

CLAC/GEPEJTA/9-NE/04
05/03/02

**NOVENA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/9)**

(Asunción, Paraguay, del 13 al 15 de marzo de 2002)

**Cuestión 3 del
Orden del Día:**

**Metodología que aplican las empresas concesionarias para el cobro de
tarifas aeroportuarias en los Estados miembros**
Tarea N° 6 del Comité Ejecutivo y 17 de la Secretaría

(Nota de estudio presentada por la Secretaría)

Antecedentes

1. Como se recordará, la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) viene trabajando en materia de privatización de aeropuertos desde 1996 y, como producto de ese trabajo, durante su XIII Asamblea Ordinaria (Santiago de Chile, julio de 1998) se promulgó la Recomendación A13-4 relacionada con los factores a considerar en la privatización de aeropuertos.
2. En ese orden de ideas, el Comité Ejecutivo, en su LVIII reunión (Santo Domingo, República Dominicana, 9 de noviembre de 2000), decidió incorporar este tema relacionado con el “seguimiento de los aspectos económicos y de gestión de aeropuertos y servicios de navegación aérea” para el presente bienio.

3. Este asunto fue tratado también durante la Séptima Reunión del GEPEJTA (Ciudad de La Habana, Cuba, 28 al 30 de marzo de 2001), en el que los expertos se interesaron en diversos temas, especialmente sobre los relacionados con la metodología que aplican las empresas concesionarias para el cobro de tarifas aeroportuarias y las acciones que se estaban realizando para ejercer el control de estas tarifas a fin de que, tomando en cuenta los procesos de privatización en la región, no excedieran los niveles esperados.

4. De igual manera, en dicha reunión, se consideró conveniente que este tema se siga tratando en el seno de la CLAC, dado que todavía existe en la región algunos aeropuertos en proceso de privatización y otros que aun no lo habían hecho, esperando que los futuros procesos se hicieran con el debido resguardo de las situaciones que habían ocurrido.

5. En ese sentido, se solicitó a los Estados miembros que informen a la Secretaría sobre la metodología que aplican las empresas concesionarias para el cobro de tarifas aeroportuarias y las acciones que se están tomando para ejercer el control de las mismas y evitar el encarecimiento del transporte aéreo en la región. Asimismo, se instó a los Estados miembros para que la metodología a emplearse en la fijación de tarifas siga los lineamientos de la OACI, tomando en cuenta las declaraciones del Consejo sobre Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea, el Manual sobre aspectos económicos de los aeropuertos y el Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea en ruta.

6. Para tal efecto, la Secretaría envió las comunicaciones EC 112 (30.04.01) y EC 270 (02.10.01), recibiendo solamente respuesta de ocho Estados: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Venezuela, las que se detallan a continuación, aclarando que la información de alguno de ellos se está adjuntando por ser de gran volumen:

Argentina:

El criterio para organizar el paquete licitatorio comprende tanto los aeropuertos de propiedad del Estado Nacional como aquella propiedad de los Estados Provinciales incorporados mediante convenios específicos. Se agrupa un conjunto de aeropuertos de rentabilidad media con otros de alta rentabilidad según el mercado nacional, de manera tal de hacer viable una unidad de negocios.

El conjunto (Grupo A) abarca el 85% del tráfico de pasajeros existente y satisface la condición de cubrir como red el territorio en la dominante del tráfico de pasajeros. La cabecera del sistema, en cuanto cabotaje y volumen de tráfico, lo constituye el Aeropuerto de la Ciudad de Buenos Aires, que se encuentra con su capacidad operativa saturada y su crecimiento (en superficie) futuro muy limitado, de la cual se proyecta una sustitución dentro de los primeros siete años del contrato. En el caso de los aeropuertos integrantes del Grupo A, los ingresos aeronáuticos, tasas, constituyen apenas la cuarta parte de los ingresos totales actuales. Esto

demuestra la capacidad de los ingresos no aeronáuticos (comerciales) que bien pueden potenciarse en lo comercial y financiero, según la experiencia de otros aeropuertos del mundo. Se planifica un modelo financiero llamado panel de control, basado en una serie de proyecciones aeropuerto por aeropuerto en cuanto a ingresos, gastos, inversiones y resultados operativos, manteniendo independencia con respecto a tasas de los servicios específicos que brinda la Fuerza Aérea y que destina dicho organismo a costos de su funcionamiento.

El modelo financiero, tomado como base en el pliego, se basa en la información brindada por la Fuerza Aérea, proveniente de su contabilidad presupuestaria y re-elaborados dando vigencia a las condiciones y tarifas previstas. Los ingresos de los servicios no aeronáuticos (comerciales) se proyectaron sobre la base de actividades comerciales existentes. Las nuevas actividades comerciales conexas a servicios aeroportuarios quedan abiertas a los proyectos y gerencias que motive el concesionario. Con el conjunto de datos se integra el modelo financiero que sustenta la licitación y está previsto que en los primeros años, los requerimientos financieros superan la capacidad de pago del resultado operativo y luego se ubican por debajo, lo cual da equilibrio al negocio por el tiempo de concesión. Dentro del modelo financiero y el plan de gerencia existe una cuenta agregada dentro de cuyos conceptos aparece el CANON como una obligación dineraria que el concesionario está dispuesto a pagar al Estado y destinados, como propuesta, hacia los aeropuertos no integrantes del Grupo A, pero sí del Sistema Nacional de Aeropuertos y mejorar las condiciones operativas aeronáuticas.

Chile

La información se detalla en el **Adjunto 1**.

Colombia

La información se detalla en el **Adjunto 2**.

Costa Rica

La información se detalla en el **Adjunto 3**.

Honduras

Recientemente en el mes de noviembre del año 2000, los cuatro aeropuertos internacionales del país concesionados a favor de la Compañía Interairport S.A. por un período de 20 años, partiendo de esta metodología utilizada por la Empresa concesionaria para el cobro de tarifas aeroportuarias, corresponden a tres oficinas que participaron en este tipo de cobros por servicios aeroportuarios.

Oficina de servicios aeroportuarios:

- Aterrizajes
- Estacionamiento
- Iluminación
- Protección al vuelo bajo 19,500 pies

Oficina de Administración:

- Arrendamiento de locales comerciales
- Arrendamiento Rótulos Publicitarios

Oficina tasa de embarque:

- Tasa de embarque internacional
- Tasa de embarque nacional

México

La información se detalla en el **Adjunto 4**.

Panamá

En vista que ninguno de sus aeropuertos ha sido concesionado o privatizado, no pueden suministrar la información de la metodología

Venezuela

En Venezuela se ha llevado a cabo un proceso de transferencia de competencias en el área de aeropuertos, en el cual se ha otorgado a los Estados-Región de manera exclusiva, ejercer las competencias de administración y mantenimiento de los aeropuertos ubicados en sus territorios, dichas competencias eran ejercidas por la Dirección General de Transporte Aéreo del Ministerio de Infraestructura, dando así cumplimiento a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público, aprobada en el año 1989; y alcanzando rango Constitucional en el año 1999 con la Nueva Carta Magna de su país.

Es de suma importancia aclarar que Venezuela no existen para la fecha aeropuertos concesionados y/o privatizados.

La metodología aplicada para el cobro de las tarifas aeroportuarias en los aeropuertos venezolanos se encuentra descrito en el Doc. 7100 del Manual de Tarifas de Aeropuertos y de Instalaciones y Servicios de Navegación Aérea, el cual es aprobado y publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela periódicamente actualizado.

