Síntesis Ejecutiva del Informe de Auditoría

"Ministerio de Transporte – Administración Nacional de Aviación Civil – Transporte Aéreo – Líneas denominadas *low cost*- Gestión."

Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras

de Servicios Públicos

Departamento Control Sector Transporte.

2024

Índice de la Síntesis Ejecutiva del Informe de Auditoria.

- Actuación AGN N° 108/19 –

1. OBJETO. 3

2. ALCANCE. 3

3. ACLARACIONES PREVIAS. 4

4. HALLAZGOS. 7

5. COMUNICACIÓN DEL INFORME. 20

6. RECOMENDACIONES. 21

7. CONCLUSIÓN. 22

8. LUGAR Y FECHA DEL INFORME. 25

9. **FIRMA.** 25

Siglario

AA: Autoridad Aeronáutica

AGN: Auditoría General de la Nación

ANAC: Administración Nacional de Aviación Civil

ANDES: ANDES LÍNEAS AÉREAS SA

AP: Audiencia Pública

AR / ARSA: Aerolíneas Argentina SA

AU / AUSA: Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur SA

AVIAN: AVIAN Líneas Aéreas S.A

CABOTAJE: Transporte de personas entre diversos lugares del territorio nacional

CEF: Capacidad económico financiera

DCST: Departamento Control Sector Transporte

DNTA: Dirección Nacional de Transporte Aerocomercial

DNSO: Dirección Nacional de Seguridad Operacional

EANA: Empresa Argentina de Navegación Aérea SE

EASA: European Union Aviation Safety Agency

EECC: Estados Contables

EN: Ejecutivo Nacional

FB: FLYBONDI. FB Líneas Aéreas S.A.

FFAA: Fuerza Aérea Argentina

GRUPO ARSA / GRUPO AR: Unión de las empresas Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur SA

IGJ: Inspección General de Justicia

JATA: Junta Asesora del Transporte Aéreo

JS: JET SMART ARGENTINA SA.

LAN: LAN ARGENTINA S.A.

LAPA: Líneas Aéreas Privadas Argentinas

MINPLAN: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

MIyT: Ministerio del Interior y Transporte

MM: al referirse a valores, representa Millones

MOySP: Ministerio de Obras y Servicios Públicos

MT: Ministerio de Transporte

MTCyD: Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte

NW: Norwegian Air Argentina S.A.U.

OACI: Organización de Aviación Civil Internacional

OD: pares Origen Destino

ORSNA: Órgano Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos

PAX: Pasajeros Definido como toda persona, excepto miembros de la tripulación, con derecho a ser transportada en una aeronave, en virtud de lo establecido en un contrato de transporte

PASAJEROS POR AEROPUERTO: considera el flujo total de pasajeros "subidos y bajados" en cada uno de ellos

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PTN: Procuración del Tesoro de la Nación

PRdeA: Plan Revolución de los Aviones

REGULAR: referido al transporte, es aquel que se efectúa dentro de itinerarios preestablecidos y autorizados, y con sujeción a calendarios y horarios prefijados.

SIAC: Sistema Integrado de Aviación Civil

SNA: Sistema Nacional de Aeropuertos

SSTA: Subsecretaría de Transporte Aerocomercial

ST: Secretaría de Transporte

TER: Tarifa Económicamente Retributiva

VUELO: Cada uno de los tramos OD, siendo un vuelo equivalente a un despegue

SINTESIS EJECUTIVA DEL INFORME DE AUDITORIA.

Al Señor Ministro de Economía
Lic. Luis Andrés CAPUTO
Hipólito Yrigoyen 250
(1086AAB)- Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

S_____/_____D

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN procedió a efectuar un examen en el ámbito del MINISTERIO DE TRANSPORTE (MT) y de ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL (ANAC) con el objeto que se detalla en el apartado 1.

1. OBJETO.

"Transporte Aéreo – **Líneas denominadas *low cost*-**Gestión."

2. ALCANCE.

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental y de la Gestión Gubernamental, aprobadas respectivamente por las Resoluciones 26/2015 y 186/2016 de la Auditoría General de la Nación (AGN), dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso b) de la Ley 24.156, con el alcance y procedimientos que se detallan a continuación:

El análisis se centró en: 1) la planificación de la política denominada Plan Revolución de los Aviones (PRdeA) y la capacidad institucional del MT para su ejecución, 2) el logro de los objetivos[1] proyectados en materia de conectividad y aumento de pasajeros transportados en las rutas de cabotaje otorgadas en el marco de la política analizada, y 3) el proceso de análisis de la capacidad económica financiera de las empresas aerocomerciales.

No ha sido objeto de auditoría, la modificación de la regulación tarifaria (los motivos para su adopción o selección entre varias opciones válidas; la oportunidad, mérito o conveniencia de los criterios adoptados), atento la naturaleza misma de la decisión intrínsecamente política que, en razón de ello, es resorte exclusivo del poder político y consecuentemente, ajena a la labor de auditoría.

Tampoco fue objeto de auditoría, el análisis de las obras previstas para alcanzar el objetivo de modernización de la infraestructura de dicha política.

El período analizado se extiende desde el 01/01/2016 al 31/12/2019.

Las tareas de relevamiento preliminar y conocimiento del objeto de auditoría fueron desarrolladas entre el 11/03/2019 y el 18/03/2020. Las tareas de campo fueron desarrolladas por el equipo entre el 19/03/2020 y el 16/11/2021. Con independencia de esto último, en el marco del proceso de revisión del borrador de informe, realizado mayormente en el período de aislamiento social por el COVID-19, se cursaron notas y ejecutaron procedimientos adicionales para la obtención de información.

3. ACLARACIONES PREVIAS.

A partir del análisis de la situación del sistema y la proyección de la demanda, el EN elaboró un plan para duplicar la cantidad de personas que viajan en avión y potenciar el transporte aéreo argentino.

[1] Aun considerando las debilidades que puede presentar su diseño en el marco de la PRdeA, tal como se describe en el Hallazgos 4.1, 4.1.1 y 4.1.2.

Denominado "Plan revolución de los aviones", se asentaba en tres pilares[2]:

a- Crecimiento de ARSA,

b- Modernización de la infraestructura y rediseño del espacio aéreo, y

c- Planes de expansión y la incorporación de otras empresas aerocomerciales.

a- Crecimiento de ARSA.

