



Balance del contexto, la evolución y la visión prospectiva de los aeropuertos para los Servicios Aéreos Esenciales en Colombia

| Fecha de recibido: 14 de julio 2022 | Fecha de aprobado: 28 de septiembre 2022 |

| Reception date: July 14, 2022 | Approval date: September 28, 2022 |

| Data de recebimento: 14 de julho de 2022 | Data de aprovação: 28 de setembro de 2022 |

Sergio París Mendoza

<https://orcid.org/0000-0002-6577-0319>

✉ Sergio.paris@aerocivil.gov.co

Magíster en Administración de Empresas Aeroespaciales

Especialista Aeronáutico, Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil Colombia

Rol del investigador: teórico, experimental y escritura

Grupo de Investigación: Grupo de Investigación Académica - GINA

Master of Aerospace Business Administration

Aeronautical Specialist, Special Administrative Unit Aeronáutica Civil Colombia

Role of the researcher: theoretical, experimental and writing

Research Group: Academic Research Group – GINA

Mestrado em Administração de Empresas Aeroespaciais

Especialista Aeronáutico, Unidade Administrativa Especial Aeronáutica Civil Colombia

Papel do pesquisador: teórico, experimental e escrito

Grupo de Pesquisa: Grupo de Pesquisa Acadêmica – GINA

Narda Verónica Velandia Cely

<https://orcid.org/0000-0002-8430-3302>

✉ Narda.velandia@aerocivil.gov.co

Especialización en Finanzas Públicas

Contratista, Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil Colombia

Rol del investigador: teórico, experimental y escritura

Specialization in Public Finance

Contractor, Special Administrative Unit Aeronáutica Civil Colombia

Role of the researcher: theoretical, experimental and writing

Especialização em Finanças Públicas

Empreiteiro, Unidade Administrativa Especial Aeronáutica Civil Colombia

Papel do pesquisador: teórico, experimental he escrito

Cómo citar este artículo: París Mendoza, S. y Velandia Cely, N. V. (2023). Balance del contexto, la evolución y la visión prospectiva de los aeropuertos para los Servicios Aéreos Esenciales en Colombia. *Ciencia y Poder Aéreo*, 18(1), 86-100. <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.757>



Balance del contexto, la evolución y la visión prospectiva de los aeropuertos para los Servicios Aéreos Esenciales en Colombia

Assessment of the context, evolution and prospective vision of the airports for Essential Air Services in Colombia

Avaliação do contexto, evolução e visão prospectiva dos aeroportos para os Serviços Aéreos Essenciais na Colômbia

Resumen: El objetivo central del presente documento de investigación es hacer un balance acerca del contexto, la evolución y la visión prospectiva de los Aeropuertos para los Servicios Aéreos Esenciales (ASAE) en Colombia, relacionado con el avance que ha tenido la política pública para los Servicios Aéreos Esenciales (SAE) en estos aeropuertos en los últimos años (1994-2021); y hacer un balance acerca de la importancia que representa la conectividad en la integración nacional para el desarrollo económico, social y cultural. Se parte de la adecuada prestación del servicio de transporte aéreo y de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria. Se abordan casos del nivel regional e interno que puedan aportar al desarrollo y avance de la política pública, y que en conjunto con la colaboración y participación de las comunidades beneficiarias, el Estado y las entidades del orden nacional e internacional, exista el propósito de orientar los recursos para la planeación de la preinversión, el desarrollo de los aeródromos y la construcción de capacidades para la operación y el mantenimiento de estas infraestructuras en la población habitante de las zonas apartadas, finalizando con la identificación de los factores de incidencia que no han sido tenidos en cuenta en la política pública y que sí tienen gran impacto en los territorios a ser tratados. Se evidencia la necesidad de una reevaluación de la política pública y que su resultado sea parte del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y los subsiguientes. El presente documento se trabajó bajo la metodología cualitativa, ya que se recopiló y analizaron documentos y datos textuales. Se aplicó así mismo el método histórico, en el cual se relacionaron las diferentes etapas y evolución del tema tratado. El método inductivo nos dio la posibilidad, en rasgos generales, de dar conclusiones que podrán ser útiles, aplicables y tenidas en cuenta en la realidad de la política pública tratada a lo largo del documento.

Palabras clave: Aeropuertos para los Servicios Aéreos Esenciales (ASAE); conectividad; infraestructura; Servicios Aéreos Esenciales (SAE); Plan Nacional de Desarrollo; política pública.

Abstract: The main objective of this research paper is to take stock of the context, evolution and prospective vision of the Airports for Essential Air Services (AEAS) in Colombia, related to the progress made by the public policy for Essential Air Services (EAS) in these airports in recent years (1994-2021); and to take stock of the importance of connectivity in national integration for economic, social and cultural development. The starting point is the adequate provision of air transport services and aeronautical and airport infrastructure. Cases of the regional and internal level that can contribute to the development and progress of public policy are addressed, and that together with the collaboration and participation of the beneficiary communities, the State and national and international entities, there is the purpose of orienting resources for pre-investment planning, the development of airfields and the construction of capacities for the operation and maintenance of these infrastructures in the population living in remote areas, ending with the identification of the incidence factors that have not been taken into account in the public policy and that do have a great impact on the territories to be treated. The need for a re-evaluation of the public policy is evident and its result should be part of the National Development Plan 2022-2026 and subsequent ones. This document worked under the qualitative methodology, since documents and textual data were collected and analyzed. The historical method was also applied, in which the different stages and evolution of the subject were related. The inductive method gave us the possibility, in general terms, to draw conclusions that could be useful, applicable and taken into account in the reality of the public policy discussed throughout the document.

Keywords: Airports for Essential Air Services (AEAS); connectivity; infrastructure; Essential Air Services (EAS); National Development Plan; public policy.

Resumo: O principal objetivo deste trabalho de pesquisa é fazer um balanço do contexto, evolução e visão prospectiva dos Aeroportos para Serviços Aéreos Essenciais (ASAE) na Colômbia, relacionado ao progresso feito pela política pública para Serviços Aéreos Essenciais (SAE) nestes aeroportos nos últimos anos (1994-2021); e fazer um balanço da importância da conectividade na integração nacional para o desenvolvimento econômico, social e cultural. O ponto de partida é a provisão adequada de serviços de transporte aéreo e infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária. São tratados casos de nível regional e interno que podem contribuir para o desenvolvimento e progresso das políticas públicas, e que, juntamente com a colaboração e participação das comunidades beneficiárias, do Estado e de entidades nacionais e internacionais, tem o objetivo de orientar os recursos para o planejamento do pré-investimento, o desenvolvimento de aeródromos e a construção de capacidades para a operação e manutenção dessas infra-estruturas na população que vive em áreas remotas, terminando com a identificação dos fatores de incidência que não foram considerados nas políticas públicas e que têm um grande impacto sobre os territórios a serem tratados. A necessidade de uma reavaliação da política pública é evidente, e seu resultado deve fazer parte do Plano Nacional de Desenvolvimento 2022-2026 e dos subsequentes. Este documento é baseado em uma metodologia qualitativa, uma vez que documentos e dados textuais foram coletados e analisados. O método histórico também foi aplicado, no qual as diferentes etapas e a evolução do assunto foram relacionadas. O método indutivo nos deu a possibilidade, em termos gerais, de tirar conclusões que poderiam ser úteis, aplicáveis e levadas em conta na realidade da política pública tratada ao longo do documento.

