
Cuadernos del CEDEOP

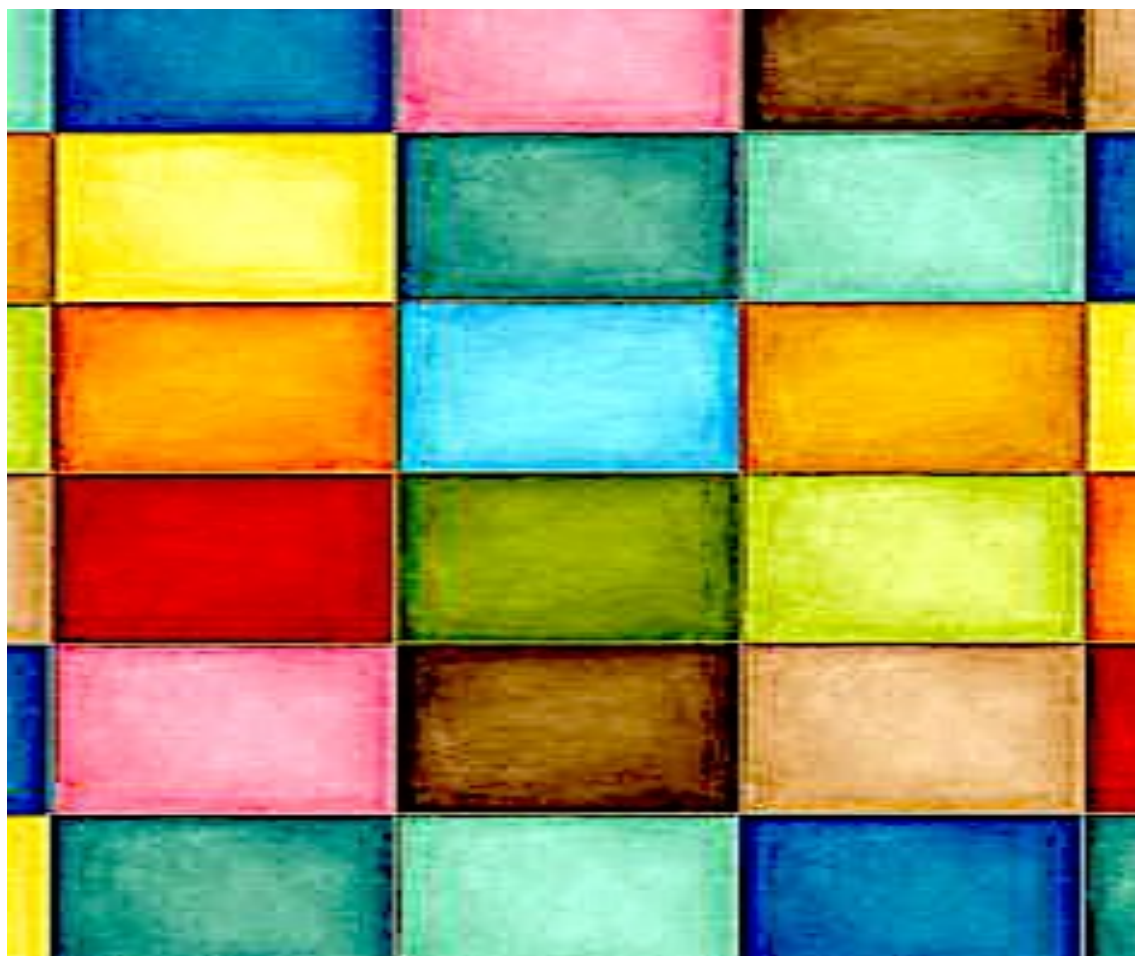
CENTRO DE ESTUDIOS DEL ESTADO

Y

LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

N.º 24

Año 2 | 22 de julio de 2023



Dexter Fernandelli: Intervenção 3

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS

CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Directora del Instituto de Investigaciones

en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos

para la Gestión – IADCOM

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Estudios sobre el Estado

y las Organizaciones Públicas

Alejandro M. Estévez, Ph.D.



Staff

Director de la publicación:

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Comité Editorial:

Cristian Pliscoff Varas - Universidad Católica de Chile (Chile)

Cristina Díaz -Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Denis Proulx - Université du Québec (Canadá)

Dora Bonardo –Universidad Nacional del Comahue (Argentina)

Eva Sørensen -Universidad Roskilde (Dinamarca)

Evert Vedung - Universidad de Uppsala (Suecia)

Jale Tosun – Universidad de Heidelberg (Alemania)

J. Ignacio Criado - Universidad Autónoma de Madrid (España)

Joan Subirats - Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Jorge Etkin - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Leonardo Schvarstein - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Norberto H. Góngora - Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Omar Guerrero - Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Patricia Domench – Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina)

Diseño gráfico: Edwin H. McDonald (UBA)

ISSN: 2796-8200 // Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP);
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.
Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ),
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
República Argentina
cedeop@fce.uba.ar
www.economicas.uba.ar

EL ESTADO ARGENTINO Y EL MERCADO AEROCOMERCIAL: EL CASO DE LA REESTATIZACIÓN DE AEROLÍNEAS ARGENTINAS

Por: Juan Ignacio Rivera¹

RESUMEN²

El presente trabajo buscará reconstruir cómo y por qué se realizó la reestatización de la empresa aérea Aerolíneas Argentinas en el año 2008 y cuáles son las lecciones aprendidas que hay que tener en cuenta a más de quince años de su implementación.

