



BOLETÍN

FAL

FACILITACIÓN DEL TRANSPORTE Y EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

# Transporte aéreo como motor del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: retos y propuestas de política

## Antecedentes

La aviación es un facilitador económico muy importante, contribuyendo en 2014 con más de 167 mil millones de dólares al PIB de América Latina y el Caribe y generando 5,2 millones de empleos en la región. La conectividad aérea permite el turismo y facilita el comercio, así como la conexión e inclusión social y la promoción del intercambio de conocimientos e ideas. También, apoya la competitividad económica, el aumento de la productividad, la mejora de la eficiencia y el fomento de la innovación. No obstante, a su vez, la relación es recíproca: la competitividad operativa y regulatoria de los entes gubernamentales es necesaria para el desarrollo de la conectividad aérea.

El mercado de la aviación en América Latina y el Caribe tiene un gran potencial para crecer más, tanto en términos de conectividad interregional como en las conexiones con el resto del mundo. El potencial que supone la aviación para la región es significativo tanto en términos del propio sector como de la economía en general.

Al mismo tiempo, para aprovechar al máximo los beneficios que aporta la aviación al desarrollo nacional y regional, es indispensable que las autoridades de la región fomenten un marco regulatorio y operativo que permita a las líneas aéreas aportar los máximos beneficios sociales y económicos. Para lograrlo, es importante avanzar en algunas acciones como las siguientes:

- Reconocer que la aviación es un sector de importancia estratégica que respalda un amplio conjunto de objetivos de desarrollo sostenible, y que, como tal, debe formar una parte integral de las estrategias de desarrollo de los gobiernos de la región.

Continuando la línea de trabajo de la CEPAL sobre las políticas integradas y sostenibles de logística y movilidad, este FAL analiza el desempeño del transporte aéreo en América Latina y el Caribe a la luz de sus impactos económicos y sociales y los aportes al desarrollo sostenible de la región. Se plantea una serie de recomendaciones que podrían facilitar el desarrollo del transporte aéreo, aprovechando el gran potencial de crecimiento de la industria aérea.

Los autores de este documento son James Wiltshire, Jefe de la Sección de Análisis de las Políticas de la *International Air Transport Association* (IATA), y Azhar Jaimurzina, Jefa de la Unidad de Servicios de Infraestructura (USI) de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL. Se agradecen los valiosos comentarios de Pablo Chauvet, de la USI/CEPAL.

Para mayores antecedentes e información contactar a [azhar.jaimurzina@cepal.org](mailto:azhar.jaimurzina@cepal.org).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



## Antecedentes



I. Aviación civil en América Latina y el Caribe: el valor económico de su potencial como uno de los motores de crecimiento económico y social



II. Hacia una industria más dinámica y con un rol preponderante: los retos principales para la competitividad aérea de la región



III. Implicaciones para las regulaciones, políticas y gobernanza de logística y movilidad en América Latina y el Caribe



IV. Bibliografía



NACIONES UNIDAS

CEPAL

- Abordar los obstáculos de la infraestructura, en particular asegurando una buena planificación para poder responder al crecimiento de la demanda de pasajeros y de carga.
- Abordar la competitividad de los costos mediante la evaluación de la pertinencia económica de las tasas y los impuestos sobre los viajes aéreos, garantizando que tanto los operadores aeroportuarios, como la industria aérea y los consumidores estén sujetos a una regulación económica.
- Implementar una política de reglamentación acertada para la aviación; que sólo se introduzcan nuevos reglamentos cuando exista una necesidad claramente identificada; consultar con la industria y las otras partes interesadas donde la regulación sea necesaria; asegurar que la implementación de políticas cumpla con las mejores prácticas internacionales.

Si los gobiernos pusieran en práctica una serie de políticas económicas y regulatorias que faciliten el desarrollo del transporte aéreo, la demanda podría más que triplicarse y la contribución económica podría crecer hasta 530 mil millones de dólares en términos del PIB y 11,9 millones de empleos sustentados por la aviación. El transporte aéreo y otros muchos sectores (entre ellos el turismo) mantienen una estrecha relación y juntos ejercen efectos multiplicadores en la economía. Por lo cual resulta imprescindible reforzar la necesidad de las políticas integrales y sostenibles, para que esa complementariedad entre los sectores no entre en conflicto sino por el contrario, se potencie mutuamente en beneficio de la economía y la sociedad.

En este contexto, este *Boletín FAL* presenta unas consideraciones sobre el aporte del transporte aéreo al desarrollo de la región y ofrece unas recomendaciones de política para lograr el potencial de América Latina y el Caribe como mercado de aviación vibrante y dinámico, producto de una colaboración activa y sostenida entre los gobiernos, las asociaciones de la industria, el comercio y la sociedad civil. Dado que el desempeño ambiental del sector de transporte aéreo ha sido objeto de varios estudios y documentos de política, por los informes medioambientales de la OACI<sup>1</sup>, este *FAL* hará hincapié en los temas del desarrollo económico y social relacionados con el sector. Asimismo, la atención prestada a los beneficios del modo aéreo en este documento no implica la ausencia de externalidades negativas del modo o la falta de la consideración de otros modos de transporte, sino busca a ajustar una parte de la percepción tradicional del sector que no considera todos sus aportes actuales o potenciales al desarrollo sostenible.

## I. Aviación civil en América Latina y el Caribe: el valor económico de su potencial como uno de los motores de crecimiento económico y social

La región de América Latina y el Caribe es uno de los territorios geográficamente más extensos y complejos del mundo. Como resultado, como parte del sector de transporte y logística, la industria del transporte aéreo desempeña un papel vital conectando a las personas y sus comunidades, entre ellas y con el resto del mundo. Según los últimos datos de la IATA, en América Latina y el Caribe, la aviación genera un equivalente de 2,7% del producto interno bruto (PIB) (datos para el año 2014, a dólares corrientes de 2014), equivalentes a 167 mil millones de dólares, lo que posibilita 5,2 millones de empleos.

