

estudios y perspectivas

115

R

egulación económica de aerolíneas en el Istmo Centroamericano

Víctor Hugo Valdés



NACIONES UNIDAS



Sede Subregional de la CEPAL en México

México, D. F., octubre de 2009



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international

Canada

Este documento fue preparado por Víctor Hugo Valdés Cervantes, consultor de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Sede Subregional de la CEPAL en México, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de las capacidades relacionadas con el comercio en las Américas” (CAN/05/002).

Este proyecto fue realizado con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8800 ISSN versión electrónica 1684-0364

ISBN: 978-92-1-323370-2

LC/L.3152-P

LC/MEX/L.933

N° de venta: S.09.II.G.125

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Antecedentes de la regulación del transporte aéreo de pasajeros	11
1. Antecedentes generales	11
2. Cambios significativos en la regulación económica aérea	13
II. Sistema institucional	15
1. Costa Rica	16
2. El Salvador	18
3. Guatemala.....	18
4. Honduras	18
5. Nicaragua	19
6. Panamá	19
7. Comentarios acerca del sistema institucional en la región	19
III. Poderes o mecanismos regulatorios: leyes de aviación civil y acuerdos entre países	21
1. Leyes de aviación civil	23
2. Acuerdos entre países	28
3. Acuerdo de facilitación	30
IV. Recursos humanos y financieros	33
1. Recursos humanos	33
2. Recursos financieros.....	35
V. Evidencia empírica	39
1. Red de servicios de Copa Airlines	39

2.	Red de servicio de Grupo Taca	40
3.	La segunda frecuencia de Copa Airlines en la ruta Panamá-San Salvador	43
4.	Libertades aéreas y procesos administrativos como barreras a la entrada	45
VI.	Posturas o visiones de los agentes de la industria en el Istmo Centroamericano	47
VII.	Conclusiones	53
VIII.	Recomendaciones para el Istmo Centroamericano	55
Bibliografía	57
Anexos	59
I	Modelos de red.....	61
II	Programa de vuelos en el Istmo Centroamericano.....	62
III	Instituciones multilaterales	64
IV	Glosario.....	68
V	Acrónimos.....	70
	Serie Estudios y perspectivas, México: números publicados	71
Índice de cuadros		
Cuadro 1	Libertades de tráfico aéreo	13
Cuadro 2	Agencias de regulación aérea en el Istmo Centroamericano.....	17
Cuadro 3	Certificados administrativos, de seguridad y económicos en el Istmo Centroamericano ...	22
Cuadro 4	Regulación económica de aviación civil en el Istmo Centroamericano.....	24
Cuadro 5	Libertades aéreas y acuerdos entre países del Istmo Centroamericano.....	29
Cuadro 6	Estructura de recursos humanos en el Istmo Centroamericano, AAC-P empleados, 2006-2007	34
Cuadro 7	Estructura de recursos humanos en el Istmo Centroamericano, DGAH-H empleados, 2009....	34
Cuadro 8	Estructura de recursos humanos en el Istmo Centroamericano, AAC-S empleados y remuneraciones, 2009.....	34
Cuadro 9	Istmo Centroamericano: ingresos de los reguladores de sector.....	35
Cuadro 10	Ingresos DGAC-CR, 2005	36
Cuadro 11	Gastos DGAC-CR, 2005	36
Cuadro 12	Ingresos y gastos presupuestados AAC-S, 2009	36
Cuadro 13	Ingresos, gastos e inversiones AAC-P, 2007 y 2009	37
Cuadro 14	Estado de resultados EAAI (aeropuertos de Nicaragua) e ingresos INAC, 2006-2008.....	38
Cuadro 15	Presupuesto DGA-H, 2006-2008	38
Cuadro 16	Programa de vuelos en el Istmo Centroamericano	42
Cuadro 17	Sistema institucional y poderes regulatorios de las agencias reguladoras aéreas del Istmo Centroamericano	54
Índice de figuras		
Figura 1	Red de Copa Airlines en el Istmo Centroamericano	40
Figura 2	Red del grupo Taca en el Istmo Centroamericano	41

Resumen

En el contexto del número limitado de aerolíneas que operan en el Istmo Centroamericano, en el presente estudio se exploran las condiciones de regulación económica aérea con las que funciona la industria. Este análisis es importante porque las condiciones que restringen el comportamiento de las aerolíneas establecidas y las posibles entrantes tienen un impacto en la estructura de la industria y el bienestar de los consumidores.

La regulación económica aérea en el mundo es un cuerpo complejo en el que interactúan regulaciones multilaterales, bilaterales y nacionales. En el Istmo Centroamericano, por una parte, las distintas regulaciones han cercado la entrada para las nuevas aerolíneas. Por la otra, en algunos mercados relevantes a nivel de ruta, la falta de entrada se explica principalmente por los modelos de red con los que operan las aerolíneas establecidas.

En el trabajo se sugieren políticas públicas como el fortalecimiento institucional de los reguladores, mayor coordinación entre éstos y las autoridades de competencia y la política de cielos abiertos como opciones para facilitar la entrada de nuevos competidores.

Introducción

En el marco de los procesos de integración centroamericana y de liberalización de los mercados aéreos a nivel internacional, resulta de vital importancia para los países del Istmo Centroamericano conocer las condiciones de regulación económica bajo las que opera la industria del transporte aéreo en la subregión¹.

Estas condiciones definen el espacio de acción al que están sujetas las aerolíneas en aspectos como: la entrada al mercado, el servicio a una ruta, los derechos de tráfico aéreo internacional, la fijación de tarifas, la administración, entre otros.

Las condiciones de regulación económica son relevantes en el desempeño de la industria porque afectan la estructura, las condiciones de competencia y los precios aéreos. Por ejemplo, hay evidencia de que condiciones regulatorias más flexibles favorecen la eficiencia productiva y las tarifas².

El objetivo general de este estudio es brindar los primeros indicios acerca de las condiciones de regulación económica bajo las que operan las líneas aéreas en las rutas intrarregionales del Istmo Centroamericano³. Asimismo, se busca analizar el sistema institucional en el que operan las agencias reguladoras del transporte aéreo de la subregión y entender cómo

¹ Como se señalará más adelante, la regulación aérea abarca distintos aspectos, entre los que destacan la regulación de seguridad y la económica. El presente estudio se concentra en la regulación económica porque es la que tiene una relación más estrecha con las condiciones de competencia del mercado aéreo.

² Con una base de datos de rutas internacionales entre países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Gönenç y Nicoletti (2000) hallaron que conforme las condiciones regulatorias favorecen la competencia, la eficiencia total y la tasa de ocupación de las aeronaves tienden a aumentar, mientras que las tarifas, a disminuir.

³ Se entiende por rutas intrarregionales a aquellas cuyo origen-destino es entre dos ciudades del Istmo Centroamericano. Se decidió analizar este tipo de rutas debido a su importancia potencial en la integración de la subregión, bajo la premisa de que el transporte aéreo puede fortalecer y acelerar dicho proceso.

las aerolíneas se adaptan o utilizan las normas nacionales (leyes de aviación civil) y supranacionales (acuerdos entre países) para configurar sus redes de servicio.

Históricamente, tanto a nivel nacional como internacional, las aerolíneas han estado fuertemente reguladas con estrictos controles de precios y competencia limitada. Este tipo de regulación generó ineficiencia productiva en la industria y precios altos para los consumidores⁴.

Sin embargo, a partir de mediados de la década de los setenta existe una tendencia a nivel mundial de reducir, e incluso eliminar, los controles de precios, de entrada y de salida de competidores, fenómeno llamado *desregulación*. Este proceso se ha inspirado en la búsqueda de reglas más flexibles de operación que generen los incentivos para que las aerolíneas sean más eficientes, los mercados más competitivos y los precios más bajos para los consumidores.

Estas experiencias nacionales y regionales de desregulación del sector aéreo son un referente para el debate sobre qué tipo de políticas serían deseables y factibles para los países del Istmo Centroamericano con el fin de fortalecer la competencia, impulsar el crecimiento de la industria y promover el desarrollo económico de la subregión.

Cabe señalar que algunas discusiones acerca de liberar o reducir controles de precios y entrada se llevan a cabo en la actualidad en instituciones como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), que han fungido como foros de discusión sobre los beneficios de la desregulación de los mercados de transporte aéreos.

En el caso del Istmo Centroamericano, los esfuerzos por liberar los mercados e integrar la subregión se han gestado en el seno de la Corporación Centroamérica de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), la Comisión Latinoamérica de Aviación Civil (CLAC) y, de materia jurídica y de investigación, en la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

A pesar de los esfuerzos en estos distintos frentes, parece necesario que los países del Istmo Centroamericano cuenten con un diagnóstico del estado de la industria desde una perspectiva de regulación económica, que tome en cuenta los procesos de transformación a nivel mundial⁵.

Por todo lo anterior, en este estudio se pretenden identificar las condiciones de regulación económica de la industria y generar conclusiones y recomendaciones con una visión estratégica de largo plazo. Esta visión deberá tomar en consideración el proceso de integración centroamericana, la creciente influencia de la globalización en la subregión, la transformación de la industria a nivel mundial y la tendencia hacia la desregulación de los mercados de transporte aéreo. En particular, el objetivo del estudio es generar recomendaciones, a nivel de país y subregión, que favorezcan la calidad regulatoria de las agencias reguladoras y contribuyan al crecimiento de la industria y la integración centroamericana.

Para lograr estos fines, el diseño metodológico del estudio incluyó la revisión exhaustiva de fuentes secundarias, así como la entrevista a los principales agentes de la industria de cada país (reguladores, aerolíneas, aeropuertos, autoridades de competencia) para poder identificar la visión de cada uno de ellos acerca del estado actual de la industria y sus expectativas hacia el futuro.

El presente documento está integrado por ocho capítulos. En el capítulo I se analizan los antecedentes de la regulación económica aérea en el mundo y en el Istmo Centroamericano. En el capítulo II se estudia brevemente el sistema institucional de las agencias reguladoras del sector aéreo en

⁴ Hay una amplia evidencia empírica acerca del desempeño de la industria aérea bajo regulación estricta. Para mayor información, véase Morrison y Winston (1995), Gómez Ibáñez (1983) y Borestein (1992) para el caso del mercado doméstico de los Estados Unidos, y Hakfoort (1999) para el caso europeo.

⁵ En este sentido, el Estudio Centroamericano de Transporte (ECAT) de la SIECA, representa un avance significativo en la medición de la infraestructura, dinámica y retos que enfrenta la subregión en este sector. Sin embargo, dicho estudio carece, estrictamente, de un enfoque de competencia y regulación que identifique las fallas institucionales y de mercado que no permiten un flujo más ágil de personas y mercancías.

la zona. En el tercero se revisan los poderes o mecanismos regulatorios (nacionales y supranacionales) con que cuentan las agencias reguladoras de cada país para llevar a cabo la regulación económica en las rutas intrarregionales del Istmo Centroamericano.

En el capítulo IV se examinan los recursos financieros y humanos con los que cuentan las agencias reguladoras de la subregión para realizar sus funciones, y en el V se muestra evidencia empírica de cómo cumplen, se adaptan o utilizan las aerolíneas, el marco regulatorio en el que operan para configurar sus redes de servicio. En el capítulo VI se revisan las posturas o visiones de las agencias reguladoras sobre el estado del sistema regulatorio y el desarrollo de la industria. Finalmente, en los capítulos VII y VIII se presentan las conclusiones y recomendaciones.

I. Antecedentes de la regulación del transporte aéreo de pasajeros

1. Antecedentes generales

Para poder entender las condiciones de regulación económica que rigen el transporte aéreo en el Istmo Centroamericano, es necesario conocer los antecedentes de la regulación económica a nivel mundial, determinantes en la reglamentación que rige el transporte aéreo en la subregión.

A pesar de las iniciativas multinacionales previas a 1944 con el fin de fijar las reglas del transporte aéreo en el mundo, la pieza fundamental de la regulación del transporte aéreo es el “Convenio de Chicago” de 1944. En dicho Convenio se concertó la creación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), principal organismo regulador del sector aéreo a nivel mundial y se establecieron las bases de la reglamentación.

Entre los principales aspectos que se establecieron en materia de regulación económica, se encuentran: reconocer la soberanía de cada estado sobre el espacio aéreo que se encuentra encima de su territorio; admitir la potestad de cada Estado de dar permiso a un operador para explotar sobre su territorio el servicio de transporte aéreo nacional (cabotaje) o internacional (libertad aérea). Asimismo, se acepta la

capacidad de cada Estado para aplicar sus leyes o reglamentos a cualquier aeronave de los estados contratantes, mientras ésta se encuentre dentro del territorio de ese Estado (regulación nacional aérea)⁶.

Posteriormente, o incluso antes del Convenio de Chicago y otros consensos multilaterales en materia aérea, por una parte, los países empezaron a regular las operaciones dentro de sus territorios mediante leyes de aviación civil y agencias reguladoras y, por la otra, a negociar acuerdos entre pares de países para regular las operaciones internacionales.

Por ejemplo, en el mercado doméstico de los Estados Unidos, de acuerdo con la creencia que el transporte aéreo era una industria que tendía a la competencia destructiva, se instituyó el Buró de Aeronáutica Civil (CAB, por sus siglas en inglés). Este buró implementó instrumentos regulatorios estrictos como: el control de entrada y salida al mercado y a las rutas; la regulación tarifaria; los subsidios a aerolíneas; el control de fusiones y alianzas entre aerolíneas; la inmunidad de las leyes antimonopolio y la investigación de prácticas anticompetitivas, entre otras (Viscusi, y otros 2003).

En las operaciones internacionales, la regulación siguió el modelo, aún vigente, de acuerdos entre pares de países, conocidos como “Acuerdos Bilaterales de Servicio Aéreo” (ASA)⁷. En los ASA se estipulan los derechos de tráfico de los países firmantes, las rutas a operar, las aerolíneas designadas por cada país, el tipo de aeronaves a usar, las frecuencias autorizadas, y los mecanismos disponibles para fijar tarifas.

Uno de los elementos fundamentales de los ASA son los derechos de tráfico o libertades aéreas, que determinan las posibilidades operativas y comerciales de las aerolíneas designadas por cada país. Por ejemplo, definen el derecho de una aerolínea en una operación internacional de usar un aeropuerto o un aeródromo como parada técnica o para transportar pasajeros.

En el cuadro 1 se describen las libertades aéreas. Las dos primeras son “libertades operacionales”, indispensables para facilitar la circulación aérea. La tercera, cuarta y quinta se consideran “libertades comerciales” y son objeto de negociación entre los estados. La sexta y la séptima modifican la quinta libertad y no se negocian usualmente en los ASA, ya que es difícil determinar el origen o destino del tráfico aéreo. Finalmente, la octava y novena libertades tienen que ver con el servicio de cabotaje en los mercados domésticos y generalmente están restringidas a las aerolíneas nacionales.

Otra característica esencial de los primeros años de la aviación civil fue la promoción de aerolíneas por parte de gobiernos nacionales bajo el modelo conocido como aerolíneas nacionales o bandera “*flag carriers*”. El apoyo a éste descansaba en la creencia de que el desarrollo de la industria era un asunto estratégico de desarrollo nacional. Esto implicaba una política activa de intervención por parte del gobierno mediante la administración de las aerolíneas bandera, la concesión de subsidios, los derechos preferenciales y la inversión pública. De esta manera, proliferaron aerolíneas como Lufthansa en Alemania, British Airways en el Reino Unido, Iberia en España y Aeroméxico en México. Estas aerolíneas, en el marco regulatorio existente, se consolidaron como monopolios en sus mercados domésticos y duopolios en los mercados internacionales (Gönenç y Nicoletti, 2000).

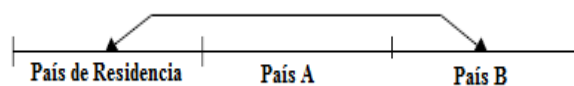
En el caso del Istmo Centroamericano, los países promulgaron sus leyes de aviación civil, firmaron acuerdos multilaterales, alcanzaron algunos acuerdos bilaterales, pero sobre todo, desarrollaron sus aerolíneas nacionales, por ejemplo: AVIATECA en Guatemala, Lacsá en Costa Rica, Nica en Nicaragua, entre otras.

⁶ Para mayor detalle, véase OACI (1944).

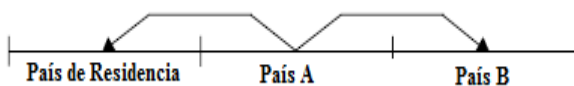
⁷ Según Gönenç y Nicoletti (2000), al año 2000 había más de 3.000 en funcionamiento.

CUADRO 1
LIBERTADES DE TRÁFICO AÉREO

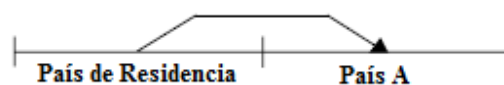
Primera libertad: Sobrevolar un país que se encuentra entre una ruta existente entre dos países diferentes.



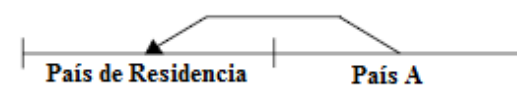
Segunda libertad: Realizar una parada técnica en otro país.



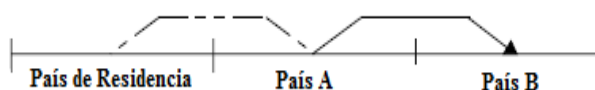
Tercera libertad: Llevar pasajeros y carga de un país a otro.



Cuarta libertad: Transportar carga y pasajeros al país de residencia provenientes de otro país.



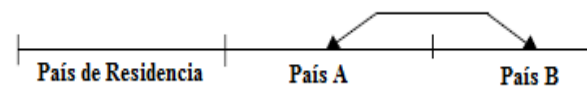
Quinta libertad: Trasladar carga y pasajeros entre dos países por parte de una aerolínea de un tercer país en una ruta con origen/destino de o a su país de residencia.



Sexta libertad: Portar carga y pasajeros entre dos países por parte de una aerolínea de un tercer país en dos rutas con conexión en su país de residencia.



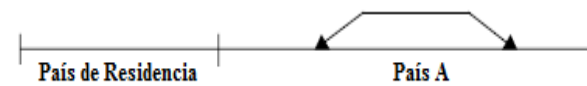
Séptima libertad: Acarrear carga y pasajeros entre dos países por parte de una aerolínea de un tercer país en una ruta que no conecta con su país de residencia.



Octava libertad o cabotaje: Conducir carga y pasajeros dentro de un país por medio de una aerolínea de otro país en una ruta con origen/destino de o a su país de residencia.



True domestic (Doméstico): Llevar carga y pasajeros dentro de otro país en rutas sin necesidad que conecten con el país de residencia.



Fuente: Gönenç y Nicoletti, 2000.

2. Cambios significativos en la regulación económica aérea

El tipo de regulación económica estricta de los mercados domésticos se mantuvo hasta mediados de los años setenta, cuando en los Estados Unidos se empezó a flexibilizar la regulación económica de su

mercado doméstico⁸. Con la “Ley de Desregulación Aérea” de 1978, el país liberó la regulación tarifaria a la que estaban sujetas las aerolíneas estadounidenses, aun cuando mantuvo cerrado el mercado a las aerolíneas extranjeras.

