



**Instituciones y Desarrollo:
El caso de la Aviación Civil en Republica Dominicana**

by

Wilfredo Lozano

September 2008

CMD Working Paper #08-05n

**INSTITUCIONES Y DESARROLLO:
EL CASO DE LA AVIACION CIVIL
EN REPUBLICA DOMINICANA**

WILFREDO LOZANO

INDICE:

- 1. Introducción**
- 2. Enfoque**
 - a. Instituciones y desarrollo*
 - b. El caso de la aviación civil dominicana*
- 3. La aviación civil: del predominio militar al control civil.**
 - a. El predominio militar de post guerra*
 - b. Características militares del sistema civil de navegación aérea en los setentas.*
- 4. el proceso de apertura económica y su impacto en la aviación civil.**
 - a. Las reformas de los noventa.*
 - b. La economía de servicios como eje dinámico de acumulación.*
 - c. El nuevo dualismo económico dominicano.*
 - d. La frágil competitividad y el estado.*
 - e. Privatizaciones y economía de servicios en el sistema de aviación y aeropuertos: el caso de Aerodom*
- 5. De la política al mercado: el ordenamiento institucional de la aviación civil.**
 - a. La nueva institucionalidad de la aviación civil.*
 - b. La presión por el cambio*
 - c. Las vicisitudes de la Categoría 1*
- 6. Retos institucionales y desarrollo en la aviación civil dominicana.**
 - a. Burocracia y meritocracia.*
 - b. Probidad y neopatrimonialismo.*
 - c. Corporativismo e islas de poder.*
 - d. Proactividad.*
 - e. Flexibilidad tecnológica y resistencia al cambio.*
 - f. Aliados y enemigos*
- 7. Balance.**
- 8. Bibliografía.**
- 9. Anexo de de tablas, gráficos y diagramas**

1. INTRODUCCIÓN.

El presente documento es un producto parcial de un estudio de tipo comparativo que coordina el profesor Alejandro Portes del Centro para la Migración y el Desarrollo de la Universidad de Princeton sobre la contribución de las instituciones al desarrollo en el escenario latinoamericano. En República Dominicana el estudio es coordinado por el Centro de Investigaciones y Estudios sociales de la Universidad Iberoamericana. El objetivo del proyecto, concentrándose en instituciones reales, a través de su expresión organizacional, es analizar el potencial de contribución de las instituciones sociales y económicas al desarrollo, analizando las condiciones y factores que estimulan o desfavorecen esa contribución. El proyecto se concentra en cuatro países: Chile, Colombia, México y República Dominicana y en cada uno se estudian cuatro instituciones específicas: bolsa de valores o sistemas de impuestos internos, salud, aviación civil y correos. El presente documento analiza el caso de la aviación civil dominicana. En el equipo dominicano, además del autor del presente trabajo, participaron Rolando Guzmán que elaboró un estudio sobre tributación interna, Pedro Castellanos que preparó un documento sobre el sector salud y Julio Sánchez que elaboró un documento sobre correos.

En la presente, introducción además de presentar el problema que nos ocupa vislumbramos los ejes centrales del enfoque institucional asumido. En la segunda parte se hace un sucinto recuento de los orígenes de la aviación civil concentrándonos en su dimensión institucional. A seguidas se discute cómo el armazón institucional de la aviación civil de los años setenta fue desbordado por los cambios provocados en la economía por la apertura neoliberal de los noventa, concentrándonos en las presiones que sobre el mismo ejercía la economía turística en expansión y el proceso privatizador que vivió el país en esos años. En este último aspecto analizamos cómo la privatización de los aeropuertos afectó positivamente el marco institucional de la aviación civil en la perspectiva del cambio gerencial, tecnológico y organizacional. Se procede luego a analizar el significado de dichos cambios al interno del sector de aviación civil. Luego se hace un análisis del proceso interno de cambio institucional en materia de aviación civil, más allá de lo reconocido por el marco jurídico de su nueva ley reguladora (491-06), procediéndose a presentar una evaluación del sistema institucional de aviación civil de cara a su potencial de contribución al desarrollo, en la perspectiva de la contribución al desarrollo del arco institucional de la aviación civil.

En el estudio se han manejado tres tipos de datos e informaciones. En primer lugar, fuentes secundarias de tipo histórica, que han permitido sobre todo situar en el tiempo la dinámica de cambio de la aviación civil dominicana. En este nivel la bibliografía, como el lector podrá apreciar, es escasa. En segundo lugar, situándonos en un plano histórico más cercano, se ha manejado información de prensa que ha permitido recuperar la dinámica del proceso de transformación económica dominicana desde los noventa a nuestros días. La fuente básica ha sido aquí la prensa dominicana, siendo a través de ella como nos hemos aproximado en muchos sentidos al estudio de la intervención de actores específicos en el proceso de cambio institucional de la aviación civil en su relación con cambios sociales más amplios. Se ha manejado información periodística que cubre el

periodo 1999-2008. Otra fuente de datos secundarios son las estadísticas macroeconómicas y las específicas del sector de aviación civil. Finalmente, se ha manejado información cualitativa que nos ha permitido sostener el núcleo central del análisis acerca del potencial de contribución al desarrollo de la institución de aviación civil y del sistema aeroportuario dominicano, la fuente de este último tipo de datos deriva de entrevistas cualitativas a informantes clave del sistema de aviación civil y aeroportuario del país.

2. ENFOQUE

a. Instituciones y desarrollo

Como ha sintetizado Portes (2006), las instituciones sociales “constituyen el plano simbólico de las organizaciones”, como conjunto de reglas que ordenan las interacciones sociales de los actores que desempeñan roles. Si esto es así, las instituciones no pueden pensarse sin el campo simbólico que las identifica y articula. Por lo demás, es a partir de ese momento cuando podemos comenzar a reconocer las organizaciones sociales que en el plano histórico expresan el tramado institucional.

Las instituciones que ordenan y regulan la aviación civil constituyen un ejemplo claro del potencial de las instituciones para articular organizaciones e imponerles normas y procedimientos universales a través de los cuales se expresa el campo institucional definido como aviación civil. En dicha institución existen reglas e imperativos que deben cumplirse de manera estricta sin el mínimo error porque en ello se juega la vida de miles de personas que se mueven en aviones que surcan los cielos de todo el planeta. La idea de la “seguridad” como valor ordenador central prácticamente es común en cualquiera de las expresiones organizacionales en que se manifiesta la dinámica institucional de la aviación civil en cualquier país. Sin embargo, hay un hiato significativo entre lo que indica la institución desde el punto de vista normativo y lo que realmente ocurre en el plano de la organización social.

En este punto no debe olvidarse que las instituciones definen normas mediadas por valores, pero lo que motorizan son acciones de sujetos sociales (grupos, clases, individuos) y estos se identifican a través de valores, reconociéndose por sus roles sociales diferenciales que los hace compartir posiciones en marcos institucionales diversos. Por lo demás, esas posiciones están organizadas por intereses en torno a la posición ocupada. El caso clásico es el de las clases sociales, donde la diferenciación respecto al poder, el privilegio y el status, es lo que articula al grupo y lo identifica, en el sentido que Weber (1969) le asigna al concepto. No podemos, pues, explicar el hiato entre institución y organización, sin apelar al campo simbólico en que se mueven los actores (cultura), pero tampoco sin reconocer las diferencias de posición que los enfrenta (clases, grupos de intereses, privilegios corporativos).

Si el neoinstitucionalismo aporta algo al análisis del desarrollo no es sólo porque permite reconocer, como señala North (1990), que más allá del crecimiento, la acción económica remite a un sistema de acuerdos, sino porque establece que un marco normativo mediante

el cual se organiza la diferencia y se orienta el conflicto en términos de un sistema normativo, es imprescindible para hacer eficaz las organizaciones sociales, pese al conflicto que enfrenta a los actores que en torno a ellas se organizan.

En el enfoque de Portes aquí asumido, las instituciones al pasar por su expresión organizacional y estar mediadas por valores, siempre deben asumirse en su delimitación concreta e histórica. Por tanto, un discurso universalista que pretenda ver patrones derivados de experiencias históricas como patrones universales, como es el caso del occidente capitalista en los países altamente desarrollados, en torno a los cuales más tarde o temprano se ajusten las experiencias históricas de los países en desarrollo, constituye un enfoque que además de ahistórico sería reduccionista.

Otro aspecto derivado de este enfoque que es preciso rescatar se refiere a la naturaleza del cambio social y específicamente institucional. En primer lugar, se hace preciso reconocer que no necesariamente el cambio tiene una dirección evolutiva, pudiendo presentarse de manera gradual o drásticamente e incluso en direcciones reversibles. En este sentido, Portes señala cinco fuerzas que influyen en las instituciones en lo referente al cambio social: su trayectoria, que genera el cambio gradual o evolutivo; la difusión, que puede llevar al cambio de la trayectoria o en el plano de la cultura; los avances científicos y tecnológicos, que afectan las habilidades y el sistema de normas; y finalmente, el carisma que puede afectar los valores y las relaciones entre las élites (Portes, 2006: pp. 3-38).

En el caso que nos ocupa deseamos finalmente hacer algunas precisiones a las ya señaladas en el enfoque de Portes. En primer lugar reconocer que las instituciones no operan en la estructura social aisladamente, se articulan en tramados institucionales específicos de cada sociedad y cultura. Interesa destacar sobre todo en América Latina el papel central del estado en este tramado institucional, como marco articulador fundamental en el análisis institucional, pero sobre todo del cambio. En segundo lugar se requiere reconocer el papel de los actores en sus diversos niveles de articulación social, sobre todo de las clases sociales y las élites. A partir de éstas –clases sociales y élites- se definen las relaciones de poder y las articulaciones institucionales pasan a expresar espacios de integración o conflicto (Buckley, 1970).

b. El caso de la aviación civil dominicana

En nuestro caso, el estudio de la aviación civil dominicana como sistema institucional y conjunto de organizaciones reguladoras y controladoras del tránsito aéreo puede organizarse en dos grandes momentos en su desarrollo moderno¹: un momento inicial en

¹ En rigor, antes de la construcción del Aeropuerto General Andrews, hubo antecedentes y experiencias importantes de navegación aérea. Por ejemplo, en agosto del año 1919 despegaron desde San Pedro de Macorís cuatro aviones desde el campo de tiro de las instalaciones del ejército en esa provincia. En el año 1927 en la misma ciudad la West Indian Aerial Express organizó lo que en la práctica fue la primera línea aérea del país. En febrero del 1928 Lindbergh llega a Santo Domingo en su histórico aeroplano “el Espíritu de San Luís”. A partir de los años cuarenta se firman varios acuerdos internacionales en materia de navegación aérea como se verá abajo como fue el Convenio de Aviación civil Internacional (convenio de Chicago), ratificado por el Congreso en el 1945.

el que el propósito institucional cristaliza en un marco organizacional ineficaz y poco articulado a la dinámica del desarrollo, sino más bien a la lógica del poder político y la rivalidad geopolítica de la guerra fría (1950-1980), y una situación donde sobre dicho marco institucional gravitan presiones modernizadoras que la obligan a la reforma institucional conectándola con cambios económicos y políticos más amplios (apertura económica neoliberal, economía de servicios, privatización del sistema aeroportuario, democratización del estado).

En un plano concreto, lo que llama la atención en el caso dominicano no es el giro modernizador del sistema de aviación civil de principios del siglo XXI, tras los procesos de apertura neoliberal de su economía y el fortalecimiento de las exportaciones de servicios, principalmente en el sector turismo, sino la tardanza del proceso de cambio, vale decir: lo que llama la atención no es la reacción modernizadora del sistema institucional definido como aviación civil ante el cambio económico, social y político en que operaba, sino la resistencia al cambio de su marco organizacional inicial.

Si ponemos como punto de partida el momento en que el país fue consignado en la Categoría 3 de la FAA en el año 1994, la vuelta a la Categoría 1 otorgada en el 2008 señala un periodo de catorce años, prácticamente tres lustros, donde el país no alcanzaba las condiciones de seguridad esenciales que permitiera que aviones de matrícula dominicana transportaran pasajeros a los EU. Esto es más grave si se tiene en cuenta que el sector turismo dominicano ya desde finales los años ochenta venía expandiéndose y en los noventa estaba en pleno desarrollo, como se verá abajo. Para un negocio como el turismo esta exclusión restaba competitividad al negocio, no tanto porque limitara el volumen de turistas que se desplazaban al país, sino porque producía una imagen de país que generaba desventajas competitivas con destinos cercanos en el Caribe y Centroamérica.

Nuestra hipótesis es que el cambio modernizador del sistema de aviación civil dominicano, que indudablemente fortalece su institucionalidad y potencial de contribución al desarrollo, si bien se produjo presionado por cambios económicos más amplios que hizo de la institucionalidad aeronáutica un requisito de la competitividad del sector dinámico de la nueva economía de servicios (turismo), se produjo cuando en el plano político maduraron condiciones en el estado que facilitaron el inicio de un cambio cultural que fortaleció un nuevo *ethos* en el plano institucional con el desplome del poder militar iniciado a finales de los setenta. Pero ese cambio de valores que facilitó la modernización tecnológica y organizacional del sistema, sólo fue efectivo cuando en el estado produjeron a su vez condiciones que obligaron a los actores políticos a la reforma y ese momento vino con las privatizaciones de finales de los noventa, sobre todo en el sistema aeroportuario y la transnacionalización de la economía y la sociedad dominicanas. Todo esto, finalmente, pudo articularse cuando actores específicos con liderazgo empresarial, político y organizacional se propusieron el cambio.

3. LA AVIACIÓN CIVIL DOMINICANA: DEL PREDOMINIO MILITAR AL CONTROL CIVIL

a. El predominio militar de post guerra

Como en muchos países latinoamericanos, en la República Dominicana la aviación como sistema de control y ordenamiento del espacio aéreo y de seguridad de las aeronaves, tiene un origen militar. En el caso dominicano su origen se remonta a la post guerra. Aún así, los primeros ensayos en el campo de la aviación civil se reconocen en el campo del comercio, en torno a ciudades como San Pedro de Macorís y Santo Domingo, siendo producida la navegación aérea en esos momentos en hidroplanos que amarizaban en ríos como el Higuamo (San Pedro de Macorís) y el Ozama (Santo Domingo) en actividades de comercio y transporte de mercancías².

Pero es el fin del conflicto bélico el que traza la pauta moderna de la navegación aérea en el país. Casi a finales del conflicto se construye el Aeropuerto General Andrews que se producen los primeros vuelos de Pan American, pero limitados al comercio y correos. El fin del conflicto bélico en 1945 le permitió a Trujillo la compra de aeronaves tipo C-47 transformadas en naves de carga. El dictador logra comprar, además, aviones p-51 y AT-6 que hicieron de la Fuerza Aérea Dominicana la más poderosa del Caribe.³ Tras el fin de la Guerra de Corea en el primer lustro de la década de los cincuenta, la dictadura amplía su capacidad militar, comprando Trujillo material bélico a bajos precios, entre los que se incluyen aviones de transporte, artillería pesada y blindados.

De todos modos, para dar mayor capacidad al movimiento aéreo e iniciar el transporte moderno de pasajeros la dictadura inicia en 1958 la construcción del Aeropuerto Punta Caicedo que se inaugura en 1959. Por otro lado, el Estado Dominicano había en el período previo firmado algunos acuerdos internacionales en materia de tránsito aéreo, lo que revela que ya desde esa época, pese a que la navegación aérea en manos civiles se concentraba en el movimiento de mercancías y correo se reconocía la necesidad de formalizar las relaciones del país con el sistema internacional regulador del tránsito aéreo. De este forma en 1944 se firma el convenio de Chicago, en 1949 se promulga lo que de hecho fueron las primeras reglamentaciones de ley sobre la navegación Aérea Civil.

