

1

POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN DE AEROPUERTOS. EL CASO DE COLOMBIA

Oscar Díaz Olariaga (*)

Universidad Santo Tomás, Colombia

RESUMEN

Desde finales de la década de 1980 y hasta el presente, los aeropuertos de muchos países, desarrollados y en vías de desarrollo, vienen experimentando un gran cambio, sobre todo en lo que se refiere a la gestión y operación de los mismos. Ha habido una transición de la gestión del sector público al privado. El proceso de privatización de los aeropuertos está principalmente asociado con la transferencia de la gestión y operación de empresas públicas a privadas. Este cambio fue acompañado por la formulación y ejecución de diferentes formas de privatización. El presente trabajo describe y analiza las diferentes razones y motivaciones, que originaron e impulsaron esta transformación, como así también su desarrollo y evolución, desde una perspectiva científica. Y como caso de estudio, se presenta el proceso de privatización aeroportuaria desarrollado en Colombia.

PALABRAS CLAVE:

aeropuertos, privatización, política pública, liberalización, transporte aéreo.

ABSTRACT

Since the late 1980s and to the present, airports in many developed and developing countries are experiencing major changes, especially in terms of airport management and operation. There has been a transition from public to private sector management. The privatization process of the airports is mainly associated with the transfer of the management and operation from public to private companies. This change was accompanied by the formulation and execution of different forms of privatization. The present article describes and analyzes the different reasons and motivations that originated and promoted this transformation, as well as its development and evolution, from a scientific perspective. As a case study is presented the process of airport privatization that was developed in Colombia.

KEY WORDS:

airports, privatization, public policy, liberalization, air transport.

(*) E-mail: oscardiazolariaga@usantotomas.edu.co

RECEPCIÓN: 02/01/17

ACEPTACIÓN FINAL: 21/06/17

1 INTRODUCCIÓN

Hasta la década de 1980 la mayoría de los aeropuertos, a nivel mundial, era de propiedad pública, gestionados por el sector público, y se consideraban, históricamente, como infraestructuras con obligaciones de servicio público. En consecuencia, las (buenas) prácticas de gestión comercial y financiera no tenían un carácter prioritario. En la década de 1980, sin embargo, a medida que la industria del transporte aéreo crecía y maduraba, y mientras se iniciaban los primeros pasos hacia la privatización y la desregulación del sector aerocomercial (que inicia en EE.UU. en 1978), las opiniones sobre la gestión aeroportuaria empezaron a cambiar. Muchos aeropuertos comenzaron, poco a poco, a considerarse como empresas comerciales y se adoptó una filosofía de gestión más comercial. Así comenzó la «comercialización» de la industria aeroportuaria. El ritmo de cambio era desigual en las diferentes regiones del mundo (Doganis, 1992).

Los movimientos hacia una nueva forma de administrar los aeropuertos se reflejaron en una serie de desarrollos diferentes e interrelacionados. Primero, varios aeropuertos flexibilizaron sus vínculos con sus propietarios (el gobierno nacional/regional/municipal). Esto se logró con el establecimiento de autoridades aeroportuarias más independientes de la administración central que implicó

la creación de empresas públicas aeroportuarias con accionistas (siempre del sector público). Estos avances dieron a los aeropuertos más libertad comercial y operativa, y en algunos casos abrieron la puerta a cierta inversión y participación del sector privado (Graham, 2014; Belobaba *et al.*, 2009).

Previo y durante en esta transición los aspectos operativos del aeropuerto habían eclipsado tradicionalmente otras áreas, y la mayoría de los directores de aeropuertos y de la alta dirección eran especialistas en operaciones. Sin embargo, las funciones comerciales de un aeropuerto fueron gradualmente reconocidas como igualmente importantes y, en consecuencia, se ampliaron los recursos y el número de profesionales expertos en estas áreas. Las prácticas relativamente infrautilizadas, como la evaluación comparativa (*benchmarking*), el desempeño financiero y las técnicas de gestión de la calidad, también comenzaron a ser aceptadas, aunque con lentitud, por un número creciente de aeropuertos como instrumentos esenciales de gestión. En algunos aeropuertos la estructura organizativa funcional típica, con diferentes departamentos de finanzas, operaciones, administración, etc., fue sustituida por unidades de negocio que se centraban más en las necesidades de los clientes (líneas aéreas y pasajeros) (de Neufville y Odoni, 2013; Wells y Young, 2004).

En el pasado, debido a los controles gubernamentales, a veces era muy difícil obtener cuentas financieras que dieran una verdadera indicación del desempeño financiero y económico de un aeropuerto. A menudo un aeropuerto adoptaba prácticas de contabilidad pública específicas (propias del país) en lugar de procedimientos comerciales más estándar. Esto significaba que las comparaciones con otras organizaciones no podían hacerse fácilmente. Además, algunos aeropuertos no se consideraron como unidades contables separadas. Esto significaba que los costos e ingresos del aeropuerto se trataban como un solo elemento dentro de las cuentas financieras generales del departamento gubernamental y rara vez se combinaban para evaluar la rentabilidad del aeropuerto. En algunos casos no existía un balance separado para el aeropuerto. Sin embargo, a partir de la década de 1980, un número creciente de aeropuertos comenzó a adoptar prácticas contables (y comerciales) del sector privado. Esto fue resultado directo de la flexibilización de los vínculos gubernamentales con el establecimiento de una autoridad o corporación aeroportuaria, pública pero con una gran autonomía de gestión (Hussain, 2010; Ashford y Moore, 1999).

Pasada la década de 1980, que fue dominada por el nuevo enfoque «comercializador» de la gestión del aeropuerto, en la década de 1990 dio inicio la fuerte corriente de privatización de los aeropuertos. Los argumentos teóricos a favor y en contra de la privatización de las organizaciones de propiedad pública

son bien conocidos. Han sido debatidos con fuerza a lo largo de los años y están bien documentados (Parker y Saal, 2003; Beesley, 1997). Los partidarios de la privatización argumentan que reducirá la necesidad de inversión del sector público y facilitará el acceso a los mercados comerciales. Limitará el control y la interferencia del gobierno y puede aumentar la capacidad de diversificación de una organización. Puede producir una eficiencia mejorada, una mayor competencia y mayor participación en acciones. Además, los gobiernos pueden ganar financieramente gracias a convertir activos públicos fijos en efectivo (ingresos en concepto de cánones, etc.) y comprometer a las empresas, ahora privatizadas, a pagar impuestos sobre sociedades. Por otro lado, los opositores sostienen que la privatización puede crear un monopolio privado que entrega estándares de servicio deficientes, invierte inadecuadamente y da insuficiente consideración a externalidades como controlar y/o mitigar los impactos medio ambientales.

Una serie de acontecimientos en el sector del transporte aéreo en las décadas de 1980 y 1990 contribuyeron a impulsar la privatización de aeropuertos en muchos países (Freathy y O'Connell, 1998). En primer lugar, la demanda de transporte aéreo continuó creciendo y se preveía que lo seguiría haciendo en el futuro. En algunos mercados, especialmente en Europa y América del Norte, la desregulación fomentó el crecimiento y condujo a la conclusión de que la capacidad aeroportuaria existente no podría hacer frente a este crecimiento. La privatización de los aeropuertos fue vista como una forma de inyectar capital (privado) adicional al sistema aeroportuario para pagar la inversión futura necesaria. Por otra parte, una de las principales fuentes tradicionales de financiamiento aeroportuario, es decir, los fondos del sector público, se hizo cada vez más escasa en la coyuntura económica mundial de la época, ya que los gobiernos se esforzaban por reducir sus gastos en el sector público (de Neufville y Odoni, 2013; Winston y de Rus, 2008).

Se podría afirmar que la privatización del aeropuerto puede verse como una etapa evolutiva del mismo. Los aeropuertos han evolucionado desde empresas de servicio público a empresas comerciales, y la privatización puede considerarse como una comercialización llevada a sus límites. Al mismo tiempo, los cambios en la industria del transporte aéreo han tenido inevitablemente un gran impacto en el sector aeroportuario. La transformación de una industria de aviación predominantemente pública y controlada por el estado a un negocio competitivo global con mucha más libertad comercial ha obligado a muchos aeropuertos a tener una perspectiva mucho más centrada en el cliente (Forsyth *et al.*, 2010).

Y ya en el caso de estudio aplicado en el presente trabajo, Colombia no fue ajena a esta transformación. El transporte aéreo colombiano está experimentado

un vertiginoso y dinámico desarrollo que dio inicio aproximadamente hace dos décadas y media. Este periodo coincide con el inicio de una continuada implementación de políticas públicas elaboradas específicamente para el sector del transporte aéreo. El crecimiento del tráfico aéreo en Colombia ha venido reforzado desde la década de 1990 por una política pública de liberalización del espacio aéreo en los mercados interno y externo, y por una política de privatización de las infraestructuras aeroportuarias, concesionando varios aeropuertos. Las políticas públicas se han complementado con algunas reformas institucionales donde el Estado colombiano reestructuró la autoridad aeroportuaria nacional, que administra los aeropuertos, con el objetivo de fortalecer los aspectos relacionados con las concesiones y descentralización aeroportuaria (Díaz Olariaga, 2016).