Por medio de una metodología cualitativa se analizará en primer lugar cuál era la situación del servicio público aerocomercial en Argentina; posteriormente, se profundizará sobre cómo se gestó la idea de reestatización, y finalmente las consecuencias que tuvo el proceso en el mercado aerocomercial.

A partir de entrevistas a informantes clave y del análisis de fuentes de tipo secundarias se abordará el proceso de manera detallada, con una perspectiva desde la política pública, sin perder de vista la naturaleza de sociedad anónima de Aerolíneas Argentinas, presentando en las conclusiones algunas alternativas de curso de acción hacia el futuro.

Palabras clave:

Aerolíneas Argentinas, Aerolíneas, Estatización, Servicios Públicos, Mercado Aerocomercial.

ABSTRACT

This paper will seek to reconstruct how and why the nationalisation of the airline Aerolíneas Argentinas was carried out in 2008 and what are the lessons learned that need to be taken into account more than fifteen years after its implementation.

Using a qualitative methodology, I will first analyse the situation of the public aerocommercial service in Argentina; subsequently, I will look in depth at how the idea of nationalisation was conceived; to conclude with the consequences that the process had on the airline market.

Through interviews with key informants and the analysis of secondary sources, the process will be approached in detail, with a public policy perspective, without losing sight of the nature of Aerolíneas Argentinas as a public limited company, presenting in the conclusions some alternative courses of action for the future.

Keywords:

Aerolíneas Argentinas, Airlines, Nationalisation, Public Services, Aerocommercial market.

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Magister en Políticas Públicas (UTDT). Mail: juanignacio.riv @mail.com

² Este artículo es una reelaboración de la tesis de maestría dirigida por Alejandro M. Estévez, Ph.D.

I. INTRODUCCIÓN

La situación económica de la Argentina en el año 2023 es delicada. Además de que desde el año 2011 el PBI per cápita no crece (El Economista, 2021), en el año 2020 se desarrolló una pandemia mundial que trajo fuertes restricciones a la actividad económica. En este contexto durante el segundo semestre del año 2022 el 29,6% de los hogares argentinos se encontraban por debajo de la línea de pobreza acorde a la información publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Con casi cuatro de cada diez argentinos por debajo de la línea de pobreza resulta urgente revertir la situación actual y en este sentido es fundamental el rol que ocupe el Estado ya sea como motor del desarrollo económico. Ahora bien, no resulta extraño preguntarse sobre cómo el Estado puede ser el motor del desarrollo económico cuando enfrenta un déficit crónico (IDESA, 2020).

Parece obvio que es necesario ordenar las cuentas públicas primero, para poder asumir un compromiso mayor - y responsable en el largo plazo- por parte del Estado para ser capaz de revertir la situación. En este contexto es que la clase política argentina se debate con respecto a cómo lograr ese orden en las cuentas públicas. Dentro del menú de posibilidades para poder reducir el déficit, la empresa Aerolíneas Argentinas parece estar siempre a la orden del día.

A quince años de su reestatización, la discusión con respecto a qué hacer con la empresa está tan presente en la agenda pública como en aquel entonces. Volver a privatizarla, entregarla a los trabajadores, cerrarla o mantenerla como está son algunas de las alternativas que actualmente se plantean.

Este trabajo en primer lugar presenta las ideas detrás del concepto de servicio público y cómo este se aplica al mercado aerocomercial argentino, para observar su evolución a lo largo del tiempo junto a la historia de la empresa Aerolíneas Argentinas hasta alcanzar su reestatización en el año 2008.

A partir de la información recabada de entrevistas a informantes clave, sumado a la revisión de documentos públicos y bibliografía específica del sector aerocomercial, se analizará en primer término cuáles fueron los factores y condicionantes que dieron lugar a la reestatización de Aerolíneas Argentinas en el año 2008, se continuará con un análisis con respecto al servicio público aerocomercial y cuál es el rol que el Estado juega (o debería jugar), así como de la estructura comercial de la empresa Aerolíneas Argentinas.

