

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS



ESPECIALIZACIÓN ADMINISTRACIÓN AERONÁUTICA

JUAN CAMILO CUECHA LÓPEZ

DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA DE CHILE A
TRAVÉS DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y LA
PERSPECTIVA DE COLOMBIA EN LA APLICACIÓN DE LA MISMA

BOGOTÁ D.C.

2013

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS



ESPECIALIZACIÓN ADMINISTRACIÓN AERONÁUTICA

JUAN CAMILO CUECHA LÓPEZ

ASESOR: DRA. PATRICIA CARREÑO

DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA DE CHILE A
TRAVÉS DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y LA
PERSPECTIVA DE COLOMBIA EN LA APLICACIÓN DE LA MISMA

BOGOTÁ D.C.

2013

INTRODUCCIÓN

El desarrollo del transporte aéreo ha tenido relevancia significativa a nivel latinoamericano y mundial, debido a que gracias a este medio de transporte, se ha incrementado de manera significativa la movilización de personas y de mercancías de manera ágil en todo el mundo.

Este hecho origina una serie de cambios rápidos y progresivos de la infraestructura en tierra para atender de manera efectiva la creciente demanda de la movilidad, producto del crecimiento económico. Por otro lado, el fenómeno de la globalización implica una ampliación en las distancias que se requiere en los viajes, para lo cual es recomendado el transporte aéreo sobre otras formas de transporte, por su rapidez de desplazamiento en grandes distancias, y sobre todo, por la seguridad en la que ésta se basa.

En un pasado, el desarrollo aeroportuario respondía a unos asuntos de índole estratégicos, tales como la necesidad de garantizar la accesibilidad, ya sea por motivos sociales o por motivos económicos; o por la necesidad de defensa y seguridad del Estado donde sirva a este.

A pesar que estos criterios se mantienen, se han desplegado otra serie de razones que justifican la expansión del transporte aéreo, en base a la capacidad de los aeropuertos para influir de manera positiva 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 llegar a ser atractivos para los explotadores. (CEPAL, 2011)

Tradicionalmente se ha venido considerando que el Estado debe ser quien satisfaga ciertas prestaciones esenciales para los ciudadanos, con diversas justificaciones tales como en la incapacidad del sector privado para atenderlas de forma adecuada, o que los beneficios que se pudiesen obtener con el desarrollo de ciertas actividades podrían ser transferidos a otras, las cuales no son rentables.

Esto no ha sido una excepción para la operación de aeropuertos, sobre todo en América Latina, donde tradicionalmente el Sistema Nacional de Aeropuertos es de propiedad del Estado, y por ende, responsable de la gestión y del mantenimiento de la infraestructura. El mantenimiento de las instalaciones de un aeropuerto, así como de las actividades desarrolladas por estas, implica que se invierta intensivamente en capital para que el aeropuerto sea sostenible y rentable en el tiempo.

Esta situación implica que el Estado tenga que invertir recursos provenientes de sus ciudadanos en la mejora continua de la infraestructura aeroportuaria, descuidando otras necesidades básicas insatisfechas de sus ciudadanos, o por el contrario, dejar de invertir en su infraestructura para poder atender estas necesidades.

En el afán que tienen los Estados para resolver las necesidades que tienen sus ciudadanos, así como de resolver los problemas propios que tienen los Estados para poder cumplir sus objetivos de desarrollo, los Estados han desarrollado una serie de mecanismos legales de financiación de proyectos de infraestructura, incluidos el de infraestructura aeroportuaria, el cual involucra capital proveniente del Sector Privado, el cual aligeraría el peso económico por parte del Sector Público para la inversión en infraestructura, así como una rentabilidad a largo plazo para los inversores privados.

Uno de estos mecanismos es la Asociación Público-Privada, la cual es una herramienta contractual de largo plazo a determinación del Sector Público, en cualquier nivel de gobierno, que le permite vincular al Sector Privado con un objeto específico para suministrar bienes públicos y sus servicios relacionados, (DNP¹, 2012) como solución a una necesidad identificada dentro de las políticas de desarrollo correspondientes. La Asociación Público-Privada involucra, dentro del contrato de largo plazo, la retención y transferencia de riesgos entre las partes y la definición de los arreglos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio del bien dispuesto.

En Latinoamérica, el caso del avance de la infraestructura aeroportuaria de Chile es de resaltar a nivel latinoamericano, ya que desde el año de 1991, este país comienza con una importante renovación y ampliación de su infraestructura con la participación del sector privado y con una fuerte aparición de fondos institucionales y de Administradoras de Fondos de Pensiones en condición de financistas de largo plazo. Se establece una Ley de Concesiones que ha sido la que ha gobernado hasta ahora la relación entre el sector público y privado para el impulso de la infraestructura.

