

**EX MT – ANAC
Actuación AGN 108/19
“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 de Control del Sector Transporte**

NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE

Leyes: 17.285 – 19.030 – 26.412 - 26.466.

Decretos: 6875/71 - 1674/76 -326/82 - 2186/92 – 472/93 ST - 1654/02 – 1012/06 – 239/07- 1770/07- 874/12 – 13/15 – 294/16.

Resoluciones: 89/1978-FFAA - 270/1987 MOySP - 275/1987 ST- 1/1989-ST - 264/1990 SST - 47/2001-MTCyD – 35/02 MP – 225/09 ANAC - 23/12 ST - E485/2016 MT - 1025/2016-ANAC - 44/17 656/18-MT.

PERIODO ANALIZADO.

El análisis abarca desde el 01/01/2016 al 31/12/2019.-

ACLARACIONES PREVIAS

Plan denominado “La revolución de los aviones”.

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.

Denominado “Plan revolución de los aviones”, se asentaba en tres pilares¹:

- a- Crecimiento de ARSA,
- b- Modernización de la infraestructura y rediseño del espacio aéreo (que no se analiza en el presente Informe), 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%.

¹ Cuyos resultados generales se preveían alcanzar para finales de 2019.

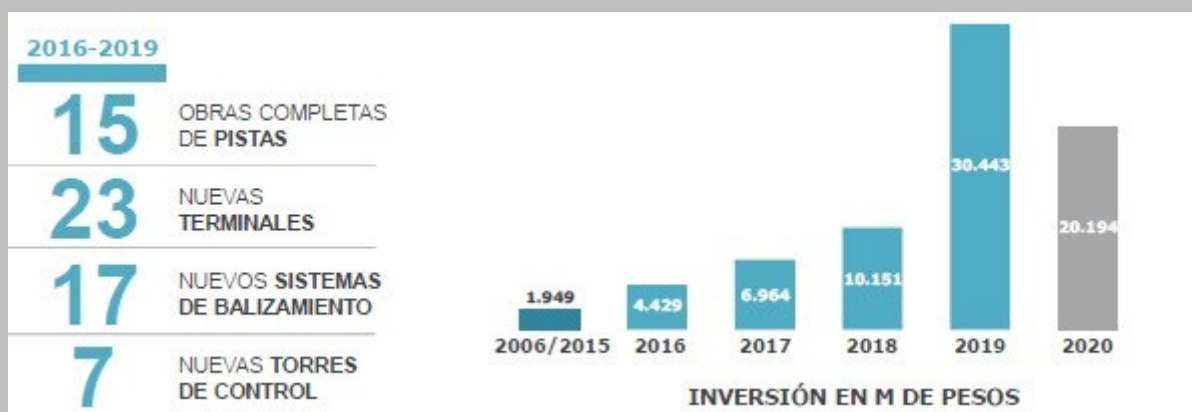
En ese contexto, uno de los ejes de la expansión de ARSA, se sustentaba en el incremento del número de destinos desde su *HUB*² en Córdoba. Así, mientras al inicio del periodo auditado volaba desde allí a seis ciudades, en 2017 y 2019 proyectaba hacerlo a 13 y 19 ciudades respectivamente, buscando de 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 país³.

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

Imagen N° 1 - Obras aeroportuarias⁴.



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.

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

Uno de los “pilares” de PRdeA tenía por objetivo promover el ingreso de nuevas líneas aéreas y lograr

² Un aeropuerto *HUB* es un punto de conexión estratégico, donde se concentran y transfieren grandes cantidades de pasajeros.

³ 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.

⁴ 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)

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.

	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 Informe Auditoría se entendió 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) operador⁵, 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.

⁵ 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.

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.
- 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.
- 4.1.2. Más allá de lo informado por el MT, 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.
- 4.2. Los objetivos planteados en el PRdeA no se alcanzaron en su totalidad.
- 4.2.1. 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 alcanzar o superar los objetivos previstos, presentando una diferencia de estimación global de -20,93%.
- 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.
- 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.
- 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 período auditado.
- 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” 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
- 4.2.2.5 La operatoria del grupo ARSA tuvo una contribución dispar en la mejora de la conectividad. En este sentido, en el período 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).
- 4.2.3 El crecimiento de Aerolíneas Argentinas previsto como objetivo del plan, no fue alcanzado en su totalidad.

- 4.2.4 Si bien la desregulación tarifaria 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.
- 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.
- 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.
- 4.3.1. Se otorgaron rutas a nuevos operadores cuyo capital integrado no guardaba relación con la significatividad de las operaciones propuestas.
- 4.3.2 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.
- 4.3.3 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.
- 4.3.4 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.
- 4.3.5 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.
- 4.3.6 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.
- 4.3.7 El control del cumplimiento de la constitución de garantías por parte de ANAC, así como su registro y atesoramiento, fue deficiente.

CONCLUSIONES:

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 % (15,95 MM en 2019 vs. 10,8 MM en 2016).

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 (328 pares OD únicos no AMBA concesionados vs. 385 pares OD únicos concesionados). 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 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, lo que evidenció 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 período auditado. En ese contexto, el 92,8% de los pares origen-destino (AMBA y No AMBA) analizados no se encontraban operados a fines de 2019.

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 período 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 (+3,5 MM entre 2017 y 2019), 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 descritas 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.