2 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1 MODELOS DE PROPIEDAD DE AEROPUERTOS

En la literatura especializada del sector no siempre se distingue de forma explícita entre el propietario, el gestor y el regulador del aeropuerto debido a que propiedad y gestión han ido unidas desde el nacimiento de la industria aeroportuaria. Hoy en día, y al igual que en el pasado, el operador de un aeropuerto no siempre coincide con el propietario de las infraestructuras y terrenos, es por eso que un primer aspecto a clarificar es qué se entiende por propietario, gestor y regulador de un aeropuerto. Por lo general, el gestor es el responsable, y por lo tanto tiene las competencias de la operación del aeropuerto, mientras, el propietario posee el terreno y/o las infraestructuras en las que se desarrollan las diferentes actividades aeronáuticas y aeroportuarias. En los inicios de la industria, y hasta hace sólo tres décadas, en la mayoría de los países, propietario y gestor del aeropuerto eran una misma entidad, la autoridad pública.

Ahora bien, hay un hito que producirá a medio plazo un gran impacto en la organización y gobierno/gestión de un aeropuerto, la liberalización del transporte aéreo, iniciada en Estados Unidos en 1978, cuyos éxitos, en términos de reducción de tarifas aéreas, incremento del tráfico de pasajeros y número de vuelos están ampliamente documentados (Levine, 2006; Winston y Peltzman, 2000; Transportation Research Board, 1999, 1991; Morrison y Winston, 1995). La iniciativa en Estados Unidos tuvo continuidad en Europa a mediados-finales de la década de 1980, siendo el Reino Unido el precursor/pionero en este continente, cuyo origen, desarrollo y resultados también cuenta con un amplio tratamiento bibliográfico (Burghouwt y de Wit, 2015; Dobruszkes,

2009; Vogel, 2006; Belén Rey, 2003; Williams, 2002, 1994; Thompson, 2002; Button, 2001; CAA, 1998, 1995; Graham, 1998; Morrell, 1998; Reynolds-Feighan, 1995; Doganis, 1994). Luego cada región del mundo tendría su propia velocidad, en el caso de América Latina el proceso de liberalización del transporte aéreo inicia a principios de la década de 1990 (Díaz Olariaga, 2016; CAF, 2006; Dozo, 1989; Vásquez, 1988). La liberalización afecta, en primer lugar al sector aerocomercial, y posteriormente al sector aeroportuario (Gerber, 2002). Entonces, la liberalización del transporte aéreo impacta en el sector aeroportuario en la generación de alternativas al modelo de propiedad (tradicional) público, principalmente se permite la entrada del capital privado dando lugar a otras nuevas fórmulas de propiedad y gestión de los aeropuertos. A partir de ese momento, y hasta el presente, se identifican tres modelos de propiedad: público, privado y mixto.

El modelo de propiedad pública presenta a su vez varias fórmulas, puede ser de carácter nacional, regional e incluso local (municipal), y la propiedad recae en entidades públicas de alguno de estos tres niveles de la administración. El modelo de propiedad privada puede darse mediante dos fórmulas: bien con transferencia de la propiedad (terrenos, instalaciones, etc.), o bien sin transferencia de la propiedad, como los casos de concesión, BOT (*Build, Operate and Transfer*), LBO (*Lease, Build and Operate*), contratos de gestión, etc. Aunque la titularidad 100% privada es la forma menos habitual por la reticencia de los Estados a perder el control de una infraestructura tan estratégica como un aeropuerto. Esta fórmula se ha dado en aeropuertos de gran importancia como lo son algunos del Reino Unido que pasaron a manos privadas después de la venta de la British Airports Authority (Humphreys *et al.*, 2007; Francis and Humphreys, 2001; Humphreys, 1999; Parker, 1998). En otro orden, muchos gobiernos optan por realizar contratos de concesión a largo plazo en los que una empresa privada, generalmente adjudicataria vía concurso o licitación pública, se encarga de la construcción de ciertas infraestructuras e instalaciones, permitiendo la entrada de capital privado sin necesidad de transferir la propiedad (Graham, 2014; Gillen, 2011; Wittmer *et al.*, 2011; Oum *et al.*, 2003; Caves and Gosling, 1999).

El modelo mixto de propiedad suele dar lugar a una sociedad con participación de inversores privados en el capital de una empresa inicialmente pública, normalmente a partir de la salida a bolsa de una parte del capital mediante una oferta pública de venta. El porcentaje de participación varía en cada caso siendo lo más habitual una participación del propietario privado de menos del 50% (Wittmer *et al.*, 2011; Gillen y Niemeier, 2008).

2.2 ORÍGENES DE LA PRIVATIZACIÓN DE AEROPUERTOS

La tradicional propiedad y gestión pública de los aeropuertos siempre estuvo enfocada en que los mismos existían, exclusivamente, para ofrecer un servicio público de transporte aéreo (Doganis, 1992). Por lo tanto las buenas prácticas económico-financieras y la gestión comercial no eran prioritarias. La liberalización de la industria del transporte aéreo conduce, a corto plazo, al nacimiento de nuevas líneas aéreas privadas, principalmente en Estados Unidos (Goetz y Vowles, 2009), a la privatización de algunas aerolíneas, la mayoría de propiedad pública en casi todo el mundo, excepto en Estados Unidos, y luego a la desregulación, experimentada de varios países/regiones, que permite el nacimiento de nuevos operadores aéreos, y en algunos países empieza también una flexibilización en la regulación de las tarifas aéreas. Esta nueva situación de la industria motivó e incentivó a los aeropuertos a plantearse una nueva fórmula de gestión, una con un enfoque mucho más comercial y orientado al negocio. En definitiva, esta época (mediados de la década de 1980) podría considerarse como el inicio de la comercialización de los aeropuertos (Graham 2014; Jimenez *et al.*, 2014; Czerny, 2013; Wittmer *et al.*, 2011; Ison *et al.*, 2011; Frank, 2011; Jackson y Price 2007; Doganis, 1992).

Esta necesidad, y motivación, de enfocar la gestión del aeropuerto hacia lo comercial y el negocio produce varios cambios relevantes. En primer lugar los aeropuertos empiezan a perder sus fuertes vínculos con sus propietarios, el gobierno. Se flexibiliza la gestión de los aeropuertos a través de la creación de autoridades aeroportuarias públicas pero más independientes, con el objetivo de dar más libertad e incluso autonomía a los gestores del aeropuerto para poder éstos adoptar las nuevas prácticas de gestión comercial, y priorizar actividades antes subvaloradas como la mejora de los ingresos no-aeronáuticos, el *marketing* aeroportuario, la gestión financiera, la evaluación comparativa, el control y aseguramiento de la calidad del servicio, etc. Uno de los elementos clave en esta dinámica fue la búsqueda, y necesidad, de potenciar los ingresos no-aeronáuticos o comerciales (Fasone *et al.*, 2016; Diaz Olariaga, 2015; Kratzsch y Sieg, 2011; Graham, 2009), segunda fuente de ingresos más importante de un aeropuerto, luego de los ingresos aeronáuticos.

Las privatizaciones de los aeropuertos han sido una realidad desde mediados de la década de 1980. Desde entonces un número considerable de aeropuertos, tanto domésticos como internacionales, han sido privatizados, evento que empezó en algunos países desarrollados (por ejemplo en el Reino Unido) y en muy pocos años se trasladó a los países en vías de desarrollo. En este contexto, la privatización es entendida, principalmente, como la transferencia

de la gestión desde el sector público al sector privado (Graham, 2014). La literatura relacionada ha proporcionado las razones (vistas como ventajas) de la privatización de los aeropuertos a saber (Graham 2014; Gong et al., 2012; Gillen 2011; Wittmer et al., 2011; Winston y de Rus, 2008; Jackson y Price 2007; Oum et al., 2006; Doganis, 1992):

La privatización genera una reducción del gasto público en el rubro.

- Abre la puerta a nuevas fuentes de financiación (privadas) para mejorar, ampliar y modernizar los aeropuertos con el objetivo de dar una respuesta a la alta demanda que experimenta el transporte aéreo debido a los procesos de desregulación en los diferentes mercados y liberalización paulatina de las tarifas aéreas.
- Los aeropuertos pueden funcionar con los mismos estándares de las empresas privadas, es decir, orientadas al crecimiento y a la competitividad.
- La privatización permite una mejor gestión y potenciación de nuevas fuentes de ingresos, principalmente los conocidos como ingresos no-aeronáuticos o comerciales, no prioritarios (o deficientemente explotados) en la gestión pública del aeropuerto.
- Aumento de oportunidades de diversificación para el aeropuerto como entidad de negocio.
- La privatización genera un entorno, para la administración y el personal, que permite una operación y gestión eficiente y rentable.