En el plan, se propone un programa de expansión de ARSA, a fin de que la empresa continúe siendo líder en los vuelos de cabotaje y que hacia 2019 pueda absorber +3,8 millones de pasajeros.

Para ello, estableció como objetivos incrementar para ese año: su capacidad, medida en número de asientos, en un 38% y el volumen de pasajeros de cabotaje a transportar en un 50%.

En ese contexto, uno de los ejes de la expansión de ARSA, se sustentaba en el incremento del número de destinos desde su *HUB*[3] en Córdoba. Así, mientras al inicio del periodo auditado volaba desde a allí a seis ciudades, en 2017 y 2019 proyectaba hacerlo a 13 y 19 ciudades respectivamente, buscando de esa manera aumentar su participación en el mercado de cabotaje.

b- Modernización de la infraestructura y rediseño del espacio aéreo.

La ampliación de la red aerocomercial estuvo acompañada de un plan de infraestructura que sería llevado adelante por el MT, y que incluía la modernización de la infraestructura de los aeropuertos del país[4].

Las obras y la inversión proyectada para el período 2016-2019, pueden resumirse así:

[2] Cuyos resultados generales se preveían alcanzar para finales de 2019, tal como puede verse respecto a la meta de pasajeros de cabotaje (PRdeA-Página 5) y metas de capacidad (asientos) y pasajeros para Aerolíneas Argentinas (PRdeA-Pagina 13).

[3] Un aeropuerto *HUB* es un punto de conexión estratégico, donde se concentran y transfieren grandes cantidades de pasajeros.

[4] Dimensión del PRdeA que no es analizada en el marco del presente Informe, por no ser competencia específica del Departamento de Control del Sector Transporte, tal como se evaluó en el proceso de consideración del Plan de Auditoría del Proyecto.

Imagen N° 1 - Obras aeroportuarias[5].

Fuente: MT.

Además de las obras aeroportuarias, se proyectó también la modernización o rediseño del espacio aéreo encontrándose el mismo a cargo de la EANA.

<u>c Planes de expansión y la incorporación de otras empresas aerocomerciales.</u>

Uno de los "pilares" de PRdeA tenía por objetivo promover el ingreso de nuevas líneas aéreas y lograr mayor competitividad en el mercado aerocomercial, como medio que coadyuve a generar mejoras en la oferta del servicio, que permitieran la incorporación de ocho millones de pasajeros potenciales detectados por el estudio de demanda en que se basaba el Plan.

Como parte del proceso para alcanzar esto último, se realizaron tres audiencias públicas, en las que se dio tratamiento a las solicitudes de otorgamiento de rutas aéreas efectuadas por nuevas empresas, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla N° 1. Pares OD de rutas de cabotaje otorgadas por el MT tras la realización de Audiencias Públicas.

[5] En sus comentarios al proyecto de Informe del 19/04/2024, la ANAC da cuenta de las obras inspeccionadas y habilitadas en el periodo auditado a saber: 12 obras de pistas aeroportuarias de distintas magnitudes (Mendoza, Ezeiza, San Juan, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Iguazú, Trelew, Chapelco, Tucumán, Salta, Catamarca y Sauce Viejo); 8 terminales aeroportuarias (Comodoro Rivadavia, Esquel, Ezeiza, San Juan, Palomar, Córdoba, Iguazú y Jujuy); 13 obras de balizamiento de distinta envergadura (Mendoza, Trelew, Tucumán, El Palomar, Formosa, Santa Rosa, Santiago del Estero, Sauce Viejo, Comodoro Rivadavia, Córdoba e Iguazú -dos obras-); y 4 torres de control (Comodoro Rivadavia, Ezeiza, Córdoba y Aeroparque)

	AP218	AP219	AP221	Total OD
Total pares OD	279	313	354	946

Así, junto con la expansión de ARSA, se buscaba mejorar la conectividad entre los distintos puntos del territorio nacional, integrando zonas del país en las que se identifiquen necesidades de transporte insatisfechas y fortaleciendo otras ya operadas, como también establecer pares orígenes - destino que no requieran pasar por Buenos Aires.

En ese contexto, en el presente informe se entiende por conectividad como la cantidad de operadores explotando una misma ruta. Siendo posible distinguir entre: una "conectividad adicional pura", donde lo relevante son las rutas que se encontraban previamente sin operación, o con cero (0) operador[6], de la "conectividad adicional en competencia", es decir, aquella que se produce por la incorporación de nuevos operadores a la explotación de una ruta ya operada.

4. HALLAZGOS.

4.1. Durante el período auditado, la política del sector aerocomercial se centró en un plan, denominado Revolución de los Aviones (PRdeA), que carecía de acto administrativo aprobatorio y de los elementos básicos para poder ser considerado como estratégico. Asimismo, no se obtuvo evidencia respaldatoria de que la gestión del mencionado plan haya contado, a nivel del MT, con la capacidad institucional adecuada para su coordinación.

Lo expuesto encuentra sustento en los siguientes hallazgos:

4.1.1. Del análisis realizado a la información suministrada por el auditado, se obtiene que el Plan carecía de elementos básicos para poder ser considerado como estratégico y guía suficiente para alcanzar los objetivos allí previstos.

[6] Tipo de conectividad en el que se concentrará la mayor parte del análisis en el presente informe, en especial los de grupo de hallazgos 4.2.

Para que un plan estratégico pueda considerarse como tal y guía para alcanzar sus objetivos, debe contar con un conjunto de elementos básicos, entre los que se destacan: objetivos y metas bien definidos, presupuesto y plazos de cumplimiento, prioridades de ejecución de las distintas acciones previstas, mecanismos de coordinación de los organismos involucrados, etc. La ausencia de alguno o algunos de ellos puede afectar su ejecución y consecuentemente, incrementar el riesgo de no alcanzar los resultados esperados.

Consultado el MT al respecto informó, que el PRdeA constituyó un plan estratégico elaborado por el organismo tomando en consideración la Planificación que el Instituto de Transporte venía desarrollando[7].

Aun así, en sus respuestas posteriores[8], no acompañó un plan estratégico que contenga la totalidad de los elementos básicos señalados precedentemente.

