

CONFERENCIA SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS AEROPUERTOS Y SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA EN RUTA

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

**Cuestión 2 del
orden del día: Asuntos de organización**

INVERSIÓN PRIVADA EN AEROPUERTOS

(Nota presentada por Chile)

RESUMEN

La presente nota de estudio tiene por objetivo mostrar cuál ha sido la experiencia chilena en la inversión privada en la red nacional de aeropuertos. El Informe se ha estructurado en cuatro grandes áreas. En la primera de ellas se describe brevemente cuál es el motor que mueve al Estado de Chile a trabajar con el sector privado. Luego se presentan las principales características y fortalezas del sistema de concesiones de obras públicas del Ministerio de Obras Públicas de Chile. En tercer lugar se señalan los elementos y filosofías constituyentes del modelo de concesión aplicado en el caso chileno, para finalizar mostrando algunos resultados obtenidos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Chile es hoy un país que se mantiene a la vanguardia en el concierto latinoamericano, en cuanto a la pujanza de su economía y a la diversificación de sus exportaciones no tradicionales, lo que se manifiesta en un alto grado de apertura comercial y una creciente participación de la inversión extranjera. A medida que Chile crece y se desarrolla, es necesario mejorar la calidad de su infraestructura de transporte.

1.2 La participación del sector privado en la ejecución y explotación de proyectos para dotar a Chile de la necesaria infraestructura productiva, es fundamental para que el país continúe por la senda del desarrollo en que está comprometido.

1.3 El sector aeroportuario no está libre de la necesidad nacional de mejorar y aumentar su capacidad de infraestructura física, dada la relevancia que ha adquirido la aviación comercial en el desarrollo de la economía, tanto por el transporte de pasajeros como por el transporte de carga, a nivel nacional e internacional.

1.4 Es así como el Gobierno de Chile ha fomentado la participación del sector privado en la construcción, mantención y explotación de obras públicas a través de la Ley de Concesiones contenida en el DS MOP N°900 de 1996.

2. LA RED AEROPORTUARIA CHILENA

2.1 La mayor parte de las ciudades del país con más de 100 mil habitantes cuentan con aeropuertos. Ellos conforman la Red Primaria de Aeropuertos Chilenos.

2.2 El tráfico de pasajeros en los aeropuertos del país ha tenido un crecimiento importante durante los últimos años. Tal es así que para el período 1992-1998 la tasa de crecimiento promedio se ha mantenido en torno al 20% anual.

2.3 Cabe señalar que los pasajeros internacionales mayoritariamente son recibidos en el Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez de Santiago.

2.4 En dicha red, la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura aeroportuaria y operación de las instalaciones asociadas alcanza, hasta ahora, cerca de un 33%. Ahora bien, considerando los proyectos actualmente en estudio, se proyecta tener más del 50% de la red principal de aeropuertos bajo el Sistema de Concesión de obra pública.

3. POLÍTICA AEROPORTUARIA EN CHILE

3.1 Sobre la base del sostenido crecimiento de la economía del país y de la demanda por transporte aéreo, el Gobierno de Chile diseñó una moderna política aeroportuaria, con cuya materialización se han estado ofreciendo más y mejores servicios aeroportuarios a los usuarios nacionales y extranjeros.

3.2 Los objetivos generales de esta Política Aeroportuaria son básicamente: a) Mejorar la infraestructura y la administración del sistema aeroportuario y b) Avanzar hacia una mayor racionalidad económica e incentivar la participación privada, tanto en la inversión como en la gestión de infraestructura, equipamiento y servicios aeroportuarios para uso comercial.

4. EL SISTEMA DE CONCESIONES EN CHILE

4.1 El éxito de la asociación público-privada para el desarrollo de Infraestructura en Chile, se basa en el grado de confianza que se ha generado entre el sector público y el sector privado (concesionarios y financistas) así como también los usuarios y la ciudadanía en general. A continuación se presentan brevemente los elementos en los que se ha basado el respaldo al Sistema de Concesiones de Obras Públicas.