14

Entonces, la privatización de los aeropuertos, desarrollada en varias partes del mundo, puede ser interpretada como una fase natural en la evolución de la industria aeroportuaria, sin embargo en muchos países, la transferencia de los aeropuertos al sector privado todavía tiene una alta sensibilidad política (Ballart y Güell, 2015).

2.3 TIPOS DE PRIVATIZACIÓN DE AEROPUERTOS

Hay varias formas de privatización que en las últimas dos–tres décadas se han generalizado y que son las que se desarrollan a continuación (Graham 2014; Gillen, 2011; Wittmer et al., 2011; Carney y Mew, 2003).

- *Oferta Pública de Venta (OPV)* (en inglés IPO, *Initial Public Offering*). Acciones públicas (vinculadas al aeropuerto) se venden y se negocian en los mercados de valores. Puede haber una salida a bolsa total (100%) o parcial de las acciones. Con esta fórmula de privatización el propietario (el gobierno) cede parcial

o totalmente la propiedad y el control a los nuevos accionistas y por lo tanto transfiere también responsabilidades en la inversión y el riesgo (económico).

- *Venta de acciones.* Partes de un aeropuerto, o su totalidad, se vende a un socio comercial o consorcio de inversores, generalmente a través de una licitación pública. Por lo general la empresa o consorcio ganador (un operador aeroportuario) tiene la capacidad económica para las inversiones previstas o planificadas, como así también la experiencia y especialización en el diseño, construcción, operación y gestión comercial de un aeropuerto.

- *Privatización por medio de la financiación de proyecto.* En una primera etapa, una empresa o consorcio construye nuevas instalaciones o rehabilita las existentes para operar el aeropuerto en una siguiente etapa. Este proyecto, cuyo consorcio puede contar tanto con socios privados como públicos (es decir, podría ser una asociación público-privada), puede durar entre 20 y 30 años. Al inicio del proyecto, el consorcio tiene que asumir todos los gastos de inversión. Durante la operación del aeropuerto todo el costo operativo deberá ser cubierto con los ingresos generados. A la expiración del plazo del proyecto, las instalaciones se devuelven a la autoridad pública. Durante la fase de construcción y operación, el operador aeroportuario está asumiendo todos los riesgos económicos.

- *Contrato de gestión.* Es la alternativa de privatización menos radical, y permite al operador privado asumir la responsabilidad de las operaciones diarias (generalmente para una duración de entre 5 y 10 años). El operador se compromete con el sector público con un pago de una cuota anual (basado en los resultados de explotación) o entrega una parte de los ingresos generados por el aeropuerto. Las inversiones en nuevas infraestructuras, o modernización de las existentes, siguen siendo responsabilidad de la autoridad pública. Por lo tanto, el riesgo económico es compartido por el Estado y el operador privado.

- *Concesión.* Con este tipo de acuerdo la empresa o consorcio que gestiona el aeropuerto adquiere una concesión (o un arrendamiento) para operar el aeropuerto por un periodo definido de tiempo, por lo general entre 15 y 30 años (aunque en algunos casos puede llegar a 40 años), y esta concesión se realiza a través de una licitación pública. Existen a su vez varias fórmulas de concesión, pero la más común es la BOT (*Build, Operate and Transfer*). En este modelo el estado o sector público siempre mantiene la propiedad del aeropuerto. Este tipo de acuerdo es muy común en países donde necesitan financiación

(externa), experiencia y *know-how* en la operación y gestión aeroportuaria, y que a la vez no tienen la necesidad (ni la intención) de transferir la propiedad de sus aeropuertos. Un aspecto importante en este modelo de privatización es que el riesgo se comparte entre el operador privado y el gobierno, pero los riesgos asociados con la operación, financiación y generación de tráfico del aeropuerto recaen en el operador privado.

2.4 LA REGULACIÓN DE LOS AEROPUERTOS

Una figura relevante en la industria aeroportuaria es la del regulador. La regulación aeroportuaria nace como consecuencia de la privatización de los aeropuertos. Los operadores privados si bien suelen ser más eficientes, tienen incentivos para explotar su poder de mercado, incrementando tarifas y así maximizar sus beneficios. Por otro lado, como son privadas las empresas que entran a formar parte de la gestión de un aeropuerto se hace necesaria la existencia de mecanismos de regulación, garantizando la existencia de un mercado de competencia. Existen diferentes modelos de regulación que van desde los basados en costes hasta los de precios y regulación débil (Phang, 2016; Assaf y Gillen, 2012; Forsyth *et al.*, 2012; Gillen, 2011; Niemeier, 2010; Oum *et al.*, 2004). Entre las funciones principales del regulador se encuentran: a) evaluar el nivel de precios asegurando que sea competitivo y no se abuse de una posición monopolística, y b) diseñar un mecanismo que garantice la reducción de costes a la vez que se definen unos mínimos de calidad y seguridad (Adler y Liebert, 2014; Marques y Brochado, 2008).

Las prácticas internacionales ejemplifican dos tipologías principales de regulador aeroportuario. El primer tipo de regulador puede ser caracterizado por la presencia de un regulador independiente que toma las decisiones principales en el sector. El segundo tipo de regulador, basándose en la ley de la competencia, prescinde de cualquier tipo de regulación directa, basándose en gran medida en consultas entre un aeropuerto y sus usuarios (Gillen, 2011; Starkie, 2006, 2002; Kunz, 1999; Doganis, 1992). Entonces, la mayoría de los países latinoamericanos que decidieron concesionar sus aeropuertos crearon agencias reguladoras para vigilar y hacer cumplir los contratos de concesión y la calidad de los servicios. En los casos en que la mayor parte de la prestación de los servicios aeroportuarios se mantuvo como propiedad del Estado, el papel de regulador era puesto en manos de departamentos gubernamentales (Serebrisky, 2012; Serebrisky *et al.*, 2011), como es el caso de Colombia donde la Autoridad Aeronáutica Nacional (en adelante Aerocivil) desarrolla el papel de regulador (Díaz Olariaga, 2016; NERA, 2002).

3 CASO DE ESTUDIO: PRIVATIZACIÓN DE AEROPUERTOS EN COLOMBIA

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE PRIVATIZACIÓN EN EL SECTOR AEROPORTUARIO

Sobre la gestión de la infraestructura aeroportuaria Colombia ha seguido la tendencia regional de concesionar la administración de dichas infraestructuras (Díaz Olariaga y Ávila, 2015; Serebrisky, 2012; Bosch y García Montalvo, 2003), como son los casos de Brasil (Espírito Santo, 2013), Perú (Mendiola *et al.*, 2011), Chile (Carvalho, 2008), Argentina (Lipovich, 2008), México (Rico Galeana, 2008), entre otros. Este modelo busca liberar al Estado del alto gasto requerido por la infraestructura aeronáutica. Este proceso está regulado por una ley nacional (Ley 80 de 1993, artículo 30). Por otra parte, el Gobierno, a través de otra norma (DNP, 1994), consagró el proceso de concesiones de aeropuertos a través de un plan de ordenamiento de la infraestructura aeroportuaria. El documento además de plantear una renovación tecnológica, autorizó el proceso de concesión de los aeropuertos a empresas privadas, y consideró la contraprestación económica para el estado como único elemento para entregar la concesión. A esta contraprestación se le definió como destino: a) alimentar el fondo de compensación aeronáutica para subsidiar a los aeropuertos no rentables, b) financiar nuevas inversiones en aeropuertos y c) financiar los servicios de tráfico aéreo y seguridad.

Entonces, desde mediados de la década de 1990, y en cuatro fases temporales, denominadas generaciones, el gobierno colombiano entregó en concesión varios aeropuertos del país, un total de 18, incluidos los más grandes e importantes de los 75 que administra la autoridad pública aeronáutica (Díaz Olariaga, 2016), con el fin de obtener una mejor administración, modernización y expansión, operación, explotación comercial y mantenimiento de las terminales aéreas de mayor uso. Bajo el objetivo planteado de las concesiones aeroportuarias del país, la empresa, sociedad, consorcio o ente concesionario de los aeropuertos se desempeña únicamente como administrador del mismo.

3.2 DESARROLLO DE LAS PRIVATIZACIONES

En Colombia el proceso de concesión de aeropuertos se inició en 1994 con la propuesta de privatización del aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón (CLO) que sirve a la ciudad de Cali. Este proceso se tomó como modelo para después de la evaluación de sus resultados, continuar con la privatización de los aeropuertos de Cartagena de Indias (CTG), Barranquilla (BAQ), Medellín (EOH), Bogotá (BOG) y San Andrés (ADZ). La licitación pública para la privatización del Aeropuerto de Cali (CLO) se abrió pero se declaró desierta, a pesar que varias empresas

y consorcios privados mostraron un interés inicial no se recibieron propuestas ya que no estaban claras las competencias en materia de seguridad del aeropuerto (Juan, 1995). Debido al fracaso del proceso de licitación del aeropuerto de Cali, por las razones expuestas, Aerocivil decidió continuar el proceso de concesión de los aeropuertos de Cartagena y Barranquilla. En total, y hasta la fecha, en Colombia las concesiones de los aeropuertos han sido tratadas por etapas, conocidas como generaciones, las cuales se desarrollan a continuación.