Con posterioridad al periodo auditado, tanto el MT como la ANAC informaron no haber hallado evidencia de la existencia de acto administrativo que apruebe el PRdeA y su proceso de planificación.[9]

4.1.2. Más allá de lo informado por el MT[10], no se obtuvo evidencia documental suficiente, de la existencia de una estructura organizativa y de sus acciones para coordinar de la ejecución del PRdeA, a fin de contribuir a alcanzar los objetivos del plan y cumplir con las competencias de coordinación asignadas a ese ministerio por el DNU 13/2015[11].

[7] PV-2017-18447747-APN-DIP#MTR, se refiere a los "Lineamientos Generales Plan Estratégico de Transporte", MT-IAT, 2015. También el MT lo define como Plan Estratégico, entre otras menciones, en la respuesta brindada a la Nota 82/2019 AG7 por nota NO-2019-56718222-APN-MTR.
[8] PV-2017-23705654-APN-UAI#MTR, PV-2019-39027140-APN-DIP#MTR, PV 2019 56738588-APN-DIP#MTR, PV-2020-07086162-APN-DNRNTR#MTR.
[9] PV-2020-07086162-APN-DNRNTR#MTR y NO-2020-03857086-APN-ANAC#MTR.
[10] PV-2017-18447747-APN-DIP#MTR, NO-2019-56718222-APN#MTR y NO-2019-99788979-APN#MTR.
[11] B.O. 11/12/2015.

El DNU 13/2015, establece en su artículo 21 que el MT tendrá a su cargo, "…10. Entender en la elaboración y ejecución de la política nacional de transporte *aéreo* y terrestre, *así como en su* regulación y *coordinación*."

Asimismo, las buenas prácticas en materia de ejecución de planes estratégicos (y de gestión en general), recomiendan considerar especialmente la coordinación entre los diferentes niveles de la estructura organizacional y demás organismos involucrados en el proceso de toma de decisiones, como medio para alcanzar sus objetivos y resultados.

Consultado el MT al respecto manifestó que, en la órbita de la Unidad de Coordinación General del Ministerio de Transporte, existía un grupo de especialistas[12] abocado a la coordinación en materia aeronáutica, que colaboraba en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte aerocomercial, de cabotaje e internacional.

Atento ello, se solicitó documentación para sustentar lo afirmado y las tareas ejecutadas, el MT[13] contestó que no pudo obtener documentación de registros, actos administrativos o presupuesto específico para ese equipo de trabajo.

Las respuestas de las distintas administraciones del MT, sumadas a la no incorporación de documentación de sustento a las afirmaciones realizadas inicialmente[14], no permiten concluir acerca de la existencia, en el periodo auditado, de una adecuada capacidad institucional para ejecutar, coordinar y supervisar efectivamente la marcha del PRdeA y cumplir, en lo pertinente, con el Art. 21, punto 10 del DNU 13/2015.

4.2. Los objetivos planteados en el PRdeA no se alcanzaron en su totalidad.

[12] Conformado por tres profesionales, dos ingenieros y un abogado con especialidad en derecho aeronáutico, NO-2019-99788979-APN#MTR.
[13] Bajo una nueva conducción del MT, situación a la que alude en la respuesta recibida por PV-2020-07086162-APN-DNRNTR#MTR. En ese envío, la única respuesta que da testimonio de la existencia PRdeA y de la instancia de coordinación en trato, es la remitida por NO-2020-03640708-APN-DNTA#ANAC.
[14] PV-2017-18447747-APN-DIP#MTR, NO-2019-56718222-APN-MTR y NO-2019-99788979-APN-MTR.

4.2.1. La meta de incrementar en un 99%[15] la cantidad de pasajeros de cabotaje transportados no fue alcanzada, verificándose en cambio un incremento del 47,26%. En cuanto a las proyecciones de crecimiento de pasajeros discriminado por aeropuerto, solo 9 de 38 lograron alcanzar o superar los objetivos previstos, presentando una diferencia de estimación global de -20,93%.

El plan, partió de una línea base estadística de 10,7 MM de pasajeros de cabotaje transportados durante 2016, y calculó una meta potencial de 21,3 MM para todo el 2019, es decir un incremento proyectado del 99% en la cantidad de pasajeros considerados.

Tras analizar los datos del SIAC BI se obtuvo, que entre 2016 y 2019 se produjo un incremento del 47,26 % en el número de pasajeros (15,95 MM en 2019 vs. 10,8 MM en 2016), sin que se alcanzara a duplicar la cantidad de pasajeros en el período tal como previa el plan.

Desde el punto de vista de los vuelos realizados, según la misma fuente, se verifica un aumento en la cantidad de vuelos 2019 vs 2016 del 28,31%. Aun así, mientras la tasa de crecimiento interanual 2018 vs. 2017 fue del 12,11% la de 2019 vs. 2018 fue del 4,16%, dando cuenta de una desaceleración del proceso y un indicio de una de las razones de porque no se ha alcanzado la cantidad de pasajeros proyectada.

Otra de las metas del plan fue potenciar a los aeropuertos del SNA, mediante inversiones en infraestructura que permitiesen absorber el aumento en la cantidad de pasajeros prevista. Así, entre los fundamentos[16] para alcanzar el aumento del 99% en la cantidad de pasajeros transportados, fueron relevantes los datos aportados por la estimación del potencial de pasajeros por aeropuerto.

---

[15] Meta definida como, "Duplicar la cantidad de personas que viajan en avión dentro de la Argentina", fuente: "Plan Aerocomercial" de septiembre 2017, el que fuera suministrado por PV-2017-23705654-APN-UAI#MTR, cuya formulación se reitera en otros documentos como, por ejemplo: "Carta del Ministerio de Transporte – Revolución de los Aviones - https://www.casarosada.gob.ar/79-informacion/carta-jefatura-gabinete/42189-carta-del-ministerio-de-transporte-la-revolucion-de-los-aviones

[16] Otro de los fundamentos descriptos en el plan, partía de comparar, para un conjunto de países de la región, el crecimiento de la participación del transporte aéreo de pasajeros entre los años 2000 y 2016, comparativa en que la Argentina mostraba el crecimiento menor (Argentina +31%), Colombia (+131%), Brasil (+163), Chile (+210%), Perú (+269%).

