

SISTEMAS AEROPORTUARIOS: SERVICIO PÚBLICO E INICIATIVA PRIVADA

Autor: Bernardo Sánchez Pavón, colaborador del Área de Infraestructura y Transporte. Para mayores antecedentes, contactar a: trans@cepal.org.

El transporte aéreo ha adquirido una notoria importancia dentro de los sistemas de transporte, constituyéndose en una alternativa real para la movilidad de personas y mercancías. En los últimos decenios del pasado siglo, se ha abogado por una mayor implicación de la iniciativa privada en la provisión de infraestructura de transporte, donde los sistemas aeroportuarios no han estado exentos de esta tendencia. A lo largo de las páginas siguientes (que forman parte de un trabajo más amplio próximo a publicarse), se exponen varias reflexiones tendientes al establecimiento de líneas programáticas que permitan configurar sistemas aeroportuarios sostenibles y abiertos a la participación de los diversos actores sociales.

1. Privatización y política económica

El proceso de privatización de empresas públicas, y el consiguiente reajuste del sector público, se basa en la premisa de liberar recursos públicos de empresas deficitarias para garantizar el equilibrio presupuestario y concentrar más recursos en el gasto social. No obstante, es importante considerar algunos potenciales inconvenientes de esta medida:

- a) El Estado pierde definitivamente un patrimonio al que acudir en circunstancias especialmente difíciles desde el punto de vista económico.
- b) La privatización de empresas públicas rentables (las que presentan mayor atractivo para un inversor privado) y el mantenimiento en cartera de las deficitarias, pone en una comprometida situación al erario público, debido a la imposibilidad de recurrir al superávit de unas para cubrir el déficit de otras. La explotación de los aeropuertos principales y las líneas aéreas se han venido considerando como un punto cardinal del sistema nacional de transporte y las ganancias han servido para compensar las pérdidas financieras que pudiesen producirse en aeropuertos subnacionales u otros sectores.

- c) La enajenación de las empresas con buenas perspectivas de mercado, podría empeorar los resultados presupuestarios a largo plazo, si el Estado sigue comprometido con garantizar empresas públicas deficitarias (algunas de ellas de indudable carácter social y que, en ocasiones, son imperativo legal) lo cual obligaría a implementar nuevos programas, pero ahora con menos recursos. Esta situación abriría paso a un cuestionamiento de la capacidad misma de la organización pública para la satisfacción de ciertos fines y, eventualmente, a una alteración de los propios objetivos de un estado que ha visto menguada su capacidad de acción. Una irreflexiva reestructuración del sector público puede conllevar, con el transcurso del tiempo, sustanciales modificaciones de orden político.
- d) El sector privado, en buena lógica, no se siente atraído por las empresas deficitarias y ello ha conllevado que el sector público tuviese que abordar, con carácter previo a la privatización, costosos procesos de saneamiento financiero de empresas públicas, implicando en la labor importantes partidas del erario público. Por esta razón, a la hora de evaluar las operaciones de privatización, los poderes públicos han de tener en cuenta los costos de saneamiento financiero, los costos financieros directos (publicidad, comisiones, gastos de intermediación, etc.) e indirectos (incentivos y premios bursátiles). Pero también han de valorarse los "retornos fiscales", pues la enajenación de empresas del sector público generará ingresos provenientes de los tributos que graven las actividades y resultados de las mismas una vez privatizadas. A ello hay que añadir que si la mejora de la gestión redundaba en un incremento del empleo, se ampliará la base de contribuyentes sujetos a impuestos sobre la renta y a cotizaciones sociales (si, por el contrario, la privatización es seguida de una reducción de plantillas, el costo

para el Estado se verá incrementado por la provisión de subsidios, por la implementación de medidas formativas para la reconversión profesional y por la mengua en el cuerpo de contribuyentes).

- e) Ante la eventualidad que una empresa absolutamente privatizada caiga bajo la influencia de un Gobierno extranjero, algunos países han procedido a la formación de núcleos duros estables de accionistas o al establecimiento de las llamadas “acciones de oro”. Ambas medidas son de incierta eficacia y cuestionable fundamento jurídico y económico. La “acción de oro” es una aportación del sistema de privatizaciones británico, cuya justificación es la protección de los intereses nacionales en industrias estratégicas a través de la dación al Gobierno de poderes para impedir absorciones, limitar las inversiones extranjeras y el señalamiento de condiciones sobre las operaciones de las industrias privatizadas. A pesar de su razonable surgimiento, este tipo de acciones no se han utilizado frecuentemente. El propio Gobierno británico no recurrió a esta herramienta jurídica para impedir, en el año 1989, la compra de la empresa Jaguar por parte de Ford. La no utilización de las “*Golden Share*” pudiera haber significado un retroceso en el proceso de privatización, por lo cual se privilegia la máxima de que una buena regulación es siempre más efectiva que la mejor de las “acciones de oro”.

