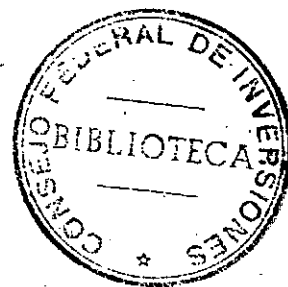


34333,

0  
H 36  
C 11



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROPUESTA PARA UNA POLITICA AERONAUTICA PROVINCIAL

INFORME FINAL

2a. PARTE

Ing. Julio César Canamasas

Julio de 1989

## 2a. PARTE

### INDICE



- IV. ANALISIS DE ALTERNATIVAS
  - IV.1. Marco de referencia
  - IV.2. Aspectos jurídicos
  - IV.3. Aspectos institucionales
  - IV.4. Planificación de la red aeroportuaria
  - IV.5. Estudios de factibilidad
  - IV.6. Proyecto de Aeródromos
  - IV.7. Construcción
  - IV.8. Funcionamiento de aeródromos provinciales
- V. RECOMENDACIONES
  - V.1. Lineamientos para una estrategia provincial de política aeroportuaria
    - V.1.1. Planificación de la red aeroportuaria
    - V.1.2. Estudios de factibilidad
    - V.1.3. Proyecto de aeródromos
    - V.1.4. Construcción
    - V.1.5. Funcionamiento
    - V.1.6. Transportadores
  - V.2. Recomendación para la evaluación de proyectos de inversión
- ANEXOS
  - H PISTAS PAVIMENTADAS
  - J EVALUACION DE PROYECTOS

## ANALISIS DE ALTERNATIVAS

El presente trabajo tiene como objeto el análisis de alternativas de componentes de un sistema aeroportuario en la Provincia de Buenos Aires que satisfaga los requerimientos de servicios de transporte aéreo comercial provincial.

### IV.1. MARCO DE REFERENCIA

Merece recordarse, primeramente, el carácter de servicio público que reviste dicho sistema y, en consecuencia, la necesidad de intervención del Estado, nacional y provincial, para garantizar la protección del interés público.

Asimismo, el Estado nacional es responsable de brindar esos mismos servicios a aeronaves de otros Estados, compromiso contraído por convenios y acuerdos suscriptos con los mismos. En definitiva, ambas situaciones justifican la intervención del Estado en materia aeroportuaria.

A fin de llevar adelante esa responsabilidad el Estado puede optar por asumir diversas provisiones para cumplimentarla, adoptando desde un papel sumamente activo a uno totalmente pasivo, como casos límites; en el primer caso el costo y tiempo empleados serían excesivos así como no habría cabida a la iniciativa particular en tanto que en el segundo, actuando solo en casos de fallas, no estaría cumpliendo su función preventiva.

Es evidente que el sistema adecuado debe hallarse entre ambos extremos. De hecho, en el caso en cuestión, existe un sistema aeroportuario funcionando por lo que resulta razonable considerar a este sistema como punto de referencia del estudio. Ello conduce a reducir el espectro de alternativas a analizar, máxime si se tiene en cuenta que las conclusiones del diagnóstico del sistema vigente, apuntan a visualizar que su desarrollo es globalmente aceptable. Por ende, el marco de las alternativas a plantear se circunscribe

ben al de las mejoras posibles. Sin embargo, ello no es óbice para que el alcance de las mejoras a plantear pueda prever modificaciones de fondo. Adicionalmente, el estudio de alternativas se ha de extender en el análisis de aquellas funciones que no son ejercidas en la actualidad.

Otra consideración adicional a tener en cuenta es que el marco de este análisis se restringe al ámbito de competencia provincial de manera que no se ha de avanzar en las observaciones al esquema nacional vigente.

También merece puntualizarse que tratándose de un estudio sobre transporte aéreo provincial con exclusividad, no se ha considerado la posibilidad de aeródromos de conexión o de nodos de alimentación de una red nacional de servicio de transporte cuyo análisis requiere de información básica de carácter nacional y regional.

Por otra parte debe tenerse en mente que este estudio se enmarca en un cuadro económico-social, más general, donde el uso racional de los recursos está priorizando otras áreas de la actividad de la comunidad.

A su vez debe explicitarse claramente en las alternativas el rol a desarrollar por el sector privado, una vez delineadas las responsabilidades del Estado de garantizar el servicio público y los medios instrumentales para hacerlo efectivo.

#### IV.2. ASPECTOS JURIDICOS

En la descripción del marco jurídico actual se ha resaltado que los Estados provinciales no están facultados a expedir leyes sobre comercio y navegación, debiendo ajustarse a las leyes que dicte el Congreso Nacional y a los tratados que éste ratifique. En materia aeroportuaria la República Argentina ha ratificado por ley los acuerdos de la Convención de Aviación Civil (Chicago 1944) y su normativa ha seguido los lineamientos establecidos en dicha Convención.