Palavras-chave: Aeroportos para Serviços Aéreos Essenciais (ASAE); conectividade; infra-estrutura; Serviços Aéreos Essenciais (SAE); Plano Nacional de Desenvolvimento; política pública.

Introducción

Para el desarrollo del presente artículo, se realizó un análisis de los diferentes documentos que tratan el tema relacionado con Servicios Aéreos Esenciales (SAE) y Aeropuertos para los Servicios Aéreos Esenciales (ASAE). Se aclara de manera general que el tema no ha sido lo suficientemente estudiado, razón por la cual nos enfocamos en la información disponible tanto a nivel nacional como internacional. Lo anterior, tomando como línea base de análisis el Conpes 2727 “Reordenamiento institucional y Plan de Expansión del Sistema”, emitido en 1994 y vigente hasta el 2021. Así, entonces, el presente documento se desarrolló en el marco de la metodología cualitativa, con la recopilación y el análisis de los diferentes documentos y datos textuales consultados. En consecuencia, se relacionarán las diferentes etapas y la evolución del tema tratado, dando aplicabilidad al método histórico, para finalmente pasar al método inductivo que nos dio la posibilidad de emitir, en rasgos generales, una serie de conclusiones que podrán ser útiles, aplicables y tenidas en cuenta en la realidad de la política pública tratada.

El artículo tiene como fin hacer un balance acerca del contexto, la evolución y la visión prospectiva de los ASAE en Colombia, originados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en su pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones, en el cual se menciona que:

Es necesario aprovechar el potencial de desarrollo de todas las regiones para generar oportunidades de crecimiento y equidad. Esto implica, por un lado, *conectar territorios* e impulsar el crecimiento y la productividad según la vocación de cada región, para dinamizar la generación de ingresos y oportunidades; y por el otro, conectar gobiernos fomentando la *asociatividad regional y subregional, la gobernanza multinivel, y la conexión de poblaciones* en todas las regiones a mercados, bienes públicos e infraestructura social para la equidad. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018, p. 1300) [Énfasis fuera de texto]

Aun así, se evidencia que en muchos territorios colombianos hay insuficiencia de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica, teniendo en cuenta que son territorios que tienen el transporte aéreo como único medio de conexión eficiente con otras zonas del país. El transporte aéreo, tutelado por el Estado en su calidad de servicio público esencial, se ve igualmente afectado en su accionar por una normatividad escasa hacia las regiones apartadas, unos recursos inadecuados y el desconocimiento por parte de las entidades territoriales del manejo apropiado de los recursos, las fuentes de financiación y las características del sector aéreo.

Una vez identificado el problema como la necesaria conectividad para la integración nacional que contribuya al desarrollo económico, se entienden los elementos que componen la estrategia: el servicio de transporte aéreo y la infraestructura aeroportuaria, ambos elementos esenciales. Por tanto, una efectiva política requiere trabajar en estos dos frentes y en una dimensión humana, la de la comunidad que es beneficiaria y además servida desde la política pública. De esta forma, se desarrollaron dos estrategias, una orientada a los SAE y otra orientada a los ASAE, elevándolos a nivel de política pública y sirviendo a unas rutas sociales como se describe en este documento.

Los SAE se fundamentaron en una política de subvención al operador estatal Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena), bajo una metodología de evaluación de sus impactos sociales en rutas debidamente aprobadas por la Aeronáutica Civil (Aerocivil), en su Oficina de Transporte Aéreo; y para el segundo componente, la Aerocivil planteó como alternativa de solución hacia la infraestructura brindar a las entidades territoriales la posibilidad de contar con ASAE mantenidos, adecuados y seguros, que provean asistencia técnica en asuntos aeronáuticos y aeroportuarios, y apoyo en la estructuración de proyectos de infraestructura, a fin de lograr el desarrollo y el mejoramiento de la infraestructura de transporte aéreo como destacada consecuencia de la estrategia para su fortalecimiento.

Aquí, es relevante reconocer que el éxito de la política pública para los SAE exige trabajar en conjunto con otras entidades del orden nacional e internacional, con el fin de generar propuestas que apunten

a obtener la asistencia técnica necesaria y que orienten los recursos para la planeación de la preinversión y el desarrollo de los aeródromos. Con esto se logra no solo el cumplimiento de políticas nacionales y regionales, sino también la conexión y el desarrollo de los territorios más apartados de Colombia, sin olvidar la construcción de capacidades frente al transporte aéreo en el interior de la comunidad beneficiaria.

A lo largo del artículo, se relaciona la justificación de por qué es necesario desarrollar la política para la conexión de los ASAE y la prestación de los SAE en los territorios de difícil acceso. Así mismo, se realizará una contextualización que mostrará algunos casos aplicados a nivel regional (Perú y Amazonia), y con esta se expondrán los avances que a la fecha (teniendo en cuenta que va de 1994 al 2021) se han hecho en el plano interno para el área de interés. Esto con el fin de revisar el desarrollo de los casos y analizar las posibles acciones que puedan ser aplicables y que aporten al entendimiento del tema. Se busca llegar a una serie de conclusiones que pueden ser tenidas en cuenta en el proceso de esta política pública.

Marco jurídico

A continuación, se relacionan las fuentes de información doctrinarias aplicables a la política para los SAE:

Marco jurídico de los SAE

Código de Comercio, Artículo 1863: Habilita al Gobierno para subvencionar la industria aérea (Presidencia de la República, 1971).

Ley 336 de 1996, Artículo 68: Declaratoria del transporte aéreo como un servicio público esencial (Congreso de la República, 1996).

Ley 1955 de 2019, PND 2018-2022, Artículo 302: Ratifica la posibilidad de subvencionar rutas sociales en las que Satena sea el único operador por el Ministerio de Defensa (Congreso de la República, 2019).

Ley de Turismo 2068 de 2020, Artículo 54: Subvenciones a empresas de servicio de transporte aéreo

con la posibilidad de que el Ministerio de Transporte subvencione el servicio esencial y la atención de rutas sociales (Congreso de la República, 2020).

Consejo Directivo Aerocivil de 2015: Define como rutas sociales aquellas en las que, por cuestiones geográficas, de orden público, de infraestructura y pobreza, deban ser conectadas con los centros económicos y no llegue ningún otro operador aéreo distinto de Satena.