En conclusión, cabría afirmar que si un proceso privatizador no es abordado con el máximo rigor puede desembocar en su pérdida de credibilidad ante los ciudadanos.

2. La privatización de monopolios naturales

Las experiencias prácticas han evidenciado que la privatización goza de elevadas probabilidades de éxito cuando se produce en contextos competitivos y con una empresa privada altamente eficiente. La adquisición de la empresa pública por parte de una gran empresa privada puede suponer la apertura de más mercados, una intensificación de la base tecnológica y la avidez por optimizar el producto final.

El entorno competitivo y la existencia de empresas privadas altamente eficientes es factible en el transporte aéreo, pero es más cuestionable su existencia en el caso de los aeropuertos. Por ello, la privatización de los aeropuertos encuentra más fácil justificación en razones de eficiencia gestora y mejora de las instalaciones físicas y técnicas.

El cambio de propiedad en las empresas no siempre ha tenido los mismos resultados. Así, cuando la modificación en la titularidad es acompañada por la apertura a la competencia, se suelen producir sustanciales incrementos en la productividad de la empresa, algo que no sucede en el caso de la privatización de los denominados monopolios naturales.

La venta de monopolios naturales genera, indudablemente, más ingresos que la venta de una empresa sometida a competencia, pues ofrece notables alicientes para su adquirente (seguridad en el mantenimiento de un amplio poder sobre el mercado, dificultad de su quiebra y limitación de la posible toma de control por parte de otra); sin embargo, cualquier medida de privatización de los mismos debiera ser acompañada por una especial actividad normativa reguladora con la finalidad de evitar que tal característica traiga consigo

una atenuación en la voluntad empresarial de maximizar la eficiencia y calidad del servicio.

3. Posibilidades actuales para el sistema de servicio público

El sistema de mercado, a diferencia del tradicional de servicio público, promueve la libre entrada de operadores en el sector, la posibilidad de un uso compartido de las infraestructuras, la libre creación de redes y la posibilidad de interconexión de las mismas.

Los progresos científicos y la evolución de la economía han aportado consistencia a estas tesis sobre la base de una reducción en las economías de escala, en la función de costos y la existencia de grandes grupos empresariales de capital privado capaces de suceder a los Estados en la prestación de servicios públicos. Ahora bien, asegurar la posibilidad de abandonar el sistema de servicio público, es un arriesgado alarde intelectual si se tienen en cuenta diversas consideraciones.

La existencia del derecho a usar las redes por distintos operadores —uno de los puntales del sistema de mercado— puede ser hoy reconocido tras el denodado esfuerzo precedente de los poderes públicos por cimentarlas. Dicho de otra forma: el sistema de mercado es posible en la actualidad gracias a que bajo el sistema del servicio público se han generado las condiciones apropiadas. Esta evidencia es suficiente para suscitar el debate acerca de si el sistema de mercado estará en condiciones de aceptar el significativo reto de mejorar la calidad de las infraestructuras y la operatividad de sus redes sin que ello repercuta negativamente sobre los usuarios.

La cuestión no admite fácil respuesta debido a que presenta dos perspectivas de difícil simultaneidad: la económica (articulada en consideraciones de “rentabilidad empresarial”) y la social (fundamentada en el criterio de lo “socialmente exigible”). La dificultad de ofrecer una inequívoca contestación a la anterior interrogante es razón suficiente para no descartar la utilidad del sistema del servicio público en lo sucesivo. Quizás sea necesario admitir que ambos sistemas (servicio público y mercado) son igualmente válidos si se consideran en abstracto y que sólo las particularidades contextuales los harán más o menos operativos en cada momento determinado. No se puede predicar la intrínseca bondad de uno u otro sistema con independencia del contexto.

El sistema del servicio público ha demostrado su idoneidad para afrontar grandes proyectos de generación y modernización de infraestructuras y servicios, en los que el sector privado no ha sabido asumir los ingentes desafíos financieros y organizativos que ello supuso, como en efecto sucede con los aeropuertos o aeródromos subnacionales, que tienen un eminente rol social y de conectividad territorial. Por otra parte, es innegable que los usuarios han salido beneficiados tras la apertura a la competencia en determinados sectores. Pero, si la lógica del mercado no es capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades sociales ¿existe justificación suficiente para la apertura de un sector a distintos operadores o sería más coherente decantarse por un modelo de servicio público? Multitud de estudios advierten sobre el “costo del servicio público”; sin embargo, todavía está por determinar con precisión el “costo del no servicio público”.