¹ Departamento Nacional de Planeación

En el caso del desarrollo de la infraestructura aeroportuaria en Colombia, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil es la entidad estatal encargada de entregar en concesión los aeropuertos más rentables a cambio de una contraprestación, y con esto, poder disponer de recursos para mejorar los demás aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos con mayores necesidades y bajos volúmenes de tráfico, se decretó la Ley 105 de 1993, el cual implantó el Proceso de Descentralización Aeroportuaria, creando de esta manera el fundamento legal para iniciar las concesiones de este tipo de infraestructura. (Botero & Fernández, 2002) Se generó así las llamadas primeras y segundas generaciones de concesiones, el cual se crearon con el propósito de mejorar la eficiencia de los aeropuertos, al mismo tiempo que el Estado que concesiona su infraestructura aeroportuaria evita utilizar sus recursos en la administración y el mantenimiento de la misma.

Sin embargo, las críticas que han recibido el Estado colombiano y las concesiones, sobre todo en el ámbito de la infraestructura vial, ha hecho replantear el mismo Estado la forma de cómo debería impulsar el desarrollo de su infraestructura, incluyendo la aeroportuaria.

Por esto, el Estado colombiano, a través de la aprobación de la Ley 1508 de 2012, busca dar garantías jurídicas a los inversionistas para que estos puedan invertir su capital en el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria del Sistema nacional de Aeropuertos colombianos, como se pretende realizar con el Aeropuerto del Café en Palestina (Caldas), así como la elaboración de

cinco concesiones de los aeropuertos de Barranquilla, Armenia, Neiva, Popayán y Cartago

El objetivo de este ensayo es mostrar los aspectos fundamentales que tienen que con ***el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria a través de herramientas contractuales apropiadas, como las Asociaciones Público-Privadas, con el propósito de impulsar la industria del transporte aéreo;*** es así como en el primer capítulo se expondrá al aeropuerto como elemento fundamental para el progreso de la industria del transporte aéreo; en el segundo capítulo se mostrará la asociación Público-Privada como una herramienta que facilita la obtención de capital, tanto del sector público como del privado, para el diseño, construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura, así como de los servicios asociados a este; en el tercer capítulo se explicará la evolución del desarrollo de la política de la infraestructura aeroportuaria en Chile, cuál fue su origen y cuanto se ha invertido en los ocho aeropuertos más importantes de este país; en el cuarto capítulo se aclararán las ventajas y los aspectos por mejorar en la aplicación del Sistema de Concesiones de infraestructura que Chile ha aplicado; en el quinto capítulo se realizará un resumen de los antecedentes de la privatización de los aeropuertos en Colombia y también se presentará una posible apreciación del desarrollo de la infraestructura aeroportuaria de Colombia a través de las Asociaciones Público-Privadas.

CAPITULO I

EL CRECIMIENTO DEL AEROPUERTO COMO GARANTÍA DE DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DEL TRANSPORTE AÉREO

El Aeropuerto es Todo aeródromo especialmente equipado y usado regularmente para pasajeros y/o carga y que a juicio de la U.A.E.A.C.², posee instalaciones y servicios de infraestructura aeronáutica suficientes para ser operado en la aviación civil. (U.A.E.A.C., 2007)

El aeropuerto, desde el mismo momento de su concepción como infraestructura definida, ha sufrido a lo largo de los años importantes transformaciones; en sus comienzos, las facilidades estaban relacionadas directamente con las aeronaves, ahora existen múltiples servicios los cuales algunos de ellos poco tienen que ver con el transporte aéreo, pero que se relacionan de manera complementaria; entre otros cambios. (Marenco, 2010)

La existencia del transporte aéreo ha motivado la necesidad de la creación de aeródromos con instalaciones aéreas adecuadas, debido a que las aeronaves requieren de una infraestructura y equipamiento de soporte para poder funcionar de manera adecuada. Este medio de transporte, por ende, se convierte en el más complejo, debido a que es un modo de transporte que para poder generarse, se debe apoyar en estructuras mayores y complejas que cualquier otro medio de transporte.

² Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil

Bajo el anterior antecedente, se puede inferir que el aeropuerto es el elemento principal en el cual se desarrolla el proceso del transporte aéreo, ya que dentro de sus instalaciones se generan el movimiento de aeronaves, así como el tránsito de pasajeros y el intercambio de mercancías.