En todo ese período el dictador se benefició de las tensiones de la guerra en el Caribe, sobre todo tras la Revolución Cubana en 1959. La muerte del dictador Trujillo en 1961 abrió un período de crisis política que afectó la navegación aérea. Por lo pronto si bien en 1953 se habían dado los primeros pasos para la articulación de un sistema de control de la navegación aérea de tipo civil, tras la apertura del Aeropuerto General Andrews en la Ciudad de Santo Domingo, la crisis política que se sucedió tras la muerte de Trujillo, acentuó la fuerza del poder militar sobre el sistema Aeroportuario Dominicano.

² Referencias en Entrevista a G. Mathews.

³ Véase a Vega Pagan (1955): *Historia de las Fuerzas Armadas Dominicanas* (dos volúmenes), Colección Trujillo, Ciudad Trujillo

No será sino hasta 1969, tres años después de Joaquín Balaguer haber tomado el poder en 1966, cuando se dicta una ley de Aeronáutica Civil (No. 505) que propiamente da inicio al sistema institucionalizado de control de la navegación aérea en el país por una dirección civil en un sentido moderno.

b. Características militares del sistema civil de navegación aérea en los setentas

La ley 505-06 que comenzó a funcionar en noviembre del 1969 fue el primer instrumento moderno de regulación y ordenamiento de la aviación civil en el país⁴. De hecho, es a partir de dicha ley cuando se comienza a articular un esquema efectivo de control formalmente civil del moviendo de aviación civil. Dicha ley establece una Junta de Aeronáutica Civil y un director General de Aeronáutica civil.

En el marco de dicha ley la Junta de Aeronáutica Civil (JAC) constituye un órgano asesor del Poder Ejecutivo, quedando integrada por el Director de aeronáutica civil que la preside. El subdirector opera en ese marco como el funcionario que le sustituye en ausencia en esa función. Además de estos dos funcionarios en la JAC se integran un oficial de la FAD, el Director General de Turismo, dos expertos en el área y un abogado designado por el Poder Ejecutivo.

La JAC, tal como la define la Ley 505 del 1969, opera como el organismo que define la política de aviación comercial y en coordinación con aeronáutica civil organiza los planes generales de aeropuertos y las construcciones y conservación de los mismos, cuya aprobación final la decide el Presidente de la República. De todos modos, los aspectos técnicos de estos procesos quedan en manos de la Dirección de Aeronáutica civil. La JAC aprueba tarifas, regula la capacidad de tráfico aéreo, estudia los acuerdos y tratados para recomendar decisiones a Cancillería y propone, en consulta con la Dirección General de Aeronáutica Civil, a las personas que representarían el país en organizaciones internacionales como la OAIC. La JAC aprueba o rechaza los acuerdos y contratos con empresas extranjeras y propone al Poder Ejecutivo procedimientos y reglas relacionados con el sector

Por su parte la Dirección General de Aeronáutica civil aparece en la ley 505 de 1969 como un órgano especializado y técnico que depende directamente del Poder Ejecutivo, aunque en su organigrama esta dependencia se materializa a través de la JAC. Esto así puesto que quien preside a la JAC en este esquema es el propio Director General de Aeronáutica Civil. De acuerdo con la ley el director de aeronáutica civil puede ser un oficial de la Fuerza Aérea Dominicana, siendo también en este caso designado directamente por el Presidente de la República.

⁴ Véase Ley No. 505-69 de Aeronáutica Civil, *Gaceta Oficial* No. 9163. En rigor, la primera ley dominicana de aeronavegación civil (No. 1915) se dictó el 28 de enero de 1949. Sin embargo, en ese momento no existía en el país un sistema de aviación civil articulado con una relativa dimensión de mercado. Los vuelos eran sobre todo de índole comercial en hidroaviones, o si no desde bases militares. La navegación comercial de pasajeros comenzó en el país a tener importancia a finales de los años cincuenta con la inauguración del Aeropuerto de Punta Caucedo en 1959. Véase a Vinicio Tobal (2001): *Compendio de derecho aeronáutico*, Alfa y Omega, Santo Domingo.

En ese contexto, las atribuciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) son varias. En primer lugar, el director debe velar por el cumplimiento de las reglamentaciones que ordenan y regulan la navegación aérea, el control de tránsito aéreo, mantiene la dirección técnica de los servicios de ayuda y protección a las aeronaves, ejecuta las decisiones de la JAC, propone vía la JAC normativas y reglamentaciones al Poder Ejecutivo, mantiene los registros y estadísticas de aeronaves y de la dinámica del sector, da autorizaciones provisionales de vuelos, controla los registros de navegabilidad, otorga títulos y licencias a las tripulaciones aéreas, inspectores, personal auxiliar, etc., aplica sanciones administrativas reglamentarias, realiza investigaciones sobre las actuaciones del personal y el funcionariado del sector, propone el nombramiento del personal fijo, autoriza la operación de aeronaves extranjeras, organiza y dirige el tránsito aéreo, fiscaliza la construcción de aeropuertos y aeródromos, y es un órgano de enlace del sector con otras instancias institucionales del estado.

La ley 505-69 define, por otro lado, los requisitos para la circulación aérea, las áreas restricciones que en materia de zonas de vuelo se dispongan, los mecanismos y normas de matriculación y las clasificaciones y requisitos clasificatorios del personal técnico aeronáutico contratado. Establece luego las disposiciones ordenadoras de los aeropuertos y aeródromos, las tasas y derechos aeronáuticos, define una clasificación de tipos de vuelo y los tipos de servicios que implican.

La ley 505-69 excluye a las aeronaves militares de la mayoría de las normativas y restricciones definidas para las aeronaves civiles. Pasa luego a definir las reglas para las investigaciones de accidentes aéreos, y define los procedimientos de búsqueda y salvamento. Dispone los ordenamientos de los contratos de transporte aéreo y establece las normativas respecto a las sanciones a la violación a la ley.

A partir de la ley 505 de 1969 el sistema de aeronavegación asumirá un formato institucional donde se reconocen algunas cuestiones claves:

1. Un gran poder centralizador de la Dirección de Aeronáutica Civil sobre el sistema de la aviación civil, a partir del hecho de que el propio director de aeronáutica preside la JAC, endureciéndose de ese modo en una sola persona el control vertical de la institución. Sin embargo, muchas decisiones técnicas quedan en manos de la JAC.
2. Ese esquema no rompe con el ascendiente militar sobre la aviación civil, más bien lo institucionaliza, a partir del momento en que admite la posibilidad de que el director de aeronáutica civil sea un oficial de alto rango de la Fuerza Aérea Dominicana. Lo más significativo es el sistema de lealtades que este esquema formaliza. En primer lugar, establece una dependencia personal y directa de quien sostenga la función de dirección de aeronáutica civil y presida la JAC, del poder y favor directo del Presidente de la República. Esa dependencia fortalece a su vez el poder del propio director sobre el ordenamiento burocrático de Aeronáutica Civil y la Junta de Dirección. Permeado por el ascendiente de los militares en la institución, con el tiempo se articula un esquema de lealtades políticas que siendo dependiente del poder del Presidente de la Republica, subordina el sector civil a la presencia militar.

3. En este modelo institucional predomina una visión de seguridad nacional que subordina la función de control y regulación del movimiento y navegación aéreo, como los flujos de pasajeros y mercancías en aeropuertos y aduanas, a un esquema de seguridad que coloca a los militares como el eje articulador del modelo institucional, definiéndose así una cultura institucional que descansa no en una visión de desarrollo, de mercado o excelencia de funciones económicas, sino en objetivos de eficacia policiales y de controles militares como “modelos de excelencia” de la gestión institucional. Esto último constituye un aspecto central para comprender cómo en este modelo institucional se racionalizan los fallos técnicos en materia de aviación civil a la fuerza del objetivo primordial centrado en la seguridad nacional.

4. En esta situación, el proceso de institucionalización de un sistema de control, ordenamiento y regulación de la aviación civil, reconoce la fuerza de la geopolítica regional de la guerra fría, pero produce efectos específicos en términos institucionales, militarizando el ordenamiento institucional, con la clara consecuencia de que la búsqueda de la eficiencia del control de la aviación civil en este caso queda subordinada a las presiones de la seguridad nacional y con ello obliga a permear todo el andamiaje institucional de una cultura autoritaria y verticalista de tipo militar.

No puede por ello perderse de vista que con relación a la situación previa (1945-1961), bajo la dictadura trujillista, el orden político que se oculta tras la ley 505-69 y que la posibilita, siendo autoritario se ve obligado a reconocer dos elementos básicos cualitativamente nuevos respecto a la situación previa de la dictadura: a) las presiones hacia la apertura democrática y b) un proceso de acelerado cambio social y económico de una sociedad en transición en un marco de rápida urbanización e impulso hacia un modelo de crecimiento económico por la vía industrial, que poco a poco permite la emergencia de nuevos actores, como son un empresariado emergente en torno a la industria y el comercio importador, una clase media en rápido proceso de movilidad social y sectores populares en los dos grandes conglomerados urbanos del país, Santo Domingo y Santiago. Estos procesos permiten apreciar que la Ley 505-69, en la práctica continúa bajo la influencia y el poder del sector militar.

Este esquema se prolonga, desde el inicio del desarrollo moderno de la industrialización por sustitución de importaciones (1969-78) y el rápido proceso de urbanización de los años 1961-1990, hasta el 2006. El balance general de esta etapa de la aviación civil en términos de su desarrollo institucional indica claramente un predominio del control militar en medio de crecientes presiones de sectores sociales y empresariales que requieren de un nuevo ordenamiento de la navegación aérea para fines comerciales. Asimismo, en esta etapa es que se va creando un grupo de interés entre militares en torno a la navegación aérea de tipo civil, a partir de su influencia en el Estado, pero también del hecho de que son ellos los que controlan la tecnología necesaria para la seguridad de la navegación aérea, a partir de su experiencia como pilotos, o como controladores aéreos en el sector militar. Es a partir de ese momento cuando el grupo de controladores aéreos y los pilotos como grupos corporativos comienzan a definirse como importantes grupos de

presión e influencia en el seno del sistema de aeronáutica civil. La aviación civil en este escenario queda subordinada a la prioridad del Estado en materia de seguridad nacional.

Finalmente, es importante reconocer la frágil institucionalidad del sistema de aviación civil, cuyo rostro más claro es la corrupción que articula un sistema de favores y tráfico de influencias entre operadores locales, funcionarios reguladores, el poder militar como grupo de interés específico en el Estado y el propio Poder Ejecutivo⁵.

Este sistema de favores en el que se sostiene la corrupción produce a su vez consecuencias gerenciales, en la seguridad aeronáutica y en las posibilidades de la innovación tecnológica. Permite que determinados operadores incumplan con ordenamientos de seguridad en las aeronaves y otros requisitos que indican las normativas de navegación y control; desestimula en los órganos rectores de la navegación aérea en el campo civil las capacidades de innovación y cambio tecnológico en materia de control de navegación, pero también organizacionales y en la gerencia, al fortalecer grupos de poder internos que se oponen a la modernización institucional, pues atentaría a sus intereses como grupos, e impide la renovación tecnológica entre otros factores pues la misma supondría mejor ordenamiento y regulación.

La sociedad y economía dominicanas sufrían sin embargo importantes transformaciones en ese período. De forma tal que si bien en el largo período que va de la muerte de Trujillo en 1961 a los ochenta se estabilizó a partir de 1966 un orden político autoritario, en 1978 se produjo la primera transición democrática de la tercera ola democratizadora a nivel global, con la salida de Balaguer del poder y la llegada del PRD al poder con Antonio Guzmán como presidente. En 1986 Balaguer vuelve al poder, pero en condiciones de apertura democrática que no le impiden acciones autoritarias, como el manejo doloso de las elecciones de 1990 que las ganó contra Bosch y el fraude electoral de 1994 contra Peña Gómez⁶.

En el plano económico en el período se había organizado un modelo de desarrollo orientado al fortalecimiento del mercado interior y apoyado en las exportaciones azucareras, el comercio exportador tradicional y la minería en manos extranjeras. Pero tras la llamada década perdida el modelo exportador tradicional hizo aguas y con él el experimento de desarrollo industrial por sustitución de importaciones. Se daba paso a un período crítico que culminó en los noventa en un nuevo modelo exportador, esta vez

⁵ En el primer gobierno de Balaguer, el llamado Gobierno de los Doce Años (1966-78) los militares jugaron un papel determinante en el modelo político autoritario que impuso el régimen. Sirvieron de puente para la definición del equilibrio político que le permitió a Balaguer fortalecer un modelo cesarista frente a las élites económicas y el movimiento democrático que se le oponía (el PRD, la izquierda, los sindicatos y grupos de la sociedad civil). Para ello Balaguer ensayó una estrategia de corporativización de grupos de intereses militares que en la práctica organizó a un sector de la alta oficialidad como corporaciones económicas, en muchos casos con intereses encontrados. Para mayores detalles del papel de los militares en la política dominicana entre los años 1961-1978 véase a Atkins, P. G. (1987): *Los militares y la política en República Dominicana*. Fundación Cultural Dominicana, Santo Domingo y a Bosch, Brian J. (2007): *Balaguer in the Dominican Military*, Mc Farland and Company, North Caroline.

⁶ Véase a Lozano, Wilfredo (2002): *Después de los Caudillos*, Librería La Trinitaria-FLACSO, Santo Domingo.

sostenido en los servicios, donde sus ejes dinámicos eran el turismo y las llamadas zonas francas de exportación⁷.

En estas nuevas condiciones la aeronáutica civil recibió presiones modernizadoras desde fuera que obligarían a un cambio desde dentro en sus instituciones centrales.

4. EL PROCESO DE APERTURA ECONÓMICA Y SU IMPACTO EN LA AVIACIÓN CIVIL

a. Las reformas de los noventa

Como en toda la región la década de los noventa fue un periodo de significativo crecimiento económico. Sin embargo, más allá de las tasas de crecimiento del PIB los noventa introdujeron en la región profundos cambios estructurales, tanto en el orden propiamente institucional, como en el relativo al rol del Estado y el marco de relaciones económicas y sociales en que se sostuvieron esos cambios⁸.

Lo novedoso del caso dominicano es que los procesos de cambio económico de los noventa se produjeron en coexistencia con un proceso de cambio político. La conjunción de ambos procesos dejó por saldo un nuevo escenario en el que el país se transformó en una economía de servicios muy dinámica y la sociedad política sufrió importantes cambios en sus instituciones políticas, perdiendo el estado capacidades de dirección sobre la sociedad, aunque produciendo cambios en la matriz institucional que fortalecieron a sectores como la justicia y el congreso⁹.

Los ejes de cambio de este proceso se concentraron en dos puntos: un proceso de modernización económica en el que el país pasó de ser una economía exportadora de base azucarera e industrial, fuertemente orientada al fortalecimiento de la industria por sustitución de importaciones y a expansión del mercado interno, a constituirse en una economía exportadora de servicios. Los nuevos ejes punta del desarrollo económico se concentraron en la expansión de las zonas francas de exportación, el desarrollo del sector turismo y las remesas. Los dos primeros, los llamados transables dinámicos, pasaron a constituirse desde los noventa en los pivotes del crecimiento económico, en tanto el

⁷ Para una visión de los cambios de los años noventa véase el estudio preparado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2000): *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, proyecto BT-DOM-1999, LC/MEX/R.760, 27 de julio.

⁸ Sobre el particular véase a Stiglitz, Joseph (2002): *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires y (2003): *Los felices noventa. La semilla de la destrucción*. Taurus, Bogotá.

⁹ En 1990 la crisis post electoral de ese año acompañó las negociaciones de Balaguer con el alto empresariado que culminaron en un proceso de apertura económica neoliberal. Cuatro años después, en 1994, la crisis post electoral, que provocó el fraude realizado por el gobierno de Balaguer contra Pena Gómez, condujo a una reforma constitucional que acortó el período de Balaguer a dos años, a la prohibición de la reelección sucesiva, al reconocimiento de la doble nacionalidad y a la creación del Consejo Nacional de la Magistratura iniciando con esto último un importante proceso de reforma del sistema de justicia en el país todavía hoy en desarrollo. Para un análisis de estos procesos véase a Wilfredo Lozano (2002): *Después de los Caudillos (Op. Cit.)*.

tercero se convirtió en un instrumento fundamental para asegurar el crecimiento y la estabilidad macroeconómica.