Con las anteriores reflexiones no se pretende sugerir que la empresa privada haya de gestionar sólo los servicios públicos indefectiblemente rentables o que se vea privilegiada en momentos de alta rentabilidad del sector (en el fondo, ello supondría lastrar, por vía impositiva, a toda la sociedad con las consecuencias de presupuestos permanentemente deficitarios, lo cual siempre acaba siendo nefasto para el devenir económico de un Estado), sino que, tras un riguroso análisis previo, se adopte una decisión sobre el sistema aplicable a cada sector y sea mantenida durante el tiempo necesario para que pueda ser objeto de adecuada y objetiva valoración.

4. Competencia aeroportuaria

Diversas organizaciones internacionales de carácter económico, como la OCDE, han subrayado las ventajas de la introducción de la competencia en un determinado sector: estímulo a la innovación y la eficacia en las actividades; incremento de las posibilidades de elección por parte de los consumidores; refuerzo en la diferenciación de productos y servicios; mejor respuesta a las demandas de los consumidores y límite a una inmoderada reglamentación.

La viabilidad de establecer la competencia entre aeropuertos es una cuestión controvertida y que sólo admitiría una respuesta válida tras la valoración de cada caso concreto; sin embargo, algunos estudios realizados permiten extraer conclusiones con cierto grado de generalización. Una serie de investigaciones realizadas en Europa han puesto de manifiesto que los grandes *hubs* aeroportuarios compiten con aeropuertos similares y, en ciertos casos, con los grandes aeropuertos regionales. Por su parte, los grandes aeropuertos regionales pueden competir con otros de las mismas características, con los grandes *hubs* y con el transporte terrestre. Según estos mismos estudios, los pequeños aeropuertos no suelen entrar en competencia con otros, salvo que estén próximos, tengan un tamaño similar y satisfagan una demanda coincidente.

El contexto propicio para establecer la competencia entre aeropuertos respondería a los siguientes postulados:

- a) Posibilidad de ofrecer los mismos o equivalentes servicios de transporte.
- b) Capacidad de los gestores para poder actuar sobre los costos (especialmente sobre el régimen tarifario), con la finalidad de que ello pueda trascender, posteriormente, en el precio que las empresas de transporte aéreo decidan exigir a los usuarios.
- c) Condiciones óptimas de accesibilidad de las infraestructuras aeroportuarias, pues, en caso contrario, con independencia del atractivo que presenten las instalaciones de un aeropuerto, los usuarios optaran por otro si el costo total del transporte (costo del transporte aéreo más el costo de accesibilidad al aeropuerto) resulta más económico.

En un escenario de abierta competencia, cabe esperar que el aeropuerto seleccionado por los usuarios sea aquel que permita minimizar el "costo total del transporte", es decir, el costo derivado de cubrir todo el trayecto que deba recorrer el pasajero o la mercancía para llegar a su destino. De esta forma, la demanda de los servicios de un aeropuerto va a depender de su costo total respecto del que tendrían para el usuario los prestados por instalaciones alternativas. El costo

del desvío hacia aeropuertos más alejados será posible si se compensa con reducciones en las tarifas o en los tiempos de espera.

Existen cuatro factores básicos que influyen sobre el potencial atractivo de una infraestructura: las instalaciones físicas y técnicas, los costos, la gestión y su ubicación geográfica. Si se procede al análisis prospectivo de dichos factores en el ámbito de las infraestructuras aeroportuarias, cabría efectuar las siguientes consideraciones:

