

El Papel de las Administraciones Públicas en la Gestión de Infraestructuras y Servicios de Transporte

SESIÓN:

Nuevas Tendencias en la Regulación de Infraestructuras y Servicios de Transporte en el Mundo

- **LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO BRITÁNICO**
- **LA PRIVATIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS COMERCIALES EN ESTADOS UNIDOS**

INDICE

• LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO BRITÁNICO

- **Introducción**
- **Las razones de la privatización**
- **Política laboral**
- **Crecimiento desde la privatización**
- **El acceso de las empresas a la red: competencia moderada o acceso libre**
- **Los problemas de la privatización**

1.7. El papel de la Strategic Rail Authority (SRA)

1.7.1. Duración de las concesiones

1.7.2. Sustitución de las concesiones

1.7.3. Incremento de la capacidad de la red británica de ferrocarril

- **El futuro del libre acceso**
- **LA PRIVATIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS COMERCIALES EN ESTADOS UNIDOS**

2.1. Introducción

2.2. Antecedentes de la privatización de aeropuertos en los Estados Unidos

2.3. Participación del sector privado en los aeropuertos de Estados Unidos y otros países

2.3.1. La asociación público-privada como norma en los aeropuertos estadounidenses

2.3.2. La privatización aeroportuaria gana popularidad en otros países

2.4. Incentivos y trabas significativas para las iniciativas privadas

- ***Incentivos a la privatización***
- ***Las subvenciones federales como impedimento legal a la privatización***

2.4.3. Impedimentos económicos a la privatización. Financiación federal y postura de las aerolíneas

2.4.4. La interpretación de la política privatizadora por parte de la FAA

2.5. Efectos de la privatización en municipios, aerolíneas, pasajeros y Gobierno Federal

2.5.1. Efecto de las privatizaciones en los gobiernos locales

2.5.2. Efecto de las privatizaciones en las aerolíneas

2.5.3. Efecto de las privatizaciones en los pasajeros

2.5.4. Efecto de las privatizaciones en el Gobierno Federal

• LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO BRITÁNICO

• Introducción

Los ferrocarriles han dejado de ser únicamente industrias nacionales, para adquirir cada vez más una dimensión internacional. Con los incentivos apropiados, los ferrocarriles pueden desempeñar un importante papel en la lucha contra el creciente problema mundial de la contaminación ambiental. Existen importantes razones económicas y sociales para llevar a cabo una expansión de los sistemas ferroviarios.

El aspecto generalmente más conocido del proceso privatizador de la gran parte de las empresas estatales seguido en Gran Bretaña es el de la radical desmembración y privatización de la antigua empresa estatal British Rail, a partir de la Railways Act del año 1993, proceso que fue completado en 1997.

La privatización de los ferrocarriles británicos tuvo lugar bajo el Gobierno conservador de John Major. La defensora acérrima de la política de reducir la interferencia estatal en el sector comercial, Margaret Thatcher, había rechazado la idea de la privatización ferroviaria. Sin embargo, su sucesor, en un esfuerzo desesperado por dar con una política que incrementara su popularidad dentro de su propio partido, optó por la privatización.

Como resultado de la privatización, se produjo la desmembración del sistema ferroviario nacional integrado por más de 100 compañías separadas. Los cambios básicos ocurridos como resultado de la legislación introducida en 1993 fueron (Reardon, 2001, 2):

- La separación entre la explotación de los trenes y la infraestructura sobre la que funcionan. Las vías y la señalización se colocaron en manos de una compañía privada (Railtrack).
- Se crearon 25 compañías explotadoras de trenes de pasajeros, a las que se concedieron licencias para operar en las vías propiedad de Railtrack. La duración de las licencias variaba entre 7 y 15 años. También se creó una compañía separada para el transporte ferroviario de mercancías. Todas las compañías explotadoras deben pagar a Railtrack por el uso de la vía.
- El material rodante y las locomotoras utilizadas por las compañías explotadoras de trenes de pasajeros se alquilan a tres compañías de material rodante, que se han convertido en monopolios privados.
- Railtrack subcontrata el mantenimiento de las vías y de la señalización a otras compañías privatizadas.

La Railways Act de 1993 también estableció la creación de 3 organismos autónomos de control:

- La Office of Passenger Rail Franchising: dedicada a la supervisión de las concesiones ferroviarias a las empresas operadoras con el objetivo de aumentar el número de viajeros del ferrocarril.
- La Office of the Rail Regulator: dedicada a la defensa de la competencia, concediendo licencia de explotación a los operadores.
- La Railway Inspectorate: dedicada a la supervisión de los aspectos relacionados con la seguridad ferroviaria.

Este confuso edificio se mantiene en pie mediante una serie de contratos entre Railtrack, las compañías explotadoras de los trenes, las compañías que alquilan el material rodante y las compañías encargadas del mantenimiento.

Por otro lado la gestión de la infraestructura pasó, en bloque, a depender de la empresa privada Railtrack. A raíz de los accidentes ocurridos en los últimos años, parece que las competencias relativas al control del tráfico podrían ser segregadas de Railtrack y asumidas nuevamente por una empresa pública.

La operación de los servicios ferroviarios de viajeros y de mercancías ha pasado así a depender de múltiples empresas privadas concesionarias que han asumido determinadas líneas, determinadas zonas o determinados tipos de servicios, según los casos.

Los antecedentes de los nuevos propietarios de las compañías explotadoras son muy diversos. Algunas de las compañías explotan autobuses, otras pertenecen a equipos administrativos que han unido fuerzas con compañías financieras, mientras que otras carecen de cualquier experiencia en el sector ferroviario. Se espera que, a plazo medio, se produzca una fusión de compañías en gran escala.

Otro aspecto menos conocido es que las competencias de planificación y la correspondiente financiación de los servicios de tipo regional y local han sido traspasadas a las administraciones territoriales.

El resultado de todo ello es en una situación en la que los servicios ferroviarios de este tipo son realizados por empresas privadas en 25 concesiones estatales en las que ya se incluyen servicios de tipo regional o local. También se dan casos en que no los incluyen pero asumen su operación mediante acuerdos complementarios con las correspondientes autoridades locales o metropolitanas de transporte de viajeros.

En el Reino Unido, la explotación del transporte ferroviario de mercancías ha caído en manos de la compañía americana Wisconsin Central, que opera bajo el nombre de English Welsh & Scottish Railway (EWS). La Wisconsin se halla asimismo activa en Nueva Zelanda, Australia y Canadá.

Aunque su palmarés de seguridad se ha puesto en tela de juicio en otros países, la experiencia muestra que EWS opera en Gran Bretaña dentro de los códigos de seguridad de la industria británica.

En 1998, con la llegada del partido laborista al poder se realiza el libro blanco del transporte británico: titulado *A new deal for transport. Better for everyone*, algo así como *Un nuevo pacto para un transporte mejor para todos*. El objetivo propuesto, era la creación de la Agencia Estratégica de Ferrocarriles (SRA), que absorbería la Oficina de Pasajeros y Concesiones Ferroviarias y la Oficina de Regulación Ferroviaria, además de algunas competencias de Railtrack. Se trataría de ejercer un mayor control público para mejorar la calidad del transporte ferroviario.

El resultado de todo ello es que el incremento del número de viajeros en los servicios ferroviarios británicos ha aumentado entre un 25 y un 30% en los últimos años. No obstante la calidad del servicio no ha sido la más deseada ya que la red ha llegado al límite de su capacidad y la falta de inversiones económicas ha empeorado el servicio. Una triste prueba de ello, ha sido el notable número de accidentes y averías registrados en los últimos años.