- a) La existencia de documentos normativos específicos para estos propósitos que han permitido avanzar rápidamente para atender las necesidades de desarrollo de infraestructura.
- b) El desarrollo de un proceso que a la luz de los inversionistas nacionales y extranjeros ha dado muestras de ser un esquema serio y transparente.
- c) El procurar informar adecuada y oportunamente a la comunidad, como así también disponer de mecanismos de comunicación con los usuarios que han permitido identificar claramente sus necesidades.

- d) Existencia en los contratos de concesión de mecanismos de cobertura para los diferentes riesgos, sin extremar el riesgo fiscal.

5. TRANSPARENCIA DEL PROCESO

5.1 Una gran fortaleza del Sistema de Concesiones es la transparencia del proceso. En este sentido se destaca:

- a) El proceso de precalificación que permite seleccionar anticipadamente a los consorcios interesados en participar, para luego constituir con ellos “mesas de trabajo” en donde se pone a disposición de los interesados, borradores de las bases de licitación y de los proyectos de ingeniería.
- b) La adjudicación se realiza por una sola variable. Pueden existir diferentes tramos para que compitan los oferentes. Las principales variables que se utilizan son: Tarifa a usuarios, Plazo de la concesión, Pagos al Estado, Subsidio, etc. Todas ellas variables objetivas.
- c) El contrato es la acumulación de la Ley de Concesiones, el Reglamento, las Bases de Licitación y la Propuesta del Oferente.
- d) El proceso de adjudicación de cada contrato de concesión involucra al Ministerio de Obras Públicas, al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República y al Presidente de la República.

6. PARTICIPACIÓN ACTIVA DE AGENTES

6.1 La participación activa de los diferentes agentes involucrados en el proceso de concesión es vital al momento de diseñar un proyecto. Dentro de esta materia se consideran diversas actividades, entre las cuales destacan:

- a) El trabajo de participación activa de agentes comienza tempranamente con la presentación a la comunidad de cada proyecto a desarrollar. La idea es presentar a la comunidad el proyecto desde su concepción (ingeniería conceptual) hasta el proyecto que se va a construir (ingeniería definitiva). En cada etapa se recoge la opinión de la comunidad para que sea considerada en los diseños finales.
- b) Se realizan también reuniones informativas y de análisis del proyecto con los operadores. En caso de aeropuertos son las propias compañías aéreas las que conocen mejor que nadie sus necesidades y requerimientos.
- c) Se realizan diversas encuestas tendientes a identificar las reales necesidades de los usuarios. Se habilitó la línea 800 (*free call*) para que la comunidad pueda informarse y hacer consultas sobre los diferentes proyectos que tiene en carpeta el Ministerio de Obras Públicas.
- d) Se realizan seminarios de difusión del proyecto al gobierno regional y a las fuerzas vivas de la cada región.

7. ADECUADA DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

7.1 Es legítimo y necesario que el Estado asuma parte de los riesgos de los proyectos. Una concesión exitosa requiere evitar tanto un proyecto financieramente no viable como una concesión con beneficios privados excesivos.

7.2 A continuación se presentan algunos ejemplos de cómo se distribuyen los riesgos entre el Estado y Concesionario.

- a) Dentro del presupuesto del MOP se destina un porcentaje importante a desarrollar los estudios preparatorios para cada licitación. El riesgo de sobrecostos de construcción queda mitigado por la calidad de los estudios previos que en un alto porcentaje corresponden a nivel de ingeniería definitiva.
- b) El hecho que las tarifas son aceptadas por los usuarios evita riesgos al concesionario. Cabe señalar, que las concesiones aeroportuarias se financian, entre otros, con ingresos provenientes de un porcentaje de la tasa de embarque que es recaudada por la Autoridad Aeroportuaria (Estado).
- c) Para reducir el riesgo de variaciones en la demanda, el Estado ofrece un ingreso anual mínimo garantizado (IMG) por el período de la concesión. Es decir, frente a situaciones de crisis, el Estado cubre la diferencia entre los ingresos reales y el IMG.
- d) Hoy existe un mecanismo de Cobertura Cambiaria, opcional que tiene por finalidad otorgar a la Sociedad Concesionaria una cobertura ante el riesgo de fluctuaciones en el tipo de cambio, respecto de aquellos contratos de financiamiento en moneda extranjera que se encuentren cubiertos por este mecanismo.
- e) En caso de existir expropiaciones, el Estado asume los sobrecostos que eventualmente se puedan generar.
- f) Finalmente, todos los proyectos son sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En la mayoría de ellos el Estado es el titular del proyecto ante la autoridad ambiental y quien obtiene directamente la calificación ambiental correspondiente.