Históricamente se han encontrado en las terminales aéreas formas de gestión que se encuentran orientadas al ámbito público, es decir, la administración y mantenimiento de las instalaciones aeroportuarias. Esto se debe a que el desarrollo aeroportuario respondía a unos asuntos de índole estratégicos, tales como la necesidad de garantizar la accesibilidad de sus ciudadanos y de sus mercancías, ya sea por motivos sociales o por motivos económicos; o por la necesidad de defensa y seguridad del Estado donde sirva a este. En casi todos los países se consideran los aeropuertos como unas instalaciones de tipo estratégico para los intereses de un país, en especial para los asuntos de seguridad y defensa; sin embargo, dada la evolución de la industria del transporte aéreo, y por consiguiente, de empresas especializadas en transporte aéreo, (empresas comerciales no regulares, aerotaxis, ambulancias aéreas, etc.), así como empresas de gestión aeroportuaria (agentes de carga, agentes de viajes, entre otros), hacen que el capital para atender las demandas de las partes involucradas sean demasiado altas, y normalmente los Estados, que son los propietarios de los aeropuertos, no pueden invertir de forma ágil en el mantenimiento y mejoramiento de este.

El desarrollo del transporte aéreo ha tenido relevancia significativa a nivel latinoamericano y mundial, debido a que gracias a este medio de transporte, se ha incrementado de manera significativa la movilización de personas y de mercancías de manera ágil en todo el mundo; y el progreso que ha aportado la ingeniería aeronáutica en desarrollo continuo de más grandes y más eficientes aeronaves ha favorecido este incremento, lo cual lleva a los aeropuertos a que tengan que estar a la vanguardia al mismo tiempo que los

avances en el campo de la construcción de aeronaves, de esta forma, pueda brindar a los usuarios de este, un servicio seguro.

Wang (2008) afirma que los aeropuertos enfrentan grandes pruebas a medida que ingresamos en un nuevo siglo de viajes aéreos. La parte de los aeródromos y los terminales deben ajustarse al rápido crecimiento del tráfico, a los nuevos aviones de gran tamaño y también deben asegurar niveles de seguridad aceptables. De la misma manera será sumamente trascendente la seguridad operacional del aeropuerto, así como en todos los demás sectores que afectan a la aviación mundial. El desafío principal para los administradores de aeropuertos será proporcionar la suficiente capacidad y eficiencia del mismo sin afectar adversamente a la seguridad operacional de este.

Tener en cuenta estos aspectos que se presentan en los aeropuertos es muy importante, ya que es a través de este elemento fundamental del proceso del transporte aéreo se puede determinar como este se encuentra integrado al desarrollo productivo de una determinada región, sobre todo, cuando el propósito del transporte aéreo es la de integrar de forma rápida y eficiente las personas y las mercancías en el mundo, así como la de ayudar a extender el alcance de otros sectores de la economía para el progreso del área donde este sirve.

CAPÍTULO II

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS COMO HERRAMIENTA EFICAZ PARA EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA

La Asociación Público-Privada es una alternativa viable de financiamiento de proyectos de infraestructura, ya que involucran recursos económicos de parte del sector privado, el cual consiste en un contrato entre una entidad estatal y uno o más inversionistas privados, la cual encarga a estos el diseño y la construcción de una infraestructura, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, que también incluye la operación y mantenimiento de dicha infraestructura, y en contraprestación, se les retribuye a los inversionistas el derecho de explotación económica de dicha infraestructura y los servicios asociados (Congreso de Colombia, 2012) de acuerdo a como se pacte en el contrato; éste se establece en periodos de largo plazo, financiado principalmente a través de pagos diferidos en el tiempo por parte del Estado y de los usuarios. (MHCP³, 2011)

La anterior asociación también se emplea en retención y transferencias de riesgos, en derechos y compromisos por las partes, en mecanismos de pago relacionados con incentivos y deducciones, en establecimiento de una regulación integral de los estándares de calidad de los servicios contratados e indicadores claves de cumplimiento. (DNP, 2012)

Las Asociaciones Público-Privadas inician en los Estados Unidos para financiar programas de educación entre el sector público y el privado, en los

³ Ministerio de Hacienda y Crédito Público

años 50's, se extendió para el desarrollo de servicios públicos, pero sólo fue hasta la década de los 60's que el término se extendió a nivel global para referirse a proyectos de renovación urbana. (Hijonosa, 2007)

Las distintas acepciones del concepto PPP⁴ surgen básicamente de la discusión acerca de si la disposición de eventuales soportes estatales genera diferenciaciones entre modelos en los que la participación privada entra a trabajar en la provisión de servicios públicos. En general, el concepto de PPP es ampliamente utilizado y suele referirse tanto a proyectos que requieran subsidio estatal como a los que no lo precisan por su capacidad de autofinanciamiento directo por parte de tarifas pagadas por los usuarios.

Los aspectos que mejor definen a los proyectos PPP son los siguientes:

Generan una relación comercial entre entidades públicas y privadas que obliga a distribuir finamente los riesgos adquiridos que devienen de esa relación a través de contratos flexibles de largo plazo. (Ministerio de Hacienda, 2013)

Generalmente, se aplican a proyectos de infraestructuras públicas y la provisión de servicios sociales con financiamiento deficitario, como por ejemplo la salud y la educación. Generan una relación comercial entre entidades públicas y privadas que obliga a distribuir finamente los riesgos adquiridos que devienen de esa relación a través de contratos flexibles de largo plazo.