Por otra parte, destacar también un dato: En estos momentos el Gobierno Británico está pagando a los operadores privados casi el doble que lo que invertía en la antigua British Rail, como consecuencia del proceso de reinversiones que se está llevando a cabo en el sector ferroviario.

Durante el último año de propiedad estatal de los ferrocarriles, el Estado concedió subvenciones que ascendieron a 1.000 millones de libras. Al final del primer año de la privatización, dicha subvención había ascendido a 2.100 millones de libras esterlinas. El 25% de dicho subsidio quedó absorbido por el coste

(jurídico) de las transacciones, márgenes de beneficios, seguros más altos y gastos de capital.

• Las razones de la privatización

La razón fundamental del Gobierno Conservador de 1992–1997 para privatizar el sistema ferroviario inglés era lograr un mejor uso de los ferrocarriles en Gran Bretaña, hacerlo más interesante para el cliente, y dar una mayor calidad de servicio y mejor valor para el dinero de la gente que viaja en tren. Introducir la competencia y la gerencia del sector privado llevaría a un sistema ferroviario más eficiente y de confianza, inyectaría capital del sector privado, el instinto e iniciativa de estas empresas y sobre todo reduciría la dependencia de los impuestos (Beswick, 2000, 12).

El modelo era consistente con la Directiva 91/440 del Consejo de la Comunidad Europea, la cual requería la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria de la provisión de servicios de transporte ferroviario. Este modelo también concebía, de nuevo de acuerdo con los objetivos de la Directiva 91/440, que habría en desarrollo en el 2003 competencia entre compañías explotadoras por el derecho a operar sobre las rutas (competencia dentro del mercado que ofrece una ruta en particular) con un régimen de acceso abierto no subvencionado como objetivo final.

1.3. Política laboral

Por cuanto respecta al personal, las consecuencias de la privatización comenzaron a experimentarse en el período que precedió a la privatización. De un total de 120.000 miembros de la plantilla de British Rail, 30.000 abandonaron la industria antes de la transferencia de la compañía al sector privado y, por consiguiente, el coste de dichos despidos corrió a cargo del Estado y no del sector privado.

Durante los dos años desde que la explotación de los ferrocarriles se ha encontrado en manos privadas, ha tenido lugar una serie de negociaciones con compañías individuales, en las que éstas han tratado de introducir cambios en las prácticas laborales –fundamentalmente, mayor flexibilidad–, a cambio de mejoras salariales muy modestas.

El objetivo de las compañías es hacer que un número más reducido de personal trabaje más horas por el mismo o, cuando lo pueden conseguir, por un salario más bajo, situación que ha llevado a una nueva reducción en el número de puestos de trabajo, aunque sin llegar al grado de reducción experimentado en el período que precedió a la privatización.

Es probable que la mayor pérdida de puestos de trabajo haya ocurrido en el sector administrativo. La mayor parte de las compañías que han entrado en el sector ferroviario contaban ya con su propia estructura administrativa y no se hallaban dispuestas a duplicarla para los ferrocarriles.

Dos han sido las consecuencias de esta política general. En primer lugar, algunas compañías han impuesto una reducción tal del personal que les ha sido imposible mantener los horarios y, consiguientemente, se han visto forzadas a contratar a nuevo personal –en algunos casos, personal que ellas mismas habían despedido– con contratos a corto plazo.

Otro resultado ha sido que tanto los salarios como las condiciones de trabajo para el mismo grupo de trabajadores varían entre las distintas compañías. Algunas de las compañías explotadoras de los ferrocarriles están reclutando personal clave, confiando poder atraerlo de otras compañías ferroviarias.

1.4. Crecimiento desde la privatización

Los años transcurridos desde la privatización han visto un crecimiento espectacular en número de pasajeros de la red británica de ferrocarril de alrededor de un 30 por ciento. Un fuerte crecimiento

económico con tasa de empleo creciente, combinado con un marketing novedoso por parte de las nuevas compañías explotadoras privadas, ha servido para producir un alto nivel de uso del ferrocarril, no visto desde los años 80. La regulación de los precios, unido a un aumento del Índice de Precios al Consumo menor del uno por ciento, ha hecho que viajar en ferrocarril sea más barato en términos monetarios.

En el tráfico de mercancías el crecimiento ha sido también espectacular, habiéndose registrado un incremento del 42 por ciento de las miles de toneladas transportadas en el mismo periodo.

Este empuje de la demanda ha significado además la introducción de 1.700 trenes adicionales, repercutiendo esto favorablemente en la industria ferroviaria.

Parte del capital obtenido del primer proceso de concesiones que se celebró sirvió para costear la adquisición de 2.350 nuevos vagones de pasajeros, 2.500 vagones de mercancías y 310 locomotoras.

El Government's Ten Year Plan para el transporte predice que la demanda de ferrocarril continuará creciendo durante los próximos diez años, con un incremento del tráfico de viajeros del 50 por ciento, y del 80 por ciento en el de mercancías.

1.5. El acceso de las empresas a la red: competencia moderada o acceso libre

No obstante, el crecimiento de la demanda no ha ido mano a mano con una progresión firme hacia el libre acceso, tal y como inicialmente se concibió.

En términos de servicios de pasajeros, en un esfuerzo para obtener un mejor valor durante el proceso de concesiones a mediados de los 90, se hizo necesario ofrecer protección a las empresas interesadas para asegurarlas unos ingresos por ruta explotada. Esta competencia moderada, llamada Fase 1, funcionó hasta el 31 de marzo de 1999, y otorgaba a las compañías operadoras protección completa sobre todas las rutas que escogiesen. La Fase 2 se desarrolla actualmente y hasta el 31 de marzo del 2002, y permite la entrada en las rutas de hasta el 20 por ciento de la capacidad de la empresa anteriormente designada.

Las compañías ferroviarias de mercancías, por otra parte, han tenido total libre acceso a las rutas desde la privatización. Sin embargo, esto no ha llevado a una competencia significativa en el movimiento de mercancías, en gran parte por la capacidad limitada de la red ferroviaria.

En el servicio de pasajeros, la competencia, cuando ésta ha sido permitida, ha ayudado a reducir precios e incrementar la elección de los pasajeros. Sin embargo, considerado en relación con esto, se ha de estudiar la fortaleza de los operadores y su habilidad para afrontar la pérdida de ingresos que, al menos a corto plazo probablemente resultará de la pérdida de la protección de la competencia. Las compañías operadoras ferroviarias quieren trasladar este potencial riesgo al contribuyente, algo que el Gobierno quiere evitar a toda costa (Reardon, 2001, 8).

Esta situación, de difícil balance, ilustra un conflicto inherente desde los orígenes de la privatización. La base para las compañías explotadoras era la competencia por el mercado (un derecho exclusivo para operar sobre una ruta particular y, por consiguiente, el derecho exclusivo de beneficiarse de las oportunidades de negocio que ofrezca esa ruta). Esto es una posición muy diferente del libre acceso, que significa competencia en el mercado.

En acuerdo con las compañías explotadoras de servicios de pasajeros, el Gobierno escogió deliberadamente la primera opción (es decir, competencia por el mercado) como mejor forma de protección al contribuyente, al menos a corto plazo. Probablemente acertaron en esa elección. En los acuerdos de concesión que fueron hechos sobre todo al final del proceso, el Gobierno era capaz no solo

de minimizar el importe de las subvenciones sino en algunos casos obtener ganancias por posibles pagos del operador. Un ejemplo de esto es la West Coast Main Line.

La política de competencia moderada contra libre acceso más allá del 2002 está bajo discusión, pero avanzar es difícil al ver como los movimientos hacia el libre acceso continúan siendo inactivos a menos que dos cosas ocurran (Beswick, 2000, 23):

- Las compañías explotadoras sean entidades fuertes que demuestren ser capaces de resistir la competencia.
- Haya la suficiente capacidad de la red de vías para permitir la competencia por los derechos de acceso asegurando a todos los operadores (sea compitiendo por o compitiendo contra) obtener una razonable cuenta de ingresos.