Con la nueva Ley de Aviación Civil y la creación del Instituto Nacional de Aviación Civil, aprobada en fecha 28 de septiembre de 2001, está contemplado en las disposiciones transitorias la revisión y unificación de los Convenios de Transferencia firmados por el Ministerio de Infraestructura con las Gobernaciones de Estados, a fin de corregir errores u omisiones en las que se haya podido incurrir.

7. Sería conveniente tomar en cuenta la información presentada con el propósito de poder establecer, de ser posible, una metodología a nivel regional.

Medidas propuestas al Grupo de Expertos

8. Se invita al Grupo de Expertos a tomar conocimiento de la presente nota y sus adjuntos, intercambiar criterios y adoptar las medidas que estime pertinente.

Metodología que aplican las empresas concesionarias para el cobro de tarifas aeroportuarias en las concesiones en Chile

I. Introducción

1. Chile es hoy un país que ha demostrado un desarrollo económico permanente, con un alto grado de apertura comercial y una amplia participación de la inversión extranjera. A medida que Chile va creciendo se hace necesario mejorar la calidad de la infraestructura de transporte.
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.
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.
4. Es así como el Gobierno de Chile empezó a fomentar en la década de los 90 la participación del sector privado en la construcción, mantención y explotación de obras públicas, a través de la Ley de Concesiones contenida en el Decreto Supremo MOP N°900 de 1996.
5. Este nuevo estilo de aunar fuerzas públicas y privadas, ha permitido al Ministerio de Obras Públicas realizar altas inversiones inicialmente en el sector vial y posteriormente en el sector aeroportuario, liberando recursos del Estado para el desarrollo de proyectos de rentabilidad social.

II. El sistema de concesiones de obras públicas en Chile

Definición

6. La concesión es la provisión indirecta de bienes o servicios públicos que implica la intervención del sector privado en la provisión o gestión del servicio, manteniendo el Estado la titularidad del mismo, regulando y fiscalizando al privado.
7. La concesión es un contrato por el cual el Estado entrega a particulares la ejecución, conservación y explotación de una obra pública fiscal, construida sobre bienes nacionales de uso público o fiscales, sujeto a un plazo determinado, en que el pago de la inversión y costos operacionales son de cargo del concesionario, lo que puede ser complementado por un sistema de aportes o pagos del Estado al Concesionario. A su vez, el

privado percibe ingresos por la explotación del servicio de las obras.

8. Los contratos del sistema chileno de concesiones son del tipo **B.O.T.** (Build, Operate and Transfer), esencialmente consisten en comprometer la participación del privado en la construcción y explotación de la obra pública para que una vez finalizado el plazo de concesión, el concesionario entregue dicha obra al Estado y éste lo concesiones nuevamente.

9. La ley de concesiones faculta al Ministerio de Obras Públicas (MOP), para otorgar en concesión toda obra pública, salvo el caso en que tales obras estén entregadas a la competencia de otro ministerio, servicio público u organismo integrante de la administración del Estado, en cuyo caso, dichos entes públicos podrán delegar en el MOP, mediante convenio de mandato, la entrega en concesión de tales obras bajo su competencia, regida por la Ley de Concesiones.

10. En el caso de los aeropuertos y aeródromos, al estar éstos bajo la administración de la Dirección General de Aeronáutica Civil, se han celebrado convenios de mandato entre dicha Dirección y el MOP, en que el primero delega en el segundo la tarea de entregar en concesión tales obras.

11. El sistema de concesiones establece que la adjudicación de las concesiones se efectúa vía licitación pública, nacional o internacional, pudiendo el MOP efectuar un llamado a Precalificación de Licitantes cuando la obra revista especiales características de complejidad, magnitud o costo.

12. La licitación de la obra se decide evaluando las ofertas técnicamente aceptables, de acuerdo a sus características, atendiendo a uno o más de los factores de la licitación establecidos en la Ley de Concesiones (plazo, tarifa, subsidio del Estado, Bienes y Derechos, entre otros), según el sistema de evaluación que el MOP establezca en las Bases de Licitación.

Marco legal del sistema de concesiones

13. Las concesiones de obra pública destinadas a su construcción, conservación y operación, tienen una normativa legal única de amplia aplicación para regular la ejecución, reparación y mantención de las mismas a través del D.S. MOP N° 900 de 1996, que contiene el texto refundido, Coordinado y Sistematizado del DFL MOP N° 164 de 1991.

14. El D.S.MOP N° 956 de 1997, Reglamento de Concesiones, las correspondientes Bases de Licitación y sus Circulares Aclaratorias y la Oferta Técnica y Económica presentada por el adjudicatario de la concesión y aprobada por el MOP.

Características del marco legal

15. Las principales características de las normas aplicables al Sistema de Concesiones

de Obras Públicas son las siguientes:

- * Es de aplicación amplia para cualquier tipo de obra pública (obras viales, portuarias aeroportuarias, etc).
- * Genera un régimen normativo de derecho público entre el Estado y el Concesionario; en cambio, en lo que se refiere a sus derechos y obligaciones económicas con terceros, la sociedad concesionaria se regirá por las normas del derecho privado.
- * Somete todo contrato al sistema de licitación pública.
- * Es un sistema abierto a los proyectos de iniciativa privada con claros incentivos para ello.
- * Permite la participación de personas naturales o jurídicas en los procesos de licitación.
- * Incorpora un sistema conciliatorio además del resguardo judicial de los derechos del contrato.
- * Establece sistemas de garantías a los financistas.

Aspectos económicos del sistema de concesiones

16. Como negocio financiero, las concesiones tienen cuatro características:

- 1.- Los activos físicos involucrados –las obras– no son prendables, es decir, no se pueden comprar y ser trasladados de su ubicación original, como se puede hacer con la mayoría de los productos que uno compra.
- 2.- Los plazos del negocio son relativamente largos –del orden de 20 a 30 años– más que los financiamientos tradicionales que se acostumbran en Chile.
- 3.- Participan del proceso muchos agentes que necesariamente deben estar de acuerdo en la forma como se financian los proyectos (promotores, concesionarias, compañías de seguro, financistas, bancos, consultores independientes, etc.).
- 4.- Se requiere que el mercado de capitales tenga una profundidad que permita el financiamiento de largo plazo, lo que no es fácil encontrar en economías sudamericanas.

17. Al respecto, en Chile existe la disponibilidad de financiamientos de largo plazo y los instrumentos derivados que permiten cubrir cierto tipo de riesgos como es el caso de, SWAP, mercados a futuro, opciones, seguros especiales, fondos de pensiones y las compañías de seguro, ambas instituciones con una gran disponibilidad de recursos. Y con preferencias de invertir a largo plazo, por lo que el financiamiento de obras por concesiones ha sido relativamente fácil.

Distribución de riesgos entre el Estado y el concesionario

18. Existe una variedad de mecanismos de cobertura de riesgos entre el Estado y el Concesionario, entre los cuales cabe destacar los siguientes: Un mecanismo de Ingresos Mínimos Garantizados por el Estado, el cual permite distribuir los riesgos originados por la incertidumbre en el flujo de pasajeros embarcados durante la etapa de explotación de la concesión y como contrapartida a dicho Ingreso Mínimo el concesionario eventualmente deberá compartir un 50% de sus ingresos recaudados por concepto de tarifa por pasajeros embarcados, si el monto de estos ingresos supera un valor determinado en las Bases de Licitación.

III. Concesiones en el sector aeroportuario

Marco legal del sector aeronáutico civil en Chile

19. En el marco jurídico que regula la aeronáutica comercial se destaca un componente normativo integrado por leyes orgánicas, otros cuerpos legales, acuerdos internacionales y reglamentos aeronáuticos.