Del análisis realizado, a partir de datos del SIAC BI, contrastados con la proyección del PRdeA, surge que la diferencia global entre la cantidad real de pasajeros y la proyectada fue del -20,93%.

En el mismo sentido, no se alcanzó a incorporar una cantidad significativa de nuevas terminales aeroportuarias del SNA, a la grilla de los efectivamente explotados. Así, durante 2018, se sumaron dos aeropuertos nuevos (El Palomar y Reconquista, +3,5%) a los 56 aeropuertos que pertenecían al sistema. Asimismo, a la fecha de cierre de las tareas de campo de la presente auditoría, seguían sin operar, para vuelos de cabotaje regular 11 aeropuertos del SNA.

4.2.2. A partir del plan, no se alcanzó una mayor conectividad significativa con relación a la preexistente debido principalmente a la falta de operación de la mayoría de los pares origen-destino que conformaban las nuevas rutas otorgadas.

Si bien, como fuera anticipado en 4.1.1 precedente, el plan no contenía criterios de medición para poder evaluar la concreción del objetivo de mayor conectividad previsto en el mismo, se procedió a analizar la evolución cuantitativa y cualitativa de los pares origen-destino (OD)[17] asignados por el MT tras la realización de las diferentes audiencias públicas.

4.2.2.1. La concesión de rutas realizadas por el MT a partir de las distintas Audiencias Públicas (AP) celebradas en el período auditado en favor de los nuevos operadores, fue segmentada mayoritariamente hacia pares OD que no pasan por el AMBA.

Del análisis de los datos del SIAC BI, surge que esas rutas no aportaron una conectividad mayor significativa durante el período auditado, debido a que su explotación fue muy baja.

Tras la realización de las distintas Audiencias Públicas (AP 218, 219 y 221), el MT concesionó un total de 946 pares OD de cabotaje.

[17] Los pares OD, que unen puntos Origen - Destino, pueden ser solicitados por distintos operadores en la misma (o distinta) Audiencia Pública (AP). A cada par OD se lo denomina "ruta" (tanto el tramo de ida, como el de vuelta, sigue siendo una sola ruta); y la cantidad de operadores explotando una misma ruta se la denomina "conectividad". De esta forma, dos operadores distintos en una misma ruta, implican dos conexiones.

Tomando solo las “rutas” concesionadas según lo conceptualizado en el párrafo precedente, despejando las repetidas (misma ruta pedida por más de una aerolínea o en más de una audiencia), quedan 385 pares OD únicos:

- de estas rutas únicas, 328 no pasan por el AMBA, (85% de los pares concesionados) y
- el resto, 57 rutas, usan alguno de los aeropuertos del AMBA (aeropuertos de El Palomar, Aeroparque, Ezeiza o San Fernando).

De los 328 pares OD únicos que no pasan por AMBA, 15 pares eran nuevos (no presentaron vuelos en 2015/2017 y sí lo hicieron en el bienio 2018/2019). Para los 57 pares que pasaban por AMBA, sólo 2 presentaban esa condición.

De los primeros 15 pares, 5 pares presentaron más de 10 vuelos entre 2018 y 2019, de los cuales 4 fueron explotados exclusivamente por operadores no tradicionales / Low Cost. Para el caso de los 2 pares que pasaban por el AMBA, ambos fueron operador por empresas Low Cost, pero sólo uno presentó más de 10 vuelos en el mismo período.

De lo expuesto se concluye, que la “conectividad adicional pura” derivada de las autorizaciones otorgadas en las mencionadas audiencias resultó escasa en términos del aporte de pares OD nuevos y explotados.

4.2.2.2. Aun cuando fueron otorgadas una cantidad significativa de rutas, solo 2 de las 9 aerolíneas no tradicionales u operadoras bajo la modalidad Low Cost, continuaban operando al cierre del periodo auditado.

Se resume a continuación, la situación verificada para cada uno de los operadores nuevos que obtuvieron la concesión tras la realización de dichas audiencias:

- FB LÍNEAS AÉREAS S.A. – FLYBONDI: inició sus operaciones en enero de 2018. Presentó un crecimiento en los primeros 7 meses y luego estabilizó su operatoria durante el 2019.
- NORWEGIAN AIR ARGENTINA S.A.U.: inició sus operaciones en octubre de 2018. En solo 4 meses logró su consolidación y luego aplanó su crecimiento. A pesar de este desarrollo, la operatoria de Norwegian fue adquirida por Jetsmart en diciembre de 2019.

- JETSMART AIRLINES S.A.: inició sus operaciones en abril de 2019. Su performance presentó un comportamiento similar a Norwegian.
- AVIAN LÍNEAS AÉREAS: inició sus operaciones en noviembre de 2017, teniendo su último vuelo en junio de 2019.
- GRUPO LASA: solo operó en noviembre de 2018.

A su vez, no pudieron iniciar sus operaciones AMERICAN JET S.A., POLAR LÍNEAS AÉREAS S.A., SAPSA y BAIA.

4.2.2.3. En 2019, los nuevos operadores aerocomerciales bajo la modalidad Low Cost operaron de forma exclusiva entre un 6,17% y un 15,12% del total de los pares operados (variando según sea el criterio de discriminación considerado), siendo la mayoría de las rutas operadas en competencia con las empresas tradicionales y en particular en concurrencia con el Grupo ARSA. Así, su contribución a la "conectividad adicional pura"[18] era baja.

En el periodo 2019, se pudo observar que se han operado un total de 127 pares OD.

De esos 127 pares, 14 (11,02%) fueron explotados únicamente por empresas bajo el modelo de negocios Low Cost, 44 pares (34,65%) lo fueron por ARSA y empresas Low Cost en competencia, 63 pares (49,61%) fueron explotados sólo por ARSA y el resto (6 pares equivalentes a un 4,72%) por otras empresas.

Si se toma como criterio de clasificación a aquellos que no pasan por el AMBA, de esos 127 pares, 41(32,28%) pasan por el AMBA y 86 (67,72%) correspondieron a rutas que no involucraron destinos dentro del AMBA.