Incluso entonces, el libre acceso sería una cuestión difícil de tratar.

Lo que si se puede apreciar, sin embargo, es que los factores que se perciben como los mayores impedimentos para el libre acceso son también en gran parte los mismos factores que permanecen en la raíz del problema de la arquitectura general de la privatización.

1.6. Los problemas de la privatización

Mientras que la privatización, particularmente en estos últimos años, ha sido juzgada como un éxito por el Gobierno, desde el principio han aparecido una serie de problemas.

El primer problema es estructural. Una organización, la British Railways Board, fue separada en más de 100 entidades distintas. Algo así como 11.000 contratos sustentan ahora la nueva industria privatizada. Una miríada de intermediarios ha multiplicado enormemente las oportunidades para la disputa, para un colapso en la comunicación, llevando las cosas a ir mal y a buscar culpables (y no tratando de hablar para buscar solución a los problemas).

Por si esto no bastase, además de la clara complejidad del sistema, se trata de una estructura donde los riesgos no han sido distribuidos y asumidos entre los diversos participantes de la industria, principalmente entre Railtrack, los concesionarios de la distribución de material rodante y las compañías operadoras del servicio ferroviario. Muchas concesiones adjudicadas en 1996 y 1997 son solo de siete años de duración. El resultado de esto, más las menores subvenciones otorgadas por el gobierno, ha significado que las inversiones hayan sido desarrolladas durante los tres primeros años de contrato, pero después de esto ha habido pocos o ningún incentivo para la inversión. Estos incentivos han sido disminuidos porque en la industria del ferrocarril se necesita tiempo para amortizar una inversión fuerte que pudiese aumentar los ingresos a largo plazo, además de otras causas, como que es conocido que el tiempo que existe entre que un pedido de nuevo material rodante es fabricado, probado, aceptado y puesto en servicio puede ser de cinco o más años.

Con sus contratos a corto plazo, el sistema actual privatizado milita en contra de la inversión en material rodante. Dado que la duración normal de dicho material es de 25 a 30 años, ¿qué sentido tiene invertir en nuevo material rodante, cuando es posible que se pierda la licencia después de siete años solamente?.

Uno de los efectos secundarios de la privatización británica ha sido la extinción casi total de la industria de la fabricación de este material, cuyo libro de pedidos se halla vacío. Debido a ello, han desaparecido miles de puestos de trabajo especializados. Por el contrario, bajo la propiedad estatal, los ferrocarriles programaban la sustitución del material rodante con muchos años de antelación.

Las inversiones relacionadas con las vías y la señalización corren a cargo de Railtrack.

El segundo problema de la privatización es que la suposición que sirvió de base a ésta, que la demanda de servicios ferroviarios no crecería e incluso sufriría un descenso, resultó ser totalmente errónea. Más bien, justo lo contrario ha sucedido, y se espera que la demanda siga creciendo. Ha sido este factor, exacerbado por décadas de baja inversión en infraestructura ferroviaria, lo que ha estrangulado al límite la capacidad actual de la red. Para controlar todos estos aspectos y antecedentes se creó la Strategic Rail Authority (SRA).

El tercer problema es la existencia de una importante preocupación ante la metodología actualmente utilizada en las operaciones ferroviarias británicas en cuanto a reducción en los márgenes de seguridad. Si bien estadísticamente los ferrocarriles son ahora más seguros para el personal que lo han sido en el pasado, esto no ha calado en los usuarios. La Inspectoría de Ferrocarriles –órgano que vela por los intereses de la industria ha señalado que las compañías están posponiendo la seguridad a la obtención de beneficios.

En cuarto lugar, hay que señalar que el rendimiento de Railtrack ha sido criticado por el Gobierno, por los sindicatos y por los medios informativos y, en el mes de diciembre de 1998, el Comité de Transportes de la Cámara de los Comunes recomendó que se transfiriera la responsabilidad por la seguridad ferroviaria de Railtrack a una nueva autoridad pública independiente de seguridad en el transporte.

Como quinto y último problema a plantear es la posición de los críticos de la privatización en cuanto a como se desarrolló ésta y al actual marco económico. La venta de Railtrack mediante emisión de valores por un total de 1.900 millones de libras estuvo muy por debajo del valor de sus bienes, que ascendía a más de 4.000 millones de libras. Esta fue la única forma en que el Gobierno pudo persuadir a un público escéptico a que adquiriera acciones en la compañía. Esta venta fue, sin duda, excelente para los accionistas, que obtuvieron valores a bajo precio, y un mal negocio para el Estado y para los contribuyentes.

Además, casi el 90% de la cifra de negocios de Railtrack procede de los cargos por acceso a la red de vías pagados por las compañías explotadoras. Gran parte de dichos cargos proceden de las subvenciones gubernamentales a las compañías explotadoras de los trenes. Así, pues, una importante cantidad de fondos públicos –por encima de £1.500 millones va a parar a los bolsillos de los accionistas de Railtrack.

Las subvenciones ascienden hoy día a más de 2.000 millones de libras anuales. Los críticos de la privatización aseguran que si el Gobierno hubiera concedido a BRB el mismo tipo de subvención, se habría producido una gran transformación del ferrocarril.

1.7. El papel de la Strategic Rail Authority (SRA)

La Carta Blanca sobre el Transporte Integrado del Gobierno Laborista en 1998 enfatizaba el uso del transporte público y el deseo de un cambio modal de la carretera al ferrocarril, así como la integración de éste con otros medios de transporte.

Fue también anunciada la creación de la SRA para dirigir un cambio en la industria ferroviaria mediante una participación pública y privada entre ésta, Railtrack, las compañías explotadoras y sus proveedores. La SRA fue oficialmente establecida en el Acta de Transportes del año 2000.

La misión de este organismo es proporcionar la dirección necesaria para que los sectores público y privado trabajen efectiva y conjuntamente para suministrar un servicio ferroviario mayor, mejor y más seguro, un ferrocarril que se pueda comparar con los mejores de Europa. Se está buscando lograr este objetivo mediante estrategias para el futuro de la industria y a través de un gran programa de inversiones en las compañías explotadoras de los servicios de pasajeros, las mercancías y la infraestructura.

1.7.1. Duración de las concesiones

La SRA ha concluido que siete años de concesión es demasiado poco tiempo. Es necesaria la creación de compañías explotadoras más fuertes y poderosas que estén motivadas para invertir en sus respectivas franquicias y unirse a Railtrack y a otros inversores de infraestructuras para la financiación de la red. La SRA ha comenzado un programa de sustitución de concesiones para lograr que éstas sean de más de 20 años de duración.

Con el objetivo de obtener beneficios de las inversiones adicionales en infraestructuras lo más rápidamente posible, se ha decidido emprender un programa de sustitución de las concesiones existentes mejor que dejarlas llegar a su conclusión natural y entonces reofertarlas. Esta claro que ni los pasajeros ni los políticos esperarían tanto.

1.7.2. *Sustitución de las concesiones*

El sustitución de concesiones en lugar de la renegociación de las existentes permite a la SRA la libertad para ofrecer concesiones más largas a compañías más fuertes que se comprometan a mayores inversiones a largo plazo. Es un proceso competitivo del que salen beneficiadas las tres partes. Como se trata de sustituir las concesiones existentes antes de esperar hasta que éstas finalicen, este proceso solamente puede ser emprendido cuando exista un acuerdo con el actual propietario de que en la situación de que perdiese la licitación vendería la parte correspondiente al ganador.