8. EL MODELO CHILENO

8.1 En el siguiente capítulo, se presentan aquellos elementos constituyentes del modelo de concesiones aeroportuarias chileno.

Principales Características

- a) En primer lugar se ha establecido como principal condición para incorporar la participación privada la obligación de mantener el autofinanciamiento de la red aeroportuaria, es decir los recursos para financiar estos proyectos deben provenir del mismo sistema.
- b) En segundo lugar, en los diseños de los negocios de concesión se ha puesto especial énfasis en tender hacia la racionalidad económica en la definición de las tarifas.
- c) Se han separado los servicios técnicos aeronáuticos de los servicios comerciales no

aeronáuticos, manteniendo el Estado la responsabilidad por el área del aeropuerto y la seguridad de la aeronavegación.

d) A la luz de exitosas experiencias extranjeras en materias de generación de ingresos no operacionales, se han establecido los incentivos necesarios de manera de incrementar este tipo de ingresos v/s los operacionales.

e) Un quinto elemento es la flexibilidad. Flexibilidad en los contratos, flexibilidad en los diseños, de manera de poder incorporar posteriormente, es decir una vez ya adjudicados los contratos, todos aquellos requerimientos no previstos originalmente (mecanismo de Nuevas Inversiones).

f) Se ha definido también el “Área de Concesión”, cuya finalidad es delimitar las áreas que serán de responsabilidad del Concesionario.

9. SISTEMA TARIFARIO

9.1 En relación al sistema tarifario, cabe señalar lo siguiente:

a) En primer lugar se ha planteado como meta no incrementar artificialmente las tarifas por servicios y para ello se estableció como base las tarifas vigentes previo al proceso de licitación.

b) Para aquellos servicios con características monopólicas se ha establecido tarifas máximas, de manera garantizar a los usuarios un determinado nivel tarifario.

c) Todas las tarifas deben tener una vigencia mínima.

d) Las tarifas se reajustan por inflación cada seis meses.

e) Las tarifas son conocidas por los usuarios (obligación de publicación). No se permite el cobro de tarifas discriminatorias, sí se permiten tarifas especiales, donde un mismo tipo de usuario tiene derecho a la misma tarifa.

f) El Concesionario puede solicitar la revisión del sistema tarifario cada dos años.

10. MARCO REGULATORIO

10.1 El marco Regulatorio se enfoca principalmente a tres áreas. Estas son: tarifas, tratamiento no discriminatorio de usuarios y calidad del servicio prestado.

a) Para los servicios monopólicos se han establecido las siguientes regulaciones: a) Fijación de tarifas máximas, ya mencionado anteriormente, b) Los mecanismos de asignación de recursos son previamente aprobados por el regulador y c) se exige un número mínimo operadores como incentivo a la competencia.

b) Respecto de los servicios no monopólicos el concesionario puede establecer libremente las tarifas, dado que es el mismo mercado quien regula, pero el Regulador se reserva el derecho de intervenir ante situaciones de conductas discriminatorias que atenten contra la igualdad de los usuarios.

c) Adicionalmente, en forma independiente al contrato de concesión, la Comisión Antimonopolios tiene la facultad de dictar regulaciones especiales.