Regulaciones, metodología y banco de rutas de Aerocivil construidas alrededor de Satena como único operador.

Regulación operación taxis aéreos: RAC 5.

Marco jurídico de los ASAE

Bases del PND 2014-2018: Habilita a los gobiernos territoriales para el uso de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) en aeropuertos propiedad de entidades territoriales.

El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR): Define los SAE como el mecanismo para contribuir a la integración territorial y el cierre de brechas en las comunidades lejanas, donde se refleja la necesidad de presencia del Estado.

Ley 1955 de 2019 PND, Artículo 103: Habilita a la Aerocivil¹ para invertir en infraestructura aeroportuaria que no es de orden nacional y el Decreto 129 de 2020 define los criterios de priorización (Congreso de la República, 2019).

Bases del PND 2018-2022: Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones:

4) Sostenibilidad de la “infraestructura de aeródromo para los ASAE a través del programa de mantenimiento y rehabilitación de aeródromo regionales y del apoyo técnico de la Aeronáutica Civil. Para la conexión en subregiones rurales la Aeronáutica Civil continuará con el programa de mantenimiento y rehabilitación de aeródromo regionales donde el alto costo de implementación y las restricciones geográficas dificultan el

¹ Acrónimo para la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

despliegue de otros modos. Se proveerá igualmente asistencia técnica a los municipios en función de sus recursos disponibles. Lo anterior permite impulsar el desarrollo de los aeropuertos destinados a los servicios Aéreos Esenciales-ASAE”. (DNP, 2018)

Código BPIN: 2018011000970: Apoyo a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la infraestructura de transporte aéreo a nivel nacional (DNP, 2021).

Justificación

Colombia se ha desarrollado de manera desigual (Valora Analitik, 2021). Por fortuna, el centro de todo fue la otrora Santa fe de Bogotá, lo cual demandó la imprescindible conectividad desde este punto hacia aquellos que fueron creciendo a lo largo del territorio nacional, en donde mantener la conectividad resultó fundamental para la existencia del Estado. Ejemplos como Leticia en el Amazonas, Puerto Carreño en el oriente y San Andrés en el Caribe permitieron que la aviación jugara un papel decisivo, al igual que los obstáculos geográficos, entre ellos, las cordilleras que dificultan la conectividad terrestre. Lo anterior da pie para afirmar que gracias a la aviación los límites de Colombia como territorio se mantienen atados a su centro político y económico, pero dicha realidad del territorio hace que todavía haya muchas comunidades aisladas o conectadas de manera precaria y por eso una política pública de transporte aéreo esencial se hace fundamental.

Una de las causales de la desconexión y la falta de acceso a bienes y servicios en los territorios alejados en Colombia es, sin duda, la ausencia de vías terciarias o ríos navegables que comuniquen estas zonas del país, lo cual afecta no solo la calidad de vida de la población, sino también el desarrollo del territorio, el acceso a la oferta estatal y las relaciones económicas y sociales. Por tal razón, reconocer la necesidad que tienen las poblaciones de estas zonas para mejorar su conectividad con áreas concentradoras, prestadores de servicios y bienes es importante para Colombia, que

cumple así con los fines del Estado y, en consecuencia, con el Plan Nacional de Desarrollo. Además de generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población en estas regiones, es apremiante trabajar de la mano para la obtención de apoyo y cooperación técnica y financiera hacia ellas.

En los últimos años, se ha agudizado la necesidad de plantear estrategias de colaboración, cooperación y desarrollo de políticas que impacten positivamente en la prestación de SAE. Con la firma de los Acuerdos de Paz, como lo reconoce el PNVIR (Ministerio de Transporte, 2018), el transporte aéreo, de bienes, de personas o de carga se vuelve un instrumento estabilizador, mediante una red de SAE que sea apoyada por el Gobierno nacional y sus ASAE construidos como infraestructura aeroportuaria esencial edificada con vocación social.

Contextualización y avances

En un esfuerzo por la conectividad social, el Estado colombiano creó a Satena como aerolínea para desarrollar esos destinos sociales, y recientemente ha emergido como objeto de estudio y análisis de la teoría del desarrollo. Esta importancia se produce en el marco de la discusión sobre los factores que inciden en la inserción de las pequeñas economías de los territorios apartados a la economía nacional o a la economía mundial; inciden en su creciente apertura e integración, y en la profunda necesidad de llevar la oferta estatal a esos territorios, en salud, justicia, educación y otros derechos propios de los colombianos.

Así, la preocupación que ha surgido en torno a los distintos soportes de la conectividad de los sistemas económicos, y de los territorios que los contienen, ha estado marcada por la integración, la paz y la globalización de la economía mundial. En concordancia con lo anterior, el análisis de la conectividad como un todo termina siendo fundamental en la revisión de Colombia como Estado, su desarrollo en el tiempo y su inserción en la actividad internacional, así como en la revisión de las formas como la economía nacional actúa en dicho

proceso. Esta visión producto de un estudio se traduce en nuevas exigencias para las políticas públicas en el sector de infraestructura y servicios, a fin de asegurar una mejor conectividad dentro del territorio nacional y de este con su entorno, y poder cumplir con los requisitos de esta inclusión (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2006, pp. 7-8).

Los SAE se relacionan con la prestación del servicio de transporte aéreo desde y hacia regiones apartadas que padecen la ausencia de una conectividad apropiada. La implementación de los SAE permite irrigar el transporte aéreo a lo largo del territorio colombiano hacia estas zonas remotas, con lo que se evidencia la urgente necesidad de una infraestructura que sea capaz de mantener dicha operación y que esté en constante mantenimiento y vigilancia, precisando de la intervención del Estado para la implementación de políticas de índole social que impactan estas zonas. De igual manera, téngase en cuenta que, en la mayoría de los casos, las entidades territoriales o comunidades son las propietarias de los lugares donde se desarrollaría la infraestructura de la cual carecen para la conectividad y a la cual se prestarían los servicios de transporte aéreo. Esto implica entonces un trabajo engranado y en equipo nación-territorio. Es importante repensar las posibilidades y los mecanismos por medio de los cuales se pueda brindar la infraestructura aeroportuaria, tema claramente conectado a la asignación de recursos para su avance e implementación dentro de una política pública consistente, conectada con la construcción de lazos culturales y territoriales con la comunidad. Todo esto sin dejar de lado que la sociedad inmersa en un contrato social demanda un fin y obliga a la constante vigilancia de los impactos que la política pública trae al territorio para mitigar los riesgos y corregir el rumbo de ser necesario.