Mediante estos acuerdos de concesión más fuertes, la SRA pretende que las concesiones sustituidas a más largo plazo permitan:

- Lograr el compromiso de las distintas partes implicadas para lograr continuas mejoras en seguridad.
- Aumentar la calidad del servicio recibido por los usuarios.
- Ayudar a conseguir una expansión de la red a través de mayores niveles de inversión.
- Tratar a las concesionarias y compañías operadoras de servicios ferroviarios como socios de pleno derecho, junto con Railtrack, los suministradores y otras partes, repartiendo los riesgos y beneficios que la industria ofrece.
- Permitir a las compañías explotadoras desarrollar nuevos mercados y proporcionar iniciativas innovadoras de servicio al cliente.
- Estructurar y gestionar mejor los riesgos, tanto los financieros como los psicológicos, inherentes en cualquier gran proyecto de inversión.
- Involucrar a la compañía o a sus accionistas para cooperar con otros inversores en la realización de proyectos de inversión significativos, asumiendo directa o indirectamente los riesgos económicos.

Se ha tardado bastante tiempo en realizar el mapa de concesiones en el Reino Unido. La versión final refleja el intento de buscar la mejor alternativa posible para asegurar beneficios a los usuarios.

Hasta la fecha, se han firmado acuerdos de este tipo en el existente Chiltern Railway, un servicio de cercanías de Londres que opera en la zona noroeste, y en la concesión South Central, que opera los servicios hacia Londres desde el sur. Este último ejemplo ilustra perfectamente los beneficios de la competencia. La parte vencedora, GOVIA (una compañía internacional formada por la inglesa Go-Ahead Group y el conglomerado de empresas francés VIA-GTI) ganó el concurso a varias empresas entre la que se encontraba la anterior concesionaria.

Más nuevos contratos de concesión de 20 años serán firmados una vez acaben las actuales negociaciones y los planes de viabilidad económica de los proyectos se hayan asegurado.

De todos modos, debe ser mencionado que los últimos accidentes trágicamente ocurridos, han

significado un duro golpe para la industria ferroviaria inglesa de la que tardará bastante tiempo en recuperarse. Estos acontecimientos han llevado a un frenazo del proceso de sustitución de concesiones. Sin embargo, se espera que a finales de este año la mayoría de las dieciocho concesiones de siete años que quedan hayan sido renegociadas.

1.7.3. Incremento de la capacidad de la red británica de ferrocarril

La SRA, junto a Railtrack, también está dirigiendo la falta de capacidad de la red.

Hay dos aspectos en los que la SRA está desempeñando un papel a este respecto. Primero, la SRA ha contribuido a sacar adelante un extenso programa de infraestructuras de unos 30.000 millones de libras esterlinas en los próximos diez años, en participación con el sector privado. Como parte fundamental de su Agenda Estratégica, que está en proceso de ser finalizada, la SRA ha pensado publicar una lista de proyectos vinculados al aumento de capacidad de la red y a la mejora de su funcionamiento. No todos los proyectos de esta lista se llevarán adelante, sino que se priorizarán por orden de importancia.

El segundo aspecto en relación con el realce de las infraestructuras es gestionar de la mejor forma el dinero proveniente de los fondos públicos para asegurar que al invertirlo se logra el mejor valor (best value for money) para el contribuyente.

Railtrack es el monopolio privado proveedor de infraestructuras en Gran Bretaña. Su negocio central es la operación, mantenimiento y renovación (OM&R function) para lo cual es financiada. Esperar que Railtrack se desvincule totalmente del programa de infraestructuras no es sostenible. Cualquier cosa que se haga para mejorar las infraestructuras, sea mejorando las ya existentes o sea construyéndolas nuevas, es muy costoso, con riesgos obvios de exceso de costo. Mientras Railtrack puede financiar los proyectos relativamente pequeños, muchos de los grandes proyectos tendrán que ser financiados fuera del ámbito de decisión de esta empresa o conjuntamente con otros participantes.

La SRA, usando su nuevo y poderoso poder de asistencia financiera otorgado por el Gobierno, trabaja en la actualidad con Railtrack para priorizar y preparar la mayoría de proyectos de mejora de infraestructuras que incrementarán la capacidad y proporcionarán mayor seguridad y mejor funcionamiento a la red. La SRA usará los Fondos para la Modernización del Ferrocarril para financiar proyectos y asegurar los riesgos que el sector privado encuentre inaceptables (a menudo por la naturaleza a largo plazo de la inversión requerida).

Por lo tanto, se necesita para poder realizar esta tarea una Railtrack fuerte y bien enfocada. La SRA cree que esto se podría conseguir mejor dividiendo la Railtrack en dos partes, una para continuar ejerciendo la labor de OM&R y la otra como un negocio de financiación de proyectos, lo que es conocido como DBF&T (Design, Build, Finance and Transfer) (Beswick, 2000, 4).

Sin embargo, también se necesita competencia en este campo de mejora de infraestructuras, logrando dar así entrada a la capacidad de financiación y gestión de las grandes empresas especialistas que existen en el mercado. La parte de negocio de DBF&T de Railtrack, por supuesto, también podría competir en estos procesos. Lo importante es, sin embargo, que la financiación, construcción y gestión de estos grandes proyectos de infraestructuras será resultado de la competencia entre empresas, que redundará en un mejor aprovechamiento del dinero de los fondos públicos.

Una vez que la infraestructura esté puesta en servicio, esta debería pasar a manos de la parte de OM&R de Railtrack, que se encargaría de su funcionamiento y mantenimiento.

1.8. El futuro del libre acceso

Las inversiones en reformas estructurales y creación de nuevas infraestructuras están siendo realizadas porque la industria ferroviaria las requiere con carácter de urgencia. Mientras estas infraestructuras facilitan el movimiento hacia el libre acceso, es realmente improbable que se produzca éste, sobre todo al mismo tiempo. Al fin y al cabo, si la sustitución de concesiones conlleva un ferrocarril mayor, mejor y más seguro, un sistema de transportes más integrado, y un incremento de los beneficios de la red para los pasajeros, posiblemente habría resistencia a aplicar el libre acceso si éste pudiera perjudicar los objetivos logrados.

2. LA PRIVATIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS COMERCIALES EN ESTADOS UNIDOS

2.1. Introducción

Este tema ha generado un importante interés en los congresos y en la comunidad aeronáutica en los últimos años. Alterar la propiedad y operación tradicional de los aeropuertos comerciales puede tener un impacto considerable en el sistema de aviación nacional de Estados Unidos. Los aeropuertos son grandes generadores de mano de obra en muchos condados americanos y, directamente, afectan a millones de pasajeros todos los días.

Este trabajo pretende cubrir tres asuntos básicos en el desarrollo que ha caracterizado la política privatizadora en este campo: Primero, realizar un breve análisis sobre la normal participación del sector privado en los aeropuertos de Estados Unidos y otros países; en segundo lugar, reseñar los incentivos e impedimentos a más extensas formas de privatización; y, en tercer lugar, analizar las implicaciones que surgen de una mayor privatización para los pasajeros, las compañías y los distintos gobiernos afectados.