Típicamente se ejecutan bajo proyectos DBFOT⁵ a través de un contrato de largo plazo.

Los aspectos que mejor definen a los proyectos PPP son los siguientes:

⁴ Public-Private Partnership o Asociación Público-Privada por sus siglas en inglés.

⁵ Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Transferencia, por sus siglas en inglés.

La mayoría de las ocasiones el gobierno anfitrión es el principal cliente de los servicios.

Su financiamiento está sujeto al potencial del proyecto en sí mismo, más que a las posibilidades de los patrocinadores, lo que le hace complejo y delicado.

Las inversiones implicadas son altas relativas al financiamiento tradicional de inversión pública que realiza el Estado de manera tradicional, ya que en promedio superan los 50 millones de dólares cada proyecto, por lo tanto tiene un impacto fuerte en la población beneficiada.

En proyectos de transporte, por ejemplo carreteras, puertos y aeropuertos, dónde es posible cobrar una tarifa o peaje, y el riesgo de demanda es transferible, es directamente el sector privado quien es el comprador directo del servicio; caso contrario se presenta en proyectos de prestación de servicios públicos, tales como colegios y hospitales, en los cuales no es posible o es muy complicado traspasar el riesgo de demanda, el Estado puede asumir dicho riesgo, y por lo tanto, asumir compromisos de pago directo al titular privado de un proyecto de inversión pública.

La asociación pública privada, incluye no sólo casos extremos como el de la privatización de un servicio, o la simple contratación pública de la misma, sino que permite toda una variable de alternativas; es así como existen diversas opciones entre ellas: contratos de Operación y Mantenimiento (*O&M*), Contratos de Peaje Sombra (*Shadow Toll Contracts*), Contratos de Arrendamiento, Operación y Transferencia (Lease – Operate – Transfer, LOT), Contratos de Joint Ventures y/o Privatizaciones Intermedias, Contratos de Construcción – Transferencia – Operación (Build – Transfer – Operate, BTO), Contratos de Diseño, Construcción – Operación – Propiedad (Build – Operate – Transfer and Owner DBOO), Contratos de Construcción – Operación –

Transferencia (Build – Operate – Transfer, BOT), Contratos de Gestión de Servicios (Facility Management) (Hijonosa, 2007)

Los sectores en los cuales funcionan las Asociaciones Público-Privadas son:

Infraestructura productiva. Está Conformada por todas aquellas obras físicas que permiten levantar los niveles de productividad y eficiencia de las partes que conforman la oferta productora de un país y que contribuyen al crecimiento de la economía, como por ejemplo el transporte, la movilidad urbana, las comunicaciones y la logística entre otros.

Infraestructura social. Está conformada por las obras y servicios que permiten incrementar el capital social de una región y poder aumentar su probabilidad de acceder a mayores servicios de calidad.

El caso del avance de la infraestructura aeroportuaria de Chile es de resaltar a nivel latinoamericano, ya que desde el año de 1991, este país comienza con una importante renovación y ampliación de su infraestructura con la participación del sector privado y con una fuerte aparición de fondos institucionales y de Administradoras de Fondos de Pensiones en condición de financistas de largo plazo. Se establece una Ley de Concesiones que ha sido la que ha gobernado hasta ahora la relación entre el sector público y privado para el impulso de la infraestructura. A la fecha están en concesión más 50 proyectos, que constituyen más de 10 mil millones de dólares (casi el 10% del PIB 2008) en sectores como carreteras, autopistas urbanas, aeropuertos, cárceles, edificación pública, puertos, ferrocarriles, obras de riego y terminales aduaneros. (Hijonosa, 2007)

CAPÍTULO III

LA EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE LA INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA EN CHILE

Chile inició una política de desarrollo de infraestructura aeroportuaria por medio del Ministerio de Obras Públicas, logrando adjudicar los principales aeropuertos de la Red Nacional. Esta política tiene su origen a mediados de los 90's y surge debido al crecimiento del volumen del comercio exterior que se produjo por la apertura de su economía, y su infraestructura aeroportuaria se estaba colapsando debido a que el crecimiento del comercio exterior excedía la capacidad de los terminales aéreos (BID, 2009).

De acuerdo a información de la Junta Aeronáutica Civil, entre 1989 y 1995 se percibió en el transporte aéreo internacional de pasajeros y de mercancías una tasa de aumento del 133 por ciento, siendo en el mismo periodo de un 147 por ciento para los vuelos nacionales.