El transporte aéreo permite viajes rápidos y convenientes, incluso a áreas remotas a las que no llegan otros modos de transporte, y facilita el crecimiento económico, el comercio y las inversiones. La conectividad que proporciona el transporte aéreo reúne a personas y empresas, permite las cadenas de suministro globales y conecta a familias y las comunidades. Además, la conectividad aérea es una medida del potencial y la oportunidad económica. Cuanto más conectado esté un país por aire, mayor es su capacidad para aprovechar los beneficios económicos y sociales asociados con el transporte aéreo.

En sólo 10 años, entre 2006 y 2016, el tráfico aéreo comercial en América Latina y el Caribe se ha duplicado; el tráfico nacional incluso se ha triplicado en varios países en ese mismo período. En promedio, el tráfico aéreo de la región ha crecido a una tasa del 6% anual. Los aeropuertos de varios de los principales mercados también han realizado grandes esfuerzos para ampliar u optimizar su capacidad para adaptarse a la creciente demanda de transporte aéreo.

El transporte aéreo representa una importante contribución a la economía de la región, creando empleos y generando riqueza (véase el gráfico 1):

- Las aerolíneas, los operadores de aeropuertos, las empresas del aeropuerto (restaurantes y tiendas) y los proveedores de servicios de navegación aérea emplean a 806.000 personas en América Latina y el Caribe, según los datos disponibles más recientes. La industria también aportó directamente una contribución bruta de valor agregado de 40 mil millones de dólares al PIB regional.

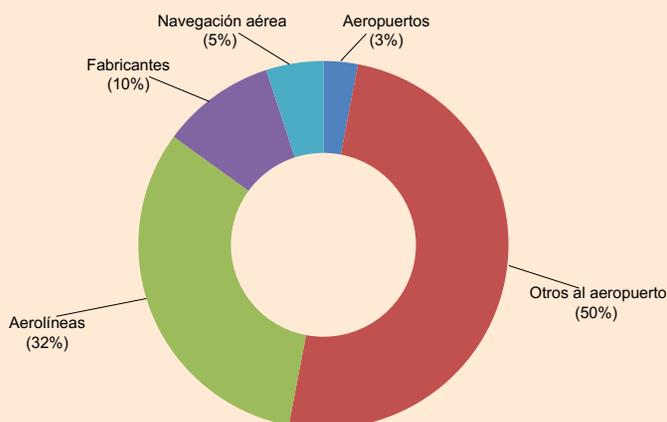
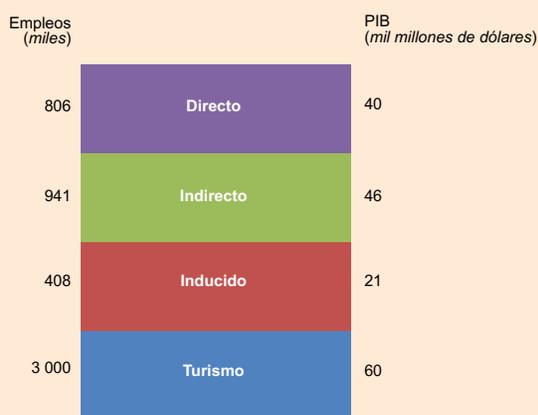
<sup>1</sup> ICAO Environmental Report 2016: Aviation and Climate Change.

- Además, al comprar bienes y servicios de proveedores locales, el sector apoyó otros 941.000 puestos de trabajo y 45,9 mil millones de dólares al PIB; y, sustentando la actividad económica inducida, el sector apoyó otros 408.000 puestos de trabajo y 21,3 mil millones de dólares al PIB.
- Los turistas extranjeros que llegan por vía aérea a la región y que gastan su dinero en la economía local,

apoyan otros 3.000.000 de empleos y contribuyen en 60 mil millones de dólares a la economía regional.

- Las aerolíneas de América Latina y el Caribe han invertido grandes cantidades de dinero en mejorar la conectividad en la región, modernizar las flotas, aumentar la eficiencia, reducir el consumo de combustible y generar menos emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero.

**Gráfico 1**  
La contribución del transporte aéreo al PIB y al empleo en América Latina y el Caribe, 2014



Fuente: ATAG, Oxford Economics.

Además de facilitar el turismo, el transporte aéreo también permite a las empresas vender sus bienes y servicios en todo el mundo y ayuda a atraer inversión extranjera. Asimismo, el 35% del comercio mundial por valor se realiza por vía aérea (ATAG, 2016). La carga aérea es particularmente importante para envíos perecederos, tales como pescado, frutas y verduras frescas o productos farmacéuticos.

El transporte aéreo también puede aumentar la productividad en toda la economía:

- Al expandir la base de clientes: el transporte aéreo permite a las empresas explotar economías de escala y reducir los costos unitarios;
- Al exponer las empresas nacionales a una mayor competencia extranjera: ayuda a impulsar mejoras en la eficiencia de las empresas nacionales para mantenerse competitivas;
- Al mejorar la eficiencia: varias industrias dependen del transporte aéreo para mantener sus operaciones de producción "just-in-time", proporcionando mayor flexibilidad dentro de la cadena de suministro y reduciendo los costos al minimizar la necesidad de mantener existencias de suministros;

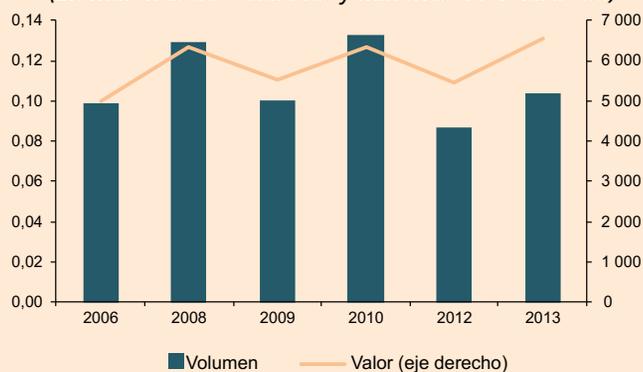
- Al actuar como un estímulo para la innovación: los amplios enlaces de transporte aéreo facilitan la creación de redes profesionales y fomentan la colaboración entre empresas e investigadores ubicados en diferentes partes del mundo. El acceso a un mayor número de mercados también fomenta un mayor gasto en investigación y desarrollo por parte de las empresas, dado el aumento del tamaño del mercado potencial para las ventas futuras.