- Los aeropuertos comerciales en Estados Unidos pertenecen y son operados casi sin excepciones por las ciudades y, en menor parte, por los estados. Sin embargo, el sector privado juega un importante papel en la operación y financiación de los aeropuertos, formando una sólida unión con los propietarios públicos de éstos. Las compañías privadas (aerolíneas, concesionarias y contratistas) realizan la mayoría de los servicios aeroportuarios. La participación del sector privado fomenta la orientación hacia la eficiencia y competitividad en sus operaciones. Fuera de Estados Unidos, la mayoría de los aeropuertos son de propiedad gubernamental y están operados por el Estado (tal es el caso español). Sin embargo, en los últimos años un número creciente de países ha buscado la venta o concesión de sus aeropuertos al sector privado, buscando fundamentalmente poner fin a las subvenciones estatales que éstos demandan.
- Coacciones legales y económicas inhiben a menudo más extensas formas de privatización en los aeropuertos de Estados Unidos. Mientras que la Federal Aviation Administration (FAA) ha permitido e incluso fomentado algunas privatizaciones, como por ejemplo contratos para la gerencia del aeropuerto o permitir a las compañías privadas la construcción y alquiler de terminales, se ha mostrado preocupada por la posible venta o concesión de un aeropuerto completo al sector privado. La preocupación de la FAA es que la venta o concesión de un aeropuerto pueda violar las obligaciones adquiridas por la propiedad municipal como condiciones a su traspaso. Más importante es la obligación de no desviar los ingresos obtenidos por el aeropuerto. En términos generales, la Ley Federal exige que los ingresos de un aeropuerto público sean usados para gastos de capital y de operación del propio aeropuerto. La FAA considera que los ingresos obtenidos de la venta o concesión no pueden ser transferidos a otras actividades municipales. Así, los incentivos financieros para la privatización de un aeropuerto público son reducidos. Otras trabas podrían impedir a un aeropuerto privado ser rentable aumentando sus gastos de capital o reduciendo su poder para generar más ingresos (Dillingham, 1999, 3).
- Predecir como podrían resultar afectados los distintos agentes que intervienen en un aeropuerto (pasajeros, compañías, gobierno, etc.) al darse una mayor privatización es difícil, ya que depende de

cómo se haga esta privatización. Si el procedimiento de venta o concesión no está afectado por las restricciones federales respecto al desvío de ingresos, entonces los estados y ciudades propietarias de los aeropuertos recibirían millones de dólares de estos procesos. Parece lógico pensar que esto no debe ser así, y que por lo tanto habría que regularlo. Los efectos de la privatización en los costes de aerolíneas y pasajeros dependerán de si los precios que el aeropuerto impone a las primeras seguirán regulados y si los aeropuertos privados seguirán teniendo acceso a las subvenciones federales y a la exención fiscal.

2.2. Antecedentes de la privatización de aeropuertos en los Estados Unidos

El proceso de privatización, hablando en general, se refiere a la reducción de la implicación del gobierno en la provisión de servicios. La extensión de la cesión que realiza el gobierno al sector privado depende de los medios empleados, variando desde el contrato para la realización de servicios hasta la venta total de activos.

La posibilidad de realizar un mayor proceso de privatización en alguno de los 567 aeropuertos comerciales públicos dependerá del apoyo local, estatal y federal. En contrapunto con el sistema de tráfico aéreo, cuyos activos pertenecen por completo al gobierno federal, los aeropuertos pertenecen a las ciudades y, en casos limitados, a los estados. Sin embargo, como los aeropuertos también reciben subvenciones federales para su explotación, tienen acceso a la exención fiscal, y están sometidos al control regular federal, las Leyes Federales pueden influir sustancialmente si un propietario (ciudad o estado) decidiese venderlo o concesionarlo a manos privadas. Las subvenciones de explotación federales son financiadas por los pasajeros y otras tasas, que son depositadas en el Airport and Airway Trust Fund.

El interés sobre la posible privatización aeroportuaria en Estados Unidos ha crecido en los últimos años. En 1989, el condado de Albany, en Nueva York, sugirió la venta o concesión de su aeropuerto a un consorcio de empresas aeroportuarias y operadores del sector como forma de eliminar las subvenciones que el aeropuerto cobraba regularmente del condado. Mientras la FAA ponía reparos a la propuesta del condado de llevar a cabo la operación, el debate sobre la viabilidad, legalidad y conveniencia de la privatización continuaba.

Una orden ejecutiva emitida en 1992 fomentaba que las Agencias Federales ayudasen a los esfuerzos del Estado y los gobiernos locales para privatizar los activos de infraestructuras, incluyendo los aeropuertos (1992 Executive Order nº 12803, Infrastructure Privatization, 30 Abril). Otra orden ejecutiva emitida en 1994 reafirmaba la orden de 1992 y dirigía a las Agencias Federales a buscar una mayor participación de la iniciativa privada en la inversión y mantenimiento de infraestructuras (1994 Executive Order nº 12893, Principles for Federal Infrastructure Investments, 27 Enero). Varios Proyectos de Ley habían sido planteados en el Congreso y Senado para renunciar a los requerimientos de devolución de concesiones federales para fortalecer la privatización de infraestructuras (Federal-Aid Facility Privatization Act of 1995). Estos Proyectos de Ley fueron remitidos a los correspondientes subcomités y aún no han sido votados.

• Participación del sector privado en los aeropuertos de Estados Unidos y otros países

Los aeropuertos comerciales en todo el mundo están encaminados a reducir su dependencia del gobierno y a realizar sus operaciones económicas más rentablemente.

En Estados Unidos, mientras casi la totalidad de los aeropuertos son de propiedad pública, los servicios aeroportuarios y la financiación están fuertemente relacionados con el sector privado.

En otros países, los aeropuertos son normalmente propiedad del gobierno central, siendo financiados también por éste. En los últimos años, sin embargo, algunos países han vendido o concesionado sus aeropuertos al sector privado.

2.3.1. La asociación público-privada como norma en los aeropuertos estadounidenses

Los aeropuertos de Estados Unidos llevan mucho tiempo controlando sus costes y mejorando los servicios mediante colaboración con el sector privado.

El año pasado, un estudio a escala mundial sobre prácticas de administración de los aeropuertos, encontro que aquellos privatizados son más amistosos con los pasajeros que los conducidos tradicionalmente y sin fines de lucro (Escobar–Corradine, 1999, 76).

Por ejemplo, los aeropuertos encarados como un negocio proveen un mayor espacio para tiendas y ofrecen una más amplia variedad de artículos de marca y servicios a precios justos. Son mejores en suministrar carritos para el equipaje y en mantener los baños limpios y descongestionados. La privatización de los aeropuertos no ha tenido lugar en Estados Unidos debido a que la misma se encuentra prohibida por regulaciones federales. Todo lo que ha sido posible, es para los gobiernos locales o para una autoridad aeroportuaria, contratar a una firma privada por un plazo relativamente corto para que opere el aeropuerto a cambio de un canon.

Mientras las Administraciones Locales y, eventualmente, los estados poseen casi la totalidad de los aeropuertos de la nación, la mayor parte de los servicios que se prestan en éstos, como traslado y carga de equipajes (handling), limpieza, concesiones de venta al por menor, transporte de tierra, etc., son suministrados por contratistas privados en régimen de concesión. Este hecho queda claro si se observa que menos del 3 por ciento del personal de los aeropuertos norteamericanos pertenece al sector público. Este ratio de empleados público–privados es típico de todos los aeropuertos de este país.

Un importante número de aeropuertos estadounidenses, son administrados por Autoridades Aeroportuarias sin fines de lucro. En teoría, este enfoque combina lo mejor del gobierno y de los negocios. La Autoridad sigue siendo una agencia pública y responsable ante los cargos electos, pero está encargada de manejar el aeropuerto como si fuese un negocio. De acuerdo con la mayoría de directivos aeroportuarios, la asociación con el sector privado es crucial para reducir costes y prestar servicios(Escobar–Corradine, 1999,).

.