Naturalmente ello no inhibe a los Estados provinciales de desarrollar y proponer proyectos de ley ante el Congreso Nacional a través de sus legisladores. Remitiéndose al análisis efectuado de la legislación vigente en materia aeroportuaria exclusivamente se puede apreciar que, en forma global, los aspectos cuestionados tienen directa relación con la reglamentación del Código Aeronáutico, sin que al Código en sí - se reitera, en materia aeroportuaria - se le hayan hecho observaciones. Asimismo, se ha creído conveniente relacionar las modificaciones de la normativa con el análisis de las alternativas de cada fase por lo que en el estudio de cada fase han de aparecer conjuntamente las correspondientes modificaciones jurídico-institucionales.

#### IV.3. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Con referencia al esquema institucional se debe destacar, en un planteo general, la incoherencia de la competencia militar en el ámbito civil ya que la autoridad de aplicación es el Comando de Regiones Aéreas, formando parte del escalafón de la Fuerza Aérea las funciones y cargos de una organización netamente civil.

También, en el esquema institucional los puntos específicos observados han de ser analizados, a similitud de lo propuesto para la normativa, conjuntamente con cada componente del sistema aeroportuario.

En este nivel preliminar de planteo de alternativas es importante observar la satisfacción por parte de dichos componentes de pautas fundamentales organizativas.

Así, en búsqueda de cumplimentar el Estado la responsabilidad de garantizar la protección del interés público, su organización debe ser tal que asegure una asignación equilibrada de responsabilidades entre los distintos organismos involucrados, nacionales, provinciales y municipales.

Asimismo esta organización debe permitir al Estado el mantenimiento de la normativa y la supervisión permanente de las actividades aeroportuarias.

Otro requisito a satisfacer por el sistema es posibilitar una relación armoniosa entre sus componentes, tanto entre los organismos de la Provincia como entre los del Estado provincial y los del nacional.

Finalmente este sistema debe estar económicamente justificado dentro de los recursos del Estado, nacional y provincial, y en correspondencia con los recursos previstos para los otros modos del sector.

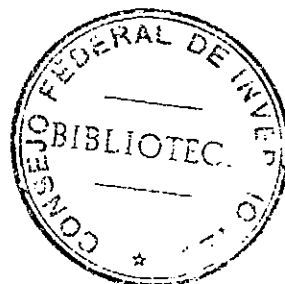
#### IV.4. PLANIFICACION DE LA RED AEROPORTUARIA

El primer análisis a efectuar en todo componente de un sistema es la necesidad, conveniencia o utilidad de su inclusión en el mencionado sistema.

Entre los principales argumentos para contar con una planificación de la red aeroportuaria se destacan los siguientes:

- a) la radicación de un aeródromo afecta a los intereses políticos, económicos y sociales de la comunidad adyacente y su medio ambiente;
- b) la compatibilización de los intereses de distintos municipios, ya que con frecuencia el área de influencia de un aeródromo se extiende fuera de los límites del municipio en que se encuentra asentado;
- c) el espectro de actividades involucradas, en las que el transporte comercial es solo un integrante;
- d) las inversiones requeridas en las que la participación del Estado es preponderante ya sea a través del aporte o de los avales necesarios para su concreción;
- e) la responsabilidad del Estado de garantizar el servicio aeroportuario.

Visualizada la necesidad de la planificación corresponde plantear a continuación la instrumentación correspondiente. Aunque la distribución de la red aeroportuaria es aceptable y a pesar que existen dos organismos, la Dirección de Aeronáutica y la Dirección Provincial de Transporte, que tienen asignadas responsabilidades en la planificación de dicha red no existen estudios que la avalen. Teniendo en cuenta los argumentos para la existencia de un esquema institucional que cumpla dicha función se ha creído necesario reforzarlo para evitar que quede supeditado a la buena voluntad de un funcionario, para permitir una mayor racionalidad en la toma de decisiones y para disminuir la distorsión que pueden generar la presión de intereses sectoriales.



Una primera alternativa de ubicarlo en el nivel orgánico más descentralizado, el municipal, tiene como desventajas fundamentales la ausencia de recursos humanos capacitados, un sistema oneroso y sumamente difícil de coordinar, particularmente en lo que hace a la satisfacción del punto b) mencionado.

Sus mayores méritos consistirían en el grado de participación alcanzable y la integración de las actividades del aeródromo local a la planificación, los criterios y los programas del municipio en que está ubicado.

En el otro extremo, centralizar la planificación exclusivamente a nivel nacional tendría como ventajas un sistema más económico y sencillo. Su desventaja es que en dicho esquema se corre el riesgo de no verse contemplados los intereses municipales y provinciales, puntos a, b y c mencionados. La elaboración del TMA Baires 2000 y su puesta en marcha ha corroborado dicho riesgo, al no haberse consultado en su elaboración a la Provincia de Buenos Aires ni a los municipios siendo afectados directos.

La tercer alternativa consiste en contar con una planificación de red aeroportuaria de carácter provincial. Las ventajas de este esquema radican en que se pueden satisfacer los puntos anteriormente mencionados en forma económica e inmediata pues la administración provincial cuenta con los organismos adecuados del MOSP, la Dirección Provincial de Transporte dependiente del mismo Ministerio y la Dirección de Aeronáutica dependiente del Ministerio de Gobierno.