- *Primera generación de concesiones.* La considerada primera generación de concesiones aeroportuarias ocurre en 1995 cuando se adjudica el contrato para la operación y administración del Aeropuerto Rafael Núñez de la ciudad de Cartagena de Indias (CTG) al consorcio liderado por Schiphol Management Services, por 15 años de contrato de concesión. La operación del aeropuerto estuvo a cargo de la firma holandesa hasta junio de 1998, fecha en la cual Aerocivil aprobó la cesión del contrato de administración del aeropuerto a la Sociedad Aeroportuaria de la Costa (SACSA, S.A.). A esta generación también pertenece la adjudicación, en 1996, y por un periodo de 15 años, del aeropuerto Ernesto Cortissoz de la ciudad de Barranquilla (BAQ), que se realizó al consorcio Aeropuertos del Caribe (ACSA, S.A.); el aeropuerto se entregó al operador en febrero de 1997.

De la experiencia obtenida en esta primera generación de concesiones, de los aeropuertos de Barranquilla y Cartagena, se identificaron los siguientes aspectos críticos (ANI, 2016a, 2016b):

- Falta de claridad en las inversiones requeridas en el aeropuerto: la ausencia previa de planes maestros imposibilitaba la identificación y cuantificación de las obras que se requerían en el aeropuerto, esto generaba incertidumbre en torno al porcentaje de la contraprestación que debía destinarse a inversiones obligatorias e impedía a Aerocivil validar el plan de inversiones propuesto por el concesionario.
- Limitación de ofertas en los procesos licitatorios: un único proponente no genera competencia de ofertas económicas y en consecuencia la contraprestación ofrecida equivale al valor mínimo fijado en los pliegos de condiciones (términos de referencia).
- Incertidumbre sobre la magnitud del negocio para el concesionario: el sector aeroportuario presenta un gran dinamismo, lo cual genera inquietudes en relación con la magnitud del negocio que se está entregando al sector privado en el mediano y largo plazo. Bajo condiciones económicas favorables podría

presentarse una tendencia de crecimiento acelerado en las operaciones aéreas, lo que implicaría reevaluar durante la concesión las necesidades de expansión de los aeropuertos. En estas condiciones, los ingresos del concesionario aumentarían, sin embargo el esquema del contrato de concesión no contempló aportes de capital adicionales, de tal manera que el concesionario no se vio obligado a invertir en capacidad de las infraestructuras.

- Poca vinculación de capital privado al desarrollo de la infraestructura del aeropuerto: el esquema utilizado únicamente preveía la vinculación de capital privado en obras menores en el terminal, las cuales eran únicamente determinadas por el concesionario.

- *Concesión de la segunda pista del aeropuerto de Bogotá–El Dorado.* Fuera del programa de concesiones de aeropuertos completos (por lo que formalmente no estaría dentro de una de las generaciones descritas), en 1994 se abrió licitación pública para la construcción de la segunda pista del aeropuerto de Bogotá–El Dorado (BOG), la ejecución de algunas obras complementarias, y el mantenimiento, tanto de la pista a construir como de la pista existente. La concesión se adjudicó en marzo de 1995 a La Compañía para el Desarrollo del Aeropuerto el Dorado (CODAD, S.A.), por un monto de USD 150 millones y por un periodo de 20 años. El contrato incluía, además de la construcción de la segunda pista, la operación y mantenimiento de las dos pistas. Entre otras fallas identificadas en el contrato de concesión, éste no incluía responsabilidad sobre obras complementarias tales como los nuevos equipos para la torre de control, la reparación de las calles de rodadura, la renovación del ILS (*Instrument Landing System*) ni el ALS (*Approach Lighting System*), debido a que estos conceptos y elementos forman parte integral de la operación correcta de las pistas. El gobierno a cambio tuvo que garantizar periódicamente la provisión de los recursos necesarios para la buena operatividad de la pista (ANI, 2016c).

- *Segunda generación de concesiones.* En el año 2000 se entrega en concesión el aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón (CLO), que sirve a la ciudad de Cali, a la Sociedad Aerocali S.A. de entre cuyas responsabilidades se encontraba la remodelación, manejo y operación del aeropuerto por un periodo de 20 años. El concesionario se comprometió originalmente a efectuar inversiones por USD 120 millones y pagar anualmente USD 3 millones a Aerocivil como contraprestación fija, además del 41,01% de los ingresos brutos que se obtuvieran anualmente por la operación. De acuerdo con las debilidades encontradas en el desarrollo de contratos de la primera generación de concesiones, se

propusieron soluciones a algunos aspectos del esquema anterior con el fin de garantizar el correcto desarrollo del mismo (Aerocivil, 2016b; ANI, 2016b):

- Se consideró la necesidad de la elaboración de un plan maestro aeroportuario, el cual estableciera los lineamientos para el desarrollo de las instalaciones y servicios del aeropuerto en el corto, mediano y largo plazo, de tal manera que se pudiera determinar con certeza las obras que demanda el aeropuerto, así como el valor de las mismas; para así, previa estructuración financiera de la concesión, incorporar el capital privado en el futuro desarrollo de la infraestructura aeroportuaria y evitar conflictos con el concesionario sobre las obras a ejecutar.
- Con el objeto de lograr mayor pluralidad de oferentes, se modificó la naturaleza jurídica de la sociedad concesionaria y su composición accionaria, de tal manera que se permitía otras formas de asociación más flexibles tales como consorcios, uniones temporales, sociedades de economía mixta, etc., utilizadas en otros proyectos de concesión y que el operador de aeropuertos no esté obligado a participar como socio sino que, dado el caso, pueda ser subcontratado para ejecutar la operación y gestión del aeropuerto.
- Debido a la dinámica del sector aéreo, fue necesario introducir mecanismos que permitían revisar durante la concesión su plazo y el nivel de rentabilidad de la misma.

20

Todos estos puntos que se evaluaron, respecto a la experiencia con las concesiones de los aeropuertos de Cartagena y Barranquilla, llevaron a la introducción de modificaciones al esquema de concesiones, implicando una reprogramación para las licitaciones de los aeropuertos de Cali (CLO), Rionegro (MDE) y Bogotá (BOG). Para ese año (1999) el plan maestro del aeropuerto José María Córdoba de Rionegro (MDE), que sirve a la ciudad de Medellín, se encontraba en elaboración, y se adelantaba el concurso de méritos para contratar la actualización del plan maestro del aeropuerto el Bogotá–El Dorado (BOG). Adicionalmente, para esa época, el aeropuerto de Cali (CLO) contaba con un plan maestro cuya elaboración contó con la participación de diferentes especialistas. Esta nueva etapa para la concesión toma en cuenta aspectos como la definición de la participación de los diferentes entes involucrados en el proceso y su grado de responsabilidad dentro del mismo; las proyecciones de demanda, inversiones, mantenimiento; la estructuración financiera para la determinación del flujo neto de ingresos (actuales y potenciales), los gastos, inversiones e impuestos a pagar en desarrollo del contrato, y la estructuración legal.

- *Concesión del aeropuerto de Bogotá–El Dorado (BOG)*. Algunos informes consideran la concesión del Aeropuerto de Bogotá–El Dorado (BOG) como perteneciente a la tercera generación de concesiones. Ahora bien, por la complejidad del proceso de concesión (ya que se trataba del primer aeropuerto del país) y por los tiempos, se llevó a cabo varios años después de finalizada la segunda generación de concesiones, y por otro lado un año antes del grupo de aeropuertos que conformó la denominada tercera generación, en el presente trabajo se analiza de forma independiente, aunque a efectos de agrupación se le podría considerar como perteneciente a la tercera generación de concesiones. Entonces, en el año 2006 el gobierno colombiano adjudica a la empresa OPAIN, S.A, la concesión del aeropuerto internacional de Bogotá–El Dorado (BOG) por un periodo de 20 años a contar a partir de la fecha de entrega del aeropuerto, lo cual se produjo en enero de 2007. El objeto de la concesión fue: administración, modernización y expansión, operación, explotación comercial y mantenimiento del área concesionada del aeropuerto, bajo el control y vigilancia de Aerocivil. Los aspectos más importantes a destacar en el contrato de concesión son los siguientes (Aerocivil, 2016c; ANI, 2016b; Díaz Olariaga y Ávila, 2015; SIC, 2013; Fedesarrollo, 2011; Restrepo, 2008):

- El concesionario no tiene derechos de explotación ni comercialización sobre las pistas, que como se explicó antes, están concesionadas a otro operador privado.
- Teniendo en cuenta que los aeropuertos constituyen monopolios naturales y con el fin de preservar la competitividad en la región, las tarifas (que son reguladas) no se elevarán de manera arbitraria. Hay ciertos límites establecidos para las tarifas que se permite al concesionario cobrar como contraprestación por la explotación de los servicios (asociados y no asociados) relacionados a los ingresos regulados. Los ingresos del concesionario se componen sólo de lo que percibe como el resultado de la explotación de aquellos servicios permitidos por el contrato de concesión que dan origen a los ingresos regulados y no regulados. No se incluyen los derechos de aterrizaje (correspondiente a CODAD S.A., operador de las pistas). Con respecto a las tarifas que deben ser aplicados a los ingresos regulados, el concesionario debe seguir no sólo los contemplados en la estructura arancelaria, sino también el mecanismo de indexación incluido en una norma desarrollada por la Autoridad de Aeronáutica Civil de Colombia (Resolución 05496 de 2005). Esa misma resolución también establece que el concesionario recolectará los ingresos regulados en su propio riesgo.