Algunas ciudades han llegado incluso más lejos, contratando incluso la dirección y gerencia de todo el aeropuerto a manos de empresas privadas. Estos contratos de gerencia aeroportuaria tienden a desarrollarse en pequeños aeropuertos. Sin embargo, en septiembre de 1995 la Autoridad Aeroportuaria de Indianápolis firmó un contrato de diez años con una empresa privada para administrar su sistema aeroportuario, siendo éste el primer caso de gran aeropuerto que concesionó este servicio. Según el estado de Indianápolis, la empresa privada ganadora en la licitación ha garantizado al menos 32 millones de dólares, y espera como objetivo 140 millones de dólares, en ahorro de costes e incremento de ingresos durante la duración del contrato. El 70 por ciento de este ahorro irá a la Autoridad Aeroportuaria, que piensa usar este dinero para bajar precios a las aerolíneas y para el desarrollo de nuevas infraestructuras, y el 30 por ciento restante irá a manos de la empresa privada. Mientras que dicha clase de contratos han mejorado definitivamente las operaciones en Albany, N.Y., Burbank, California, e Indianápolis, no conceden a las compañías el ámbito total para la toma de decisiones, típica de los aeropuertos privatizados por completo como los de Londres, Copenhague o Viena.

En años recientes, la situación de los Estados Unidos ha cambiado. El Congreso, habiendo observado las mejoras sobresalientes en los aeropuertos europeos privatizados, provenientes de la privatización, creó un Programa Piloto de Privatización de Aeropuertos, bajo el cual hasta cinco aerostaciones estadounidenses pueden ser concesionadas a larga plazo, a compañías privadas, a través de una licitación competitiva. El primero de esos aeropuertos –el Internacional de Stewart en Newburgh, Nueva York, 60 millas hacia el norte por el río Hudson desde Manhattan – se espera que obtenga su aprobación final de la Federal Aviation Administration dentro de un año. Una compañía británica ha recibido el aeropuerto por 99 años.

Otras solicitudes están pendientes en San Diego, las cataratas del Niagara y Puerto Rico. Esto deja solo un

hueco que podría ir a Miami, si nadie más lo solicita primero.

Del mismo modo, muchos aeropuertos han pensado en realizar sus operaciones de forma más provechosa expandiendo y diversificando sus fuentes de ingresos. Los analistas de la industria aeroportuaria han notado una clara tendencia hacia la firma de acuerdos más cercanos y flexibles entre aeropuertos y aerolíneas, con resultados que permiten obtener a ambas partes mayores ingresos y mejores términos de negociación.

Los aeropuertos también han pensado en expandir y diversificar sus ingresos mediante una venta más agresiva de concesiones. Un análisis realizado en 82 aeropuertos comerciales de Estados Unidos muestra que tan solo el 20 por ciento de los ingresos totales provienen de las tasas de aterrizaje cobradas a las aerolíneas, mientras que aproximadamente el 40 por ciento de los ingresos totales vendrían de las concesiones y el parking, un 20 por ciento del alquiler de terminales y el 20 por ciento restante de otras fuentes de financiación. La terminal Airmall del Aeropuerto Internacional de Pittsburg es un buen ejemplo de esta tendencia hacia una mayor explotación del potencial de ingresos de un aeropuerto. En Pittsburg, un operador privado gestiona para el condado de Allegheny los ingresos obtenidos por el aeropuerto. Desde que comenzó el contrato en 1992, el ingreso por gastos de los pasajeros en esta terminal ha aumentado un 350 por ciento debido a una política comercial más agresiva mediante la instalación de cines, gran variedad de actividades e incluso un centro comercial.

2.3.2. La privatización aeroportuaria gana popularidad en otros países

En los últimos años muchos países han adoptado extensos programas de privatización en sus economías. En alguno de ellos se han privatizado muchas de las partes de su infraestructura, incluyendo aeropuertos, transporte de mercancías, telecomunicaciones, carreteras y sectores ferroviario y naval. Esta política global de privatizaciones se ha generado en el clima de neoliberalismo económico que ha caracterizado el final del siglo XX y principio del siglo XXI y por lo general, se ha guiado por el interés en reducir la influencia del sector público así como por la búsqueda de la mejora de eficacia económica que la empresa privada pueda proporcionar.

Centrándonos en el tema que se está tratando, se han identificado en la actualidad intentos de privatización de alguna de las partes que integran un aeropuerto, o de su totalidad, en 55 países. Estos intentos varían desde la venta de una parte de las acciones o participaciones de aeropuertos individuales o invitar a la empresa privada a la participación en la construcción de pistas de aterrizaje o terminales, a la venta o concesión de los aeropuertos principales del país. Durante la década pasada, más de 100 aeropuertos en todo el mundo han sido vendidos o concesionados a largo plazo a inversores privados. Entre ellos se encuentran los principales aeropuertos de Argentina, Australia, Gran Bretaña, México, Nueva Zelanda y África del Sur. La privatización se está llevando a cabo también en Italia y en Alemania. En todos estos aeropuertos privatizados, el concepto completo de lo que un aeropuerto es, ha cambiado. En vez de ser simplemente un lugar para subir y bajar gente de los aviones, un aeropuerto privatizado es visto como un emprendimiento comercial. Como tal, busca obtener ganancias ofreciendo toda clase de servicios a distintas clases de clientes – aerolíneas, pilotos, inquilinos comerciales e industriales, pasajeros, y aún a los empleados del aeropuerto y sus familias.

Por ejemplo, en diciembre de 1995, el Gobierno Mexicano aprobó la legislación que permitía iniciativas privadas en sus 58 aeropuertos. Los puntos clave de dicha legislación incluían concesiones renovables entre el gobierno y las empresas privadas, así como la imposición de límites a la participación de compañías extranjeras.

El Reino Unido, que privatizó sus aeropuertos comerciales en 1987, es uno de los casos en los que la privatización aeroportuaria ha llegado más lejos y se pueden analizar resultados tangibles. En la privatización realizada en éste país el Reino Unido vendió la corporación gubernamental British Airports Authority (BAA), que comprendía los siete mayores aeropuertos británicos, incluyendo London Heathrow y Gatwick, en 2.500 millones de dólares mediante procedimiento de oferta pública. Incluso después de su privatización, los

aeropuertos siguen formando parte de la regulación gubernamental en cuanto a acceso y cobro de las líneas aéreas, seguridad y protección ambiental. El gobierno mantiene también el llamado golden share o voto de oro que le permite vetar nuevas inversiones aeroportuarias y pérdidas de servicio. El BAA ha generado beneficios cada año desde 1987, y en la actualidad está valorado en 4.500 millones de dólares. Debido a un incremento mantenido en el tráfico de pasajeros y el aumento de los ingresos, el BAA generó beneficios de 455 millones de dólares a sus compradores en 1995, a pesar de las trabas gubernamentales impuestas sobre los cobros a las aerolíneas y la inversión en mejora de infraestructuras de 782 millones de dólares, incluyendo el empalme ferroviario desde el Aeropuerto Internacional de Heathrow al centro de Londres.

Sin embargo, la privatización de la BAA ha tenido también sus críticas. Algunos economistas opinan que al vender los siete aeropuertos de la BAA de una sola vez, en lugar de separadamente, el gobierno inglés no maximizó su precio de venta ni favoreció la competencia entre compradores. Dicho de otra forma, estas críticas acusan al gobierno de convertir un bien público en un monopolio privado.

2.4. Incentivos y trabas significativas para las iniciativas privadas

En los últimos años, la idea de transferir los aeropuertos comerciales a sectores privados ha cobrado gran interés. A pesar de este interés tanto por parte del gobierno como por la de las empresas del sector, aún no se ha aprobado una privatización completa de la infraestructura aeroportuaria debido tanto a impedimentos legales, como económicos, así como a la oposición de las líneas aéreas y de la FAA.