20. Las leyes orgánicas de la aeronáutica comercial, son el convenio de Aviación Civil Internacional, el Código Aeronáutico, el Estatuto de la Junta Aeronáutica y la Ley Orgánica de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

21. Las entidades gubernamentales dotadas de las facultades que las constituyen en autoridades civiles del Estado son: la Junta Aeronáutica Civil (JAC) en los aspectos político-económico del transporte aéreo y la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) en sus aspectos técnicos.

22. El ordenamiento legal contempla también otras entidades gubernamentales ajenas a la aviación civil propiamente tal, pero cuyas facultades, competencias y decisiones afectan al transporte aéreo.

23. Entre estas últimas entidades gubernamentales debe hacerse particular mención al Ministerio de Obras Públicas (MOP) con competencia en planificación y construcción de aeropuertos, actuando a través de su Dirección Nacional de Aeropuertos (DAP) y de la Coordinación General de Concesiones (CGC).

24. El ordenamiento legal vigente radica la planificación aeroportuaria en la Dirección Nacional de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas y su ejecución en la Dirección nacional de Aeropuertos, en ambos casos con la participación de la Dirección General de Aeronáutica Civil como autoridad técnica aeronáutica.

25. Por otro lado, la Dirección Nacional de Aeropuertos participa asesorando a la DGAC en materias de administración de aeropuertos que tengan relación con obras y construcciones, de acuerdo a las atribuciones que la Ley N°16.752 le otorga a la Dirección General de Aeronáutica Civil.

La Junta de Aeronáutica Civil

26. La Junta de Aeronáutica Civil está formada por un Consejo y una Secretaría General. El Consejo tiene carácter interministerial de alto nivel, teniendo en él representación los Ministerios de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y MIDEPLAN.

27. Son miembros del Consejo:

El Ministro de Transporte y Telecomunicaciones, quien lo preside;
El Director General de Aeronáutica Civil;
El Subsecretario de Relaciones Exteriores;
El Subsecretario de MIDEPLAN;
Dos representantes del Presidente de la República y
El Director de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas.

28. Las principales funciones de la Junta de Aeronáutica Civil se desprenden de su Ley Orgánica (DFL N° 241 de 1960) y del D L N° 2.564 de 1979 y son las siguientes:

- a) Ejercer la dirección de la aviación comercial en el país y administrar las políticas correspondientes.
- b) Representar el Gobierno de Chile ante los Organismos Internacionales Aeronáuticos de Transporte Aéreo.
- c) Participar en la negociación y elaboración de acuerdos y convenios internacionales relacionados con la aviación comercial, siendo la contraparte chilena en las negociaciones comerciales bilaterales sobre transporte aéreo.
- d) Calificar la reciprocidad de derechos que otorguen a las empresas aéreas nacionales los países extranjeros, para los efectos de aplicar restricciones

cuando corresponda.

- e) Asignar frecuencias aéreas internacionales entre las empresas chilenas, mediante licitación pública cuando éstas están restringidas.
- f) Confeccionar estadísticas oficiales.
- g) Llevar el registro de las tarifas.
- h) Establecer y controlar los seguros de aeronaves comerciales.
- i) Promover la facilitación del transporte aéreo internacional;
- j) Informar sobre las tasas y derechos aeronáuticos.

Ministerio de Obras Públicas

29. El Ministerio de Obras Públicas (MOP) a través de la Dirección Nacional de Aeropuertos es la unidad encargada del diseño e ingeniería de la infraestructura aeroportuaria y la Coordinación General de Concesiones (CGC) está encargada de desarrollar los proyectos de concesión para la transferencia al sector privado de la operación y construcción de la infraestructura.

Dirección Nacional de Aeropuertos

30. Es así como se ha definido la misión DAP, de acuerdo a lo siguiente: "Planificar, proyectar, construir y mantener operativa en forma eficiente, toda la infraestructura aeroportuaria nacional de uso público, con el fin de compatibilizar la oferta y demanda, y permitir el normal desarrollo del transporte aéreo nacional.

Coordinación General de Concesiones (CGC)

31. La Coordinación General de Concesiones es el organismo encargado de desarrollar todas las fases del proceso y hacer el vínculo entre el sector público y el privado.

Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)

32. La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) es un organismo dependiente de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile. Su misión consiste en velar por la seguridad de las operaciones aéreas que se realizan en territorio nacional.

33. La DGAC realiza su misión mediante la administración de aeródromos y aeropuertos; la certificación y fiscalización de aeronaves, personal aeronáutico y entidades técnico-operativas; la estructuración del espacio aéreo; la administración y mantención de los servicios de ayuda a la navegación aérea, y la prevención e investigación de accidentes de aviación.

Características de la red aeroportuaria

34. La red aeroportuaria nacional está conformada por la infraestructura aeronáutica que cumple la función de resguardar la seguridad del espacio aéreo y por la infraestructura aeroportuaria, continuación del espacio aéreo, que cumple la función de apoyo en tierra tanto a aeronaves como a pasajeros.

35. Las inversiones en infraestructura aeronáutica deben atender el control de tráfico aéreo de una superficie que abarca 26.8 km² con una altura de 45.000 pies, constituyendo un espacio en donde se desarrollan más de 60 mil km. de aerovías.

36. En esta área interactúan: 125 Radio Ayudas, 11 Radares de Control, 35 Dependencias de Control de Servicio de tránsito aéreo, una red digital de comunicaciones operativas que cubre todo el territorio nacional y gran parte del territorio internacional por donde anualmente se reciben o transmiten 12 millones de mensajes en tiempo real, comunicaciones que hacen posible la tramitación de planes de vuelo nacionales e internacionales, situación meteorológica y mensajes temporales por restricciones operacionales.

37. El sistema controla y dirige anualmente 500 mil operaciones de aviones que despegan o aterrizan en territorio nacional y más de 200 mil que sobrevuelan espacio aéreo nacional.

38. Estas capacidades permiten a Chile estar en un sitio privilegiado en cuanto a seguridad de su espacio aéreo.

39. La infraestructura aeroportuaria se encuentra también en un buen nivel, ya que gracias a la política aeroportuaria se han modernizado los principales aeropuertos del país, mejorando no sólo el estándar y confort de los pasajeros sino también las velocidades de transferencia con el consiguiente ahorro de tiempo de los usuarios.

40. La red aeroportuaria está compuesta por 348 Aeropuertos y Aeródromos de los cuales 7 poseen las facilidades de un aeropuerto internacional, que incluye Servicio Agrícola y Ganadero, Policía Internacional y Aduanas, otros 9 con capacidad para recibir aeronaves de más de 50 ton. y finalmente otros 9 de menor capacidad solo para aeronaves de menos de 50 ton. Lo

anterior configura una red secundaria de 323 aeródromos que cumplen una función de conexión y accesibilidad necesaria para abarcar todo el territorio nacional.

Aeropuertos concesionados

41. Las concesiones aeroportuarias se iniciaron en el año 1991 con un sistema tipo leasing, en donde se incorporaba la idea, el proyecto y la construcción, pero no la gestión del Área Terminal, posteriormente el sistema fue evolucionando incluyendo la gestión y mayores áreas de concesión del aeropuerto (Ver Cuadro Anexo N°2).

42. Las primeras obras contratadas por el sistema de concesión en el ámbito aeroportuario fueron los aeropuertos Diego Aracena de Iquique y El Tepual de Puerto Montt. Se licitaron en el año 1995, con una inversión de US\$ 6 millones cada uno y su puesta en servicio se realizó en el segundo semestre de 1997, encontrándose a la fecha en etapa de explotación con resultados positivos.