- El contrato de concesión, así como todas las fases previas a su adjudicación, se hizo en el cumplimiento de los principios de transparencia, igualdad y acceso a la información. A diferencia de los anteriores procesos de concesión, este contrato se basó en el plan maestro existente del aeropuerto, y desde el inicio del proceso de concesión (previo a su adjudicación), las compañías aéreas y otras partes interesadas tuvieron la oportunidad de participar activamente en el proceso.

- *Tercera generación de concesiones.* Esta generación fue la más grande en relación al número de aeropuertos concesionados. En primer lugar se concesionaron los dos aeropuertos insulares de Colombia, es decir, el de las Islas de San Andrés y Providencia, al operador CASYP, S.A., por un periodo de 20 años, los aeropuertos se entregaron al operador en el año 2007. En segundo lugar se adjudica en concesión a la Operadora de Aeropuertos Centro Norte (Airplan, S.A.) un grupo de seis aeropuertos del centro y norte del país: Olaya Herrera (Medellín) (EOH), José María Córdova (Rionegro) (MDE), El Caraño (Quibdó) (UIB), Los Garzones (Montería) (MTR), Antonio Roldán Betancourt (Carepa) (APO) y Las Brujas (Corozal) (CZU), por un periodo de 25 años, la entrega de los aeropuertos se formalizó en el año 2008. Y en tercer lugar, en el año 2010 se entrega en concesión, por un periodo de 15 años, un grupo de seis aeropuertos del noreste del país: Camilo Daza (Cúcuta) (CUC), Palonegro (Bucaramanga) (BGA), Yariguíes (Barrancabermeja) (EJA), Alfonso López (Valledupar) (VUP), Simón Bolívar (Santa Marta) (SMR) y Almirante Padilla (Riohacha) (RCH), al operador Aeropuertos de Oriente, S.A.S. En esta tercera generación de concesiones se mantienen y mejoran las condiciones de la segunda generación de concesiones. No obstante, las diferencias más importantes se dan en que, por un lado, la forma de determinación del aumento del porcentaje de los ingresos brutos no se hace sobre ingresos fijos y variables sino que corresponde a un porcentaje determinado, que el concesionario debe pagar a Aerocivil. De otra parte, se define como obligatorio el cumplimiento del plan maestro y por tanto la ejecución de las inversiones a cargo y riesgo del concesionario, definiendo un modelo de ingresos estimados a partir de los cuales se equiparan los ingresos regulados generados (ANI, 2016b, 2016d, 2016e; Aerocivil, 2016d; Díaz Olariaga y Ávila, 2015; SIC, 2013; Fedesarrollo, 2011).

- *Cuarta generación de concesiones.* La cuarta generación de concesiones dio inicio el 30 de diciembre de 2014, con la (segunda) concesión del Aeropuerto Internacional de Barranquilla–Ernesto Cortissoz a la empresa Aeropuertos

Colombia SPV, y con el nombre comercial como operador de Grupo Aeroportuario del Caribe. La autoridad pública hizo entrega del aeropuerto al nuevo concesionario en mayo de 2015. El periodo de concesión es de 15 años, y la inversión prevista para la ampliación y modernización (actualmente en curso y prevista a finalizar en el 2018) del aeropuerto es de USD 135 millones (constantes de 2013) (ANI, 2016b). La experiencia adquirida por la autoridad pública en los anteriores procesos de concesión ayudó a formular un contrato mucho menos ambiguo y más exigente en cuanto a las condiciones de cumplimiento. Por ejemplo, en esta línea, el contrato de concesión presenta un desarrollado esquema de multas y sanciones por incumplimientos del contrato. Incluso el Estado, a través de la Agencia Nacional de Infraestructuras, amparados en ciertas leyes nacionales, podrá decretar la terminación anticipada y unilateral del contrato (ANI, 2016b). En lo que refiere al área económica del contrato, se establece un marco que permite al concesionario diseñar estrategias con el objetivo de potenciar sus ingresos (y por extensión lo que percibe el Estado en forma de retribución). Los ingresos del concesionario estarán compuesto por los ingresos regulados (aeronáuticos y relacionados a diferentes operaciones) y los no regulados (de explotación exclusivamente comercial); ambos ingresos constituyen la fuente del pago de la retribución del concesionario a la autoridad pública. El concesionario cobrará los ingresos regulados y no regulados por su propia cuenta y riesgo, esto implica dos aspectos importantes. Primero, el concesionario podrá desarrollar o crear, y por lo tanto cobrar, servicios que no estén contemplados en lo que el contrato de concesión ha definido como «servicios no asociados a los ingresos regulados», previo estudio y autorización del regulador público. Y en lo que se refiere a los ingresos no regulados, además de los establecidos en el contrato, el concesionario tendrá total libertad de proponer otros que estime convenientes u oportunos y cobrar por los mismos otorgando así al concesionario la posibilidad de potenciar dichos ingresos (ANI, 2016b).

3.3 ANÁLISIS INTEGRADO DEL CONJUNTO TOTAL DE CONCESIONES

A través de una ley (Ley 105 de transporte de 1993) el gobierno colombiano ordena a la Autoridad de Aeronáutica Civil de Colombia (Aerocivil) iniciar procesos de privatización de la operación de sus principales terminales a través de sistemas de concesiones. El gobierno nacional decidió dejar en manos de compañías especializadas del sector privado la gestión y operación directa de las terminales, pistas, plataformas e instalaciones aeroportuarias y adicionales, donde los concesionarios deberán realizar inversiones de modernización, ampliación, reacondicionamiento y mantenimiento.

La estructura de las concesiones de la infraestructura aeroportuaria colombiana ha permitido que mediante un solo contrato se agrupen todas las actividades que comprenden administración, operación y mantenimiento, evitando una serie de procesos licitatorios que implican sobrecostos dando lugar a un entorpecimiento de la función pública. Bajo las fórmulas de concesión desarrolladas en Colombia, el Estado mantiene el poder de regulación, vigilancia y control de la actividad, para preservar el cumplimiento de los principios de regularidad, continuidad, igualdad y obligatoriedad de los servicios públicos, en garantía y defensa del interés de los usuarios.

La falta de planeación ha sido uno de los principales problemas en los procesos de concesión de algunos aeropuertos (sobre todo en las primeras concesiones). Uno de los errores más perjudiciales (para la autoridad pública) de los contratos, es que aunque en éstos se establecía la obligación de realizar ciertas inversiones (para la modernización y ampliación de los aeropuertos), como dichas obligaciones no se establecían de manera explícita y precisa se generaba incertidumbre en cuanto a la ejecución del contrato, y esto condujo a que no se pudiera determinar con certeza el cumplimiento del calendario de las obras. Esta situación de ambigüedad contractual ha conducido a que el concesionario se liberase de las prestaciones a su cargo, sin que por ello implicara incumplimiento y diera lugar a sanciones.

En las dos primeras generaciones de concesiones están los contratos de los aeropuertos de Cartagena, Barranquilla y Cali. En éstos se observa un modelo de concesión donde el operador privado debe invertir, pero poco, dado que el objeto del contrato se desarrolla sobre la base de una infraestructura ya existente y el operador se limita a administrar las instalaciones de los aeropuertos, en otras palabras, no se le obliga a realizar las inversiones de capital necesarias para modernizar dichas infraestructuras. Dentro de esta etapa también es necesario incluir el análisis de la construcción de la segunda pista del Aeropuerto de Bogotá–El Dorado en 1995, un contrato especial por el que se entregó por 20 años la operación y el mantenimiento de las dos pistas del aeropuerto, haciendo la concesión más rentable para el concesionario, sin embargo al ser un aeropuerto parcialmente concesionado generó problemas de estructuración del contrato para la administración del área terminal dificultando su normal operación.