En el comercio intrarregional de América del Sur, si bien el transporte aéreo transporta solo 0,17% de bienes en términos de volumen, es un modo de importancia creciente en términos de valor de las mercancías (gráfico 2) y su participación en el valor de total de la mercancía transportada (6,46 %, según los datos de 2013). Es el modo que transporta mercancías cuyos valores son los más altos por tonelada transportada: 63.008 dólares por tonelada comparado con 2.126 dólares de la carga de transporte por carretera, 1.201 de la carga marítima y 833 de la carga de transporte por ferrocarril (Wilmsmeier y Spengler, 2015).

De la misma manera, el transporte de pasajeros por vía aérea en América Latina y el Caribe demuestra un crecimiento sostenido en los últimos años, pasando de 110 millones en 2006 a más de 266 millones en 2016. Véase el gráfico 3.



**Gráfico 2**  
Comercio intra-regional en América del Sur: carga transportada por modo aéreo: 2006-2013  
(En millones de toneladas y millones de dólares US)



Fuente: Elaboración propia basado en Base de datos de Transporte Internacional (BTI) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), varios años, y (Wilmsmeier y Spengler, 2015).

**Gráfico 3**  
América Latina y el Caribe: evolución de pasajeros (salidas) y rutas, 2006-2016



Fuente: OACI, SRS Analyzer.

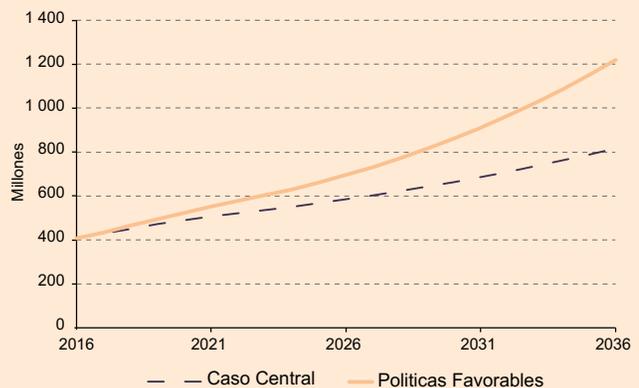
Actualmente, las proyecciones muestran que durante los próximos 10 a 15 años, el tráfico en la región podría volver a duplicarse, lo que lleva a considerar si existen las condiciones y la preparación necesaria por parte de los Estados para acomodar y gestionar el futuro volumen de pasajeros.

Entender la capacidad o la falta de la misma para gestionar el potencial de crecimiento de pasajeros antes mencionado permite a los gobiernos, aeropuertos, compañías aéreas y otras partes interesadas de la industria actuar de manera proactiva sobre las necesidades para hacer este crecimiento sostenible y maximizar los beneficios potenciales que una floreciente industria aeronáutica puede tener sobre la economía regional. Se necesitan mejoras en la gestión del tránsito aéreo, la navegación aérea, la infraestructura aeroportuaria, la armonización de los reglamentos y el uso de la tecnología en la facilitación de los pasajeros.

Más pasajeros, mayor conectividad y crecimiento económico generan múltiples beneficios a través de todos los niveles de los países. La industria de la aviación podría servir como catalizador de esa oportunidad, ayudando a los gobiernos y a todas las partes interesadas apoyando el crecimiento sostenible de la región, al aprovechar el aporte del sector al desarrollo económico y social en el siglo XXI.

Si bien se prevé que la demanda de viajes aéreos hacia, desde y dentro de América Latina y el Caribe se duplique en los próximos 20 años, el verdadero potencial es mucho mayor. Con unas políticas públicas favorables, el número de pasajeros podría crecer hasta más de mil millones de pasajeros al año. (Véase el gráfico 4).

**Gráfico 4**  
Crecimiento de la demanda de pasajeros en la región, 2016-2036



Fuente: IATA Economics basado en TE/IATA Air Passenger Forecasts.

Este crecimiento de la demanda no sólo beneficiaría al sector de la aviación de la región. Estimular el tráfico y permitir que la conectividad nacional e internacional alcance todo su potencial también proporcionaría un gran impulso a la economía regional y a su competitividad.

Según los estudios de *Oxford Economics*, el impacto global de ofrecer un entorno operativo y regulatorio favorable se traduciría en aumentar el número total de puestos de

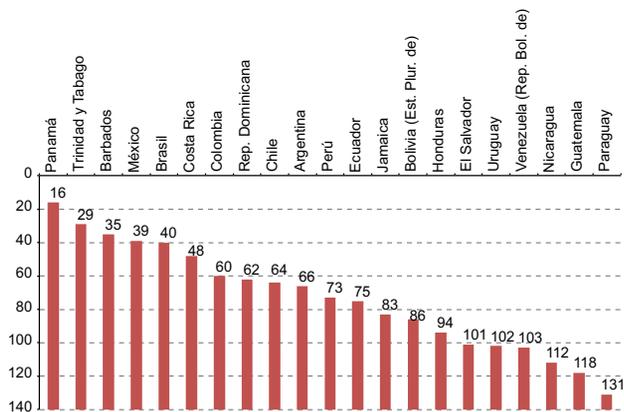
trabajo sustentados por la aviación hasta más de 11,9 millones para 2035 y la contribución al PIB hasta 500 mil millones de dólares.