43. Los contratos firmados inicialmente con las Sociedades Concesionarias establecieron la responsabilidad de las mismas por construir y mantener las instalaciones del aeropuerto respectivo, sin embargo bajo la política aeroportuaria dictada posteriormente, se determinó la necesidad de que ambos terminales se administraran por el sector privado. En este sentido en el mes de Julio de 1997 se firmó el convenio complementario entre el Estado y la Sociedad Concesionaria del aeropuerto de Iquique para realizar la administración de los servicios comerciales aeronáuticos y no aeronáuticos del aeropuerto. En Noviembre de 1997 se firmó similar convenio para Puerto Montt.

44. En las licitaciones de concesiones efectuadas en el año 1997 en adelante se estableció en los contratos con las Sociedades Concesionarias su responsabilidad para construir, mantener y operar las instalaciones del aeropuerto respectivo, es decir se incorporaron en dichos contratos la administración de los servicios comerciales aeronáuticos y no aeronáuticos.

45. A la fecha se han entregado a la administración del sector privado 8 de los principales aeropuertos del país, situación que ha significado un salto cuántico en cuanto a inversión en terminales de pasajeros que el Estado no podría haber solventado. La inversión de estas concesiones ha significado una suma cercana a los US\$300 millones, esperándose con las futuras concesiones aeroportuarias casi duplicar esta cifra.

46. La participación del sector privado en el desarrollo y en la operación de las instalaciones asociadas de la red troncal aeroportuaria chilena cuenta con un alto porcentaje que se verá ampliado a mediano plazo, alcanzando el 100% de la Red Troncal (Ver cuadro anexo N°1).

Variables económicas en las concesiones aeroportuarias

47. De acuerdo a las características del sistema de concesiones, las Sociedades Concesionarias reciben ingresos derivados del pago que realiza el Estado (a través de la DGAC) por pasajero embarcado y por los ingresos de los servicios comerciales aeronáuticos y no aeronáuticos que percibe de parte de los usuarios de dichos servicios.

48. La principal variable de la etapa de licitación en el Programa de Concesiones Aeroportuarias es la tarifa por pasajero embarcado, es decir el adjudicatario de la concesión es aquel que ha ofrecido la menor tarifa por pasajero embarcado. No obstante, en las últimas concesiones efectuadas en Concepción y Antofagasta este concepto fue modificado, siendo la variable de adjudicación el pago al Estado de los Bienes y Derechos. En tanto para el aeropuerto de Punta Arenas la variable fue el menor plazo ofertado.

49. Ya en etapa de explotación, cuando la Concesionaria realiza la puesta en servicio de las obras, lo que dice relación con los ingresos por pasajeros embarcados, el Estado garantiza un Ingreso Mínimo a partir de ese día y hasta el término de la concesión, por los posibles períodos de baja demanda que pudieran presentarse. El Estado pagará la diferencia entre el ingreso mínimo garantizado y los ingresos totales, en el caso que sean menores a los garantizados.

50. Para los ingresos por concepto de servicios comerciales aeronáuticos y no aeronáuticos se ha definido su alcance según los siguientes aspectos:

- * La prestación del servicio básico para el que fue construida la obra, entendiendo por servicio básico las labores de conservación y aseo de la infraestructura y equipos del área concesionada y la prestación y explotación de los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos licitados.
- * La explotación del área terminal de carga, en caso que se incluya.
- * El cobro de tarifa por pasajero embarcado, que se materializa a través de un pago de la DGAC al concesionario
- * El cobro de tarifa a los usuarios de los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos
- * El cobro de tarifa a los usuarios del terminal de carga
- * El uso y goce de los bienes fiscales destinados a desarrollar la obra

entregada en concesión.

51. Dentro de la gestión que se entrega al concesionario, en cuanto a la prestación y explotación de los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos, se hizo necesario definir los distintos tipos de servicios aeroportuarios que se traspasarían, los que se clasifican en los siguientes tres grupos:

Servicios aeronáuticos

52. Se define como Servicios Aeronáuticos, todos aquellos que se relacionan con los servicios de apoyo a las aeronaves durante su escala en el Aeropuerto y otros servicios en tierra; los que se detallan a continuación:

- a) Sistemas de Embarque y Desembarque
 - 1) Puentes de Embarques
 - 2) Vehículos Terrestres
 - 3) Energía eléctrica a las naves ubicadas en puertas de embarque y plataforma
- b) Servicio de Plataformas
 - 1) Asistencia Administrativa en tierra y supervisión.
 - 2) Asistencia a Pasajeros.
 - 3) Asistencia al Equipaje.
 - 4) Asistencia a la carga y correos.
 - 5) Asistencia de Operaciones a los Aviones en tierra.
 - 6) Asistencia de limpieza y servicio de la Aeronave.
 - 7) Asistencia de mantenimiento en línea.
 - 8) Asistencia de Operaciones de vuelo y servicio de Apoyo a la tripulación.
- c) Servicio de Alimentos.
 - 1) Áreas para el servicio de catering.
- d) Sistema de Equipaje Saliente y de Equipaje Entrante.
 - 1) Mediante correas y carruseles de alimentación.

Servicios Aeronáuticos Facultativos: Los que se detallan a continuación:

- 1) Agua potable y aire acondicionado en puentes de embarque
- 2) Paneles teleindicadores para información de vuelos.

Servicios no aeronáuticos no comerciales

53. Son todos aquellos servicios que debe prestar el Concesionario en carácter de obligatorio durante todo el período de concesión, es decir, desde la puesta en servicio provisoria de las instalaciones existentes hasta la extinción de la concesión y por los cuales no se cobra una tarifa a los usuarios. Corresponden a los siguientes:

- a) Infraestructura Policía Internacional.
- b) Iluminación
- c) Aire Acondicionado
- d) Servicios proporcionados automáticamente; escaleras mecánicas, puertas, equipos de detección de incendios, equipos de seguridad, ascensores, sistemas de monitores y otros.
- e) Servicios de baños.
- f) Sanidad de obras públicas
- g) Mantenimiento de prados
- h) Remoción de Desperdicios
- i) Información de Vuelos
- j) Información Pública
- k) Servicios Públicos.

Servicios no aeronáuticos no comerciales facultativos: Son aquellos que debe prestar el Concesionario en forma obligatoria durante todo el período de explotación, es decir, desde la puesta en servicio provisoria de las instalaciones existentes hasta la extinción de la Concesión. Estos Servicios son:

- a) Programa de Embajadores del Aeropuerto.
- b) Paisajismo Interior.
- c) Señalización Interior.
- d) Módulos para exhibiciones de Arte.
- e) Música Ambiental.
- f) Mejoras para Discapacitados; sistema de audio, botonera Braille en ascensores, Directorios en Braille, Counters de diseño especial, etc.
- g) Alarma de incendios con señal visual.
- h) Servicio de información al público, conectado a sistemas FIDS.
- i) Carritos de Golf eléctricos para traslado de discapacitados y ancianos.
- j) Tours por el Aeropuerto.

Servicios no aeronáuticos comerciales

Servicios no aeronáuticos comerciales obligatorios: Son aquellos que debe prestar el Concesionario en forma obligatoria durante todo el período de explotación, es

decir, desde la puesta en servicio provisoria de las instalaciones existentes hasta la extinción de la Concesión. Estos Servicios son:

- a) Alimentación y Bebidas.
- b) Áreas de servicios de Comunicación.
- c) Instalaciones de Estacionamientos.
- d) Servicio de Transporte de Equipaje en el terminal.
- e) Mesones de Aerolíneas.
- f) Mesones de Chequeo.
- g) Oficina de apoyo a mesones.
- h) Tiendas libres de impuestos.
- i) Servicios de administración para terminal carga.
- j) Transporte público y sus áreas de estacionamiento.