En el caso de Europa, Hakfoort (1999) sugiere que sólo después de la presión de la Comisión Europea, la experiencia desregulatoria doméstica de los Estados Unidos y una ardua negociación por parte de consumidores y aerolíneas, fue posible establecer un programa de desregulación gradual, sujeto a negociación, que implicó tres paquetes que se llevaron a cabo en diciembre de 1987, junio de 1990 y julio de 1992⁹.

Respecto de la regulación económica del mercado internacional, la mayoría de las operaciones internacionales siguen sujetas a acuerdos tipo ASA. Sin embargo, desde 1990 los Estados Unidos han propuesto otro tipo de ASA llamados “Acuerdos de Cielos Abiertos” (ACA), que establecen condiciones mucho más flexibles para las operaciones aéreas entre países.

Sus características principales son las siguientes:

- a) Sin límite en el número de aerolíneas que puede designar cada país.
- b) Sin límite en la capacidad y frecuencia en todas las rutas autorizadas.
- c) Quintas y sextas libertades completas e ilimitado cambio de aeronaves en todas las rutas autorizadas.
- d) Libertad total en la fijación de tarifas, salvo que ambos países las bloqueen (régimen de desaprobación doble).

Probablemente el acuerdo de “Cielos Abiertos” más relevante alcanzado hasta el momento es “El Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre los Estados Unidos y la Unión Europea”. Iniciado en marzo de 2008, reemplazó los acuerdos bilaterales existentes entre los Estados Unidos y los estados miembros de la Unión Europea, al establecer un marco de cielos abiertos entre los Estados Unidos y los 27 países miembros de la Unión Europea.

Uno de los elementos que no modificó el nuevo acuerdo y que ha sido parte fundamental de la regulación tradicional del transporte aéreo en el mundo es la “nacionalidad de las aerolíneas”. Específicamente, se estipuló que los inversionistas estadounidenses pueden invertir en líneas europeas, hasta el punto de que la posesión y el control efectivo de las aerolíneas sigan en manos europeas. Por otra parte, los inversionistas europeos pueden tener hasta 49,9% de los activos totales de una aerolínea norteamericana, y en algunos casos más si los inversionistas extranjeros no poseen más de 25% de las acciones con derecho a voto, y el control de la aerolínea permanece efectivamente en manos de ciudadanos estadounidenses.

La identificación del marco regulatorio en el que operan las aerolíneas alrededor del mundo es clave porque fija el contexto en el que los países del Istmo Centroamericano pueden llevar a cabo su integración en materia de transporte aéreo.

En el siguiente capítulo se analiza el sistema institucional con el que operan las agencias reguladoras del sector. Este análisis es importante porque la efectividad de las reglas no depende únicamente de su existencia en la ley, sino también de las capacidades e independencia con que cuentan las agencias reguladoras para hacerlas valer.

⁸ Este cambio estuvo sustentado, en parte, gracias a los estudios de economistas que demostraron que el desempeño de la industria en un ambiente regulado era inferior al de un ambiente desregulado. Para mayor detalle, véase Simat (1977) y Keeler (1978). Otro de los aspectos que favoreció la desregulación aérea en los Estados Unidos fue la iniciativa del expresidente Ford para promover mayor eficiencia en algunos de los mercados domésticos mediante la liberalización.

⁹ Es importante notar que si se considera a los países europeos como estados independientes, la desregulación se enfocó a lo que se podía llamar “el mercado internacional entre los países europeos”. Conforme la desregulación avanzó, el mercado internacional europeo se convirtió en un mercado “doméstico europeo”.

II. Sistema institucional

Además de evaluar los *poderes o mecanismos regulatorios* conferidos a las agencias mediante las leyes de aviación civil, reglamentos, convenios o tratados internacionales (que serán analizados en el siguiente capítulo), es fundamental entender el sistema institucional, las capacidades, los recursos y la forma organizacional con que cuentan las agencias reguladoras para cumplir sus objetivos.

Los organismos encargados de la regulación económica aérea en el Istmo Centroamericano son las agencias reguladoras y los órganos o consejos consultivos del sector de cada país.

Dos elementos son básicos para poder entender el sistema institucional de las agencias reguladoras del Istmo Centroamericano: el papel que les confiere el gobierno como reguladores frente a los agentes de la industria (*stakeholders*) y el grado de independencia o autonomía con que cuentan.

Respecto del primer punto, con base en las entrevistas realizadas a los directivos de las agencias reguladoras y el análisis de las leyes de aviación civil, se puede decir que, en general, hay muy poca separación entre el papel de la agencia reguladora como organismo regulador frente al que tiene como promotor/proveedor de servicios en la industria. Tal es el caso de Guatemala, Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Honduras. Por ejemplo, la Dirección General de Aeronáutica Civil de Costa Rica (DGAC-CR) tiene la función de fomentar el desarrollo de la aviación civil y proveer servicios relacionados con el sector¹⁰.

¹⁰ En 2006 la OACI emitió una recomendación después de haber realizado una auditoría en el país, en la que sugirió la separación de las funciones de la DGAC-CR como regulador y proveedor de servicios.

Punto y aparte es El Salvador, cuya Ley de Aviación Civil (LAC-S) delimita las atribuciones del regulador únicamente a las funciones regulatorias. Al ser reguladoras y proveedoras de servicios, las agencias desarrollan un doble papel de juez y parte, que puede restar su credibilidad.

Con relación al segundo punto, es fundamental considerar la independencia de las agencias reguladoras porque en la medida en que éstas sean más autónomas tendrán mayor libertad con relación a los ciclos políticos del gobierno y a los intereses privados¹¹. En contraste, si los reguladores dependen del gobierno, ellos están sujetos a la discrecionalidad y los objetivos planteados desde el gobierno central. Se entiende por entidades reguladoras independientes a las agencias que están dotadas de poderes significativos y tienen un cierto grado de autonomía en su proceso de decisión¹².

La autonomía o independencia favorecen la transparencia, la predictibilidad, la calidad regulatoria, la no discrecionalidad y la rendición de cuentas en el proceso de decisión. De acuerdo con la OCDE (2006), los sectores cuyos reguladores independientes han sido establecidos, y los beneficios económicos de los mercados abiertos han sido más evidentes, generan mayor inversión y menores precios relativos para los consumidores.

Mayor independencia o autonomía promovería una regulación más transparente, clara, consistente y accesible. La transparencia es importante porque permite a las partes involucradas tener acceso a la información, mientras que la claridad posibilita entender las decisiones. La regulación tiene que ser consistente para que los órganos reguladores ganen credibilidad ante los agentes de la industria, mientras que la accesibilidad es esencial porque puede asegurar apoyo público a las decisiones de los reguladores¹³. El objetivo final de una mejor práctica regulatoria es facilitar la competencia, promover la innovación y el crecimiento económico.

A continuación, se describe el sistema institucional de cada uno de los países del Istmo Centroamericano y posteriormente se analiza el grado de autonomía o independencia de cada agencia reguladora.

1. Costa Rica

La Ley de Aviación Civil vigente de Costa Rica (LAC-CR) fue promulgada en 1973 y establece que la regulación de la aviación civil será ejercida por el poder ejecutivo mediante el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) y la Dirección General de Aviación Civil de Costa Rica (DGAC-CR), ambos adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). El CETAC es un órgano desconcentrado del MOPT, con personalidad jurídica para administrar fondos y realizar actos o contratos en el sector, mientras que la DGAC-CR es un organismo técnico-administrativo supeditado a las iniciativas, resoluciones y opiniones del CETAC.

Siete miembros componen el CETAC: el ministro de obras públicas, cuatro miembros nombrados por el ejecutivo (un abogado, un ingeniero, un economista o un administrador y un técnico aeronáutico), un representante del sector privado y el presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo. Los miembros son elegidos y permanecen en su cargo a lo largo del período del gobierno presidencial.

¹¹ Sin embargo, se mantiene el problema de la “captura” cuando las agencias adoptan la agenda de intereses de los privados, sean las agencias autónomas o no. Para mayor detalle, véase Viscusi y otros (2003).

¹² La independencia se puede medir mediante el grado de libertad de una agencia en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, la autonomía es un estatus conferido a las instituciones, que si bien pertenecen al sector público, buscan sus propios objetivos de manera independiente a los objetivos del poder ejecutivo.

¹³ Véase “Los principios guía de la OCDE para la calidad regulatoria y el desempeño”.

CUADRO 2
AGENCIAS DE REGULACIÓN AÉREA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

País	Regulador del sector	Independencia o autonomía
Costa Rica	El Consejo Técnico de Aeronáutica Civil (CETAC) y la DGAC-CR como organismo administrativo.	No, depende del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.
El Salvador	Consejo Directivo de Aviación Civil (CDAC) y la AAC-S.	Sí, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, técnica y financiera.
Guatemala	DGAC-G cuenta con una Junta Consultiva (JC).	No, depende del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
Honduras	DGAC-H tiene al Consejo Aeronáutico Nacional (CAN).	No, depende de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda.
Nicaragua	INAC y su el Consejo Directivo (CD).	Sí, con autonomía funcional, técnica, administrativa y financiera, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
Panamá	Junta Directiva (JD) mediante la AAC-P como órgano ejecutor.	Sí, con personería jurídica, patrimonio y recursos propios.

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes de aviación y las páginas web de las instituciones.

Algunas de las principales atribuciones del CETAC son: 1) concesión, prórroga, suspensión, caducidad, revocación, modificación o cancelación de certificados de explotación o permisos para servicios de transporte aéreo, otros servicios aéreos y aeropuertos; 2) opinar sobre la adhesión o ratificación de convenios internacionales sobre aviación civil; 3) conocer y resolver sobre las tarifas que aplican las empresas de transporte de pasajeros y carga; 4) establecer, modificar y cancelar rutas aéreas en el territorio nacional, entre otras. Cabe señalar que, en el caso de los servicios internacionales, sólo el poder ejecutivo podrá otorgar los certificados de explotación¹⁴.

La DGAC-CR está a cargo de un director general nombrado por el poder ejecutivo y seleccionado de una terna propuesta por el CETAC. El director general ejecuta las resoluciones del CETAC, y sus atribuciones son, *a grosso modo*, de carácter técnico y de seguridad como otorgar licencias de pilotos o certificados de aeronavegabilidad.

Respecto de la solución de disputas entre el regulador y un agente económico, el Tribunal Contencioso Administrativo resolverá las apelaciones administrativas. El CETAC será la última instancia para apelar.

¹⁴ Es interesante señalar que en el proceso de controversias en la asignación o cancelación de certificados de explotación, las empresas podrán interponer un recurso de apelación ante el Ministro de Transportes, como la última instancia de decisión.

2. El Salvador

Promulgada en 2006, la pieza fundamental de la regulación aérea, técnica y económica, de El Salvador es la Ley de Aviación Civil (LAC-S). La regulación se ejerce vía la Autoridad de Aviación Civil (AAC-S), por medio de un Consejo Directivo de Aviación Civil (CDAC) y un director ejecutivo. El CDAC define la política institucional y el director ejecutivo opera la AAC-S, que cuenta con autonomía técnica, administrativa y financiera.

El CDAC es un órgano colegiado constituido por un director nombrado por el Presidente de la República de El Salvador, otro el Ministerio de Relaciones Exteriores y dos más nombrados por el Presidente, de dos ternas propuestas por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)¹⁵.

Algunas de las principales atribuciones del CDAC son: nombrar al Director Ejecutivo; presentar el proyecto de presupuesto especial de la AAC-S a la aprobación de la asamblea legislativa; solicitar a la autoridad de competencia su opinión vinculante sobre situaciones de transporte aéreo que desarrollan prácticas anticompetitivas.

Por otra parte, las principales funciones del director ejecutivo son: autorizar, modificar, cancelar y revocar certificados de operadores y permisos de operación (PO) a las empresas de transporte aéreo y de servicios aeronáuticos, regular las tarifas de servicios aeronáuticos y aeroportuarios, garantizar la seguridad y protección aeronáutica, así como registrar, certificar y fiscalizar personal aeronáutico y de aeronaves. Cabe señalar que la AAC-S sólo se concentra en actividades regulatorias y realiza funciones de proveedor de servicios aeronáuticos o de navegación aérea.

En términos de la resolución de disputas, ante las decisiones del director ejecutivo, los agentes privados tienen la posibilidad de solicitarle una revisión del caso. Si la respuesta del director vuelve a ser contraria a los intereses del agente privado, este último puede apelar ante el CDAC como la última instancia de decisión.

3. Guatemala

La Ley de Aviación Civil de Guatemala (LAC-G) fue publicada en el año 2000. Establece que la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC-G) es la entidad rectora del sector aéreo guatemalteco y sus funciones clave son: normar, supervisar, vigilar y regular a los servicios aeroportuarios, los servicios de apoyo a la navegación aérea, los de transporte aéreo y los de telecomunicaciones.

La máxima autoridad de la DGAC-G es el director general, nombrado por el Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV). La DGAC-G cuenta con una Junta Consultiva (JC) integrada por el director general y representantes de ministerios del gobierno como los de Economía y Relaciones Exteriores. La función de la JC es opinar y recomendar sobre los asuntos que sean sometidos a su conocimiento.

4. Honduras

Publicada en 2004, la Ley de Aeronáutica Civil de Honduras (LAC-H) establece que la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC-H), dependencia de la Secretaría de Estado en los Despachos de Obras Públicas, Vivienda y Transporte (SOPTRAVI), es el órgano encargado de dictar las normas, supervisar y vigilar las actividades relacionadas con la aviación civil, realizadas en Honduras.

¹⁵ Los directores nombrados por el sector público, por ley, no deben de trabajar en el CDCA. De esta manera, se trata de fortalecer su autonomía ante los intereses del gobierno.

En principio, la dirección también vigila la libre competencia, combate las prácticas desleales o el abuso de posiciones dominantes y promueve el desarrollo del sector. La DGAC-H está a cargo de un director general y un subdirector, nombrados por el Presidente de la República. Paralelamente, se encuentra el Consejo Aeronáutico Nacional (CAN), un organismo consultivo colegiado, cuyas funciones son: de identificar, concertar y proponer al poder ejecutivo las recomendaciones que favorezcan el cumplimiento de la LAC-H.

Cabe señalar que el CAN no quita atribuciones a la DGAC-H y está integrado por diversos secretarios o ministros de Estado, representantes de la cámara de hoteleros, turismo y comercio. El director de la DGAC-H funge como secretario del CAN y sólo tiene derecho a voz.

5. Nicaragua

Promulgada en 2006, la Ley General de Aeronáutica Civil de Nicaragua (LAC-N) es una de las leyes más recientes del Istmo Centroamericano. En dicha ley se creó el Instituto Nicaragüense de Aeronáutica Civil (INAC) como la agencia reguladora autónoma descentralizada del sector. El INAC está dirigido por un consejo directivo (CD), un director y un subdirector general.

Las funciones del CD son supervisar y apoyar la gestión del INAC y de su director general, así como nombrar al director general como responsable de la administración del INAC. El CD está integrado por el ministro de transporte e infraestructura que lo presidirá, el ministro de relaciones exteriores, un oficial superior del ejército de Nicaragua y dos especialistas, los tres nombrados por el Presidente de la República. Además, son miembros ex-oficio del consejo directivo, el director general del INAC, el presidente de la Asociación de Pilotos y el presidente de la Asociación Nacional de Líneas Aéreas. Estos últimos sólo tendrán derecho a voz, y no a voto.

Las funciones clave del INAC, mediante su director general, son regular, supervisar, controlar y aplicar las normas que rigen los servicios de transporte aéreo y, en general, todas las actividades aeronáuticas en Nicaragua.

6. Panamá

Paralelamente, en 2003 fueron promulgadas la Ley de Aviación Civil de Panamá (LAC-P) y la ley que crea la Autoridad Aeronáutica Civil (AAC-P). La AAC-P es una entidad autónoma del estado panameño con personería jurídica, patrimonio y recursos propios. Sus funciones principales son dirigir y reglamentar los servicios de transporte aéreo, de navegación aérea, seguridad operacional y aeroportuaria, y certificar y administrar los aeródromos.

Un director general designado por el poder ejecutivo y una junta directiva (JD) se encargan de la AAC-P. La JD está integrada por un conjunto de ministros de Estado y tiene la función de administrar y establecer la política industrial del sector, resolver disputas entre agentes del sector y el director general, así como supervisar y aprobar el desempeño del director general.

7. Comentarios acerca del sistema institucional en la región

Se puede decir que hay una amplia heterogeneidad en el grado de independencia de las agencias reguladoras del sector aéreo en el Istmo Centroamericano. En un extremo se encuentran Costa Rica, Guatemala y Honduras, cuyas agencias dependen directamente del poder ejecutivo, mientras que, en el otro, se sitúan las agencias autónomas con personalidad jurídica propia e independencia administrativa y técnica como Panamá, Nicaragua y El Salvador.

De manera similar, los consejos consultivos asociados a las agencias reguladoras son muy diversos y desempeñan distintos papeles en cada país. Por ejemplo, el CETAC de Costa Rica, en el fondo, es un instrumento de control del poder ejecutivo sobre la regulación del sector. En el otro extremo, el CDAC de El Salvador sobresale como el órgano consultivo más autónomo de la subregión al estar constituido equitativamente por representantes designados por el sector público y el privado. De esta manera, salvaguarda, en un sentido, la objetividad, transparencia y credibilidad de la AAC-S.

Para subrayar la diferencia en la gestión de ambos tipos, el caso de Guatemala resulta ser un buen ejemplo. Durante el gobierno del ex-presidente José Manuel Moreno, la DGAC-G estaba intervenida¹⁶ y el entonces director de la DGAC-G tenía una relación directa con el Presidente de la República, lo que le permitía llevar a cabo políticas públicas de una manera ágil sin pasar por el Congreso. De acuerdo con el entonces director de la DGAC-G, esto permitió aumentar la infraestructura y cumplir con algunas regulaciones internacionales; sin embargo, con el gobierno actual, la DGAC-G ya no tiene el estatus de intervención, lo que pudiera significar un menor interés del gobierno actual hacia el desarrollo del sector.

Otro ejemplo de una severa falta de autonomía o independencia es el caso de la DGAC-CR, en la que incluso, para aprobar o modificar los certificados de explotación al mercado internacional, la ley de aviación costarricense establece que, no es suficiente la opinión de la DGAC-CR, sino que también es necesaria la aprobación del Presidente de la República. Esta falta de independencia ha generado una grave sospecha acerca de la influencia de intereses políticos y privados y la discrecionalidad en la toma de decisiones en Costa Rica. En entrevista, ejecutivos de Copa Airlines declararon que ex-funcionarios del Gobierno de Costa Rica se han opuesto a la modificación del certificado de explotación de Copa y, en ese sentido, han abogado por los intereses de Lacsa, la aerolínea “costarricense” (más adelante se profundizará en la relación entre Lacsa y Taca International Airlines de El Salvador). Por su parte, funcionarios actuales de la DGAC-CR argumentan que la modificación de los certificados de explotación no presenta ningún vicio ni discrecionalidad. Incluso sostienen que prácticamente todas las solicitudes de modificación han sido aprobadas.