## II. Hacia una industria más dinámica y con un rol preponderante: los retos principales para la competitividad aérea de la región

El Foro Económico Mundial (WEF) ha desarrollado un Índice de Competitividad Global para el sector de Viajes y Turismo (TCR) que proporciona una visión importante de hasta qué punto el país favorece el desarrollo de su industria de viajes y turismo. El índice del WEF incorpora muchos de los factores necesarios para desarrollar la conectividad y crear mayores beneficios económicos en términos de productividad y crecimiento económico. El índice ofrece a los países individuales una medida de cómo se clasifican en cada factor y cuán lejos están de países vecinos o similares.

En el gráfico 5 se muestra el ranking de una selección de países de la región. Como puede observarse, hay un abanico muy amplio de resultados.

**Gráfico 5**  
Competitividad en transporte aéreo (países seleccionados, ranking mundial de 140 países)

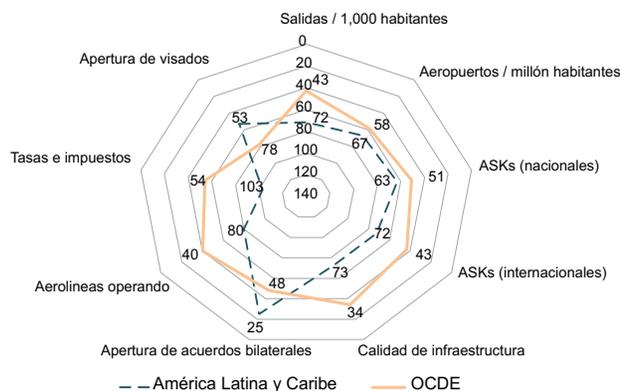


Fuente: Foro Económico Mundial.

En el gráfico 6 se desglosa el ranking promedio de la región en los diferentes indicadores que conforman los elementos de aviación del informe de Competitividad de Viajes y Turismo, mostrando cómo los países de América Latina y el Caribe se comparan con los países de la OCDE.

Como sería de esperar, los países de la OCDE superan a los de América Latina y el Caribe en la mayoría de los indicadores, con las excepciones de los acuerdos bilaterales y políticas de visados que, por lo general, son más liberales en América Latina y el Caribe.

**Gráfico 6**  
Competitividad aérea por indicador



Fuente: Foro Económico Mundial.

Sin embargo hay tres indicadores en los cuales las diferencias son especialmente significativas:

- Conectividad internacional: en términos de *Available Seat Kilometres* (ASKs),
- Infraestructura aeroportuaria: tanto en términos de calidad como de cantidad, y
- Competitividad en tarifas: medida por las tasas e impuestos en los billetes.

Destacados como temas clave para conseguir una mayor competitividad, la conectividad, la infraestructura y la competitividad de costos serán objeto de un estudio más detallado en las subsecciones que siguen.

### A. La conectividad aérea de América Latina y el Caribe

La conectividad aérea es una medida del potencial y la oportunidad económica. Ella es de vital importancia para las empresas que buscan acceder a las cadenas de valor mundiales y también para las empresas que compiten para atraer la inversión extranjera directa. Por ejemplo, para las empresas multinacionales que buscan establecer una sede regional en América Latina, es importante tener en cuenta la capacidad de servir al resto de la región desde un solo centro, con la amplitud y profundidad de la red para permitir viajes de un mismo día a muchos lugares. Por lo tanto, cuanto más conectado esté un país por aire, mayor será su capacidad para capitalizar los beneficios económicos y sociales que el transporte aéreo puede ofrecer.

La conectividad aérea tiene muchas dimensiones, a saber, el número de rutas, la importancia de los destinos, la frecuencia de los servicios, y el número de asientos disponibles.

IATA ha desarrollado un indicador de conectividad para medir el grado de integración que un país tiene dentro de la red global de transporte aéreo. Es una medida

cuantitativa del número y la importancia económica de los destinos servidos desde los principales aeropuertos de un país, la frecuencia del servicio a cada destino y el número de conexiones hacia adelante disponibles de cada destino. La conectividad aumenta a medida que aumenta el número de destinos, aumenta la frecuencia de los servicios y/o los destinos de aeropuertos "hub" más grandes.

El indicador de conectividad se basa en el número de asientos disponibles para cada destino servido durante la primera semana de julio. El número de asientos disponibles para cada destino se pondera a continuación por el tamaño del aeropuerto de destino (en términos del número de pasajeros manejados en cada año). La ponderación para cada destino da una indicación de la importancia económica del aeropuerto de destino y el número de conexiones indirectas que puede proporcionar.

Por ejemplo, el aeropuerto de Ciudad de México, como el aeropuerto con más pasajeros de la región, tiene una ponderación de 1, mientras que el aeropuerto de Santiago, que maneja el 48% del número de pasajeros manejados por Ciudad de México, tiene una ponderación de 0,48. Por lo tanto, si un aeropuerto tiene 1.000 asientos disponibles para Ciudad de México, se le asigna un total ponderado de 1.000. Pero si también tiene 1.000 asientos disponibles para Lima, se les otorgará un total ponderado de 480.