Servicios no aeronáuticos comerciales facultativos: Son aquellos que el Concesionario está autorizado a prestar durante todo el período de explotación, es decir, desde la puesta en servicio provisoria de las instalaciones existentes hasta la extinción de la Concesión. Estos Servicios son:

- a) Área para tiendas.
- b) Servicios Financieros.
- c) Publicidad (contratación).
- d) Custodia, sellado y empaquetado de equipaje.
- e) Servicio a pasajeros de primera clase y ejecutiva.
- f) Salones VIP.
- g) Estacionamientos para Autos de Arriendo.
- h) Estacionamientos para períodos largos.
- i) Oficinas en general.

Servicios no aeronáuticos comerciales optativos: Estos servicios son:

- a) Hotel
- b) Stands de Productos Chilenos.
- c) Sala cuna.
- d) Centro de negocios.

Criterios para la definición tarifaria de los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos

54. El criterio planteado en las Bases de Licitación de las concesiones aeroportuarias para la definición de las tarifas dice relación con el derecho del concesionario a cobrar las tarifas que determine para los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos que explote, enmarcándose en las restricciones de tarifas previamente determinadas. Se ha procurado establecer en las Bases,

tarifas por servicios no superiores a las vigentes antes de la concesión, de manera de no incrementar artificialmente dichas tarifas (racionalidad económica).

55. Para los servicios que se estiman monopolísticos se establecen tarifas máximas, de manera de garantizar a los usuarios un determinado nivel tarifario.

56. Las tarifas son conocidas por los usuarios (obligación del Concesionario de publicarlas tarifas) y no discriminatorias. El concesionario, en cada servicio, no puede cobrar tarifas discriminatorias a usuarios de la misma categoría entendiéndose por ella, por ejemplo, aquella que incluye un mismo tipo de usuario y servicio, hora, día de la semana y época del año, según la calificación del inspector Fiscal. Lo anterior, sin perjuicio del cobro de tarifas especiales, donde un mismo tipo de usuarios tiene derecho a la misma tarifa (puede ofrecer y cobrar tarifas especiales a empresas, Instituciones u otros organismos diferentes a las ofrecidas al público en general).

57. Las estructuras tarifarias son definidas por el concesionario con obligación de informar a la Inspección Fiscal.

58. El concesionario puede prestar y explotar cada servicio no aeronáutico y/o aeronáutico en forma directa o por la vía de la subconcesión a terceros. En esta forma puede hacerlo a través de un trato directo con el subconcesionario o mediante la realización de licitaciones, remates u otro mecanismo. Sin embargo ante el Ministerio de Obras públicas el único responsable del contrato de concesión es el concesionario.

59. La calidad de los servicios y su gestión se deberán cumplir con estándares definidos que son medidos a través de distintos mecanismos y que se reflejan en un Manual de Operación. (encuestas de opinión pública en el aeropuerto anual o bianualmente).

60. El concesionario puede solicitar bianualmente a la Inspección Fiscal la revisión de las tarifas de los servicios no aeronáuticos y aeronáuticos fijadas en las Bases de Licitación, o cualquiera de sus regulaciones o modalidades de explotación, excluyéndose el caso de la tarifa por pasajero embarcado solicitada por el concesionario en su oferta.

61. Las tarifas se reajustan por inflación (IPC semestral)

Marco regulatorio de los ingresos del concesionario en la etapa de explotación

62. El marco regulatorio de las concesiones aeroportuarias está enfocado básicamente a tres áreas: Tarifas; Tratamiento no Discriminatorio de los Usuarios y Calidad del Servicio Prestado.

Regulación de Tarifas

a) Servicios Monopólicos

Para los servicios de carácter monopólico se han establecido los siguientes mecanismos de regulación:

- Fijación de tarifas Máximas.

Mecanismo de Asignación de Recursos: El mecanismo lo propone el concesionario y lo aprueba el Inspector Fiscal y debe ser tal que permita un acceso igualitario y no discriminatorio a los prestadores del servicio, de modo de incentivar la competencia.

Esquema de Competencia a través de la exigencia de un número mínimo de 3 operadores independientes entre sí conforme a la normativa vigente, en que el Concesionario no puede ser prestador directo del servicio que se regula. Si el Concesionario no logra conseguir este número mínimo de operadores, entonces el regulador tiene la facultad de llamar a licitación para la prestación del servicio.

b) Servicios No Monopólicos

Para este tipo de servicios, el Concesionario tiene la posibilidad de establecer libremente las tarifas, dado que el mismo mercado es quien regula. No obstante ello, el regulador se reserva el derecho de intervenir ante situaciones donde se presenten conductas discriminatorias que atenten contra la igualdad de los usuarios y que entorpezcan la funcionalidad y nivel de servicio del aeropuerto. Esta reserva de poder por parte del regulador establece el derecho suyo de establecer modificaciones, regulaciones, condiciones o modalidades a cualquiera de los servicios.

Tratamiento no discriminatorio de los usuarios. Comisiones preventivas y resolutivas (Antimonopolio)

63. Para evitar que el Concesionario incurra en discriminaciones o ejerza conductas que pudieran afectar al acceso igualitario de cualquier usuario a las instalaciones y servicios del aeropuerto, y en general cualquier otro arbitrio que tenga por efecto o finalidad eliminar, restringir o entorpecer la libre competencia, actuará una comisión antimonopolio

Integración vertical

64. Por otra parte, se establece que no podrán tener influencia decisiva en la administración o gestión de la Sociedad Concesionaria, individualmente o formando parte de un

grupo de personas con acuerdo de actuación conjunta, directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas, las personas o grupos de personas con acuerdo de actuación conjunta que, directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas, tengan influencia decisiva en la administración o gestión de empresas cuyo giro sea la prestación de servicios de transporte aéreo, sean de cabotaje o internacionales, o cualquier otra clase de servicios de aeronavegación comercial, todo esto conforme a lo señalado en el título XV de la Ley de Mercado de Valores de 1981.

65. Sin perjuicio de lo anterior, la suma de los porcentajes de participación en el capital con derecho a voto de la Sociedad Concesionaria de empresas cuyo giro sea la prestación de servicios de transporte aéreo, sean de cabotaje o internacionales, o cualquier otra clase de servicios de aeronavegación comercial, no podrá exceder de un cierto porcentaje establecido en las Bases de Licitación (20%).

Calidad del servicio

66. Durante la etapa de operación de la concesión, la Inspección fiscal tiene la obligación de supervisar permanentemente el desempeño del Concesionario, de modo de garantizar un determinado nivel de servicio. Para ello el Inspector Fiscal cuenta con las siguientes herramientas de apoyo a la labor de supervisión:

- Normas de la DGAC
- Estándares de operación predefinidos y que forman parte del contrato de concesión
- La opinión de los usuarios, a través de la ejecución de Encuestas periódicas financiadas por el Estado
- Benchmarking, que consiste en la comparación con otros aeropuertos nacionales o internacionales que tengan similares características al aeropuerto considerado, y
- Otras condiciones del contrato de concesión.

IV. Un caso concreto: Aeropuerto Arturo Merino Benitez (AMB)

67. Para efectos de entregar un ejemplo de la metodología tarifaria expondremos el caso del principal aeropuerto de nuestro país, concesionado a contar de 1998 por un plazo de 15 años.

68. En esta licitación, a diferencia de las otras concesiones, se exigió la incorporación dentro de sus integrantes, de una empresa con experiencia en la administración y operación de aeropuertos.

69. Para estos efectos, la empresa con experiencia en la administración y operación de

aeropuertos debió tener como mínimo un 10% de participación en la composición del consorcio.

Antecedentes generales

70. El 18 de noviembre de 1997 se realizó la apertura de las ofertas económicas de la licitación del Aeropuerto Arturo Merino Benítez.

