “obligaciones de servicio público” (frecuencias, puntualidad de los servicios, disponibilidad de plazas, etc.) y ha promovido un variado elenco de medidas encaminadas a intensificar la competencia, reasignar franjas horarias, mejorar la asistencia en tierra y perfeccionar los sistemas informatizados de reserva.

En un pasado no tan remoto, el desarrollo aeroportuario respondía a un doble orden estratégico: la lógica territorial (necesidad de garantizar la accesibilidad por motivos económicos o sociales) y la lógica militar (defensa y seguridad del Estado). Ambos criterios se mantienen todavía, pero se ha abierto el abanico de razones justificadoras de la expansión del transporte aéreo en base a la capacidad de los aeropuertos para influir positivamente sobre el comportamiento de las economías locales y la integración de las regiones periféricas. El transporte de pasajeros y de carga admitiría ser calificado de esencial para la competitividad y el desarrollo de determinadas regiones y los aeropuertos bien comunicados pueden resultar extraordinariamente atractivos para las compañías aéreas. De este sinérgico contexto, la cohesión económica, social y territorial saldría muy beneficiada.

Aún cuando la idiosincrasia de cada Estado desaconseja efectuar simples transposiciones normativas, sino más bien proceder en base a fuertes dosis de originalidad en los planteamientos, es indudable que las experiencias comparadas se ofrecen como referentes de obligado estudio, evitando caer en la peligrosa confusión entre lo original y lo improvisado. En este sentido, la reciente experiencia

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1473