Si centramos el análisis en aquellos pares que no pasan por AMBA, de los 86 pares (100%), 13 (15,12%) fueron explotados exclusivamente por aerolíneas Low Cost, 20 pares (23,26%) lo fueron por ARSA y empresas Low Cost en competencia, 48 (55,81%) pares fueron explotados sólo por ARSA y el resto (5 pares equivalentes a un 5,81%) por otras empresas.

[18] Se entiende por "conectividad adicional pura" a la agregada por la incorporación de las aerolíneas con modelo de negocio Low Cost al volar pares OD que no se encontraban servidos con anterioridad por compañías aéreas tradicionales.

Analizada la cantidad de vuelos del mismo período, se observó que, sobre un total de 20.331 vuelos realizados, las empresas no tradicionales / modelo de negocios Low Cost prestaron 3.362, es decir un 16,54 %, 93,95% de los cuales lo hicieron en competencia con ARSA.

Ahora bien, si tomamos como criterio de clasificación a la cantidad de vuelos operados, considerando como explotados a aquellos pares que presentaron más de un vuelo semanal promedio, se observó que 81 pares de los 127 (un 63,78%) cumplían con dicha condición.

De esos 81 pares (100%), 5 (6,17%) fueron explotados únicamente por empresas bajo la modalidad Low Cost; 39 (48,15%) pares lo fueron por ARSA y empresas Low Cost en competencia, 34 (41,98%) pares fueron explotados sólo por ARSA y el resto (3 pares equivalentes a un 3,70%) por otras empresas

Efectuando un similar análisis que el precedente, considerando la cantidad de vuelos de aquellos pares que presentaron más de un vuelo semanal, y para el mismo período, se observó que, sobre un total de 135.689 vuelos realizados, las empresas no tradicionales / modelo de negocios Low Cost han prestado 24.355 (17,95 %), el 98,94% de ellos en competencia con ARSA.

Lo expuesto permite establecer, que la contribución de dichos operadores, en el periodo auditado, a la "conectividad adicional pura"[19] del sistema era baja.

4.2.2.4. El 92,8% de los pares origen-destino analizados no se encontraban operados a fines de 2019. Las rutas que siguieron en operación, lo hicieron mayormente a destinos turísticos o de actividad comercial/productiva significativa. La mayor conectividad con aquellos destinos no ubicados en el ámbito del AMBA, se correspondió con pares operados por el grupo ARSA.

Como en los hallazgos anteriores, se analizaron los datos obtenidos de la base provista por el SIAC BI, en este caso para el período 2017 y 2019[20].

[19] Ver definición NP 39.

[20] siguiendo los siguientes criterios para calificar cada ruta:

- *Baja en su frecuencia*: pares operativos en 2019, con caída en su frecuencia de más del 20%
- *Dejó de operar*: pares con 6 meses sin operación o menos de 4 vuelos por mes en 2019, con caída en su frecuencia de más del 20%

Comparando la actividad de todas las aerolíneas, a nivel total y de pares que no pasan por el AMBA, se pudo verificar que, siguiendo el criterio precitado, en el año 2019, todas las empresas dejaron de operar rutas. El detalle puede observarse seguidamente:

- *Consolidado*: par OD prestado con regularidad en el período de tiempo y la cantidad de vuelos.

Cuadro 1 – Detalle de operatividad de pares OD - 2019

OPERACIÓN 2019 VS 2017	TODAS LOS PARES					SOLOS PARES NO AMBA				
AEROLÍNEA	Consolidado	Baja en su frecuencia	Eliminar	Dejó de operar	TOTALES	Consolidado	Baja en su frecuencia	Eliminar	Dejó de operar	TOTALES
AEROLINEAS ARGENTINAS SA	40	4	66	25	**135**	7	0	51	14	**72**
AUSTRAL LINEAS AEREAS-CIELOS DEL SUR S.A	59	12	57	23	**151**	23	5	37	14	**79**
ANDES LÍNEAS AÉREAS S.A.	4	5	58	10	**77**	0	1	37	6	**44**
AVIAN LINEAS AEREAS S.A. (AVIANCA)	0	0	4	5	**9**	0	0	0	1	**1**
FB LÍNEAS AÉREAS - FLYBONDI	25	2	18	7	**52**	8	0	8	4	**20**
JETSMART AIRLINES S.A.	19	0	20	6	**45**	11	0	2	6	**19**
L.A.D.E.	4	1	14	13	**32**	4	1	11	13	**29**
LAN ARGENTINA S.A. (LATAM AIRLINES)	13	5	33	5	**56**	0	3	18	1	**22**
NORWEGIAN AIR ARGENTINA S.A.U.	8	0	8	0	**16**	0	0	3	0	**3**

Fuente: Los datos fueron obtenidos de la plataforma SIAC BI

Así, si se suman los pares "Consolidado" y "Baja en su frecuencia" (columnas 2 y 3) operados por aerolíneas de modalidad de gestión Low Cost (63) y se los resta a los 875 pares OD considerados, se obtiene que los pares OD no operados por estas empresas ascendían a fines de 2019 a 812 o el 92,8% de los pares considerados.

En lo que hace a los 63 pares operados, estos conectaban mayormente destinos de significatividad económica como, por ejemplo: Buenos Aires, Bariloche, Córdoba, Iguazú, Mendoza, Neuquén, Rosario y Salta.

Como dato adicional, de lo expuesto surge que la conectividad consolidada entre distintos puntos OD que no pasan por el AMBA, era brindada mayoritariamente en 2019 por el grupo ARSA (30 conexiones vs 23 de las empresas con modelo de negocios Low Cost).

4.2.2.5. La operatoria del grupo ARSA tuvo una contribución dispar en la mejora de la conectividad. En este sentido, en el periodo considerado se aprecia, por un lado, un incremento de los pares sin operar y una disminución del ritmo de incorporación de nuevas rutas; por el otro, que alcanzó continuidad en la operatoria del 50% de los pares OD creados (23 de 46).

En base a los datos estadísticos obtenidos del SIAC BI, el Grupo ARSA:

- tuvo un aumento de los pares sin operación, pasando de 19 en la comparación 2016 vs 2015, a 35 pares sin operación en la de 2019 vs 2018 (considerando operado a un par que presente un mínimo de 10 vuelos/año);

- una disminución en la cantidad de nuevas rutas incorporadas, las que pasaron de 26 incorporaciones en la comparación 2016 vs 2015, a no tener ninguna en el periodo 2019 vs 2018 (considerando nueva ruta operada a aquella con más de 10 vuelos / año).