El segundo eje del cambio fue institucional. Así, aunque la reforma institucional que acompañó a estos procesos de cambio se iniciaron ya desde la década de los setenta, creándose en esos primeros años núcleos dinámicos (turismo y zonas francas) que caracterizarían el proceso de los noventa, es en éstos últimos años que se produjo un conjunto de cambios institucionales que condujeron a otro marco o realidad económica, tras el llamado Nuevo Programa Económico (NPE) de esos años (CEPAL, 2000).

Los cambios institucionales condujeron a abrir el conjunto de la economía, reorientar la dinámica de expansión de los circuitos internos de la producción y consumo hacia los ejes exportadores no tradicionales, que en su conjunto significaron un cambio del rol y orientación del papel del Estado en la economía, reduciendo su papel, dando mayor liberalidad al sector privado orientado a las exportaciones transables y desregulando profundamente el conjunto de las relaciones de mercado, sobre todo en el ámbito laboral (CEPAL, 2000).

Correlativo a esta nueva orientación el eje central de la política económica se trasladó al Banco Central, en estrecha correspondencia al papel que pasaba a ocupar la banca en la dinámica económica. La estrategia de política monetaria se encaminó a liberalizar gradualmente las finanzas, produciendo un nuevo mecanismo de encaje unificado y certificados de participación del Banco Central que se convirtió en el principal mecanismo de control monetario. Se liberalizaron las tasas de interés y se generaron incentivos a la integración financiera de banca múltiple (CEPAL, 2000).

A los cambios y reformas monetarias sucedieron cambios y reformas en el plano de las políticas laborales que en el fondo se pueden resumir en la articulación de una política de desregulación económica, donde su aspecto más notable es la flexibilización laboral que se refleja en un régimen de trabajo flexible en materia salarial que estimuló una dinámica rotación de mano de obra, sobre todo en los sectores transables de alta demanda de mano de obra, como es el de las zonas francas de exportación, al tiempo que dinamizó la informalización del mercado laboral en su conjunto. A esto se agrega la crisis de la industria tradicional y de los pequeños productores, nido a la extensión de la economía de servicios en el plano interno.

b. La economía de servicios como eje dinámico de acumulación

Los datos revelan la significativa transformación del país y de su economía, pues en poco menos de veinte años se produjo una significativa reorientación de su comercio internacional y de la estructura misma del PIB. El primero y más significativo es el total reordenamiento de las exportaciones, donde las exportaciones azucareras son totalmente desplazadas por las exportaciones de servicios, donde sobresalen las zonas francas y el turismo. En 1980 las zonas francas apenas representaban el 0.5% del PIB, en 1990 habían aumentado al 3%, y en el 2005 representaban el 2.2%. En el año 2000 las zonas francas representaban el 83.1% de las exportaciones, en el 2005 concentraban 78.9% del PIB. En

1980 las zonas francas concentraban apenas el 2.7% del sector manufactura, en el 2005 concentraron el 15.1%.

A este aumento de las actividades productoras de servicios y a las actividades comerciales se une también un rápido proceso de urbanización que transformó en poco más de veinte años (1970-1980) el país en una sociedad urbana con alrededor del 60% de su población en las ciudades, en las que sólo la llamada zona metropolitana concentraba al principio de los noventa alrededor de un tercio de toda la población del país. Esta rápida urbanización hizo de la actividad de construcción uno de sus polos dinámicos. En 1980 este sector concentraba el 6.6% del PIB, cifra de suyo importante, pero en el 2005 concentraba el 10.4%.

Con todo, el sector más dinámico es el de las comunicaciones, sobre todo desde la década del noventa. Dicho sector ha crecido desde 1987 a tasas de dos dígitos: 13.9% en 1987, 19.4% en 1995 y 26.8% en el 2005.

En esta sustancial transformación los sectores penalizados, o que han visto decrecer su dinamismo, han sido fundamentalmente la agricultura, la producción industrial tradicional y la minería.

Las transformaciones producidas por el turismo quizás son a la larga más significativas. En 1980 el sector de hoteles, bares y restaurantes apenas concentraba el 1.2% del PIB, en el 1991 el 4.6%, y en el 2005 concentraba el 6.4%. Asimismo, es importante la contribución del sector en términos de balanza de pagos, pues si en el 1991 su contribución ascendía a 81.6 millones a precios de 1990, en el 2006 se había incrementado a 3,92.2, lo que significa un incremento porcentual del orden del 8.4%.

La contribución del turismo en materia de empleo es menor, pero no por ello poco significativa. Así, entre 1990 y el 2006, el sector pasó de concentrar un empleo total de 88,549 personas ocupadas a reunir 188,289, respectivamente. Dicho impacto no se limita al mercado de trabajo y al equilibrio de la balanza de pagos, pues el mismo tiene repercusiones regionales, pues al igual que las zonas francas, pero con un carácter de mayor permanencia, el turismo impacta la economía agrícola regional, allí donde se asientan las firmas hoteleras, repercute en el movimiento aeroportuario¹⁰ y tiene efectos en las recaudaciones fiscales. En ese sentido, el impacto más directo del turismo en materia de aviación y aeropuertos es el incremento del movimiento de pasajeros con sus consecuentes demandas de servicios y seguridad, así como la presión para la modernización del sistema aeroportuario, comenzando por su número¹¹.

¹⁰ Las informaciones estadísticas refieren que el movimiento de pasajeros que se mueven en el tráfico aéreo para el año 2007 pasan de los cinco millones de asiento (entrada y salida.).

¹¹ A principios de los noventa en el país habían tres aeropuertos principales; Las Américas, Punta Cana y Romana. Para principios del siglo XXI, hay siete aeropuertos modernos distribuidos en la geografía nacional cercanos a los polos de desarrollo turístico, como son los casos de Puerto Plata y Santiago y Punta Cana y romana. Pero también hay aeropuertos en el sur en Barahona y en Samaná, polos potenciales de desarrollo turístico. Llama la atención que compitiendo con Las Américas, el principal aeropuerto del país, el Aeropuerto de Punta Cana, que es de un grupo privado, moviliza un número de pasajeros prácticamente igual al de Las Américas hoy Aeropuerto José Francisco Peña Gómez.

Entre 1990 y el año 2006 el movimiento de pasajeros que entran al país por vía aérea se multiplicó por tres, pasando de 1,305,361 pasajeros a 3,965,055. En ese período el mayor incremento fue el de extranjeros ingresados por vía aérea que aumentó de 967 mil pasajeros en el 1990 a tres millones trescientos cuarenta mil en el 2006 (Cuadro 1). Esto generó un impacto significativo en la economía, pasando la contribución del sector turístico al PIB de 817 millones de dólares en 1990 a 3,792.2 millones en el 2006, con un incremento relativo del orden del 78.4% (Cuadro 2). Un dato revelador es que para acoger el volumen de turistas movilizados en el período la disponibilidad habitacional pasó de 19 mil habitaciones en el 1990 a 63 mil en el 2006 (Cuadro 2).

c. El nuevo dualismo económico dominicano

Así como la competitividad de la economía azucarera dominicana en última instancia ha descansado en los salarios precarios de la mano de obra empleada, sobre todo en el corte de la caña, gran parte de la competitividad de las zonas francas ha descansado en el mismo factor. Esto traza una análoga línea histórica de frágil competitividad sistémica, al sostenerse en iguales premisas. Sin embargo, mientras la economía azucarera operó en un mercado mundial cuyas tendencias de largo plazo eran más o menos estables, aunque en el ciclo corto existieran fluctuaciones coyunturales importantes, las zonas francas operan en un mercado mundial más volátil, donde los competidores son más dinámicos y cambiantes en sus focos geográficos y estilos económicos: de Centroamérica al norte de México, de la India a la China Continental. Esto hace de la zona franca un modelo más frágil que el azucarero, aunque igualmente sostenido en una competitividad vulnerable e inestable y tecnológicamente atrasada, pues la baratura del salario de una mano de obra con escasa calificación es la que la sostiene.

El *Informe de desarrollo humano de la República Dominicana 2005* elaborado por el PNUD¹² sostiene que el nuevo modelo exportador dominicano de servicios no ha implicado un aumento de la productividad del trabajo, pese a que reconocen que pasado el momento de ajuste y cambio del modelo económico y la consolidación de un esquema de apertura y desregulación hubo un modesto aumento de la productividad, aunque inferior a la alcanzada en la etapa de sustitución de importaciones entre los setenta y ochenta.

Es claro que el modelo exportador de servicios establece un patrón regional más complejo que el definido por la matriz sustitutiva de importaciones, como se ha analizado en la literatura¹³. Por lo pronto define un mayor impacto regional en la distribución de la inversión, en parte por el tipo de incentivos en que se ha sostenido el modelo y en parte por el tipo de actividad económica que estimula: el primer caso es el típico de las zonas francas de exportación las cuales han sido dirigidas por el Estado en un régimen de

¹² PNUD: *Informe Nacional de Desarrollo Humano, República Dominicana 2005*. Santo Domingo, 2005.

¹³ Para un análisis del impacto regional de los modelos sustitutivos de importaciones y de apertura hacia los servicios véase a Wilfredo Lozano: *La Urbanización de la Pobreza*, FLACSO, Santo Domingo 1997. En una perspectiva regional del desarrollo urbano véase a Alejandro Portes, y Carlos Dore Cabral (1996): *Ciudades del Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas.

incentivos a estimular su asentamiento en la geografía nacional y no en los polos de mayor desarrollo urbano. Esto ha descentralizado la producción del empleo y estimulado los mercados laborales regionales, incentivando al productor rural y a los habitantes de los pequeños poblados a integrarse como asalariados en el circuito productivo de las zonas francas, al tiempo que ha estimulado a la producción agropecuaria rural a abastecer la demanda alimenticia así creada.

El otro tipo de actividad económica que estimula la descentralización a consecuencia del tipo de servicio que vende es el turismo, pues el mismo tiende a ubicarse en los polos geográficos que atraigan la demanda y estos no tienen una concentración geográfica definida, ya que persiguen buenas playas, acceso a aeropuertos, zonas de atracción natural, etc. El turismo ha estimulado así la producción agropecuaria regional, la actividad de las pequeñas y medianas comunidades cercanas, y aunque su impacto en el mercado laboral regional no ha tenido la intensidad que la producida por las zonas francas, su impacto en el empleo indirecto es significativo en el sector informal vinculado a dicha economía en actividades diversas que van desde las artesanías, los servicios de transportación, entretenimiento, servicios financieros, etc.

Este modelo de desarrollo e inserción en el sistema mundial por la vía de las exportaciones de servicios, produce a su vez consecuencias que en el plano económico han desestimulado a sectores como el agropecuario y el propiamente industrial orientado hacia el mercado interno. En parte esto es el producto del reacomodo del lugar del estado en la economía, donde el mismo ya no posee la capacidad reguladora y el poder económico orientador del desarrollo de la fase previa de sustitución de importaciones, en parte esto es el resultado de un reacomodo del mercado mundial, donde el capital transnacional se adueña de la producción manufacturera y la transnacionaliza, colocando también a las agriculturas de los países de menor desarrollo relativo en condiciones de frágil competitividad a consecuencia de su debilidad tecnológica, como de la propia protección de los estados de las grandes economías hacia sus propios agricultores.

El modelo exportador de servicios modificó la orientación de las inversiones y, en consecuencia, las estrategias de inserción en el sistema mundial, estilo que produjo un proceso privatizador que sacó del juego del mercado al estado como empresario económico¹⁴. De esta forma el nuevo modelo exportador de servicios ha fortalecido un nuevo empresariado concentrado en el turismo, las finanzas, las inversiones inmobiliarias, la energía y las comunicaciones. Unido a estos hechos se encuentra la transnacionalización, no solo de la economía, sino de la sociedad. De todos modos, la transnacionalización tiene a su vez una dimensión institucional que poco se aprecia. De

¹⁴ En los sesenta, con el traspaso de los bienes de la familia Trujillo al Estado este se constituyó en el principal empresario de la nación, pudiéndose prácticamente decirse que en esos años se asistía a un caso de capitalismo de estado. Tras el desarrollo de la industria por sustitución de importaciones en los setenta y los ochenta fue surgiendo un empresariado ligado a este sector y estimulado por el propio Estado. Surgió también un empresariado financiero. El Estado concentró su fuerza económica en el control de los ingenios azucareros en torno a la Corporación de Empresas Azucareras (CEA) y la energía eléctrica, cuyo monopolio absoluto dominaba. Las privatizaciones de los noventa lo que en el fondo hicieron en esta materia fue privatizar el CEA y abrir el sector energía al capital privado, a lo que se agrega a finales de los noventa la privatización aeroportuaria.

esta forma, al abrirse la economía a un sistema internacional, y sobre todo en el campo de los servicios, donde a nivel global existe un tramado institucional específico, sobre el país se han producido presiones institucionales que han envuelto al estado en un proceso de reingeniería institucional a fin de fortalecer su posición en la escena internacional, para lograr atraer inversiones extranjeras, asegurar flujos turísticos, sostener nichos de mercado. Esto ha obligado al empresariado local a conectarse con corporaciones transnacionales en sectores como el turismo¹⁵, y al estado a ceder soberanía incorporándose a acuerdos de liberalización comercial (como el DR- CAFTA) y regulación del comercio internacional (OMC).

d. La competitividad frágil y el estado

La cuestión de la competitividad se plantea hoy día en condiciones más difíciles que en el anterior esquema de crecimiento. Esto así por las condiciones que impone la globalización, donde en un plazo mediano precisamente el factor que ha sido la clave de la precaria competitividad sistémica en los dos momentos modernos de inserción al mercado mundial, los salarios baratos, se encuentran hoy cuestionados por la economía del conocimiento, y donde si bien no hay marcha atrás en esa carrera, existe la posibilidad real de quedar excluidos del proceso de competencia global en base al conocimiento (Castells, 2001).

Es aquí donde la debilidad del estado dominicano expresa sus límites e incertidumbres. Los temas de la educación, la salud y la seguridad social son con todo los más expresivos de dicha situación. Por lo pronto, el estado dominicano tiene serios problemas para poder avanzar hacia un esquema de elevación de capacidades de su población en materia educativa, pero también para organizar junto al empresariado programas sostenibles de modernización de las capacidades laborales y técnicas de su mano de obra, al tiempo que su sector superior en educación se encuentra hoy en una franca crisis de calidades educativas y en un desfase significativo en cuanto a las demandas de profesionales orientados a elevar la competitividad del país en sectores claves de la economía y la sociedad, y la demanda del mercado en profesiones liberales con poco impacto en la modernización del aparato productivo y en la modernización institucional misma de la economía y el estado.

A esto se agregan los déficit de ciudadanía que han acompañado el tortuoso proceso de modernización de la seguridad social sobre todo en el sector salud, a propósito del seguro laboral en salud a los sectores más protegidos formalmente y que cotizan en el sistema, pero también y sobre todo a los desprotegidos ubicados en la actividad laboral y que deberían ser favorecidos con el subsidio. Para lograr esto se requeriría un marco

¹⁵ Como ha señalado el PNUD en *su Informe de Desarrollo Humano 2005: Hacia una inserción incluyente y renovada* (p. 70): la influencia de los tours operadores en el negocio turístico es muy alta. Ellos son claves en la construcción de las imágenes de los polos de atracción, a través de agencias y líneas aéreas controlan el movimiento de la demanda, manejan los precios constituyen un poderoso grupo de influencia sobre gobiernos y agencias internacionales, manejan acuerdos con proveedores que potencian sus beneficios, controlan cadenas eslabonadas de proveedores locales y tienen grandes economías de escala nacional e internacionalmente que potencia su competitividad.

institucional más confiable por parte del estado y una mayor presencia del empresariado en la asunción de los riesgos del sistema.