Analizando este hecho, en el año 1996, el presidente de la época, Eduardo Frei, impulsó una política aeroportuaria, el cual consistía en los siguientes objetivos: mejorar la infraestructura, así como la administración del sistema aeroportuario, promover una mayor coherencia económica en la asignación de recursos, incentivar la participación privada tanto en gestión de la infraestructura, equipamiento y servicio aeroportuarios para uso comercial.

Esta política contempló un programa ambicioso de inversiones en infraestructura aeroportuaria para el lapso de 1996 hasta 1999, que incluía la ampliación del Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez, el cual sirve a la ciudad de Santiago; tanto en los servicios prestados a pasajeros como en los de carga. (BID, 2009)

Desde finales de los años 90 se inicia a conformarse el proceso de inversiones privadas en los aeropuertos chilenos, el cual se fundamentó en una intervención de las instalaciones existentes, promoviendo mejoras en las edificaciones y de las pistas. Este programa se materializó en 8 concesiones las cuales comenzaron a operar entre los años de 1996 y 2000. La duración de las concesiones varía de acuerdo a los plazos de recuperación de las inversiones, los cuales duran de 8 a 15 años. (CEPAL, 2005). El siguiente cuadro muestra las inversiones realizadas por el sector privado en la infraestructura de 8 aeropuertos chilenos:

Tabla 1.

Inversiones de capital privado en aeropuertos de Chile

CIUDAD	AEROPUERTO	INVERSIÓN (millones USD)	CONCESIONARIO	PLAZO (años)	TÉRMINO
Iquique	Diego Aracena	5,4	Chucumata, S.A.	12	2008
Puerto Montt	El Tepual	6,1	El Tepual, S.A.	12	2008
La Serena	La Florida	6,7	I.D.C. S.A. y otros	10	2008
Calama	El Loa	3,8	I.D.C. S.A. y otros	12	2010
Santiago	Arturo Merino Benítez	220,0	S.C.L.	15	2013
Concepción	Carriel Sur	24,0	Consortio Aerosur	15	2015
Punta Arenas	C. Ibáñez Del Campo	10,0	Austral S.A.	8	2008
Antofagasta	Cerro Moreno	7,5	Cintra Chile	10	2010
TOTAL		285,0			

Fuente: CEPAL 2005

CAPÍTULO IV

VENTAJAS Y ASPECTOS POR MEJORAR DE LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIONES EN CHILE

Teniendo en cuenta aspectos de fondo el gobierno chileno, a través del Ministerio de Obras Públicas considera que las principales ventajas que se han observado al aplicar el Sistema de Concesiones son las siguientes: transforma el Objeto del Contrato de Concesión desde “Construcción de Obras Públicas Fiscales” en una Asociación Público-Privada que genera “Obras Públicas Fiscales para el Servicio de los Usuarios” (MOP, 2013), obliga a distribuir explícita y adecuadamente los riesgos (de demanda, políticos, costos de construcción y operación, variables en la política económica, entre otros). (MOP, 2013), incorpora una serie de seguros que resguardan no sólo la responsabilidad civil sino también las catástrofes a las cuales se pueda ver expuesta parte de la infraestructura concesionada (por ejemplo el Terremoto ocurrido el 27 de Febrero de 2010) (MOP, 2013), delimitación clara de las responsabilidades entre las partes. (MOP, 2013), denota la contratación de nuevas inversiones, restableciendo el Equilibrio Económico del Contrato no sólo en función de las compensaciones por daños y perjuicios sino limitando los beneficios globales. (MOP, 2013), incorpora la obligación de explotar la obra en función de Niveles de Servicio cuantificables. (MOP, 2013)

Así mismo se han percibido que los aspectos por mejorar en la Aplicación del Sistema de Concesiones en Chile son las siguientes: Institucionalidad de la Coordinación de Concesiones en cuanto al cambio legal que aportará mayor capacidad y velocidad de respuesta, menor cantidad de trámites ante el Estado, mayor eficiencia y retención de la experiencia y capital humano. (MOP, 2013); nuevo modelo de fiscalización: desde uno centrado en

la obra pública hacia otro que pone en el centro del modelo los niveles de servicio y atención de usuarios. (MOP, 2013); nuevos modelos de Bases de Licitación para diversos tipos de infraestructura, homologando lo que se ha logrado con el modelo del Programa de Hospitales. (MOP, 2013)

Los aspectos por mejorar en el Sistema de Concesiones de Chile se deben a la debilidad institucional del gobierno chileno, ya que existe actualmente una concentración de atribuciones en la Coordinación de Concesiones, ya que al tener poco talento humano para tantas actividades en el proceso de Concesiones, se evidencia la debilidad en referencia a la planificación, evaluación y supervisión de cada concesión.