Comparando la operación en el periodo 2015 a 2019 se observa:

- De 46 pares OD creados en todo el periodo, mantuvo su operación en 23 (50%).
- Respecto al 2016 donde había 99 pares operativos, en 2019 había 84 en esa condición (-15%). Asimismo, en 2019, no se crearon nuevos pares y no se operaron 35.

4.2.3. El crecimiento de Aerolíneas Argentinas previsto como objetivo del plan, no fue alcanzado en su totalidad.

Entre las metas del plan para AA se previó: aumentar su capacidad (AKOs[21]) en un 38%, como así también incrementar su volumen de pasajeros de cabotaje en un 50%. Ambas metas se proyectaron para el año 2019, respecto de 2015.

Los pasajeros de cabotaje transportados por el grupo en 2019 alcanzaron los 10,14 MM, con un incremento del 34,3% respecto de la línea base, en lugar del 50% proyectado. Con estos valores, la meta al final del periodo auditado se había cumplido en un 69,4%.

Con relación a los asientos kilómetro ofrecidos (AKOs), según surge del Anuario Estadístico de la ANAC para el periodo 2019 (siempre en comparación con el 2015 como establece el plan), *"…Aerolíneas Argentinas y Austral aumentaron su oferta de asientos en 22% para los servicios domésticos, siendo los principales aportantes al total al sumar 2,3 millones de plazas*.[22]

Con las limitaciones que presenta la medición de la oferta en vuelos vs. AKO's, puede apreciarse que el porcentaje de incremento al que se arriba sumando la oferta del grupo medida con la primera de dichas variables, alcanzó el 22%, con un cumplimiento del 57,89% de la meta proyectada en el plan.

[21] Asientos por kilómetro ofrecidos o AKO es un término utilizado en el transporte aéreo para referirse al número de asientos que una compañía aérea pone a disposición por cada kilómetro que un avión de esta recorre.
[22] Anuario estadístico ANAC 2019, pág. 13

4.2.4. Si bien la desregulación tarifaria[23] aplicada en el contexto del Plan, contribuyó al aumento de pasajeros, dicho incremento no fue proporcional entre las empresas del Grupo ARSA y las operadas bajo la modalidad Low Cost. En efecto, a partir de 2017 se verificó una continua disminución de la participación de las empresas del Grupo ARSA en el mercado doméstico, la que alcanzaba el 12,09% al 31/12/2019.

Del total de vuelos domésticos, se analizaron aquellos correspondientes al grupo ARSA y a las principales aerolíneas gestionadas bajo la modalidad Low Cost (FLYBONDI, JET SMART, NORWEIGAN, ANDES y AVIAN). Del análisis surge que:

Cuadro 2 – Variación de cantidad y % de pasajeros transportados 2017-2019 discriminados por tipo de operador

AEROLINEA	2017	2019	Variación pasajeros (cantidad)	% s/ Total general
Grupo ARSA	9.452.024,00	10.146.074,00	694.050,00	19,46%
FB + JS + NW + Andes + Avian	483.189,00	3.355.157,00	2.871.968,00	80,54%
Total general	**9.935.213,00**	**13.501.231,00**	**3.566.018,00**	**100,00%**

Fuente: Los datos fueron obtenidos de la plataforma SIAC BI

De los pares OD explotados, el 44% de las rutas voladas en 2019, son compartidas entre las aerolíneas de modalidad Low Cost y el Grupo ARSA. El 11,02% fueron explotadas por las Low Cost en forma exclusiva (ver 4.2.2.3).

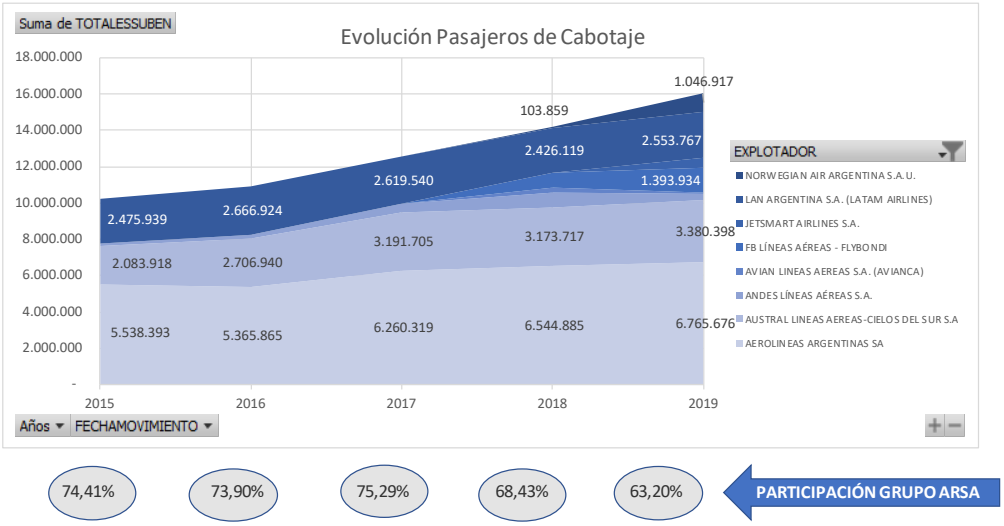
El crecimiento en la cantidad de pasajeros, se da en el contexto de rutas compartidas (en competencia), con una marcada tendencia hacia las nuevas operaciones, realizadas por empresas Low Cost.

Lo expuesto permite inferir que el incremental de pasajeros verificado en el período considerado fue transportado mayoritariamente por las nuevas empresas, con retracción de la participación original de ARSA en el mercado (tal como puede observarse en el gráfico que sigue);

[23] Respecto al impacto de las tarifas en la operación de las empresas de modalidad Low Cost vs el Grupo ARSA, el SIAC BI no posee información, por lo que no se puede determinar estadísticamente su influencia en la distribución de los pasajeros.

situación en la que tuvo incidencia el nuevo esquema tarifario, con su efecto en la variable precios, que hizo posible la incorporación de esta nueva modalidad en la prestación del servicio.