Actualmente, las entidades territoriales cuentan con ingresos por regalías, fondos de inversión para la paz, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) e incluso por la voluntad de donantes internacionales o de los miembros del Congreso, quienes abogan por la orientación de los recursos públicos. En cada una de estas fuentes, existe un instrumento por

medio del cual se financian y cofinancian programas y proyectos, delegando a la entidad territorial el proceso de estructuración respectivo, un requisito que es mínimamente cumplido por los posibles interesados, debido a la falta de capacidad, al desconocimiento del proceso a desarrollar y a los pasos tras esta estructuración. Con esto se desplaza indirectamente la posibilidad de participar por recursos necesarios para la conectividad y el desarrollo de infraestructura de esos territorios. Lo anterior, teniendo en cuenta la finalidad esencial que para cada entidad territorial representa lo propuesto dentro de sus proyectos, y así mismo, el servicio que es adecuado para su territorio. Estas cuestiones suelen ser poco visibles, pero tienen gran impacto en la capacidad operativa de las políticas sociales (Cohen y Franco, 1992).

La realidad refleja la necesidad de que se planteen e implementen mecanismos que apoyen el desarrollo de la estructuración de los programas y proyectos aeroportuarios desde el Gobierno nacional, y así mismo, la reevaluación de los criterios de selección y los requisitos solicitados al momento de participar por recursos. Hay un riesgo que puede derivar del desconocimiento existente en el manejo y la elaboración de esos mecanismos por parte de las entidades territoriales, y de igual manera, hay limitaciones en cada territorio. Por otra parte, la financiación e irrigación de recursos debe cumplir con los propósitos de la seguridad operacional y de la aviación civil; es decir, debe encajar en las regulaciones aeronáuticas, por cuanto una arista del problema es cómo la autoridad puede garantizar una operación segura a los territorios al transitar la regla de las regulaciones nacionales que se derivan de las internacionales o de los anexos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Para ello, es indispensable una evaluación o consultoría de organismos internacionales que orienten, replanteen o validen la política pública para que esta se desarrolle en el marco de la realidad social y económica que vive el país. Es debido tener en cuenta el objetivo al que se está apuntando y la desarticulación que se está presentando para su cumplimiento, pues configura un problema social a nivel nacional, buscando un equilibrio en el conocimiento de la estructuración de

los proyectos tanto de la Aviación Civil como del desarrollo y la elaboración de proyectos de inversión, a fin de que actúe como compensador y evite que la falta de conocimiento especializado en el territorio construya inequidad.

Como se mencionó antes, el Estado tomó la decisión de que fuera Satena la empresa que cubriera algunas rutas sociales, pero su capacidad no alcanza. La incorporación de nuevas aeronaves para el operador estatal aún no se ha realizado y la Aerocivil, por su parte, ha mantenido un decidido apoyo a la política planteada desde el Gobierno nacional aprobando rutas sociales a los territorios para que Satena preste sus servicios con enfoque social, con base en las necesidades y prioridades de dicha conectividad bajo la figura de subvención.

Sin embargo, a la fecha los servicios prestados por la aerolínea no cubren la demanda social advertida. Por ello, la política de transporte aéreo habilitó los taxis aéreos con la posibilidad de vender tiquetes en rutas no atendidas. Estas resoluciones contribuyeron a aumentar la oferta hacia destinos sociales, y concluyeron con una reforma a los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC) en su otrora parte 3, incluyendo el RAC 5. Así, se redujeron las barreras de ingreso y los requerimientos de capital para la constitución y entrada de nuevos jugadores y complementar la operación de la aerolínea estatal con vocación social. Se permitió, donde exista rentabilidad, que otro operador apoye la prestación de servicios aéreos a destinos sociales, siguiendo los principios orientadores a los que inicialmente se abrió la posibilidad, como bien lo planteó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su asesoría técnica a Colombia (Fioravanti, 2020).

Es imprescindible cambiar la forma de hacer las cosas. Si bien antes la entidad territorial solicitaba recursos para hacer su infraestructura por medio de la Ley de Presupuesto y la Aerocivil se trasladaba al territorio y ejecutaba aquellos presupuestos asignados desde el Gobierno nacional, esto llevó a que el territorio quedara sujeto a ciertas decisiones externas, pero generaba pertenencia en torno a una infraestructura que es de su resorte atender y mantener. Es así como asistencia, asesorías, consultorías, formación y/o

capacitaciones aeroportuarias toman importancia, ya que dan lugar al conocimiento y generan el compromiso que requieren para dicho fin. Entonces, el trabajo en equipo nación-territorio se convierte en una necesidad fundamental para subsanar este problema social que nos aqueja y aparta dentro del mismo territorio nacional.

De igual manera, es significativo el hecho de que se haga una correcta y oportuna difusión de los programas sociales aeroportuarios en vigencia en relación con estas temáticas, así como el apoyo y la asesoría en la estructuración de proyectos por parte de las entidades y los organismos concededores de los temas. Se solicitan recursos para infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, tanto como para continuar respaldando el encadenamiento en la prestación de servicios a destino con rutas sociales, de acuerdo con los mecanismos que previamente debieron ser divulgados a los interesados. También, se exige solucionar el problema de adecuación e inclusión de un nuevo operador o el mejoramiento de las condiciones que permitan que el operador actual tenga mayor capacidad instalada para ampliar la prestación del servicio.

En ese orden de ideas, la Aerocivil, como parte del proceso, de la política misma y con base en las funciones que le han sido delegadas, debe coordinar y formular con el Ministerio de Transporte la definición de políticas y planes generales de la entidad y el transporte aéreo. Se propende al desarrollo aeronáutico y aeroportuario del país, impulsando e implementando estrategias que promuevan el sector aéreo y la participación regional. Así mismo, coordinar con entidades, autoridades aeronáuticas y/u organismos nacionales e internacionales los lineamientos relacionados con la aviación civil, a fin de facilitar la prestación de servicios de asistencia técnica mediante acuerdos de cooperación (Ministerio de Transporte, 2004) y la colaboración interinstitucional. Se pretende hacer viable la posibilidad de que el Gobierno nacional, por medio de la Aerocivil, financie el ajuste de la implementación de la política tanto en el desarrollo de infraestructura en aeropuertos para ASAE, como en la prestación de SAE a esos destinos. Adicionalmente, está la búsqueda de apoyo con organismos nacionales e internacionales,

de acuerdo con los mecanismos que tengan establecidos, para que guíen y generen aportes y recomendaciones que lleven a avances con impacto social y valor público en la conectividad social del país.