A pesar de esto, los avances que ha tenido Chile en el desarrollo de su infraestructura, le ha permitido a Chile desarrollar su industria del transporte aéreo, tanto así, que la empresa LAN⁶ es hoy por hoy la décima aerolínea de capitalización bursátil en el mundo, y la tercera de América. (Fernando, 2009)

Este tipo de hechos ratifican que gracias a la política de Concesiones que ha implementado Chile, con respecto a las Asociaciones Público-Privadas, les han brindado a sus ciudadanos una mejor calidad de vida, porque es por esto, la percepción del bienestar social ha aumentado entre sus habitantes, lo que permite que sus expectativas, objetivos, y sus sistemas de valores como sociedad han cambiado, esto gracias a la visión metódica y al análisis juicioso de su Sistema de Concesiones, el cual fue producto de la apertura económica iniciada en ese país desde mediados de la década de los 80's.

Gracias a la inversión, tanto del sector público como de sector privado, de la infraestructura, sobre todo la aeroportuaria, Chile ha pasado en el Índice de Desarrollo Humano del sexto país de América Latina y el Caribe en el año

⁶ Líneas Aéreas Nacionales, Empresa de transporte aéreo chilena

1995 (PNUD, 1995), al ser el primer puesto de estos países en el año 2013 (PNUD, 2013), siendo además el único país de Latino América, junto con Argentina, con un índice de desarrollo humano muy alto.

CAPÍTULO V

ANTECEDENTES DE LA PRIVATIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS EN COLOMBIA

La constitución de 1991 facilitó la participación privada en proyectos que están tradicionalmente a cargo del Estado, de esta manera la prestación de los servicios públicos y la construcción de obras públicas, así éstas fueron vinculadas a un reordenamiento. Así, para dar opción a la U.A.E.A.C. de entregar en concesión los aeropuertos más rentables a cambio de una contraprestación, y con esto, poder disponer de recursos para mejorar los demás aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos con mayores necesidades y bajos volúmenes de tráfico, se decretó la Ley 105 de 1993, el cual implantó el Proceso de descentralización aeroportuaria, creando de esta manera el fundamento legal para iniciar las concesiones de este tipo de infraestructura.

El inicio del proceso de concesión de la infraestructura aeroportuaria comienza con la propuesta de la privatización del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, que queda localizado en la ciudad de Palmira, Valle, el cual presta sus servicios a la ciudad de Santiago de Cali; sin embargo, la licitación se declaró desierta, debido a que no estaban claras las competencias en materia de la seguridad del aeropuerto. (Botero & Fernández, 2002) A pesar de esto, este proceso sirvió como modelo para continuar con la privatización de los aeropuertos de Barranquilla, Medellín, San Andrés, Cartagena y Bogotá.

La denominada primera generación de concesiones de infraestructura aeroportuaria sucede en 1995 cuando se adjudica el contrato para la operación y administración del aeropuerto Rafael Núñez de la ciudad de Cartagena de

Indias, al consorcio liderado por Schipol Management; así como el aeropuerto Ernesto Cortissos, el cual fue adjudicado a la firma Aeropuertos del Caribe. (Botero & Fernández, 2002)

Por otro lado se abrió en licitación pública la construcción de la segunda pista del aeropuerto Eldorado de Bogotá, la cual consistía, además de la construcción de la segunda pista, la ejecución de obras complementarias de acceso a ésta, y la del mantenimiento tanto de la pista construida, como la de la ya existente, esta fue adjudicada en el año 1995 a la Compañía para el Desarrollo del Aeropuerto el Dorado CODAD S.A.

La llamada segunda generación de concesiones analizó las debilidades encontradas en la primera generación de los distintos contratos de concesión de la infraestructura aeroportuaria, y se propusieron soluciones a algunos aspectos tales como: la elaboración del Plan Maestro Aeroportuario, para establecer parámetros de desarrollo de las facilidades y de los servicios del aeropuerto, para determinar las obras necesarias que realmente demanda el aeropuerto a concesionar; reformar la naturaleza jurídica de los oferentes, tales como consorcios, uniones temporales y sociedades de economía mixta, para lograr mayor cantidad de oferentes.

Es en este tipo de concesión en el que fue concesionado el Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, el cual adjudicado a la empresa AEROCALI S.A., cuyo aliado operador extranjero es AENA Internacional, empresa de origen español con amplia experiencia en la operación de servicios aeroportuarios. (Botero & Fernández, 2002)

En 2006 se adjudicó la concesión para la ampliación, mantenimiento y operación de la Terminal del Aeropuerto de El Dorado al Consorcio OPAÍN formado por un conjunto de empresas colombianas y suizas. La concesión se justificó por la necesidad de ampliar la capacidad del Aeropuerto de El Dorado, que es el primer aeropuerto de América Latina en tráfico de carga y el cuarto en tráfico de pasajeros. Dicha concesión previó inversiones en el entorno de los USD 408 millones, que implicaban multiplicar por 2,5 la superficie de terminales del aeropuerto. (CAF, 2010)

El proceso de selección recogía inicialmente un conjunto de requisitos de experiencia, capacidad financiera y técnica. No obstante, el criterio fundamental de adjudicación fue el porcentaje de ingresos totales que ofrezca el concesionario a AEROCIVIL. El plazo de concesión previsto es 20 años. Los ingresos de la concesión proceden tanto de tarifas reguladas como de ingresos no regulados.