Gráfico 10 – Participación en el mercado doméstico – 2015-2019



Fuente: elaboración propia a partir de datos extraídos del SIAC BI

En conclusión, los esquemas tarifarios derivados de la incorporación al mercado de la modalidad Low Cost, que implicaron mayor competencia y disminución de los precios de los servicios de transporte, contribuyeron al incremento de pasajeros. No obstante, dicho incremento: no fue proporcional entre las empresas del Grupo ARSA y las Low Cost, por lo que al final de periodo auditado se verificaba una reducción del 12,09% respecto a 2017 en la participación de las empresas del Grupo ARSA en el mercado doméstico y no fue suficiente para alcanzar el 99% de crecimiento en la cantidad de pasajeros respecto de 2015, porcentaje planteado como objetivo del plan.

4.2.5. No se tomaron medidas alternativas para cubrir la falta de operación de las rutas concesionadas, como por ejemplo el establecimiento de nuevos servicios aéreos de fomento o la fijación de la Tarifa económicamente retributiva.

La falta de aplicación de mecanismos alternativos orientados a fomentar y sostener la prestación de servicios en aquellas rutas que no estaban debidamente cubiertas o explotadas, coadyuvo a que la conectividad esperada por el plan no alcanzara a realizarse.

4.3. Los controles llevados a cabo en el proceso de otorgamiento de rutas y en la evaluación periódica de la capacidad económico financiera de las empresas prestadoras presentaron debilidades.

Lo expuesto encuentra sustento en los siguientes hallazgos:

- Se otorgaron rutas a nuevos operadores cuyo capital integrado no guardaba relación con la significatividad de las operaciones propuestas.
- Fueron otorgadas rutas aéreas a pesar de no haberse cumplimentado de manera satisfactoria alguno de los requisitos exigidos por la normativa y las instrucciones vigentes.
- En dos de los casos analizados, se resolvió el otorgamiento de rutas aéreas con apartamiento de lo dictaminado por la JATA, en uno sin motivar suficientemente la decisión y en el otro sin hacerlo expresamente.
- Se otorgaron nuevas rutas aéreas a empresas que mantenían deudas en concepto de multas y/o tasas por servicios aeroportuarios, algunas de las cuales resultaban causal de revocación de la concesión o el permiso. Además, no fueron aplicadas sanciones ni iniciadas –en todos los casos- acciones legales para conseguir su cobro.
- Durante el periodo auditado la ANAC no controló el cumplimiento de los planes de negocios de los operadores aéreos, lo que hubiera constituido una buena práctica, convirtiendo su presentación en un requisito formal del procedimiento de otorgamiento de rutas.
- No se han aplicado sanciones por los incumplimientos detectados en la presentación de los Estados Contables, que constituye la documentación base para evaluar la CEF.
- El control del cumplimiento de la constitución de garantías por parte de ANAC, así como su registro y atesoramiento, fue deficiente.

5. COMUNICACIÓN DEL INFORME.

Mediante Nota 8/24-AG7 – 4/24-DCST y Nota 9/24-AG7 – 5/24-DCST se puso en conocimiento del Ministerio de Economía y de la Administración Nacional de Aviación Civil, respectivamente, el Proyecto de Informe de Auditoría referido a "Transporte Aéreo – Líneas denominadas Low Cost – gestión" realizado en el ámbito del ex Ministerio de Transporte y de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), remitido a efectos de que realicen los comentarios que consideren pertinentes.

Mediante Nota s/nº de ANAC de fecha 19 de abril de 2024, se remitieron los comentarios al proyecto de informe de auditoría

Asimismo, mediante NO-2024-41044796-APN-SSTA#MEC del 22 de abril de 2024, la Subsecretaría de Transporte Aéreo del Ministerio de Economía prestó conformidad del informe remitido por la Administración Nacional de Aviación Civil, sin emitir comentarios adicionales.

6. RECOMENDACIONES.

6.1. Dotar a la planificación estratégica de los contenidos, elementos y herramientas que permitan o coadyuven a la consecución de sus objetivos. (Cde. 4.1.1 y 4.1.2)

6.2. Realizar un análisis integral de las capacidades aeroportuarias, la utilización de los aeropuertos para sus diversos usos, y los medios de transporte alternativos, para estimar adecuadamente las expectativas de crecimiento. (Cde. 4.2.1)

6.3. Evaluar la conveniencia de verificar el cumplimiento de los planes de negocios de los operadores aéreos, como así también el impacto de éste en la CEF, a fin de adoptar las medidas pertinentes que aseguren la salud económica de las empresas y garanticen su sustentabilidad, de modo tal que permita satisfacer las necesidades de transporte que dieron origen a las autorizaciones correspondientes. (Cde. 4.2.2.1 a 4.2.2.5, 4.3)

6.4. Evaluar la conveniencia de llevar adelante un plan de fomento civil, y la fijación de la tarifa económicamente retributiva, como medio para asegurar la conectividad. (Cde. 4.2.5)

6.5. Cumplir con la normativa previa al dictado del acto administrativo, para evitar impugnaciones posteriores. (Cde. 4.3)

6.6. Evaluar y decidir fundadamente y a través de informes técnicos, los apartamientos a los dictámenes de la JATA. (Cde. 4.3)

6.7. Exigir la remisión en tiempo y forma de los EECC a fin de que el análisis se realice en un lapso cercano a su confección. Asimismo, en caso de incumplimiento, ejercer las competencias sancionatorias que le han sido otorgadas. (Cde. 4.3)

6.8. Evaluar la posibilidad de incorporar a los procedimientos y requisitos previos para la evaluación de las solicitudes de rutas aéreas, la condición de no mantener deudas al momento de su otorgamiento. (Cde. 4.3)

7. CONCLUSIÓN.

La política del sector aerocomercial durante el período auditado se centró en un plan, denominado Revolución de los Aviones (PRdeA), que en líneas generales se asentaba en tres pilares:

- Crecimiento de ARSA,
- Modernización de la infraestructura y rediseño del espacio aéreo, y
- Planes de expansión y la incorporación de otras empresas aerocomerciales.