71. En las Bases de Licitación los factores y tramos considerados correspondieron a los siguientes:

- Plazo de la concesión: Entre 180 y 216 meses
- Tarifa por pasajero embarcado: El licitante establece la tarifa que puede cobrar por cada pasajero embarcado. Tramo fijado: Entre \$601 y \$2.999
- Tarifa Máxima por Servicios Aeronáuticos y No Aeronáuticos: En su oferta el licitante establece el porcentaje de reducción de las tarifas máximas (PRTM) que cobrará a los usuarios del aeropuerto por los servicios aeronáuticos que se indican más adelante.

72. Las tarifas máximas que puede cobrar el concesionario a los usuarios del aeropuerto para los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos definidos en las Bases de Licitación son los siguientes:

T1	Tarifa Máxima Mensual por m2 de counter para compañías aéreas.	$UF 1.5 * (100 - PRTM) / 100$
T2	Tarifa Máxima Mensual por m2 de oficinas para compañías aéreas.	$UF 1.5 * (100 - PRTM) / 100$
T3	Tarifa Máxima Mensual por m2 de terreno construido.	$UF 0.5 * (100 - PRTM) / 100$
T4	Tarifa Máxima Mensual por m2 de área pavimentada o losa.	$UF 0.3 * (100 - PRTM) / 100$
T5	Tarifa Máxima Mensual por m2 de terreno eriazo urbanizado.	$UF 0.22 * (100 - PRTM) / 100$
T6	Tarifa Máximas de estacionamientos públicos para vehículos en general	$CVMi * (100 - PRTM) / 100$
	Servicio de Transporte de Equipaje dentro del Terminal	Gratuito. No se permite cobro a los usuarios

Donde:

PRTM: Es el porcentaje de reducción de tarifas ofertado por el licitante.

CVMi : Es el cargo variable Máximo establecido en las Bases de Licitación de la “Concesión Acceso Vial Aeropuerto AMB” por un tiempo de permanencia “i” en el aeropuerto.

73. En la oferta técnica la nota más alta fue la del consorcio SCL. Sin embargo, en la

oferta económica todos los consorcios participantes ofrecieron 15 años de plazo, \$600 de tarifa por pasajero embarcado y un 70% de reducción en las tarifas de los servicios comerciales. De acuerdo al procedimiento reglamentario la licitación se define por una ponderación entre la oferta técnica y la económica, por lo tanto se adjudicó la concesión al Consorcio SCL quien tenía la mayor calificación técnica.

74. De acuerdo a estas condiciones se ha estado operando la concesión con los resultados que se observan en cuadro Anexo N° 3. En dicho cuadro se incluyen los plazos, tarifas por pasajero embarcado y las tarifas máximas por tipo de servicio que corresponden a la concesión AMB y a las fijadas al año 2000.

Políticas comerciales

75. En las concesiones aeroportuarias de niveles regionales las fuentes de ingresos están conformadas fundamentalmente por el pago de la tarifa ofertada por pasajero embarcado, situación muy distinta a AMB que por ser el principal aeropuerto internacional del país cuenta con otras alternativas de ingresos, como es el caso por ejemplo de la tienda libre de impuestos, principal fuente de ingresos de la concesión y que han permitido proponer una política comercial que en definitiva sustenta el tratamiento de las tarifas.

76. La meta principal es poder desarrollar como negocio los Ingresos No Aeronáuticos. Por muchos años la tendencia ha sido explotar los Aeronáuticos, incurriendo en altos costos a los usuarios, con el evidente efecto de alzas en las tarifas aeronáuticas y un desincentivo al uso del transporte aéreo. Los retornos de las fuentes de ingreso No Aeronáuticas, pueden ser utilizados para financiar operaciones y reducir la necesidad de aumentar los costos para los usuarios aeronáuticos. Un terminal aéreo, que siga esta filosofía, llegará a ser más competitivo en cuanto a costo y más atractivo a los transportadores aéreos.

77. Para avanzar hacia operaciones más comerciales, el aeropuerto, entre otras cosas, necesita tener objetivos y estrategias claras y políticas comerciales, fomentar las relaciones de "socios" con los clientes y arrendatarios y responder mejor al mercado. La filosofía y la estrategia implícita es brindar un mejor patrón de servicios a los clientes, aumentar el uso general de las instalaciones del aeropuerto, aumentar el valor del producto del aeropuerto, ser conocido como "el lugar para hacer negocios" y estimular la economía local.

78. Para materializar este objetivo se requiere el desarrollo de:

- * Una Cultura Corporativa Comercial;
- * Políticas de Arrendamiento y Políticas Comerciales Progresivas;
- * Sistemas y Planes Comerciales;
- * Oferta Competitiva al Público y Sistema de Propuestas;
- * Sistemas de Contabilidad Comercial e Informes Comerciales; y
- * Normas de Servicio al Cliente.

79. Por otra parte, debe mantenerse una búsqueda constante para obtener nuevas fuentes de ingreso. Para ello se requiere tener presente las siguientes consideraciones:

- * El Desarrollo de Planes Comerciales y de Ventas al Detalle;
- * La implementación de una "política de precios de calle"; y
- * Una búsqueda agresiva de nuevas oportunidades de ingreso y medidas de reducción de costos.

Descripción del Plan

80. Los servicios proporcionados en el aeropuerto según lo desarrollado, han sido clasificados como Aeronáuticos o No Aeronáuticos.

81. Podemos notar, sin embargo, que a menudo los aeropuertos incrementan los costos a las compañías de transporte aéreo como una manera conveniente de aumentar los ingresos de éstos. Esta es una solución administrativa sencilla, pero insensible hacia los mejores arrendatarios del aeropuerto.

82. En el largo plazo, estas medidas traen como consecuencia un desincentivo en el tráfico aéreo hacia un aeropuerto, aunque por lo general, éstos tienen algún grado de monopolio, producto de sus ubicaciones geográficas. Aún así, hay grandes segmentos en el mercado de viaje aéreo que conscientemente planearán nuevas rutas y rutas alternativas con el fin de ahorrar en gastos o lograr que les rinda más su dinero. Los costos que se aumentan a las compañías de transporte aéreo, frecuentemente no pueden ser traspasados fácilmente a los clientes de ellas, sin que les afecten su participación en el mercado.

83. La mejor medida posible que el administrador de un aeropuerto puede tomar en el mundo de hoy, donde existen viajeros y compañías de transporte aéreo definitivamente sensibles al costo, es proporcionar seguridad / estabilidad en los precios y un alto nivel de servicio, sean estos aeronáuticos o no. Se debe tratar a los viajeros como si tuviesen la alternativa de escoger otro aeropuerto, tal como lo haría cualquier otra empresa en un entorno competitivo.

84. Se deben concentrar los esfuerzos en expandir los ingresos proporcionando servicios que estén en conformidad con los precios de mercado disponibles en el centro de la ciudad, y productos atractivos a los usuarios del aeropuerto (no limitado al término pasajero). Estos ingresos, por lo general, son de naturaleza no aeronáutica. No obstante, la meta es un alto nivel de atención al usuario, ya que esto resultará invariablemente en un mejor retorno sobre la inversión en el largo plazo.

85. En Santiago, el Concesionario no tiene control directo sobre la mayoría de los servicios e ingresos aeronáuticos. Los Servicios bajo el control del Concesionario están

claramente descritos bajo una Filosofía de Servicio.

Filosofía de servicio

86. En este tipo de servicios el Concesionario se ha impuesto la misión de lograr operar AMB con estándares profesionales e internacionales, implementar servicios óptimos al cliente y mejorar el rendimiento comercial.