En este punto la desregulación de la economía que se produjo en los noventa, al desconectar al estado de su poder interventor en la economía, no sólo ha permitido la expansión de un empresariado ligado a la nueva economía de servicios, sino que lo ha hecho en condiciones que a su vez ha estimulado una suerte de desregulación salvaje, desordenando en muchos aspectos los necesarios ordenamientos del mercado¹⁶.

e. Privatizaciones y economía de servicios en el sistema de aviación y aeropuertos: el caso de Aerodom

El proceso de transformación económica sufrida por el país no puede verse sólo como una reorientación de la economía con impactos sociales evidentes. Supuso también un rediseño institucional del Estado Dominicano, del cual hoy todavía no se analizan sus consecuencias, pues de hecho de alguna forma ese proceso aún no concluye. Además de esta dimensión la apertura neoliberal implicó una reconfiguración completa de las relaciones del Estado con el mercado, pasando de un agente interventor que controlaba su orientación y directrices básicas en aspectos claves del desarrollo, a ser un espacio de arbitraje, de controlador de reglas y agente recaudador de gran escala. Eso implicó al menos reorientar las políticas de tributación hacia impuestos internos, fortalecer las políticas macroeconómicas específicamente monetarias, de estabilización macroeconómica y liberalización financiera, así como privatizar un conjunto de servicios antes en manos del sector público.

Es en este marco que se inscribe la privatización del sistema aeroportuario dominicano. Las privatizaciones no pueden verse sólo como una respuesta contingente del Estado a una crisis fiscal o de recursos, deben asumirse como una respuesta estratégica en el marco de la reconfiguración de sus relaciones con el mercado. Pero esa decisión implicó costos políticos y tuvo impactos sociales importantes, los principales de los cuales son los relativos a la crisis del sector energético. Ahora bien, dichos efectos políticos fueron tan importantes que en determinado momento agentes corporativos en el sistema de aviación civil que en principio debían estar interesados en la modernización del sector, como son los casos de las asociaciones de controladores aéreos y de pilotos, en un principio no vieron con buenos ojos las negociaciones iniciadas en el 2000 para la creación de una nueva ley de aviación civil, pues como dicen algunos de sus dirigentes pensaban que la misma se encaminaba a privatizar este servicio. En este clima el objetivo de la privatización de los aeropuertos propiedad del Estado encontró resistencia en actores como los grupos de intereses que medraban en torno al anterior modelo clientelar y repartidor de favores en materia aeroportuaria, como en islas de poder al interior mismo

¹⁶ Esto se ha visto con dramatismo en el manejo del problema eléctrico hoy en manos privadas casi en su totalidad en la dimensión de generación y prácticamente en manos privadas en la distribución y el cobro. Lo mismo puede reconocerse en la cuestión de la seguridad a las inversiones y a la propiedad intelectual temas que han salido a la luz precisamente a la hora de avanzar en el manejo de tratados y acuerdos internacionales a fin de expandir las posibilidades del mercado, como es el caso del acuerdo con Centroamérica y los Estados Unidos, el llamado Dr-Cafta.

del sistema de aviación civil. Debe llamar la atención que la clase política, sobre todo a nivel de sus destacamentos dirigentes, no opusieron mayor resistencia a la privatización aeroportuaria. Entre el año 1999, en el que se realizó el concurso que finalmente dio en administración de los aeropuertos públicos a la corporación Aerodom, y la firma del contrato de arrendamiento en el 2000, se advierte que los presidentes de la república que en esos años se sucedieron (los presidentes Fernández y Mejía) en el punto concreto de la privatización, del concurso que cedió a Aerodom la administración aeroportuaria, estuvieron ambos mandatarios de acuerdo y apoyaron la iniciativa. Esto permitió no sólo dar un apoyo gubernamental a la privatización aeroportuaria sino fortalecer la continuidad de una política de Estado.

Un elemento clave en este proceso es que Aerodom se constituyó como un consorcio en el que confluyeron capitales locales asociados a capitales europeos y a una empresa de alta experiencia internacional en manejo de aeropuertos, el Aeropuerto de Vancouver que brinda servicios a una veintena de aeropuertos a nivel global.

Esto hizo del proceso privatizador no sólo un proceso obligado a un marco de excelencia tecnológica y organizacional, sino que la aisló en buena medida del contexto político local, no en el nivel de las relaciones con las élites políticas dirigentes y el Estado, sino con grupos de intereses que operaban en el sistema de aviación civil. También dotó a Aerodom del poder político para enfrentar tareas que como la cancelación de empleados pertenecientes al anterior sistema de administración, tenían capacidades corporativas para resistir el cambio. Eso no impidió el hecho de que entre el 2000 y el 2001 Aerodom enfrentó presiones de grupos de interés a nivel político y empresarial en el país, de trabajadores que protestaron las cancelaciones iniciales y tuvo que producir prácticamente de la nada un marco de relaciones políticas con el sistema de aviación civil que a su vez sufría dificultades en el orden institucional.

De alguna manera el hecho de que hoy coexista el sector de aviación civil controlado estatalmente con un manejo privado del sistema aeroportuario tiene interés sociológico, pues permite apreciar que es posible una relación entre estado y mercado de tipo funcional, en el que el mercado puede preciar al estado a fortalecer una eficiente institucionalidad y éste último obligue al segundo a la transparencia.

5. DE LA POLÍTICA AL MERCADO: EL ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA AVIACIÓN CIVIL

a. La nueva institucionalidad de la aviación civil

El primer rasgo distintivo del nuevo ordenamiento jurídico de la aviación civil dominicana es su marcado interés por conectar la necesidad del ordenamiento jurídico e institucional a las presiones de desarrollo y a las exigencias de la normativa internacional. En ese sentido, la nueva ley 491-06 de aviación civil define claramente en sus consideraciones generales introductorias el apoyo de dicho marco jurídico al desarrollo

de una economía de servicios.¹⁷ Un segundo elemento que debe tenerse en consideración, a la hora de evaluar ese marco jurídico, es que en el diseño del mismo intervienen directamente instituciones reguladoras internacionales, sobre todo la FAA de los Estados Unidos¹⁸.

La ley excluye a las aeronaves del Estado y se reconoce que su aplicación no debe reñir con los acuerdos y tratados que en materia de aviación civil haya suscrito República Dominicana. A partir de ahí la ley establece el marco o jurisdicción que la delimita con relación al tipo de actos jurídicos que cubre. De esto quedan excluidas aeronaves militares extranjeras cuyos delitos serán sancionados en virtud de los acuerdos internacionales del país.

La ley 491-06 crea un nuevo ordenamiento institucional de la aviación civil dominicana. Crea el Instituto Dominicano de Aviación civil (IDAC) encargado de la supervisión y control de la aviación civil. Fortalece la autonomía del director respecto a la JAC y brinda mayor poder a las instancias técnicas que lo constituyen.

El IDAC tiene por atribuciones específicas: la fiscalización del movimiento aeronáutico, la seguridad de navegación, garantizar la seguridad operacional de la aviación civil y su vigilancia. Además tiene a su cargo elaborar su propia reglamentación operativa, maneja los registros aeronáuticos, otorga y suspende licencias, aplica sanciones de acuerdo a lo dispuesto por la propia ley, investiga las infracciones a la ley, autoriza las operaciones de vuelo, autoriza la creación y funcionamiento de aeropuertos públicos y privados, confecciona cartografías de vuelo y otorga los permisos o licencias de vuelo, entre otras funciones.

El IDAC tiene autonomía financiera y en tal condición elabora su propio presupuesto, pero la ejecución del mismo es revisada por la Junta de Aviación Civil, quien rinde informe al Poder ejecutivo. Por otro lado, el IDAC elabora su presupuesto en función de las recaudaciones e ingresos que por tasas, derechos y cargas en materia aeronáutica reciba. El IDAC esta sujeto a la fiscalización de la contraloría General y la Cámara de Cuentas de la República.

Las funciones del Director del IDAC son amplias. Es el responsable directo de la gestión que debe realizar el IDAC y por tanto tiene control de todas las actividades de su personal

¹⁷ Véase Ley No. 491-06 de Aviación civil de la República Dominicana, *Gaceta Oficial* No. 10399 del 28 de diciembre del 2006.

¹⁸ Como se refiere en la Revista *Aerovías* (no. 1, Año 1, 2008) que promueve el IADC, en el 1993 la FAA realizó una serie de visitas de inspección y determinó que el la aeronáutica civil no existían condiciones de seguridad operacional. Por ello vetaron las aeronaves de matrícula dominicana prohibiendo su entrada a los Estados Unidos. Eso colocó de inmediato al país en la Categoría 3 de la FAA, posteriormente se pasó a la Categoría 2. Pasaron muchos años como señala Iván Rodríguez, Director de Normas de Vuelo del IDAC, en el que las autoridades de la FAA no estuvieron interesadas en el caso dominicano pues lo veían como caso “perdido”. Fue recién iniciados el siglo XXI, pero sobre todo a partir del 2004, en la administración de Norge Botello que comenzaron a darse pasos para reiniciar el contacto con la FAA. Más abajo se analiza este proceso, a propósito del análisis del potencial de proactividad de la aviación civil como institución reguladora.

a quien nombra. En ese sentido posee mayor autoridad al interior de los órganos reguladores de la aviación civil que los que le otorgaba la ley 505-69. Sin embargo, en este nuevo modelo organizacional el director no preside la JAC y solo rinde cuentas a la misma en materia presupuestaria. El segundo aspecto relevante es que el director puede elaborar de manera autónoma las reglamentaciones que exige el proceso de control, navegación, seguridad y otros requerimientos de la aviación civil, sin pasar por los mecanismos de aprobación de la JAC, en una palabra tiene mayor autonomía.

En el análisis interno de la gestión institucional de la aviación civil debemos en el caso dominicano ponderar siempre que desde el punto de vista organizacional, si bien el dispositivo del IDAC opera con autonomía, la gestión concreta no puede obviar que los aeropuertos operan en un marco administrativo en manos privadas. De esta forma el sistema de aviación civil y gestión aeroportuaria posee de alguna forma dos planos: el propio del control de la seguridad y manejo de vuelos y el de la administración del flujo de pasajeros que de alguna forma mantiene lazos con el primero.

Podría argumentarse que en el caso que nos ocupa debe reconocerse una dicotomía institucional básica: la propia del control y regulación de vuelos que remite al tema de la seguridad y la propia de los servicios aeroportuarios.

En primer nivel supone una gran dependencia de recursos humanos y tecnología en el control de vuelos, pero también en lo que tiene que ver con las condiciones óptimas de las aeronaves, así como la necesidad de asegurar que los recursos humanos que las pilotan y manejan tengan las capacidades requeridas. De esta forma, en este nivel la gestión institucional encuentra como eje central el tema de la seguridad en los tres niveles referidos: vuelos, aeronaves y personal. En cambio el nivel aeroportuario se maneja como un negocio privado y su eficiencia teniendo una racionalidad que le es propia desde el punto de vista del funcionamiento aeroportuario en última instancia es una variable de mercado. Naturalmente, en los dos niveles referidos hay un punto central de convergencia: la seguridad de los pasajeros. Ahora bien, mientras en el primer nivel, el propio del control de la aeronavegación el estado tiene el poder de control, en el segundo es el peso del mercado lo que cohesiona su actividad. Finalmente, en el primer nivel, si bien hay una directa y clara necesidad de asegurar capacidades en lo que tiene que ver con la seguridad de la aeronavegación, en el plano organizacional, este nivel no puede escapar al poder burocrático del estado más allá de este requerimiento. Es decir, en este nivel, a los requerimientos de la seguridad se añaden las presiones de la política en el estado. En el caso del segundo, si bien su organización en manos privadas en manos de una compañía –AERODOM- responde a estándares de eficiencia y gerencia que operan en un plano global, está obligado a guardar una relación con el Estado, sobre todo con las organizaciones que controlan el tráfico aéreo, que promueven el turismo y manejan todo lo que tiene que ver con la generación de rentas en la economía.

En este sistema institucional, en sus expresiones organizacionales concretas (IDAC y AERODOM), en el marco de una economía abierta, orientada a las exportaciones de servicios y que depende del turismo, hay una presión generalizada por la competencia, pero en los dos casos la presión adquiere un formato institucional distinto. En el primero la

presión deviene por la vía de la búsqueda de seguridad, de ahí la necesidad en los últimos años de atender al problema de la exclusión del país de la Categoría I que impone la FAA. En el segundo se trata de los servicios a los pasajeros y la eficiencia de la gestión aeroportuaria como economía orientada al mercado. De esta forma, desde el punto de vista del Estado, en sus estrategias de respuestas a los requerimientos de la apertura y la economía exportadora de servicios, la privatización aeroportuaria debe verse como una respuesta funcional no sólo a la necesidad de reducir costos en la operación de aviación, sino de elevar estándares de calidad en la competencia global. En el caso de aviación civil la presión recibida por el Estado era la de modernizar la gestión institucional (y política), lo que implicaba un reordenamiento tecnológico y de paso la solución del problema de la clasificación país (Categoría I) de acuerdo a los estándares de seguridad del sistema internacional de aviación civil.

b. La presión por el cambio

El nuevo ordenamiento institucional, como sus transformaciones organizaciones, descrito en materia de aviación civil fue el fruto de diversos tipos de presiones. En primer lugar, una presión estructural derivada del cambio sufrido por la económica dominicana al transformarse en los noventa en exportadora de servicios. Esto produjo a su vez un nuevo contexto en el que se generaron presiones específicas hacia el cambio institucional en la aviación civil. Es claro que el desarrollo de una economía del turismo demandaba de un sector aeroportuario moderno, pero también requería de un ordenamiento de la seguridad aeronáutica eficiente y confiable a nivel internacional.

En segundo lugar, se reconoce el surgimiento de nuevos actores surgidos con la economía exportadora de servicios que requerían de cambios institucionales y un nuevo equilibrio de poder económico para poder operar con eficacia. En parte derivado de lo descrito arriba, es preciso reconocer las presiones que sobre la aviación civil y el sistema aeroportuario, producían actores como los tours operadores internacionales que son los que movilizan los vuelos que desplazan a los turistas a los escenarios hoteleros. Por su parte los propios hoteleros requerían asegurar esos flujos turísticos como condición necesaria de su rentabilidad. Finalmente, las propias líneas aéreas presionaban para el cambio institucional que les permitiera asegurar buenos servicios aeroportuarios y seguridad en el manejo de sus vuelos, al aumentar los requerimientos de la demanda de sus servicios con el mayor número de pasajeros que movilizaba la economía de servicios.

En tercer lugar es preciso considerar el reordenamiento mismo estado, el cual agoto su desempeño desarrollista, consecuencia del modelo de fortalecimiento del mercado, en el nuevo orden neoliberal. Esto condujo a dos procesos significativos para el cambio en el sector de aviación civil: a) la privatización de la economía y b) el desarrollo de mayores capacidades impositivas y tributarias del estado. En este marco, en el sector de aeronautica civil lo primero que ocurrió fue la privatización de la administración del sistema aeroportuario que en el 2000 paso a manos del consorcio Aerodom la administración de todos los aeropuertos del país propiedad del estado¹⁹. El segundo

¹⁹ Solo dos aeropuertos quedaron fuera del sistema de Aerodom el de Punta Cana en Bávaro y el de La Romana que administra Casa de Campo.

aspecto que debe destacarse es menos evidente. Con la pérdida de liderazgo desarrollista del estado y el fortalecimiento de mecanismos de mercado en manos privadas, el estado enfrentó una mayor necesidad de tributación interna. En este marco el sector de aviación generaba, tras el creciente desarrollo del sector turismo, un gran movimiento de pasajeros en los aeropuertos que haciendo más eficientes los mecanismos recaudadores derivados del sector podía prácticamente hacer autosostenible las organizaciones que brindaban servicios en la aviación civil e incluso movilizar recursos para el ministerio de turismo. Naturalmente, esto presionaba por un sistema de aeronáutica civil más eficiente.