- d) En los contratos de concesión se permite la participación de compañías aéreas, pero se regula su participación de acuerdo a las normas que establece la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

11. CALIDAD DEL SERVICIO

11.1 Durante la etapa de operación del proyecto, la Inspección Fiscal tiene por obligación supervisar el desempeño del Concesionario para garantizar un determinado nivel de servicio. Para ello, la Inspección Fiscal cuenta con las siguientes herramientas:

- a) **normas** de la DGAC;
- b) **estándares** de operación predefinidos y que forman parte del contrato;
- c) la opinión de los usuarios, mediante la ejecución de **encuestas** periódicas financiadas por el Estado;
- d) otras condiciones del **contrato**; y
- e) la **comparación** con otros aeropuertos nacionales o internacionales que tengan similares características al aeropuerto en cuestión.

12. RESULTADOS

12.1 La participación privada en aeropuertos ha permitido, aumentar la capacidad de las instalaciones, introducir mejoras importantes en la funcionalidad de las áreas, incorporar tecnología de punta, logrando importantes reducciones en los tiempo de espera de aeronaves y pasajeros. Esto ha permitido dotar a la red nacional: de aeropuertos modernos, seguros y eficientes.

12.2 Debido a que se ha transferido labores administrativas al concesionario, ha permitido a la DGAC reforzar aún más las labores técnicas aeronáuticas. Por otro lado, se han liberado recursos del Estado para poder invertir en otros proyectos de alta rentabilidad social pero de escasa rentabilidad privada.

12.3 Finalmente el modelo desarrollado ha permitido incorporar el “*know how*” de los principales operadores de aeropuertos y a su vez permite la creación de operadores nacionales para los aeropuertos regionales.

13. RESULTADO EN CIFRAS

13.1 En el siguiente cuadro se puede apreciar la situación antes de los proyectos v/s las obras en concesión.

Item	Unidad	Situación	
		Antes	Después
Tarifas por servicios (*)	%	100%	30%
Superficie edificio terminal	m ²	32 400	140 000
Aviones en plataforma	n ^o	22	55
Puentes de embarque	Un.	6	37
Counters	Un.	99	215
Carruseles de equipaje	Un.	7	25
Estacionamientos vehículos	Veh.	550	1 780

(*) Tarifas cías. aéreas y pasajeros en aeropuerto AMB

13.2 La información presentada corresponde a la suma de los ocho aeropuertos bajo el sistema de concesión.

13.3 Cabe destacar que uno de los resultados más importantes obtenidos ha sido que, no sólo se ha logrado mantener los niveles tarifarios, sino que además para el aeropuerto de Santiago se logró una importante reducción de algunas tarifas tales como counters y mangas, entre otras.

13.4 En general se podría destacar que la superficie de edificios terminales para los ocho aeropuertos se ha cuadruplicado y que el número de counters se ha duplicado.

14. PROYECTOS FUTUROS

14.1 El esfuerzo conjunto del Ministerio de Obras y de la Dirección General de Aeronáutica Civil por modernizar la red de aeropuertos del país no termina aquí. Hoy Chile se ve enfrentado a nuevos desafíos. Es así como dentro del programa de concesiones del presente Gobierno se encuentran los siguientes proyectos con una inversión estimada de otros US\$300 millones.

a) Relocalización de los aeropuertos de Serena, Copiapó y Temuco. Dada la magnitud de estos proyectos, ciertamente requerirán de aportes del Estado en su financiamiento.

b) La modernización del aeropuerto de Arica.

c) La construcción de la segunda pista de aterrizaje del aeropuerto de Santiago.

14.2 Adicionalmente se ha contemplado también obras en el área aeronáutica tales como pista y torre de control, donde la única responsabilidad del concesionario es construir, la operación continúa siendo responsabilidad de la DGAC.

15. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

15.1 Se pone a disposición de la comunidad aeronáutica internacional la experiencia chilena en el desarrollo de un sistema de concesiones con participación del sector privado y se invita a la Conferencia y al Consejo de la OACI a desarrollar directrices que permitan a los Estados contratantes enfrentar, de la mejor manera posible, este tipo de procesos.