2.4.1. Incentivos a la privatización

Varios son los motivos del creciente interés por privatizar los aeropuertos comerciales en Estados Unidos. En primer lugar, estos generan beneficios significativos, que en algunos casos exceden los 100 millones de dólares anuales. Segundo, empresas sólidas con experiencia en el manejo aeroportuario, así como en su desarrollo, han surgido como respuesta al aumento de la demanda de privatización en todo el mundo. Muchas de estas compañías creen que algunos aeropuertos de Estados Unidos poseen considerables recursos sin explotar y han buscado afanosamente oportunidades en este país. Tercero, los fondos federales otorgados para inversiones aeroportuarias descendieron de 1.900 millones de dólares en el año 1992 a 1.450 millones de dólares en el año 1996. Así pues, muchos aeropuertos están ávidos por interceptar fuentes alternativas de ingresos. Y cuarto, los municipios que se enfrentan con problemas financieros ven en sus aeropuertos una potencial fuente de ingresos que les desahoguen fiscalmente (Dillingham, 1999, 66).

2.4.2. Las subvenciones federales como impedimento legal a la privatización

Por el momento, prácticamente la totalidad de los intentos de venta o concesión de los aeropuertos comerciales han sido abandonados tras encontrar varios obstáculos legales.

La FAA se ha opuesto a varias propuestas de concesión a empresas privadas, debido a problemas estatutarios y relativos al efecto que las privatizaciones tendrían sobre el sistema nacional de aviación. Por ejemplo, en 1995, el condado de Orange, en California, pensó en la venta del Aeropuerto John Wayne como una solución para obtener ingresos después de que el condado cayera en bancarrota en diciembre de 1994. Pero el condado abandonó todo esfuerzo de privatización después de concluir la FAA que los beneficios obtenidos de cualquier venta o concesión no podrían ir destinados a sus fondos generales.

La FAA debe aprobar si la transferencia de cualquier aeropuerto comercial se hace a entidades públicas o privadas. Una de las razones que defiende la FAA para oponerse a la venta o concesión de aeropuertos a empresas privadas es que el nuevo propietario o concesionario no sería capaz de satisfacer las obligaciones legales impuestas a los aeropuertos como condición necesaria para obtener el permiso federal para la explotación. Según la FAA, estas obligaciones legales no se extinguen únicamente mediante la devolución al

Gobierno Federal de las subvenciones que haya recibido el aeropuerto (Dillingham, 1999, 3).

Otra de las afirmaciones que se citan con frecuencia como obstáculo a la privatización completa de la infraestructura aeroportuaria se refiere al empleo de los ingresos generados por ésta. Las leyes actuales dicen que deben dedicarse de forma exclusiva para inversiones y costes operativos del aeropuerto y no para otros propósitos no relacionados con este.

Como la FAA considera los beneficios de la venta o concesión como ingresos aeroportuarios, y por tanto sujetos a esta ley, los gobiernos locales y los estados estarían obligados a reponer al Gobierno Federal todo capital que hubieran recibido como subvención. Algunos temas no quedan claros, como por ejemplo si se le aplicaría algún tipo de interés al dinero a rembolsar. Así pues, los beneficios financieros reportados a los municipios a raíz de la privatización de sus aeropuertos no se conocen con exactitud.

La FAA por otra parte no ha dado una interpretación concisa de lo que se puede hacer con estos ingresos. En 1986 en Atlantic City, New Jersey, se concesionó la terminal internacional del aeropuerto, así como la flota aérea, a una firma privada. Esto requirió un pago mínimo por parte de esta firma de 400.000 dólares a la ciudad de forma anual. Los directivos de la FAA no pudieron explicar completamente porqué a Atlantic City se le permitió desviar ingresos en 1986, cuando la Agencia se opuso a propuestas similares de concesión por parte de los condados de Albany en 1992, Los Ángeles en 1992 y Orange en 1995.

Otra ley se ocupa de si las subvenciones federales provenientes del superávit del Gobierno Federal tendrían que ser rembolsadas al privatizar un aeropuerto. Desde 1946 el Gobierno ha concedido 23.500 millones de dólares en subvenciones a aeropuertos y ha cedido un valor desconocido del superávit federal para ayudar a su desarrollo.

Bajo la legislación vigente, cuando un activo aeroportuario es vendido y no se destina a su propósito deseado, el Gobierno Federal puede buscar el reembolso por su contribución en la adquisición del activo a través de subvenciones, mientras que la parte proveniente del superávit federal automáticamente revertiría al Gobierno. Si los activos son transferidos de propiedad pública a privada pero continúan desarrollando su actividad original, es menos probable que el Gobierno reclame el reembolso, de acuerdo con las indicaciones de la FAA. La FAA ha sugerido que no exista reembolso cuando la propiedad aeroportuaria ha sido transferida entre entidades públicas, en parte porque el aeropuerto sigue siendo usado para su propósito inicial. Sin embargo, cuando un aeropuerto es privatizado y ya no se usa un activo para su finalidad inicial, entonces el Gobierno Federal podría interponer una demanda contra el propietario privado para obtener el reembolso. Los Proyectos de Ley introducidos últimamente (HR1907 y S1063) podrían permitir a la Secretaría de Transportes renunciar a las obligaciones de los municipios y estados de devolver las subvenciones federales cuando exista un acuerdo legal que garantice que el activo privatizado continuará sirviendo a su propósito inicial (Dillingham, 1999, 3).

2.4.3. Impedimentos económicos a la privatización. Financiación federal y postura de las aerolíneas

La capacidad de un aeropuerto privatizado para operar provechosamente bajo las normas y condiciones actuales es desconocida. La pérdida de las subvenciones federales, PFC's, y la exención fiscal podrían incrementar los costes de los aeropuertos significativamente. Unido a esto, estas fuentes de financiación generalmente constituyen la mayor parte del capital base de un aeropuerto. En el año fiscal 1995, la aportación de fondos a los aeropuertos sumó un tercio del programa federal de subvenciones (1.450 millones de dólares). Además, entre 1992 y 1995, 244 aeropuertos habían aprobado recaudar más de 12.500 millones de dólares en PFC's. Sin embargo, un aeropuerto de propiedad privada podría recaudar legalmente otros tipos de cuotas de uso para remplazar la pérdida de éstos ingresos. Finalmente, de acuerdo con los profesionales del sector, la pérdida del estatus de exento de tasas de un aeropuerto podría sumar al menos dos puntos porcentuales al coste de deuda de capital de un aeropuerto.

Además de esto, el propietario o concesionario de un aeropuerto privado puede encontrar imposiciones a su política de ingresos, haciéndole más difícil amortizar sus gastos en inversiones, por dos razones: Primero, la política común de tarifas y cargas de la FAA prohíbe a los aeropuertos incrementar sus tasas a las aerolíneas para reflejar los costes de mejora de activos (servicio) y lograr así la devolución de la inversión. Por lo tanto, un propietario o concesionario privado tendría que amortizar sus inversiones en infraestructura en el aeropuerto mediante operaciones no aeronáuticas (por ejemplo, mediante la venta de concesiones). Segundo, la empresa privada podría necesitar renegociar los convenios aeroportuarios con las aerolíneas. A menudo estos convenios, que son generalmente a largo plazo y ordenan como se opera el aeropuerto y los métodos de tasas a las actividades aeronáuticas y no aeronáuticas, restringen cuanto y de que modo puede un aeropuerto obtener beneficios. Algunos de estos convenios, conocidos como convenios residuales, requieren al aeropuerto la devolución a las aerolíneas de algunos beneficios en forma de cuotas más bajas. De acuerdo con los directivos de las aerolíneas, estas se oponen casi universalmente a la venta o concesión de la totalidad de un aeropuerto, en parte porque temen que sus costes en relación con el aeropuerto puedan aumentar. Por lo tanto, las aerolíneas probablemente titubearían a la hora de renegociar sus convenios aeroportuarios con un nuevo propietario privado si creyeran que se incrementarían sus costes.