Los totales ponderados se suman para todos los destinos para determinar el indicador de conectividad. Por lo tanto, el indicador de conectividad se puede representar como:

$$\sum (Frecuencias * \text{Número de asientos por vuelo} * \text{Ponderación del aeropuerto de destino})$$

$$(\text{Frecuencias} * \text{Número de asientos por vuelo} * \text{Ponderación del aeropuerto de destino})$$

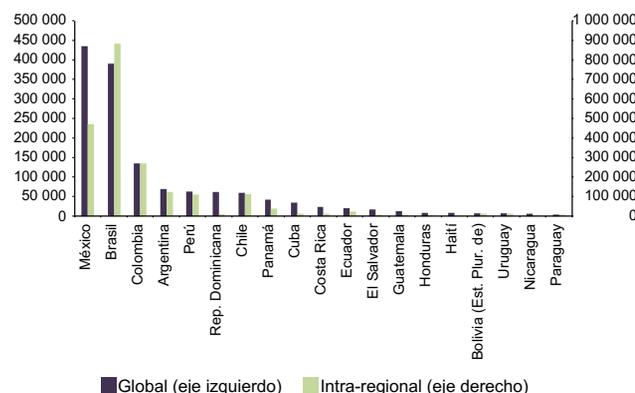
Un valor más alto para el indicador de conectividad representa un mayor grado de acceso a la red de transporte aéreo mundial. Es un indicador cualitativo, que refleja la importancia de no solo servir a una gran cantidad de destinos, sino que sirve a aquellos destinos que tienen una gran importancia económica y la capacidad de acceder a un gran número de conexiones futuras para el pasajero de negocios.

A modo de ilustración, en los gráficos 7 y 8 se muestra el índice de conectividad en 2017, tanto en términos de conectividad global como conectividad intra-regional.

El nivel de conectividad depende, en cierta medida, del tamaño de la economía de un país y del número y tamaño de las empresas a las que sirve su sector de transporte

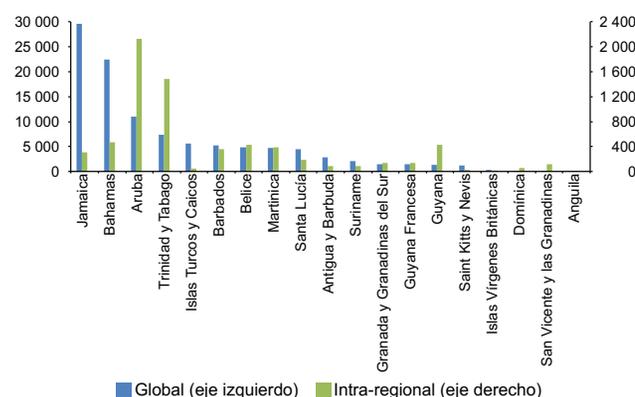
aéreo. Naturalmente, las economías más grandes están conectadas con más destinos y tienen más plazas disponibles, pero la cantidad no es necesariamente una medida de calidad. Por lo tanto, la medida que se debe examinar es el nivel de conectividad relativo al PIB que toma en cuenta la relación del acceso con la productividad y el crecimiento económico.

**Gráfico 7**  
América Latina: índice de Conectividad Aérea (Global e Intra-regional 2017)



Fuente: IATA Economics.

**Gráfico 8**  
Caribe: índice de Conectividad (Global e Intra-regional, 2017)



Fuente: IATA Economics.

Lógicamente, en términos absolutos, los mercados más grandes como Brasil o México tienen niveles de conectividad más altos que sus vecinos. Sin embargo, en términos relativos al tamaño de su economía se destaca un país relativamente pequeño como Panamá que saca el máximo provecho de su ubicación geográfica. Véase el gráfico 9.

**Gráfico 9**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados):**  
**conectividad por PIB 2015**  
*(En miles de millones de dólares)*



Fuente: IATA Economics.

Si bien, muchos países de Suramérica tienen niveles altos tanto de conectividad aérea con el resto del mundo como con otros países de la región, el caso del Caribe es muy distinto. Los países del Caribe están bien conectados con Estados Unidos y Europa (regiones que son fuente de flujos de turistas) pero hay una conectividad muy limitada

con el resto del Caribe y América Latina. Incluso los países con mayor conectividad intra-regional como son Aruba y Trinidad y Tabago tienen cinco veces más conectividad con el resto del mundo que con sus vecinos.

## B. Infraestructura aeroportuaria

Para que se pueda abastecer la demanda creciente para volar, hace falta invertir en infraestructura aeroportuaria, junto con un aumento de la capacidad de los asientos en rutas nuevas o planificadas. Los gobiernos y autoridades, operadores de aeropuertos, la comunidad aérea y otros interesados deben trabajar juntos para garantizar que haya una adecuada y oportuna planificación y ejecución de proyectos para evitar cuellos de botella en áreas críticas y solucionar los que ya existen.

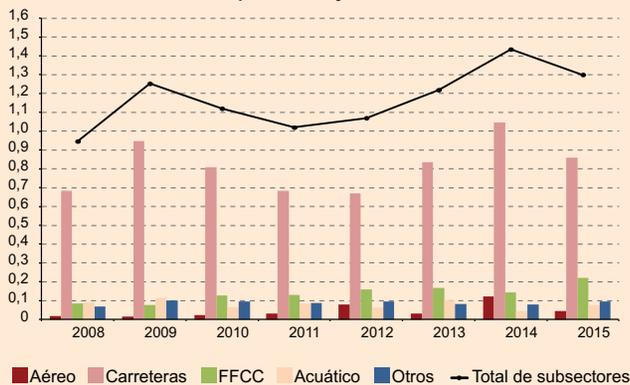
Los países de América Latina invirtieron, en total, un poco menos de 20.000 millones dólares en infraestructura aérea en el periodo de 2008-2015 (cuadro 1), lo que representa en promedio una inversión anual de 0,05% del PIB regional, haciendo del transporte aéreo el modo que recibe menores montos de inversión pública y privada entre todos los modos de transporte. Véanse los gráficos 10 y 11.