Como desventaja de la organización actual podría considerarse el hecho de que la autoridad de transporte y la de la infraestructura correspondiente no se encuentren en un mismo Ministerio, lo que entorpece la conducción del modo y su coordinación con los restantes modos.

Esta tercer alternativa corresponde al esquema actual vigente de manera que



es importante evaluar si sus falencias en materia de planificación de la red aeroportuaria provincial tienen como causa su organización. Por principio, la insuficiencia evidenciada en la información necesaria para la planificación es reveladora de la falta de vocación de las administraciones provinciales precedentes de realizar dicha planificación así como la de integrar los modos de transporte, y no es correcto atribuirla a la organización en sí. La excepción la ha constituido la Dirección de Aeronáutica que ha contado con la información de su competencia.

No es atribuible tampoco al esquema organizativo la ausencia de requerimientos aeroportuarios para el transporte comercial sino a la mencionada falta de vocación de las Direcciones Provinciales de Transporte precedentes. De hecho este documento es prueba de la intención de revertir esta situación por parte de la actual administración.

#### IV.5. ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD

En III.2.1. se ha puesto de relieve la necesidad del estudio de factibilidad de aeródromos destinados a ofrecer servicios regulares de transporte comercial debido a los volúmenes de recursos puestos en juego en su construcción así como a la necesidad de poder estimar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales que su radicación traería aparejado.

Los análisis comprendidos en los estudios de factibilidad abarcan desde pronósticos pormenorizados de demanda hasta el relevamiento de las fuentes de financiamiento en cada fase de la construcción y, por ello, requieren la participación de profesionales especialistas de distintas disciplinas. La complejidad consecuente tiende a reducir el espectro de organismos y empresas capaces de llevar a cabo esta función a organismos provinciales y nacionales y a empresas consultoras especialistas.

Como se mencionara precedentemente no se ha podido conocer la existencia de estudios de factibilidad sobre los aeródromos provinciales tanto en organismos provinciales como nacionales pero se estima que la Provincia cuenta en sus organismos con los recursos humanos y técnicos para encarar los estudios de factibilidad: la Dirección de Transporte para los pronósticos de demanda, la Dirección de Aeronáutica y la Dirección de Arquitectura para los cálculos de mano de obra, materiales y equipos para la construcción y fondos necesarios, la Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión - MOSP - y el organismo competente del Ministerio de Economía para el relevamiento de las fuentes de financiamiento y la Dir. Prov. de Saneamiento y Control del Medio M.S. para prever y reducir el impacto en el medio ambiente.

Como alternativa, en el ámbito privado existen empresas que se encuentran capacitadas para brindar el asesoramiento necesario sobre el tema en cuestión.

#### IV.6. PROYECTO DE AERODROMOS

Siguiendo el criterio propuesto de plantear alternativas de implementación dentro de la organización de aquellas funciones que no están siendo satisfechas y se consideran necesarias para su correcto funcionamiento, en sentido inverso se ha planteado que para aquellas funciones que están siendo correctamente cubiertas el análisis se ha de circunscribir a las mejoras posibles. El proyecto de aeródromos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires corresponde a esta última caracterización; como se ha visto en III.2.3. dicha función es cubierta conjuntamente por las Direcciones de Aeronáutica y de Arquitectura con el apoyo de Vialidad Provincial, contando con el personal capacitado y los recursos necesarios, dictando normas y coordinando con la organización equivalente del nivel nacional, en general, en forma eficiente y económica.

#### IV.7. CONSTRUCCION

A similitud del Proyecto de Aeródromos, la fase de Construcción, tal como está implementada en la Provincia, cubre las pautas organizativas previstas en IV.3.

Existe un organismo responsable de la ejecución de obras aeroportuarias, la Dirección de Arquitectura, con el asesoramiento específico de la Dirección de Aeronáutica y de Vialidad Provincial. Se completa su funcionamiento con los municipios, que pueden tomar la responsabilidad de ejecutar obras complementarias en aeródromos, descentralizando positivamente esta función.

A su vez, las empresas constructoras particulares intervienen a través del mecanismo licitatorio con tecnología conocida, lográndose un equilibrio razonable entre los sectores estatal y privado.

Una observación al esquema actual consiste en que los convenios con los municipios para obras aeroportuarias complementarias los concreta el Ministerio de Gobierno siendo más razonable que los efectivice el Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Como última observación general se debe prever mantener archivos de las principales características de las obras realizadas desde su estudio de factibilidad hasta el seguimiento de los montos previstos e invertidos en su construcción, necesarios para satisfacer aspectos legales y de planificación.

#### IV.8. FUNCIONAMIENTO DE AERODROMOS PROVINCIALES

##### IV.8.1. Operación

El control de aeródromos públicos está centralizadamente ejercido por la autoridad aeronáutica nacional a través de jefes de aeródromo designado por - ella, tendiente a brindar el mayor grado de seguridad en la operación.