En ese mismo año se adjudicó la primera concesión que incluía varios aeropuertos. Se trataba de la concesión aeroportuaria de los aeropuertos de San Andrés y Providencia. En la concesión se impusieron a los consorcios que quisieran participar una serie de criterios de capacidad financiera y técnica. Asimismo, como variable económica de licitación se estableció el porcentaje de los ingresos brutos cedidos a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. Los riesgos de demanda, construcción y operación fueron transferidos al sector privado. El plazo de concesión establecido fue de 20 años. (CAF, 2010)

A principios de 2008 se adjudicó la concesión del paquete de aeropuertos centro norte del país que incluye los aeropuertos: Olaya Herrera en Medellín, José María Córdova en Río Negro, Antonio Roldán Betancourt en Carepa, Caraño en Quibdó, Garzones de Montería y las Brujas en Corozal. El adjudicatario fue la empresa OACN S.A. El plazo de concesión se estableció

variable en función de los ingresos con un mínimo de 15 años y un máximo de 25 años.

En noviembre de 2008 se adjudicó la concesión del paquete de aeropuertos del nororiente que incluye los aeropuertos de Riohacha, Valledupar, Santa Marta, Barrancabermeja, Cúcuta, y Bucaramanga, siguiendo un esquema muy similar al empleado en la licitación del paquete de aeropuertos del centro-norte.

En este proceso de privatización de la infraestructura aeroportuaria en Colombia se percibió una falta de planeación en el ordenamiento territorial en cuento a los problemas presentados en cada aeropuerto, ejemplo de esto es el riesgo de fauna silvestre a los alrededores del Aeropuerto Ernesto Cortissoz, que sirve a la ciudad de Barranquilla; tampoco se percibió la importancia de la integración este tipo de infraestructura con otros modos de transporte para el desarrollo y el incremento del nivel de vida de los habitantes de las diferentes regiones.

Perspectiva posible del Desarrollo de la Infraestructura Aeroportuaria de Colombia a través de las Asociaciones Público-Privadas

La infraestructura aeroportuaria de Colombia presenta una serie de deficiencias, tales como instalaciones poco adecuadas para prestar los servicios que debe prestar un aeropuerto, tales como servicios aeroportuarios, servicios operacionales, servicios de comercialización, y servicios complementarios, entre otros. Esto se debe a una serie de factores políticos, por ejemplo la construcción del aeropuerto La Palestina a 45 minutos de Manizales, aspectos económicos, tales como la poca asignación de recursos para el sistema aeroportuario de Colombia por parte de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, y los aspectos legales, tal como

la aplicación de la Ley de Contratación Estatal o Ley 80 de 1993, lo cual impide que ésta se desarrolle de una forma adecuada y que se pueda explotar para el beneficio del país.

En el Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad Para Todos” de Presidente de la República de Colombia el Señor Juan Manuel Santos Calderón, se enmarca bajo 4 premisas básicas, la cuales son llamadas Las Locomotoras que son infraestructura, agricultura, vivienda, minería, e innovación. Para impulsar esta primera locomotora, el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, ha desarrollado una serie de leyes, como el Decreto 19 de 2012 o Ley Anti trámites, la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, la Ley 1508 de 2012 o Ley de Asociaciones Público Privadas; así como de la creación del Viceministerio de Infraestructura y la reestructuración del Instituto Nacional de Concesiones INCO, que pasó a llamarse la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, la cual se encarga de administrar y evaluar proyectos de concesiones y otros tipos de Asociación Público Privadas para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos, el cual incluye la infraestructura aeroportuaria.

En la Revista Semana (28 de julio de 2012) comenta que el Estado en la primera “locomotora” no lo ha hecho mal. De hecho, para la fecha, la Agencia Nacional de Infraestructura adjudicó los contratos para las llamadas megaobras por un valor de 2.2 billones de pesos, y además se encuentran en proceso 25 concesiones viales más por un valor de 40 billones de pesos.

Está previsto que próximamente se adjudique la concesión de los aeropuertos del eje cafetero que incluyen los aeropuertos de Armenia, Pereira y Cartago bajo este tipo de contratos. (CAF, 2010)

La implementación pobre de la Ley 80 de 1993 por parte del gobierno Colombiano en cuanto al mantenimiento y creación de nuevas obras de infraestructura, ha hecho que Colombia esté rezagada en materia de infraestructura 30 años (Beleño, 2010), y a pesar que la topografía colombiana propicia el desarrollo del transporte aéreo a las regiones más apartadas del país, la infraestructura aeronáutica que soporta el tráfico aéreo en Colombia no es la más adecuada.