87. En otras palabras, los clientes que arriban o viajan, deberían sentir de inmediato que el aeropuerto los ha tratado bien, que han ahorrado tiempo, han visto algo único, han sido tratados hospitalariamente en un medio limpio, los precios son razonablemente atractivos, han recibido un buen servicio por el costo y la experiencia fue lo suficientemente grata como para elegir Santiago nuevamente.

88. Como regla general los servicios están a la disposición de todos los pasajeros cuando estos sean requeridos y de acuerdo a los horarios de vuelo de las líneas aéreas. El aeropuerto estar operativo las 24 horas y la disponibilidad de los servicios debe reflejar esto los 365 días del año.

Política de precios

89. De acuerdo a la reglamentación que rige el contrato, se ha dispuesto la siguiente política de precios:

- a) Los precios cobrados por los servicios comerciales no exceden de los límites especificados en la sección de las Bases de la Licitación.
- b) Para los servicios no sujetos a restricciones tarifarias, el Concesionario establece una política de precios justa, acorde al mercado, a las tarifas, precios y honorarios no distintos a aquellos aplicados en otros aeropuertos de servicios y condiciones similares.
- c) A los subconcesionarios de locales comerciales de alimentos y bebidas, de locales comerciales en general, bajo la administración de este concesionario, se les solicita que implementen una política de precios de “calle”, de esta forma los precios de los productos y servicios ofrecidos en el aeropuerto resultan iguales o menores a aquellos pagados en el mercado externo.

Sanciones

Multas hacia el concesionario

90. En el evento de incumplimiento por el Concesionario de sus obligaciones según se definen en los Documentos de la Licitación, debe pagar las multas preestablecidas.

Multas hacia los socios de negocios (concepto que forma parte de la filosofía de operación)

91. En general, el Concesionario cree firmemente en la idea de medir el desempeño/rendimiento y proveer incentivos para mejorar, en lugar de penalizar.

92. Como regla general, nueve de diez áreas monitoreadas tienden a mejorar. Una estructura de multas con el incentivo de recuperar la multa, es sólo una parte de un sistema diseñado para lograr un nivel predefinido de servicio al cliente.

93. Más aún, la filosofía contractual del Concesionario establece que existirán criterios de desempeño/rendimiento y medidas de control de calidad, que serán medidos. Todos los socios de negocios serán informados de esto abiertamente y deberán cumplir con los estándares a través de la relación contractual. La clave es lograr que cada parte esté consciente de los servicios que están siendo continuamente medidos en base a desempeño/rendimiento, y proporcionar información respecto al desempeño/rendimiento de estos servicios regularmente.

Arrendatarios

94. Arrendatario se define como cualquiera que provee servicios comerciales (o sea, hace pagos al Concesionario) al público que viaja, líneas aéreas y/u otras compañías o personas dentro de las áreas incluidas en el contrato de Concesión. Algunos ejemplos son servicios en tierra, cocinas de vuelo, tiendas, locales de alimentos y bebidas, compañías de arriendo de autos, operadores de carga, etc.

95. Se establece un buen sistema basado en criterios de desempeño/rendimiento y calidad de los servicios proporcionados.

96. El Arrendatario debe pagar al Concesionario un monto de US\$ 1.500 por cada encuesta en la cual el resultado del estándar de servicio por la “medición general” no logre el nivel de servicio puesto como meta.

97. El dinero se conserva en una “Cuenta de Calidad” y el Arrendatario tiene la oportunidad de recuperar estos pagos anteriores por medio de la mejoría de su nivel de servicio general.

98. Por otras infracciones tales como el informar montos incorrectos de ingresos brutos (cuando el arriendo se basa en un porcentaje de éstos) o no pagar el arriendo a tiempo, etc., se recurre a los mecanismos que contemplan las leyes del país. Dependiendo de la gravedad de la infracción, las sanciones pueden variar desde pagos de intereses sobre pagos pendientes

hasta la cancelación del contrato.

Proveedores de servicios

99. Proveedores de Servicios se define como cualquier persona o compañía que provee servicios al Concesionario o ha sido contratado por el Concesionario para proveer servicios a terceros dentro de las áreas incluidas en el contrato de la Concesión. Esto incluye compañías contratadas y pagadas por el Concesionario para proveer servicios como aseo, recolección de desperdicios, ciertos mantenimientos, etc.

100. Como con los Arrendatarios, los Proveedores de Servicios son puestos a prueba y sancionados de acuerdo a su desempeño/rendimiento. Bajo rendimiento, se retendrá un monto igual a US\$ 1.000 de su paga por infracción realizada.

101. Nuevamente, por otras infracciones relacionadas con cada contrato en forma individual, se administrarán medidas legales. Dependiendo la gravedad de la infracción, las sanciones pueden variar desde pagos adicionales de multas (o sea interés sobre pagos pendientes) hasta la cancelación del contrato.

Líneas aéreas

102. Dado que las líneas aéreas son clientes tanto del Concesionario como de la DGAC-AP.AMB, se establece un enfoque común en relación con las multas a las aerolíneas. Infracciones de mayor gravedad relacionadas con la seguridad afectan a la totalidad del aeropuerto y, por lo tanto, es necesario tomar medidas conjuntamente con la DGAC-AP.AMB.

103. En general, se multa a las aerolíneas por no cumplir con especificaciones preestablecidas. El criterio basado en desempeño/rendimiento se habría planteando de acuerdo a lo siguiente:

- Arribos tarde en forma persistente – la sanción por esto sería la pérdida de asignación de estacionamientos estructurales en plataforma.
- Rotación más larga de lo programado en la puerta con consecuencias negativas para el desempeño de otras líneas aéreas – la sanción para esto es perder el derecho de utilizar estacionamientos de contacto en la plataforma, o sea, deben utilizar plataformas remotas.
- Poco personal para el chequeo (“check-in”) – la sanción para esto sería la pérdida de mesones asignados para futuros vuelos.
- Infracciones de mayor gravedad relacionadas con la seguridad afectan a la totalidad del aeropuerto y, por lo tanto, es necesario tomar medidas conjuntamente con la DGAC-AP.AMB.

Comentarios finales

104. En el último tiempo se han observado tendencias hacia la liberalización de los servicios aéreos, situación que obliga a tener una administración más flexible en los aeropuertos. Algunos aeropuertos han planteado sus políticas comerciales desde un punto de vista más agresivo, de modo de proteger sus ingresos y asegurar su autosuficiencia e independencia económica.

105. En la actualidad, tanto en lo referido a privatizaciones como a la regulación de los contratos de concesión se ha tendido a restringir la regulación para hacer factible la existencia y funcionamiento del mercado respectivo, intentando no sacrificar en forma significativa la eficiencia. En las concesiones aeroportuarias el Estado ha seguido este principio general.

106. Sin embargo, al establecer la necesidad de concesionar la construcción y posterior administración de un aeropuerto, la competencia no es posible y la regulación, al menos en algunos servicios como los aeronáuticos se hace necesaria.

107. De esta forma, una regulación sobre condiciones de acceso y precios al insumo esencial es requerida. En el caso de AMB se definió en las Bases de licitación y/o se dejó implícita, de modo que es el Inspector Fiscal o las propias instituciones antimonopolio quienes se encargan de hacerlas cumplir.

108. Como ya se señaló, el negocio de concesión del aeropuerto se adjudicó mediante el esquema de licitación a la Demsetz (se adjudica a quien solicite la menor tarifa por pasajero embarcado). De esta forma se han desregulado todos los servicios que no son otorgados en forma monopólica.

109. Finalmente, se fijaron tarifas máximas considerando el Reglamento de Tasa y Derechos Aeronáuticos DAR-50 de la Dirección General de Aeronáutica Civil, que establece las tarifas que se cobran en la actualidad y comparaciones nacionales e internacionales de tarifas.