Finalmente, caso contrario a los dos anteriores es Panamá. Además de que la AAC-P cuenta con el estatus autónomo, ha implementado una serie de medidas que promueven la transparencia y la rendición de cuentas, por ejemplo, cuentan con un reporte anual a la asamblea legislativa del país disponible en su página *web*, y realiza proceso de consulta pública abierta, en cumplimiento de la ley de transparencia del país, para discutir el anteproyecto de la nueva ley de aviación civil. En conclusión, este tipo de acciones favorecen la credibilidad, transparencia, imparcialidad y credibilidad de las decisiones de la AAC-P.

¹⁶ “La intervención” fue un recurso que elevó las atribuciones de la DGAC-G al rango de ministerio de gobierno.

III. Poderes o mecanismos regulatorios: leyes de aviación civil y acuerdos entre países

Los poderes o mecanismos regulatorios son atribuciones que tienen las agencias reguladoras para llevar a cabo sus funciones y usualmente están contenidos en las leyes de aviación civil de cada país y/o en los acuerdos internacionales entre países. Estos poderes les permiten emitir opiniones, fijar reglas y precios, monitorear o inspeccionar, regular, otorgar licencias y permisos, y resolver disputas. Desde la perspectiva económica, dichos poderes se pueden constituir como barreras a la entrada si dificultan el acceso al mercado a nuevos agentes económicos.

Dichas atribuciones se pueden dividir de acuerdo con el tipo de regulación aérea en cuestión: de seguridad (*safety and security*¹⁷), económica, medioambiental, entre otras. Si bien la regulación de seguridad es la prioridad de las agencias reguladoras de la aviación civil en la subregión y en el mundo¹⁸, este documento se concentra en la regulación económica, ya que se relaciona más estrechamente con las condiciones de competencia de la industria¹⁹.

¹⁷ *Safety* se refiere a la seguridad de las operaciones aeroportuarias o aeronáuticas y *security* a la prevención de la intervención ilícita de estas operaciones.

¹⁸ Gran parte de la regulación de seguridad del Istmo Centroamericano se relaciona con los lineamientos de la OACI, la IATA, la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos (FAA por sus siglas en inglés) y de los diversos grupos de trabajo y organismos que están involucrados en los aspectos de seguridad del transporte aéreo en la subregión.

¹⁹ Hay una preocupación entre la academia y los políticos por entender la relación entre los distintos tipos de regulación. Entre los académicos, Gönenç y Nicoletti (2000) sugieren que en ocasiones las regulaciones de seguridad o ambientales tienen una estrecha relación con los objetivos de la regulación económica. Por ejemplo, los techos de contaminación de ruido o ambientales se pueden erigir como barreras a la entrada y de alguna manera favorecer a las empresas establecidas. Por otra parte, entre los hacedores de política, la Comisión Económica de la OACI ha llevado a cabo estudios para que los aspectos de *safety and security* no se pongan en riesgo durante el proceso de liberalización económica de los mercados aéreos. Para mayor detalle, véase OACI (2007).

En el cuadro 3 se muestran los principales certificados con los que se realiza una parte de la regulación de seguridad y económica en la subregión. Por ejemplo, los certificados de matrícula, los certificados de aeronavegabilidad y los de operador aéreo son instrumentos de la regulación de seguridad, mientras que los certificados de explotación o el permiso de operación son instrumentos de regulación económica de entrada al mercado o a las rutas.

CUADRO 3
CERTIFICADOS ADMINISTRATIVOS, DE SEGURIDAD Y ECONÓMICOS EN EL ISTMO CENTROAMERICANO ^a

Concepto (tipo de regulación)	El Salvador	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Certificado de aeronavegabilidad (seguridad)	■	■	■	■	■	■
Certificado de matrícula (seguridad)	■	■	■	■	■	■
Certificado de operador aéreo (COA) (seguridad)	■	■	■	■	■	
Certificado de explotación (económica)		■	■	■	■	■
Permiso de operación b/ (económica)	■					

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de aviación civil de cada país.

^a Para mayor información, véase el glosario de términos en el anexo V.

^b El permiso de operación en El Salvador equivale a los certificados de explotación en el resto de los países.

A pesar de que el objetivo de los certificados de matrícula, aeronavegabilidad y operador aéreo no es ejercer la regulación económica, se pueden convertir en mecanismos de regulación de entrada. De hecho, para solicitar un certificado de explotación, las aerolíneas deben contar con los certificados antes mencionados.

Otro ejemplo de la relación entre regulación de seguridad y económica es el estatus que otorga la Administración de Aviación Federal (FAA, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos a las aerolíneas extranjeras que desean entrar a su territorio. Dicha agencia cataloga a las aerolíneas de acuerdo con criterios de seguridad, de tal manera que si no cumplen con determinados criterios no pueden ofrecer sus servicios en territorio norteamericano. Por lo tanto, el estatus que otorga la FAA puede constituir una barrera de entrada para las aerolíneas no estadounidenses que desean atender rutas internacionales hacia los Estados Unidos.

En las siguientes secciones se analizan los poderes regulatorios en materia económica de los distintos países del Istmo Centroamericano. En primera instancia se analizan los poderes regulatorios conferidos mediante las leyes de aviación civil. Especialmente se destacan dos mecanismos: 1) otorgar los certificados de explotación o permiso de explotación (instrumentos de entrada), y 2) regular tarifas. Posteriormente, en la siguiente sección se analizan los poderes regulatorios negociados o aceptados entre los países de la subregión y que norman los mercados internacionales del Istmo Centroamericano.

1. Leyes de aviación civil

En cada una de las leyes de aviación civil, los países del Istmo Centroamericano estipulan los poderes regulatorios conferidos a sus agencias reguladoras. En el cuadro 4 se resume el tipo de poderes regulatorios en materia de entrada al mercado, apertura de rutas y regulación de precios con que cuentan cada uno de los países del Istmo Centroamericano.

a) Costa Rica

Para poder prestar el servicio nacional o internacional, las aerolíneas deben presentar una solicitud de modificación u otorgamiento de certificado de explotación ante la DGAC-CR. Una vez recibida, la DGAC-CR analiza las rutas y/o frecuencias solicitadas, los acuerdos o tratados internacionales en el caso de servicios internacionales, la infraestructura aeroportuaria, entre otros. Posteriormente, la dirección emite una recomendación al CETAC, en la que se sugiere la aprobación total o parcial de la solicitud.

El CETAC debe publicar en el diario oficial de Costa Rica (La Gaceta) un edicto para informar a los interesados y convocar a una audiencia pública con el fin de apoyar u oponerse por escrito a la solicitud.

Con base en los argumentos vertidos en la audiencia pública y su propio proceso interno de análisis, dentro de los 30 días siguientes a la audiencia pública, el CETAC emite una resolución respecto de la solicitud. Algunos elementos que según la LAC-CR se deben de considerar en el proceso de decisión son:

i) Si a juicio del CETAC se satisfacen completamente las necesidades del tráfico y operación, de modo que claramente se trata de un servicio que pretende, por medio de la competencia antieconómica, eliminar o perjudicar las explotaciones aéreas ya establecidas.

ii) En el caso de una empresa extranjera, cuando el Estado de la línea solicitante no brinde reciprocidad a las empresas costarricenses o cuando la autorización del servicio contravenga a los intereses nacionales o a los convenios internacionales suscritos por el Gobierno de Costa Rica.

En caso de solicitudes concurrentes, la ley establece que se dará preferencia a aquellas que garanticen mayor seguridad, eficiencia y continuidad. Además, en las rutas donde ya opere una aerolínea sólo se otorgará la autorización a una nueva si la aerolínea establecida no puede ofrecer el servicio.

En 2007 se derogó el artículo 179 de la LAC-CR, en la que se estipulaba que el servicio de transporte aéreo nacional estaba limitado a costarricenses. Este hecho puede interpretarse como una “liberalización *de iure* del mercado”, de tal magnitud que ahora cualquier aerolínea, de cualquier nacionalidad, puede atender las rutas domésticas costarricenses, aunque, hasta el momento, no hay evidencia de que aerolíneas internacionales hayan entrado al mercado doméstico. Por otra parte, el servicio internacional está sujeto a los acuerdos, convenios o términos de reciprocidad que haya acordado Costa Rica con otros países.

En materia de fijación de tarifas, el artículo 164 de la LAC-CR establece que el CETAC toma en consideración:

i) El interés público de garantizar al transporte su ejecución adecuada, eficiente y con la máxima protección de seguridad posible para las personas y mercancías.

ii) La obtención del menor costo del servicio compatible con las ventajas y condiciones inherentes al mismo.

iii) Sus efectos en el volumen de tráfico.

CUADRO 4
REGULACIÓN ECONÓMICA DE AVIACIÓN CIVIL EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

País (año)	Tarifas			Entrada		
	Procedimiento clave	Domésticas	Internacionales	Procedimiento clave	Doméstica	Internacional
Costa Rica 1973 (2007) a/	La DGAC-CR deberá considerar: seguridad aérea, volumen de tráfico, menor costo, calidad, margen de utilidad, honradez y la condición subdesarrollada de las empresas.	Todas las tarifas deberán ser aprobadas por la DGAC-CR.	Todas las tarifas deberán ser aprobadas por la DGAC-CR.	La DGAC-CR dará audiencia a los interesados, en donde podrán apoyar u oponerse a una solicitud de entrada.	Al parecer abierta a cualquier aerolínea.	Con base en acuerdos bilaterales. En caso de ausencia de acuerdos con base en el principio de reciprocidad. Necesaria la aprobación del poder ejecutivo.
El Salvador 2001 (2006)	La AAC-S podrá establecer tarifas máximas y mínimas previa opinión vinculante de la autoridad de competencia.	Libre fijación de tarifas de acuerdo con las condiciones de mercado.	Libre fijación de tarifas de acuerdo con condiciones de mercado. La AAC-S podrá normar tarifas no estipuladas en acuerdos internacionales.	La AAC-S dará audiencia pública a los sectores interesados, en donde podrán apoyar u oponerse a la solicitud de entrada.	Reservada a empresas salvadoreñas o empresas extranjeras cuando haya acuerdos internacionales donde impere el principio de reciprocidad.	Primera, segunda, tercera, cuarta y quinta libertades con base en el principio de reciprocidad.
Guatemala 2000	La DGAC-G podrá establecer, excepcionalmente, tarifas máximas y mínimas con fines de interés nacional.	Libre fijación de tarifas de acuerdo con las condiciones de mercado.	Libre fijación de tarifas de acuerdo con las condiciones de mercado.		Abierta a personas jurídicas guatemaltecas, pero con inversión de capital extranjero hasta del 100%.	Tercera, cuarta y quinta libertades a todos los países.

(Continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

País (año)	Tarifas			Entrada		
	Procedimiento clave	Domésticas	Internacionales	Procedimiento clave	Doméstica	Internacional
Nicaragua 2006	Para tarifas internacionales, en caso de abuso de posición dominante y tarifas artificialmente bajas, el INAC facilitará acuerdos para balancear los intereses de aerolíneas y consumidores.	El INAC aprueba o rechaza las tarifas propuestas por las aerolíneas. Las tarifas deben ser publicadas en un diario de circulación nacional.	El INAC revisa y propone tarifas propuestas por las aerolíneas. Excepcionalmente podrá fijar tarifas máximas o mínimas.		Restringido a nicaragüenses (51% de los directores); excepcionalmente el INAC podrá autorizar a aerolíneas extranjeras "... por la instauración de un mercado aéreo regional centroamericano lo más abierto posible".	Acuerdos bilaterales aéreos en términos de reciprocidad.
Panamá 2003		El regulador aprueba o registra las tarifas aéreas.	El regulador aprueba o registra las tarifas aéreas.		Limitada a panameños (51% del capital social), pero la AAC-P podrá acordar con otros estados áreas de cabotaje.	Con base en acuerdos internacionales o en el principio de equitativa reciprocidad.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de aviación civil de cada país.

a/ El año entre paréntesis representa el año de la última modificación de la ley.

iv) El margen de utilidad que debe reconocerse a las empresas, tomando en cuenta una administración honrada, económica y eficiente.

v) Las diferencias de capacidad económica de las empresas que prestan el servicio internacional, pudiendo aprobar tarifas con una diferencia hasta de 20% entre las tarifas propuestas por compañía subdesarrollada y las plenamente desarrolladas económicamente. Asimismo, al establecer 20% más a las tarifas de todo transporte que se realice en aeronaves de retropropulsión.

Cabe señalar que a pesar de las normas que establece la LAC-CR en materia de regulación tarifaria, en los hechos, la DGAC-CR no lleva a cabo dicha regulación porque no cuenta con los recursos humanos para poder efectuar estimaciones de costos y precios.

b) El Salvador²⁰

Con relación a los controles de entrada al mercado en El Salvador, el director ejecutivo de la AAC-S puede otorgar o modificar los permisos de operación. Por una parte, este procedimiento es objetivo, pero, por el otro, la misma LAC-S establece que durante la solicitud de un permiso de operación los agentes interesados podrán externar sus posturas en contra de la solicitud, lo que a la larga puede constituirse como una barrera a la entrada²¹.

Las tarifas se fijan libremente, aunque por razones de interés nacional pueden llegar a determinarse tarifas máximas o mínimas, de acuerdo con LAC-S. También, en caso de que no existan condiciones de competencia, se pueden fijar tarifas, previa opinión vinculante de la autoridad de competencia.

c) Guatemala

El caso de Guatemala es uno de los más interesantes en materia de regulación a la entrada. Guatemala adoptó una política total de cielos abiertos de manera unilateral, es decir, cualquier aerolínea de cualquier país puede servir las rutas domésticas e internacionales de Guatemala, ya que se le conceden todas las libertades del aire, incluido el cabotaje.

La regulación es también flexible respecto de las tarifas, pues permite su libre fijación por parte de los agentes privados, a menos que por razones de interés nacional, el Estado requiera fijar tarifas máximas o mínimas.

d) Honduras

Con relación a la entrada al mercado doméstico, la LAC-H limita el servicio de transporte aéreo de pasajeros doméstico a empresas hondureñas, mientras que para el caso del servicio internacional otorga las cinco primeras libertades del aire a cualquier aerolínea de manera unilateral, pero con reciprocidad potencial. Esto último significa que, de acuerdo con el artículo 116 de la LAC-H, “Los certificados de explotación otorgados a empresas extranjeras se cancelarán o restringirán, de oficio o a petición de parte, cuando el Estado cuya nacionalidad ostente la empresa se niegue a otorgar iguales derechos a las empresas hondureñas, siempre que éstas lo soliciten.”

Para las tarifas no hay una regulación explícita y las aerolíneas pueden fijarse de acuerdo con las condiciones de calidad, competitividad y seguridad.

²⁰ Cabe señalar que El Salvador no cuenta con rutas domésticas debido a las pequeñas dimensiones de su territorio, por lo que toda su regulación aérea tiene una dimensión internacional.

²¹ En el capítulo sobre evidencia empírica se analizará a profundidad este punto.

e) Nicaragua

La LAC-N establece que el servicio doméstico de pasajeros está restringido a empresas nicaragüenses y el servicio internacional se regulará de acuerdo con los convenios vigentes o con el principio de reciprocidad.

Por otra parte, el INAC registra y aprueba las tarifas nacionales, y en casos de posibles prácticas anticompetitivas, fomentará acuerdos “razonables” para mantener el equilibrio entre los derechos de los consumidores y las empresas. Excepcionalmente, por razones de interés nacional, la autoridad puede fijar tarifas máximas o mínimas.

f) Panamá

El servicio doméstico de pasajeros en Panamá está limitado a empresas panameñas. Por otra parte, el servicio internacional se ajusta a lo estipulado en acuerdos internacionales o con base en el principio de reciprocidad. Respecto de las tarifas, la actual LAC-P establece que el regulador aprueba o registra las tarifas domésticas o internacionales, aunque en la realidad sólo lleva a cabo regulación tarifaria en los mercados domésticos, pero no en los internacionales²².

g) Comentarios a la regulación económica del Istmo Centroamericano

Con relación a la regulación de entrada al otorgar certificados de explotación, sobresale la desregulación realizada por el Gobierno de Guatemala, en donde se permite la libre entrada y salida de competidores, de cualquier nacionalidad, a su mercado doméstico e internacional, una vez satisfechos los requisitos técnicos y administrativos.

Nicaragua, Honduras y Panamá restringen el servicio doméstico a sus aerolíneas, o al menos a las aerolíneas que jurídicamente han demostrado su nacionalidad. Este punto resulta importante, ya que, al ser aprobadas las solicitudes de certificados de explotación como aerolíneas domésticas, estas aerolíneas acceden a derechos para explotar rutas y frecuencias domésticas, pero también las libertades aéreas ya negociadas o que pueda negociar el Estado en cuestión. Por ejemplo, Lacs de Costa Rica, además de servir las rutas internas puede solicitar los derechos negociados por el Estado costarricense para atender rutas internacionales, como de hecho lo hace.

Analizar la regulación de entrada al mercado doméstico salvadoreño es irrelevante debido a que no existe. No así el mercado costarricense, donde si bien “al parecer” ya no hay una barrera legal a la entrada que limite el acceso a aerolíneas no costarricenses, sí se mantienen otras barreras administrativas, como las audiencias públicas, que benefician a Lacs y a las otras aerolíneas establecidas.

Respecto de la entrada a los mercados internacionales, todos los países se sujetan a los convenios, tratados o acuerdos internacionales e incluso algunos países especifican dentro de sus leyes aéreas las libertades aéreas que otorgan a los demás Estados bajo el principio de reciprocidad (véase el cuadro 5). Por ejemplo: El Salvador otorga de la primera a la quinta libertad; Guatemala, tercera, cuarta y quinta, y Honduras, de la primera a la quinta.

En cuanto a la regulación de tarifas, de acuerdo con lo estrictamente establecido en las leyes de aviación civil, El Salvador, Honduras y Guatemala tienen un marco regulatorio de libre fijación de tarifas. Por otra parte, Costa Rica, Nicaragua y Panamá tienen un régimen regulatorio más estricto. Algunos criterios regulatorios son algo anacrónicos o pueden dar lugar a cierta arbitrariedad, como en el caso de Costa Rica, donde la LAC-CR, utiliza criterios como “honradez” y “subdesarrollo” de las empresas en la aprobación de tarifas.

²² En el anteproyecto de la nueva ley de aviación, que actualmente se discute en Panamá, ya no hay referencia alguna sobre la regulación tarifaria.

En la práctica, los países de la subregión no llevan a cabo regulación tarifaria en los mercados internacionales. Esta situación probablemente se debe a la falta de: i) voluntad o interés por parte de los reguladores, ii) información relevante y disponible, y iii) metodología y personal capacitado o una posición ideológica en pro de la libre competencia o no intervención²³.

De los marcos regulatorios de tarifas, el salvadoreño resalta por su carácter avanzado. En particular, sobresale la coordinación entre la AAC-S y la autoridad de competencia de ese país, especificando que la primera podría regular las tarifas previa opinión vinculante de la segunda. Este tipo de esquema regulatorio resulta congruente con experiencias como las de los Estados Unidos y el Reino Unido²⁴.

2. Acuerdos entre países

Los países del Istmo Centroamericano han desarrollado sus relaciones de transporte aéreo internacional con base en dos tipos de acuerdos: a) los reales o efectivos, y b) los formales.