Es importante que el gobierno de Colombia, a través del Ministerio de Transporte, de la Agencia Nacional de Infraestructura, y con la asesoría de la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil, analice las experiencias en el campo de las concesiones en países con similares características políticas, sociales y de potencial de desarrollo, como lo podría ser Chile, que gracias a una serie de políticas que han sido efectuadas e implementadas de manera gradual, han desarrollado eficientemente su infraestructura aeroportuaria y han elevado el nivel y la calidad de vida de sus habitantes.

CONCLUSIONES

La infraestructura aeroportuaria es vital para el desarrollo de la industria del transporte aéreo; por lo tanto, es importante que esta se extienda a la par de este, por lo que se requiere una gran inversión de capital.

El transporte de pasajeros y de carga es esencial para la competitividad y el desarrollo de las regiones, por lo tanto, la inversión en infraestructura aeroportuaria es vital para que esta industria se extienda efectivamente.

La Asociación Público-Privada es una alternativa viable de financiamiento de proyectos de infraestructura, ya que involucran recursos económicos y de conocimiento de parte del sector privado, para el desarrollo de la infraestructura, ya sea esta productiva o social.

La aplicación de las Asociaciones Público-Privadas en el Sistema de Concesiones de Chile en su Sistema Nacional de Aeropuertos le ha permitido a este país avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, lo cual se refleja en el avance del Índice de Desarrollo Humano.

La aplicación de las Asociaciones Público-Privadas en el Sistema de Concesiones de Chile le ha permitido a LAN incrementar su capital, hasta el punto de convertirse en la décima aerolínea en capitalización bursátil en el mundo.

REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2009) *Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de Servicios Públicos Informe Final*, Recuperado de http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos_de_apoyo/experiencias_internacionales/Experiencia_chile/experiencia_chilena_APP.pdf
- Beleño, Isis (2010) Unimedios, *Vías frenan competitividad en Colombia*, Recuperado de <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/vias-frenan-competitividad-en-colombia.html>
- Botero, M & Fernández, R (2002), *Contrato de Concesión de Aeropuertos en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C., Colombia, Recuperado de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS74.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2005), *Conectividad, ámbito de impacto y desarrollo territorial: el caso de Chile*, Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/24001/lcl2418e.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2011), *Sistemas Aeroportuarios Servicio Público e Iniciativa Privada*, Recuperado de www.eclac.org/publicaciones/xml/8/44068/Lcl3343e.pdf

Corporación Andina de Fomento CAF (2010), *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*, Recuperado de <http://www.caf.com/media/3163/LibroinfraestructuraFINAL.pdf>

Congreso de Colombia (2012), *Ley 1508 del 10 de enero de 2012 “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”* Recuperado de wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/.../Ley150810012012.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2012) *ABECÉ ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP)* Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ZkMyMKpyTkl%3d&tabid=1533> (27 de mayo de 2013)

Fernando, K, (2009), *Lan supera en Bolsa el valor de las aerolíneas British Airways, Japan Airlines, Gol e Iberia*, La Tercera, Recuperado de http://www.latercera.com/contenido/655_196372_9.shtml

Hinojosa, S (2007) *Asociaciones Pública-Privadas: Una nota conceptual*, Recuperado de <http://www.piappem.org/file.php?id=39>

Marenco, G (2010) *Funcionamiento y Evolución de Aeropuertos ante una Demanda Turística Creciente*, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, Argentina. Recuperado de http://nulan.mdp.edu.ar/1540/1/marenco_gn.pdf (18 de junio de 2013)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011), *Guía de buenas prácticas para la ejecución de proyectos APP*, Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=0KjLs2CmB4Y%3D&tabid=1533>

Ministerio de Hacienda, (2013), *Asociaciones Público-Privadas*, Recuperado de http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/que_es_app.php

Ministerio de Obras Públicas, MOP (2013) *CHILE – Concesiones de Obras Públicas* (Diapositivas 13-27) Recuperado de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Seminarios/2013/app-2013/app-2013-plass.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1995), *La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos*, Recuperado de http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1995_en_indicators1.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), *El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, Recuperado de http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013_ES_Complete%20REV.pdf

Semana, (2013, julio, 28). Así van las locomotoras, Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/asi-van-locomotoras/261989-3>

Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil U.A.E.A.C. (2007), Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, Parte Decimo Cuarta, Recuperado de http://portal.aerocivil.gov.co/portal/pls/portal!/PORTAL.wwpob_page.show?_docname=29229727.PDF

Wang, Y (2008) Programa de Aeródromos de la OACI, *Revista de la OACI*, Recuperado de http://www.icao.int/publications/journalsreports/2008/6303_es.pdf