**Cuadro 1**  
**América Latina: Inversión en infraestructura de transporte, por subsector, 2008-2015**  
*(En millones de dólares)*

Tipo	Subsector	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Privada	Aéreo	231	40	169	369	2 839	29	4 559	139
	Carreteras	7 656	7 244	4 469	4 229	3 553	8 705	20 978	12 860
	Ferrocarril	1 558	685	2 241	3 933	5 653	6 731	4 979	7 340
	Acuático	2 564	2 374	1 240	2 684	1 351	3 208	184	1 418
Pública	Aéreo	511	561	909	1 390	1 451	1 768	2 100	2 001
	Carreteras	19 381	27 482	32 760	32 505	32 522	37 685	36 487	27 241
	Ferrocarril	1 789	2 090	3 579	3 133	2 927	2 535	2 896	2 927
	Acuático	1 044	1 768	1 834	1 932	2 124	2 388	2 288	2 209
	ND	2 728	3 657	4 434	4 716	5 209	4 621	4 324	4 514
<b>Grand Total</b>		<b>37 461</b>	<b>45 900</b>	<b>51 635</b>	<b>54 891</b>	<b>57 627</b>	<b>67 671</b>	<b>78 795</b>	<b>60 648</b>

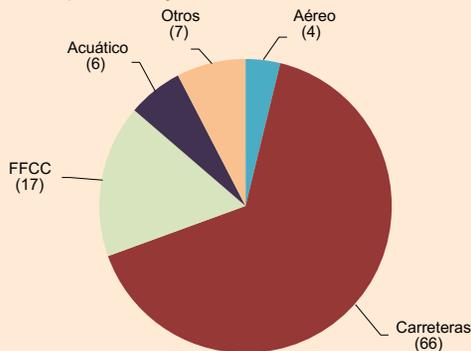
Fuente: Elaboración propia basado en datos de INFRALATAM.

**Gráfico 10**  
América Latina: inversión en infraestructura de transporte, por subsector, 2008-2015  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basado en datos de INFRALATAM.

**Gráfico 11**  
América Latina: repartición de la inversión en infraestructura de transporte, por subsector, 2015  
(En porcentajes sobre el total invertido)



Fuente: Elaboración propia basado en datos de INFRALATAM.

Un reciente estudio de IATA, en colaboración con ALTA y ACI-LAC, hizo una evaluación del impacto económico de las restricciones de capacidad aérea en América Latina, basándose en dos pronósticos de escenario de crecimiento de pasajeros "restringido". Los escenarios consideraron el impacto potencial de las limitaciones en la capacidad terminal y de la pista. Sin embargo, los resultados y las implicaciones del análisis se podrían aplicar a cualquier restricción en el crecimiento de pasajeros, ya sean regulatorios, impositivos, medidas medio-ambientales u otros que limiten la capacidad del sector en su conjunto para responder a la demanda de los consumidores.

El estudio concluye que el impacto de las limitaciones de capacidad reduce significativamente la tasa potencial de crecimiento de pasajeros en América Latina durante el horizonte de pronóstico (2014-2034). El análisis sugiere que la demanda de pasajeros podría incrementarse en más de 50 millones de pasajeros si se invirtiera en la capacidad aeroportuaria necesaria para superar las restricciones. A nivel de países, el impacto más grande se vería en el caso del Perú donde la demanda podría ser 44% mayor que en el escenario de "no hacer nada" si la infraestructura se construye de manera oportuna. Colombia le sigue con un potencial diferencial de demanda del 39%. El estudio estimó la contribución económica del sector de la aviación bajo los diferentes escenarios. Si la capacidad se pusiera a disposición para dar cabida al crecimiento de pasajeros sin restricciones, la contribución al PIB por parte de la aviación podría ser superior en 42 mil millones de dólares y, asimismo, el sector posibilitaría 900.000 empleos más que en el caso de "no hacer nada".

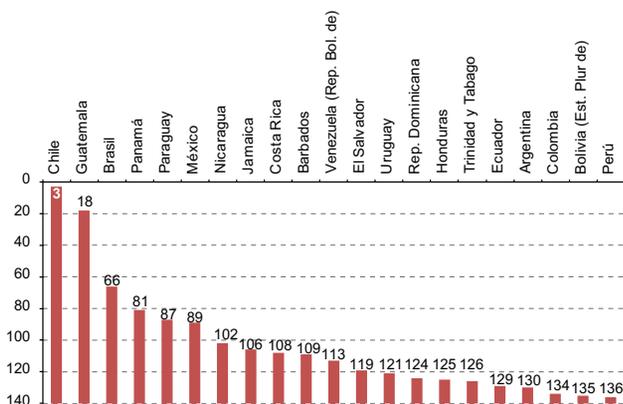
### C. Competitividad en costos

A pesar del valor económico asociado con el crecimiento de la conectividad aérea, muchos países en América Latina continúan viendo el transporte aéreo como un servicio de lujo para los sectores de alto poder adquisitivo, en lugar de un catalizador para el crecimiento económico. Como consecuencia, la aviación ha sido un sujeto central para la tributación. Al mismo tiempo, las crecientes privatizaciones de los aeropuertos han resultado en un aumento de las tasas aeroportuarias de muchos países al carecer de estructuras regulatorias eficaces para contrarrestar el poder de mercado de aeropuertos que son monopolios naturales. Ambas tendencias aumentan el costo de los viajes aéreos y perjudican la competitividad económica.

Hay una gran variación entre los países de la región, pero como promedio, las tasas e impuestos pueden representar entre USD 10-USD 15 en un viaje ida en vuelos nacionales y en torno a USD 60 en un viaje ida en una ruta internacional. Cabe destacar que estas cifras solo representan lo que se grava directamente en el billete sin contar las tasas que se cobran a nivel de avión o sobre el combustible.

En el gráfico 12 se presenta una clasificación para una selección de países de América Latina y el Caribe en términos de competitividad en costos, al calibrar el peso de las tasas e impuestos en los billetes. Está claro que para muchos países de la región, las tasas son un área de enfoque donde el cambio de políticas podría producir un impacto significativo.