La posibilidad de contar la Provincia de Buenos Aires con servicios de transporte aerocomercial internos puede exigir a la provincia tomar un papel más activo en la operación aeroportuaria previendo cubrir los requerimientos de los explotadores, de características diferenciadas de los explotadores nacionales, a saber:

- a) los tramos son comparativamente más cortos;
- b) los vuelos se realizan a niveles bajos (preferentemente en el Espacio Aéreo Inferior, debajo de los 7.000 mts);
- c) las fases de ascenso y descenso ocupan la mayoría del tiempo empleado e implican, comparativamente una mayor carga de trabajo para la tripulación;
- d) las interferencias radioeléctricas en las comunicaciones y en la navegación son superiores;
- e) operar en el área más congestionada del país con las consiguientes exigencias de mayor control por parte de los servicios de apoyo y mayor atención por la tripulación;
- f) contar con ayudas al aterrizaje más elementales.

Bajo esta perspectiva se puede plantear una alternativa más descentralizada de esquema de control de operación de área, donde el servicio de Control de Aeródromo de los aeródromos provinciales sea ejercida por la provincia con jefes de aeródromos habilitados por la autoridad nacional, propuestos por la provincia y designados por aquélla. La Dirección de Aeronáutica, que actualmente apoya a los aeródromos provinciales en la operación, se visualiza como el sector idóneo para ejercer esta función. Sin duda el costo económi-



co de esta implementación repercutiría en los recursos de la provincia pudiendo equilibrarse con la aplicación de la tasa por el servicio ofrecido. Independientemente de esta alternativa, los efectos negativos emergentes de los puntos c, d, e y f arriba mencionados han de intentarse reducir en coordinación con la autoridad nacional, mediante la adquisición de equipamiento o el desarrollo de procedimientos operativos, según corresponda.

A nivel municipal es razonable esperar reglamentaciones que busquen preservar a la comunidad y a su medio ambiente de la contaminación de distinto tipo originada por el funcionamiento de un aeródromo en sus proximidades, pudiendo, entre ellas, imponer restricciones operativas u horarias a la operación de aeronaves. Es conocido las molestias ocasionadas a las poblaciones de San Fernando y municipios vecinos por el ruido proveniente de las aeronaves que, con destino al Aeroparque J. Newbery, se ven obligadas a efectuar circuitos de espera sobre esa localidad hasta recibir la autorización para aterrizar.

No es aventurado anticipar situaciones análogas de mayor magnitud si se procede a concentrar en el aeropuerto de Ezeiza al transporte aéreo comercial-internacional y de cabotaje- y parte del militar.

#### IV.8.2. Administración

Tal como se ha anticipado, en aquellas fases de la actividad aeroportuaria en que se han aplicado criterios razonables de centralización/descentralización no han de ser expuestas otras alternativas de menores ventajas comparativas. En el caso de la administración de aeródromos provinciales, la Provincia en la última década ha aplicado un criterio descentralizador uniforme, transfiriendo la misma a la órbita municipal. Aunque en este corto período sería precipitado hablar de una tradición, si ha permitido poner de manifiesto el interés y la vocación de algunas de las comunidades por contar con este medio, no solo de transporte sino también de recreación y de traba-

jo aéreo.

A su vez existe una tendencia de la autoridad aeronáutica nacional de transferir a las provincias y municipios algunos de los aeródromos de su órbita. De los aeródromos de propiedad de la Nación en territorio de la Provincia - de Buenos Aires enumerados en III.1.1.5. es razonable hacer la hipótesis - que en el mediano plazo, con la excepción del aeropuerto internacional de Ezeiza y los mixtos de Tandil y Bahía Blanca, el resto sea transferido a la Provincia; la gran mayoría de ellos se encuentran en el Gran Buenos Aires y, como se mencionara incluidos en el proyecto TMA Baires 2000.

En este esquema descentralizado el Gobierno de la provincia ha de mantener su función de fiscalización, fiscalización que abarca tanto la faz técnica como la comercial y la administrativa. La primera la viene realizando la Dirección de Aeronáutica; la segunda correspondería a la Dirección de Transporte, y finalmente, la administrativa, función a compartir por ambas Direcciones. De esta manera se satisfecería el equilibrio buscado de responsabilidades provinciales-municipales e internas provinciales, así como una relación armoniosa entre ellas (particularmente permitiría compatibilizar los intereses de los distintos municipios).

Además este esquema no importa la asignación de recursos adicionales significativos a los actualmente utilizados.

Otra alternativa dentro del mismo esquema descentralizado consiste en la administración por particulares. Aunque en el caso del aeropuerto de Don Torcuato la propiedad es privada, su administración ha evidenciado por varias décadas la validez de esta alternativa. La consulta a los propietarios de dicho aeródromo ha puesto de relieve que se trata de una empresa que, en circunstancias económicas menos restringidas que las actuales, es rentable; asimismo paga impuestos nacionales y provinciales y ha generado en su entorno actividades aeronáuticas y no aeronáuticas.

#### IV.8.3. Mantenimiento

En el esquema de administración descentralizada vigente el mantenimiento de los aeródromos pertenecientes a la provincia de Buenos Aires es responsabilidad de los municipios con la supervisión técnica de la Dirección de Aeronáutica provincial.

Las mismas alternativas analizadas para el punto anterior IV.8.2. sobre administración son válidas para el mantenimiento, por lo que se hacen extensivas a éste.