Un último tipo de presiones fueron las generadas por los actores internacionales que controlaban los ámbitos reguladores y controladores del mercado en el que se inscribía la nueva economía de servicios, pero también que ordenaban las reglas del juego institucionales del orden global. En este caso se trata esencialmente de las instituciones rectoras de la navegación aérea a nivel internacional como la OACI y sobre todo la FAA.

El primer tipo de presión por el cambio es *estructural* y se expresa en el conjunto institucional del estado, pero gravitó en el sector de aviación civil principalmente como un resultado de los cambios en la esfera económica, sobre todo debido al crecimiento del turismo. El segundo tipo de cambios es de tipo *político corporativo* y operó como una presión condicional sobre el cambio institucional de la aeronáutica civil. El tercer tipo de cambio –el estatal– es de orden *estratégico* que forzaba al cambio de desempeño institucional en áreas específicas como aeronáutica civil. El tercer tipo de cambio es de tipo *condicional* y se produjo en el ámbito de las instituciones que regulan y ordenan el nuevo orden global. Todos estos procesos de cambio se inscriben en el sentido de una mayor seguridad de la aeronavegación, un mejor desempeño tecnológico y gerencial y una menor capacidad de grupos o islas de poder sobre la organización de aviación civil, principalmente de operadores locales de líneas aéreas. La presión virtuosa naturalmente debe reconocerse en el seno mismo de la organización de aviación civil y eso se explica en términos políticos.

c. Las vicisitudes de la Categoría 1

El 11 de marzo de 1993 el país cayó en la Categoría 3 de la FAA. Esto produjo el cierre del mercado norteamericano para las compañías aéreas dominicanas decretando prácticamente la muerte de la Compañía Dominicana de Aviación²⁰. En cierta medida esto corrió paralelo a la creciente importancia que adquiría American Air Line como principal línea aérea que conectaba los crecientes flujos de vuelos de pasajeros entre República Dominicana y los Estados Unidos.

²⁰ En rigor para un país no tener la Categoría 1 de la FAA lo que implica es que líneas aéreas nacionales no pueden realizar vuelos de pasajeros a los Estados Unidos, pero eso no impide que viajes comerciales se realicen movilizand o mercancías. La Categoría 1 otorga todos los derechos de vuelo a los Estados Unidos, pero la Categoría 3 y la 2 todo lo subordina a un sistema de arrendamientos de naves para volar a los EE.UU. y otros países. Tras la exclusión del país de la Categoría 1 más de 14 líneas aéreas locales fueron suspendidas. Véase a Vinicio Tobal (2001): *Compendio de derecho aeronáutico*, Alfa y Omega, Santo Domingo.

En el plano institucional esto creó una nueva situación generando serias dificultades al desarrollo de la aviación civil dominicana y generó una seria presión sobre el Estado por parte de los actores que controlaban el negocio del turismo a nivel local y de los tours operadores a nivel internacional, pues la situación de inseguridad que reflejaba la medida restaba competitividad al sector turístico en expansión. En la práctica, la situación fortaleció el virtual monopolio de American Air Line en el flujo de pasajeros entre Estados Unidos y la República Dominicana.

La exclusión de la Categoría 1 expresa ciertamente los graves problemas que en materia de seguridad presentaba el sistema de navegación civil dominicana, pero también indicaba problemas de orden institucional. Por lo pronto, puso de manifiesto las ineficiencias del sistema de inspección y control periódico del estado de aeronaves de matrícula nacional, pero también reveló el gran poder que sobre el organismo regulador y controlador (la Dirección General de Aeronáutica Civil) tenían los operadores locales. Asimismo, evidencia que el predominio militar, con todo y su control autoritario del sistema, no era garantía de seguridad y eficiencia, más bien expresaba precisamente lo contrario: un sistema de intercambio de favores, tráfico de influencias y presencia de grupos de poder corporativos al interior de los mecanismos organizacionales responsables de la seguridad de la navegación civil.

Pero la pregunta realmente significativa es: ¿por qué el problema se manifiesta precisamente al inicio de los noventa, en la coyuntura de apertura económica neoliberal, ya que la fuerza del elemento militar era constitutiva del orden institucional de la aviación civil dominicana desde los cincuenta, bajo la Dictadura de Trujillo, y no se modificó tras la apertura democrática de finales de los setenta? Sin pretender aportar una explicación completa sugerimos la siguiente:

En primer lugar es preciso reconocer el grado de complejidad y exigencia del propio mecanismo regulatorio a nivel internacional. En los noventa ese mecanismo había alcanzado un estándar muy elevado presionado por el crecimiento y creciente complejidad del sistema de aeronavegación a escala global. Esto implicaba un mecanismo de vigilancia y seguimiento más cercano a nivel de los países por parte de organizaciones como OACI y la propia FAA.²¹

En primer lugar es preciso reconocer los acuerdos suscritos por el propio país en materia de navegación aérea que hacían evidente que a nivel de las capacidades técnicas del sistema de hecho no se cumplían. Por otro lado es preciso reconocer que en los noventa la competencia de la navegación aérea de los noventa era elevada, lo que exigía un elevado

²¹ Después de un prologado distanciamiento de la FAA del país, a principios de la presente década comenzaron a darse contactos. Cuando la Administración de Norge Botello en el viejo DGAC comenzó a dar pasos para el acercamiento, la estrategia seguida fue primero producir algunos resultados internos a nivel organizacional que mostrar a la FAA para brindar confianza. Cuando se dieron esos resultados la FAA –como declara Iván Rodríguez- visitó el país y a partir de ese momento sus contactos se hicieron frecuentes. Por ello el papel de la FAA fue central para la redacción de la nueva ley 491-06 de aviación civil. Para ello FAA recomendó un formato más o menos general que tenían y desechar la estrategia de reformar la anterior ley 505-69. Por ello la nueva ley puede considerarse como el primer paso dado por el país para salir de la Categoría 1, pues en su diseño participó incluso la FAA.

grado de seguridad de la navegación. No puede olvidarse aquí el tema de la imagen y el símbolo que representa estar en la Categoría 1, sobre todo para un país donde un componente fundamental de su turismo se genera en los Estados Unidos. No puede obviarse tampoco la dimensión política del problema: estar o no estar en la Categoría 1 constituye, además de brindar mayores márgenes de seguridad a las aeronaves que ingresan a los E.U., implica un potencial negociador con ese país, que se hace más importante por lo indicado anteriormente en cuanto a la importante cuota norteamericana en el flujo turístico. En consecuencia, la Categoría 1, aunque no esté definida como un instrumento de la geopolítica global, de hecho constituye un mecanismo negociador de los E.U. frente a segundos países.

La otra interrogante clave es la siguiente: ¿por qué si el proceso de apertura neoliberal ya a mediados de los noventa era un hecho y se reconocía un poderoso sector turístico, produciendo un masivo flujo anual de pasajeros, es en el 2006 cuando se logra producir el ordenamiento institucional que permite el levantamiento de las restricciones de la FAA sobre el país y el ingreso en la Categoría 1?

A diferencia de las explicaciones relativas al origen del problema, las relativas a la solución deben encontrarse en la dinámica del sistema institucional que organiza la aviación civil, como también en el campo de la política democrática y las presiones que sobre el Estado ejercen los nuevos actores del desarrollo en el plano global.

Para principios de la década las relaciones entre instituciones nacionales reguladoras como el IDAC y actores institucionales civiles se habían fortalecido. Eso debilitó a los grupos de interés de naturaleza o ascendiente militar. Por otro lado, la privatización aeroportuaria introdujo un elemento ordenador al interior del sistema de aviación y aeroportuario que sin tener un vínculo orgánico con la regulación de vuelos, obligaba a quienes tenían esa responsabilidad a responder a presiones modernizadoras. Se puede manejar un aeropuerto pequeño con un cierto nivel de deficiencias en materia de controles de vuelo, pero es imposible hacerlo en aeropuertos que anualmente mueven millones de personas.

Aquí hay que introducir un elemento de orden político. Es claro que en un sistema presidencialista como el dominicano, cualquier decisión de envergadura institucional como la modernización del sistema de aviación civil, debía contar con el favor presidencial. Para que esto último ocurriera el Presidente debía tener confianza en el equipo que manejara ese proceso, o al menos lo hiciera con su incumbente principal, y ese era el caso, pues el propio Norge Botello tenía el poder y prestigio políticos para producir esa confianza. Eso implicaba en una palabra la intervención de un aliado externo poderoso, como lo era sin dudas la figura misma del Presidente de la República. De todos modos, el apoyo de ese importante aliado debía acompañarse de un cierto equilibrio de fuerzas políticas que le favoreciera en el parlamento y eso desde la negociación misma de la nueva ley se produjo desde el momento en que el presidente saliente –Hipólito Mejía-

y la base parlamentaria de su partido tal parece que no opusieron mayor resistencia a la reforma de la ley de aviación²²

A esto se unen presiones colaterales las líneas aéreas, aunque éstas nunca manifestaron ni rechazo ni apoyo a la reforma de la ley. Finalmente, y como elemento no menos importante, debe reconocerse la naturaleza política de las elites burocrático-políticas que impulsaron el proceso a nivel institucional. Nos referimos al cuerpo de directores que asumió el propósito como aliados externos de tipo corporativos, vinculados al sector que finalmente asumieron la defensa de la nueva propuesta, como son los casos de las asociaciones de controladores aéreos y de pilotos.

6. RETOS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO EN LA AVIACIÓN CIVIL DOMINICANA

A partir de lo hasta aquí discutido, procederemos a un análisis de los cambios institucionales que a nivel de las organizaciones del sistema de aviación civil y aeroportuario se han producido, a fin de evaluar el potencial de dicho sistema al desarrollo.

a. Burocracia y meritocracia

Para la institución de aviación civil, concretamente para su expresión organizativa, el IDAC, la cuestión de la seguridad constituye el valor institucional articulador. Entre otras de sus consecuencias es que este elemento define en su personal una jerarquía de recursos humanos que podría clasificarse en tres grandes niveles: cuerpo directivo, capas técnicas y cuerpo administrativo.

Cuerpo Ejecutivo. De hecho está integrado –además de su director general- por seis instancias: dirección legal, de recursos humanos, de navegación aérea, legal-técnica, de meteorología y de normas de vuelo. A esto debe agregarse una dirección financiera y otra administrativa. Propiamente la seguridad del movimiento de aviación encuentra en los departamentos de navegación aérea y de normas de vuelo, sus principales ejes. Hay otras instancias de tipo administrativas y financieras que no tienen directamente una conexión con la función reguladora y supervisora²³.

Las instancias técnicas son de dos tipos, las propias del control de navegación y las que establecen y vigilan la aplicación de normativas de vuelo. En la primera instancia es que operan los controladores aéreos. A esta función se unen otras como la de manejo

²² Diversos informantes refieren (José Tomás Pérez e Iván Rodríguez) que ciertamente el Presidente apoyó desde el principio a Norge Botello y su propuesta de reforma de la ley. Pero también señalan, sobre todo Rodríguez, que en las conversaciones con los presidentes del senado y Cámara de Diputados en ese momento en manos del partido opositor más importante (PRD) no se encontró mayor obstáculo. Sin embargo, finalmente la ley se aprobó después que cambió el equilibrio de fuerzas en el Congreso a favor del partido de gobierno (PLD) una vez éste último ganó por amplio margen las elecciones congresionales y municipales del año 2006.

²³ Aunque la Dirección de Meteorología está formalmente integrada al IDAC, la misma opera con gran autonomía e incluso funciona físicamente en instalaciones distintas a las del IDAC.

audiovisual, las certificaciones de operadores y contratos, los registros de aeronaves y las sanciones. Control de vuelo tiene bajo su responsabilidad la división de inspección aeronáutica, la división de aviación en general y transporte de vuelos, entre otras. El cuerpo técnico del IDAC se concentra en estas dos áreas.

Por las entrevistas realizadas, se reconoce que los responsables de las direcciones que controlan estas áreas, así como los jefes departamentales, son funcionarios que tienen formación técnica. Muchos de ellos tienen mucha experiencia en el sector de aeronáutica. Un aspecto importante es que en este nivel algunos directores y jefes departamentales han sido pilotos y muchos tienen experiencia en control de vuelos. Esto manifiesta que en el sector existe un grupo de técnicos con larga continuidad que ha ocupado posiciones diferentes en materia de aviación; algunos incluso proceden de la Fuerza Aérea Dominicana, otros han sido pilotos. El otro aspecto relevante es que este grupo posee un cierto “ethos” o espíritu de grupo que comparte no sólo la permanencia en asuntos de aviación, sino el interés e identificación con este tipo de actividades. Esto ocurre no sólo en el sector oficial del IDAC, pasa también en algunas posiciones directivas de personal de Aerodom que son contratados localmente, pero estos casos son más frecuentes en controles de operación aeroportuaria²⁴.

Personal técnico calificado. En este sector el principal grupo son los controladores aéreos, pues es en ellos que descansa en gran medida la seguridad de los vuelos, tanto en el despegue como en el aterrizaje de las aeronaves. Este grupo es posiblemente el de mayor antigüedad del IDAC. Los más antiguos proceden de la FAD o eran antiguos pilotos. Se verifica aquí el hallazgo anterior: la existencia de un “ethos” que los identifica como grupo. Pero en este caso los controladores tienen mayor poder corporativo y al igual que los pilotos se agrupan en una asociación que según declaraciones de altos funcionarios del IDAC tiene gran poder al interior del sistema de aviación civil. Hasta hace algunos años cuando se iniciaron cursos de entrenamiento para controladores y sobre todo desde el año 2000 donde estos cursos se sistematizaron y regularizaron, los controladores tenían sobre todo un pasado militar, al estar vinculados a labores de aviación en asuntos militares. Estas características de los controladores inciden determinadamente en la mecánica del reclutamiento de personal. Esto así por dos razones básicas, la primera porque la tarea del controlador es altamente especializada y su personal no es muy abundante. La segunda porque es sumamente costoso entrenar un controlador y eso toma tiempo. Por ello el controlador goza de mucho poder en el proceso mismo de reclutamiento, reconociéndose todavía un importante ascendiente militar, al menos en el origen del personal técnico. Sin embargo, en los últimos años, sobre todo tras la creación del IDAC (2006), la regularización de los cursos para controladores ha introducido una modalidad de concurso en el que las convocatorias exigen ciertas características de los concursantes como edad, dominio del inglés, condiciones físicas, pruebas psicológicas, etc. Esto ha abierto una brecha para que

²⁴ Las contrataciones del personal directivo en Aerodom son de dos tipos: algunos ejecutivos son directamente contratados por la oficina de Vancouver y otros nacionalmente en la empresa dominicana.

personal joven profesional que no posee tanta experiencia como técnicos con pasado militar en tareas de aviación, tengan acceso a estas posiciones.²⁵

El poder técnico de los controladores, como se dijo arriba, le ha proporcionado capacidad corporativa y poder político. Por ejemplo, de los pocos conflictos laborales abiertos que hemos detectado en el sector, en el 2004 hubo una importante huelga de controladores que exigían mejores condiciones salariales y laborales. Si bien la huelga no duró más de dos días y el conflicto se resolvió sin cancelaciones masivas de controladores, aunque al principio la labor de control de vuelos fue asumida por personal militar del estado, los controladores como grupo corporativo tuvieron a la larga éxito, ya que lograron que la nueva administración del gobierno presidida por Leonel Fernández tuviera una política salarial más favorable y mejoraran las condiciones de los contratos. Por ejemplo, hoy día los controladores no laboran más de doce horas seguidas y no más de tres días a la semana²⁶.

Finalmente, aunque en este nivel técnico no existe propiamente hablando una política meritocrática formal de premiación o promoción, es claro que la antigüedad de los controladores constituye quizás el principal mecanismo de promoción. En parte esto tiene que ver con la experiencia acumulada, pero también tiene que ver con el nivel de influencia que los más antiguos alcanzan en el sistema, apoyado en un capital social bien articulado que de hecho poseen los controladores aéreos. El otro aspecto que ayuda a la movilidad ascendente puestos, es indudablemente la formación técnica sistemática del controlador. De todos modos, es posible que en el futuro este último elemento, en la medida en que los cursos y programas de formación continua se sistematicen, se convierta en un competitivo mecanismo de movilidad laboral interna y de hecho contribuya a la creación de mecanismos meritocráticos en el reclutamiento.