**Gráfico 12**  
Competitividad de Costos - Tasas e Impuestos  
(países seleccionados)



Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Report, 2016-17.

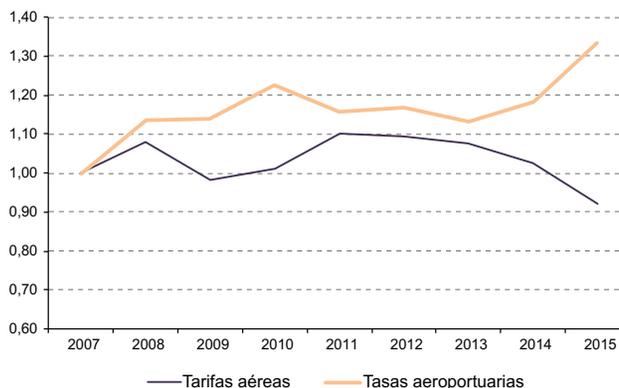
Un estudio de la consultora SEO Economics, encargado por IATA, examinó hasta qué punto los impuestos y los cargos actúan como un freno a la competitividad económica para evaluar el potencial de reforma política y regulación económica más estricta de ofrecer beneficios a largo plazo para la demanda de pasajeros, el crecimiento de la conectividad y la economía.

Según el estudio, la demanda de pasajeros sería un 15% más alta si los impuestos fueran eliminados y los cargos bajarán a niveles competitivos, equivalente a 80 millones de pasajeros anuales adicionales en el año 2035. En términos de impacto macroeconómico, el aumento de la conectividad y la actividad económica asociada conducirían a un aumento del PIB de 135 mil millones de dólares y a la creación de 1,4 millones de empleos adicionales.

El ejemplo del aeropuerto de Cartagena en Colombia ilustra hasta qué punto las tasas excesivas e impuestos pueden actuar como un freno a la conectividad aérea y la actividad económica que depende del transporte aéreo. A comienzos de 2015, las tasas por pasajeros internacionales se redujeron de USD 92 a USD 38. La medida tuvo un impacto inmediato; el número de pasajeros internacionales aumentó en 26% y las llegadas de visitantes internacionales a Cartagena aumentaron en 38%.

Además, a escala mundial, el costo de la infraestructura aeroportuaria ha seguido una trayectoria opuesta a los costos de las líneas aéreas. La competencia en el sector de las aerolíneas ha obligado a las aerolíneas a reducir los costos para mantenerse comercialmente viables, ya que los ingresos por pasajero han disminuido. Por el contrario, como muestra el gráfico a continuación, los costos aeroportuarios aumentaron 30% entre 2010 y 2016. Véase el gráfico 13.

**Gráfico 13**  
Costos Operativos de las Compañías Aéreas (2000-2016)



Fuente: ACI, ICAO, IATA, FAA.

Estos retos de la conectividad, la provisión de la infraestructura y la reducción de los costos para la industria aérea hacen imprescindible una acción consolidada, amplia y sostenida de los gobiernos de la región, poniendo en práctica las políticas económicas y regulatorias y políticas de desarrollo de infraestructura que permitan fomentar el despliegue continuo del transporte aéreo, aumentando su contribución económica y creación de empleo así como otras externalidades positivas de la industria aérea.

### III. Implicaciones para las regulaciones, políticas y gobernanza de logística y movilidad en América Latina y el Caribe

La situación actual de la industria aérea en América Latina y el Caribe, particularmente, la limitada conectividad, la escasez de la infraestructura aeroportuaria y los casos de la regulación excesiva que genera sobre costos insostenibles, llevan a la industria aérea a destacar la necesidad de que los gobiernos adopten mejores prácticas tanto para el diseño como para el proceso de las políticas de transporte aéreo. Recientemente, la OACI ha adoptado los principios de la iniciativa *Smarter Regulation* de la IATA, es decir, una regulación acertada que consiste en entregar objetivos de política claramente definidos y medibles, de la manera menos onerosa y a través de un proceso transparente, objetivo y consultivo.

El concepto de la regulación promovido por IATA se basa en cinco principios de diseño de *law regulation*:

- Consistencia y coherencia: las regulaciones deben ser consistentes con las normas y prácticas existentes (y previstas) que sean aplicables a las actividades reguladas de manera que no haya superposiciones

y contradicciones (a nivel nacional o internacional). También deben ser predecibles y aplicarse con clara responsabilidad de supervisión y sin discriminación contra quienes están siendo regulados.

- **Proporcionalidad:** las regulaciones sólo deben utilizarse cuando se demuestre su necesidad y deben ser proporcionales a los problemas identificados, de modo que los costos de cumplimiento se reduzcan al mínimo al buscar la solución más eficiente.
- **Orientado al riesgo:** las regulaciones deben tener objetivos específicos y bien definidos que respondan directamente a los problemas identificados. Siempre que sea apropiado, se debe dar flexibilidad a aquellos que están siendo regulados para cumplir objetivos definidos.
- **Justo y no distorsivo:** los reglamentos deben aplicarse de manera equitativa y no crear cargas discriminatorias sobre ningún grupo en particular.
- **Claridad y certeza:** las audiencias sujetas a cumplimiento normativo deben conocer claramente las regulaciones que se aplicarán, lo que se espera de ellas y disponer de tiempo suficiente para poder cumplir con los nuevos requisitos.