#### IV.8.4. Financiamiento

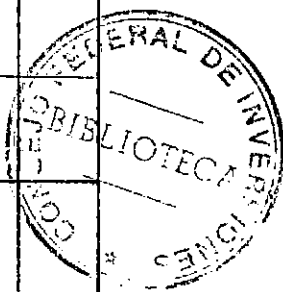
El financiamiento del funcionamiento del sistema aeroportuario provincial se ha de basar en las tasas por servicios, las concesiones y autorizaciones otorgadas y en la ayuda federal específica.

Según el análisis efectuado en III.1.1.4.B., bajo el esquema de administración actualmente vigente, mientras que las tasas por los servicios de protección al vuelo son percibidos por la autoridad nacional las tasas por servicios de aterrizaje, estacionamiento, hangaraje y atención en tierra de aeronaves así como las concesiones, los permisos de uso y las autorizaciones para diversas finalidades (explotación agrícola en las tierras libres, ocupación de espacios y terrenos, publicidad visual, expendio de combustible, abastecimiento de aeronaves, depósitos y otras actividades comerciales) son recaudadas por los municipios.

Por su parte, los habitantes de la provincia de Buenos Aires que son pasajeros en vuelos de la red troncal nacional pagan las tasas respectivas y, de esta manera, aportan al fondo federal de explotación de aeródromos y aeropuertos. Como consecuencia sería dable esperar que la provincia coparticipara con la Nación en la definición de los aeródromos provinciales bonaerenses beneficiarios de dicha ayuda, permitiéndole una redistribución más equilibrada en sus aeródromos y una mejor utilización de los recursos disponibles.



| AERODROMO        | Pista              | Tipo                 | Rodaje               | Plata-<br>forma | Aeroes-<br>tación | Balizamiento |       | Comun.*<br>c/torre | NDB | VOR |
|------------------|--------------------|----------------------|----------------------|-----------------|-------------------|--------------|-------|--------------------|-----|-----|
|                  |                    |                      |                      |                 |                   | Diurno       | Noct. |                    |     |     |
| Bolivar          | 02-20<br>1200x30 m | Asf.                 | Asf.                 | H9A9            | Si                | Si           | Si    |                    |     | Si  |
| Coronel Suarez   | 17-35<br>1330x30 m | Asf.                 | Asf.                 | H9A9            | Si                | Si           | Si    |                    |     |     |
| General Villegas | 02-20<br>900x23 m  | Bituminoso<br>Triple | Bituminoso<br>Triple | H9A9            | Si                | Si           | Si    |                    |     |     |
| Junin            | 17-35<br>1500x30 m | Bituminoso<br>Triple | Bituminoso<br>Triple | H9A9            | Si                | Si           | Si    | Si                 | Si  | Si  |
| La Plata         | 02-20<br>1500x45 m | Asf.                 | Asf.                 | H9A9            | Si                | Si           | Si    | Si                 | Si  | Si  |
| Necochea         | 18x36<br>1500x30 m | Asf.                 | Asf.                 | H9A9            | Si                | Si           | Si    | Si                 |     |     |
| Olavarria        | 04-22<br>2200x45 m | Asf.                 | Asf.                 | H9A9            | Si                | Si           | Si    | Si                 | Si  |     |
| Pedro Luro       | 16-34<br>900x30 m  | Bituminoso<br>Triple | Bituminoso<br>Triple | H9A9            |                   | Si           | No    |                    |     |     |
| Pehuajó          | 18-36<br>1500x30 m | Bituminoso           | Bituminoso           | H9A9            | Si                | Si           | Si    | Si                 | Si  |     |
| Pergamino        | 04-22<br>1200x30 m | Asf.                 | Asf.                 | H9A9            | Si                | Si           | Si    | Si                 |     |     |
| San Nicolás      | 18-36<br>1080x30 m | Asf.                 | No                   | H9A9            | Si                | Si           | No    |                    |     |     |
| Santa Teresita   | 18-36<br>1500x30 m | Asf.                 | Asf.                 | H9A9            | Si                | Si           | Si    | Si                 |     |     |
| Trenque Lauquen  | 02-20<br>1200x30 m | Asf.                 | Asf.                 | H9A9            |                   | Si           | -     |                    |     |     |
| Tres Arroyos     | 18-36<br>1300x30 m | H9A9                 | H9A9                 | H9A9            | Si                | Si           | Si    |                    |     |     |
| Villa Gesell     | 10-28<br>1500x30 m | Asf.                 | Asf.                 | H9A9            | Si                | Si           | Si    | Si                 | Si  |     |
| Saladillo        | 18-36<br>1199x23 m | H9A9                 | H9A9                 | H9A9            | No                | Si           | -     | -                  | -   |     |
| Martín García    | 16-34<br>1199x40 m | Asf.                 | Asf.                 | H9A9            | Si                | Si           | -     |                    |     |     |



\* Con servicio de control de aeródromo.

## V. RECOMENDACIONES

### V.1. Lineamientos para una estrategia provincial de política aeroportuaria

El relevamiento y el diagnóstico efectuados de la situación de la infraestructura aeroportuaria y de los servicios conexos en el territorio de la Provincia de Buenos Aires han sido de carácter global tal como había sido acordado al proponerse el presente informe. Congruente con ello, el análisis de alternativas ha mantenido ese esquema por lo que las recomendaciones para una estrategia provincial de política aeroportuaria retendrán el carácter de lineamientos preliminares no pormenorizados.