Una de las lecciones aprendidas de estas primeras concesiones es que antes de dar apertura a licitaciones es necesario elaborar un plan maestro para conocer los lineamientos del desarrollo de las instalaciones y servicios del aeropuerto en el corto, mediano y largo plazo, con el fin de determinar con certeza las obras que demandará el aeropuerto, e inclusive el valor de las

mismas, para que a través de éstas y una estructuración financiera se incorpore capital privado en el futuro desarrollo de la infraestructura aeroportuaria y se eviten conflictos sobre las obras a ejecutar. De esta manera, se establece con precisión las obligaciones a cargo del concesionario y la responsabilidad que debe asumir por su incumplimiento; el concesionario se ve obligado a respetar el programa de ejecución donde se establecen los plazos de cumplimiento y se trazan unos lineamientos para establecer que se requiere en el aeropuerto, las obras a ejecutar, el costo, quien y de qué manera se va a pagar.

Existieron otros inconvenientes que la autoridad pública no pudo solucionar, sobre todo en las primeras concesiones, y esto corresponde al escaso número de ofertas en los procesos licitatorios, ya que un solo proponente no genera competencia de ofertas económicas y en consecuencia, la contraprestación ofrecida equivale al valor mínimo fijado en los pliegos de condiciones (o términos de referencia). Además se tuvo mucha incertidumbre sobre la magnitud del negocio para el concesionario, aspecto problemático, ya que el sector aeroportuario y del transporte aéreo presenta un gran dinamismo. Entonces, y para obtener mayor cantidad de oferentes en las licitaciones, se modificó la naturaleza jurídica exigida de la sociedad concesionaria y su composición accionaria, permitiendo otras formas de asociación flexibles como consorcios, uniones temporales, sociedad de economía mixta, etc. Además se permitió que la figura del operador aeroportuario no tenía obligación de ser socio directo (del consorcio postulante y ganador), esto permitía que el grupo ganador podría subcontratar una empresa operadora especializada de aeropuertos para la operación y gestión del aeropuerto o aeropuertos.

Por otro lado, y debido a la dinámica del sector aéreo, fue necesario introducir mecanismos que permitían revisar durante el periodo de la concesión, su plazo y el nivel de rentabilidad de la misma, a través de esquemas de reversión anticipada de la infraestructura otorgada. Estos aspectos fueron aprendidos de los errores cometidos en los primeros contratos de las dos primeras generaciones de concesiones.

Finalmente, de las lecciones aprendidas de las dos primeras generaciones de concesiones, para las dos siguientes, incluida la concesión del Aeropuerto de Bogotá–El Dorado, los nuevos contratos de concesión tomaron en cuenta aspectos tales como: definir la participación de diferentes entes involucrados en el proceso y su responsabilidad dentro del mismo; elaboración de proyecciones de demanda, plan de inversiones, plan de mantenimiento; la estructuración financiera para la determinación del flujo neto de ingresos (actuales y potenciales), los gastos por inversiones e impuestos a pagar en el desarrollo del contrato; y una adecuada estructuración legal de los contratos.

3.4 EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN DE AEROPUERTOS

- *Análisis de los indicadores de transporte aéreo.* Hay tres hitos que marcan el antes y el después en el desarrollo del transporte aéreo colombiano. El primero, la liberalización del sector del transporte aéreo, iniciada en el año 1991. El segundo, la norma fijada por el gobierno nacional, a través de la Dirección Nacional de Planeación, en el año 1994 (DNP, 1994), la cual establece el reordenamiento institucional y de financiamiento del sector aeronáutico, así como el plan de expansión del sistema aeroportuario, lo que se derivó, entre otras acciones, en el inicio de un programa de concesión de varios aeropuertos de la red. Y el tercer hito relevante es la primera definición de un importante paquete de políticas públicas específicas para el sector del transporte aéreo colombiano en el plan nacional de desarrollo 2006–2010 (DNP, 2006), y el cual reforzaba la política de privatizaciones ya en curso.

Entonces, en base a estos hitos, se puede evaluar un primer indicador del sector: el crecimiento de tráfico de pasajeros totales (nacionales más internacionales) entre los años 1991 y 2015 fue del 500% (Aerocivil, 2016a, 2016e). Por otro lado, la política de privatización persiguió el objetivo de alcanzar una gran cobertura geográfica, con lo que además de los grandes aeropuertos se privatizaron también aeropuertos periféricos o situados en zonas remotas de la geografía colombiana, contribuyendo con ello, además de la propia conectividad, al desarrollo socio-económicos de dichas regiones (Díaz Olariaga y Carvajal, 2016).

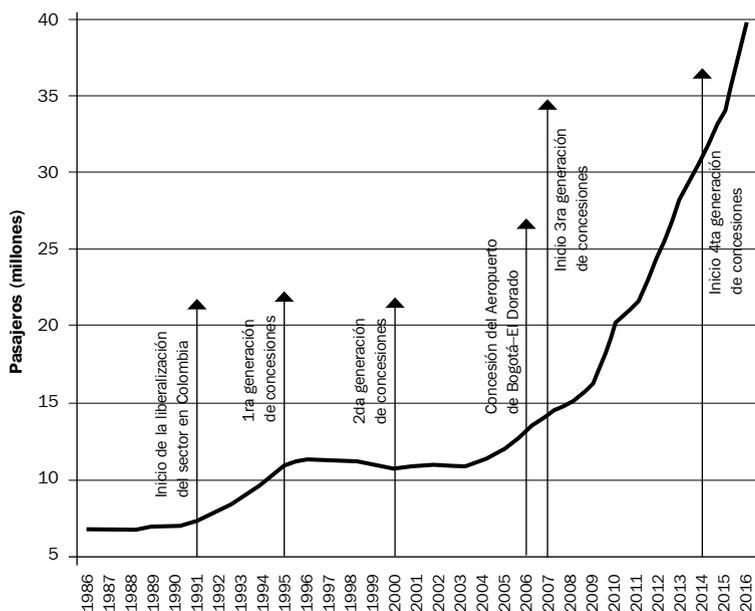
La liberalización del sector del transporte aéreo (iniciada en 1991) representó el despegue de la industria, que venía de una década de crecimiento casi nulo. La 1ra y 2da generación de concesiones, en los años 1996 y 2000 respectivamente, tuvieron un moderado impacto en el crecimiento del transporte aéreo. Sin embargo, es a partir del año 2004 cuando empieza un relevante crecimiento del sector del transporte aéreo, cuyo impulso lo da la privatización del principal aeropuerto del país, Bogotá–El Dorado (BOG) (año 2006), y posteriormente la 3ra generación de concesiones aeroportuarias (que finalizó en el año 2010) (ver Figura 1).

El dinámico crecimiento del transporte aéreo colombiano registrado en la última década también se ve reflejado en los indicadores internacionales. En el periodo 2005–2013 la media anual de crecimiento de tráfico total de pasajeros en Colombia ha sido del 10,5%, más del doble de la media mundial y dos tercios superior a la media de la región de Latinoamérica y Caribe (Aerocivil, 2016e; ACI, 2014, 2010, 2008, 2007).

• *Análisis de indicadores económicos.* En el presente trabajo la dimensión e impacto económico de la industria del transporte aéreo colombiano se mide por su contribución al PIB nacional. La participación del PIB del transporte aéreo en el PIB nacional de Colombia ha sido prácticamente constante en la última década, del orden 0,43%, aunque experimenta una importante alza ininterrumpida desde el año 2010, alcanzando el 0,52% en el año 2013 (Banco de la República, 2016). Sin embargo la participación porcentual del subsector transporte aéreo en el sector transporte ha crecido en la última década (2,5%) mientras éste último prácticamente ha sido invariable con respecto al PIB nacional en el mismo periodo (Ministerio de Transporte, 2014). Y comparando la evolución de los tres medios de transporte, aéreo, marítimo y terrestre, en el periodo 2000–2013, el PIB del transporte aéreo fue el que más creció, 6% de media anual en el periodo, por 4,1% del PIB transporte terrestre y sólo 1% para el PIB transporte marítimo (Ministerio de Transporte, 2014).

Figura 1.

Desarrollo de pasajeros totales transportados en Colombia



Fuente: Aerocivil, 2016e.

4 CONCLUSIONES

La mayoría de los estudios relacionados (muchos de ellos aquí citados) concluyen que los dos impulsores más importantes de la privatización de aeropuertos eran el conseguir mejoras sustanciales en la eficiencia y el desempeño, junto con la necesidad de una mayor inversión de capital. Otros objetivos importantes incluían mejoras en la calidad, beneficios financieros para el gobierno, menos interferencia estatal y el fomento de una mejor gestión y diversificación del negocio aeroportuario. Mientras que en los países desarrollados la privatización se había considerado en términos más ideológicos, con el objetivo de conseguir una reducción del control estatal y la inducción de una mayor eficiencia, en países en vías de desarrollo las consideraciones prácticas, como la necesidad de inversión de capital, fue dominante. En general, ciertamente parece haber un cambio en la manera en que se considera la privatización del aeropuerto. Con las privatizaciones más recientes, cualquiera sea el país o región, las justificaciones ideológicas han tendido a ser menospreciadas o inexistentes, con los objetivos centrados enteramente en la necesidad de financiación y, quizás, además, en la adquisición de experiencia en gestión y operaciones.