La Aerocivil ha participado en la promoción de estrategias que impulsan la participación regional en la política pública, dando viabilidad al proyecto de inversión denominado “Apoyo a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la infraestructura de transporte aéreo a nivel nacional”, que en conjunto con el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) lanzaron en el 2018 y que hace parte del programa de Infraestructura y Servicios de Transporte Aéreo, cuyo fin es:

Conectar lugares apartados, con poca o ninguna infraestructura aeroportuaria, limitaciones geográficas y una alta demanda del servicio del transporte aéreo, esta última definida mediante un análisis de capacidad y demanda que evalúa la demanda de las aerolíneas y determina la capacidad máxima, teniendo en cuenta todos los límites físicos, operativos y medioambientales presentes. (Aerocivil, 2020, RAC 1 Enmienda 17)

Así mismo, tiene por objetivo prestar servicios de asistencia técnica a las regiones ampliando el conocimiento y la experiencia en el tema aeronáutico y aeroportuario, con miras a lograr una mejor gestión, la operación segura y el adecuado mantenimiento de la infraestructura, así como una mayor posibilidad en la obtención de recursos. A su vez, busca identificar los medios existentes y, con esto, el reconocimiento de oportunidades para ampliar los accesos al territorio. Se constata que, para el cumplimiento de esta estrategia, se requieren fuentes de financiación que inviertan en la realización de estas actividades, ya que la escasez de recursos se convierte en el principal obstáculo para su desarrollo, siendo necesaria la intervención del Estado y la asistencia de organismos internacionales de cooperación.

Dado lo anterior, se busca ampliar el espectro de investigación y comprender más acerca de los SAE y de estrategias para el desarrollo de infraestructura

ASAE, siendo necesaria la identificación de situaciones en otras naciones. De tal suerte, se han consultado casos o situaciones de nivel regional y se expone el avance interno que ha adelantado Colombia.

Plano regional

En este plano, se realizó un recorrido por las principales experiencias de algunos de los países limítrofes con Colombia (Perú y Amazonia) en el manejo y direccionamiento que se les ha dado a los vuelos subsidiados para las regiones apartadas.

Consideraciones ambientales para proyectos de pequeña infraestructura y productivos en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)

Este documento fue resultado de la reunión con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y las direcciones técnicas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en febrero 16 de 2017, tuvo como objetivo presentar la estrategia de ART para el desarrollo de Pequeña Infraestructura Comunitaria (PIC) en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Busca dar unas pautas ambientales prácticas para la intervención de la ART con proyectos productivos y mejoras en infraestructura a definir con la participación de la comunidad, el cual contiene consideraciones ambientales, para prevenir que se causen impactos ambientales negativos, con miras a hacer intervenciones ambientalmente responsables y con visión de duración en el largo plazo (ART y MADS, 2017).

La conexión aérea en la selva peruana

El programa de Promoción y Fomento se implementa a través de subsidios directos, indirectos o sistemas de cofinanciamiento para operadores aéreos privados, con el objetivo de que el usuario final pague por el servicio un monto inferior a su costo. Se establecen paquetes de rutas conformados por un aeropuerto “hub” y un conjunto de localidades beneficiarias pequeñas ubicadas en la Amazonia, como Tarapacá, La Pedrera,

La Chorrera y El Encanto, entre otras que tienen entre 3000 y 4000 habitantes con difícil acceso en transporte de superficie. En la actualidad, hay catorce rutas protegidas. El presupuesto anual es de alrededor de 2 millones de dólares (Fioravanti, Café y Diez-Roux, 2018).

TAME Amazonia

El proyecto TAME Amazonia fue ideado por el Ecuador con el apoyo de la aerolínea TAME EP, con el fin de generar un beneficio a la comunidad amazónica. Este proyecto de carácter social tuvo como propósito ofrecer transporte aéreo a las poblaciones más alejadas de la vasta Amazonia ecuatoriana, con un servicio frecuente, de calidad y a un precio accesible para quienes habitaran como residentes las áreas de cobertura (Larenas, 1 de mayo de 2018).

En su momento, TAME operó una red de once destinos domésticos (Lago Agrio, Coca, Macas y Latacunga, entre otros). También, tuvo un operador independiente denominado TAME Amazonia, que llegó a destinos remotos en la región amazónica. Durante la pandemia de COVID-19, que generó restricciones económicas a Ecuador y paralizó la conectividad en el modo aéreo, se tomó la decisión de suspender operaciones y avanzar en la liquidación de la aerolínea TAME (Giménez, 19 de mayo de 2020).

Plano interno

A nivel nacional, la conectividad es uno de los temas inherentes a las funciones que desarrolla la Aerocivil como autoridad aeronáutica en el país. Para el cumplimiento de dicho objetivo, se procura el buen uso de los recursos y bienes públicos, y se busca la modernización de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica. Por ello, a continuación se mencionan situaciones y actuaciones en las que el papel de la Aerocivil, en conjunto con el Gobierno nacional, han sido piezas clave.

Política para los SAE en Colombia

En los Planes Nacionales de Desarrollo entre 1997 y el 2002, se definieron políticas públicas de inversión en

infraestructuras del transporte en general, con un gran énfasis en el transporte por carretera. Por ejemplo, el Conpes 2727 se emitió “como propuesta de reordenamiento institucional y de financiamiento del sector aeronáutico, así como el Plan de Expansión del Sistema Aeroportuario y Aeroespacial exigido por la Ley 105 de 1993 (Ley de Transporte)” (DNP, 1994). Con base en la política del sector, se establece que la Aerocivil garantiza el apoyo técnico a aeropuertos regionales estratégicos y así mismo el financiamiento del sector del transporte aéreo, con el fin de entregar a las entidades territoriales la administración de los aeropuertos regionales o los que representen menor movimiento. A su vez, la Aerocivil tendrá la labor de robustecer su área técnica, en aras de realizar la suscripción de contratos interadministrativos con los entes territoriales que requieran dicha asistencia (DNP, 1994).

Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, siendo presidente de la república Álvaro Uribe Vélez, es el primero que insinúa una política pública para el sector del transporte aéreo. Determina, en su sección “Infraestructura Estratégica para el Transporte” (DNP, 2002), la necesaria continuidad de tener un movimiento dinámico de recursos por parte del Gobierno nacional para financiar la inversión de infraestructura y de las políticas del sector del transporte aéreo (Díaz, 2016, pp. 18-19).

Después, hubo un cambio disruptivo en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, siendo de nuevo presidente de la república Álvaro Uribe Vélez, con el establecimiento de la política pública para el transporte aéreo dentro del mismo plan, en el numeral 3.6.1 “Accesibilidad territorial”, bajo el liderazgo de la cabeza del sector, es decir, el Ministerio de Transporte. Se tuvieron en cuenta los datos positivos relacionados con el movimiento de carga aérea y la creciente participación de esta en el valor del comercio exterior. La importancia del transporte aéreo para el Gobierno nacional en Colombia en los últimos años se enfoca en la intervención de infraestructura aeroportuaria orientada al mejoramiento en el sistema de transporte aéreo de carga y pasajeros. Esto a través de la intervención lado aire y lado tierra en aquellos nodos de importancia estratégica para la competitividad nacional y/o regional,

y que continuará con la implementación de los programas de participación privada para la administración y modernización de infraestructura aeroportuaria y la orientación de las inversiones en este tipo de proyectos. De acuerdo con las estadísticas del tráfico aéreo, se formulan planes de articulación eficiente y armónica de los aeropuertos que optimicen su operación con las necesidades del territorio y/o la región de los cuales hacen parte (Díaz, 2016, pp. 18 y 19).