El marco de referencia en el cual se inscriben estas recomendaciones ha sido explicitado en los capítulos previos. En mérito a no ser reiterativo, pero debido a la importancia del mismo se sugiere su lectura, en especial el correspondiente al inmediato precedente de Análisis de Alternativas

También debe recordarse que al ya estar funcionando un sistema aeroportuario en la Provincia se lo ha considerado como base de referencia; visualizado su desarrollo como aceptable en forma global, las alternativas y las propuestas se circunscriben al ámbito de las mejoras factibles.

En dicho marco los objetivos institucionales del sistema consisten en una asignación equilibrada de responsabilidades y una relación armoniosa entre los organismos tal que permita desarrollar la normativa y realizar la fiscalización de su cumplimiento.

La conveniencia de disponer bajo una única autoridad al sector responsable de definir la política de servicios de transporte aéreo y al de ejecutar la política de servicios de infraestructura aeroportuaria, en este caso podría ser sustituida por una estrecha colaboración entre la Dirección de Transporte y la Dirección de Aeronáutica de la Provincia.

En particular se propone tener en cuenta los aspectos que se mencionan a continuación:

### V.1.1. Planificación de la red aeroportuaria

La necesidad de que la Provincia de Buenos Aires disponga de las herramientas que le permitan cumplir la función de planificación de su red aeroportuaria ha sido previamente fundada en el desarrollo del presente trabajo. Analizadas las alternativas posibles de organización surge como la más adecuada para la Provincia la integrada por la Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión - MOSP, como coordinador, la Dirección de Transporte - MOSP, la Dirección de Aeronáutica - MG y la Dirección de Saneamiento y Control del Medio - MS.

Un proyecto originado en un ámbito externo a la Provincia, el elaborado por el Comando de Regiones Aéreas de reordenamiento del TMA Baires y de la red de aeródromos radicados en su área, afecta a numerosos intereses provinciales y pone en evidencia la necesidad de su estudio por el gobierno bonaerense, reforzando la necesidad de la existencia de la mencionada organización. Con referencia al proyecto TMA Baires 2010, los motivos anteriormente expuestos conducen a sugerir su tratamiento prioritario por la Provincia. Se propone que el gobierno tome un conocimiento más preciso del proyecto mediante el contacto con el Ministerio de Defensa, efectúe un análisis de su incidencia en los aspectos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y ambientales que le pueden afectar y elabore en conjunto con los sectores interesados una alternativa que contemple mayor seguridad y mejor economía a la comunidad, posibilite los desarrollos intelectual y tecnológico de la población, brinde el mejor servicio posible a los usuarios, proporcione seguridad jurídica a las empresas y compatibilice las prioridades nacionales y provinciales.

Otros temas a tratar por esta organización se han de proponer a medida que se expliciten las recomendaciones.

#### V.1.2. Estudios de factibilidad

Como se ha mencionado, la planificación de la red aeroportuaria y los estudios de factibilidad son los elementos faltantes más notorios en el sistema aeroportuario provincial. El análisis efectuado de los recursos necesarios para esta última tarea ha indicado que los mismos pueden ser provistos por diferentes organismos de la Provincia; la Dirección de Aeronáutica, la Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión - MOSP, la Dirección de Transporte, la Dirección de Arquitectura, la Dirección de Saneamiento y Control del Medio - MS y la dependencia correspondiente del Ministerio de Economía con criterio similar al planteado en Alternativas para Planificación se visualiza a la Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión como el componente coordinador natural de la evaluación de factibilidad.

En el ítem V.2. se ha de proporcionar un esquema para llevar a cabo este tipo de evaluación.

#### V.1.3. Proyecto de aeródromos

Dado que la Dirección de Aeronáutica y la Dirección de Arquitectura disponen de los recursos humanos y técnicos para el desarrollo de proyectos de aeródromos destinados a servicios de transporte provincial se recomienda preservar dicha capacidad y alentar su perfeccionamiento mediante su jerarquización y capacitación.

#### V.1.4. Construcción

Tal como se deduce del diagnóstico de la situación actual de esta fase del sistema su organización y funcionamiento es aceptable. Sin embargo parece conveniente efectuar dos sugerencias. La primera, considerar la posibilidad de que todas las obras de infraestructura aeroportuaria y obras complementarias sean administradas por un único ente, a fin de mantener la coherencia de los proyectos y de asegurar el uso racional de los recursos. Por ello se propone que los convenios con los municipios para administrar obras comple-

mentarias de infraestructura aeroportuaria se lleven a cabo en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, donde se interpreta que esa función recaería en forma natural en la Dirección de Arquitectura.

En segundo término, se propone que siendo la Dirección de Arquitectura el organismo receptor último de la documentación sobre construcción de un aeródromo -y que debería contener las de las etapas previas de estudio de factibilidad y de proyecto- al finalizarse y habilitarse un aeródromo envíe dicha documentación a la Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión a fin de que ésta retenga la información fundamental para continuar realizando la planificación de la infraestructura aeroportuaria.