Los primeros son aquellos en que si bien no hay un acuerdo escrito, ambos países mantienen relaciones con base en el principio de reciprocidad (destaca el acuerdo entre El Salvador y Panamá)²⁵.

Los segundos, son aquellos en que los países han acordado explícitamente los términos en cuanto a los derechos de tráfico, las aerolíneas designadas, las frecuencias disponibles, entre otros. Panamá es el único país del Istmo Centroamericano que cuenta con ASA o acuerdos de entendimiento formales con otros países de la subregión, por ejemplo los siguientes:

a) “Acta de Entendimiento Administrativo entre las Autoridades Aeronáuticas de la República de Honduras y la República de Panamá” de 1987²⁶.

b) “Acuerdo entre la República de Panamá y la República de Nicaragua sobre Transporte Aéreo” de 1998. Dicho acuerdo fue ratificado el mismo año y se convirtió en la Ley N° 72 de Panamá.

c) “Acuerdo entre la República de Panamá y la República de Guatemala, sobre Servicios Aéreos en sus respectivos territorios y más allá de los mismos” de 1998. Dicho acuerdo fue ratificado en 2002 y se convirtió en la Ley N° 30 de Panamá.

d) “Memorándum de Entendimiento entre las Autoridades Aeronáuticas de la República de Panamá y la República de Costa Rica”, firmado en 1981.

En el caso de los acuerdos entre Panamá y Nicaragua y Panamá y Guatemala²⁷ se establecieron los derechos de la primera a la quinta libertad, la designación de una línea aérea por cada parte y la aprobación mutua de los gobiernos a las tarifas fijadas por cada aerolínea. Cabe señalar que existe una gran ambigüedad y discrecionalidad en algunos de los criterios estipulados para la fijación de tarifas como: “niveles razonables” o “beneficio razonable”, aunque también se incluyen criterios más objetivos, como el costo de explotación o las tarifas de otras líneas aéreas.

²³ Se llevaron a cabo entrevistas con los encargados de los departamentos de estadística o regulación tarifaria en Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Honduras. En estas entrevistas se pudo constatar la falta de procesos, recursos y normas para analizar las tarifas. En el caso de las tarifas nacionales, con base en las mismas entrevistas, se puede inferir que hay regulación tarifaria en rutas domésticas de Panamá y Nicaragua.

²⁴ En los Estados Unidos el Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio emiten recomendaciones al Departamento de transporte acerca de posibles prácticas o conductas anticompetitivas. Por otra parte, en el Reino Unido hay una regulación concurrente en temas de competencia económica entre la Oficina de Comercio Justo y la Autoridad de Aviación Civil.

²⁵ En principio, la evidencia empírica sugiere que no hay indicios para suponer que un acuerdo formal es mejor que uno real y efectivo.

²⁶ De acuerdo con el propio sitio *web* de la AAC-P, el acuerdo entre Panamá y Costa Rica ha sido superado, por lo que se aplica el principio de reciprocidad.

²⁷ Prácticamente ambos acuerdos son equivalentes en términos de los derechos y obligaciones establecidas.

CUADRO 5
LIBERTADES AÉREAS Y ACUERDOS ENTRE PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO

País	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Nicaragua	Guatemala
Panamá	Cinco primeras libertades de manera unilateral/reciprocidad potencial (LAC-H, 2004); Acta de Entendimiento Administrativo entre AAC-P y DGAC-H 1987; con base en acuerdos internacionales o principio de equitativa reciprocidad (LAC-P, 2003)	Primera a quinta libertad con base en principio de reciprocidad real y efectiva, con base en acuerdos internacionales o principios de equitativa reciprocidad (LAC-P, 2003)	Con base en acuerdos internacionales o principios de equitativa reciprocidad (LAC-CR 1973; LAC-P 2003), Memorando de entendimiento (1981)	Acuerdos bilaterales aéreos en términos de reciprocidad (LAC-N 2006); Acuerdo sobre Transporte Aéreo 1998, con base en acuerdos internacionales o principios de equitativa reciprocidad (LA-P 2003)	Tercera a quinta libertad de manera unilateral (2000), Acta de entendimiento entre Panamá y Guatemala (1997), con base en acuerdos internacionales o principios de equitativa reciprocidad (LA-P 2003)
Honduras		Primera a quinta reciprocidad con base en principios de reciprocidad (LAC-S 2001), cinco primeras libertades de manera unilateral/reciprocidad potencial (LAC-H 2004)	Con base en acuerdos internacionales o principios de equitativa reciprocidad (LAC-CR 1973), cinco primeras libertades de manera unilateral/reciprocidad potencial (LAC-H 2004)	Acuerdos bilaterales aéreos en términos de reciprocidad (LAC-N 2006), cinco primeras libertades de manera unilateral/reciprocidad potencial (LAC-H 2004)	Tercera a quinta libertad de manera unilateral (LAC-G 2000), cinco primeras libertades de manera unilateral/reciprocidad potencial (LA-H 2004)
El Salvador			Con base en acuerdos internacionales o principios de equitativa reciprocidad (LAC-CR 1973), primera a quinta libertad con base en principios de reciprocidad (LAC-S 201)	Acuerdos bilaterales aéreos en términos de reciprocidad (LAC-N 2006), primera a quinta libertad con base en principios de reciprocidad (LAC-S 2001)	Tercera a quinta libertad de manera unilateral (LAC-G 2000), con base en acuerdos internacionales o principios de equitativa reciprocidad (LAC-CR 1973)
Nicaragua					Tercera a quinta libertad de manera unilateral (LAC-G 2000), acuerdos bilaterales aéreos en términos de reciprocidad (LAC-N 2006)

Fuente: Elaboración propia con base en leyes de aviación civil de cada país y acuerdos internacionales.

Nota: La información que aparece está estipulada en las leyes de aviación de cada país y en el acuerdo bilateral si es que existe.

El apartado 2 del artículo 6 sobre fijación de tarifas del acuerdo entre Panamá y Nicaragua dice textualmente: “*Siempre que sea posible, las líneas aéreas designadas convendrán las tarifas a las que se refiere el apartado 1 de este artículo, haciendo uso de los procedimientos para la determinación de tarifas de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA). Si esto no es posible, las tarifas serán convenidas entre las líneas aéreas designadas. En cualquier caso, las tarifas estarán sujetas a la aprobación de las Autoridades Aeronáuticas de la otra parte Contratante*”²⁸.

En caso de que la autoridad desapruere la tarifa de una aerolínea, las autoridades de las dos partes contratantes se esforzarán por determinar la tarifa de común acuerdo.

En términos de las competencias, el artículo 9 del mismo acuerdo establece que se deberá dar a las líneas aéreas designadas por ambas partes oportunidades reales e iguales, e indica: “*Cada parte contratante tomará todas las medidas apropiadas dentro de su jurisdicción para eliminar todas las formas de discriminación o prácticas competitivas desleales que perjudiquen a la posición competitiva de las líneas aéreas de la otra parte contratante.*” Además, las partes contratantes se sujetan al Código de Conducta de SRC (sistemas de reservación por computadora) de la CLAC con el fin de evitar un manejo discrecional de la información emitida por dichos sistemas.

Respecto de la regulación de seguridad, el acuerdo entre Panamá y Nicaragua establece que los certificados de aeronavegabilidad, los certificados de aptitud y las licencias emitidos o convalidados por una de las partes serán reconocidos como válidos por la otra, siempre que dichos certificados estén en conformidad con las normas internacionales establecidas por el convenio de Chicago.

3. Acuerdo de facilitación

Además de los acuerdos bilaterales de la subregión, en 2006 se firmó uno multilateral: el “Acuerdo de Cooperación para la Facilitación y Desarrollo de las Operaciones Aéreas entre los Gobiernos de la República de Guatemala, la República de Honduras, la República de El Salvador y la República de Nicaragua”. Su propósito explícito es fomentar el desarrollo económico y social de la subregión mediante la facilitación del flujo nacional y extranjero, de turismo y de comercio. Además, busca posicionar a la subregión, ante los ojos de los consumidores, como un área geográfica única con bajos costos de traslado, calidad de servicios y seguridad aérea.

El objetivo específico del acuerdo de facilitación es dar carácter de local a las operaciones aéreas de la aviación comercial y civil de un Estado a otro (artículo II). Es importante señalar que el propio acuerdo señala que las disposiciones de convenios bilaterales o multilaterales entre los países prevalecerán sobre las disposiciones del acuerdo. Un ejemplo de la aplicación del acuerdo de facilitación sería dar tratamiento de “local” a las operaciones aéreas de una línea aérea de El Salvador en Nicaragua. Concretamente el acuerdo establece que:

a) Todas las operaciones aéreas que se realicen desde el territorio de un Estado al de otro Estado serán refutadas como locales o domésticas. Este tratamiento local o doméstico cubrirá a todos los agentes o elementos involucrados en el servicio como: pasajeros, carga, tripulantes, aeronaves, aeródromos, criterios sanitarios, seguridad, tarifas aéreas, gastos aeroportuarios, subsidios, preferencias aduanales y migratorias, salvo los cargos por servicios aeroportuarios en los aeropuertos internacionales de salida o llegada, en su caso.

²⁸ Los procedimientos de la IATA para determinar tarifas se llevan a cabo mediante las “Conferencias de Tarifas”. En éstas las aerolíneas acuerdan las tarifas a aplicarse en pares de ciudades. Cabe señalar que estas “Conferencias de Tarifas” se han realizado desde 1946, pero recientemente han sido impugnadas por la Comisión Europea y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos por promover presuntas prácticas anticompetitivas. En el caso particular de las tarifas aplicadas por COPA, esta aerolínea sostiene que las tarifas se calculan con base en el sistema Airmax diseñado por la empresa Sabre (Informe Anual presentado a la Bolsa de Valores de Nueva York). Hasta donde se tiene conocimiento, no existe un estudio serio que evalúe el proceso, niveles o posible coordinación en la fijación de tarifas entre las líneas aéreas que operan en el Istmo Centroamericano.

b) El documento denominado “Plan de Vuelo Intracentroamericano en Calidad de Operaciones Aéreas Locales o Domésticas”, que cumple con la normatividad de la OACI, se aplica a todas las operaciones aéreas.

c) La aviación comercial que realice operaciones entre o dentro de los países, ya sea de nacionalidad o que opere con bandera de alguno de los países firmantes, “... *podrá establecer y explotar el servicio de transporte aéreo, regular y no regular el de pasajeros entre los territorios de las partes o dentro de los mismos, bajo los derechos de tráfico y cubriendo los cargos que por la operación de los mismos se pueda generar.*” (Artículo V). Cabe señalar que la autorización de una operación debe satisfacer las condiciones legales de cada Estado. Por otra parte, esto no aplica para aquellas aerolíneas cuya bandera no pertenezca a alguno de los países firmantes.

d) Para el caso de operaciones aéreas hacia, desde, sobre o entre otro Estado, la aviación comercial de un Estado estará sujeta a los derechos de tráfico y libertades del aire en el marco regulatorio de la OACI. Además, la aviación comercial de un Estado podrá tomar pasajeros en un punto del otro Estado, cuyo destino sea otro punto de ese otro Estado, siempre que sea parte de un vuelo originado en el primero.

e) “*La Autoridad Aeronáutica de cada parte reconocerá o convalidará los Certificados de Operador Aéreo (COA) y/o Certificados Operativos y/o Certificados de Explotador Aéreo o el documento equivalente, que le sea presentado por su contraparte, en tanto se logre la puesta en vigencia del Certificado de Operador Aéreo Centroamericano (COA Centroamericano)*”²⁹. (Artículo IX).

f) La aviación comercial podrá definir libremente las tarifas para el transporte en el territorio de cada parte, mientras se mantengan en “niveles razonables”, tomando en cuenta elementos como costo de explotación, características del servicio, utilidades razonables, tarifas similares, interés de los usuarios, consideraciones de mercado, y la legislación interna de cada parte en la materia. Cuando las tarifas “no sean ajustadas a los criterios anteriores”, la parte involucrada podrá intervenir. Es decir, en rutas de cabotaje cada país podrá ejercer regulación tarifaria.

g) Los diferendos entre las partes serán dirimidos entre ellas, en primera instancia, por la ACSA en caso del proceso de certificación, y finalmente por conducto de un tribunal arbitral constituido por las partes y una tercera en representación de la OACI.

En otras palabras, su intención es facilitar el flujo de personas entre algunos países de la región mediante el uso de un “plan de vuelo estándar” y la eliminación de trámites administrativos, aduanales y migratorios³⁰. Es importante aclarar que la naturaleza del acuerdo no es aumentar la disputabilidad del mercado ni reducir las barreras a la entrada, y en ese sentido no se puede evaluar como un acuerdo Pro-Cielos Abiertos, aunque sí puede tener un impacto positivo en beneficio de los consumidores y las aerolíneas³¹.

²⁹ Para definiciones, véase el anexo I.

³⁰ La COCESNA impulsó dicho acuerdo, junto con una de sus subsidiarias (la Agencia Centroamericana de Seguridad Aérea, ACSA).

³¹ Al momento, no hay evidencia contundente para evaluar los resultados del acuerdo de facilitación, aunque la percepción entre distintos funcionarios del sector aéreo de la subregión es que éstos han sido positivos.

IV. Recursos humanos y financieros

La efectividad de la regulación económica y de seguridad está íntimamente ligada a los recursos técnicos y financieros con los que cuentan los reguladores.

1. Recursos humanos

El tamaño de las estructuras administrativas con las que cuentan las agencias reguladoras en la subregión es muy diverso, debido principalmente al tipo de funciones que cumplen, al tamaño del mercado que atienden y a las fuentes de ingreso con las que cuentan. Por ejemplo, la AAC-S está encargada únicamente de regular el sector y no tienen injerencia en el desarrollo de infraestructura aeronáutica o en los servicios a la navegación aérea (la división entre regulador frente al *stakeholder*). Sin embargo, la DGAC-G, la DGAC-CR, la DGAC-H y la AAC-P, además de llevar a cabo sus funciones regulatorias, realizan inversiones en infraestructura aeroportuaria, equipos de navegación aérea, entre otras.

En los cuadros 6, 7 y 8 se muestra el número de empleados adscritos a la DGAC-H, la AAC-S y la AAC-P. Como se observa, la AAC-P es la agencia más grande, ya que en 2007 contaba con 679 empleados, de los que 168 se habían integrado al sistema de carrera administrativa. Por otra parte, la agencia más pequeña es la AAC-S con 68 integrantes de tiempo completo que reciben alrededor de 80% de los salarios totales.

CUADRO 6
ESTRUCTURA DE RECURSOS HUMANOS EN EL ISTMO
CENTROAMERICANO, AAC-P EMPLEADOS, 2006-2007

Concepto	2006	2007
Total	646	679
Controladores de tránsito aéreo	96	102
Carrera administrativa		168

Fuente: AAC-P.

CUADRO 7
ESTRUCTURA DE RECURSOS HUMANOS EN EL ISTMO
CENTROAMERICANO, DGAC-H EMPLEADOS, 2009

Concepto	Febrero 2009
Total	420
Regulación safety	25
Regulación security	40
Regulación económica	15
Otra regulación	340

Fuente: DGAC-H.

CUADRO 8
ESTRUCTURA DE RECURSOS HUMANOS EN EL ISTMO
CENTROAMERICANO, AAC-S EMPLEADOS Y
REMUNERACIONES, 2009

(En dólares)

Concepto	Empleados	Salarios	%
Total remuneraciones		1 536 290	100
Ejecutivo	5	225 180	14,7
Técnico	30	577 765	37,6
Administrativo	27	409 360	26,6
De obra	1	4 920	0,3
De servicio	5	22 080	1,4
Total tiempo completo	68	1 239 305	80,7
Otros empleados ^a	-	296 985	19,3

Fuente: AAC-S.

^a Estimado de acuerdo con el total de remuneraciones o salarios.

2. Recursos financieros

En el Istmo Centroamericano los reguladores tienen tres principales fuentes de ingreso: a) las propias por servicios prestados, por ejemplo, certificados o servicios de aeronavegabilidad; b) las provenientes del sector, principalmente de las operaciones de los aeropuertos, y c) las presupuestarias provenientes de los gobiernos nacionales. En el cuadro 9 se ilustra la fuente de ingresos por país.

Es importante subrayar que la posibilidad de financiar mediante las fuentes no presupuestales tiende a fortalecer la independencia de las autoridades de la influencia política del gobierno; aun así, puede incrementar su dependencia del sector³².

CUADRO 9
ISTMO CENTROAMERICANO: INGRESOS DE LOS REGULADORES DE SECTOR

País	Ingresos propios	Ingresos aeroportuarios	Ingresos presupuestarios
Costa Rica	Por servicios propios como inspecciones o certificados, entre otros.	Probablemente provenientes del aeropuerto.	Presupuestarios del gobierno.
El Salvador	Ingresos propios de servicios prestados.	10% de las tasas de embarques, estacionamientos y aterrizaje de aeronaves.	Ingresos extraordinarios por asignaciones especiales del Estado.
Guatemala	Ingresos propios de servicios prestados.	Ingresos del aeropuerto La Aurora.	Asignaciones presupuestarias que el gobierno haga a su favor.
Honduras	Ingresos propios de servicios prestados.	70% de los ingresos por concepto de servicios de seguridad a la aviación serán asignados a la DGAC-H.	Partida presupuestaria asignada en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.
Nicaragua	Ingresos propios de servicios prestados.	Al menos 1 200 000 dólares, o 7% de los ingresos por uso de aeródromos nacionales cuando sea mayor a la cifra anterior.	
Panamá	Ingresos propios de servicios prestados.	Recursos del Fondo de Infraestructura Aeronáutica.	Partida gubernamental.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de aviación civil de cada país y entrevistas a reguladores.

Para 2005, en el cuadro 8 se ilustra que el CETAC y la DGAC-CR contaron con un ingreso corriente de 25 millones de dólares y un ingreso total de 37 millones de dólares. Las fuentes del ingreso se dividieron en: 83% del apéndice aeroportuario, 12% cobros fijos, 4% transferencias de capital, sin contribuciones del gobierno. En el ejercicio 2005 se destaca un doble superávit, 12 millones de dólares más que el año anterior, y un subejercicio del gasto equivalente a 7,8 millones de dólares. En cuanto a los gastos 72% fueron gastos corrientes y 28%, gastos de capital.

En el cuadro 12 se ilustra que El Salvador espera que los ingresos de la AAC-S en 2009 alcancen los 2,2 millones de dólares, de los que 86% provendrán de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)³³ y 9% de tasas y derechos por servicios ofrecidos. Por otra parte, en el rubro de los gastos

³² En la experiencia de los países de la OCDE, la multiplicidad de fuentes de ingresos es relativa al sector o área regulada. Por ejemplo, el presupuesto público financia exclusivamente a la mayoría (cerca de 30) de las autoridades de competencia, mientras que en telecomunicaciones la mayoría (alrededor de 20) de las agencias reguladoras de telecomunicaciones se financian mediante una mezcla de cuotas de servicios ofrecidos y presupuesto federal. Para mayores detalles, véase OCDE (2006).

³³ CEPA es la autoridad autónoma administradora de los puertos marítimos, los ferrocarriles y el Aeropuerto Internacional de El Salvador.

resalta que las remuneraciones al personal y la adquisición de bienes y servicios representan 69% y 25% de los gastos esperados para este año, respectivamente.