El Ministerio de Transporte propuso, dentro de los planes desarrollados, el PNVIR, bajo la Resolución 3260 del 3 de agosto de 2018 del Ministerio de Transporte, documento establecido como mecanismo orientador, el cual permite conectar los territorios al plantear la necesidad de:

Intervenir la red vial regional en donde se incluyen las vías secundarias y terciarias, la red fluvial y transporte aéreo, pues estas conectan las zonas más alejadas y marginadas del país permitiendo mejorar las condiciones de la agricultura, el trabajo de las familias y comunidades campesinas incluidas en los Planes Nacionales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural y demás planes que propendan a integrar el campo con los centros urbanos. (Ministerio de Transporte, 2018, p. 3)

De igual manera, y en continua articulación entre entidades del sector transporte, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) estructura para el Ministerio de Transporte el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), presentado el 26 de noviembre de 2015 como protocolo para ordenar la estructuración de proyectos de infraestructura. Dicho plan busca mejorar la competitividad del país, mejorar la articulación de territorios y poblaciones con los mercados, y mantener la continuidad de la planeación del transporte, mediante reglas de priorización de las redes básicas y de integración, beneficiando las operaciones anuales y la accesibilidad de población y áreas productivas en municipios aislados, pobres y/o con tradiciones de violencia (Ministerio de Transporte, 2015).

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 determina que para desarrollar actividades

relacionadas con la prestación del servicio de transporte aéreo que generen recursos de la misma actividad, se deberán establecer programas relacionados con la explotación comercial de las terminales y servicios de aeronavegación (Ministerio de Transporte, 2015).

Después, y con ocasión del acelerado crecimiento y desarrollo del transporte aéreo, y de su impacto en la economía del país, mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se dispone que el Gobierno nacional, siendo presidente de la república Juan Manuel Santos Calderón, implemente dos programas: uno que propenda al mejoramiento de la infraestructura en diecisiete aeropuertos estratégicamente ubicados en las principales capitales del país y que presten operación regular de pasajeros; y otro que mantenga las condiciones básicas de operación en otros 32 aeropuertos (DNP, 2010).

Es así que, con el apoyo del BID, se realizó un análisis de experiencias internacionales estableciendo alternativas de decisión frente a los parámetros sobre los cuales se prestarían los servicios aéreos esenciales; es decir, rutas no rentables pero necesarias para conectar regiones remotas con los principales centros urbanos. Resultó en el desarrollo de una nueva política de servicios esenciales, aprobada en el 2016, que recalca la relevancia que tiene el hecho de ubicar los SAE en las regiones apartadas como la mejor opción para la comunicación de dichos territorios. En consecuencia, se avanza en la gestión para el mejoramiento y mantenimiento de los aeropuertos regionales, incorporando la variable de riesgo en la definición de las acciones programadas (Ministerio de Transporte, 2015).

Luego, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, siendo presidente de la república Juan Manuel Santos Calderón, y en el artículo 240 de la Ley 1753 de 2015 y sesión presencial del Consejo Directivo de la Aerocivil, mediante la política pública se entregan subvenciones del Estado a la empresa Satena S.A. por los pasajeros que movilice en rutas sociales. De igual manera, se adoptaron las definiciones de rutas sociales y operadores de ruta. Con base en las mencionadas definiciones, se expiden las Resoluciones 0835 de 2016, 3442 de 2016, 0531 de 2017, 2893 de 2017 y 1436 de 2018 por parte de la

autoridad aeronáutica en Colombia (Aerocivil), como regulador económico. Se produce entonces la “Metodología Básica de Apreciación de los Servicios Aéreos Esenciales” y se constituyen los diferentes mecanismos con el fin de definir y priorizar las rutas sociales mediante la “Ficha SAE”², partiendo del estudio de tipologías municipales y departamentales emitido por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP, y complementando con estudios del Ministerio de Transporte, el Banco de la República, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Como resultado de la aplicación de la política, Satena anualmente presenta un informe sobre la gestión de la subvención otorgada a través de la Ley 1753 de 2015, en el que evidencia resultados positivos y su aporte a la conectividad de los destinos sociales del país (Aerocivil, 2019).

Es con la expedición de la Ley 1955 de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que el Gobierno nacional presidido por Iván Duque Márquez, por medio de su pacto transversal por “el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional”, busca disminuir valores y tiempos de desplazamiento, para mejorar su capacidad de obtener los resultados esperados del sector del Transporte Aéreo. Con esto último, se genera el aumento en el dinamismo en el transporte urbano-regional seguro y que integre las necesidades de los territorios, con lo que se establece como estrategia la modernización de las entidades públicas del sector transporte; y se determina que la Aerocivil podrá apoyar la financiación de proyectos y aeropuertos regionales que son propiedad o son administrados y explotados por las entidades territoriales.

Los criterios de priorización definidos por el Gobierno nacional podrán concurrir en cofinanciación (Ley 1955 de 2019, art. 103), delegándole a la Aerocivil la determinación de las rutas sociales, y será el mismo Gobierno nacional quien establezca las condiciones de

las subvenciones (Ley 1955 de 2019, art. 32). De manera tal, se define una política para los SAE y otra para los aeropuertos regionales, siendo la base de la estrategia, ya que tanto la infraestructura como la prestación del servicio aéreo hacen la conectividad.

De igual manera, la Aerocivil tiene como objetivo facilitar la integración regional, apoyando la prestación de los SAE y el avance y la mejora de la política pública que los contiene, objetivo que se encuentra inmerso en el eje temático en el Plan Estratégico Aeronáutico 2030 (plan liderado y propuesto por la Aerocivil) y el cual ha sido denominado “Conectividad”. Lo anterior con el necesario apoyo del Gobierno nacional. Con esto se llega a la estructuración del proyecto de inversión “Apoyo a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la infraestructura de transporte aéreo a nivel nacional”, que permite brindar asistencia técnica y/o asistencia financiera para la ejecución de los proyectos, previa viabilización técnica, jurídica, financiera y metodológica, así como en su componente de sostenibilidad. También posibilita, en casos especiales, cofinanciar componentes de preinversión e inversión de proyectos formulados por las entidades territoriales, siendo la Aerocivil quien realice el seguimiento a dichas inversiones.