- a) En cuanto a los costos, será difícil encontrar espacios para la competencia si las autoridades gestoras de los aeropuertos no pueden modular las tarifas que cobran a los usuarios de sus infraestructuras. Si los gestores de los aeropuertos no pueden controlar las tarifas, se estará renunciando a un importante elemento favorecedor de la competencia.
- b) En relación con la ubicación geográfica, resulta incuestionable que una mejor ubicación territorial implicará importantes ventajas, pero puede actuarse positivamente sobre este problema mejorando la intermodalidad y, por tanto, la accesibilidad a las instalaciones. Con todo, sobre este aspecto del "factor geográfico" los responsables aeroportuarios no gozan de amplio margen de actuación porque no disponen de competencias sobre carreteras o ferrocarriles. Mientras la accesibilidad de un aeropuerto dependa de otras infraestructuras y modos de transporte, la competencia efectiva entre aeropuertos puede ser una quimera. Un remedio a esta situación pasaría por favorecer la intervención de las autoridades aeroportuarias en la definición de aquellas infraestructuras de transporte terrestre que hayan de influir decisivamente en la competitividad de la infraestructura aeroportuaria. En otro orden de cosas, también es un aspecto del "factor geográfico" a tener en cuenta la influencia de las características económicas del *hinterland* aeroportuario sobre la viabilidad de la propia infraestructura, pues, en buena medida, el volumen de actividad del aeropuerto va a depender de la evolución económica del entorno.
- c) Por lo que respecta a la gestión, se trataría de un aspecto dependiente de la habilidad de la organización gestora y solo quedaría fuera de su control un deficiente diseño del modelo jurídico-administrativo (defectos en la configuración organizativa del gestor) que determinase la falta de adaptación para dar respuesta a las cambiantes exigencias del mercado. Hecha esta salvedad, el resto recae sobre los hombros de los gestores de la infraestructura. No obstante, no solo es importante gestionar bien, sino hacerlo saber. Por ello, es clave una adecuada labor de marketing y, a este respecto, es indudable que una de las tareas que más relevancia suele adquirir en las empresas públicas una vez que han sido privatizadas es la de marketing.
- d) Finalmente, las instalaciones constituyen un componente externo cuya alteración queda, en principio, íntegramente dentro de la esfera de decisión del gestor aeroportuario. En definitiva, es el elemento que puede resultar menos dependiente de apreciaciones subjetivas y cuya mejora es más fácilmente evidenciable.

Todos los factores señalados permitirán la comparación entre infraestructuras en términos disyuntivos, pero son la gestión y las instalaciones los que van a estar en manos del gestor aeroportuario. Por ello, sería lógico colegir que si se abre a la competencia el sistema aeroportuario una de sus inmediatas consecuencias será el incremento de las inversiones en la mejora y ampliación de las instalaciones.

Sin lugar a dudas, la inversión en instalaciones deparará beneficiosos efectos sobre la economía general y sobre la modernización de la infraestructura. Así, se producirá un notable dinamismo que tenderá a reactivar diversos sectores (especialmente el de la construcción y servicios) y, por otra parte, nunca está de más una mejora en las instalaciones con la finalidad de hacerlas más competitivas, aun teniendo en cuenta que esta no es requisito suficiente para el logro de mejores resultados en la captación de tráfico. Ahora bien, una inversión en instalaciones que crezca más rápidamente que la propia actividad aeroportuaria, solo será posible por un período de tiempo determinado (período inicial de reformas estructurales para adaptar las instalaciones a las exigencias de la competencia), pero resulta innecesario resaltar lo insostenible de la situación de forma indefinida.

La competencia efectiva puede ser capaz de facilitar una especie de "selección natural" de las infraestructuras más competitivas, pero se hará a cambio de fuertes inversiones en otras que no encontrarán rentabilidad final. Por ello, si la operación se efectúa con cargo al erario público el costo de oportunidad (derivado de no haber invertido en otras infraestructuras más necesitadas como puertos, ferrocarril o carreteras) puede resultar fatalmente elevado

y lo más prudente sería optar por una "selección racional" de la autoridad pública en vez de la "selección natural del mercado".

Quizás es aquí, en la implementación de un sistema de competencia, donde cabe esperar más de la iniciativa privada, asumiendo el riesgo de la operación y buscando los importantes beneficios que puede deparar una gestión exitosa. En esta finalidad de salvaguarda de los presupuestos públicos y de evitación de costos de oportunidad contrarios al interés general, sí puede encontrar suficiente justificación la apertura de un proceso de privatización (total o parcial) del sector.

En contra de las opiniones proclives a implantar la competencia, se han venido produciendo alianzas entre ciertos aeropuertos, como el caso del plan de cooperación "Pantares" (Frankfort-Schipol) cuya finalidad es compartir experiencias en los ámbitos inmobiliario y comercial, así como poner en común sus servicios de tecnología de la información. Las alianzas ente aeropuertos tienen la posibilidad de convertirse en elementos válidos para corregir las deficiencias de los sistemas aeroportuarios y para completar, por la vía de la colaboración, las relaciones entre diferentes subsistemas aeroportuarios.

En conclusión, la alternativa de introducir la competencia en un sistema aeroportuario presenta el innegable atractivo de convertir a las piezas que lo componen en unos elementos competitivos, modernos y con buenas expectativas de futuro. Con todo, no debería obviarse un previo proceso de reflexión para cerciorarse de si el sistema está efectivamente en condiciones para competir y de si fomentar la competencia es la mejor forma de optimizar su gestión.