CUADRO 10
INGRESOS DGAC-CR, 2005
(En dólares)

Ingresos	Monto	% (B)
Arrastrados por superávit (A)	12 268 016	
Ingresos totales del ejercicio 2005 (B)	25 062 547	100
Apéndice tarifario (Aeropuerto Juan Santamaría)	20 904 967	83
Cobros fijos	2 966 033	12
Intereses	113 347	0
Transferencias corrientes (gobierno)	0	0
Transferencias de capital	1 078 201	4
Total registrados (A + B)	37 330 564	

Fuente: DGAC-CR.

CUADRO 11
GASTOS DGAC-CR, 2005
(En dólares)

Gastos	Monto	%
Gasto presupuestado	24 580 539	
Gasto ejercido	16 783 397	100
Corriente	12 157 538	72
Capital	4 625 858	28

Fuente: DGAC-CR.

CUADRO 12
INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS AAC-S, 2009
(En dólares)

Ingresos corrientes	Monto	%	Gastos	Monto	%
A. Tasas y derechos	199 860	9	D. Gastos corrientes	2 173 905	98
Por licencias para conducir o similares	56 560	3	Remuneraciones	1 536 290	69
Derechos diversos	143 300	6	Adquisiciones de bienes y servicios	543 890	25
B. Ingresos financieros y otros	119 000	5	Gastos financieros y otros	49 225	2
Multas e intereses diversos	11 000	0	Transferencias corrientes	44 500	2
Rentabilidad de cuentas bancarias	9 000	0	Inversiones en activos fijos	43 730	2
C. Transferencias corrientes	1 898 775	86	E. Gastos de capital	43 730	2
CEPA (aeroportuarios)			Total (D+E)	2 217 635	100
Total (A + B + C)	2 217 635	100			

Fuente: AAC-S.

De acuerdo con las declaraciones del director ejecutivo de la AAC-S, los recursos financieros y humanos son suficientes para financiar sus operaciones, aunque considera que la dependencia de los ingresos aeroportuarios representa una debilidad para su organización.

Por su parte, la AAC-P alcanzó ingresos por 25,7 millones de dólares para el ejercicio 2007, de los que 24,6 millones fueron ingresos facturados. Del total de los ingresos, 45% fueron renta de activos (provisión de servicios a la industria) y 26% transferencias corrientes (ingresos aeroportuarios) (véase el cuadro 13).

En el rubro de los gastos, 84% se destinó al funcionamiento o la operación y 16% a la inversión en equipo de navegación aérea y mantenimiento de aeropuertos.

Finalmente, en Nicaragua, el INAC depende de los ingresos de la Empresa Administradora de Aeropuertos Internacionales (EAAI). De acuerdo con la LAC-N, el EAAI tiene que transferir 100.000 dólares mensuales al INAC, o el equivalente a 7% de sus ingresos aeroportuarios. En la corta vida del INAC, la EAAI ha transferido 1,2 millones de dólares anuales al INAC, y no más, como lo marca la ley, muy probablemente debido a los recurrentes déficit de operaciones en los que ha incurrido el EAAI en los últimos años (véase el cuadro 14)³⁴. En Honduras, los ingresos de la autoridad aeronáutica provienen totalmente del gobierno central y han sido los mismos durante los últimos tres años, 3,7 millones de dólares anuales.

CUADRO 13
INGRESOS, GASTOS E INVERSIONES AAC-P, 2007 Y 2009
(En dólares corrientes)

Concepto	2007		2009 a/	
	Monto	%	Monto	%
Ingresos ejercidos				
C. Ingresos facturados	24 644 900	96		
Renta de activos	11 687 547	45		
Transferencias corrientes	6 791 100	26		
Ingresos capital	4 615 000	18		
Ingresos varios	734 794	3		
Tasas y derechos	816 459	3		
D. Ingresos no facturados b/	1 150 272	4		
Ingresos totales (C+D)	25 795 172	100		
Gastos ejercidos				
A. Funcionamiento	18 890 050	73	24 900 000	84
Servicios personales	7 744 425	30		
Servicios no personales	2 846 566	11		
Mantenimiento y suministro	669 727	3		
Maquinaria y equipo	160 213	1		
Transferencias corrientes	1 377 028	5		
Servicio deuda	2 229 612	9		
Asignaciones globales	3 862 479	15		
B. Inversión	6 905 122	27	4 800 000	16
Equipo de navegación aérea y tec.	4 978 252	19		
Rehabilitación y mantenimiento de aeropuertos	1 926 870	7		
Gastos e inversión total (A+B)	25 795 172	100	29 800 000	100

Fuente: AAC-P.

a/ Montos presupuestados.

b/ Estimado de acuerdo con los gastos e inversión ejercidos en 2007.

³⁴ En el caso de los gastos, en Nicaragua y Honduras no se pudo tener acceso a información de gasto.

CUADRO 14
ESTADO DE RESULTADOS EAAI (AEROPUERTOS DE NICARAGUA) E INGRESOS INAC, 2006-2008
(En dólares)

Concepto	Año		Mes 2008		
	2006 ^a	2007 ^a	Octubre	Noviembre	Diciembre
EAAI					
Ingresos	17 184 489	18 077 621	1 636 799	1 633 873	2 019 857
Costos y gastos	14 312 810	16 322 506	1 449 557	1 548 268	1 493 315
Otros gastos y otros ingresos	1 128 146	5 894 776	664 122	663 961	661 334
Provisión impuesto sobre la renta	145 280	134 993	0	0	0
Utilidad Neta	1 598 253	-4 274 654	-476 881	-578 356	-134 792
INAC					
Ingreso INAC (Transferencia EAAI)		-	100 000	100 000	100 000

Fuente: EAAI y LAC-N.

^a Resultados auditados.

CUADRO 15
PRESUPUESTO DGAC-H, 2006-2008
(En dólares)

Fuente	2006	2007	2008
Total	3 070 000	3 070 000	3 070 000
Gobierno central	3 070 000	3 70 000	3 070 000
Otras fuentes	-	-	-

Fuente: DGAC-H.

V. Evidencia empírica

Una vez que se han revisado los antecedentes de la industria del transporte aéreo, las características institucionales y los mecanismos regulatorios con que cuentan las agencias reguladoras, esta sección brinda evidencia empírica acerca de cómo, Grupo Taca y Copa Airlines, usan o se adaptan a las condiciones regulatorias para configurar sus redes de servicio en el Istmo Centroamericano. A continuación se expone, brevemente, el tipo de red de servicio con el que operan las aerolíneas, y se destacan las libertades aéreas que ejercen en cada ruta. Posteriormente, se describe brevemente el caso de la solicitud de ampliación del permiso de operación de Copa Airlines en El Salvador para poder ejecutar una segunda frecuencia en la ruta Panamá-El Salvador. Dicho caso fue muy polémico y causó gran revuelo en la opinión pública de El Salvador.

1. Red de servicio de Copa Airlines

Copa Airlines es una línea aérea panameña que opera bajo el modelo HS (véase el anexo 1). Su *Hub* es el aeropuerto de Tocumén en ciudad de Panamá, llamado “*Hub de las Américas*”, desde donde atiende todas las ciudades del Istmo Centroamericano. Como se puede observar en la figura 1 y el cuadro 13³⁵, todos los vuelos de Copa Airlines inician o terminan en la ciudad de

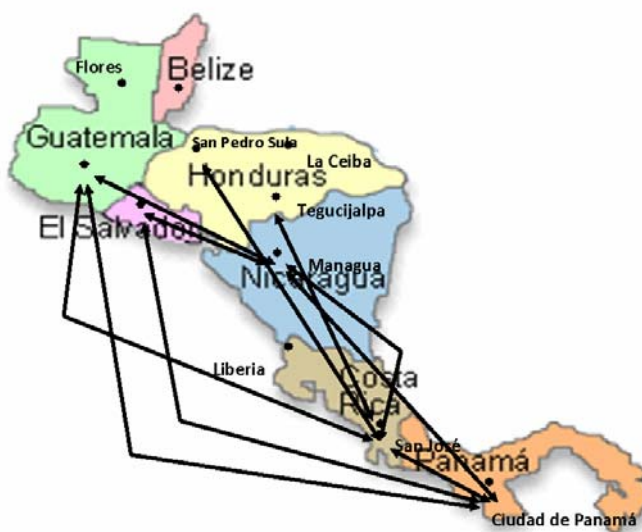
³⁵ Véase el anexo 1 para mayores detalles de los vuelos en el Istmo Centroamericano.

Panamá. Copa Airlines opera aproximadamente 17 vuelos al día en el Istmo Centroamericano, seis directos y el resto, con escala³⁶.

Desde la perspectiva regulatoria, el rasgo fundamental a destacar es que, para operar esos vuelos, Copa Airlines cuenta con las libertades aéreas otorgadas por los países del Istmo Centroamericano al Gobierno de Panamá³⁷. Por ejemplo, el vuelo Panamá-San Pedro Sula vía San José operado por Copa Airlines implica que, los gobiernos de Costa Rica y Honduras otorgaron la quinta y la tercera libertad, respectivamente, al gobierno de Panamá.

Asimismo, respecto de este vuelo, se espera que Panamá, al haber recibido esas libertades aéreas bajo el principio de reciprocidad, este obligado a conceder las mismas libertades a las aerolíneas de esos otros países.

FIGURA 1
RED DE COPA AIRLINES EN EL ISTMO CENTROAMERICANO



Fuente: Elaboración propia con información de copaair.com

Nota: Información obtenida en la primera quincena de noviembre de 2008.

2. Red de servicio de Grupo Taca

Taca International Airlines es una línea aérea salvadoreña, cuyas oficinas corporativas se ubican en San Salvador, El Salvador. En términos estratégicos y operativos, aunque no legales, se puede considerar a Taca International Airlines como parte de Grupo Taca³⁸. A partir de 1980 este grupo inició un proceso de expansión internacional, principalmente mediante la adquisición de aerolíneas nacionales y regionales con el fin de constituirse en un conglomerado de aerolíneas. Entre las aerolíneas nacionales que compró se encuentran Aviateca de Guatemala, Lacs de Costa Rica y Nica de Nicaragua. Entre las

³⁶ Se clasificaron como vuelos directos a aquellas operaciones con un código de vuelo entre dos ciudades sin escala. El código de los vuelos con escala permanece, aun cuando el itinerario marca una escala, por ejemplo, el vuelo de Copa Airlines, Panamá-San Pedro Sula vía San José. De acuerdo con esta clasificación, no se considera como “vuelo” a las operaciones entre dos ciudades con escala donde hay un cambio en el código de vuelo, por ejemplo, la ruta Managua-Tegucigalpa vía El Salvador operada por Taca. Los códigos de vuelo son fundamentales porque son una *proxy* de los derechos o libertades aéreas que ejercen las aerolíneas y fueron obtenidos en los sitios web de las aerolíneas taca.com y copaair.com.

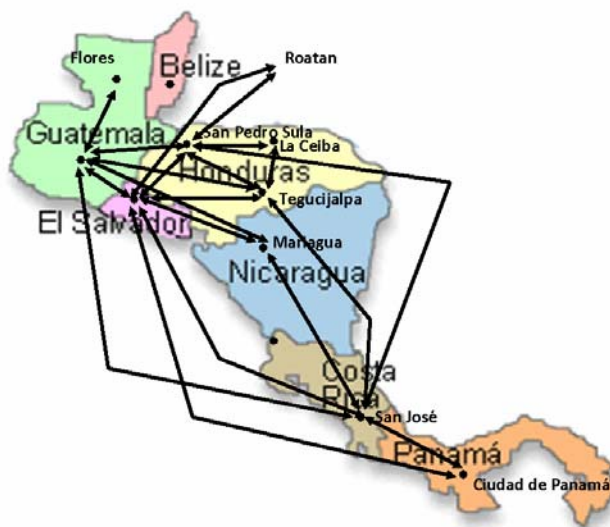
³⁷ Al momento de la negociación de las libertades aéreas, los gobiernos designan a las aerolíneas de su país que harán valer esos derechos.

³⁸ Si bien Grupo Taca no existe legalmente como empresa o Holding en ningún país del Istmo Centroamericano, nos referiremos a este como el ente o la empresa que coordina el comportamiento estratégico de un conjunto de aerolíneas, entre ellas: Taca International Airlines, Taca Perú, Lacs, Aviateca, Taca Regional, etc.

regionales se pueden contar a Regional de Guatemala, Isleña de Honduras, La Costeña de Nicaragua, Sansa de Costa Rica y Aeroperlas de Panamá. Estas últimas agrupadas bajo el nombre de Taca Regional.

Con dichas compras, el Grupo Taca adquirió el estatus de aerolínea establecida en los países donde realizó las compras y ejerce los derechos de aerolínea nacional, como sucede con Lacsca en Costa Rica.

FIGURA 2
RED DEL GRUPO TACA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO



Fuente: Elaboración propia con información de taca.com

Nota: Información obtenida en la primera quincena de noviembre de 2008.

Como se ilustra en la figura 2 y en el cuadro 13, Grupo Taca opera 44 vuelos diarios y uno semanal en el Istmo Centroamericano³⁹. De estos 45 vuelos: 11 son con escala y el resto son directos; 31 son operados con códigos de vuelo de Taca y 14 con códigos de Lacsca; 12 se pueden catalogar como domésticos y 33 como internacionales⁴⁰; 20 tienen como origen o destino la ciudad de San Salvador y 14 tienen como origen, destino o escala a San José. A continuación se analizará cada una de las características de la red.

A pesar de que 20 de los vuelos tienen como origen o destino a El Salvador, un mayor número es atendido en otras ciudades, por lo que el modelo de Grupo Taca se acerca más al modelo PP que al HS (véase el anexo I). Los vuelos catalogados como domésticos sólo se ofrecen en Honduras y Guatemala. En el caso de Honduras, Taca opera como aerolínea nacional, ya que la LAC-H limita el servicio de transporte doméstico a aerolíneas con 51% de capital hondureño y control efectivo por parte de hondureños. En específico, los vuelos entre Roatán, San Pedro Sula, La Ceiba y Tegucigalpa son operados por Isleña Airlines, aerolínea de Taca Regional. En el caso de los vuelos de Guatemala, la LAC-G permite a cualquier aerolínea servir rutas domésticas, por lo que Grupo Taca simplemente hace uso de estos derechos.

En cuanto a los vuelos internacionales, se destacan los atendidos entre dos ciudades que no pertenecen a El Salvador, así como aquellos vuelos que se atienden con código Lacsca. En el primer caso, el vuelo Guatemala–Managua seguramente AVIATECA lo atiende, ya que de otra manera implicaría que la séptima libertad sea otorgada por Guatemala y Nicaragua a El Salvador. En el caso de Lacsca, todos los vuelos tienen como origen, destino o escala a San José, Costa Rica. Es muy probable que al

³⁹ Véase el anexo II para los horarios, rutas, mayores detalles de los vuelos en el Istmo Centroamericano. El análisis acerca de los vuelos de las aerolíneas regionales de Grupo Taca está pendiente, pero las operaciones de cada una de ellas tienen básicamente un volumen pequeño y se restringen al ámbito doméstico de cada país.

⁴⁰ Los vuelos domésticos se pueden catalogar como tales, ya que el vuelo se originó y concluyó en el mismo país. Por otra parte, los vuelos internacionales implican dos ciudades de países diferentes.

usar los códigos de Lacsá, Grupo Taca puede ejercer las libertades aéreas otorgadas a las líneas aéreas de nacionalidad costarricense. Por ejemplo, en la ruta Tegucigalpa-San José, Lacsá se ejerce como la cuarta libertad aérea en territorio hondureño. De otra manera, Grupo Taca, una aerolínea de nacionalidad salvadoreña, tendría que tener la séptima libertad con Honduras y Costa Rica.

CUADRO 16
PROGRAMA DE VUELOS EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

Vuelo	Aerolínea	Origen	Destino	Escala	Frecuencia diaria	Tipo de vuelo	Libertades ejercidas por aerolínea
1	CM	SPS	Panamá	San José	1	I	5ª de Copa
2	CM	Panamá	SPS	San José	1	I	5ª de Copa
3	CM	Tegucigalpa	Panamá	San José	1	I	5ª de Copa
4	CM	Panamá	Tegucigalpa	San José	1	I	5ª de Copa
5	CM	Guatemala	Panamá	Managua	2	I	5ª de Copa
6	CM	Panamá	Guatemala	Managua	1	I	5ª de Copa
7	CM	Managua	Panamá	San José	1	I	5ª de Copa
8	CM	Panamá	Managua	San José	1	I	5ª de Copa
9	CM	Managua	Panamá	San Salvador	1	I	5ª de Copa
10	CM	Panamá	Managua	San Salvador	1	I	5ª de Copa
11	CM	Panamá	Guatemala	San José	1	I	5ª de Copa
12	CM	Guatemala	Panamá		2	I	4ª de Copa
13	CM	Panamá	Guatemala		2	I	3ª de Copa
14	CM	San Salvador	Panamá		1	I	4ª de Copa
15	CM	Panamá	San Salvador		1	I	3ª de Copa
16	CM	Panamá	Managua		1	I	3ª de Copa
17	CM	Panamá	San José		1	I	3ª de Copa
18	TA	SPS	Roatán	La Ceiba	1	D	-
19	TA	Roatán	SPS	La Ceiba	1	D	-
20	TA	La Ceiba	Tegucigalpa	SPS	1	D	-
21	TA	Tegucigalpa	La Ceiba	SPS	1	D	-
22	TA	La Ceiba	Roatán		2	D	-
23	TA	Roatán	La Ceiba		2	D	-
24	TA	La Ceiba	SPS		1	D	-
25	TA	Roatán	SPS		2	D	-
26	TA	La Ceiba	Tegucigalpa		1	D	-
27	TA	Tegucigalpa	La Ceiba		1	D	-
28	TA	Las Flores	Guatemala		3	D	-
29	TA	Guatemala	Las Flores		3	D	-
30	TA	SPS	San Salvador	Tegucigalpa	1	I	5ª de Taca
31	TA	San Salvador	SPS	Tegucigalpa	1	I	5ª de Taca
32	TA	SPS	Guatemala		2	I	7ª de Taca
33	TA	Guatemala	SPS		2	I	7ª de Taca
34	TA	Tegucigalpa	Guatemala		2	I	7ª de Taca
35	TA	Guatemala	Tegucigalpa		2	I	7ª de Taca
36	TA	San Salvador	Roatán		1	I	3ª de Taca
37	TA	Roatán	San Salvador		1	I	4ª de Taca

(Continúa)

Cuadro 16 (conclusión)

Vuelo	Aerolínea	Origen	Destino	Escala	Frecuencia diaria	Tipo de vuelo	Libertades ejercidas por aerolínea
38	TA	San Salvador	SPS		2	I	3ª de Taca
39	TA	SPS	San Salvador		2	I	4ª de Taca
40	TA	San Salvador	Tegucigalpa		1	I	3ª de Taca
41	TA	Tegucigalpa	San Salvador		1	I	4ª de Taca
42	TA	San Salvador	Guatemala		3	I	3ª de Taca
43	TA	Guatemala	San Salvador		3	I	4ª de Taca
44	TA	San Salvador	Managua		2	I	3ª de Taca
45	TA	Managua	San Salvador		2	I	4ª de Taca
46	TA	San Salvador	Panamá		1	I	3ª de Taca
47	TA	Panamá	San Salvador		1	I	4ª de Taca
48	TA	Guatemala	Managua		1	I	-
49	LA	San José	San Salvador	Managua	1	I	5ª de Lacsa
50	LA	San Salvador	San José	Managua	1	I	5ª de Lacsa
51	LA	San Salvador	Panamá	San José	2	I	6ª de Lacsa
52	LA	Panamá	San Salvador	San José	1	I	6ª de Lacsa
53	LA	San José	Guatemala	Managua	1	I	5ª de Lacsa
54	LA	San José	Guatemala		3	I	3ª de Lacsa
55	LA	Guatemala	San José		4	I	4ª de Lacsa
56	LA	San José	San Salvador		1	I	3ª de Lacsa
57	LA	San Salvador	San José		1	I	4ª de Lacsa
58	LA	San José	SPS		1	I	3ª de Lacsa
59	LA	SPS	San José		1	I	4ª de Lacsa
60	LA	San José	Tegucigalpa		1	I	3ª de Lacsa
61	LA	Tegucigalpa	San José		1	I	4ª de Lacsa
62	LA	Managua	San José		1	I	4ª de Lacsa

Fuente: Información recabada en noviembre de 2008 en taca.com y copair.com. Para mayor detalle, véase el anexo I.