El número de privatizaciones aeroportuarias ha crecido a lo largo de los años, ya que, por lo general, los aeropuertos se consideran organizaciones atractivas para los inversores por varias razones. En primer lugar, las previsiones detectan que la industria aeroportuaria tiene un fuerte potencial de crecimiento. Muchos de los aeropuertos, en particular los más importantes, se enfrentan a una competencia limitada de otros aeropuertos y de otros modos de transporte. Existen obstáculos muy elevados («barreras de entrada») a la entrada de la industria debido a las grandes inversiones de capital necesarias y las dificultades para encontrar ubicaciones apropiadas y convenientes donde se permite el desarrollo del aeropuerto. A mediados de los años 2000, el éxito de muchas privatizaciones de aeropuertos, junto con los altos patrones de crecimiento del transporte aéreo (actuales y previstos) y la necesidad de una gran inversión de capital en muchos aeropuertos, dio lugar a que cada vez más inversionistas estuvieran interesados en convertirse en compradores potenciales.

Sin embargo, los aeropuertos pequeños se consideran menos atractivos en este nuevo clima económico. Tradicionalmente, la privatización de estas infraestructuras ha sido más difícil ya que los períodos de amortización de la inversión son muy largos debido al bajo volumen de tráfico. Y todo ello sin contar con las, muy habituales, duras condiciones que imponen ciertas líneas aéreas (tanto las dominantes como las de «bajo costo») para operar en dichos aeropuertos.

Y sobre el caso de estudio aquí presentado, el proceso de privatización de aeropuertos en Colombia, mencionar que presenta patrones propios, negativos, positivos y de aprendizaje, considerando que el sector público inicia esta política al mismo tiempo cuando empezaron la mayoría de las privatizaciones aeroportuarias en los países en vías de desarrollo, y en particular en Latinoamérica. Asimismo, e independientemente de los errores y aciertos a lo largo de este extenso proceso (de más de dos décadas) de privatización aeroportuaria (y aun en curso), la realidad muestra que, hoy en día, la red de aeropuertos concesionados presenta una importante modernización, actualización tecnológica y adaptabilidad a la gran demanda de transporte aéreo que experimenta el país desde hace quince años. Y cabe mencionar e incluso destacar, que a pesar de lo mencionado en el párrafo anterior, en Colombia si se consiguió privatizar aeropuertos pequeños. La política de privatizaciones, que implicaba por sí misma una política de inversión privada, ha venido acompañada de una política de inversiones públicas que ha reforzado la ampliación de las infraestructuras y la actualización tecnológica de los principales aeropuertos del país. Finalmente, los indicadores del transporte aéreo aquí citados muestran que las políticas públicas de privatización no sólo han impulsado a la industria sino que también han propiciado que el transporte aéreo en Colombia contribuya de una forma más significativa a la riqueza nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ACI–Airport Council International (2014). *World Annual Traffic Report 2013*. Montreal: ACI.

——— (2010). *World Annual Traffic Report 2009*. Montreal: ACI.

——— (2008). *World Annual Traffic Report 2007*. Montreal: ACI.

——— (2007). *World Annual Traffic Report 2006*. Montreal: ACI.

Adler, N. y Liebert, V. (2014). «Joint impact of competition, ownership form and economic regulation on airport performance and pricing». *Transportation Research Part A*. 64, 92–109.

Aerocivil (2016a). Transporte Aéreo. <https://goo.gl/VI36b9>

——— (2016b). Contrato de concesión Aeropuerto de Cali. <http://goo.gl/kERgRB>

——— (2016c). Contrato de concesión Aeropuerto de Bogotá-El Dorado. <http://goo.gl/FHBT83>

——— (2016d). Concesiones aeroportuarias. <http://goo.gl/gWIPts>

——— (2016e). Estadísticas. <http://goo.gl/7uvUYS>

Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (2016a). Contrato de concesión Aeropuerto de Cartagena. <https://goo.gl/EtwMKo>

——— (2016b). Contratos de concesión de aeropuertos. <http://goo.gl/35cJXK>

——— (2016c). Contrato de concesión 2da pista Aeropuerto de Bogotá–El Dorado. <https://goo.gl/qSpo2v>

——— (2016d). Contratos de concesión de aeropuertos centro norte. <http://goo.gl/oo7ZSA>

——— (2016e). Contratos de concesión de aeropuertos del oriente. <https://goo.gl/sVJ6Xq>

Ashford, N. y Moore, C. (1999). *Airport Finance*. Loughborough: Loughborough Airport Consultancy.

Assaf, A.G. y Gillen, D. (2012). «Measuring the joint impact of governance form and economic regulation on airport efficiency.» *European Journal of Operational Research*, 220(1), 187–198.

Ballart, X. y Güell, C. (2015). «Airport ownership and regulation in Spain: Explaining the resistance to change.» *Journal of Air Transport Management*, 47, 112–118.

Banco de la República de Colombia (2016). Estadísticas. <http://goo.gl/Oki1Gi>

Beesley, M.E. (1997). *Privatisation, Regulation and Deregulation*. London: Routledge.

Belén Rey, M. (2003). «Structural changes in the Spanish scheduled flights market as a result of air transport deregulation in Europe.» *Journal of Air Transport Management*, 9(3), 195–200.

Belobaba, P.; Odoni, A. y Barnhart, C. (2009). *The global airline industry*. Chichester: John Wiley & Sons.

Bosch, A. y García Montalvo, J. (2003). «Free and Nondiscriminatory Access to Airports: A Proposal for Latin America». *Working paper*, Inter–American Development Bank, Washington, D.C.

Burghouwt, G. y de Wit, J.G. (2015). «In the wake of liberalisation: long–term developments in the EU air transport market.» *Transport Policy*, 43, 104–113.

Button, K. (2001). «Deregulation and liberalization of European air transport markets.» *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 14(3), 255–275.

CAA (1998). *The single European aviation market: the first five years*. London: Civil Aviation Authority.

——— (1995). *The single European aviation market: the progress so far*. London: Civil Aviation Authority.

CAF (2006). *Estudio Analítico sobre la Integración del Transporte Aéreo en América del Sur*. Caracas: Ed. Corporación Andina de Fomento–CAF.

Carney, M. y Mew, K. (2003). «Airport governance reform: a strategic management perspective.» *Journal of Air Transport Management*, 9(4), 221–232.

Carvalho, C (2008). *Experiencia chilena en concesiones aeroportuarias*. Santiago de Chile: Departamento Coordinador de Concesiones, Dirección Nacional de Aeropuertos, Ministerio de Obras Públicas.

Caves, R.E. y Gosling, G.D. (1999). *Strategic Airport Planning*. Elsevier Science: Oxford.

Czerny, A. (2013). «Public versus private airport behavior when concession revenues exist.» *Economics of Transportation*, 2(1), 38–46.

de Neufville, R. y Odoni, A. (2013). *Airport Systems. Planning, Design, and Management*. New York: McGraw–Hill.

Díaz Olariaga, O. y Carvajal, A.F. (2016). «Efectos de la liberalización en la geografía del transporte aéreo en Colombia». *Cuadernos Geográficos*, 55(2), 344–364.

Díaz Olariaga, O. (2016). «Análisis de la evolución de las políticas públicas y de regulación en la industria aeroportuaria en Colombia». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 26, 7–42.

——— (2015). «Desarrollo reciente y relevancia actual de los ingresos comerciales aeroportuarios». *Estudios Gerenciales*, 31(137), 393–402.

Díaz Olariaga, O y Ávila, J. (2015). «Evolution of the airport and air transport industry in Colombia and its impact on the economy.» *Journal of Airline and Airport Management*, 5(1), 39–66.

DNP (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

——— (1994). *Reordenamiento institucional y plan de expansión del sistema aeroportuario* – Documento CONPES 2727. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Dobruszkes, F. (2009). «Does liberalization of air transport imply increasing competition? Lessons from the European case.» *Transport Policy*, 16(1), 29–39.

Doganis, R. (1994). «The impact of liberalization on European airline strategies and operations.» *Journal of Air Transport Management*, 1(1), 15–25.

——— (1992). *The Airport Business*. London: Routledge.

Dozo, F.E. (1989). «La desregulación aérea. Implicaciones para América Latina.» *Integración Latinoamericana*, 143, 29–41.

Espirito Santo, R.A. (2013). «Airport privatization and Business Models: What Brazil has and what Brazil Needs». *VI WALA Conference*, Montreal.

Fasone, V.; Kofler, L. y Scuderi, R. (2016). «Business performance of airports: Non-aviation revenues and their determinants.» *Journal of Air Transport Management*, 53, 35–45.