Personal administrativo. Este es el grupo ocupacional al interior de la organización de aviación civil en el IDAC que está más expuesto a las influencias de la política. Esto es en general admitido por el personal ejecutivo, aunque insisten en que incluso en este caso una parte del personal administrativo tiene mucha antigüedad, y ha resistido en consecuencia los embates de los cambios de administración gubernamental o de dirección²⁷. Todo esto habla de que en el IDAC, como principal institución responsable de la aviación civil en el país, hay no sólo estabilidad laboral, sino que la misma con el tiempo ha producido mejores estándares de eficiencia. Esto es más claro y determinante en el nivel técnico del personal, como hemos visto, pero también ocurre en el nivel

²⁵ Las *Memorias* del IDAC del 2007 deja ver claro que en la institución hay una dinámica de formación muy. Lamentablemente esos cursos no son parte de un programa regular de formación, aunque se tiene programada una escuela de formación técnica en aeronavegación y otros asuntos técnicos para iniciarse este año.

²⁶ Entrevista al Director del Aeropuerto el Catey, señor Enrique L. Pacheco, Director Aeropuerto El Catey.

²⁷ Incluso en el nivel administrativo no debe olvidarse que hay personal con antigüedad. Por lo demás la carrera civil beneficia a muchos empleados antiguos y al personal técnico calificado, como es el caso de muchos controladores aéreos..

administrativo. Aún así hay una importante influencia política en el manejo de puestos a nivel administrativo²⁸.

Aerodom. El caso del sistema aeroportuario –Aerodom-²⁹ es diferente en este aspecto relativo a la formación profesional del personal y a la meritocracia institucional. En primer lugar, Aerodom como consorcio empresarial privado opera con la participación del Aeropuerto de Vancouver que brinda servicios a 21 aeropuertos del mundo en materia de administración y gerencia. Esto impone en Aerodom un estándar gerencial que ya ha probado su eficacia a nivel global. De todos modos, al inicio de las operaciones de Aerodom, el consorcio se enfrentó al hecho de que tenía bajo su mando un personal que operaba bajo el anterior estándar de la Dirección Aeroportuaria. Hubo que cancelar mucho personal como declaran sus directivos, aunque muchos de éstos después fueron reintegrados. El otro aspecto es que en esta materia se partía prácticamente a nivel local de muy poca experiencia en gestión aeroportuaria privada. Aún así la estrategia de Aerodom no fue la de hacer tabula rasa, sino la de no perder capacidades que ya el anterior sistema público hubiese generado, pero en el marco de una reforma organizacional. Asimismo, Aerodom, de acuerdo a lo que declaran sus ejecutivos, se enfrentó a otra cuestión difícil: dar atención a servicios en tareas que podían ser subcontratadas ahorrando costos. Dada la naturaleza de la actividad aeroportuaria, Aerodom decidió generar sus propias capacidades en estos servicios específicos, pues su demanda a diferencia de otras instituciones es continua³⁰.

De todos modos, el principal problema que enfrentaba Aerodom, según lo declaran sus funcionarios, era en ese momento superar la visión estatal de una gestión aeroportuaria subsidiadora y en general generadora de favores o empleos a clientelas generadas en el sistema político, a una visión comercial y competitiva. Un informante ilustró el problema con un sencillo ejemplo: al momento de Aerodom iniciar sus operaciones, mientras el aeropuerto de Vancouver atiende a 16 millones de personas con 300 empleados, el de Santo Domingo atendía cuatro millones con 800 empleados.

b. Probidad y neopatrimonialismo:

El tema de la probidad es el que mejor expresa la influencia de la política en el sistema de aviación. Este asunto es de difícil tratamiento por los propios informantes entrevistados. De todos modos, los datos que se han podido reunir revelan que ciertamente en los últimos años se ha podido avanzar en el control del tráfico de influencia esencialmente en

²⁸ Vale la pena señalar que uno de los informantes declaró que si bien es cierto que a nivel técnico el sistema de aviación civil ha venido mejorando notablemente en los últimos años, la institución como tal continúa perneada por la influencia de la política, principalmente en materia administrativa, al punto de que –según este informante- es posible que alrededor del presupuesto se consuma en pago a personal concentrado esencialmente en el área administrativa.

²⁹ Nos referimos en este caso sólo a los aeropuertos públicos administrados privadamente por Aerodom. No se considera dos aeropuertos privados que quedan fuera de la administración de Aerodom, como son los casos del aeropuerto de Punta Cana y el de La Romana.

³⁰ Es el caso, por ejemplo, de los servicios de limpieza que en un Aeropuerto exigen la continuidad sin horarios muy espaciados. Una compañía subcontratada no podría dar ese servicio de manera continua y si lo haría sus costos se elevarían sin asegurar la eficiencia y prontitud demandada.

lo que tiene que ver con expediciones de permisos y revisiones de calidad de aeronaves, que tal parece ser el punto más sensitivo al respecto. La pérdida de influencia militar en el sector de navegación aérea ha ayudado a esta tarea, pues ha contribuido a reducir las presiones de grupos de intereses en materia de expedición de permisos, autorizaciones y licencias sin los requisitos necesarios, etc. Por otro lado, la nueva ley 491-06 es mucho más exigente al respecto, cuya aplicación de suyo produjo en sus inicios la salida del mercado de diversas líneas aéreas locales y la cancelación temporal de al menos 800 permisos³¹.

En el sistema de aviación civil, sin pretender agotar un tema tan delicado ni establecer aseveraciones tajantes, el tema de la corrupción propiamente tal se verifica en varios niveles: el más importante de todos tiene que ver con el tráfico de influencias de operadores sobre funcionarios en el manejo de permisos de vuelo, revisión técnica de aeronaves, etc. En el pasado esas influencias eran normales y en la antigua DAC era clara la relevancia que determinados operadores tenían. Esto tenía que ver con la influencia militar como grupo de interés en el área, pero también con una cultura clientelar tolerante a la corrupción en el estado. Naturalmente, eso no comprometía a las instituciones militares como tales, sino a personalidades específicas. El otro aspecto del asunto es directamente el tráfico de influencia en lo relativo a nombramientos y contrataciones del personal sobre todo en áreas administrativas. Sin embargo, no puede decirse que hoy día la corrupción aparezca como un problema central de la gestión institucional.

El otro aspecto del asunto de la probidad tiene que ver con los controles de gestión y rendición de cuentas. Como entidad autónoma el IDAC elabora su propio presupuesto y en materia de ingresos lo ejecuta con los recursos provenientes del movimiento aeroportuario (tasas, impuestos, etc.), De la ejecución del presupuesto tiene que informarse a la JAC que debe dar su visto bueno para su envío a la Presidencia. Este es el primer control de la gestión financiero-administrativa del IDAC. Como se aprecia la instancia clave es aquí la JAC, pero la misma no tiene poder vinculante respecto al IDAC en esta materia, simplemente da su visto bueno, recomendación y opinión al Presidente de la República. Ciertamente, hay aquí un mecanismo institucional que exige rendir cuentas, pero este resulta débil, pues remite en última instancia el asunto –en caso de haber diferencias y problemas entre lo que dice el IDAC y la evalúa la JAC- al Presidente, es decir, de hecho remite la solución del potencial conflicto al nivel de lo político y lo hace depender del poder presidencial. El segundo tipo de controles lo proporciona la obligatoriedad del IDAC en abrirse a las auditorias que puede exigir la Cámara de Cuentas. Pero ese mecanismo es eventual y sólo opera en circunstancias específicas. El tercer mecanismo es de la Contraloría General de la República que sí tiene autoridad para intervenir en la ejecución presupuestaria. De forma tal que ciertamente existen controles y mecanismos para la rendición de cuentas, aunque los mismos podrían ser más exigentes. Hay otro asunto no financiero pero sobre el cual también debe rendir cuentas el IDAC y se refiere a sus memorias. En este caso la rendición de cuentas, además de traducirse en un documento de acceso público, el IDAC no tiene la obligatoriedad de remitirlo de hecho a ninguna instancia que no sea la Presidencia d ela

³¹ Entrevista a Iván Vázquez.

República. Esto como se dijo antes, deja en manos del Presidente cualquier consideración que sobre las actividades del IDAC tenga el estado.

c. Corporativismo e islas de poder

En el estado dominicano, dado su ascendiente neopatrimonial y sus claras debilidades institucionales operan mecanismos corporativistas que crean “islas de poder”, tras los cuales no sólo se expresa el interés corporativo de quienes controlan las instituciones, sino que también se producen bloqueos a los procesos de institucionalización y coordinación de políticas. Las instituciones de la aviación civil dominicana no escapan a estas realidades. Pero el asunto debe situarse históricamente. Como se ha discutido arriba, el poderoso ascendiente militar en el manejo institucional de la aviación civil y las estrategias de creación de grupos de poder corporativo en las propias fuerzas armadas dominicanas, la aviación civil pasó a ser un área de influencia de la FAD, como también la administración aeroportuaria. Por ejemplo, durante todos los años de gobierno de Balaguer, en su primera etapa (1966-78), como en su segundo mandato (1986-1996) en los aeropuertos se nombraban gobernadores por su poder de influencia en la política oficial o por un interés especial del Presidente. Era tradición que estos gobernadores eran generales o altos oficiales retirados, figuras de la vida pública, pero prácticamente en ningún caso se nombró especialistas en administración aeroportuaria³².

En una situación de ese tipo se generan visiones culturales que legitiman el manejo corporativo de las instituciones, el tráfico de influencia y la existencia de poderes internos, más allá de los mecanismos formales de organización institucional. En el caso de aviación civil durante todo un largo período se incubó ciertamente una cultura que identificaba a grupos de poder con influencia en el Poder Ejecutivo y en las propias fuerzas armadas. Tras los procesos de democratización iniciados a finales de los años setenta con la primera salida del poder de Balaguer (1978) los militares perdieron poder en las instituciones del estado, pero como algunos informantes apuntan, en el sector aeroportuario y de aviación civil los militares continuaron teniendo mucha influencia. Fue tras la apertura neoliberal que la situación comenzó a cambiar, pero ha sido principalmente con la privatización aeroportuaria que se inicia una etapa distinta ya que al pasar a manos privadas los aeropuertos del estado y la corporación que pasó a administrarlos (Aerodom) apoyarse para su gestión en una empresa internacional, se impuso un nuevo modelo de gestión que excluía a los militares de la toma de decisiones y del modelo mismo de operación aeroportuaria. De esta manera los militares perdieron de alguna manera todo el poder de control de los aeropuertos, quedando reductos de ese poder sobre todo en el ámbito de las aduanas, aunque en ese nivel también su poder se ha reducido.

En el caso de aviación civil, el cambio comienza a verificarse tras los esfuerzos de las últimas administraciones de lo que fue la Dirección General de Aeronáutica Civil, a darse pasos para reducir el poder de grupos corporativos, pero es sobre todo a partir de la ley 491-06 que crea el IDAC que se producen los instrumentos formales que permiten

³² Esto lo confirman la mayoría de los informantes en las entrevistas, tanto los funcionarios de Aerodom como los del IDAC e incluso personalidades hoy fuera del sistema de aviación civil.

reducir esa influencia. Por lo pronto, la anterior ley establecía formalmente la posibilidad de que aeronáutica civil estuviera dirigida por un oficial de la FAD, pero la nueva ley no lo hace, aunque al no señalar taxativamente que eso no es posible deja un ámbito de incertidumbre en ese sentido. Por otro lado, la nueva ley obliga a que quienes ocupen posiciones de dirección en el sistema tengan experiencia y algún grado de capacidad técnica demostrable.

Pese a esos avances positivos, en el sistema de aviación civil no dejan de ejercer influencia grupos de presión como las asociaciones de pilotos y de controladores, aunque en este caso debe reconocerse que esa presión no es forzosamente negativa, ya que define un interlocutor técnicamente capacitado para cuestionar a los tomadores de decisión en el ámbito formal y en este sentido pueden constituir una especie de mecanismo de vigilancia institucional de la gestión técnica. El otro tipo de influencia es el de los operadores de líneas aéreas locales que en el pasado tuvieron un gran poder, aunque en estos momentos su poder ha mermado. Las grandes líneas aéreas operan ciertamente como actores externos o grupos de presión, pero propiamente no constituyen islas de poder al interior del sistema de aviación civil. Es claro, que las líneas aéreas, el empresariado del turismo y Aerodom constituyen actores que de hecho definen grupos de presión sobre el sistema de aviación civil, como veremos de inmediato.

d. Proactividad

Es indudable que la capacidad de generar acciones y capacidades “pro-activas” está fuertemente condicionada por el “ethos” institucional de que disponga la institución, al menos en sus núcleos dirigentes, lo que implicaría un cierto compromiso de los mismos con objetivos y metas que comparten. Esto último supone un interés que unifique al grupo que vaya más allá de la responsabilidad específica de cada individuo que asume funciones al interno del cuadro organizacional.

El caso de aviación civil parece tomar esa ruta. Una ilustración aleccionadora de lo afirmado es el proceso de salida de la categoría 1 en el presente año 2007. Para lograr ese objetivo es claro que hubo de identificarse un grupo de interés al interno de la organización que deseara ese objetivo. Las entrevistas al alto funcionariado del IDAC nos proporcionan pistas interesantes en ese sentido.

El proceso siguió el siguiente curso³³:

1. En el primer gobierno de Leonel Fernández (1996-2000) la entonces DGAC se involucró en un plan de inversiones para fortalecer dicha dirección general, esfuerzo que continuó la administración siguiente de Hipólito Mejía (2000-2004). En este punto se produjo un primer esfuerzo estratégico por alcanzar la Categoría 1, aunque la misma no era clara: se suponía que se requería fortalecer el apoyo en capacidades infraestructurales para avanzar luego a una estrategia más

³³ Lo que sigue se ha elaborado a partir de las informaciones proporcionadas por las entrevistas a directivos del IDAC, principalmente al Iván Vázquez, José Gil y el propio Director José Tomás Pérez. También se apoya en informaciones de prensa.