Nota: CM = Copa; TA = Taca; LA = Lacsa; I = Internacional; D = Doméstico; Gt = Guatemala; SI = El Salvador; Pa = Panamá; Hn = Honduras; Ni = Nicaragua; CR = Costa Rica. En la última columna se describen las libertades, que se presume fueron otorgadas por cada país a las aerolíneas. Por ejemplo, en el vuelo N° 1 (5ª de Copa) significa que Costa Rica otorgó 5ª libertad a Copa para operar el vuelo San Pedro Sula (SPS) – Panamá vía San José de Costa Rica (San José).

3. La segunda frecuencia de Copa Airlines en la ruta Panamá-San Salvador

El 12 de diciembre de 2005 Taca International Airlines (Taca) presentó una demanda contra el director ejecutivo de la Autoridad de Aviación Civil de El Salvador (AAC-S) en la Corte Suprema de Justicia de ese país. Dicha demanda argumentaba que el director de la AAC-S modificó el permiso de operación de la Compañía Panameña de Aviación, S.A. (Copa) y faltó al proceso establecido en la LAC-S. La modificación autorizaba a Copa a operar una segunda frecuencia en la ruta El Salvador-Panamá. El inicio de esa segunda frecuencia estaba planeado para diciembre de 2005.

Para tener una idea más clara de las razones que argumentaba Taca, a continuación se describe, a *grosso modo*, el proceso que establece la AAC-S para la solicitud o modificación de un permiso de operación.

a) El peticionario deberá presentar ante la AAC-S una solicitud de permiso de operación de servicios de transporte aéreo, contando previamente con un certificado de operador aéreo autorizado por la misma AAC-S.

b) Presentada la solicitud, la AAC-S emitirá una resolución en un plazo no mayor de 15 días y, dentro de los siete días posteriores a la resolución, mandará publicar en el diario oficial y en uno de mayor circulación, el edicto contenido en la solicitud.

c) En el edicto se señalará lugar, día y hora para celebrar la audiencia pública que se llevará a cabo en un plazo no mayor de 15 días, contados a partir de la fecha de la resolución de admisión de la solicitud, con objeto de que la AAC-S conozca documentalmente la oposición o apoyo de los sectores interesados o vinculados al servicio de transporte aéreo solicitado.

d) Si hubiese oposición en la audiencia pública, el incidente se abrirá a pruebas por ocho días hábiles.

e) La resolución definitiva para un permiso de operación de servicios de transporte aéreo público deberá emitirse dentro de un plazo que no exceda los 15 días posteriores a que el solicitante haya demostrado su cumplimiento total a los requisitos que establece la ley, reglamentos, y regulaciones y tratados internacionales vigentes.

Al no seguir el proceso administrativo adecuado en la modificación del permiso de Copa, Taca argumenta que se limitaron sus derechos al no poderse oponer. En particular, según Taca, la AAC-S publicó la solicitud de Copa en el diario oficial después de que se llevó a cabo la audiencia pública; al no estar enterada, no pudo atender a dicha audiencia y no pudo mostrar su inconformidad.

La autoridad demandada negó dichas acusaciones, ya que si bien no publicó en un inicio la solicitud en el diario oficial, sí lo hizo en un diario de mayor circulación, por lo que argumentó que Taca sí pudo enterarse de la audiencia respectiva para mostrar su oposición. De acuerdo con Copa, la AAC-S en efecto sí publicó en un diario de mayor circulación su solicitud y aseguró que Taca denunció el presunto hecho con el fin de bloquear la competencia.

La Corte recibió la demanda contra el director de la AAC-S el 14 de diciembre de 2005 y ese mismo día dictó una medida cautelar para dejar sin efecto la aprobación de la modificación del permiso de Copa. Posteriormente, el caso se dirimió en el seno de la Corte cuyo objetivo esencial era poder establecer si Taca pudo enterarse del edicto para mostrar su inconformidad.

La Corte examinó si la AAC-S había violado los derechos de audiencia, defensa, seguridad jurídica y propiedad. Finalmente resolvió que la supuesta falta de publicidad en el diario oficial era una irregularidad no invalidante, pues era intrascendente e incapaz de interferir en el conocimiento certero por parte de Taca. En otras palabras, para la Corte el hecho de que la AAC-S haya publicado la solicitud en un diario de mayor circulación fue suficiente para que Taca se enterara del acto.

Así, el 24 de abril de 2007, una vez que la Corte consideró los argumentos expuestos por Copa, Taca, la AAC-S y las opiniones técnico-jurídicas del fiscal de la Corte, se dictó una resolutive que cesó la medida cautelar. Ese mismo día Taca interpuso un recurso de revocatoria contra la resolutive de la Corte. Finalmente, el 17 de febrero de 2008, la Corte desechó los alegatos de Taca y sostuvo la resolución final que aprueba la modificación del permiso de operación aérea de Copa para poder operar una segunda frecuencia en la ruta El Salvador-Panamá. Así, después de más de dos años, Copa finalmente pudo operar una segunda frecuencia.

4. Libertades aéreas y procesos administrativos como barreras a la entrada

Con base en lo expuesto en este capítulo, se puede mencionar que la regulación de entrada y sus procesos administrativos, en algunos países del Istmo Centroamericano, sí constituyen una barrera a la entrada. El ejemplo expuesto del proceso de modificación del permiso de operación en El Salvador demuestra lo lento del trámite y lo contrario al espíritu de competencia, ya que en el caso expuesto permitió a Taca retrasar la operación de la segunda frecuencia de Copa, mientras la solicitud se resolvía en los tribunales.

Es interesante comentar que, al parecer, el derecho a la oposición en El Salvador es constitucional; sin embargo, sea o no válido este derecho, representa en la realidad un retraso en el proceso administrativo para entrada de nuevas aerolíneas o la ampliación de sus operaciones.

El caso de Costa Rica es más grave, ya que hay una gran discrecionalidad en la asignación de un certificado de explotación, dado que el CETAC tiene la libertad de considerar el estudio elaborado por la DGAC-CR para decidir si otorga el certificado a un solicitante o bien emplea cualquier otro criterio o información que considere apropiado. Aún más, la LAC-CR permite la intervención del Presidente de la República como instancia final de decisión.

Además, la audiencia pública a la que están sujetos los procesos de aprobación/modificación del certificado de explotación en Costa Rica ha permitido a Lacsa oponerse a dichos procesos y retrasar su aprobación. Por ejemplo, en edicto publicado en La Gaceta, con fecha 27 de noviembre de 2008, la DGAC informó a la opinión pública la solicitud presentada por Copa Airlines para renovar, modificar y ampliar su certificado de explotación. A esta solicitud, Lacsa se opuso, en su carácter de aerolínea costarricense, al argumentar que no se cumple el principio de reciprocidad. De acuerdo con esta aerolínea, Copa tiene más frecuencias y libertades del aire otorgadas por la DGAC-CR que las permitidas a Lacsa por la AAC-P⁴¹.

Por último, es importante subrayar que las redes de servicio de Copa Airlines y Grupo Taca coinciden en algunos vuelos y rutas; sin embargo, también es cierto que hay mercados o rutas donde las aerolíneas no coinciden y por lo tanto no compiten. Tal hecho no es imputable a una barrera regulatoria y más bien es resultado de la propia configuración de las redes de servicio. Por ejemplo, Copa podría ofrecer el servicio de transporte aéreo dentro de Guatemala de acuerdo con la LAC-G, pero no lo hace porque no corresponde a su modelo de red HS.

⁴¹ Cabe señalar que de acuerdo con las declaraciones de los funcionarios de la DGAC-CR, pese a la oposición de Lacsa, usualmente las solicitudes de modificación son aprobadas con base en los procesos y tiempos administrativos.

VI. Posturas o visiones de los agentes de la industria en el Istmo Centroamericano

Una vez que se ha analizado cómo las aerolíneas cumplen o utilizan la regulación aérea para configurar sus redes de servicio, resulta muy importante conocer las posturas o visiones de las agencias reguladoras respecto del marco regulatorio vigente y sus expectativas hacia el desarrollo del mercado. Es decir, sería interesante explorar, por ejemplo, cuál es la postura de las agencias reguladoras ante el Estado del sistema regulatorio, qué acciones consideran necesarias para mejorarlo, o qué factores afectan en particular el desarrollo de la industria en cada país,

1. El Salvador

De acuerdo con el director ejecutivo de la AAC-S, El Salvador es un país que cuenta con una ley moderna que evita subjetividades, en donde la AAC-S se limita a ejercer sus atribuciones de regulación de seguridad y económica de una forma clara, imparcial y expedita. En efecto, la AAC-S regula económicamente la entrada al otorgar el permiso de operación, y permite la libre fijación de tarifas por parte de los operadores aéreos.

Asimismo, dado que la LAC-S estipula que los temas de competencia no son parte de las atribuciones de la AAC-S, en caso de que alguna aerolínea ejerciera prácticas anticompetitivas, se turnaría a la Superintendencia de Competencia de El Salvador. Finalmente, esta última emitiría una opinión vinculante que debería de ser acatada por la AAC-S.

El director ejecutivo considera que una fortaleza de la AAC-S es su carácter autónomo, y sostiene que la autonomía debe ser un elemento fundamental en los programas de desarrollo de las agencias reguladoras de la subregión. Asimismo, asegura que los países del Istmo Centroamericano deben esforzarse por homologar las certificaciones que emiten, de tal manera que un certificado (como el de los pilotos) emitido en un país sea válido en cualquier otro. Esto reduciría costos, tanto para las agencias reguladoras como para los operadores aéreos.

Por otra parte, se percibe una queja generalizada en la prensa y opinión pública de El Salvador de que las tarifas en las rutas en el Istmo Centroamericano son muy costosas, incluso mayores que las rutas a destinos internacionales como los Estados Unidos. Al respecto, la Superintendencia de Competencia de El Salvador ha mostrado interés por conocer las condiciones de competencia de la industria y tiene un acuerdo de entendimiento para monitorear el desempeño de la industria con la AAC-S, pero hasta donde se sabe, no ha iniciado ningún proceso de investigación de mercado o investigación de alguna presunta práctica anticompetitiva.

2. Guatemala⁴²

Ante todo, vale la pena notar que desde 1996 Guatemala asumió una política unilateral de cielos abiertos. Por otra parte, en los últimos años, debido al bajo volumen de tráfico, la DGAC-G desarrolló una estrategia para disminuir las tarifas aeroportuarias y de servicios de navegación aérea para atraer nuevas aerolíneas, a la vez que se incrementó la infraestructura aeroportuaria del país. Todo esto se pudo lograr gracias a que la dirección se encontraba “intervenida” (esto es, tenía estatus de secretaría de estado y comunicación directa con el Presidente de la República).

Esta estrategia incluyó un acuerdo entre aerolíneas y aeropuerto, de forma tal que las aerolíneas trasladarían a los consumidores estas bajas en precios. El resultado fue un incremento significativo de pasajeros transportados y reducción en las tarifas aéreas. En un período de un año entraron siete líneas aéreas, y para el primer semestre de 2007 habían aumentado 50% las operaciones aéreas y 25% los pasajeros transportados.

3. Costa Rica

Costa Rica cuenta con una ley de aviación civil (la LAC-CR de 1973), anacrónica para los tiempos actuales de la aviación civil a nivel mundial⁴³. Dicha ley fue concebida en el marco de la promoción y protección estatal hacia LACSA, en ese entonces la aerolínea nacional o bandera⁴⁴.

En su formato actual, la ley no permite instituir la competencia en el mercado. A pesar de ello, Costa Rica ha promovido mejores condiciones de competencia mediante acuerdos como el ACA firmado con los Estados Unidos.

Por medio de las entrevistas realizadas se pudo detectar que existe un interés generalizado porque haya una nueva ley de aviación civil que integre una visión de cielos abiertos. Sin embargo, hay ciertos segmentos políticos que han obstaculizado una reforma profunda en este sentido.

Es posible que con una mayor competencia, impulsada por el ingreso de nuevos operadores aéreos al mercado costarricense, el país podría beneficiarse por la mayor entrada de divisas y turismo.

Por otra parte, en caso de posibles prácticas anticompetitivas, la directora de la Comisión para la Promoción de la Competencia (COPROCOM) sostiene que la ley de competencia excluyó a la comisión de investigar este sector. En este escenario, existe un vacío legal ante prácticas anticompetitivas, debido a que no hay una agencia en cuyas atribuciones se incluya la de investigar a este mercado.

⁴² En la misión que se realizó a Guatemala durante la ejecución del estudio no fue posible entrevistar al director de la DGAC-G, por lo que no se contó con la opinión directa del actual regulador.

⁴³ Entrevista con el Director General de la DGAC-CR.

⁴⁴ Es a mediados de la década de los noventa cuando Lacs se incorpora al Grupo Taca.

Finalmente, los funcionarios costarricenses de la DGAC-CR consideran que Costa Rica tiene una ventaja comparativa frente a los otros países centroamericanos como receptor de pasajeros al contar con una gran oferta turística, mayor seguridad y mejor imagen de cuidado al medio ambiente. Un marco legal y regulatorio más moderno permitiría aprovechar mejor este potencial en materia de competencia para el sector de aerolíneas, aun cuando estén retrasados en términos de la infraestructura aeroportuaria.

4. Honduras

A nivel operativo, el principal problema de la institución es el presupuesto insuficiente que le otorga el gobierno central. Esto no le permite realizar las inversiones adecuadas para modernizar sus sistemas aeronáuticos. Como se mencionó anteriormente, la DGAC-H cuenta con 3 millones de dólares anuales para llevar a cabo labores regulatorias y de provisión de servicios a la industria.

Respecto de la regulación de entrada, hasta el momento no se observa mayor impedimento al otorgar o modificar certificados de explotación para el servicio internacional. Como Honduras no cuenta con una aerolínea nacional, el país tiene incentivos para promover la entrada de nuevas aerolíneas y, de esta manera, atraer inversiones, divisas y mayor desarrollo para el país. En cuanto a la regulación de precios, las tarifas internacionales se registran y las domésticas se regulan. Además, se observa paralelismo de precios en algunas rutas centroamericanas e internacionales⁴⁵.

La salida reciente de algunos competidores del mercado motivó a la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia (CDPC) de Honduras a iniciar un estudio de mercado sobre el transporte aéreo en este país. Su objetivo es conocer los elementos básicos de la industria para, posteriormente, evaluar la existencia de posibles prácticas anticompetitivas.

Algunos elementos, que no provienen de prácticas anticompetitivas, y que podrían perjudicar al desarrollo del sector del transporte aéreo en el país, son: a) debido a que se encuentran cerca de la línea del Ecuador, las lluvias en invierno afectan sistemáticamente las operaciones aéreas; b) la falta de infraestructura aeroportuaria y turística limita la colocación del país como un destino turístico internacional, y c) el nivel de ingreso *per cápita* de Honduras es muy bajo en comparación con el de los otros países del Istmo Centroamericano, lo que limita el número de hondureños que usan el servicio de transporte aéreo.

5. Nicaragua

Otorgar o modificar los certificados de explotación no tiene limitantes, por lo que las aerolíneas sólo tienen que seguir los requisitos marcados en la ley.

En Nicaragua la regulación tarifaria se lleva a cabo a nivel doméstico con base en una banda de precios y sólo se registran las tarifas a nivel internacional. Cuando una tarifa sale de dicha banda se aplica la regulación, por ejemplo, en el caso de “tarifas depredatorias”. Este proceso no está sistematizado debido a que, dado el corto período de vida del INAC y los limitados recursos financieros con los que cuenta, no tiene los recursos técnicos para dar seguimiento al mercado.

Por último, otra de las limitantes que detienen el desarrollo del sector aéreo en Nicaragua es la reducida infraestructura aeroportuaria.

⁴⁵ Con información recabada en copaair.com y taca.com, en octubre de 2008 se observaron los siguientes precios: en la ruta Tegucigalpa–Managua, 337 dólares por Taca y 322 dólares por Copa; en la ruta Tegucigalpa–Panamá, 406 dólares por Taca y Copa; en la ruta Tegucigalpa–San José, 402 dólares por Taca y Copa.

6. Panamá

Panamá tiene una ley moderna de aviación civil y promueve decididamente la política de cielos abiertos. Aún más, se puede decir que Panamá ha ejercido un liderazgo en América Latina en pro de la liberalización de los mercados aéreos.

La condición autónoma de la AAC-P le permite independencia administrativa, técnica y financiera y, además, el ser un proveedor de servicios de navegación, le posibilita un flujo significativo de recursos para financiar sus operaciones.

Por otra parte, funcionarios de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia comentaron que la última ley de aviación excluyó a la autoridad de competencia del sector.

7. Aerolíneas

En general, la información sobre la forma en que operan las líneas aéreas es difícil de conocer. Varias de ellas no reportan sus estados financieros y sólo tienen la obligación de reportar sus operaciones técnicas en cada país.

Al comparar las formas de operar de las dos principales líneas aéreas, Copa Airlines parece tener una estrategia más agresiva que Taca, ya que sistemáticamente busca mayores frecuencias y más destinos.

8. Comentarios generales acerca de las visiones de la industria

Como primer punto hay que señalar que existe un consenso a nivel internacional entre autoridades y agentes de la industria aérea, y que la seguridad en el transporte aéreo es la prioridad de la industria. De hecho, con base en las entrevistas hechas a los directores de aeronáutica civil, se pudo observar que, en efecto, su interés primordial radica en seguridad aérea y no en las condiciones de competencia de la industria.

Incluso, los reguladores aéreos no están familiarizados con los conceptos y objetivos de la política de competencia. Por ejemplo, llama la atención que para varios reguladores, el paralelismo de precios es un signo de competencia vigorosa, mientras que para las autoridades de competencia podría ser un indicio de prácticas anticompetitivas.