#### V.1.5. Funcionamiento

##### V.1.5.1. Red de Aeródromos

Las recomendaciones sobre la red de aeródromos ubicados en el territorio de la Provincia de Buenos Aires se han de presentar siguiendo los criterios establecidos en el análisis y diagnóstico de la situación actual, es decir, diferenciando por principio dos grandes grupos de aeródromos: los que se encuentran dentro de un radio de 60 km del aeropuerto de Ezeiza y aquellos fuera de esta área.

Aún para el objetivo reducido de este trabajo, como es el ámbito de la actividad de transporte aerocomercial provincial, para el primer agrupamiento de aeródromos es indispensable que la Provincia encamine la definición de su funcionamiento considerando previamente su tratamiento con los municipios afectados y la autoridad aeronáutica nacional, ya que, como se ha puesto de manifiesto, existen múltiples aspectos a ser resueltos; entre ellos la descentralización de los tráficos del Aeroparque J. Newbery de la ciudad de Buenos Aires, la centralización en Ezeiza de tráficos internacionales, de cabotaje, de aviación general y militares, la situación de los otros aeródromos del área, los problemas legales, sociales, patrimoniales, de seguridad -

operativa, de ruido, de deterioro ecológico emergentes de la situación actual y de la prevista en el proyecto TMA Baires 2000. Se recomienda que su tratamiento en el ámbito del Gobierno de la Provincia sea coordinado por el organismo propuesto en V.1.1.

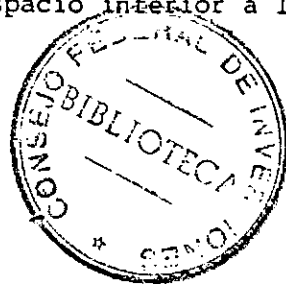
Con referencia al conjunto de aeródromos fuera del área G.B.A., el número - disponible para operaciones de transporte aéreo provincial comercial y su - ubicación geográfica parece ser adecuada para un desarrollo de mediano plazo gradual creciente de la actividad. Los requerimientos de infraestructura y servicios por parte de los explotadores actuales apuntan a obtener un mayor apoyo radioeléctrico de comunicaciones y de radioayuda para el aterrizaje en algunos centros de demanda y cuyo costo es modesto en comparación con los correspondientes a la construcción de un nuevo aeródromo; es probable - que en estos casos se pueda interesar al municipio, a sus fuerzas vivas y - al mismo operador para aportar los recursos requeridos.

#### V.1.5.2. Operación

Considerando que:

- a) la operación de aeródromos está reservada a la competencia nacional;
- b) en el análisis de alternativas se han observado las características diferenciadas que presenta la operación sobre el territorio de la Provincia - de Buenos Aires en relación a la de vuelos interprovinciales, es recomendable que la operación de servicios de transporte comerciales provinciales sea analizada en conjunto por la autoridad nacional, los explotadores y la Provincia; esta última a través de la Dirección de Aeronáutica y de la Dirección de Transporte.

Se sugiere que entre los aspectos principales a tratar figure el perfeccionamiento de la operación y control en el espacio inferior a los 7.000 metros del TMA Baires.



#### V.1.5.3. Administración

El esquema descentralizado de administración aeroportuario establecido en la Provincia, como se ha analizado precedentemente, representa la opción más adecuada para dicha función. El nivel de análisis de este trabajo no puede avanzar más allá del planteo global del sistema y es muy probable que el planteo de casos puntuales de diversos aeródromos que han de servir a las líneas aéreas provinciales requieran un análisis pormenorizado.

A su vez, la tendencia de transferencia de aeródromos nacionales a la Provincia refuerza la necesidad de que este tema sea tratado por un organismo como el propuesto en el punto V.1.1.

En especial es necesario que este organismo analice y proponga el funcionamiento de los aeródromos comprendidos en el proyecto TMA Baires del Comando de Regiones Aéreas y que, como se ha mencionado, requiere definiciones de distinta índole.

Tal como se ha examinado, otro aspecto que merece ser preservado y alentado es la administración de aeródromos por empresas particulares.

También se considera positivo que las Direcciones de Aeronáutica y de Transporte introduzcan en sus mecanismos de control de calidad de los diferentes servicios la participación activa de los usuarios.

#### V.1.5.4. Mantenimiento

El esquema descentralizado de administración y mantenimiento aeroportuario vigente en la Provincia se ha considerado como la alternativa más adecuada de funcionamiento; pero si bien en el aspecto administrativo la delegación de funciones en los municipios no debería crear situaciones de difícil solución sin ayuda externa a los mismos, en cambio en el mantenimiento aeroportuario la Provincia se debe asegurar que se cubran los requerimientos mínimos.

Para ello es conveniente que se proporcione a los municipios una guía de mantenimiento siguiendo las recomendaciones del Anexo 14 de OACA. El organismo adecuado para su elaboración en el ámbito provincial es la Dirección de Aeronáutica.

Asimismo esta Dirección puede proporcionar el apoyo técnico a los municipios así como realizar la fiscalización de mantenimiento de manera de asegurar una operación confiable.