2.4.4. La interpretación de la política privatizadora por parte de la FAA

La FAA no ha clarificado su postura ante varias directivas legales, congresuales y presidenciales. En lugar de ello, según directivos de la FAA, ellos consideran cada propuesta de privatización separadamente. Esta falta de dirección es un impedimento en si misma por cuanto cualquier intento de compra o concesión de un aeropuerto probablemente encontrará una larga y costosa impugnación legal.

La falta de una política sucinta de privatización puede ser limitada, en parte, diferenciando la dirección política del Congreso y de una Orden Ejecutiva. La Orden Ejecutiva 12803 alentaba a las Agencias Federales a aprobar las peticiones de los gobiernos municipales y estatales para vender o concesionar infraestructuras si estas continuasen siendo usadas para su propósito inicial (Dillingham, 1999, 3).

Mientras tanto, en agosto de 1994, el Congreso ordenó a la FAA la emisión de políticas y procedimientos relacionados con la desviación de ingresos ante la preocupación por posibles abusos en algunos aeropuertos. El 26 de febrero de 1996, la FAA emitió su propuesta de política de desviación de ingresos para cometidos públicos. La propuesta de la FAA aún considera que los procedimientos de venta o concesión de aeropuertos han de sufrir restricciones al desvío de ingresos. Esta política también afirma que la FAA puede considerar las propuestas de privatización caso a caso. Sin embargo, alentar una más extensa privatización por un lado y al mismo tiempo requerir control de desviación de ingresos por el otro es difícil mientras la FAA considere que la venta o concesión de los aeropuertos constituye un ingreso aeroportuario que está por tanto sujeto a las restricciones de desviación.

2.5. Efectos de la privatización en municipios, aerolíneas, pasajeros y Gobierno Federal

Es difícil predecir como un más extenso proceso privatizador afectaría a los municipios y estados, aerolíneas, pasajeros y Gobierno Federal ya que muchas suposiciones han de ser hechas según como se implemente el sistema de privatización. Sin embargo, algunas observaciones generales pueden ser hechas sobre la base de la situación actual y posibles escenarios.

2.5.1. Efecto de las privatizaciones en los gobiernos locales

El efecto que tendría una política privatizadora más intensa en los gobiernos locales depende de si la legislación en cuanto a restricciones en la desviación de ingresos son cambiadas y los municipios pueden conservar todo el capital obtenido en el proceso. Si los municipios pueden privatizar sus aeropuertos y retener todos los ingresos obtenidos, sería para ellos un gran golpe de suerte financiero. Además, los

municipios se beneficiarían añadiendo a los aeropuertos privados sus tasas locales (actividad industrial, etc.). Es difícil estimar cuanto podría esperar ganar un municipio vendiendo o concesionando su aeropuerto. Aunque los aeropuertos tienen miles de millones de dólares en activos estos no son una medida precisa del valor de mercado, que podría ser inferior o superior. El valor de mercado de un aeropuerto depende principalmente del valor actual que se estime a su futuro potencial de ingresos, que depende por orden de la manera en que es privatizado y las coacciones impuestas y subvenciones otorgadas a este por los distintos niveles de gobierno.

2.5.2. Efecto de las privatizaciones en las aerolíneas

El efecto que una mayor privatización aeroportuaria tendría para las aerolíneas depende en gran parte de cómo las tasas cobradas a éstas por los aeropuertos son reguladas y de si los aeropuertos privados permanecerán habilitados para recibir aportaciones de subvenciones e impuestos públicos.

La política de tasas y cargas de la FAA prohíbe en la actualidad a los aeropuertos cambiar las tasas basadas en el mercado a las aerolíneas. Si esta política es cambiada, los aeropuertos podrían aumentar sus cuotas, con más razón al tratarse de una competencia limitada. Otros países que han privatizado aeropuertos normalmente imponen alguna forma de regulación de precio a las tasas cargadas por los aeropuertos a las aerolíneas. Por ejemplo, en el Reino Unido, las cargas a las aerolíneas tras la privatización son las históricas más un factor que depende de la inflación.

Bajo la ley actual, un aeropuerto comercial privado ya no podría percibir subvenciones federales ni exención de impuestos, lo cual incrementaría los costes del aeropuerto y, consecuentemente, las tasas a cobrar a las aerolíneas. De acuerdo con las aerolíneas y otros estudios de costes, las tasas de aeropuerto representan aproximadamente un 5 por ciento del total de costes de las aerolíneas. A esto hay que sumar que la industria aérea es altamente competitiva e históricamente tiene un beneficio marginal de la mitad que la media de otras industrias similares. Por lo tanto, un pequeño incremento de coste podría tener un pronunciado efecto en los beneficios.

2.5.3. Efecto de las privatizaciones en los pasajeros

Depende de la amplitud con que se incrementen los costes de las aerolíneas y el grado en que estas ajusten los precios de los billetes en respuesta al incremento de tasas. De acuerdo con estudios económicos del sector, el tráfico de pasajeros es muy sensible a cambios en el precio de los billetes. Estos estudios muestran que un incremento del uno por ciento en el precio de los billetes provocaría más de un uno por ciento de pérdida de pasajeros. Por lo tanto, las aerolíneas tienen cuidado de pasar el incremento de costes a los viajeros.

2.5.4. Efecto de las privatizaciones en el Gobierno Federal

Este efecto en el presupuesto federal dependerá de si a los aeropuertos privatizados les es retirada la exención fiscal y las subvenciones federales. Los defensores de la privatización se quejan de que proporcionar estos beneficios a los aeropuertos públicos y no hacerlo con los privados crearía una situación de competencia imperfecta.

El acceso a la exención fiscal representa un ahorro significativo de costes para los aeropuertos públicos. De acuerdo con los profesionales del sector esto supondría una diferencia de en torno a los dos puntos porcentuales más alta para el aeropuerto privado, además de significar un ahorro federal de unos 500 millones de dólares anualmente. Así pues, cambiar el estatus de exento fiscal para los aeropuertos comerciales que sean privatizados resultaría en más ingresos para el Estado. Una mayor privatización podría afectar también al nivel de fondos públicos para subvenciones aeroportuarias. En el año 1995 la aportación federal para este tipo de subvenciones en aeropuertos fue de aproximadamente 450 millones

de dólares. El efecto sobre estas subvenciones depende de si las subvenciones que iban antes a un aeropuerto público que ha sido privatizado irán redirigidas a otros aeropuertos o si todo el programa de subvenciones con fondos federales para aeropuertos será cancelado.

BIBLIOGRAFÍA

SECRETARÍA DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1993) "Reestructuración y Privatización de los Ferrocarriles: Resultados de un Simposio". *Boletín FAL*. Año XVII, No. 5, julio

REVISTA VIA LIBRE (2000) La privatización del ferrocarril en Gran Bretaña, a examen. *VIA LIBRE*, 436, del mes de noviembre)

ESCOBAR-CORRADINE , Jaime (1999) Privatización de Aeropuertos. El efecto económico sobre las líneas aéreas. *International Civil Aviation Organization, Airport Privatization Seminar for the NAM/CAR/SAM Regions*. Guatemala, 13-16 diciembre 1999.

BESWICK, Michael (2000) Developments in British Railway Policy. *Office of the Rail Regulator*, London, United Kingdom.

REARDON, Tim, SRA Director of Legal Services (2001) European Rules and the UK Privatization Experience. Regulation of Rail Transport in the EU. *Conference at the Academy of European Law*, TRIER, 23-24 febrero

DILLINGHAM, Gerald L. (1999) Airport Privatization. Issues Related to the Sale or Lease of U.S. Commercial Airports *United States General Accounting Office*. 29 de febrero.