Esta divergencia, al comprender las condiciones de competencia entre los reguladores aéreos y las autoridades del ramo, se puede deber a la formación profesional de ambos tipos de reguladores. Los primeros son expertos técnicos con experiencia en el sector aeronáutico; por ejemplo, los directores generales de aviación civil son frecuentemente controladores aéreos o pilotos aviadores. En contraste, los funcionarios de las autoridades de competencia son abogados o economistas capacitados en el análisis económico o jurídico de la competencia.

Este ejercicio de comparación es muy relevante; por ejemplo, Avalos y Valdés (2006) analizaron las posturas de los agentes de la industria aérea en México y encontraron una gran divergencia entre las posturas del organismo regulador, las aerolíneas establecidas, las entrantes, el sindicato de pilotos y la autoridad de competencia. Dicha divergencia obstaculiza, en muchas ocasiones, el desarrollo de la industria.

Cabe señalar que el “Proyecto Regulación y Competencia en la Industria del Transporte Aéreo de Pasajeros en Centroamérica: Hacia una Visión Regional y Global” nació en buena medida gracias al interés del “Grupo Centroamericano de Competencia”, convertido en un espacio de intercambio e iniciativas entre las distintas autoridades del Istmo Centroamericano. Existe un interés particular del grupo por saber cuáles son las condiciones regulatorias y de competencia del sector. En particular, se

encuentra en preparación un “estudio de mercado” para conocer las condiciones de competencia del sector en Honduras, por ejemplo.

Respecto del proceso de liberalización de los mercados aéreos y la integración centroamericana, sobresale en primera instancia la DGAC-G, que de manera unilateral y sin esperar reciprocidad decidió conceder la tercera, cuarta y quinta libertades a cualquier aerolínea de cualquier país. En segunda instancia, destaca la visión de la AAC-P como un activo promotor de la “Política de Cielos Abiertos” bajo condiciones de reciprocidad. En esta misma línea se encuentra la AAC-S, aun cuando el proceso administrativo de asignación de permisos de operador, mediante una audiencia pública, no favorezca el proceso de entrada de nuevas aerolíneas o incremento de frecuencias.

De las visiones de la industria, la de las autoridades nicaragüenses resulta de interés particular. Tanto los representantes del INAC, como de los funcionarios del ministerio de industria, a título personal, se manifestaron a favor de la creación de una aerolínea nacional o bandera para explotar realmente los beneficios de la reciprocidad y los cielos abiertos.

Este argumento en particular no tiene sustento económico, ya que al no haber industria nacional, no existe una parte afectada en el caso de permitir vuelos de cabotaje de las aerolíneas extranjeras. Por el contrario, sí es más probable un posible beneficio a los consumidores nicaragüenses y el turismo en ese país al contar con mayores opciones de servicio y una posible competencia en algunas rutas. Aun más, al no haber restricciones legales, de acuerdo con la teoría de impugnabilidad de mercados de Baumol y otros (1982), la propia amenaza de entrada podría disciplinar el comportamiento de los agentes establecidos.

VII. Conclusiones

A pesar de los avances significativos en la regulación económica aérea del Istmo Centroamericano, como la adopción de regímenes de libre fijación de tarifas en la mayoría de los países y la condición autónoma por parte de algunos órganos reguladores, se encuentra todavía en un estado muy cerrado en cuanto a la entrada de nuevos agentes económicos.

Las relaciones aéreas entre los países siguen conduciéndose bajo el régimen de acuerdos aéreos bilaterales, en los que la cláusula de nacionalidad determina los términos de negociación entre los países y la entrada a los mercados a nivel de ruta. En otras palabras, los derechos de tráfico aéreo entre los países sí representan una barrera a la entrada, y favorecen la configuración de la estructura de la industria en la subregión.

Si bien el acuerdo de facilitación tiene carácter de regional, sus alcances en materia de regulación económica son reducidos, ya que su objetivo es disminuir los trámites administrativos, aduanales y de migración.

En términos de la protección contra las prácticas anticompetitivas, se observa poca coordinación entre los reguladores aéreos y las autoridades de competencia. Por ejemplo, los reguladores aéreos tienen poco conocimiento acerca de las atribuciones de las autoridades de competencia en el sector aéreo. Una mayor coordinación sería deseable, ya que, en general, las agencias reguladoras tampoco cuentan con la capacidad necesaria para implementar la política de competencia.

CUADRO 17
SISTEMA INSTITUCIONAL Y PODERES REGULATORIOS DE LAS AGENCIAS REGULADORAS
AÉREAS DEL ISTMO CENTROAMERICANO

Dimensión	CETAC/DGAC-G	DGAC-H	INAC	JD/AAC-P	DGAC-G	CDAC/AAC-S
Sistema institucional regulador aéreo	Sin autonomía	Sin autonomía	Con autonomía	Con autonomía, pero JD controlado por gobierno	Sin autonomía	Con autonomía e independencia del CDAC del gobierno
Regulación como barrera a la entrada	Estricta a través de audiencia pública	Limitada nacional; flexible internacional	Limitada nacional; flexible internacional	Limitada nacional; flexible internacional	Muy flexible	Moderada a través de audiencia pública
Regulación de precios	Estricta en ley, pero en los hechos sólo en modo nacional	Flexible	Estricta en ley, pero en los hechos sólo en modo nacional	Sólo en modo nacional	Muy flexible	Muy flexible
Protección, competencia o vinculación de la autoridad de competencia	Nula	Nula	Incluida en LAC-N, aunque sin capacidad de implementación	Nula	Nula	Perfecta vinculación con autoridad de competencia

Fuente: Elaboración propia.

Si se plantea una escala que evalúe el sistema regulatorio con el fin de considerar el sistema institucional, la regulación a la entrada y los precios y la protección a la competencia, estarían en un extremo los países de mayor desarrollo en estas variables y, en el otro, los de menor.

Así, por una parte, se ubicaría Costa Rica en el extremo menos desarrollado debido a que el CETAC/DGAC-G es un organismo no autónomo, con una estricta regulación de entrada, además de que no contempla mecanismos para salvaguardar la competencia (cuadro 14). El siguiente país sería Honduras, con libre fijación de tarifas, entrada al mercado doméstico limitada a hondureños y al mercado internacional, sujeto a acuerdos bilaterales. Posteriormente, estaría Nicaragua, con autonomía de su agencia reguladora, facilidad de acceso al mercado y limitada regulación de precios.

Los siguientes países serían Panamá, Guatemala y El Salvador, con libre fijación de tarifas, entrada sujeta a acuerdos bilaterales en términos de reciprocidad y una política de promoción de cielos abiertos. Sin embargo, cabe señalar, en este caso, el proceso administrativo de El Salvador para la entrada de un nuevo agente, que representa una posible barrera a la entrada, ya que tiene que estar sujeto a los argumentos de una audiencia pública.

En este contexto, Grupo Taca ha hecho uso del ambiente regulatorio en la subregión para extender una red de servicio basado en los derechos de tráfico domésticos e internacionales adquiridos mediante la adquisición de líneas aéreas de los países de la región. Al parecer las últimas modificaciones a la LAC-CR eliminan cualquier posible controversia legal sobre la nacionalidad de Lacsá, por lo que el Grupo Taca puede ejercer en el mercado costarricense los beneficios contemplados en la ley en su carácter de aerolínea establecida.

Finalmente, es necesario fortalecer los poderes regulatorios de los órganos que inciden en los precios y una mayor coordinación con las autoridades de competencia para proteger el proceso de competencia. Por otra parte, sería deseable que los países de la subregión aceleraran su proceso de integración mediante un acuerdo dirigido a establecer un mercado aéreo común liberalizado, un verdadero acuerdo de cielos abiertos.

VIII. Recomendaciones para el Istmo Centroamericano

1. Costa Rica

- Modificar la ley de aviación civil para eliminar conceptos discrecionales o ambiguos en el proceso de fijación de tarifas.
 - Transferir las atribuciones para la aprobación de tarifas por parte de la DGAC-CR a la agencia de competencia.
 - Promover la autonomía de la DGAC-CR.
 - Separar las funciones de la agencia reguladora como regulador frente a los *stakeholder*.
 - Incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de la agencia reguladora.
 - Fomentar la transparencia a través de la página web de la DGAC-CR.
 - Eliminar la aprobación del Presidente de la República para las licencias de entrada.
 - Incrementar la coordinación con la agencia encargada de la promoción de la competencia del país.
 - Simplificar el proceso administrativo de aprobación de licencias de entrada y eliminar las audiencias públicas dentro del mismo proceso.
 - Promover un acuerdo para establecer un mercado aéreo común liberalizado en la subregión.

2. Nicaragua

- Eliminar la aprobación de tarifas por parte de la INAC. Transferir esta atribución a la autoridad de competencia del país.
- Incrementar los poderes de fiscalización para que el INAC pueda contar con el presupuesto que le corresponde de las operaciones aeroportuarias.
- Incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de la agencia reguladora.
 - Fomentar la transparencia mediante la página web del INAC.
 - Incrementar la coordinación con la autoridad de competencia del país para promover y proteger el proceso de competencia.
 - Promover un acuerdo para asentar un mercado aéreo común liberalizado en la región.

3. Honduras

- Institucionalizar el presupuesto del órgano regulador para que dependa de ingresos aeroportuarios y sea más transparente.
 - Promover la autonomía de la DGAC-H.
 - Incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de la agencia reguladora.
 - Fomentar la transparencia a través de la página web de la DGAC-H.
 - Incrementar la coordinación con la autoridad de competencia del país para promover y proteger el proceso de competencia.
 - Promover un acuerdo para establecer un mercado aéreo común liberalizado en la subregión.

4. El Salvador

- Simplificar el proceso administrativo de aprobación de licencias de entrada y eliminar las audiencias públicas dentro del mismo proceso.
 - Fomentar la transparencia mediante la página web de la AAC-S.
 - Incrementar la coordinación con la autoridad de competencia del país para promover y proteger el proceso de competencia.
 - Promover un acuerdo para establecer un mercado aéreo común liberalizado en la subregión.

5. Panamá

- Eliminar de la ley la posibilidad de que la AAC-P apruebe las tarifas.
- Incrementar la coordinación con la autoridad de competencia del país para promover y proteger el proceso de competencia.
 - Permitir que la autoridad de competencia pueda juzgar y corregir prácticas anticompetitivas dentro del sector aéreo.
 - Promover un acuerdo para asentar un mercado aéreo común liberalizado en la subregión.

6. Guatemala

- Promover la autonomía de la DGAC-G.
- Incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de la agencia reguladora.
 - Fomentar la transparencia mediante la página web de la DGAC-G.
 - Incrementar la coordinación con la autoridad de competencia del país para promover y proteger el proceso de competencia.
 - Promover un acuerdo para asentar un mercado aéreo común liberalizado en la subregión.

Bibliografía

- Amstrong, M. y D. Sappington (2006), “Regulation, competition and liberalization, *Journal of Economic Literature* XLIV, 325-366.
- Avalos, M. y V. Valdés (2006), *Regulación de aerolíneas en México*, México, CIDAC.
- Baumol, W. y otros (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Nueva York, Harcourt, Brace, Jovanovich, Inc.
- Beato, P. y J. Laffont (2005), *Competition policy in regulated industries*, Washington, D. C., BID.
- Brueckner, J. y E. Pels (2003), *Institutions, regulation and the evolution of European air transport*, inédito.
- Caves y otros (1984), “Economies of density versus economies of scale: Why trunk and local service airline costs differ”, *Rand Journal of Economics*, 15(4): 471-489.
- Gönenç, R. y G. Nicoletti (2000), “Regulation, market structure and performance in air passenger transportation”, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 254.
- Hakfoort, J. (1999), “The deregulation of European air transport: A dream comes true?” *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 90(2): 226-233.
- Keeler, T. (1978), “Domestic trunk airline regulation: An economic evaluation, en *Studies of Federal Regulation*, Committee on Governmental Affairs, Senado Estadounidense, diciembre, págs. 75-160.
- Ley de Aviación Civil (1973), República de Costa Rica.
- Ley de Aviación Civil (2001), República de El Salvador.
- Ley de Aviación Civil (2000), República de Guatemala.
- Ley de Aviación Civil (2003), República de Panamá.
- Ley de Aviación Civil (2006), República de Nicaragua.

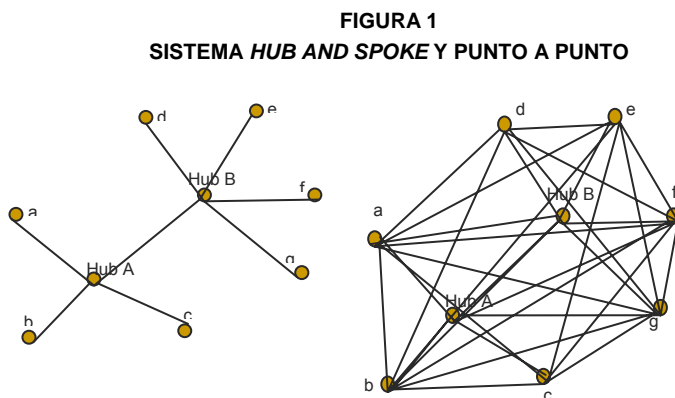
- OACI (Organización de la Aviación Civil Internacional) (1944), “Convenio de Chicago”.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2006), “Regulatory authorities for air transport, railways, telecommunications and postal services”, *OCDE Reviews of Regulatory Reform*, disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/11/36298926.pdf>>.
- _____ (2005), “OECD guiding principles for regulatory quality and performance”, disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/3/51/36328053.pdf>>.
- _____ (2002), “Regulatory policies in OECD countries: From interventionism to regulatory governance”, *OECD Reviews of Regulatory Reform*.
- Parada Vázquez, J. (2000), *Derecho aeronáutico*, Madrid, MAE.
- Pino Muñoz, J. (1978), *Legislación Aérea de México y Centroamérica*, México, UNAM.
- Ramírez, M. (2000), “The mexican regulatory experience in the airline, banking and telecommunications sectors,” *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 41: 657-681.
- Shy, O. (2002), “Industrial organization, theory and practice”, Cambridge, MIT Press.
- Simat y otros (1977), “The intrastate air regulation experience in Texas and California”, en MacAvoy, P. y Snow, J. (eds.), *Regulation of Passenger Fares and Competition among the Airlines*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Sistema de Integración Económica Centroamericana (2001), *Estudio centroamericano del transporte*.
- Tapia Salinas, L. (1993), *Derecho aeronáutico*, Barcelona, Bosch.
- Valdés, V. (2007), Regulación, competencia y liberalización: el caso de las aerolíneas en México, *Panorama Económico*, 111(5):73-115.
- Viscusi y otros (2000), *Economics of Regulation and Antitrust* (3ª ed.), Cambridge, IMT Press.

Anexos

Anexo I

Modelos de red

En la industria del transporte aéreo se distinguen dos modelos de negocio, operación o red: a) el modelo *Hub and Spoke* (HS) y b) el modelo *Point to Point* (PP)⁴⁶. El modelo HS (figura izquierda de la figura 1) permite que el tráfico de pasajeros sea recolectado en ciudades o aeropuertos pequeños *Spoke* (puntos a, b, c, ...) y llevado a ciudades o aeropuertos grandes *Hubs* (A y B), en donde son reasignados y concentrados para alcanzar sus destinos finales. Por otra parte, el modelo PP (figura derecha de la figura 1) conecta todas y cada una de las ciudades en la red, independientemente de si es grande o pequeña.



Fuente: Gönenç y Nicoletti (2000).

La elección entre estos modelos está en función de la búsqueda de eficiencia mediante un fenómeno llamado “economías de densidad de tráfico”. Con economías de densidad, el costo por pasajero cae en una ruta conforme el volumen de tráfico aumenta. El efecto aparece, ya que al haber más volumen de tráfico se pueden usar aviones más grandes que tienen un costo por asiento-kilómetro más bajo y los costos fijos se pueden distribuir entre más pasajeros⁴⁷.

Al parecer, para redes de tamaño y características similares, el modelo HS parece incurrir en costos más bajos que el PP. Esto se debe al beneficio resultante del incremento en el tráfico entre el *Hub* y las ciudades *Spoke* (y la reducción de costos medios), que es mucho mayor al incremento en los costos de transportar pasajeros entre dos ciudades *Spoke* con escala en el *Hub*⁴⁸. Aun cuando muchas aerolíneas de Estados Unidos y Europa⁴⁹ han adoptado el sistema HS en las últimas décadas, también ha sido significativa la adopción del modelo PP por parte de las llamadas aerolíneas de bajo costo (ABC)⁵⁰.

Con base en los modelos vistos en esta sección, se puede decir que Copa Airlines sigue firmemente el modelo HS, mientras que Grupo Taca, adopta el PP. En el anexo II se analizará a profundidad la manera en que las aerolíneas configuran sus redes de servicio de acuerdo con: 1) sus modelos de operación y 2) el acceso al mercado que han logrado mediante acuerdos internacionales, cláusulas de reciprocidad o compra de aerolíneas nacionales.

⁴⁶ De acuerdo con Shy (2002), p. 441, las aerolíneas, además de competir en precios y cantidades, utilizan la estructura de red como una variable estratégica frente a sus competidores. Estas distintas redes de servicio tienen un efecto en la estructura de costos, desempeño de las aerolíneas y en la satisfacción de los usuarios.

⁴⁷ Cabe señalar que el fenómeno de las economías de densidad es un tema sin consenso en la agenda de investigación. Para una discusión más detallada, véase Caves y otros (1984).

⁴⁸ Véase Brueckner y Pels (2003).

⁴⁹ Afuera de los Estados Unidos, explotar o racionalizar las redes nodales se ha limitado más debido a que las reformas en el sector aéreo han cubierto áreas geográficas más limitadas o a que los acuerdos bilaterales siguen siendo muy restrictivos, Gönenç y Nicoletti (2000).

⁵⁰ El modelo ABC nació con la aerolínea norteamericana *Southwest Airlines*. Algunos elementos del modelo *Southwest* son: uso de aeropuertos alternativos, un solo tipo de avión, ningún servicio gratis a bordo, fuerza laboral de bajo costo, entre otros.

Anexo II

PROGRAMA DE VUELOS EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

Origen		Destino													
		La Ceiba			Roatán			San Pedro Sula			Tegucigalpa		Las Flores		
La Ceiba	TA				TA156:ATR 42:7:45- 8:15	TA152:ATR 42:11:30- 12:25	TA150:ATR 42:18:55- 19:25	TA155:AT R42/42:06 :00-06:35	TA315:AT R42/72:09 35-10:20	TA153:AT R42:14:50 15:35	TA169:ATR 42:7:30- 8:35				
	CM														
Roatán	TA	TA151:A TR42:8:4 0-9:10	TA153:A TR42:13: 55-14:25	TA157:ATR 42:19:50- 20:20				TA151:AT R42:08:40 10:20	TA153:AT R42:13:55 15:35						
	CM														
San Pedro Sula	TA	TA152:A TR42:10: 45-11:30	TA150:A TR42:17: 45-18:30	TA154:ATR 42:20:45- 21:30						TA155:ATR 42:06:40- 08:00 (T)	TA375:A3 19:15:45- 16:25				
	LA														
Tegucigalpa	LA														
	CM														
Las Flores	TA														
	CM														
Guatemala	TA									TA705:AT R42:18:30 19:50	TA701:ATR 42:6:00- 7:30	TA707:AT R42:17:45 19:15	TA7972:A3 19: 07:00- 07:55	TA7976:AT R42:09:55- 11:05	TA7978:A3 19:17:25- 18:20
	LA														
San Salvador	LA														
	CM														
Managua	Taca														
	LA														
San José	LA														
	CM														
Panamá	TA														
	LA														
Panamá	LA														
	CM														

(Continúa)

Anexo III

Instituciones multilaterales

1. Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA)

Es un organismo internacional de integración centroamericana, sin fines lucrativos y ofrece servicio al público. Tiene un estatus legal y autonomía financiera, y se dedica a prestar servicios de navegación aérea, capacitación aeronáutica y seguridad aeronáutica. Los países miembros de COCESNA son: Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Belice.