Así mismo, se emite el Decreto 129 del 30 de enero de 2020, que define los criterios de priorización que deberá aplicar la Aerocivil (2020), en el evento de que considere apoyar el desarrollo de los diferentes proyectos, por medio de recursos que aporten a la financiación de las intervenciones de los aeropuertos regionales de los que están a cargo las entidades territoriales. Deberá delegar, conforme con sus competencias, la reglamentación de los trámites y la definición de la metodología para la ponderación de esos criterios de priorización.

En respuesta al mencionado decreto, la Aerocivil emite la Resolución 967 de 2020, por medio de la cual se establece la “metodología para la ponderación de los criterios de priorización” que serán aplicados para apoyar la financiación de proyectos en los aeropuertos regionales, y se crea el Comité Evaluador de Proyectos a priorizar presentados por las entidades territoriales.

² Documento metodológico en el cual se registran las variables de un destino social para que forme parte del Banco de Rutas Sociales.

De acuerdo con lo anterior, y en el marco del proyecto de inversión antes relacionado, la Aerocivil ha suscrito diversos convenios interadministrativos con el fin de asistir técnica y financieramente a las entidades territoriales que así lo requieran y soporten.

a) Convenio Interadministrativo 19000985 H3 de 2019

Con el fin de sumar esfuerzos para colaborar con la asistencia técnica a las entidades territoriales que requieran el apoyo en la estructuración de proyectos, así como en asuntos aeronáuticos y aeroportuarios para robustecer esta infraestructura, se suscribió el presente convenio entre la Aerocivil y las entidades territoriales. Los municipios beneficiados son Necoclí, Bahía Solano, Sogamoso, Miraflores, Barbosa e Inírida, y al mes de junio del 2021 tiene un avance en su ejecución del 75%. Dentro de este avance, se encuentra la entrega para los seis proyectos de: i) el plan operativo y su cronograma, ii) el informe de visita técnica, perfilamiento y caracterización, iii) el perfilamiento y la metodología del proyecto tipo, iv) el inventario y el diagnóstico, v) el esquema aeroportuario que se socializó con los entes territoriales y la comunidad, y vi) los planes maestros y la capacitación en temas aeroportuarios.

Se logró, igualmente, la suscripción de las actas de inicio de la etapa de diseños de los seis proyectos y el proyecto tipo, de los cuales se han entregado los anteproyectos y el proyecto de Bahía Solano, Miraflores e Inírida y el proyecto tipo; información tomada del proyecto de inversión incluido en el banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) del DNP. Finalmente, se adelanta trabajo *in-house* por el personal de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTerritorio), en cuanto a la formulación de metodologías y las fuentes de financiación:

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial está vinculada al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y su propósito es ser el aliado técnico de las regiones para que hagan realidad proyectos que les permitan avanzar hacia el desarrollo sostenible y con equidad, a partir de la construcción de vías,

acueductos, alcantarillados, infraestructura educativa y de salud, proyectos productivos, entre otros. Así mismo, hacen equipo con entes nacionales y territoriales para materializar políticas públicas y generar capacidades locales que trasciendan los proyectos que promueven. (ENTerritorio, 2021)

b) Contrato Interadministrativo 19001605 H3 de 2019 (ENTerritorio)

Para lograr la asistencia técnica que se estableció en el Contrato Interadministrativo 19000985 H3 a las diferentes entidades territoriales por parte de la Aerocivil, se suscribe el presente contrato. Dentro de sus actividades, contiene la asistencia en la formulación de proyectos de inversión, la estructuración de un proyecto tipo de terminal aérea territorial y su interventoría. Se prorrogó el plazo de ejecución del contrato por el término de tres meses contados a partir de la fecha de vencimiento actual, es decir hasta el 30 de septiembre de 2021, sin adición debido a que, de acuerdo con ENTerritorio, se han presentado situaciones administrativas en el contrato que han afectado su ejecución. Igualmente, ENTerritorio remite los soportes relacionados con las comunicaciones a los municipios y las entidades, solicitando información que no fue suministrada oportunamente, situación que ha afectado el desarrollo del contrato. Se configura un hecho de un tercero consistente en la no respuesta de algunos municipios y entidades gubernamentales que afecta el desarrollo del contrato interadministrativo y se sugiere la prórroga del contrato.

c) Contrato de consultoría 2020625

Con este contrato, se busca realizar el “inventario, diagnóstico, planificación, estudios y diseños a fase III y formulación para el mejoramiento de los aeródromos de Bahía Solano (Chocó), Miraflores (Guaviare), Firavitoba-Sogamoso (Boyacá), Barbosa (Santander), Necoclí (Antioquia) e Inírida (Guainía)”, así como la formulación de una terminal aeroportuaria como proyecto tipo para un volumen de hasta 50 000 pasajeros/año, actualmente en ejecución.

d) Contrato de consultoría 2020628

Con este contrato, se busca realizar la “interventoría técnica, jurídica, ambiental, social, financiera y contable para el inventario, diagnóstico, planificación, estudios y diseños a fase III y formulación de los proyectos de inversión para el mejoramiento de los aeródromos de las entidades territoriales del Convenio Interadministrativo 219142” (ENTerritorio) y del Convenio Interadministrativo 19001605 H3 (Aerocivil), incluyendo el desarrollo de un proyecto tipo de terminal aérea (ENTerritorio, 2020, p. 15) para un volumen de hasta 50 000 pasajeros/año, actualmente en ejecución.

e) Contrato de consultoría 2020552

Con este contrato, se busca realizar las capacitaciones en temas aeroportuarios (gestión en seguridad operacional, administración aeroportuaria, apoyo técnico en trámites operacionales y gestión del riesgo) para las entidades territoriales del Convenio Interadministrativo 219142 (ENTerritorio) y del Convenio Interadministrativo 19001605 H3 de 2019 (ENTerritorio, 2020), actualmente en ejecución.

Conclusiones

Hecho el balance acerca del contexto, la evolución y la visión prospectiva de los SAE y ASAE en Colombia, se encuentra que la conectividad por medio del transporte aéreo esencial es una parte fundamental del desarrollo en las regiones, el mejoramiento de la calidad de vida y el acceso a bienes y servicios de las poblaciones en regiones apartadas. Se hace evidente la necesidad de una política pública que logre el objetivo de conectar estas regiones y que a su vez aporte al desarrollo de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria en los ASAE. Se debe mantener un balance entre lo plasmado en la política pública y lo que el territorio necesita; es decir, la articulación entre los actores que hacen parte del ciclo, con la clara participación de la comunidad. Es erróneo creer que los procedimientos,

requisitos y mecanismos por sí solos van a resolver el problema de conectividad.