- institucional. Esa ruta ha sido criticada incluso por el actual cuerpo directivo del IDAC, pero de suyo indica que entre las dos administraciones no hubo colisiones en ese punto. El problema estuvo en la ruta misma que a juicio de los entrevistados fue mal manejada por ambas administraciones.
2. Al regresar Fernández al poder se produjo un salto en el manejo del problema que implicó otra estrategia. Ese salto no hubiera sido posible, sin embargo, sin las experiencias anteriores de los dos gobiernos. Aquí interviene un elemento de orden político. En la preparación del plan de gobierno de Leonel Fernández en la campaña del 2004, en lo que refiere al programa relativo a la aviación civil intervinieron diversos técnicos que habían ocupado posiciones directivas en la DGAC en el periodo 1996-2000, es decir en el primer gobierno de Fernández. Ese equipo parece haberse dado cuenta de que la estrategia de fortalecer el campo de las inversiones, es decir la economía, no era la ruta. Pero lo importante aquí es reconocer tres puntos: a) ese era un grupo cohesionado políticamente, pero con una propuesta técnica común que compartían y defendían, b) tenían un liderazgo político que defender, Leonel Fernández, cohesionado en el plano concreto por quien luego sería el director de la DGAC, Norge Botello, c) al llegar al poder, tras el triunfo de Fernández, el grupo asumió la voluntad política para articular una nueva estrategia.
 3. Esta nueva estrategia se propuso el camino inverso: avanzar en el plano político, para luego desarrollar los compromisos de inversión que requería la búsqueda de la Categoría 1. El grupo asumió entonces la siguiente ruta crítica: primero producir en el marco de la ley de aviación civil vigente –la 501/69- los borradores del conjunto de manuales operativos que era imprescindible que una entidad como la DGAC necesitaba para ser eficiente en el control del tránsito aéreo. Esos reglamentos no se tenían al efecto y esperar a que la JAC los aprobara podía generar resentimientos con la consecuente pérdida de tiempo. De forma que el grupo avanzó en la producción de los instrumentos que requería un rediseño institucional de la DSGACV, pero de manera informal. Cuando avanzaron en esto hicieron contacto con la FAA no para discutir la posibilidad de la vuelta a la Categoría 1, sino para mostrarle lo que ellos estaban produciendo y así ganar confianza. Con esta estrategia se restablecieron los contactos con la FAA.
 4. A partir de ahí la FAA se constituyó en un aliado externo, como veremos luego. Pero lo importante en este caso es lo siguiente: cuando la FAA inició las asesorías vio que el equipo técnico-directivo estaba trabajando en la reforma de la ley 505-69. Recomendó entonces que en vez de reformar una ley que de suyo tenía muchas dificultades y era atrasada en su diseño, era preferible trabajar directamente en una ley completamente nueva. Es en ese momento que la FAA le recomienda a la DGAC asumir un modelo que ellos ya tenían y que en otros casos había sido aplicado con éxito. Una vez concluido el nuevo proyecto con el apoyo de la FAA, a partir de ese momento la acción del grupo de la DGAC se encaminó hacia otro terreno. Primero ya estaba claro que se requería una nueva ley, no la reforma de la vieja. Segundo, lo que a partir de ese momento se requería era fortalecer las condiciones políticas que la nueva ley reclamaba. En ese momento la dirección de la DGAC tuvo que negociar con la JAC que la misma elevara al Poder Ejecutivo la nueva propuesta de ley, convenciendo a dicha junta de que la

- misma era una necesidad para alcanzar la Categoría 1. en ese momento el aliado externo FAA jugó un papel importante, sin tener que participar directamente en la negociación con la JAC
5. Es en ese momento que la DGAC apela a dos instancias externas al sistema de aviación civil: a) convencer al Poder Ejecutivo de que la nueva ley era necesaria, y para ello el grupo se apoyó en el poder y prestigio político de Norge Botello, b) convencer al Congreso en manos de la oposición de la necesidad del cambio de ley. En ese segundo caso se inició un proceso negociador con el Congreso donde los presidentes del Senado y la Cámara de Diputado pertenecientes al partido opositor al gobierno mostraron interés. Pero fue después del triunfo del PLD en las elecciones congresionales, cuando ese partido alcanzó la mayoría en ambas cámaras, que finalmente la ley fue aprobada.
 6. Fue a partir de la aprobación de la nueva ley 491-06 que convertía a la DGAC en IDAC que ésta última inició negociaciones con la FAA para volver a la Categoría 1. Ya en ese punto se había producido un cambio de la situación, que puede resumirse en tres aspectos: a) la FAA había participado de hecho en la preparación de la nueva ley de aviación y estaba de alguna forma comprometida con la misma, b) la nueva ley hacía posible que el IDAC produjera la reglamentación técnica que exigía el FAA sin pasar por la disputa burocrático-política al interior de la JAC y c) se había generado un marco de confianza entre el IDAC y la FAA.
 7. a partir de ese momento tomó dos años producir los reglamentos y ordenamientos institucionales que en el 2008 hicieran posible al país salir de la categoría 2 y pasar a la 1.

El caso de la búsqueda del restablecimiento de la Categoría 1 es un ejemplo claro de las complejidades de la condición de proactividad como condición institucional para el desarrollo. Indica por lo pronto que esa capacidad no es abstracta, se construye en un marco institucional determinado y la motorizan grupos de intereses que comparten un “ethos” común. En este caso ese “ethos” lo producía la identificación con la institución, mediado por el común interés político. Indica también que la proactividad se puede producir en determinados marcos y condiciones políticas que obliga a los actores a moverse en una dinámica de relaciones Inter.-institucionales en el estado, lo que implica lógicas negociadoras que afectan los equilibrios de poderes entre actores del sistema político. El tercer asunto se refiere a los aliados en que inevitablemente tiene que moverse el potencial de pro-actividad de los actores.

e. Flexibilidad tecnológica y resistencia al cambio

El tema de la flexibilidad tecnológica se encuentra estrechamente unido al de la resistencia al cambio. Es interesante en este caso comparar los dos patrones de comportamiento institucional, privados y públicos, que en esta materia se expresan en los casos del IDAC y de Aerodom.

En Aerodom el cambio fue esencialmente de gestión organizacional, pero también en los estilos de gerencia, pasándose de un modelo de intercambio de favores en función de una

lógica clientelista y prebendalista, a un modelo de optimización de capacidades en función de una lógica empresarial de cara a la búsqueda de la rentabilidad del negocio aeroportuario. En el caso del IDAC el cambio se verifica en la gestión de seguridad, que obliga a un cambio en dos ámbitos concretos: el del control de vuelos y navegación y en el de las normativas de vuelo y supervisión. Mientras en el primero los cambios provenían de una administración nueva que pasaba a controlar la organización en el IDAC los cambios procedían del mismo equipo gerencial o administrativo.

Otro nivel del problema se expresa en la capacidad de innovación tecnológica. En Aerodom la “tecnología” organizacional y las lógicas gerenciales eficientes venían de fuera, probadas en experiencias de otros países que tuvieron que ciertamente reconocerse en el ámbito local. En el caso del IDAC la tecnología innovadora era de una parte la dada por los propios instrumentos de control de aeronavegación, ya conocidos por el personal técnico, o plasmados en procedimientos de chequeo, inspección etc. Producidos en manuales estandarizados. En ese último aspecto hubo cierta resistencia. En cambio en el caso de Aerodom el personal rápidamente se adaptó.

En el caso de las lógicas descentralizadoras el principal cambio en el IDAC fue el verificado en el marco de las relaciones entre el Director General y los Directores Técnicos. Al la institución asumir un modelo más apoyado en recursos y capacidades técnicas, los estilos decisionales tuvieron que tomar más en cuenta al personal especializado y por lo tanto proceder a una gestión más horizontal que la anterior. En el caso de Aerodom, aunque existe una jerarquía clara en la cadena de mandos, los directores de aeropuertos y la directora general mantienen una relación bastante horizontal, aunque posiblemente las decisiones últimas en determinados casos que involucran al consorcio se toman en la gerencia; aún así en la administración de los aeropuertos hay bastante autonomía y capacidad de decisión propia de cada equipo de dirección.

f. Aliados y enemigos

La proactividad es imposible motorizar sin un cierto grado de aliados externos que acojan la iniciativa. Lo que es lo mismo que afirmar que toda acción pro-activa en principio encuentra un cierto grado de resistencia. A esto debe agregarse que la proactividad, al igual que la condición de amigo-enemigo, es cambiante, todo depende de las relaciones entre los actores, los intereses en juego y los espacios institucionales involucrados.

En el ejemplo anterior, es claro que para la aviación civil dominicana quien fuera un “enemigo” hace catorce años –la FAA-, por cuanto sus inspecciones produjeron la entrada del país en la Categoría 3, luego devino el principal aliado externo para que, por vía de la aprobación e implementación de la nueva ley 421-06, la cual asesoró, se produjeran las condiciones para negociar con éxito la entrada del país a la Categoría 1. Lo mismo puede decirse de actores como las asociaciones de controladores aéreos y de pilotos, los cuales en principio no vieron con buenos ojos la privatización aeroportuaria e incluso una nueva ley 491-06, pero que al final terminaron apoyándola ante el Congreso, convirtiéndose en uno de sus defensores más beligerantes.

Un asunto muy importante aquí es el relativo a la reconversión de actores y su captura por aliados externos. Es el caso de la vieja herencia militar en la aviación civil dominicana donde grupos corporativos de intereses militares se apropian de espacios institucionales que en principio no deben ocupar. Este fue el caso de los grupos de presión con ascendiente militar que presionaban las instancias de control y supervisión en el viejo modelo de la DGAC. Es el caso también de actores que terminan imponiendo una agenda ajena a la institución de la cual se apropian, como fueron las experiencias del control aeroportuario controlaba por camarillas militares, o las presiones de grupos políticos sobre las instituciones para impulsar determinadas clientelas que se apropian de esos espacios. En la aviación civil eso ha ocurrido sobre todo en el ámbito administrativo y de alguna manera aún ocurre, aunque cada vez con menos posibilidades de convertirse en regla general.

Esto último pone en tela de juicio una interrogante crucial: ¿los cambios institucionales virtuosos que favorecen el desarrollo son reversibles? Planteado así el asunto es claro que lo son. Pero si planteamos el mismo asunto de otra manera la respuesta es más complicada: ¿de qué manera podemos asegurar que cambios institucionales virtuosos permanezcan más allá de la presencia de los actores que los han impulsado? La respuesta dada por un informante del IDAC me parece crucial: sólo compromisos fuertes del estado con actores poderosos que apoyan los cambios institucionales realizados asegura la permanencia de los mismos. Es el caso de la pertenencia de la República Dominicana a diversas organizaciones internacionales como OACI y las presiones de instituciones como la FAA. Que compromete al país a respetar las transformaciones institucionales en el IDAC que permiten seguridad a la aeronavegación. Pero la respuesta del informante va más allá e indica -sin proponérselo- que la permanencia de los cambios institucionales virtuosos no los puede dar solamente la propia institución, pues remite al juego de actores involucrados en el estado, como a sus relaciones con la sociedad. En este punto el argumento de Peter Evans (2003) que el denomina “hibridismo” nos parece que cobra pertinencia: sólo asegurando, en un esquema de retroalimentación compartida, capacidades burocráticas de reclutamiento meritocrático, que haga que las instituciones sociales sean capaces de brindar respuestas inteligentes a las señales del mercado, pero sostenidas en un control democrático desde la base de la sociedad, podemos avanzar en el camino de la fortaleza institucional que requiere el desarrollo.

7. BALANCE

El sistema de aviación civil nace condicionado por la presencia militar y la geopolítica regional. En los noventa el proceso de apertura produjo los condicionantes para el fortalecimiento institucional y autonomía civil del sistema de control aeroportuario, presionando por una nueva institucionalidad estatal, sobre todo en el ámbito económico. Sin embargo, esos cambios por sí solos no generaron un nuevo tipo de actor político que sostuvieran estos cambios. El resultado ha sido un nuevo marco institucional que en sus diversos componentes evolucionan a ritmos muy diferentes y que en muchos aspectos reconoce choques y desencuentros en las normativas.

La privatización de los aeropuertos y el desarrollo del turismo generaron una presión directa sobre el estado para eficientizar el sistema de control y ordenamiento de la aviación civil. La privatización del sistema aeroportuario es un producto directo del modelo neoliberal de apertura económica, pero la presión por un ordenamiento y modernización del sistema de control y regulación civil de aviación es un derivado de este proceso. Sin embargo, estos cambios se viabilizan a través de un marco de relaciones políticas condicionado por las presiones de los propios actores políticos y empresariales que sin embargo no resuelven la modernización de conjunto del sector aeroportuario, sino en la convergencia de presiones externas y en el contexto del know Aut. Tecnológico que producen actores empresariales globales.

El sistema moderno si bien rompe con el dualismo verticalista autoritario del Poder Ejecutivo del anterior esquema (ley 505) hace ahora directamente dependiente la dirección del IDAC de la Relación con el presidente: si la relación del presidente con el incumbente es buena se fortalece el sistema; si hay choques con el sequito burocrático del presidente se generan bloqueos.

El sector privado en las condiciones de la economía de servicio se convierte en un grupo de presión que puede favorecer la institucionalización exitosa, pero ello depende de la capacidad competitiva del sector privado.

El sistema contemporáneo de control civil de la aviación no elimina la incertidumbre, pero produce aliados que la reducen. Continúa condicionado por los actores políticos, pero se ha reducido la incidencia del sector militar; los actores políticos inciden en el mismo, pero la dimensión técnica ha logrado autonomizarse del control militar y en gran medida de las presiones de los actores políticos. Reconoce ahora aliados en el sector privado, no sólo en el plano interno de los servicios aeroportuarios, sino en el más amplio de las empresas de navegación aérea y el empresariado del sector turismo.

No hay un esquema meritocrático claro pero el sistema se ve forzado a producir en ámbitos institucionales específicos lógicas meritocráticas como condiciones que imponen los aliados privados y las condiciones de la competencia del sector servicios en el ámbito global. Este es el caso de los controladores aéreos, los cuales con la reconversión institucional y las presiones modernizadoras sobre el IDAC, se han visto fortalecidos en el plano de su formación técnica como recursos humanos. Esto los ha fortalecido como grupo de interés. Esto no ha eliminado la alta presencia de controladores que provienen del sector militar, pero es claro que con las nuevas normativas de reclutamiento, se va produciendo una mayor presencia de jóvenes civiles. Lo importante es que como grupo de presión los controladores han adquirido más poder en el nuevo marco institución.

La huelga del 2004 marcó un deslinde en ese sentido, pues si bien el control del tráfico aéreo quedó militarizado por varias horas a la larga los controladores retomaron el control, se reconoció la necesidad del control civil y en la administración que le siguió los sueldos mejoraron.

Las posibilidades de corrupción se reducen, pero no hay mecanismos institucionales que aseguren la transparencia y rendición de cuentas de forma tal que asegure que grupos de intereses al interior de la organización no influyan en decisiones que afectan a operadores específicos. Los recursos del IDAC vienen de sus propias recaudaciones y fuera de los informes anuales que debe presentar para fines de la preparación del informe del Poder Ejecutivo al Congreso no hay otro mecanismo al cual tenga que rendir cuentas de manera formal, salvo claro está, el derecho que por ley tiene la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República de auditar sus cuentas.

El sistema brinda ahora mayor autonomía a sus autoridades directivas lo que posibilita que éstas tomen decisiones técnicas no condicionadas por decisiones políticas. No obstante, eso naturalmente fortalece la eficiencia de la gestión institucional y por vía de consecuencia contribuye positivamente al desarrollo al brindar mayor seguridad al tránsito aéreo, lo que favorece al sector turismo en particular. Sin embargo, esa autonomía del director no asegura que más allá de la dirección de turno la gestión institucional se autonomice del perfil de sus incumbentes y convierta esa característica en un estable marco institucional de gestión. Por lo demás, en el marco del modelo presidencialista de gestión pública la autonomía del director respecto de la JAC lo hace depender más de sus lazos directos con el Poder Ejecutivo, específicamente con la persona del Presidente.

Lo que no puede preverse en lo adelante es la estabilidad de los cambios, precisamente por la debilidad institucional que en general posee el estado dominicano. En principio hemos de esperar que estos cambios permanezcan y el sistema de aviación civil continúe modernizándose y por tanto dando forma institucional a las transformaciones gerenciales, organizacionales y tecnológicas logradas que la conviertan en un componente del desarrollo. Pero el sistema continúa siendo frágil en la medida en que descansa en un marco político permeado por el patrimonialismo de estado y el clientelismo de sus élites dirigentes. De esta forma, una parte de las variables externas y de los grupos de intereses que gravitan en torno a la aviación civil (aeropuertos, operadores turísticos, actores reguladores internacionales, personal directivo del sistema) presionan por la estabilidad de los cambios y la institucionalidad del sistema de aviación civil, pero otra parte (élites políticas, grupos corporativos locales, etc.) no pueden asegurarlos. La contribución al desarrollo de la aviación civil dominicana se mueve, pues, en un campo de oportunidades y amenazas que va de las presiones del mercado a la debilidad del potencial político-deliberativo, vale decir, democrático, de su marco estatal (Evans, 2003).

7. BIBLIOGRAFÍA

Atkins, P. G. (1987): *Los militares y la política en República Dominicana*. Fundación Cultural Dominicana, Santo Domingo.

Bosch, Brian J. (2007): *Balaguer in the Dominican Military*, Mc Farland and Company, North Caroline.

Buckley Walter (1970): *La sociología y la moderna teoría de los sistemas*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Castells, Manuel (2001): “Tecnología de la información y capitalismo global”, en Giddens, A. y W. Hutton (editores): *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Tusquets, Barcelona.