#### V.1.5.6. Financiamiento

Vistas precedentemente las fuentes de financiamiento del sistema aeroportuario cabe hacer las siguientes recomendaciones:

- a) siendo los municipios los organismos recaudadores de las tasas por servicios y de los canones por las concesiones otorgadas debe inducirseles a efectivizar el cobro de las tasas correspondientes teniendo presente que son prácticamente las únicas fuentes de ingresos para cubrir los costos de administración y mantenimiento aeroportuarios;
- b) la provincia de Buenos Aires gestione ante el Estado Nacional participar en la definición de los aeródromos provinciales bonaerenses beneficiarios del fondo federal de explotación de aeródromos y aeropuertos a fin de una distribución más equilibrada y una mejor utilización de los recursos disponibles.

#### V.1.6. Transportadores

Teniendo en cuenta que la oferta aeroportuaria en la Provincia de Buenos Aires es adecuada para un servicio de transporte regular así como que un primer análisis de los costos operativos de la explotación de un tramo típico provincial indica que pueden obtenerse resultados favorables (costos a febrero de 1989) se sugiere que la Provincia aliente el desarrollo de transportadores provinciales.



Este aliento no se debe interpretar en el sentido de que la Provincia realice aportes de capital, créditos o avales para equipamiento o subsidios de explotación sino a través del apoyo de la Dirección de Transporte en la definición de las rutas en función del conocimiento que posee de los mercados potenciales (consultar el trabajo del Licenciado Luis Yanes al respecto), en la concesión de las rutas requeridas, en la coordinación con otros modos y en los arreglos que esta Dirección conviene que realice con la Dirección Nacional de Transporte Aero Comercial con tal motivo. Por su parte, la Dirección de Aeronáutica puede aportar a estos emprendimientos su capacidad en materia aeroportuaria y coordinar la satisfacción de los requerimientos para alcanzar operaciones seguras, regulares y económicas.

#### V.2. Recomendaciones para la evaluación de proyectos de inversión en el sector

El monto de las inversiones necesarias para la construcción de un aeródromo habilitable para operaciones regulares de transporte aéreo de pasajeros son significativas; como asimismo los plazos de retorno de la inversión son normalmente muy largos (y en algunos casos puede superar la vida útil de la pista) la ejecución de los nuevos proyectos depende fundamentalmente de la asistencia del Estado, ya sea a través del aporte de capital, el otorgamiento de créditos o proporcionando el aval en préstamos.

Es por ello que, a fin de establecer una escala coherente de prioridades de las obras públicas, es preciso contar con los elementos que permitan evaluar las características de cada proyecto.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires el organismo al que le compete la definición de dichas prioridades es el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, donde la Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión es el cuerpo técnico que efectiviza tal función. Por tal motivo es razonable que los requerimientos en materia aeroportuaria originados en distintas fuentes

ANEXO J  
INFORMACION A REQUERIR  
EVALUACION DE PROYECTOS



1. DEMANDA PREVISTA

- a) Demanda mensual de pasajeros y carga
- b) Cantidad de vuelos y tráfico de pasajeros y carga en horas pico
- c) Cantidad de vuelos y tráfico de pasajeros y carga para el día promedio del mes pico
- d) Líneas aéreas y su estructura de rutas y aeródromos
- e) Tipos de aeronaves a operar en el aeródromo y número total en horas pico
- f) Cantidad de aeronaves con base en el aeródromo
- g) Característica de los sistemas de acceso al aeródromo

2. INFORMACION OPERACIONAL

- a) Características de los terrenos disponibles
- b) Posibles restricciones al espacio aéreo disponible
- c) Características meteorológicas de la zona elegida:  
días anuales con cielo cubierto ( 6/8), con niebla y con lluvia
- d) Características de los servicios previstos
- e) Capacidad de expansión

3. INFORMACION SOCIOECONOMICA

- a) Demanda actual
- b) Crecimiento de la población por localidad
- c) Crecimiento económico por localidad
- d) Nuevas actividades productivas que modifiquen tendencias históricas
- e) Distribución del ingreso.

(Poder Legislativo, municipios, particulares, otros organismos del Poder Ejecutivo Provincial) sean canalizados a la mencionada Subsecretaría y con la información necesaria para efectuar la evaluación del proyecto.

La información requerida consiste en un conjunto de datos de diferente tipo, a saber:

- a) pronóstico de demanda aeroportuaria
- b) tipos de aeronave a operar y tipo de operación
- c) capital necesario para la construcción
- d) posibles financiamientos y condiciones
- e) costos previstos de operación, administración y mantenimiento
- f) fuentes operativas de ingresos
- g) beneficiarios locales, regionales y nacionales
- h) incidencia sobre el medio ambiente

En el Anexo J se propone un esquema de la información a requerir.

Es muy probable que quien efectúe el requerimiento no disponga de los recursos técnicos que le permita aportar toda la información indispensable para una correcta evaluación por lo que será preciso completar la información faltante con la asistencia de los organismos especializados: la Dirección de Transporte sobre los puntos a y g arriba enunciados, la Dirección de Aeronáutica sobre los puntos b y e, la Dirección de Arquitectura sobre el c, la Dirección de Control y Protección del Medio sobre el h.