Fedesarrollo (2011). *El impacto del transporte aéreo en la economía colombiana y las políticas públicas*. Bogotá: Ed. Fedesarrollo.

Forsyth, P.; Müller, J. y Niemeier, H.M. (2012). «Incentive Regulation of Airports an Economic Assessment.» 5th Annual Conference on Competition and Regulation in Network Industries, Brussels, Nov. 2012.

Forsyth, P.; Gillen, D.; Müller, J. y Niemeier, H-M. (2010). *Airport Competition*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.

Francis, G. y Humphreys, I. (2001). «Airport regulation: reflecting on the lessons of BAA plc.» *Public Money and Management*, 21(1), 49–52.

Frank, L. (2011). «Business models for airports in a competitive environment. One sky, different stories.» *Research in Transportation Business & Management*, 1(1), 25–35.

Freathy, P. y O'Connell, F. (1998). *European Airport Retailing*. London: Macmillan.

Gerber, P. (2002). «Success factors for the privatisation of airports – an airline perspective.» *Journal of Air Transport Management*, 8, 29–36.

Gillen, D. (2011). «The evolution of airport ownership and governance.» *Journal of Air Transport Management*, 17 (1), 3–13.

Gillen, D. y Niemeier, H.M. (2008). «The European Union: evolution of privatization, regulation, and slot reform.» In: Winston, C., de Rus, G. (Eds.), *Aviation Infrastructure Performance: A Study in Comparative Political Economy* (36–63). Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Goetz, A.R. y Vowles, T.M. (2009). «The good, the bad, and the ugly: 30 years of US airline deregulation.» *Journal of Transport Geography*, 17, 251–263.

Gong, S.X.H.; Cullinane, K., Firth, M. (2012). «The impact of airport and seaport privatization on efficiency and performance: A review of the international evidence and implications for developing countries.» *Transport Policy*, 24, 37–47.

Graham, A. (2014). *Managing airports. An international perspective*. Fourth edition. New York: Routledge.

——— (2009). «How important are commercial revenues to today's airports?» *Journal of Air Transport Management*, 15(3), 106–111.

- Graham, B. (1998).** «Liberalization, regional economic development and the geography for air transport in the European Union.» *Journal of Transport Geography*, 6(2), 87–104.
- Humphreys, I.; Ison, S. y Francis, G. (2007).** «UK airport policy: does the government have any influence.» *Public Money and Management*, 27 (5), 339–343.
- Humphreys, I. (1999).** «Privatisation and commercialisation: changes in UK airport ownership patterns.» *Journal of Transport Geography*, 7(2), 121–134.
- Hussain, M. (2010).** *Investment in air transport infrastructure*. Washington DC: The World Bank.
- Ison, S.; Francis, G.; Humphreys, I. y Page, R. (2011).** «UK regional airport commercialization and privatisation: 25 years on.» *Journal of Transport Geography*, 19(6), 1341–1349.
- Jackson, P.M. y Price, C.P. (2007).** *Privatization and regulation*. New York: Longman.
- Jimenez, E.; Claro, J. y Pinho de Sousa, J. (2014).** «The Airport Business in a Competitive Environment.» *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 111(5), 947–954.
- Juan, E.J. (1995).** *Airport infrastructure: the emerging role of the private sector. Recent experiences based on 10 case studies*. Washington D.C.: The World Bank.
- Kratzsch, U. y Sieg, G. (2011).** «Non-aviation revenues and their implications for airport regulation». *Transportation Research Part E*, 47(5), 755–763.
- Kunz, M. (1999).** «Airport regulation: the policy framework». In: Pfahler, W. et al. (Ed.), *Airports & Air Traffic*. Peter Lang, Frankfurt.
- Levine, M.E. (2006).** «Why weren't the airlines reregulated?». *Yale Journal on Regulation*, 23(2), 269–297.
- Lipovich, G. (2008).** «The privatization of Argentine airports». *Journal of Air Transport Management*, 14(1), 8–15.
- Marques, R.C. y Brochado, A. (2008).** «Airport regulation in Europe: Is there need for a European Observatory?». *Transport Policy*, 15(3), 163–172.
- Mendiola, A., Arévalo, G., Maratuech, P., Pérez, J. y Valencia, J.C. (2011).** *Concesión del aeropuerto Jorge Chávez: evaluación del valor generado*. Lima: ESAN Ediciones.
- Ministerio de Transporte (2014).** *Transporte en cifras, estadísticas 2013*. Bogotá: Ministerio de Transporte de Colombia.
- Morrell, P. (1998).** «Air transport liberalization in Europe: the progress so far.» *Journal of Air Transport Worldwide*, 3(1), 42–61.

- Morrison, S. y Winston, C. (1995).** *The Evolution of the Airline Industry*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- NERA (2002).** *Aspectos Institucionales de la Regulación en Colombia: El caso del transporte en Colombia*. Madrid: Ed. NERA Economic Consulting.
- Niemeier, H.M. (2010).** «Regulation of large airports: status quo and options for reform.» In: OECD 2010. *Airport Regulation Investment and Development of Aviation*. OECD International Transport Forum, 11–43.
- Oum, T.; Adler, N. y Yu, C. (2006).** «Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports.» *Journal of Air Transport Management*, 12(3), 109–121.
- Oum, T.; Zhang, A. y Zhang, Y. (2004).** «Alternative Forms of Economic Regulation and their Efficiency Implications for Airports.» *Journal of Transport Economics and Policy*, 38(2), 217–246.
- Oum, T.H.; Yu, C. y Fu, X. (2003).** «A comparative analysis of productivity performance of the world's major airports: summary report of the ATRS global airport benchmarking research report-2002.» *Journal of Air Transport Management*, 9(5), 285–297.
- Parker, D. y Saal, D. (2003).** *International Handbook on Privatisation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Parker, D. (1998).** «The performance of BAA before and after privatization. A DEA study.» *Journal of Transport Economics and Policy*, 33(2), 133–145.
- Phang, S. (2016).** «A general framework for price regulation of airports.» *Journal of Air Transport Management*, 51, 39–45.
- Restrepo, A. (2008).** *Privatization of international airports: the case of Bogotá's El Dorado International Airport*. Master of Laws Thesis. Institute of Air and Space Law. Faculty of Law. McGill University, Montreal.
- Reynolds-Feighan, A.J. (1995).** «European and American approaches to air transport liberalization: some implications for small communities.» *Transport Research, Part A*, 29(6), 467–483.
- Rico Galeana, O. (2008).** «The privatization of Mexican airports.» *Journal of Air Transport Management*, 14(6), 320–323.
- Serebrisky, T. (2012).** *Airport Economics in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: The World Bank.
- Serebrisky, T.; López Azumendi, S. y Andrés, L.A. (2011).** «Institutional design and governance of airport regulators: The case of Latin America.» *Journal of Air Transport Management*, 17(4), 207–210.

SIC – Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia (2013). *Estudios de Mercado, Aeropuertos de Colombia (2010–2012)*. Bogotá: SIC.

Starkie, D (2006). «Investment Incentives and Airport Regulation». *Utilities Policy*, 14 (4), 262–65.

——— (2002). «Airport regulation and competition». *Journal of Air Transport Management*, 8 (1), 63–72.

Thompson, I.B. (2002). «Air transport liberalization and the development of third level airports in France.» *Journal of Transport Geography*, 10(4), 273–285.

Transportation Research Board (1999). *Special Report 255: Entry and Competition in the US Airline Industry – Issues and Opportunities*. National Research Council, Washington, D.C.

——— (1991). *Special Report 230: Winds of Change: Domestic Air Transport Since Deregulation*. National Research Council, Washington, D.C.

Vásquez, E. (1988). «Efectos de la política de desreglamentación del transporte aéreo de los Estados Unidos en Iberoamérica.» *Jurídica*, 19, 141–154.

Vogel, H.A. (2006). «Impact of privatisation on the financial and economic performance of European airports.» *Aeronautical Journal*, 110(1106), 197–213.

Wells, A. y Young, S. (2004). *Airport planning and management*. New York: McGraw–Hill.

Williams, G. (2002). *Airline competition: deregulation's mixed legacy*. Aldershot: Ashgate.

——— (1994). *The airline industry and the impact of deregulation*. Aldershot: Ashgate.

Winston, C. y de Rus, G. (2008). *Aviation Infrastructure Performance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Winston, C. y Peltzman, S. (2000). *Deregulation of Network Industries: What's Next?*. Washington, D.C.: AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

Wittmer, A.; Bieger, T. y Müller, R. (2001). *Aviation Systems. Management of the integrated aviation value chain*. Berlin: Springer–Verlag.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Díaz Olariaga, O. (2017). «Políticas de privatización de aeropuertos. El caso de Colombia», *DAAPGE*, año 17, N° 29 (jul–dic), 2017, pp. 7–35. Santa Fe, Argentina: UNL.