En su agenda de trabajo incluye actividades técnicas relacionadas con la navegación y seguridad aérea, entre ellas:

- a) Desarrollar y consolidar el Sistema Regional Integrado de Navegación Aérea, Seguridad Aeronáutica y Capacitación Aeronáutica.
- b) Desarrollar y promover los servicios de las agencias como unidades de servicio al interior de COCESNA, identificando necesidades de sus segmentos de mercado de cada agencia y de COCESNA, como tal.
- c) Asegurar la correcta operación y disponibilidad de los equipos y sistemas de navegación aérea, para mantener los más altos criterios de competitividad a nivel mundial en cuanto a seguridad, eficiencia y calidad de los servicios ofrecidos por la Agencia Centroamericana de Navegación Aérea (ACNA).
- d) Prestar apoyo a los estados miembros de COCESNA.
- e) Fortalecer al Instituto Centroamericano de Capacitación Aeronáutica (ICCAE).

Adicionalmente, COCESNA cuenta con tres agencias, la Agencia Centroamericana de Navegación Aérea (ACNA), la Agencia Centroamericana de Seguridad Aeronáutica (ACSA) y el Instituto Centroamericano de Capacitación Aeronáutica (ICCAE).

El objetivo de ACNA es proporcionar servicios públicos de navegación aérea que sean seguros, ordenados, eficientes y de muy alta calidad en todo el Istmo Centroamericano. Algunos de estos servicios son:

- a) Control de tránsito aéreo
- b) Telecomunicaciones aeronáuticas
- c) Información aeronáutica
- d) Radioayudas a la navegación aérea

El objetivo de ACSA es apoyar a los estados miembros de COCESNA en el cumplimiento armonizado y estandarizado de las normas y métodos recomendados y establecidos internacionalmente en materia de aviación civil. Dentro de su agenda de trabajo, ACSA debe principalmente: adaptarse a las nuevas exigencias de seguridad, cumplir con las regulaciones o crear nuevas que les permitan la estandarización internacional, incorporar nuevos productos y servicios que mejoren su funcionamiento y consolidarse como facilitador de servicios de seguridad aeronáutica. Sus principales funciones son:

- a) Proveer a una legislación aeronáutica básica concordante con la naturaleza y complejidad que tenga la comunidad aeronáutica del Estado.
- b) Proporcionar la reglamentación adecuada que trate, al menos, del Convenio de la OACI y de las normas de los anexos, según apliquen a su comunidad aeronáutica.
- c) Suministrar las guías necesarias para el funcionamiento adecuado en materia de seguridad aeronáutica.
- d) Facilitar el entrenamiento al personal de las Autoridades de Aviación Civil en la materia de su competencia.
- e) Apoyar el fortalecimiento institucional mediante la capacitación, facilitación de expertos y otros relacionados con el proceso de mejora continua de la seguridad aeronáutica.
- f) Dotar de un sistema de vigilancia permanente.
- g) Asistir a los Estados solicitantes en cualquiera de sus funciones de recomendar, asesorar, facilitar y orientar en materia de vigilancia y seguridad aeronáutica.
- h) Presentar a las autoridades aeronáuticas recomendaciones para la expedición del certificado de operación aérea y las correspondientes especificaciones para las operaciones y la competencia de la empresa usuaria del servicio.
- i) Presentar a las autoridades aeronáuticas recomendaciones referentes a toda condición especial que pueda ser necesaria imponer respecto de resultados de la investigación en la materia de competencia.
- j) Asistir en el desarrollo y armonización de la estructura regulatoria de los estados miembros de COCESNA para mejorar la seguridad aeronáutica.

Finalmente, el objetivo del ICCAE es ser un instituto prestador de servicios de formación y desarrollo del personal vinculado con la industria del transporte aéreo. Su principal función es capacitar al personal tanto en su trabajo habitual como en el uso de las nuevas tecnologías, métodos de gestión y en las nuevas actividades que se generan a partir de las exigencias del mercado aéreo.

Dentro de su agenda está se incluye:

- a) Consolidar el Centro de Formación Aeronáutica.
- b) Hacer uso útil de la tecnología en la formación.
- c) Ampliar los servicios de formación en los próximos 5 años.
- d) Diseñar nuevos programas de formación.

2. Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)

Es un organismo regional intergubernamental de carácter consultivo que tiene por objetivo primordial dotar a las autoridades de aviación civil de los estados miembros de una estructura adecuada, con el fin de poder discutir y planear todas las medidas requeridas para la cooperación y coordinación de las actividades de aviación civil en la región. Los miembros de la CLAC son: Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Sus principales funciones son las siguientes:

- a) Propiciar y apoyar la coordinación y cooperación entre los Estados de la región para el desarrollo ordenado y la mejor utilización del transporte aéreo dentro, hacia y desde América Latina.
- b) Llevar a cabo estudios económicos sobre el transporte aéreo en la región.

c) Promover un mayor intercambio de información estadística entre los Estados miembros, mediante una mejor y oportuna notificación de los formularios de la OACI y el suministro de otra información estadística que se decida recopilar sobre una base regional.

d) Alentar la aplicación de las normas y métodos recomendados de la OACI en materia de facilitación y proponer medidas suplementarias para lograr un desarrollo más acelerado de la facilitación en el movimiento de pasajeros, carga y correo dentro de la región.

e) Propiciar acuerdos entre los Estados de la región que contribuyan a la mejor ejecución de los planes regionales de la OACI, para establecer las instalaciones y servicios de navegación aérea y para la adopción de las especificaciones de la OACI en materia de aeronavegabilidad, mantenimiento y operación de aeronaves, licencias del personal e investigación de accidentes de aviación.

f) Propiciar acuerdos para la instrucción del personal en todas las especialidades de la aviación civil.

g) Propiciar acuerdos colectivos de cooperación técnica en América Latina en el campo de la aviación civil, con miras a obtener la mejor utilización de todos los recursos disponibles, particularmente aquellos provistos dentro de la estructura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3. Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

La OACI es una agencia especializada de las Naciones Unidas, cuya oficina en México tiene jurisdicción sobre 30 países y territorios, y busca promover la seguridad en lo que se refiere a la aviación civil internacional, las normas aprobadas y su aplicación. Interviene también en la protección del medio ambiente a partir de las actividades de aviación y se preocupa por el desarrollo integral de la aviación civil.

Los fines y objetivos de la organización son los siguientes: desarrollar los principios y la técnica de la aviación aérea internacional y fomentar la formulación de planes y el desarrollo del transporte aéreo internacional. Para lograr tales fines, se propone fomentar el progreso de la aviación civil internacional, el diseño y el manejo de aeronaves para fines pacíficos, estimular el desarrollo de rutas aéreas, aeropuertos y satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo en lo que se refiere a transportes aéreos seguros, regulares, eficientes y económicos.

La función principal de las diferentes oficinas regionales de la OACI es redactar y mantener los Planes Regionales de Navegación Aérea actualizados.

La OACI ha establecido los siguientes objetivos estratégicos:

- a) Seguridad operacional. Mejorar la seguridad operacional de la aviación civil mundial.
- b) Seguridad de la aviación. Mejorar la protección de la aviación civil mundial.
- c) Protección del medio ambiente. Minimizar los efectos perjudiciales de la aviación civil mundial en el medio ambiente.
- d) Eficiencia. Mejorar la eficiencia de las operaciones de la aviación.
- e) Continuidad. Mantener la continuidad de las operaciones de la aviación.
- f) Imperio de la ley. Reforzar la legislación que rige la aviación civil internacional

4. Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA)

El transporte aéreo es una de las industrias más dinámicas del mundo. La IATA es la asociación internacional de aerolíneas y ha desarrollado las normas comerciales que contribuyeron a construir la industria a nivel mundial. Hoy en día, la misión de la IATA es representar el servicio de la industria aeronáutica. Sus miembros comprenden unas 230 compañías aéreas que representan 93% de lo previsto en el tráfico aéreo internacional. Algunos de los temas que trata son los siguientes:

- a) Seguridad
 - i) Aplicar por lo menos 60 auditorías de seguridad para las operaciones de tierra (ISAGO).
 - ii) Elaborar un plan para que en el futuro las aerolíneas tengan un mejor entrenamiento y cumplan mejor los requerimientos de calidad.
- b) Entorno
 - i) Lograr una reducción de al menos 6 millones de toneladas de CO2 procedentes de las operaciones y la infraestructura.
 - ii) Implementar una estrategia para alcanzar el crecimiento de carbono neutral.
 - iii) Elaborar normas y directrices para la industria con programas de compensación de carbono y dirigirlos con un mínimo de seis líneas aéreas en cuatro diferentes regiones.
- c) Simplificar el negocio
 - i) Lograr la totalidad E-Ticketing en el programa de facturación y en el plan de arreglo de la IATA. Aplicar un programa para eliminar el resto de los documentos en papel mediante el desarrollo de un documento electrónico con múltiples propósitos.
 - ii) Garantizar la oferta de 130 aeropuertos de uso común.
 - iii) Disponer de dos pilotos en cada zona de viajes rápidos.
 - iv) Poner en marcha el programa de mejora de la gestión de equipaje.
- d) Financiero
 - i) Ahorrar y bajar costos de 1,5 millones de dólares en la industria en impuestos, tasas y tarifas de combustible, incluidos al menos 800 millones de dólares de reducción de los costos reales.
 - ii) Lanzar cuatro nuevas iniciativas para disminuir los costos de líneas aéreas y mejorar el servicio.

Algunos miembros de América Latina son: Aeroméxico, Copa Airlines, Cubana de Aviación, Caribbean Airlines, Lacs, Mexicana y Taca.

5. Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo (ALTA)

ALTA es una entidad de derecho privado sin fines de lucro integrada por líneas aéreas de América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es aunar y coordinar los esfuerzos de sus miembros para facilitar el desarrollo del transporte aéreo de América Latina y estrechar los canales de colaboración y comunicación existentes entre aquéllos para beneficio mutuo, de la industria y de sus usuarios.

Algunas de sus funciones son:

- a) Fomentar el transporte aéreo seguro, eficiente y económico, para beneficio de los usuarios de América Latina de los miembros de la asociación y de sus respectivos países.
- b) Examinar los problemas económicos, políticos y legales de los servicios aéreos de la región y procurar fórmulas que tiendan a su solución.
- c) Procurar por todos los medios a su alcance que en los mercados latinoamericanos se observe una estricta ética comercial.
- d) Relacionarse con las asociaciones de transportadores aéreos de cada país, y colaborar con ellas a su pedido en el tratamiento de temas comunes a la industria que afecten al transporte internacional o doméstico.
- e) Establecer sistemas de información apropiados para uso de los miembros sobre las situaciones generales o particulares que sean de interés para éstos.
- f) Estimular el desenvolvimiento de la aviación comercial latinoamericana por medio de la prestación de servicios de asistencia comercial y técnica, del fomento de acuerdos de colaboración entre los miembros y de otras formas que se consideren apropiadas.

Algunos de sus miembros son: Aeroméxico, Copa Airlines, Cubana, Mexicana, Taca, Volaris y Air Jamaica.

Anexo IV

Glosario

Aeronáutica civil: Conjunto de actividades vinculadas con el empleo de aeronaves civiles, privadas y públicas, excluidas las militares.

Autoridad aeronáutica: Se refiere a la entidad nacional encargada de supervisar la aeronáutica civil de cada país. La Autoridad Aeronáutica basa sus leyes en los convenios internacionales de derecho aeronáutico que son ratificados por cada país.

Certificado de explotación: Es el documento personal e intransferible otorgado por el Estado, dirección o autoridad de aviación civil, que autoriza, a un particular o una empresa nacional o extranjera, a operar en determinadas rutas de servicios públicos de transporte aéreo nacionales o internacionales (instrumento de regulación económica de entrada al mercado).

Permiso de operación: Es la autorización otorgada por la autoridad de aviación civil de El Salvador a una persona natural o jurídica para que realice servicios aéreos comerciales. En éste se pueden establecer rutas y frecuencias (es equivalente a los certificados de explotación en los otros países).

Certificado de aeronavegabilidad: Es el documento acreditativo de las perfectas condiciones técnicas de aptitud de una aeronave para la navegación aérea (certificado de carácter técnico y de seguridad).

Certificado de matrícula: Documento extendido por la autoridad aeronáutica civil, mediante el cual se da por establecida la nacionalidad de una aeronave (certificado de carácter administrativo).

Certificado de operador aéreo (COA): Es el documento otorgado por la dirección o autoridad de aeronáutica civil, que comprueba que un operador de transporte aéreo o titular de un certificado de explotación llena los requisitos técnicos establecidos en las leyes y reglamentos de aeronáutica civil (certificado de carácter técnico y de seguridad).

Código compartido: Acuerdo mediante el cual dos o más transportistas aéreos comercializan uno o más vuelos que son operados por uno solo de ellos en las rutas autorizadas, utilizando conjuntamente sus leyes internacionales de designación e individualización.

Convenio: Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944 y aprobado por Panamá mediante Ley 52 del 30 de noviembre de 1959.

Anexo V

Acrónimos

AAC-P	Autoridad Aeronáutica Civil de Panamá
AAC-S	Autoridad de Aviación Civil de El Salvador
ABC	Aerolíneas de Bajo Costo
ACA	Acuerdos de Cielos Abiertos
ACNA	Agencia Centroamericana de Navegación Aérea
AC-S	Autoridad de Competencia de El Salvador
ACSA	Agencia Centroamericana de Seguridad Aérea
ALA	Asociación de Líneas Aéreas
ALTA	Asociación Latinoamericana de Transporte Aéreo
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ASA	Acuerdos Bilaterales de Servicio Aéreo
CA	Certificados de Aeronavegabilidad
CAB	Buró de Aeronáutica Civil (por sus siglas en inglés)
CAN	Consejo Aeronáutico Nacional
CD	Consejo Directivo
CDAC	Consejo Directivo de Aviación Civil
CE	Certificados de Explotación
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CETAC	Consejo Técnico de Aeronáutica Civil
CLAC	Comisión Latinoamérica de Aviación Civil
CM	Certificados de Matrícula
COA	Certificados de Operador Aéreo
COCESNA	Corporación Centroamérica de Servicios de Navegación Aérea
Copa	Compañía Panameña de Aviación, S. A.
DGAC-CR	Dirección General de Aviación Civil de Costa Rica
DGAC-G	Dirección General de Aviación Civil de Guatemala
DGAC-H	Dirección General de Aviación Civil de Honduras
EAAI	Empresa Administradora de Aeropuertos Internacionales
ECAT	Estudio Centroamericano de Transporte
FAA	Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés)
HS	<i>Hub and Spoke</i>
IATA	Asociación Internacional de Transporte Aéreo (por sus siglas en inglés)
ICCAE	Instituto Centroamericano de Capacitación Aeronáutica
INAC	Instituto Nacional de Aeronáutica Civil
JC	Junta Consultiva
JD	Junta Directiva
LAC-CR	Ley de Aviación Civil vigente de Costa Rica
LAC-G	Ley de Aviación Civil de Guatemala
LAC-H	Ley de Aeronáutica Civil de Honduras
LAC-N	Ley General de Aeronáutica Civil de Nicaragua
LAC-P	Ley de Aviación Civil de Panamá
LAC-S	Ley de Aviación Civil de El Salvador
MCIV	Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PO	Permiso de Operación
PP	Point to Point
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SOPTRAVI	Secretaría de Estado en los Despachos de Obras Públicas, Vivienda y Transporte
SRC	Sistemas de Reservación por Computadora
TACA	Tacaca Internacional Airlines



Serie

SEDE
SUBREGIONAL
DE LA CEPAL EN
MÉXICO

C E P A L

estudios y perspectivas

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicacioneswww.cepal.org/mexico

115. Regulación económica de aerolíneas en el Istmo Centroamericano, Víctor Hugo Valdés Cervantes (LC/L.3152-P (LC/MEX/L.933)) N° de venta S.09.II.G.125, 2009.
114. Medición del impacto de los acuerdos de libre comercio en América Latina: el caso de México, José Romero (LC/L.3132-P (LC/MEX/L.932)) N° de venta S.09.II.G.107, 2009.
113. La fundación de la CEPAL en México: desde los orígenes hasta 1960, Hugo Enrique Sáez A. (LC/L.3115-P (LC/MEX/L.927)) N° de venta S.09.II.G.93, 2009.
112. El Acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la Unión Europea: viabilidad, avances y perspectivas, Héctor Mata y Martha Cordero (LC/L.3110-P (LC/MEX/L.926)) N° de venta S.09.II.G.90, 2009.
111. Centroamérica: efecto de la integración con Estados Unidos sobre el mercado regional del maíz, Diana Ramírez Soto y José Alberto Cuéllar Álvarez (LC/L.3074-P (LC/MEX/L.910)) N° de venta S.09.II.G.64, 2009.
110. Instrumentos para la evaluación del impacto de acuerdos comerciales internacionales: aplicaciones para países pequeños en América Latina, Alberto Trejos (LC/L.3073-P (LC/MEX/L.909)) N° de venta: S.09.II.G.63, 2009.
109. Istmo Centroamericano y República Dominicana: desafíos de la crisis global al crecimiento agropecuario, Braulio Serna (LC/L.3029-P (LC/MEX/L.903)) N° de venta: S.09.II.G.35, 2009.
108. Metodologías para la evaluación del impacto socioeconómico de los desastres, Daniel Bitrán (LC/L.3022-P (LC/MEX/L.899)) N° de venta: S.09.II.G.31, 2009.
107. Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC Plus), Manual para el usuario, René A. Hernández e Indira Romero (LC/L.3020-P (LC/MEX/L.898)) N° de venta: S.09.II.G.30, 2009.
106. La educación superior y el desarrollo económico en América Latina, Juan Carlos Moreno-Brid y Pablo Ruiz-Nápoles (LC/L.3001-P (LC/MEX/L.893)) N° de venta: S.09.II.G.06, 2009.
105. México: impacto de la educación en la pobreza rural, Juan Luis Ordaz Díaz (LC/L.2998-P (LC/MEX/L.891)) N° de venta: S.09.II.G.05, 2009.
104. ¿Es correcto vincular la política social a la informalidad en México? Una prueba simple de las premisas de esta hipótesis, Gerardo Esquivel y Juan Luis Ordaz Díaz (LC/L.2989-P (LC/MEX/L.890)) N° de venta: S.08.II.G.96, 2008.
103. El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México, Sarah Gammage y Mónica Orozco (LC/L.2983-P (LC/MEX/L.889)) N° de venta: S.08.II.G.88, 2008.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk N° 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.mexico@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: