

Diagnóstico Institucional, Plan Estratégico y Modernización de la Estructura del CETAC y la DGAC



Política y Lineamientos Estratégicos Fase 3

ineco

Entregable B



Contenido

1.	Contenido y Alcance de la Política y Lineamientos Estratégicos	5
2.	Lineamientos Estratégicos	6
2.1.	L1. Garantizar altos estándares de seguridad	7
2.2.	L2. Promover el desarrollo de la Aviación Civil en Costa Rica y la apertura internacional	7
2.3.	L3. Modernizar y ampliar medios e infraestructuras	8
2.4.	L4. Garantizar el desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente.....	8
2.5.	L5. Lograr presencia internacional en condiciones de liderazgo	9
2.6.	L6. Captación y retención del talento	9
2.7.	L7. Incrementar los niveles de calidad al usuario	10
2.8.	Lineamientos enfocados a los usuarios y beneficiarios del sector	10
2.9.	Coordinación entre Lineamientos/ Estrategias y Planes Nacionales	11
2.10.	Objetivos de Valor	13
3.	Política estratégica organizacional.....	15
3.1.	Situación actual	15
3.2.	Evolución	18
3.3.	Escenario a corto plazo	19
3.4.	Escenario a medio plazo.....	24
3.4.1.	Condicionantes.....	24
3.4.2.	Segundo Escenario	30
3.5.	Escenario a largo plazo.....	33
4.	Conclusiones.....	36



1. Contenido y Alcance de la Política y Lineamientos Estratégicos

El presente documento desarrolla la Fase 3 del Proyecto **“Diagnóstico Institucional, Plan Estratégico y Modernización de la estructura del CETAC y la DGAC”**, y se incluye dentro del Entregable B.

Etapas II: Definición de líneas estratégicas

Fase 3: Política y Lineamientos Estratégicos

Con esta Fase 3 se pretende definir la estrategia en relación a la política institucional, siendo ello la base y guía para el desarrollo de las Fases sucesivas del Proyecto.

Previamente al análisis exhaustivo de los modelos Organizativo, Operativo, de Gestión y al Plan de Transformación que se realizará en las Etapas III y IV, es necesario que el contratante del Proyecto emita las observaciones pertinentes y realice una evaluación previa de la Política Estratégica presentada a través de este Entregable.

Por ello, se considera que aún siendo el Entregable B el de menor contenido de este Proyecto, su importancia es relevante para su consecución y su desarrollo.

En un primer punto se definen los Lineamientos Estratégicos globales para tanto la actualización institucional del sistema aeronáutico de Costa Rica como para el planteamiento de los Programas y Actuaciones Estratégicas del mismo, tomando en consideración todas aquellas necesidades y carencias detectadas durante la etapa de Análisis Interno y teniendo en cuenta el entorno internacional y las tendencias en cuanto a Política organizacional analizadas en el Análisis Externo.

En un segundo punto, se propone una evolución del Sistema Aeronáutico costarricense que deberá acompañarse con el crecimiento progresivo del sector y que perseguirá alcanzar la máxima eficacia en el ordenamiento del mismo. Para ello se proponen tres escenarios escalonados (corto, medio y largo plazo) con la finalidad de dotar a las Instituciones implicadas de periodos de adaptación para su reorganización y autodefinición. Dentro de estos escenarios a futuro se estudia la posible separación de las competencias actuales de la DGAC según su carácter regulador u operador. Por otro lado, se analiza la creación de una Entidad encargada de la prestación de Servicios y finalmente se propone un nuevo Modelo Institucional de separación de roles en el que sus tres estados principales (planificación, regulación y operación) se encuentran separados en Instituciones diferentes.

Se pretende con todo ello que la DGAC de Costa Rica pase de una administración tradicional y única a un Sistema Aeronáutico Nacional de carácter moderno y proactivo, compuesto por Entidades con las competencias claramente definidas y que se rijan por una política de evolución constante.

2. Lineamientos Estratégicos

Los Lineamientos Estratégicos constituyen orientaciones o directrices que deben regir la actuación de la Institución y, por ende, de sus directivos y funcionarios, para el progreso de la misma en los diferentes ámbitos del quehacer institucional. Surgen de la búsqueda de respuestas a las principales causas de los problemas o carencias identificadas en el Modelo Institucional actual, y comprenden acciones orientadas al desarrollo y fortalecimiento del sector costarricense.

Los Lineamientos propuestos se encuentran vinculados al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Plan Nacional de Transportes, Plan de Aeródromos Locales y Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016. Se considera que la relación de estas directrices con los planes referidos, ya aprobados oficialmente, debe ser necesaria con la idea de facilitar y contribuir al alcance de las políticas y acciones perseguidas.

Se proponen siete Lineamientos Estratégicos codificados de L1 a L7 y desglosados en una serie de estrategias, que desarrollan y explican en detalle las acciones derivadas de cada uno de ellos. Estas estrategias son igualmente codificadas mediante el código alfa-numérico: E1, E2, E3, etc.

Lineamientos Estratégicos

1. Garantizar altos estándares de seguridad
2. Promover el desarrollo de la Aviación Civil y la apertura internacional
3. Modernizar y ampliar medios e infraestructuras
4. Garantizar el desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente
5. Lograr presencia internacional en condiciones de liderazgo
6. Captación y retención del talento
7. Incrementar los niveles de calidad

2.1. L1. Garantizar altos estándares de seguridad

El primer lineamiento persigue garantizar altos niveles de seguridad tanto en los servicios ofrecidos como en las operaciones aeronáuticas realizadas, mediante la actualización de la normativa y su cumplimiento, transmitiendo, de esta forma, confianza al usuario. Este lineamiento se desglosa en las siguientes estrategias:

- **E1.** Promover una cultura corporativa que fomente las prácticas seguras en todas las actividades de la Institución.
- **E2.** Buscar permanentemente la mejora continua de los estándares de seguridad operacional, apoyándose para ello en el desarrollo y actualización constante de la legislación y en la adopción de la reglamentación internacional, así como en la colaboración con ACSA.
- **E3.** Disminuir la ocurrencia de accidentes e incidentes de aviación en operaciones aéreas del país, mediante el análisis y prevención de riesgos, buscando la excelencia en la gestión operacional.
- **E4.** Certificación, supervisión y fiscalización de las actividades relativas a operaciones, mantenimiento, capacitación y habilitación del personal aeronáutico mediante la planificación integral de la vigilancia a los diferentes actores involucrados en las referidas actividades.

2.2. L2. Promover el desarrollo de la Aviación Civil en Costa Rica y la apertura internacional

Este segundo lineamiento persigue, a través de la regulación, fomentar el desarrollo de la Aviación Civil, ampliando la capacidad y cobertura del sector y ayudando al desarrollo económico del país. Las estrategias derivadas de este lineamiento son las siguientes:

- **E1.** Desarrollar y establecer una normativa nacional en materia de Aviación Civil acorde con la evolución del sector aeronáutico.
- **E2.** Fomentar la apertura del transporte aéreo en la Región Americana a través de la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales y estrechando la colaboración con Organismos Regionales, especialmente COCESNA.
- **E3.** Impulsar el desarrollo del sector transporte aéreo mediante la elaboración de estrategias a corto, medio y largo plazo en coordinación con el desarrollo económico del país, en especial, del sector turístico y, concretamente, con el ICT.
- **E4.** Promover y regular el desarrollo y crecimiento de la industria aeronáutica costarricense.
- **E5.** Promover el desarrollo de la Aviación Civil facilitando los trámites administrativos a las diferentes empresas involucradas en cualquiera de las actividades del sector transporte aéreo.

2.3. L3. Modernizar y ampliar medios e infraestructuras

Este tercer lineamiento tiene como objetivo el desarrollo de las diferentes infraestructuras, tanto aeroportuarias como de navegación aérea, propias del sector transporte aéreo. Este tercer lineamiento se desglosa en seis estrategias:

- **E1.** Desarrollo adecuado de la planificación, respecto a las diferentes infraestructuras aeroportuarias y de navegación aérea, mediante herramientas (Planes Maestros, etc.) a las que se debe otorgar cierta base legal.
- **E2.** Desarrollo infraestructural de los aeropuertos internacionales de acuerdo a la planificación de los mismos.
- **E3.** Desarrollo de la red de aeródromos locales basado en herramientas efectivas de planificación.
- **E4.** Desarrollo de aquellas nuevas infraestructuras aeroportuarias y de navegación aérea detectadas necesarias, con el objetivo de atender correctamente el mercado nacional e internacional, así como de fomentar una nueva demanda.
- **E5.** Facilitar la interconexión de la infraestructura aeroportuaria con los otros modos de transporte, para conformar un sistema integral del mismo.
- **E6.** Fomento de la participación de la iniciativa privada en el desarrollo de las nuevas infraestructuras.
- **E7.** Desarrollo e implantación de sistemas tecnológicos.

2.4. L4. Garantizar el desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente

A través de este lineamiento se persigue el desarrollo sostenible del sector aeronáutico, tanto en el aspecto ecológico como económico y social. Se derivan cinco estrategias detalladas de este lineamiento:

- **E1.** Promover el desarrollo medioambientalmente sostenible del transporte aéreo, desarrollando la normativa nacional al respecto y considerando las recomendaciones de Organismos internacionales.
- **E2.** Asignar a la Institución la responsabilidad del desarrollo medioambientalmente sostenible del sector aéreo, promoviendo la actualización constante de la normativa, la elaboración de estudios ambientales rigurosos en los diversos proyectos y llevando a cabo la supervisión y control, respecto al cumplimiento de normativa medioambiental, de todos los actores implicados en el sector.
- **E3.** Impulsar la sostenibilidad económica del sector aéreo mediante la implantación de un modelo de financiación posible y rentable.

- **E4.** Promover el desarrollo social apoyándose en la capacidad del sector transporte aéreo para aumentar la cohesión social, la conectividad geográfica y facilitar el crecimiento de otros sectores económicos.
- **E5.** Hacer un uso racional de los diferentes recursos (económicos, materiales y humanos) con la finalidad de impulsar el desarrollo sostenible del sector.

2.5. L5. Lograr presencia internacional en condiciones de liderazgo

El quinto lineamiento propuesto persigue alcanzar una posición de liderazgo reconocido internacionalmente en las diferentes materias propias de las instituciones aeronáuticas, sirviendo de modelo a otros países. De este lineamiento se derivan las siguientes estrategias:

- **E1.** Fomentar la presencia internacional de las instituciones aeronáuticas costarricenses.
- **E2.** Lograr ser una Institución líder en el sector de la Aviación Civil capaz de ser un referente internacional.
- **E3.** Contar con una estructura organizativa del sector acorde a los modelos internacionales más avanzados.
- **E4.** Equiparar al personal responsable de ciertas actividades propias de la Institución a un nivel y designación reconocidas internacionalmente.

2.6. L6. Captación y retención del talento

Este lineamiento pretende fomentar una cultura de compromiso y motivación en la Institución, con el objetivo de captar y retener el talento del personal. Las estrategias derivadas de este lineamiento son:

- **E1.** Estimular la eficiencia en el uso de los recursos humanos manteniendo al personal necesario según las necesidades.
- **E2.** Desarrollo de una estructura de carrera profesional que permita la identificación óptima entre puesto de trabajo-personal, contribuyendo a la asignación adecuada de los recursos humanos a las diferentes funciones desempeñadas por la Institución.
- **E3.** Potenciar la capacitación enfocada del personal de la Institución, reconociendo la contribución fundamental del recurso humano adecuadamente entrenado y formado.
- **E4.** Fomentar la captación y retención del talento del personal mediante la equiparación de salarios a la industria externa y otras técnicas efectivas.

2.7. L7. Incrementar los niveles de calidad al usuario

El último lineamiento, aunque no por ello menos importante, pretende conseguir que las labores realizadas por la Institución posean un alto nivel de desempeño. Como consecuencia, se ofrecerán servicios de calidad al usuario y se satisfarán sus expectativas. De este lineamiento se desprenden las estrategias siguientes:

- **E1.** Brindar productos de un alto nivel de excelencia y calidad, así como garantizar la eficacia y eficiencia en los servicios prestados.
- **E2.** Fortalecer la calidad de los servicios mediante la planificación y organización adecuada de los mismos. Asimismo, mejorar la calidad de la gestión a través de rediseños de los procesos de trabajo, simplificación de trámites y seguimiento de indicadores de control de calidad y eficiencia.
- **E3.** Todas las actuaciones administrativas deben estar enmarcadas dentro de los principios de transparencia, equidad e imparcialidad.
- **E4.** Impulsar en la Institución la cultura de autoevaluación de la gestión y del control interno, permitiendo aumentar la productividad de modo que se perciba calidad en el servicio.
- **E5.** Desarrollo de un Sistema de Gestión de la Calidad y adquisición de Certificados internacionales al respecto.

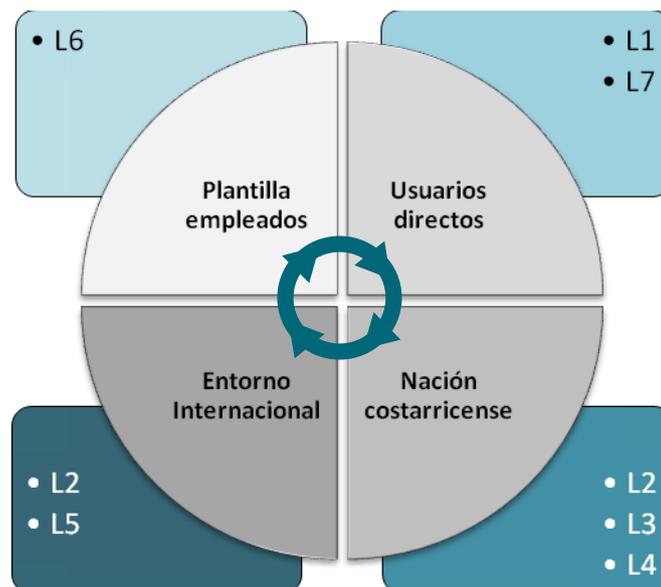
2.8. Lineamientos enfocados a los usuarios y beneficiarios del sector

Las Instituciones que conforman el Sistema Aeronáutico costarricense, en su labor como Servicio Público, se relacionan e interactúan con una serie de usuarios y beneficiarios, ya sea de forma directa o indirecta. De este modo, se han clasificado los siete Lineamientos Estratégicos según el grupo de usuarios o beneficiarios al que afecten o vayan dirigidos:

- **Empleados de la propia Institución:** se verán beneficiados por *“la captación y retención del talento”*.
- **Usuarios directos de los servicios de la Institución:** a ellos van dirigidos los lineamientos de *“garantizar altos estándares de seguridad”* e *“incrementar los niveles de calidad”*.
- **La nación de Costa Rica,** considerándolo como un único usuario global: se verá beneficiada por la *“modernización y ampliación de medios e infraestructuras”*, por el *“desarrollo de la Aviación Civil en Costa Rica”* y por el *“desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente”*.

- **Entorno internacional**, considerándose, como en el caso anterior, un único usuario global: se verá afectado por la “*presencia internacional de la Aviación Civil de Costa Rica en condiciones de liderazgo*” y por la “*apertura internacional*”.

De esta forma, al considerar el Sistema Aeronáutico de Costa Rica como Servicio Público, se puede representar su influencia a través de cuatro sectores de usuarios y/ o beneficiarios del sistema. La Institución, en el desempeño de sus funciones, va afectando a los sectores referidos al mismo tiempo que va aumentando el nivel de cobertura. De este modo, se inicia a nivel local, con los funcionarios que componen la plantilla de la Institución y se acaba en el nivel más extenso y global posible, que sería el entorno internacional.



2.9. Coordinación entre Lineamientos/ Estrategias y Planes Nacionales

Se desarrolla en este apartado un cuadro donde puede fácilmente apreciarse la relación entre los diversos Lineamientos y Estrategias presentadas con los principales Planes a nivel Nacional: “Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014”, “Plan Nacional de Transportes”, “Plan de Aeródromos Locales” (“*Comprehensive Plan for Modernization of Network of Airports in Costa Rica*”) y “Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016”.

Tabla 1. Relación entre Lineamientos/ Estrategias con Proyectos Nacionales

Estrategias	Proyectos Nacionales	PND	PNT	PAL	PNTS
L1. Garantizar altos estándares de seguridad.					
E1.					
E2.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
E3.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
E4.		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
L2. Promover el desarrollo de la Aviación Civil en Costa Rica y la apertura internacional.					
E1.			<input checked="" type="checkbox"/>		
E2.			<input checked="" type="checkbox"/>		
E3.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
E4.					
E5.		<input checked="" type="checkbox"/>			
L3. Modernizar y ampliar medios e infraestructuras.					
E1.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
E2.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
E3.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
E4.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
E5.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
E6.		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
E7.		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
L4. Garantizar el desarrollo sostenible y respetuoso con el Medio Ambiente.					
E1.		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
E2.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
E3.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
E4.		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
E5.		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
L5. Lograr presencia internacional en condiciones de liderazgo.					
E1.					
E2.					
E3.			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
E4.					
L6. Captación y retención del talento.					
E1.		<input checked="" type="checkbox"/>			
E2.					
E3.		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
E4.					
L7. Incrementar los niveles de calidad al usuario.					
E1.		<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
E2.		<input checked="" type="checkbox"/>			
E3.		<input checked="" type="checkbox"/>			
E4.		<input checked="" type="checkbox"/>			
E5.					

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

PNT: Plan Nacional de Transportes.

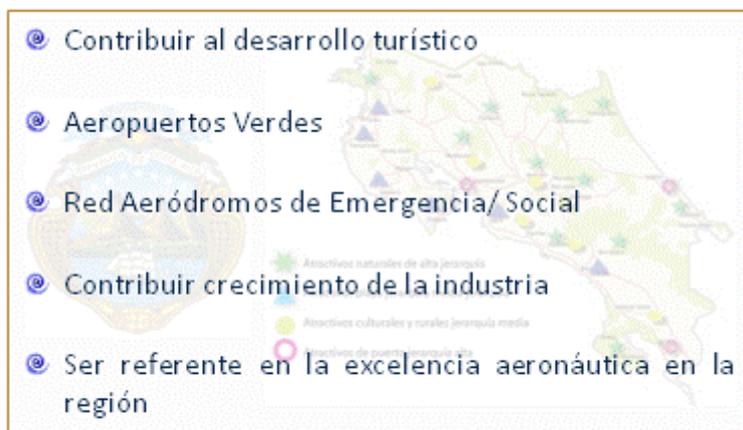
PAL: Plan de Aeródromos Locales.

PNTS: Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016.

Ha de mencionarse que ningún lineamiento y estrategia de los Planes Nacionales presentados relacionado con el Sector Transporte e Institucional es contrario a los definidos en el presente Proyecto.

2.10. Objetivos de Valor

Se plantean asimismo una serie de Objetivos capaces de generar valor añadido a la actividad de la DGAC. Se persigue con ello el desarrollar actividades cuyo alcance esté por encima de lo que se le exige a una administración aeronáutica de carácter público.



¡Generando valor añadido a nuestra actividad!

✓ **Contribuir al desarrollo turístico.**

En este sentido, no sólo debe pensarse en Aeropuertos Internacionales como el del área metropolitana de San José o Liberia, sino en nuevas zonas aún no asistidas por infraestructuras aeroportuarias, como puede ser el Pacífico Sur o Puerto Viejo del Atlántico.

✓ **Aeropuertos Verdes.**

Es un Objetivo de Valor el desarrollar un auténtico aeropuerto bajo el concepto de “Verde”. Este estaría ubicado en la región del Pacífico Sur. El concepto medioambiental deberá tenerse en cuenta durante todas las fases del proyecto: planificación, diseño, construcción y operación. En este sentido, el diseño deberá tener en cuenta los materiales de la zona, la fauna y flora, podrá plantearse un edificio terminal cuya altura no sea excesiva, incluyendo posibles materiales como cristaleras y agua. Asimismo, el aeropuerto deberá caracterizarse por una adecuada gestión de residuos y el reciclaje de materiales, además de por el uso de energías verdes (fotovoltaica, eólica, etc.).

✓ **Red de Aeródromos de Emergencia/ Social.**

La red de aeródromos de Emergencia/ Social es un concepto ya planteado en el “Plan de Aeródromos Locales”. Habida cuenta de la dispersión territorial del país, así como de la dificultad de acceso a numerosas poblaciones (según el Banco Mundial sólo el

25% de las carreteras de Costa Rica se encuentran asfaltadas) se considera necesario cubrir este objetivo de desarrollo de una red de infraestructuras aeroportuarias de carácter social.

✓ **Contribuir crecimiento de la industria.**

Se trata de que el sector de Aviación Civil contribuya al desarrollo de la industria, tanto directa como indirecta. En este sentido, podrá enfocarse el objetivo en la aparición de una nueva industria relacionada con aspectos medioambientales, en relación a los Aeropuertos Verdes, industria relacionada con el turismo o con la explotación y distribución de productos.

✓ **Ser referente en la excelencia aeronáutica en la región.**

Ciertos países de la región centroamericana, así como muchos de Sudamérica, cuentan con una organización aeronáutica y un desarrollo de las actividades propias, que se encuentran muy alejados de los estándares de otros países más avanzados en el sector. Es una oportunidad para Costa Rica el convertirse en un referente a nivel regional en cuanto a implantar un modelo de gestión y al desarrollo de actividades y procedimientos óptimos.

3. Política estratégica organizacional

3.1. Situación actual

Durante el desarrollo del Análisis Interno (Fase 1) del presente Proyecto se ha llevado a cabo una identificación exhaustiva de los agentes institucionales que intervienen en los diferentes estados propios del sistema aeronáutico del país. A continuación se definen en qué consisten cada uno de estos estados o niveles y cuáles son las Entidades u Organismos costarricenses que actualmente los constituyen.

➤ **Política-Planificación:**

En este nivel se desarrolla la política estratégica del sector aeroportuario. Se incluyen dentro de dicho concepto los siguientes aspectos: promulgación de Leyes y Reglamentos; convenios con otros países; estrategia en cuanto a diseño de red aeroportuaria, apertura o cierre de aeropuertos; definición del modelo de estructura del sector, así como de los agentes participantes en el mismo; definición de inversiones globales.

En Costa Rica, el Consejo Técnico de Aviación Civil, Órgano Administrativo Colegiado, es la máxima autoridad aeronáutica del país, constituyéndose como Planificador y rector del sector.

➤ **Regulación:**

El nivel de Regulación del sector aeroportuario abarca diversos ámbitos entre los que se encuentran: Jurídico, Económico, Administrativo y Técnico.

Desde este nivel se lleva a cabo, principalmente, el desarrollo de la legislación aeronáutica y los reglamentos de explotación del sector, así como la vigilancia del cumplimiento de la misma. En la realización de dicha tarea, debe seguirse la línea estratégica definida previamente por el agente planificador.

Entre las principales atribuciones de los Organismos o Instituciones responsables de la Regulación, se encuentra la vigilancia de la seguridad operacional; la orientación técnica en materia de seguridad; la concesión de licencias, certificaciones, autorizaciones y aprobaciones; fiscalización; imposición de sanciones por incumplimiento de normativa; etc.

En el ámbito costarricense, el CETAC y la DGAC, ambos adscritos al MOPT, son los órganos competentes en cuanto a la regulación y control de la aviación civil en el territorio nacional

➤ **Operación:**

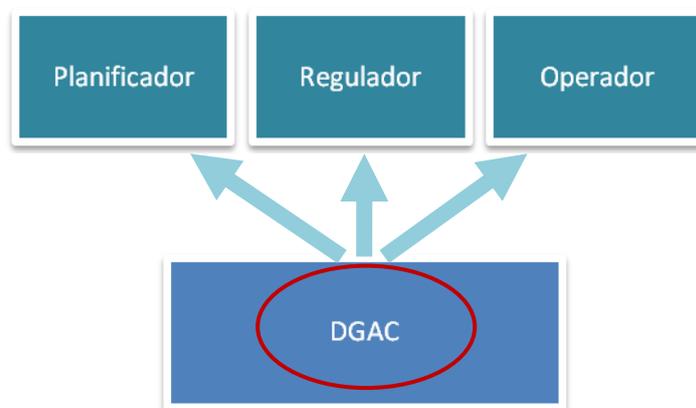
Este tercer nivel definido reúne a los Organismos o Instituciones responsables de la administración de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea. Las funciones encomendadas a dichos actores abarcan también el mantenimiento y desarrollo de las instalaciones, control de inversiones, elaboración de Planes Maestros, gestión de espacio aéreo, etc.

En Costa Rica, la propia DGAC es la responsable de prestar los servicios de navegación aérea y gestión aeroportuaria.

Asimismo, según se expone en el Análisis Externo (Fase 2), existen tres modelos institucionales diferenciados en base a las relaciones de los tres estados principales mencionados (Planificación, Regulación, Operación):

- **Concentración de roles.**
- **Separación Planificación/Regulación – Operación.**
- **Tres actores diferenciados.**

En la actualidad, el Sistema Aeronáutico institucional de Costa Rica responde a un modelo de concentración de roles (Planificador-Regulador-Operador), siendo la propia DGAC el Organismo responsable de los tres estados que intervienen en la Aviación Civil, como se representa en el siguiente gráfico.

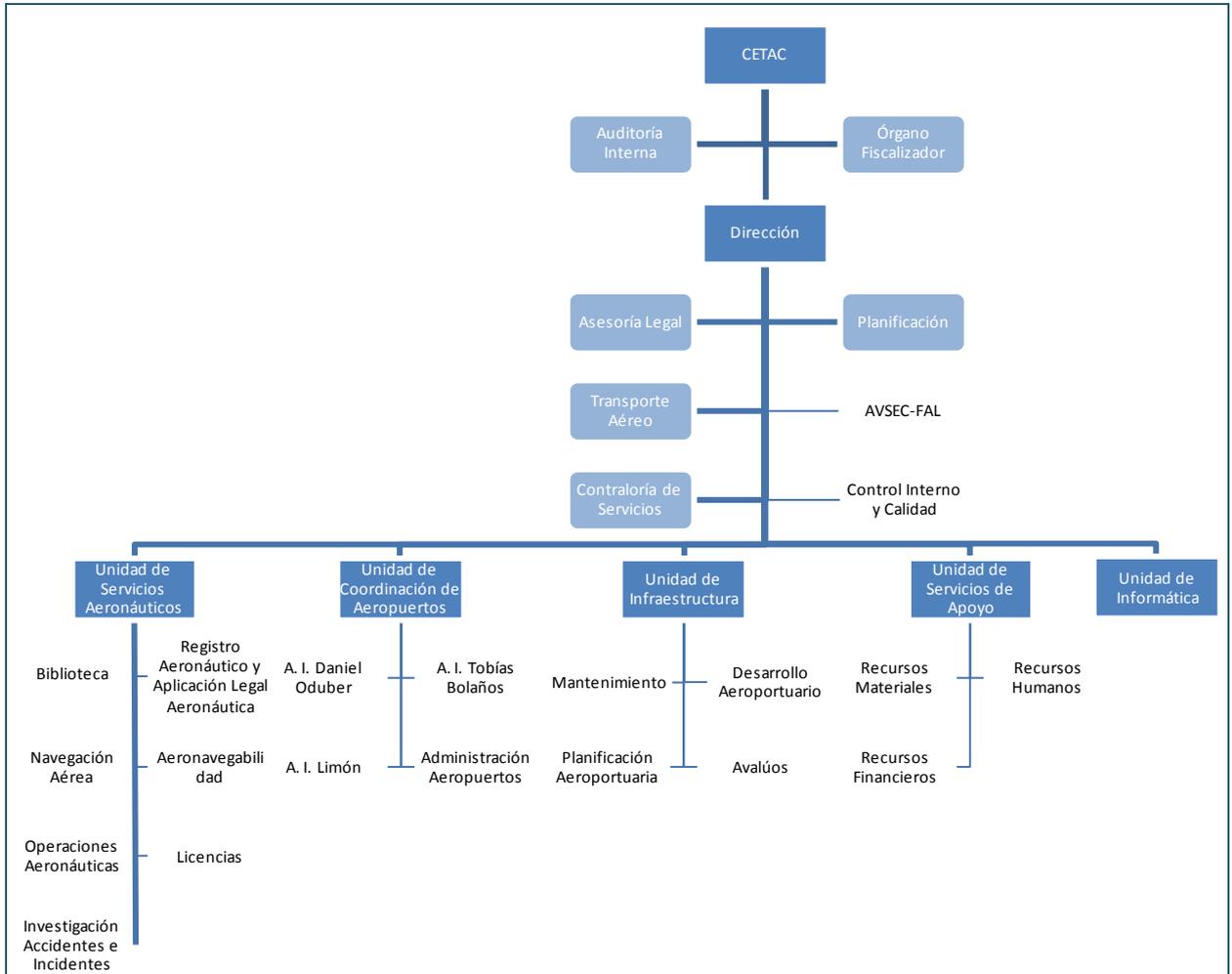


Se adjunta en la página sucesiva el organigrama de la DGAC, con las diferentes Unidades y principales Procesos; estos últimos representados sin estar contenidos en un cajetín.

Al observarse dichas Unidades y Procesos, se puede comprobar la ya mencionada concentración de competencias, especialmente en materia de regulación y operación. Entre ellas, ha de mencionarse el Proceso Navegación Aérea, que siendo la responsable de ofrecer los servicios de navegación aérea, al mismo tiempo, ejerce la regulación de los mismos. En este sentido, la dependencia de Proyectos OACI y Certificación (no reflejada en organigrama oficial) dirige todos aquellos proyectos aeroportuarios financiados a través de OACI y, al mismo

tiempo, se responsabiliza de llevar a cabo la certificación de los aeródromos, función esta última propia de la Regulación.

Ilustración 1. Organigrama de la DGAC



Por todo ello, esta situación de concentración de roles hace que la necesidad de cambio y evolución sea abordada.

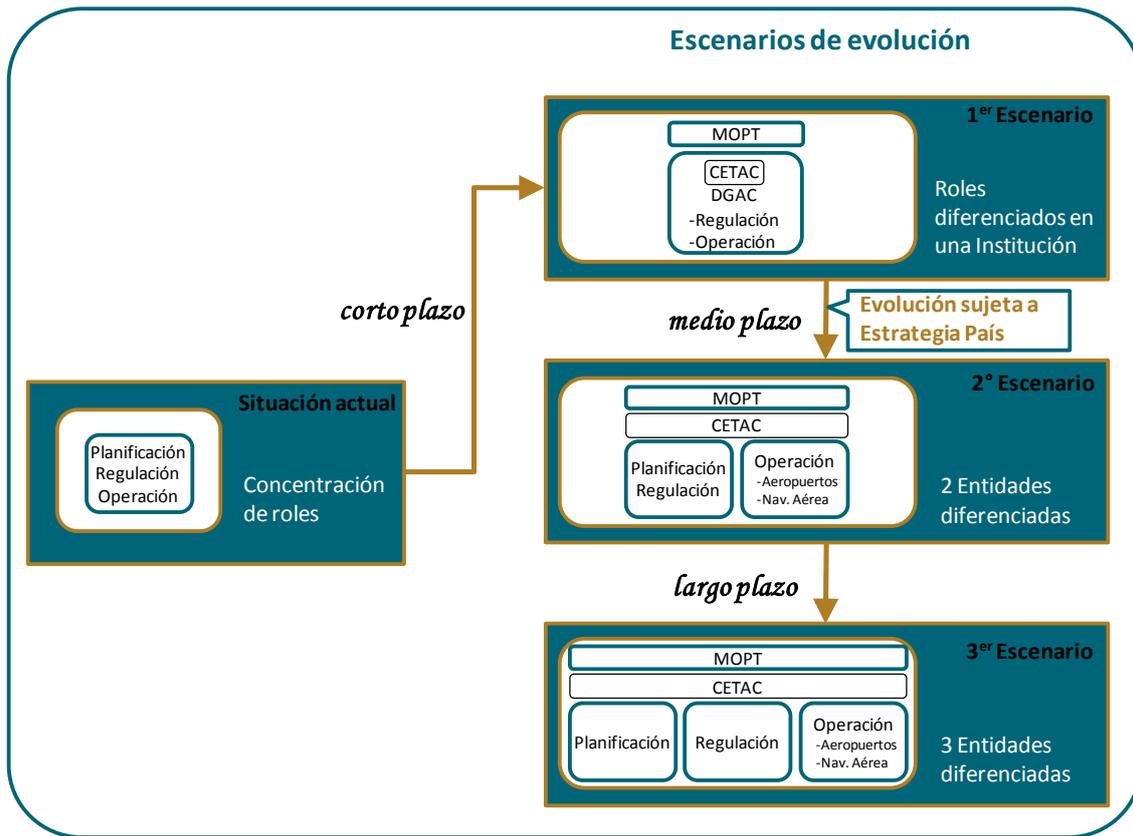
3.2. Evolución

Debe mencionarse que no existe un modelo de organización ideal hacia al que deban dirigirse todos los países. Sin embargo, la evolución histórica y la experiencia internacional permiten afirmar que la separación de funciones entre Regulación y Operación es, en cualquier caso, un modelo más eficaz que la concentración de los mismos. En este sentido, ha de recalcarse que según se describe en el Análisis Interno (Fase 1), la OACI, a través de la Auditoría llevada a cabo durante el año 2006, recomienda a Costa Rica la separación de funciones Regulador-Operador, desarrolladas actualmente por la misma Institución. No obstante, el tercer modelo planteado en el Análisis Externo, roles diferenciados, es considerado el más avanzado, aún no estando implantado en muchos países.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta la realidad de cada país para decidir sobre el modelo a implantar. Los datos macro económicos y sociales, la política en relación a la Administración Pública, el número de aeropuertos, las características de estos, el diseño del tráfico, etc. son variables que influyen decisivamente en la definición de un modelo óptimo al que dirigirse. Es por ello que todos estos factores han sido analizados durante la Etapa I del presente Proyecto.

Teniendo en cuenta lo anterior, se han podido definir las directrices estratégicas más convenientes y adecuadas para la realidad del sector costarricense y se podrá emprender una evolución hacia un modelo más avanzado de Organización. Esta evolución deberá ir acompañada con el crecimiento del sector aeronáutico en el país. Para ello, **ineco define tres escenarios de evolución, a corto, medio y largo plazo**, con la finalidad de desarrollar un modelo capaz de gestionar de forma eficaz los tres estados propios de la Aviación Civil, de tal forma que las Instituciones involucradas puedan reorganizarse y adaptarse, creando una estructura firme y con sus competencias bien definidas, al mismo tiempo que el sector aeronáutico de Costa Rica vaya expandiéndose. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la implantación de un modelo de administración más avanzado contribuirá al desarrollo del sector.





3.3. Escenario a corto plazo

Se plantea un primer escenario de evolución para llevar a cabo la **separación clara de las funciones de la DGAC como autoridad reguladora y como proveedor de servicios**, manteniendo, sin embargo, el modelo de concentración de roles bajo una misma Institución, la DGAC. La siguiente ilustración refleja el objetivo a alcanzar en esta primera etapa de evolución.



El crecimiento y modernización del transporte aéreo tanto a nivel mundial como nacional, junto con el aumento y actualización constante de requisitos internacionales relacionados con la regulación de la Aviación Civil, han impulsado la necesidad de que la DGAC costarricense reevalúe y defina separadamente su papel en lo referente a función fiscalizadora y aquel como proveedor de servicios. Con ello, se beneficiaría a los usuarios y se fomentaría el desarrollo de la Aviación Civil del país.

Por otro lado, con la separación de funciones, se lograría enfatizar la vigilancia y control de la seguridad operacional incluida dentro de las competencias de la DGAC como ente Regulador. Además se conseguiría satisfacer los crecientes requisitos relacionados con seguridad de Aviación Civil basados en actualizaciones constantes de normas y regulaciones internacionales.

Por último, esta actualización de la estructura de la Dirección acorde con la optimización en la distribución de competencias constituye una de las observaciones realizadas por OACI en la auditoría realizada en 2006:

Apéndice 1-2-01 “Constatación y recomendaciones relacionadas con la organización de la Aviación Civil”.

Constatación: “Costa Rica no ha establecido una clara separación entre sus funciones como autoridad normativa y proveedor de servicios, y existe un posible conflicto de intereses en las áreas de aeródromos y servicios de navegación aérea (ANS), incluidos los ATS, información aeronáutica (AIS), búsqueda y salvamento (SAR) y comunicaciones, navegación y vigilancia (CNS)”.

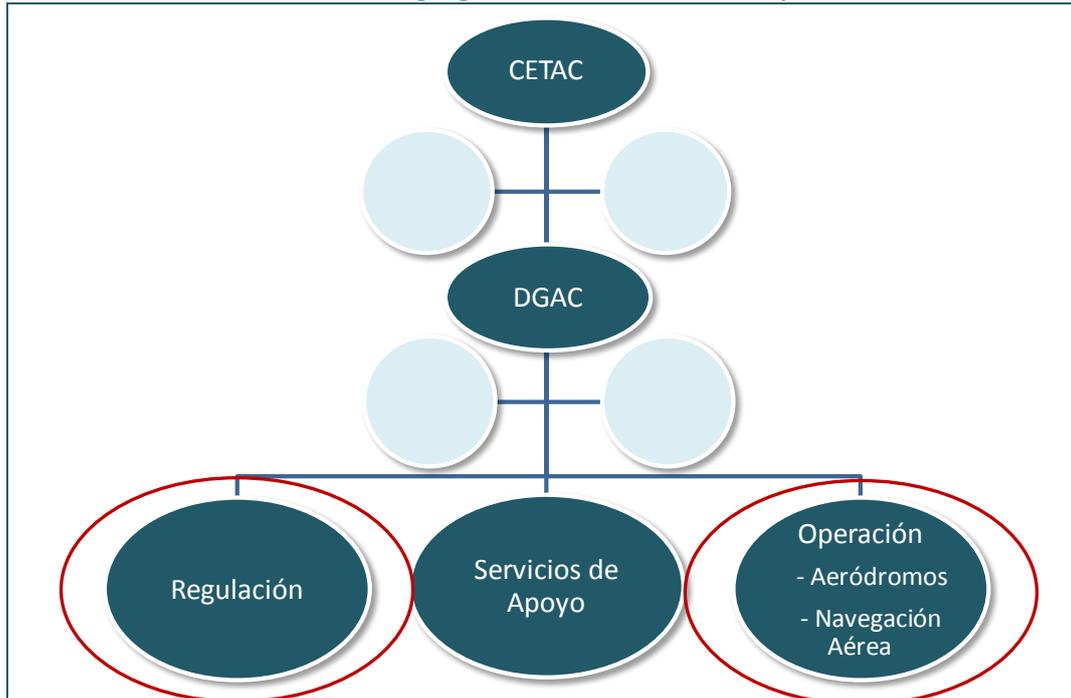
Recomendación: “Costa Rica debería establecer una clara separación entre sus funciones como autoridad normativa y proveedor de servicios con el fin de eliminar el posible conflicto de intereses en las área de aeródromos y ANS, incluidos los ATS, AIS, SAR y CNS.”

En resumen, a través de este desdoblamiento de competencias propuesto, el nuevo modelo de gestión garantizaría:

1. Actualización de la estructura de la Institución, acorde a los nuevos requerimientos y necesidades de la aviación mundial y del país.
2. Una redefinición y separación de funciones dentro de la Institución que permitan crear una estructura óptima y firme.
3. El cumplimiento de la DGAC con sus obligaciones primordiales como ente regulador y fiscalizador del sector aeronáutico.
4. Mayor énfasis en la vigilancia de la seguridad operacional definida dentro de las funciones de la DGAC como ente Regulador.
5. El fortalecimiento y enriquecimiento de la DGAC como prestador de servicios.
6. Altos niveles de eficiencia y calidad en los servicios ofrecidos.

En cuanto al organigrama de la DGAC, tras efectuar la **separación de funciones** propuesta, se presentaría, de forma simplificada, de la siguiente forma:

Ilustración 2. Organigrama DGAC - Escenario a corto plazo



Se trata de una propuesta de estructura básica de la Dirección General de Aviación Civil, agrupando sus funciones en dos Áreas principales de trabajo, claramente delimitadas, Reguladora y Operadora. De esta forma, por un lado se agruparían todas aquellas funciones relativas a la fiscalización, tales como: regulación económica, certificación, registro, control, supervisión y vigilancia de la seguridad operacional; y por otro lado, se encontrarían todas aquellas funciones de carácter más operativo que se encargan de proveer los servicios aeroportuarios y de navegación aérea.

En cuanto al Área de Planificación, continuará sin cambio con respecto a la situación actual desde el punto de vista institucional; seguirán desempeñando un papel importante tanto el CETAC como la Dirección.

Asimismo, en este primer escenario será necesario definir de forma clara un catálogo de procesos que describa de manera inequívoca las funciones específicas a realizar por cada Área de trabajo:

Área Política-Planificadora:

- Dictar las políticas y estrategias del sector aeroportuario en el país.
- Ordenación general del transporte aéreo de competencia estatal.
- Representación del país ante organismos internacionales relacionados con el sector.
- Negociación de convenios aéreos con otros países.
- Definición de objetivos globales en materia de planificación.
- Clasificación de aeropuertos y categorización de estos.
- Autorización para el establecimiento y las modificaciones estructurales de los aeropuertos.
- Determinación de inversiones generales del sistema.
- Aprobación de Planes Maestros de aeropuertos.
- Actuaciones expropiatorias relacionadas con las infraestructuras aeroportuarias y la navegación aérea.

Área Reguladora:

- Iniciativa de la normativa reguladora.
- Proposición y control de estándares técnicos.
- Inspección de aeropuertos, aerolíneas y centros aeronáuticos.
- Determinar infracciones, aplicar multas y sanciones.
- Supervisión de la seguridad operacional (Safety).
- Supervisión de la seguridad contra actos de interferencia ilícita (Security).
- Autorización de servidumbres.
- Certificación de aeropuertos.
- Protección al usuario.
- Otorgar permisos de vuelo, certificados de explotación y licencias de personal.
- Otorgar matrículas y certificados de aeronavegabilidad de las aeronaves nacionales.
- Realización de auditorías de calidad y análisis de sucesos.
- Aprobar y publicar precios y tarifas.
- Determinación de los requisitos de formación aeronáutica.
- Supervisión a los concesionarios aeroportuarios con el objetivo de verificar el cumplimiento de los contratos.
- Fomentar y apoyar el adiestramiento y la capacitación de técnicos costarricenses en todas las ramas de la aeronáutica.

Área Operadora:

- Administración, mantenimiento, desarrollo y gestión de aeropuertos.
- Proyecto, ejecución, dirección y control de las inversiones en aeropuertos.
- Evaluación y planificación de nuevas infraestructuras.
- Elaboración de Planes Maestros.
- Formación en materias relacionadas con transporte aéreo.
- Organización del espacio aéreo.
- Control de tránsito aéreo.
- Evaluación de necesidades y propuestas para nuevas infraestructuras.
- Participación en la formación aeronáutica específica.
- Elaboración y aprobación de distintos proyectos, además de la ejecución y gestión de control de las inversiones.
- Planificación, dirección y administración del tráfico aéreo y servicios de telecomunicaciones.
- Planificación, dirección y administración de las infraestructuras del sistema de navegación aérea.

Una vez definidas las tres Áreas de trabajo que constituyen el Sistema Aeronáutico costarricense, se podrá pasar al nivel de organización interno.

En este sentido, la estructura actual de la DGAC, en ciertos casos, refleja ambigüedad en las competencias de las diferentes Unidades/ Procesos. Conviene, en este primer escenario de evolución, realizar una reorganización y la consecuente **reestructuración** de la estructura mediante las siguientes acciones:

- Definiendo un listado de funciones que describa de manera inequívoca los trabajos a realizar por cada Unidad/ Proceso, al igual que se ha realizado con las Áreas de Planificación, Regulación y Operación.
- Otorgando a ciertas Unidades/ Procesos un mayor rango dentro de la Institución o deponerlas/ os según sea necesario.
- Separando dentro de una misma Unidad o Proceso las funciones relativas a la misión reguladora y aquellas relacionadas con la misión operadora

Esta reestructuración será planteada y justificada en detalle en las próximas Fases de este Proyecto mediante la definición del Modelo Organizativo y Operativo.

3.4. Escenario a medio plazo

3.4.1. Condicionantes

La evolución institucional hacia este Segundo Escenario queda sujeta a la Estrategia País en relación a las variables desarrolladas en el Análisis Interno, a saber:

- Financiación de Infraestructuras.
- Administraciones Públicas.
- Organizaciones Especializadas.

A estas tres variables debe, además, sumarse la experiencia de funcionamiento del Primer Escenario.

La relación entre estos cuatro aspectos es lo que se menciona como Estrategia País, y que deberá tenerse en cuenta para analizar si procede seguir evolucionando en el modelo Institucional hacia el Segundo Escenario o, por lo contrario, es considerado óptimo la permanencia en el Primer Escenario planteado.

Para facilitar el entendimiento de la Estrategia País y su relación con la Evolución en el modelo Objetivo, se presenta el siguiente cuadro:

Estrategia País:	
(A) Financiación Infraestructuras	
• Capital privado (concesiones, BOT) ppales aeropuertos.....	A.1
• Aeropuertos, incluyendo 2025, bajo capital público.....	A.2
• Aeropuertos, incluyendo 2025, bajo capital mixto.....	A.3
(B) Administración Pública	
• Posible creación nueva Entidad.....	B.1
• Dificultad creación nueva Entidad.....	B.2
(C) Organizaciones especializadas	
• Colaboración DGAC-COCESNA.....	C.1
• Mayor participación ACNA en Costa Rica.....	C.2
• Mayor participación ACSA en Costa Rica.....	C.3
(D) Funcionamiento 1^{er} escenario	
• Óptimo.....	D.1
• Conflicto intereses.....	D.2

A. Financiación Infraestructuras

A.1. Capital privado (concesiones, BOT) principales aeropuertos. Referido a la administración de los principales aeropuertos internacionales (Aeropuerto 2025, AIJS, AIDOQ y, en principio,

el nuevo Aeropuerto del Pacífico Sur) a través de empresas privadas mediante contratos de concesión, BOT (*Build-Operate-Transfer*), etc.

A.2. Aeropuertos, incluyendo el Aeropuerto 2025, administrados bajo capital público. Contempla la opción de que el conjunto de aeropuertos sea administrado bajo una Entidad de carácter público. De entre los aeropuertos internacionales, debe encontrarse, al menos, el nuevo Aeropuerto del área metropolitana de San José, conocido como Aeropuerto 2025.

A.3. Aeropuertos, incluyendo el Aeropuerto 2025, administrados bajo capital mixto. Referido a la existencia de una entidad de capital público-privado que gestione los aeropuertos hasta ese momento de carácter público, y entre los que se encontraría el denominado Aeropuerto 2025.

B. Administración Pública

B1. Posible creación nueva Entidad. Contempla la posibilidad de crear nuevas entidades de carácter público o mixto para la administración de los aeropuertos. La decisión en este sentido está relacionada con la propia decisión del Gobierno para con la Administración Pública y en la que presumiblemente influirá una política de expansión o contención del gasto.

B2. Dificultad creación nueva Entidad. Referido a la política del Gobierno respecto a la dificultad de crear nuevas entidades en la administración pública. Concretamente, se refiere al impedimento de crear una nueva Entidad, ya sea de carácter público o mixto, para la administración de los aeropuertos.

C. Organizaciones Especializadas

C.1 Colaboración DGAC-COCESNA. Contempla la relación entre ambas Instituciones de una forma muy similar a como se desarrolla en la actualidad.

C2. Mayor participación ACNA en Costa Rica. Referido al desempeño de funciones de mayor calado por parte de ACNA en el país. Podría incluso plantearse que la Agencia fuese proveedor de ciertos servicios de navegación aérea que en la actualidad son responsabilidad de la DGAC.

C3. Mayor participación ACSA en Costa Rica. Referido al desempeño de funciones de mayor calado por parte de ACSA en el país. Podría incluso plantearse que la Agencia asumiese ciertas funciones reguladoras que actualmente son responsabilidad de la DGAC.

D. Funcionamiento Primer Escenario

D1. Óptimo. Considera que de la experiencia del Primer Escenario, con la implantación de una Institución donde se concentren las funciones de Planificación-Regulación-Operación pero con una diferenciación evidente de los roles, se puede afirmar que el funcionamiento es óptimo.

D.2 Conflicto de intereses. Considera que de la experiencia del Primer Escenario, con la implantación de una Institución donde se concentren las funciones de Planificación-Regulación-Operación pero con una diferenciación evidente de los roles, no funciona de forma óptima, pues existe cierto conflicto de intereses entre las referidas funciones.

Relacionando todas las variables consideradas, se plantean las diferentes posibilidades para evolucionar en el modelo institucional. De tal forma que se contempla la opción de permanecer como una única Institución con diferenciación de roles o pasar al Segundo Escenario, donde se crearían dos Instituciones independientes.

- Una Institución con roles diferenciados (Primer Escenario).
- 2 Instituciones independientes (Segundo Escenario).

La siguiente tabla presenta la relación entre las variables contempladas de la Estrategia País y su implicación en la evolución del modelo institucional.

Evolución:

I	A.1 - B.1 B.2 - C.1 C.2 - D.1 C.3	▶	Una Entidad (1 ^{er} Escenario)
II	A.1 - B.1 - C.1 - D.2	▶	2 Entidades
III	A.1 - B.1 B.2 - C.2 C.3 - D.2	▶	Una Entidad (1 ^{er} Escenario)
IV	A.1 - B.2 - C.1 - D.2	▶	Una Entidad (1 ^{er} Escenario)
V	A.2 - B.1 - C.1 C.2 - D.1 C.3 - D.2	▶	2 Entidades
VI	A.2 - B.2 - C.1 C.2 - D.1 C.3	▶	Una Entidad (1 ^{er} Escenario)
VII	A.2 - B.2 - C.1 C.2 - D.2 C.3	▶	Una Entidad (1 ^{er} Escenario)
VIII	A.3 - B.1 - C.1 C.2 - D.1 C.3 - D.2	▶	2 Entidades
IX	A.3 - B.2 - C.1 C.2 - D.1 C.3 - D.2	▶	Una Entidad (1 ^{er} Escenario)

Se presentan un total de nueve posibilidades para el total de las combinaciones entre las variables consideradas. De estas nueve, cuatro (presentadas en fondo de color rojo) suponen Escenarios Comprometidos y que, por lo tanto, necesitan de una actuación encaminada a la corrección del planteamiento institucional. La siguiente ilustración presenta las opciones para estos Escenarios Comprometidos.

Evolución:	Escenarios Comprometidos
III A.1 - B.1 - C.2 - D.2 B.2 - C.3	Una Entidad (1º Escenario) Solucionar conflicto de intereses D.2 → D.1
IV A.1 - B.2 - C.1 - D.2	Una Entidad (1º Escenario) Prioritario: solucionar conflicto de intereses D.2 → D.1 Segunda opción: posibilitar creación nueva Entidad B.2 → B.1
VII A.2 - B.2 - C.1 - C.2 - D.2 C.3	Una Entidad (1º Escenario) Prioritario: posibilitar creación nueva Entidad B.2 → B.1 Segunda opción: solucionar conflicto de intereses D.2 → D.1
IX A.3 - B.2 - C.1 - C.2 - D.1 - D.2 C.3	Una Entidad (1º Escenario) Posibilitar creación nueva Entidad B.2 → B.1

A continuación, se desarrolla cada uno de las **evoluciones propuestas**.

I.- La Estrategia País establece que los principales aeropuertos del país se encuentren administrados por capital privado, ya sea mediante Concesiones, BOT, etc. Asimismo, se considera que el Primer escenario establecido, donde se cuenta con una Institución con diferenciación de roles, funciona de forma óptima. Respecto a las variables B y D, pueden darse cualesquiera de sus modalidades.

La evolución del modelo institucional planteada en este caso es mantenerse en el Primer Escenario, con una única Institución con diferenciación de roles.

II.- La Estrategia País establece que los principales aeropuertos del país se encuentren administrados por capital privado, ya sea mediante concesiones, BOT, etc. La política de Gobierno facilitaría la creación de nuevas Entidades. Por otro lado, la colaboración entre la DGAC y COCESNA sería similar a la establecida actualmente. El Primer Escenario ya establecido para la Institución no sería considerado óptimo, principalmente debido a un conflicto de intereses entre la parte regulatoria y la operadora.

La evolución del modelo institucional planteada en este caso es evolucionar desde la Institución con roles diferenciados hacia el segundo Escenario, donde se planten dos Entidades (una responsable de la Planificación-Regulación y otra de la Operación).

III.- La Estrategia País establece que los principales aeropuertos del país se encuentren administrados por capital privado, ya sea mediante concesiones, BOT, etc. Respecto a la

Administración Pública, la política permitiría la creación de nuevas Entidades. En relación a COCESNA, las agencias ACNA y/ o ACSA desempeñarían un mayor papel en Costa Rica. Por otro lado, la experiencia respecto al Primer Escenario, es que en éste permanece un conflicto de intereses.

La evolución del modelo institucional planteada en este caso es mantenerse en el Primer Escenario, con una única Institución con diferenciación de roles.

Se considera que éste es un Escenario Comprometido, debido básicamente al conflicto de intereses, debiéndose trabajar para su solución.

IV.- La Estrategia País establece que los principales aeropuertos del país se encuentren administrados por capital privado, ya sea mediante concesiones, BOT, etc. y, además, se dificulta la creación de nuevas Entidades en la Administración Pública. Por otro lado, la colaboración entre la DGAC y COCESNA se sigue manteniendo según los términos actuales. Respecto al funcionamiento del Primer Escenario, se considera que existe conflicto de intereses dentro de la Institución.

La evolución del modelo institucional planteada en este caso es mantenerse en el Primer Escenario, con una única Institución con diferenciación de roles.

Se considera que éste es un Escenario Comprometido, debido básicamente al conflicto de intereses, debiéndose trabajar para su solución. Como segunda opción, debería trabajarse en abrir la posibilidad de creación de una nueva Entidad, pasándose, de esta forma, al Segundo Escenario.

V.- La Estrategia País establece que el Aeropuerto 2025, considerado como el principal del país, junto con el resto de aeropuertos públicos, vaya a ser administrado a través de una Entidad de capital público. Asimismo, la política respecto a la Administración Pública facilita la creación de una nueva Entidad. Respecto a las variables C y D, pueden darse cualquiera de sus modalidades.

La evolución del modelo institucional planteada en este caso es evolucionar hacia el Segundo Escenario, con la creación de dos Entidades diferenciadas. Una de ellas será responsable de la Planificación-Regulación y la otra de la Operación.

VI.- La Estrategia País establece que el Aeropuerto 2025, considerado como el principal del país, junto con el resto de aeropuertos públicos, vaya a ser administrado a través de una Entidad de capital público. Sin embargo, la política respecto a la Administración Pública no facilita la creación de una nueva entidad. Respecto a la variable C, puede darse cualquiera de sus modalidades. El funcionamiento del Primer escenario es considerado óptimo.

La evolución del modelo institucional planteada en este caso, es mantenerse en el Primer Escenario, con una única Institución con diferenciación de roles.

VII.- La Estrategia País establece que el Aeropuerto 2025, considerado como el principal del país, junto con el resto de aeropuertos públicos, vaya a ser administrado a través de una

Entidad de capital público. Sin embargo, la política respecto a la Administración Pública no facilita la creación de una nueva entidad. Respecto a la variable C, puede darse cualquiera de sus modalidades. El funcionamiento del Primer escenario es considerado generador de conflicto de intereses, principalmente entre las áreas reguladora y operadora.

La evolución del modelo institucional planteada en este caso es mantenerse en el Primer Escenario, con una única Institución con diferenciación de roles.

Se considera que éste es un Escenario Comprometido, debido principalmente a la dificultad de creación de una nueva Entidad y, además, por el conflicto de intereses. En esta evolución, debe trabajarse prioritariamente en la posibilidad de crear una nueva entidad, permitiendo pasar al Escenario Segundo. En caso de que ello no sea factible, los esfuerzos deben enfocarse en solucionar el conflicto de interés interno de la Institución.

VIII.- La Estrategia País establece que el Aeropuerto 2025, considerado como el principal del país, junto con el resto de aeropuertos públicos, vaya a ser administrado a través de una Entidad de capital mixto (público-privado). Asimismo, ello es facilitado por la disponibilidad política a la creación de nuevas Entidades. Las variables C y D pueden adoptar cualquiera de sus opciones.

La evolución del modelo institucional planteada en este caso es pasar hacia el Escenario Segundo, con la creación de dos Entidades diferenciadas.

IX.- La Estrategia País establece que el Aeropuerto 2025, considerado como el principal del país, junto con el resto de aeropuertos públicos, vaya a ser administrado a través de una Entidad de capital mixto (público-privado). Sin embargo, la política respecto a la Administración Pública no está orientada a la creación de nuevas entidades. Las variables C y D pueden adoptar cualquiera de sus opciones.

La evolución del modelo institucional planteada en este caso es mantenerse en el Primer Escenario, con una única Institución con diferenciación de roles.

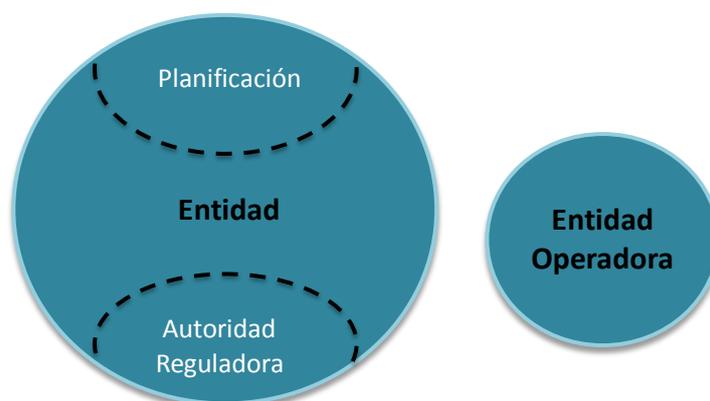
Se considera que éste es un Escenario Comprometido, debido básicamente a la dificultad de creación de una nueva Entidad. En esta evolución, debe trabajarse prioritariamente en la posibilidad de crear una nueva entidad, permitiendo pasar al Escenario Segundo.

3.4.2. Segundo Escenario

Para una segunda etapa de evolución se propone **crear una Entidad independiente que actúe como proveedor de servicios aeroportuarios y de navegación aérea**, quedando adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

De esta forma, se evolucionará de un escenario protagonizado por una DGAC con las competencias reguladoras y operadoras claramente separadas a un paso sucesivo en el que la Institución permanecería únicamente con las funciones de planificación y regulación, siguiendo la tendencia internacional, y las competencias de carácter operador darían lugar a la creación

de una nueva Entidad. La siguiente ilustración refleja el objetivo a alcanzar en esta segunda etapa de evolución.



Entidad Operadora

**Aeropuertos: todos los de carácter público, incluido el Aeropuerto 2025
Navegación Aérea**

Esta nueva Entidad Operadora estaría adscrita al MOPT y sería un ente de derecho público con personalidad jurídica propia. Previo a su puesta en marcha, se deberán definir claramente una serie de puntos a saber:

- La fecha efectiva de constitución, cuando entrará en vigor su estatuto.
- Las funciones y obligaciones asignadas a este Ente, existiendo una delimitación clara con las competencias de la Institución Reguladora.
- Las normas de derecho laboral aplicables al personal del Ente y la transferencia efectiva del personal laboral que se integre en el Ente público desde la DGAC actual.
- Los Órganos de gobierno del Ente, su composición y sus atribuciones. Competencias específicas del Presidente y del consejo de administración.
- El patrimonio asignado al Ente para el cumplimiento de sus funciones.
- La financiación del Ente a través de las vías que se consideren más apropiadas. Asimismo, los recursos del Ente estarán constituidos posiblemente por las tasas de derechos aeroportuarios, tarifas por el uso de redes de ayuda a la navegación, ingresos derivados de aprovechamiento de los bienes relacionados con la función del transporte aéreo, por las subvenciones del Estado y de otras entidades públicas, y otros ingresos.
- El régimen económico-financiero por el cual se regirá el Ente.
- De la misma forma, el régimen fiscal que se aplicará.

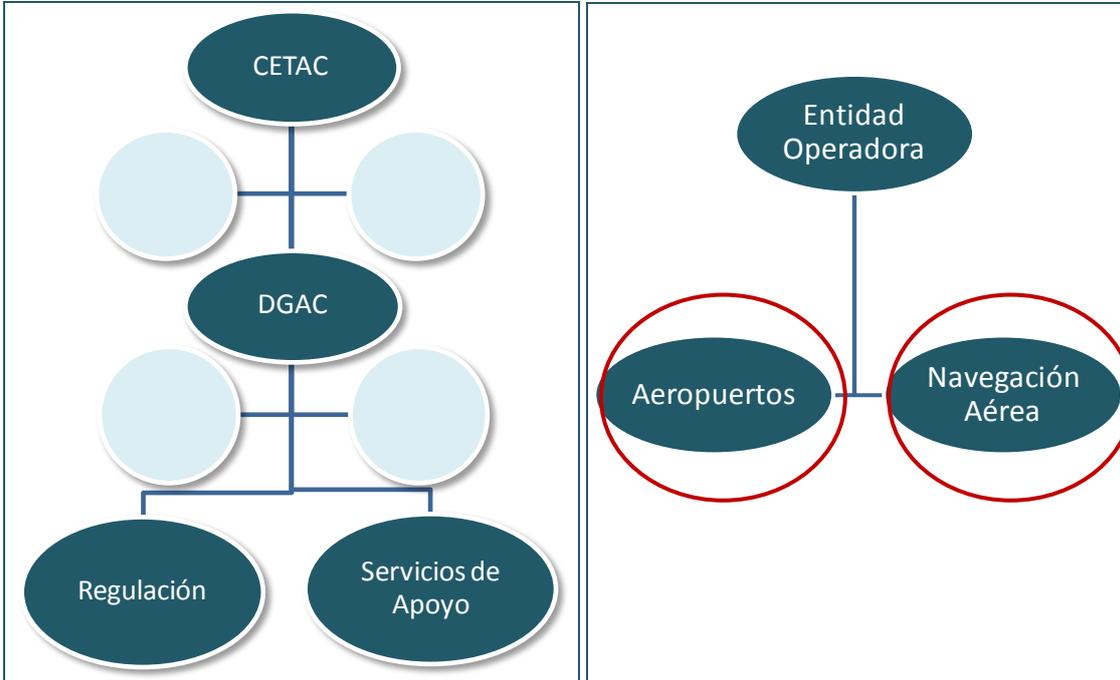
La DGAC, como Institución Reguladora, permanecería con las competencias fiscalizadoras de la actividad aeronáutica y con aquellas funciones reguladoras tanto desde el punto de vista económico como de seguridad operacional. En el caso de la actividad Planificadora, no se produciría ningún cambio con respecto al escenario anterior.

En cuanto a la nueva entidad Proveedora de Servicios, adquirirá la responsabilidad de la administración tanto de los servicios aeroportuarios como los de navegación aérea, a pesar de que la tendencia cada vez más implantada en numerosos países, principalmente en Europa, es la de separar las funciones de gestión aeroportuaria y de navegación aérea. Otras funciones encomendadas al Ente Operador serán: el mantenimiento y desarrollo de las instalaciones, control de inversiones, elaboración de Planes Maestros, gestión de espacio aéreo, etc.

Sin embargo, en el caso concreto de Costa Rica la concentración de servicios en una misma Entidad no resulta especialmente problemática dadas las características del país, de sus aeropuertos y de su tráfico aéreo. Probablemente las ineficiencias en cuanto a la gestión y la duplicidad de gestiones que se generarían de una división aeropuertos—navegación aérea serían mayores que los beneficios. Además, el hecho de que COCESNA gestione una parte de la navegación aérea (de ruta y de área), y de que existan pocos aeropuertos internacionales en Costa Rica, no hace sino reforzar este argumento.

Los organigramas de la DGAC y de la futura Entidad Operadora costarricense podrían representarse, de forma simplificada, de la siguiente forma:

Ilustración 3. Organigramas DGAC y Entidad Operadora – Escenario a medio plazo



El área de Navegación aérea, en líneas generales, tendrá la responsabilidad de proveer dichos servicios, administrando las infraestructuras del sistema de navegación aérea.

El área de Aeropuertos, por su parte, será el responsable de la red nacional de aeropuertos, donde se deben incluir todos aquellos aeropuertos que en su momento no se encuentren gestionados mediante compañías de capital privado, ya sea mediante concesión, BOT (*Build-Operate-Transfer*), etc. Importante es el hecho de que en esta nueva Entidad entre el nuevo aeropuerto del área metropolitana de San José, conocido como Aeropuerto 2025 y considerado el más importante del país. Ello se advierte del análisis de tráfico, capacidad de generación de recursos, etc. En el caso del Aeropuerto Internacional de Liberia, cuya terminal de pasajeros se encuentra administrada bajo Concesión de Obra Pública con Servicio Público (consorcio CORIPORT) podría, por ello, quedar fuera de la nueva Entidad. El posible nuevo aeropuerto en la zona sur del Pacífico, también podría, en principio, ubicarse fuera de la nueva Entidad, siempre y cuando, sea gestionado a través de capital privado.

En el caso de que en un futuro se deseara abrir la entrada a la participación privada en la gestión de los aeropuertos de la nueva Entidad, debería tenerse en cuenta que los servicios de Navegación Aérea, en cualquier caso, deben estar gestionados mediante una sociedad pública. Por ello, el área responsable de proveer los servicios de navegación aérea debería volver a la Entidad de la DGAC. En el caso de que la evolución institucional se encamine desde un principio a la gestión de carácter privado o mixto de los aeropuertos, en la nueva Entidad no debería entrar la operación de los servicios de Navegación Aérea, permaneciendo estos en la primera Entidad.

3.5. Escenario a largo plazo

En un tercer escenario de evolución, que deberá ir acompañado de un fuerte crecimiento del sector aeronáutico en Costa Rica, se propone la **separación de los roles de Planificación-Regulación-Operación y la creación de las correspondientes Instituciones responsables de los mismos**. La siguiente ilustración refleja el objetivo a alcanzar en esta tercera etapa de evolución.



En los anteriores escenarios se proponían modificaciones centradas en el papel del Operador. En primer lugar, se llevó a cabo la separación de competencias dentro de la misma DGAC, mientras que el segundo paso consistió en crear una Entidad Operadora que concentraba todas las competencias operadoras separadas con anterioridad. El tercer escenario, por su parte, da un gran paso adelante ya que lleva a cabo modificaciones y reformas en los organismos de mayor nivel, aquellos que se ocupan de la planificación y la regulación.

En el caso de la **Planificación**, el Organismo responsable estará formado por un grupo reducido de personas, entre los que se incluyen Ministros y Directivos y deberá depender del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. En calidad de apoyo para las decisiones técnicas, se propone incluir dentro de dicho Organismo a personal experto en el Sector y que desempeñará sus funciones, igualmente, en la Institución Reguladora, pudiendo aportar conocimientos más técnicos a las evaluaciones y toma de decisiones.

Este Organismo responsable de la planificación del sistema nacional aeronáutico se situaría en un nivel superior al de la Institución Reguladora y actuaría como órgano de conexión entre ésta y el propio Ministerio de Obras Públicas y Transportes a través de sus funciones de planificación del sector.

En cuanto al estado de **Regulación**, actualmente no existe una delimitación clara de las funciones propias, ya que pertenecen tanto a la DGAC como al CETAC. El CETAC, como ya se ha mencionado anteriormente, ejerce funciones de planificación pero también se encarga de otras funciones de carácter más técnico. Por su parte, la DGAC debería aunar sus esfuerzos únicamente en actividades técnicas tales como: realización de inspecciones de aeropuertos, compañías aéreas y centros aeronáuticos, imposición de sanciones en caso de detectar incumplimientos de la normativa nacional o internacional en vigor, control y vigilancia de la seguridad operacional, etc.

La tendencia internacional en este sentido es que este tipo de decisiones de carácter más técnico sean competencia del Ente Regulador, sin necesidad de pasar primero por el máximo organismo o Ente Planificador-Político.

Por todo ello, sería necesaria una optimización de la distribución de funciones, dotando al CETAC de mayores competencias en cuanto a la planificación, ejerciendo así como Organismo de mayor nivel político en el sector y por otro lado, aunar todas las funciones reguladoras en una nueva Institución Reguladora. Un adecuado escalonamiento de las decisiones y distribución clara de las funciones a las nuevas Instituciones creadas permitiría alcanzar el máximo nivel de eficiencia en los servicios ofrecidos a los usuarios.

Esta nueva Institución Pública Reguladora dependería del MOPT y contaría con una serie de puntos a definir antes de su constitución (régimen fiscal, régimen económico-financiero, patrimonio y recursos, normas de derecho laboral y órganos de gobierno); al igual que sucedió en el primer escenario ante la creación de la Entidad Pública Operadora.

En cuanto a las competencias asignadas a dicha Institución, serían aquellas referentes a la fiscalización y regulación económica, administrativa, jurídica y técnica. Además, otras atribuciones de la Entidad Regulatoria, son: la vigilancia de la seguridad operacional; la orientación técnica en materia de seguridad; la concesión de licencias, certificaciones, autorizaciones y aprobaciones; fiscalización; imposición de sanciones por incumplimiento de normativa; etc.

Por último, el Ente Operador permanecería sin cambios con respecto al escenario anterior y sería dicha Institución pública la responsable de la gestión de los aeropuertos costarricenses y del servicio de control de torre. Sin embargo, con el fin de modernizar y ampliar las

infraestructuras aeroportuarias del país se podría optar por un futuro programa encaminado a la participación del capital privado, en alguno de sus modos, lo que supone la tendencia actual en la mayoría de países.

La tendencia internacional es la búsqueda constante de la optimización de funciones en el campo de operación-ejecución, por lo que se debe encontrar la política de gestión aeroportuaria, ya sea pública o privada, que mejor se ajuste a las características del país.

Respecto al operador de servicios de navegación aérea, como se comenta en el segundo escenario, no se considera la liberalización del mercado por dos motivos principales: el primero de ellos, debido al reducido número de aeropuertos que cuentan con control de torre y, segundo, debido a que Costa Rica tiene cedido a COCESNA la responsabilidad sobre los servicios de navegación en ruta. Por consiguiente, será la Entidad pública Operadora creada en el escenario dos, la encargada de los servicios de navegación aérea gestionados por la DGAC actual.

De esta forma, con los cambios propuestos: concentración de funciones regulatorias en una única Institución Pública y creación de otra encargada de las competencias planificadoras se finalizaría el proceso de cambio y reestructuración del Sistema Institucional Aeronáutico costarricense y tras su aprobación por parte del contratante, servirá de punto de inicio para dar forma a los nuevos organigramas, redefiniendo o creando las Instituciones correspondientes y estableciendo las relaciones institucionales y operativas entre ellas.

4. Conclusiones

Se presenta en este último apartado de “Política y Lineamientos Estratégicos” una serie de conclusiones que resumen las directrices y acciones estratégicas a tomar para llevar a cabo la modernización y actualización de las instituciones que rigen la Aviación Civil en Costa Rica.

Lineamientos y sus estrategias

En la primera parte de este Entregable se han planteado siete Lineamientos Estratégicos de carácter global que sirven de guía para el planteamiento de un nuevo Modelo Objetivo (TO-BE) del Sistema de Aviación Civil costarricense.

- ✓ **L1. Garantizar altos estándares de seguridad.**
- ✓ **L2. Promover el desarrollo de la Aviación Civil y la apertura internacional.**
- ✓ **L3. Modernizar y ampliar medios e infraestructuras.**
- ✓ **L4. Garantizar el desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente.**
- ✓ **L5. Lograr presencia internacional en condiciones de liderazgo.**
- ✓ **L6. Captación y retención del talento.**
- ✓ **L7. Incrementar los niveles de calidad.**

Dichos Lineamientos se componen, a su vez, de un conjunto de estrategias de carácter más específico y que, igualmente, servirán como base para el planteamiento del Plan Estratégico y la Modernización de la Estructura del CETAC y la DGAC.

Desde el punto de vista de los usuarios o beneficiarios del Sistema Aeronáutico costarricense, en su labor como Servicio Público, los Lineamientos Estratégicos son clasificados en cuatro grupos: plantilla de empleados de la Institución, usuarios directos, nación costarricense y entorno internacional.

Los siete Lineamientos planteados se encuentran vinculados a los siguientes proyectos Nacionales:

- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2016.
- Plan Nacional de Transportes.
- Plan de Aeródromos Locales.
- Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016.

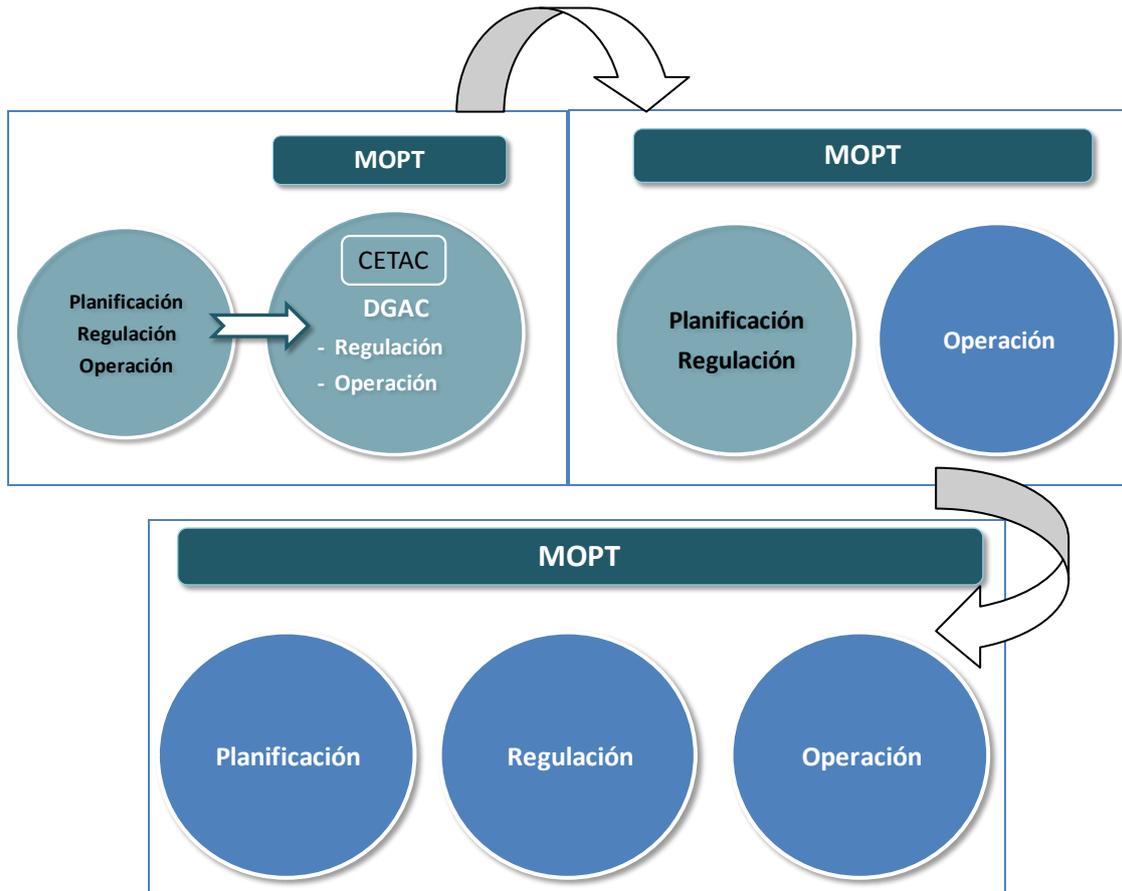
Ha de mencionarse que ninguno de los Lineamientos de los Planes Nacionales relacionados con el Sector Transporte o Institucional es contrario a los presentados en el presente Proyecto. Es más, según se expone en este documento, son numerosas las estrategias contempladas en el Proyecto que mantienen relación con los Planes Nacionales referidos.

Evolución hacia un Modelo Óptimo de Organización Institucional

El Modelo Institucional se representa a través de sus tres estados principales: Planificación, Regulación y Operación. Desde el punto de vista de estos estados, en la segunda parte de este Entregable, se ha propuesto para Costa Rica una evolución del Sistema de Aviación Civil organizado en tres escenarios:

- **Escenario a corto plazo:** Redefinición y separación de funciones (reguladoras y operadoras), bajo una misma Institución, con el objetivo de cumplir con la recomendación de OACI y fortalecer tanto el área Reguladora como la Operadora, aumentando la eficiencia y calidad en los servicios ofrecidos.
- **Escenario a medio plazo:** A implementar siempre y cuando la Estrategia País en relación a: Financiación Infraestructuras, Administración Pública, Organizaciones Especializadas y Funcionamiento Primer Escenario, así lo aconseje. El Segundo escenario contempla la creación de una Institución Operadora de carácter público proveedora de los servicios aeroportuarios y de navegación aérea y dependiente del MOPT. Por su parte, la DGAC quedaría como único responsable de la Regulación, siguiendo la tendencia internacional. De este modo, se delimitan de forma aún más clara las competencias, dotando de un nuevo fortalecimiento tanto a la actividad Reguladora como a la Operadora.
- **Escenario a largo plazo:** Separación de los roles de Planificación-Regulación-Operación mediante la creación de las Instituciones responsables de los mismos. El Ente Operador creado con anterioridad permanecería sin cambios mientras que las competencias reguladoras y planificadores vendrían claramente separadas mediante la creación tanto de un Organismo Planificador como de una Institución Reguladora, dependientes ambos del MOPT.

El siguiente diagrama muestra la evolución Institucional definida para los tres escenarios propuestos:



Esta evolución en el tiempo del Modelo Institucional deberá ir acompañada en todo momento por el crecimiento del sector aeronáutico costarricense siendo, además, el factor principal que indicará el paso de un escenario a otro. Ha de mencionarse también que la adaptación a modelos organizativos más complejos y avanzados facilitará, asimismo, la propia evolución del sector. Consecuentemente, ambas progresiones, tanto la Institucional como la del sector, deberán ir fielmente coordinadas.

Entregable B y su papel como nexa

Tanto los Lineamientos Estratégicos como los escenarios de evolución planteados tienen sus bases en las Fases 1 y 2 de este Proyecto:

- A través del **Análisis Interno** se detectaron las necesidades y carencias propias del Sistema actual de Costa Rica. Estos han servido de guía para la definición de Lineamientos Estratégicos enfocados a suplir dichas carencias. Por su parte, la evolución a tres escenarios pretende saciar dichas necesidades mediante la adaptación y reorganización de las Instituciones de forma gradual y progresiva.

- En cuanto al **Análisis Externo**, se analizaron las tendencias internacionales que han servido como pautas para plantar una evolución a un modelo Organizativo óptimo, teniendo en cuenta ciertos países seleccionados estratégicamente.

A su vez, el presente Entregable B cumple con los siguientes objetivos:

- Los Lineamientos Estratégicos deberán servir como pautas para los futuros Programas Estratégicos que se explicarán con detalle durante el desarrollo de la **Fase 5**.
- Asimismo, la evolución propuesta a dos escenarios marcará las líneas generales para poder definir los futuros Modelos Organizativo, Operativo y de Gestión, que se estudiarán también durante la **Etapa III**.

Por todo ello, este Entregable B constituye un nexo entre las Fases anteriores 1 y 2 y aquellas sucesivas, siendo necesaria e imprescindible su aprobación por parte del contratante junto con las observaciones y puntualizaciones que se consideren pertinentes para la consecución de este Proyecto.