Ceara, Miguel (1991): *Tendencias estructurales y coyuntura de la economía dominicana, 1968-1983*, Fundación Friedrich ebert, Santo domingo.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2000): *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, proyecto BT-DOM-1999, LC/MEX/R.760, 27 de julio.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo República Dominicana (2008): *La República Dominicana en 2030. Hacia una nación cohesionada*, versión digital, Santo Domingo.

Congreso Nacional Republica Dominicana (1969): *Ley de Aeronáutica Civil No. 505-69*, Santo Domingo.

Congreso Nacional de la República Dominicana (2006): *Ley de Aviación Civil No. 491-06*, Santo Domingo.

Cuello Camilo, Federico, Pavel Isa y Miguel Ceara (editores) (2003): *Desarrollo y políticas comerciales en la República Dominicana*, CIECA, y Fundación Friedrich ebert, Santo Domingo.

Cueto, Francisco y Gabriela Agosti (2002): “Partidos políticos en República dominicana”, en Manuel Alcántara y Flavio Freinberg (editores): *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, Universidad de Salamanca.

Despradel, Carlos (2005): *40 anos de economía dominicana*. Editora Búho, Santo Domingo.

Evans, Peter (2003): “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa”, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 25, Febrero, Caracas.

Gershuny, J. L. y I. D. Miles (1988): *La nueva economía de servicios. La transformación del empleo en las sociedades industriales*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Guzmán, Rolando y Magdalena Lizardo (2000): *Estructura económica funcional y geográfica del gasto público social en la República Dominicana*, Oficina nacional de Planificación, Santo Domingo.

Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) (2007): *Memorias*, Santo Domingo, República Dominicana.

Jiménez Polanco (1999): “El pactado ascenso de Leonel Fernández en la elección presidencial de 1996: la emergencia del liderazgo contingente y la construcción de una poliarquía consultiva”, en Ramonina Brea, Rosario Espinal y Fernando Valerio-Holguín (editores): *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI*, Pontificia Universidad Católica Madre y maestra, Santo Domingo.

Lizardo, Magdalena y Rolando Guzmán (2002): “Patrones de integración a la economía global: ¿qué comercializa América Latina? ¿Qué hacen sus trabajadores? El caso de la República Dominicana”, en Lizardo J.: *Articulación de políticas económicas y sociales*, BID-INTEC, Santo Domingo.

Lourau, René (1975): *El análisis institucional*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Lozano, Wilfredo (2002): *Después de los caudillos*. FLACSO-Librería La Trinitaria, Santo Domingo.

Michelitsch, Verena (2001): *Dominican Republic approaches toward a sustainable tourism development. A strategic concept*, University of Applied Sciences. <http://kiskeya-alternative.org/publica/diversos/SUST-Tourism-DR-Verena-M.pdf>

North, Douglas C. (1990): *Institution, Institutional change, and economic performance*, Cambridge, UK, Cambridge University press.

Portes, Alejandro (2006): “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, en: *Cuadernos de Economía*, No. 45, Bogotá.

Portes, Alejandro y Lori Smith (marzo 2007): “Las causas del éxito o fracaso de las instituciones latinoamericanas”, mimeo.

Programa Nacional de Desarrollo Humano-República Dominicana (2005): *Informe de Desarrollo Humano República Dominicana. Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*, Santo Domingo.

Stinchcombe, Arthur (1970): *La construcción de teorías sociales*, Nueva Vision, Buenos Aires.

Stiglitz, Joseph (2002): *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires.

Stiglitz, Joseph (2003): *Los felices noventa. La semilla de la destrucción*. Taurus, Bogotá.

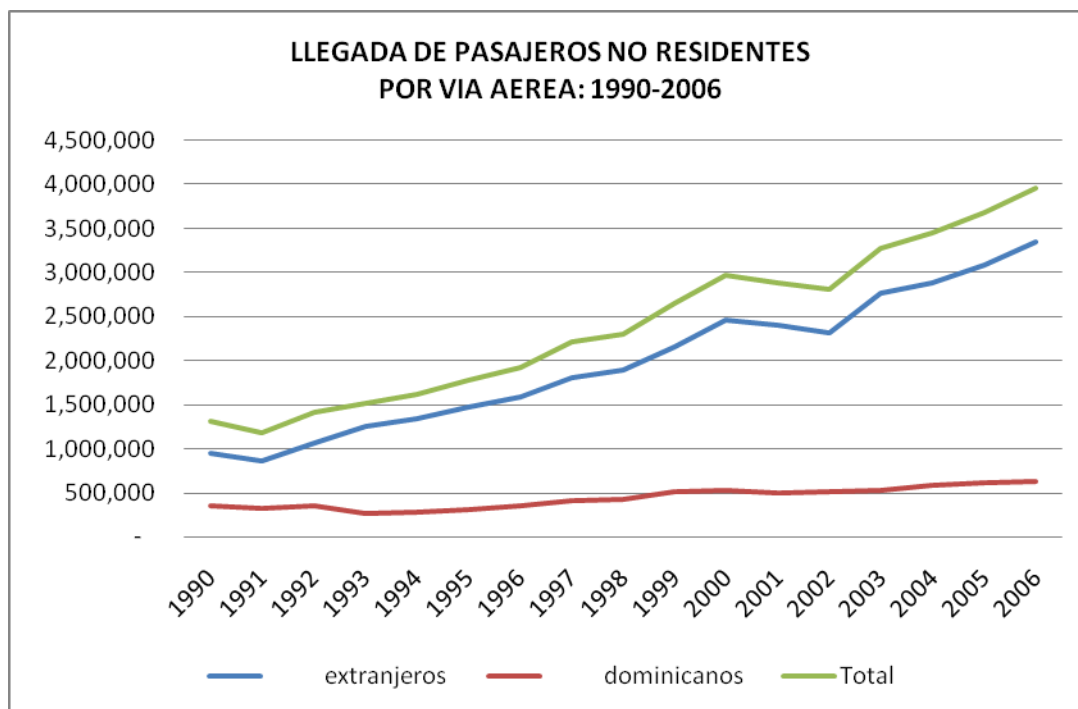
Stiglitz, Joseph (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, Bogotá.

Tobal, Vinicio (2001): *Compendio de derecho aeronáutico*, Editora Alfa y Omega, Santo Domingo.

Weber, Max (1969): *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, dos tomos.

Vega Pagán, Augusto (1953): *Historia de las Fuerzas Armadas Dominicanas* (dos tomos). Colección Trujillo, Ciudad Trujillo.

8. ANEXO DE TABLAS, GRÁFICOS Y DIAGRAMAS

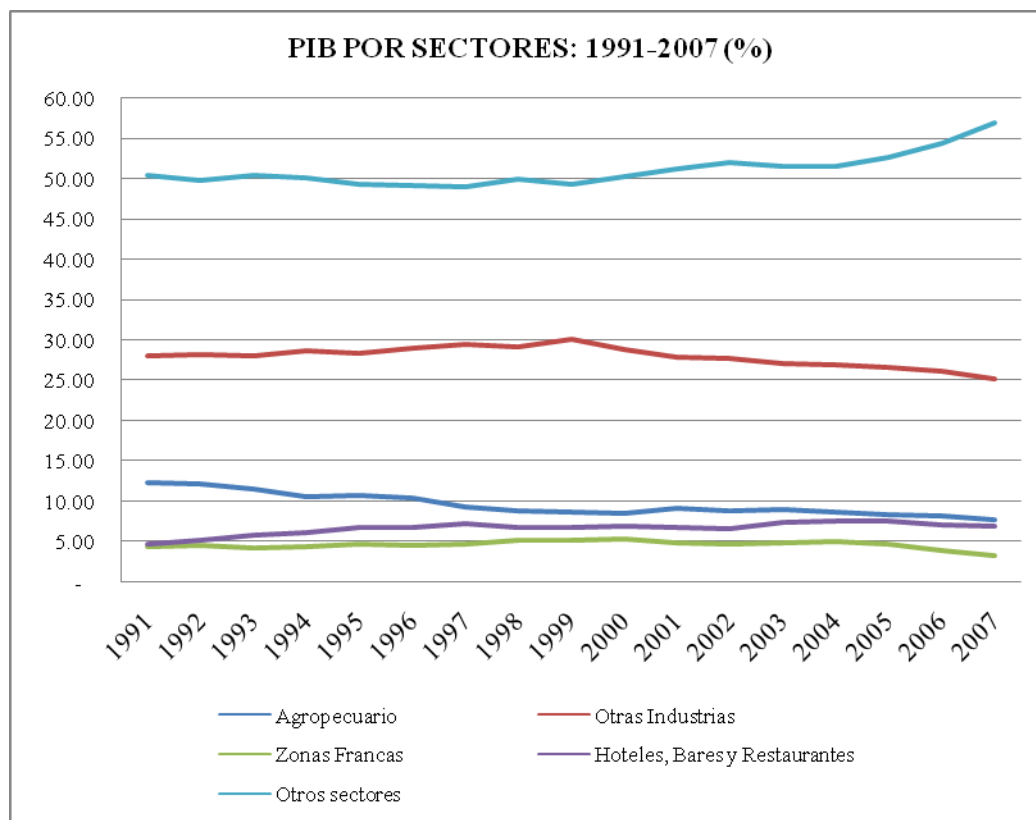


Cuadro 1: Movimiento de pasajeros por vía aérea según nacionalidad: 1990-2006

Años	Pasajeros			Pasajeros (TC%)		
	Extranjeros	Dominicanos	Total	Extranjeros	Dominicanos	Total
1990	957,864.00	347,497.00	1,305,361.00	-	-	-
1991	865,244.00	315,575.00	1,180,819.00	-10.70	-10.12	10.55
1992	1,069,645.00	345,502.00	1,415,147.00	19.11	8.66	16.56
1993	1,250,995.00	259,229.00	1,510,224.00	14.50	-33.28	6.30
1994	1,337,526.00	277,452.00	1,614,978.00	6.47	6.57	6.49
1995	1,471,339.00	304,533.00	1,775,872.00	9.09	8.89	9.06
1996	1,586,023.00	339,542.00	1,925,565.00	7.23	10.31	7.77
1997	1,812,275.00	399,119.00	2,211,394.00	12.48	14.93	12.93
1998	1,890,458.00	418,681.00	2,309,139.00	4.14	4.67	4.23
1999	2,147,742.00	501,676.00	2,649,418.00	11.98	16.54	12.84
2000	2,463,497.00	514,527.00	2,978,024.00	12.82	2.50	11.03
2001	2,394,823.00	487,176.00	2,881,999.00	-2.87	-5.61	-3.33
2002	2,308,869.00	502,148.00	2,811,017.00	-3.72	2.98	-2.53
2003	2,758,550.00	523,588.00	3,282,138.00	16.30	4.09	14.35
2004	2,872,891.00	577,501.00	3,450,392.00	3.98	9.34	4.88
2005	3,088,247.00	602,445.00	3,690,692.00	6.97	4.14	6.51
2006	3,342,106.00	622,949.00	3,965,055.00	7.60	3.29	6.92

Cuadro 2: Participación del turismo en la dinámica económica

Años	PIB (RD\$ millones de 1991) c/	Habitaciones disponibles (unidades)	Tasa de ocupación hotelera (%)	Ingresos por turismo (US\$ millones)	Empleo generado por la actividad hotelera (personas)		
					Directos	Indirectos	Total
1990	...	19,043	68.8	817.6	28,564	59,985	88,549
1991	5,763	21,510	64.5	840.4	27,963	69,908	97,871
1992	7,047	24,410	69.3	1,007.1	31,733	79,333	111,066
1993	8,394	26,801	74.7	1,223.7	32,161	80,403	112,564
1994	9,096	29,243	72.1	1,428.8	35,092	87,729	122,821
1995	10,602	32,846	76.8	1,570.8	36,131	90,327	126,458
1996	11,393	36,273	72.6	1,780.5	36,273	90,683	126,956
1997	13,200	40,453	76.2	2,099.4	44,498	111,246	155,744
1998	13,170	44,665	69.7	2,153.1	44,665	111,663	156,328
1999	14,093	49,623	66.9	2,524.0	45,653	114,133	159,786
2000	15,364	51,916	70.2	2,860.2	47,763	119,407	167,170
2001	15,141	54,034	66.33	2,798.2	44,031	110,075	154,106
2002	15,560	54,730	62.78	2,730.4	44,968	112,420	157,388
2003	17,683	56,378	72.68	3,127.9	47,055	117,639	164,694
2004	18,241	58,932	74.20	3,151.6	48,994	122,484	171,478
2005	19,881	59,870	73.90	3,518.3	49,176	122,940	172,116
2006	20,853	63,206		3,792.2			188,289
b/			73.00		53,797	134,492	



Cuadro 3: Dinámica del PIB según sectores: 1991-2007

Años	Agropecuario	Otras Industrias	Zonas Francas	Hoteles, Bares y Restaurantes	Otros sectores	Producto Interno Bruto
1991	15,294	34,558	5,573	5,763	62,238	123,426
1992	16,681	38,466	6,163	7,047	68,046	136,402
1993	16,920	40,902	6,294	8,394	73,744	146,254
1994	15,870	42,950	6,666	9,096	75,041	149,622
1995	16,943	44,866	7,542	10,602	77,889	157,842
1996	17,613	49,098	7,879	11,393	83,116	169,098
1997	17,112	53,883	8,839	13,200	89,600	182,634
1998	17,211	57,046	10,222	13,170	97,789	195,437
1999	17,937	62,753	10,857	14,093	102,922	208,562
2000	18,695	63,552	11,945	15,364	110,804	220,359
2001	20,473	62,453	11,119	15,141	115,160	224,346
2002	20,986	65,961	11,237	15,560	123,587	237,331
2003	21,369	64,196	11,477	17,683	122,005	236,730
2004	20,839	64,691	12,358	18,241	123,707	239,836
2005	22,064	69,632	12,474	19,881	138,001	262,051
2006	23,954	75,943	11,482	20,853	157,783	290,015
2007	24,250	79,224	10,338	21,619	179,162	314,593

Cuadro 4: Ingresos fiscales relacionados con el turismo, 1998 - 2004
(En millones de RD\$)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Impuestos	1007.8	1020.4	1041.1	599.7	572.4	1395.3	3144.7
Impuestos s/venta pasajes al exterior	357.4	263.3	276.7	21.1	0.5	0.0	0.0
Impuesto adic. s/venta pasajes al exterior	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Impuestos adic. s/venta pasajes aéreos y marítimos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
US\$20.0 s/impuesto de salida pasajeros al exterior	393.7	467.4	532.3	532.9	552.3	1348.5	1733.9
Venta de servicios Comisión Aeroportuaria	93.2	99.2	18.2	0.0	0.9	0.0	0.0
Impuestos salida pasajeros al exterior región fronteriza	18.6	26.7	23.4	26.0	18.5	46.7	48.1
Tasa de salida pasajeros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1362.7
Impuesto s/habitaciones de hoteles	144.9	163.7	190.5	19.7	0.2	0.0	0.0
Tasas	268.3	330.6	385.6	366.2	385.3	569.1	1037.0
Tarjetas de turismo	268.3	330.6	385.6	366.2	385.3	569.1	1037.0
Total	1276.1	1350.9	1426.7	965.9	957.8	1964.3	4181.7

Fuente: Tesorería Nacional.

Cuadro 5: Movimiento de pasajeros por Aeropuertos, Año 2007

Aeropuertos	Pasajeros que llegan	Pasajeros que salen	Total de pasajeros	Vuelos
J.F. Peña Gómez	1,347,609	1,375,004,	2,722,613	21,911
Puerto Plata	291,933	295,893	587,826	5,130
Punta Cana	1,133,365	1,129,207	2,262,572	15,344
La Romana	52,150	55,207	107,357	1,968
Santiago	478,601	493,602	972,203	7,796
El Higuero	10,868	10,170	21,038	2,220
El Catey	18,148	17,253	35,401	310
TOTALES	3,332,674	3,376,3362	6,687,522	52,679

IDAC: Memoria Anual 2007.

ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACION CIVIL