En el análisis de su formulación, se pudo observar que dicho plan, calificado como estratégico, carecía de acto administrativo aprobatorio y de los elementos básicos para poder ser considerado como tal, entre ellos una descripción precisa de: la situación base a superar, los objetivos y metas a alcanzar en cada uno de los tres "pilares", cómo se diseñaron esos objetivos y metas, las acciones que iban a desarrollarse para alcanzarlos, sus responsables, etc.

En cuanto a las condiciones en que se gestionó dicha política, no se obtuvo evidencia documental suficiente de la existencia de una estructura organizativa y de sus acciones para coordinarla.

Más allá de ello, y en lo referente al logro de los objetivos planteados (con las limitaciones expuestas precedentemente), se pudo observar que los mismos no fueron alcanzados en su totalidad.

Así, la meta de incrementar en un 99% la cantidad de pasajeros de cabotaje transportados no fue alcanzada, verificándose en cambio un incremento del 47,26 %.

En cuanto a las proyecciones de crecimiento de pasajeros discriminado por aeropuerto, solo 9 de 38 lograron cumplir o superar los objetivos previstos, presentando una diferencia de estimación global de -20,93%.

En lo que hace al objetivo de mejorar la conectividad previsto por el plan, la concesión de rutas realizadas por el MT a partir de las distintas Audiencias Públicas (AP) celebradas en favor de los nuevos operadores, fue segmentada mayoritariamente hacia pares OD que no pasan por el AMBA. Dichas rutas no aportaron una conectividad mayor significativa durante el período auditado, debido a que su explotación fue muy baja.

Las rutas que sí operaron, lo hicieron mayormente a destinos turísticos o de actividad comercial/productiva significativa. La mayor conectividad con aquellos destinos no ubicados en el ámbito del AMBA, se correspondió con pares operados por el grupo ARSA.

Si nos referimos a la conectividad adicional pura no AMBA, en 2019 los nuevos operadores aerocomerciales bajo la modalidad Low Cost operaron la mayoría de las rutas en competencia con las empresas tradicionales y en particular en concurrencia con el Grupo ARSA, lo que evidenciada su baja contribución en este aspecto.

Por otra parte, aun cuando fueron otorgadas una cantidad significativa de rutas, solo 2 de las 9 aerolíneas no tradicionales u operadoras bajo la modalidad Low Cost, continuaban operando al cierre del periodo auditado.

Completando el análisis de la conectividad, tampoco se tomaron medidas alternativas para cubrir la falta de operación de las rutas concesionadas, como por ejemplo el establecimiento de nuevos servicios aéreos de fomento o la fijación de la Tarifa económicamente retributiva

Saliendo de la cuestión anterior, en cuanto al desempeño del grupo ARSA en la ejecución del PRdeA, cabe señalar: El crecimiento de Aerolíneas Argentinas previsto como objetivo del plan, no fue alcanzado en su totalidad. Así, se cumplió en un 69,4% la meta previstas para el incremento de pasajeros transportados (34,3% vs. el 50% previsto) y en un 57,8% la de asientos kilómetro ofrecidos (22 % vs. el 38% proyectado)

Asimismo, la operatoria del grupo tuvo una contribución dispar en la mejora de la conectividad. En este sentido, en el periodo considerado se aprecia, por un lado, un incremento de los pares sin operar y una disminución del ritmo de incorporación de nuevas rutas; por el otro, que alcanzó continuidad en la operatoria del 50% de los pares OD creados (23 de 46).

En lo que se refiere al efecto de la política tarifaria aplicada en el contexto del Plan, se pudo observar que, si bien la desregulación llevada a cabo contribuyó al aumento de pasajeros, dicho incremento no fue proporcional entre las empresas del Grupo ARSA y las operadas bajo la modalidad Low Cost. Ello se vio reflejado en la participación de las empresas del grupo en el mercado doméstico, donde a partir de 2017 se verificó una continua disminución, alcanzando el 12,09% al 31/12/2019.

En lo que respecta a la gestión del MT y de ANAC, se ha podido observar que los controles llevados a cabo en el proceso de otorgamiento de rutas presentaron las siguientes debilidades:

- Se otorgaron rutas a nuevos operadores cuyo capital integrado no guardaba relación con la significatividad de las operaciones propuestas.
- Fueron otorgadas rutas aéreas a pesar de no haberse cumplimentado de manera satisfactoria alguno de los requisitos exigidos por la normativa y las instrucciones vigentes.
- En dos de los casos analizados, el MT resolvió el otorgamiento de ruta con apartamiento de lo dictaminado por la JATA.
- Se otorgaron nuevas rutas aéreas a empresas que mantenían deudas en concepto de multas y/o tasas por servicios aeroportuarios, algunas de las cuales resultaban causal de revocación de la concesión o el permiso. Además, no fueron aplicadas sanciones ni iniciadas –en todos los casos- acciones legales para conseguir su cobro.
- El control del cumplimiento de la constitución de garantías por parte de ANAC, así como su registro y atesoramiento, no fue eficiente.

Finalmente, en lo que hace a la evaluación periódica de la capacidad económico financiera de las empresas prestadoras se ha podido verificar que:

- Durante el periodo auditado no se controló el cumplimiento de los planes de negocios de los operadores aéreos, lo que hubiera constituido una buena práctica, convirtiendo su presentación en un requisito formal del procedimiento de otorgamiento de rutas.
- No se han aplicado sanciones por los incumplimientos detectados en la presentación de los Estados Contables, documentación base para evaluar la CEF.

A modo de cierre, las situaciones descriptas en el presente en relación a la formulación y ejecución del Plan analizado, sumado a las debilidades de control por parte de los organismos competentes, incidieron en el logro de sus objetivos, disminuyendo la eficacia de la gestión y afectando la participación de ARSA en el mercado aerocomercial doméstico, cuyo crecimiento había sido contemplado.

8. LUGAR Y FECHA DEL INFORME.

Buenos Aires, 29 de abril de 2024.

9. FIRMA.

STAFFA Damian Julio

Firmado digitalmente por STAFFA Damian Julio

BERNAZZA Gabriela Irene

Firmado digitalmente por BERNAZZA Gabriela Irene
Fecha: 2024.05.02 12:44:59 -03'00'