

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

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

**Cuestión 4 del Elementos determinantes de la reglamentación económica de los aeropuertos y los
orden del día: servicios de navegación aérea**

REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA (ANS)

(Nota presentada por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional)

RESUMEN

En esta nota se presenta una idea general de la reglamentación económica de las entidades ANS y se propugna que desempeña una función importante para mejorar la eficiencia del suministro de servicios de navegación aérea y para contrarrestar el posible abuso en la imposición de derechos. Este aspecto es de particular importancia para aquellos Estados que comercializarán o privatizarán sus entidades ANS o que ya lo hayan hecho.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La IATA presta apoyo al objetivo de motivar a los proveedores de servicios de navegación aérea para que se llegue a imponer posiblemente un mínimo de derechos de usuario, en consonancia con un elevado nivel de servicios y de seguridad, al mismo tiempo que las líneas aéreas miembros reciben una protección frente a un posible abuso del monopolio.

2. METODOLOGÍA TRADICIONAL BASADA EN EL COSTO

2.1 En la metodología tradicional basada en el costo se aplica primordialmente el proceso de poner un límite máximo a la tasa unitaria como elemento clave de control para restringir los aumentos de la tasa unitaria permitidos entre revisiones periódicas, que habitualmente no exceden de cinco años. Se ha aplicado con diversos grados de éxito para monopolios naturales, en particular, los servicios de agua, gas y electricidad públicos y también para los aeropuertos. Pueden obtenerse lecciones valiosas del examen de estas experiencias prácticas.

2.2 En ausencia de una reglamentación económica eficaz, no existe ningún incentivo real para que los proveedores del ANS mejoren la eficiencia puesto que cualquier aumento de los costos puede transferirse a los usuarios.

3. **INDEPENDENCIA DEL REGULADOR ECONÓMICO**

3.1 En la mayoría de los casos es la administración de aviación civil o el ministerio responsable el encargado de reglamentar los derechos. Es esencial contar con un proceso normativo económico políticamente independiente. Esto se realizaría normalmente a cargo de un órgano o grupo que no debería formar parte del gobierno y que poseyera la competencia necesaria para tramitar con el proveedor del ANS. El grupo examinaría las propuestas de imposición de derechos y presentaría recomendaciones al regulador. El grupo aceptaría los datos de prueba de todas las partes interesadas y los informes de sus deliberaciones y recomendaciones al regulador serían documentos públicos.

3.2 La independencia del gobierno sería aún más crítica en el caso de órganos del sector público autónomos de propiedad completa de un Estado o en los que el Estado tiene acciones o intereses mayoritarios para que haya una mayor objetividad en el proceso de fijación de las tasas.

4. **TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN**

4.1 **Fórmula normativa y valores componentes**

4.1.1 El regulador debería garantizar la transparencia a los usuarios respecto al motivo de aplicar una determinada fórmula normativa y respecto al método para determinar los valores empleados en la fórmula.

4.2 **Modelo de pronóstico de tráfico**

4.2.1 El modelo de pronóstico de tráfico utilizado debería ser transparente para el regulador y los usuarios. En el modelo utilizado debería tenerse en cuenta la diversidad de información incluso aunque no sea exclusivamente el pronóstico de tráfico de usuarios (especialmente los usuarios nacionales importantes), los planes de circulación del tránsito aéreo, los pronósticos de tráfico de aeropuerto y las tendencias basadas en antecedentes.

4.3 **Sistema de contabilidad de costo en base a actividades**

4.3.1 Un sistema fuerte de contabilidad de costos basado en actividades que se conforme a las normas internacionales de contabilidad y proporcione un costo detallado por instalación y por servicios permitirá proporcionar al regulador y a los usuarios un nivel más elevado de transparencia. Tal sistema de contabilidad de costos ayudará a establecer los costos básicos adecuados, las posibles ganancias de eficiencia y por último el límite de tasa unitaria.

4.4 **Auditorías externas**

4.4.1 Sería también esencial exigir auditorías profesionales externas para garantizar que el proveedor de los servicios se adhiere a los principios establecidos por el marco normativo.

4.5 **Actuación**

4.5.1 Debería elaborarse un modo de medir la actuación en el que se incluyan indicadores financieros y niveles de servicios con el fin de dar un hito con el que se comparen las prácticas óptimas. Estos métodos de

medición deberían elaborarse en consulta con los usuarios. Aplicando estas medidas, el regulador económico podría evaluar si se mantiene un elevado nivel de calidad de servicios junto a reducciones del costo.

5. CONSULTA A LOS USUARIOS

5.1 Debería determinarse un nivel mínimo de requisitos respecto a las consultas entre el regulador y los usuarios así como entre el proveedor de los servicios y los usuarios. El regulador debería consultar a los usuarios respecto al desarrollo de la fórmula normativa y al método para determinar los valores aplicados a la fórmula (incluso, aunque no exclusivamente, el índice de inflación, el tráfico real y pronosticado, cifras de costo, ganancias de eficiencia, máximo de tasa unitaria y rédito máximo).

6. MECANISMOS DE SALVAGUARDA

6.1 Deben existir salvaguardas para evitar que el proveedor de los servicios obtenga réditos irrazonables y para impedir que haya unas normas deficientes de servicio. Las lecciones aprendidas con otras industrias son particularmente valiosas en relación con los mecanismos de salvaguardas.

7. PERÍODO DE REVISIÓN

7.1 Aunque en algunos aeropuertos el funcionamiento es a base de una revisión quinquenal, la experiencia de otras industrias ha demostrado que este período es demasiado largo. Los propios proveedores del ANS han manifestado frecuentemente a los usuarios la dificultad de preparar pronósticos de costo, de tráfico y de inflación quinquenales que sean significativos, siendo estos los componentes básicos de la reglamentación económica. Parece ser que un trienio (n+4) constituiría un período ideal de pronósticos. Con un período de revisión trienal se limitaría también la necesidad de ajustar entre una y otra revisión los límites de la tasa unitaria.

8. VALORACIÓN DE LA BASE DE ACTIVO

8.1 La base de capital será muy sensible a los métodos de contabilidad adoptados para valorar el activo. Además, los cambios de tales métodos de contabilidad durante un período de revisión pueden tener un impacto significativo en las partidas de activo que sean reevaluadas de ese modo. Los proveedores del ANS no deberían reevaluar sus bases de activo con la intención de imponer los derechos por amortización en los nuevos valores de activo, especialmente cuando tales rubros de activo en cuestión puedan ya haber sido completamente amortizados. La amortización para fines de imposición de derechos debería basarse en el valor de los libros de cuentas.

8.2 La inclusión tanto de los rubros de activo en el transcurso de la construcción como de la capitalización de los intereses asociados llevaría a una doble contabilidad del costo de capital por oportunidad. Esto no debería permitirse.

9. COSTO DE CAPITAL

9.1 El cálculo del costo apropiado de capital debería continuar siendo lo indicado en las recomendaciones de la OACI (Doc 9161-AT/774, párrafo 4.38-4.41).

9.2 En cuanto al capital adeudado, éste debería ser el de los intereses reales pagados a los proveedores del capital adeudado. En cuanto a capital de equidad, el costo apropiado sería un índice “negociado”, que fuera aprobado por el Estado (o por otro regulador económico nacional) teniendo en cuenta el bajo riesgo financiero de proporcionar los servicios de navegación aérea. La tasa de obligaciones del

gobierno (es decir la tasa sin-riesgo) debería ser utilizada puesto que cualquier prima de riesgos (es decir riesgos de explotación y financieros) se considerarían al establecer el límite de ganancias; en algunos casos, los índices pagaderos en los mercados financieros por las empresas que tienen un bajo riesgo comparable (es decir, otros monopolios naturales (pudieran ser aplicables). El costo general del capital basado en un promedio ponderado de deuda y de equidad podría seguidamente incluirse en la base de costos del Estado y ser recuperado de los usuarios.

10. LÍMITE DE GANANCIAS

10.1 Al determinar un límite de ganancias del proveedor del ANS, en el que se incluiría el costo de capital real ponderado sin-riesgos, y todas las primas de riesgo aplicables, debería darse debida atención a asegurar que se adapta al contexto de rédito promedio de la industria de las líneas aéreas y que el resultante límite de tasa unitaria sea un nivel aceptable de reconocer el riesgo bajo, y la índole monopolística de las entidades ANS.

10.2 Con los blancos e incentivos debería fomentarse la calidad de servicio requerida y la buena relación de costo a eficacia. Para fomentar la asociación entre proveedores ANS y usuarios, un límite de ganancias debería proteger frente a ganancias excesivas al mismo tiempo que se mantienen los incentivos de reducir el costo.

11. PROTECCIÓN FRENTE A NORMAS DE SERVICIO EN DISMINUCIÓN

11.1 Además de proteger frente a réditos excesivos, también debe haber una protección frente a normas de servicio en disminución. Esto puede lograrse determinando un nivel mínimo de servicio, estableciendo métodos de medir la actuación incluidas las medidas de seguridad técnica para fines de establecer un hito comparable con prácticas óptimas (según se mencionó anteriormente) y para establecer un mecanismo por el que se asegure un nivel adecuado de inversión de forma oportuna. Deberían elaborarse todos estos requisitos en consulta con los usuarios. En el marco normativo deberían incluirse estos requisitos para destacar que las reducciones de costo no pueden obtenerse sin atender debidamente a la seguridad técnica y a la calidad de los servicios.

12. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

12.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota de que la reglamentación económica puede constituir un instrumento eficaz de mejorar la relación de costo a eficiencia del ANS y de contrarrestar posibles abusos en la imposición de derechos; y
- b) recomendar que en los textos de orientación de la OACI se incluyan directrices adecuadas para una reglamentación económica eficaz del ANS.