110. Los elementos complementarios fueron los siguientes:

- a) Las condiciones de tarifas y acceso no pueden ser cambiadas sin previa aceptación por parte del Estado. Esto evita que el natural rezago en investigar conductas eventualmente atentatorias a la libre competencia permita al operador discriminar o excluir.
- b) El Estado decide si es aceptable una práctica o no. Por ejemplo, un alza de precios o una licitación para brindar algún servicio.

- c) Para cualquier práctica o uso de un mecanismo no contenido en las Bases (un nuevo sistema de asignación) la legislación antimonopolios es la última instancia que define si esa conducta es o no aceptable.

Mitigación del riesgo en la concesión del Aeropuerto AMB.

111. Tal como se ha mencionado en la descripción del sistema de concesión algunos de los elementos que mitigaron los riesgos para los licitantes, estado y financistas en esta concesión fueron los siguientes:

- a) Ingreso Mínimo Garantizado: El Estado en la concesión AMB otorgó una garantía que permite al concesionario operar tranquilamente en situaciones de crisis (reducción de ingresos esperados por alguna causal exógena a la operación).
- b) Estado No Es Competidor del Concesionario: El Estado declaró que la amenaza de competencia estatal es imposible, no existiendo la posibilidad técnica de construir un nuevo aeropuerto en la Región Metropolitana.
- c) Licitación Conjunta de los Terminales de Pasajeros y Carga: Los principales objetivos que debía lograr el futuro desarrollo del Terminal de Carga fueron los siguientes:
 - El desarrollo de instalaciones suficientes y adecuadas capaces de satisfacer las necesidades actuales y futuras de la operación de carga.
 - Procurar un desarrollo armónico tanto de la infraestructura como en las operaciones que requiere y conlleva el terminal de carga.
 - Fortalecer la eficiencia de las operaciones, fomentando la competencia entre los operadores de carga.
 - Lograr una efectiva dirección, organización, planificación y control del terminal de carga.
 - Promover la incorporación de tecnologías de punta y eficaces procesos operacionales.

La decisión de licitar conjuntamente los terminales de pasajeros y de carga fue acertada, ya que la concesión integral reducía el riesgo y aumentaba la inversión y la rentabilidad de la concesión. Por otra parte,

existen actividades mixtas, como es el caso de handling ya que la mayoría de los aviones no son totalmente especializados en transportar sólo pasajeros o carga.

También existen costos de operación y de mantención y otras que son comunes a ambas concesiones. Hay economías de escala al permitir que la inversión del terminal de carga forme parte de la inversión del terminal de pasajeros.

- d) Integración vertical y Exigencia de un Operador Aeroportuario: El estado decidió además de regular los servicios monopólicos, señalando tarifas máximas, mecanismos y/o criterios de asignación de recursos de uso común y procedimientos de operación o estándares, establecer restricciones frente a una posible integración vertical de las compañías aéreas, dejando a las autoridades competentes (Comisión Preventiva Central) la posibilidad de modificar o dejar sin efecto las restricciones señaladas. Así se estableció en las Bases de Licitación la restricción siguiente:

“No podrán tener influencia decisiva en la administración o gestión de la sociedad concesionaria, individualmente o formando parte de un grupo de personas con acuerdo de actuación conjunta, directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas, las personas o grupos de personas con acuerdo de actuación conjunta que, directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas, tengan influencia decisiva en la administración o gestión de empresas cuyo giro sea la prestación de servicios de transporte aéreo, sean de cabotaje o internacionales, o cualquier otra clase de servicios de aeronavegación comercial, todo esto conforme a lo señalado en la Ley N° 18.045 de 1981, de mercado de Valores.

Sin perjuicio de lo anterior, la suma de los porcentajes de participación en el capital con derecho a voto de la sociedad concesionaria de empresas cuyo giro sea la prestación de servicios de transporte aéreo, sean de cabotaje o internacionales, o cualquier otra clase de servicios de aeronavegación comercial, no podrá exceder del 20%.

Todo lo señalado en este artículo es sin perjuicio de las atribuciones de la Comisión Resolutiva y Preventiva Central establecidas en el Decreto N° 511 de 1980 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto Ley N° 211 de 1973”.

Además, tal como se señaló anteriormente la sociedad concesionaria debe tener entre sus accionistas a una empresa con experiencia en la administración y operación de aeropuertos, debiendo tener como mínimo un 10% de participación en el capital de ésta.

Las posibilidades de integración vertical de las líneas aéreas a servicios esenciales es un tema que adquiere mayor importancia en la medida que los servicios concesionados incluyan aquellos en donde una aerolínea pueda excluir a otra, como pudiera pensarse en el caso de la asignación de counters, uso de puentes de embarques y oficinas de aerolíneas de apoyo a counters.

- e) Comité Operacional: La constitución de un Comité Operacional (COP) que tiene por objeto entregar apoyo de la autoridad aeroportuaria a la gestión del concesionario, desde el inicio de la concesión y durante el período de construcción de las obras, facilitando las labores del concesionario y reduciendo el riesgo de coordinación entre diferentes instituciones públicas y privadas.
- f) Aspectos Ambientales: El concesionario asume la protección del medio ambiente como una responsabilidad más de su gestión. El concesionario debe tramitar los permisos ambientales que requiera la autoridad competente, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Análisis de Impacto Ambiental Preliminar del proyecto.

Conclusiones

112. Las principales conclusiones y propuestas que se pueden señalar son las siguientes:

- a) Chile aparece como uno de los líderes en Latinoamérica en lo que respecta a seguridad aeronáutica e infraestructura aeroportuaria, en especial lo referente, en esto último, a la participación del sector privado por medio del mecanismo de Concesión de Obra Pública.
- b) Existe un desarrollo creciente del sector, el cual está funcionando adecuadamente, sin perjuicio de explorar mecanismos y acciones que permitan avanzar en este proceso de desarrollo del sector y reforzando aquellas variables que han constituido la base del nivel alcanzado actualmente, en especial en lo referente al sistema de Concesiones y por lo tanto permitir la optimización de las regulaciones, principalmente las que dicen relación con

el diseño del negocio.

- c) Se requiere contar con un sistema que se autofinancie y que necesite cada vez menos de aportes del Estado en materia de inversión en infraestructura. Por ello, es necesario avanzar en la elaboración de un Estudio de Costos de la red en su conjunto, de manera tal de poder avanzar en esquemas tarifarios que aseguren una distribución más equitativa entre pasajeros y líneas aéreas, sin alterar las condiciones de competitividad que el país ofrece a las compañías locales. Este estudio debe apoyarse en la transparencia de todos los costos en que incurren los diferentes organismos involucrados en el sistema, de manera tal de poder contar con información fidedigna y real que lleve a construir herramientas confiables y útiles para optimizar la utilización de recursos que genera el sistema.
- d) Es necesario seguir impulsando la participación del capital privado en la inversión aeroportuaria. Los nuevos desafíos, llevan a ser más creativos en cuanto a la incorporación de más servicios para la explotación por parte del concesionario, de manera tal de minimizar el compromiso de las tasas de embarque de pasajeros, que debieran estar enfocadas principalmente a financiar los requerimientos de la red no concesionada, así como seguir resguardando los niveles de seguridad con que cuenta el país.

Bibliografía

Manual de Concesiones de Obras Públicas en Chile, Dolores Rufián.

Informe de Diagnóstico del Sector Aeronáutico Nacional. Con participación de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), la Junta Aeronáutica Civil (JAC), la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (SECTRA) y el Ministerio de Obras Públicas, a través de sus direcciones nacionales de Aeropuertos y Planeamiento.

Informes FECUS Año 2001 SCL