A estos principios, IATA agrega otros principios para los procesos mismos de la política aérea:

- **Definición de una necesidad clara:** el objetivo de la regulación debe ser identificado sobre la base de evidencia sólida y las alternativas disponibles deben ser consideradas para seleccionar la solución más apropiada.
- **Evaluación de impacto:** debe haber una evaluación de los impactos de la regulación.
- **Transparencia:** la redacción de la regulación debe ser consultativa para tomar en cuenta a los potencialmente afectados; el proceso de toma de decisiones debe ser transparente y objetivo.
- **Reducción de las cargas y revisiones periódicas:** el proceso de elaboración de la regulación debería centrarse en reducir la carga de cumplimiento y permitir un examen periódico y sistemático (y su posterior modificación, si fuera necesario) para garantizar que la regulación sigue siendo apropiada.
- **Oportunidad de responder y revisar:** debe haber procedimientos claros para responder a las adjudicaciones y apelaciones y revisar la regulación si es necesario.

Como lo apunta IATA, estos principios para el diseño y proceso de políticas no son exclusivos de la aviación; pueden y deben aplicarse en todas las áreas donde se está considerando la intervención del gobierno.

Asimismo, pueden utilizarse en todas las áreas de la aviación, desde la protección del consumidor hasta la regulación de la seguridad.

Estas preocupaciones y las propuestas de la industria aérea recogen toda su importancia en el contexto más amplio del desempeño del sector de logística y movilidad en América Latina y el Caribe y su aporte, por el momento, bien limitado al desarrollo sostenible de la región.

Los retos para el desarrollo del transporte aéreo, expuestos en las secciones anteriores, son parte integrante de las fallas en la organización de los servicios de logística y movilidad en América Latina y el Caribe, que directamente afectan la competitividad y el desarrollo social y ambiental de la región. Los bajos niveles de inversión en infraestructura junto con fallas en la regulación de sus servicios y otras deficiencias en las políticas de infraestructura hacen que la región siga estando caracterizada por la persistente escasez de infraestructura básica, el desaprovechamiento de las ventajas competitivas de las distintas opciones modales y de la tecnología e innovación, el aumento de las externalidades negativas sobre el medio ambiente y la población, la inseguridad en las operaciones de transporte terrestre y la falta de facilitación de procesos en las operaciones de logística.

Frente a este contexto, la CEPAL ha planteado un cambio de paradigma a nivel nacional y regional, mediante un enfoque de políticas integradas y sostenibles de logística y movilidad, que se basan sobre los principios fundamentales de la integración de la visión y las acciones, y la sostenibilidad. Basado en estos dos principios fundamentales, el proceso de la elaboración de las políticas continúa con el establecimiento de los objetivos de la política en función del modelo de desarrollo nacional y con la definición de los marcos de trabajo referido a los temas de institucionalidad, regulación y planeamiento estratégico, para llegar a los lineamientos de las políticas sectoriales, como las políticas modales, y, como última etapa, definir los programas, planes y proyectos nacionales.

Una de las recomendaciones centrales en este contexto es la aplicación del enfoque de comodalidad, es decir, la selección de un modo o combinación de ellos para un viaje o grupo de viajes, de personas o mercancías, que maximiza la eficiencia del trayecto(s). Este enfoque tiene implicaciones fundamentales para las políticas de desarrollo de la infraestructura, buscando lograr un proceso de planificación estratégica basado en una evaluación comodal de los proyectos de infraestructura, analizando las demandas genuinas de movilidad y los méritos de todos los proyectos entre sí, y/o de diversas combinaciones modales factibles. En la misma línea, se plantea una política regulatoria que permita asignar a los diversos

modos de transporte los costos completos de su operación y estimulen la eficiencia económica al mismo tiempo que la estabilidad de las inversiones, la protección del medio ambiente y el bienestar y la seguridad de personas y bienes. El marco regulatorio debería incluir regulaciones técnicas y económicas que favorezcan el cambio modal, mediante normativas que permitan la internalización de las externalidades dentro de los precios y la dotación de infraestructura complementaria entre modos, entre otras medidas. (Jaimurzina, Pérez Salas y Sánchez, 2015)

Por lo tanto, las mejoras en las políticas y regulaciones de transporte aéreo en la región son parte integrante del proceso de perfeccionamiento de las políticas nacionales y regionales de logística y movilidad en su conjunto. En este contexto, los puntos de partida para los gobiernos de la región podrían ser:

- Una consideración amplia y equilibrada de los aportes del sector aéreo al desarrollo sostenible, no solo en términos económicos y ambientales sino también como generador del desarrollo e inclusión social;
- Una mayor integración de las políticas de transporte aéreo en el marco más amplio y más estratégico de las políticas nacionales y regionales de logística y movilidad;
- Priorización de las inversiones en infraestructura y planificación comodal que permita sacar el mejor provecho del desempeño del sector en sinergia con otros modos de transporte;

- Procesos de mejora continua de las políticas regulatorias aplicadas al sector aéreo y al sector de logística y movilidad en su conjunto.

El involucramiento activo de la industria aérea es un proceso clave puesto que el dialogo inclusivo, regular y sistematizado entre Estado, sociedad civil e industria constituye uno de los requerimientos de base para la adecuada gobernanza del sector de infraestructura, mejorando el conjunto de procesos, tanto de toma de decisiones en el ámbito de la infraestructura como de implementación de dichas decisiones (Jaimurzina, Azhar y Sánchez, Ricardo, 2017).

#### **IV. Bibliografía**

- Jaimurzina, Azhar, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (2015), *Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional*, DRNI, 174, , CEPAL.
- Jaimurzina, Azhar y Ricardo Sánchez (2017), "Gobernanza de la infraestructura para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: una apuesta inicial", en *Boletín FAL*, No. 354, Santiago, CEPAL.
- Wilmsmeier, Gordon y Thomas Spengler (2015), "La evolución de la distribución modal del transporte de mercancías en América del Sur entre 2000 y 2013", en *Boletín FAL* No. 343, Santiago, CEPAL.
- World Economic Forum (2016), *Global Competitiveness Report, 2016-17*.