Dado que Colombia es un Estado social de derecho, que en la Constitución Política de 1991 se establecen los derechos fundamentales, y que propende al desarrollo de las comunidades y las regiones, evidenciamos necesaria la intervención del Estado en la prestación del servicio público esencial del transporte aéreo como mecanismo de equidad, de desarrollo y dinamizador de la economía a escala nacional y local. Intervención que socialmente ha sido valorada como necesaria, independientemente del nivel de desarrollo de las distintas comunidades en los territorios y de sus condiciones geográficas. Se concluye que para compensar las brechas sociales se hace altamente válida la intervención del Estado en esta materia.

De los puntos tratados en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo analizados, consideramos unas lecciones aprendidas a tener en cuenta y que aportan a la valoración del encadenamiento y la evolución de la política pública para los SAE. Tales lecciones son: impulsar el programa ASAE; interiorizar los aeródromos que disponen de estudios y diseños; considerar un programa orientado a priorizar la vida y la salud pública con ambulancias aéreas; y considerar un programa orientado a garantizar el suministro alimentario seguro y sostenible con aviación de carga para los territorios apartados y sin fácil acceso, a fin de continuar con el cierre de brechas y la construcción de una Colombia más equitativa.

Por lo tanto, es relevante considerar la importancia que representa el hecho de que se evalúe la política pública en sus dos enfoques: el prestador de SAE y la infraestructura de los ASAE. Así, se facilita redefinir el problema, establecer dónde estamos, evaluar la necesidad real y determinar la política pública que debería adoptarse en el futuro Plan Nacional de Desarrollo. Se deben considerar todos los elementos de la oferta estatal y el territorio en sí mismo, generando una serie de recomendaciones planteadas por el consultor, con el fin de evidenciar las lecciones aprendidas y reorientar la política pública para el transporte aéreo esencial en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y subsiguientes.

Así mismo, es importante verificar los esfuerzos de proveer una oferta complementaria por operadores aéreos adicionales para la prestación del servicio a destinos sociales. Se establecen posibles mecanismos o estímulos directos, indirectos o sistemas de cofinanciamiento para operadores aéreos privados o estatales, asociaciones o cooperativas, innovando en los canales de distribución de sus servicios, con el objetivo de que el usuario final pague por el servicio adecuado a su realidad social, lo cual puede retribuir en un impacto positivo a la conectividad que se busca, aportando beneficios a corto, a mediano y probablemente a largo plazo.

Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio (ART) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2017). *Consideraciones ambientales para proyectos de pequeña infraestructura y productivos en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)*. MADS.
- Aeronáutica Civil (Aerocivil). (2019). Fortalecimiento de la infraestructura de transporte aéreo de las entidades territoriales a nivel nacional, factibilidad. 03 de agosto de 2018.
- Aeronáutica Civil (Aerocivil). (2020). *Reglamentos Aeronáuticos de Colombia - RAC 1. Cuestiones preliminares, disposiciones iniciales, definiciones y abreviaturas. Enmienda 17*. <https://www.aerocivil.gov.co/normatividad/RAC/RAC%20%201%20-%20%20Definiciones.pdf>
- Aeronáutica Civil (Aerocivil). (2020, 30 de abril). *Resolución 967 de 2020. Por la cual se establece la metodología para la ponderación de los criterios de priorización establecidos en el Decreto 129 del 30 de enero de 2020 y se crea el Comité Evaluador de Proyectos a priorizar*.
- Fioravanti, R., Suárez-Alemán, A., Serebrisky, T. y Fageda, X. (2018). *Conectividad aérea en regiones remotas: un análisis crítico de las políticas públicas de transporte aéreo esencial existentes en el mundo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0001016>
- Fioravanti, R., Café, E. y Diez-Roux, E. (2018). *Desarrollando un sector aéreo más eficiente, asequible y seguro en América Latina y el Caribe: Marco conceptual para la aviación*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0001448>
- Fioravanti, R. (2020). *Gestión y regulación de infraestructura aeroportuaria sostenible. Módulo uno: Marco institucional del transporte aéreo en América latina y el caribe: lineamientos y políticas*. Curso en línea Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://cursos.iadb.org/es/indes/gesti-n-y-regulaci-n-de-infraestructura-aeroportuaria-sostenible>
- Cohen, E. y Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales* (4.ª ed.). Siglo XXI Editores. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1915/S3092C678E_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2006). *Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales*. Publicaciones de la Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6314-conectividad-ambitos-impacto-desarrollo-territorial-analisis-experiencias>
- Congreso de la República de Colombia. (1996, 30 de diciembre). *Ley 336 de 1996. Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte*. Diario Oficial 42.948. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0336_1996.html
- Congreso de la República de Colombia. (2015, 9 de junio). *Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País"*. Diario Oficial 49.538. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). *Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*. Diario Oficial 50.964. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Congreso de la República de Colombia. (2020, 31 de diciembre). *Ley 2068 de 2020. Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 51.544. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2068_2020.html
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). *Conpes 2727 de 1994. Reordenamiento institucional y plan de expansión del sistema aeroportuario*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/2727.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario"*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos"*. DNP.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos"*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País"*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*. DNP.
- Díaz Olariaga, Ó. (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: DAAPGE*, 16(26), 7-42. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6272428>
- Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTerritorio). (2020). *Informe de gestión 2020*. <https://www.enterritorio.gov.co/web/quienes-somos/nuestra-entidad>
- Giménez Mazó, E. (2020, 19 de mayo). Gobierno de Ecuador liquidará la aerolínea estatal TAME. *Aviación Online*. <https://www.aviacionline.com/2020/05/gobierno-ecuator-liquidara-la-aerolinea-estatal-tame/>
- Larenas, N. (2018, 1 de mayo). Tame Amazonia: proyecto social aéreo. *Blog Nicolás Larenas*. <https://www.nlarenas.com/2018/05/tame-amazonia-proyecto-social-aereo/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2001, 16 de febrero). *Decreto 2280 de 2001. Promulga el acuerdo sobre servicios aéreos subregionales suscrito entre Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay*. <https://bcn.cl/316ro>
- Ministerio de Transporte. (2004, 30 de enero). *Decreto 260 de 2004. Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 45.446.
- Ministerio de Transporte. (2015). *Plan Maestro el Transporte Intermodal*. Noviembre 9 de 2015.
- Ministerio de Transporte. (2018). *Plan Nacional de Vías para la Integración Regional*. Julio 17 de 2018. <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/5775/plan-nacional-de-vias-para-la-integracion-regional/>
- Presidencia de la República. (2020, 30 de enero). *Decreto 129 de 2020. Por medio del cual se adiciona el Título 10 a la parte 4 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015 Único Reglamentario del Sector Transporte*.
- Presidencia de la República. (1971, 27 de marzo). *Decreto 410 de 1971. Por el cual se expide el Código de Comercio*.
- Valora Analitik. (2021, 27 de octubre). *Colombia: país con más desigualdad de la Ocde y el segundo en América Latina*. Noticias. <https://www.valoraanalitik.com/2021/10/27/colombia-pais-mas-desigualdad-ocde-segundo-america-latina/>