Para finalizar el trabajo se presentarán las conclusiones que incluyen algunas alternativas sobre cómo podrían abordar los próximos años del sector aerocomercial argentino en general y de Aerolíneas Argentinas en particular.

II. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Privatizar Aerolíneas Argentinas, como dijo el ex presidente Mauricio Macri en diálogo con medios de comunicación (Página 12, 2022), o la necesidad de contar con una aerolínea estatal, como expuso en su momento la ex presidenta Cristina Fernandez de Kichner, son dos caras de la misma moneda y en donde parece estar acuñado el mensaje: ¿cuál es el rol del Estado frente a este servicio público?.

Una aerolínea es una empresa o compañía cuya ocupación principal es el transporte (sea de pasajeros o carga) por la vía aérea. La cantidad de personas que se transportan por vía aérea (en vuelos internacionales) fue aumentando a lo largo de los años, logrando un pico máximo de 4,56 mil millones de pasajeros transportados en el año 2020 según datos del Banco Mundial.

Aerolíneas Argentinas es una empresa aerocomercial que fue creada por el Estado argentino en el año 1949. A lo largo de su historia la empresa tuvo momentos en los cuales estuvo bajo el dominio estatal y otros bajo la conducción privada, hasta el año 2008, momento en el cual se decidió la reestatización.

Según su página web, el objetivo de Aerolíneas Argentinas es:

“garantizar la conectividad dentro de Argentina y con el mundo; con el objetivo de ser una herramienta fundamental para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país”

Objetivo que va de la mano con lo que argumentan Wiltshire et al. (2017) al afirmar que en verdad las aerolíneas tienen un rol mucho más profundo que el traslado de pasajeros o cargas, ya que por medio de la conectividad aérea que brindan se puede desarrollar el turismo y facilitar el comercio, cosas que pueden incentivar una economía en declive, adicionalmente facilitando y eficientizando la movilización a lugares complejos (Wiltshire et al., 2017). Teniendo en cuenta la extensión territorial y el desigual desarrollo de nuestro país, sumado a la potencialidad turística de las diversas regiones argentinas, es que lo planteado por Wiltshire et al. se vuelve aún más relevante.

Adicionalmente, al momento de reestatizar Aerolíneas Argentinas, la ex presidenta Cristina Fernandez de Kirchner afirmaba que el Estado estaba obligado a hacerse cargo de la empresa para poder garantizar la comunicación en el territorio nacional, bajo la premisa de que los servicios públicos necesitan de una buena prestación (Kirchner, 2010).

Ahora bien, al observar los números que presenta la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés) que nuclea a 292 aerolíneas en diferentes países del mundo, casi no se encuentran aerolíneas que tengan participación estatal. En esa misma línea, Schargrodsky (2022) explica que si bien en la actualidad hay una cantidad de aerolíneas que son sostenidas por el Estado y llegado el caso podrían llegar a rescatarlas, son limitados los casos en los cuales la participación estatal es la mayoritaria (como el caso de Aerolíneas Argentinas) y en los casos que existe, no alcanzan el porcentaje que el Estado argentino tiene de Aerolíneas Argentinas (Schargrodsky, 2022).

Al momento de anunciar la reestatización de Aerolíneas Argentinas, la entonces presidenta afirmaba también que el puesto de trabajo en una empresa se cuidaba brindando el mejor servicio posible (Kirchner, 2010). Pero después de varios años de estar en manos estatales, Aerolíneas Argentinas se ve constantemente involucrada en críticas a sus frecuencias y medidas de fuerza en comparativa con otras aerolíneas que prestan servicio en el territorio nacional.

A lo expresado en el párrafo anterior se le puede añadir lo que argumenta Schargrodsky (2022) con respecto a que si se observa su desempeño en base a su objetivo principal - transcrito unas líneas más arriba - Aerolíneas Argentinas es ineficiente, ya que no solo tiene pocas frecuencias, sino que el costo del transporte aéreo de cabotaje en nuestro país es superior al que se abona en países de la región, como Brasil, Chile o Perú (Schargrodsky, 2022).

En un contexto como en el que se encuentra nuestro país, en el cual las crisis económicas parecen ser cíclicas, el rol del decisor de política pública no es solo priorizar los problemas a ser tratados, sino también eficientizar las soluciones de dichos problemas.

El año en que se realizó la reestatización de Aerolíneas Argentinas, fue el mismo en que el mundo se encontraba inmerso en la gran recesión producto de la crisis de las hipotecas subprime. Argentina no estaba exceptuada de lo que se vivía en el mundo. En ese marco, resulta válido preguntarse si la mejor forma de alcanzar el desarrollo económico, social, turístico y cultural de nuestro país era rescatando una empresa que en ese momento se encontraba en una delicada situación financiera.

Para la entonces Presidenta de la Nación la reestatización era una buena idea: en el discurso en el cual anunció la reestatización, expuso que la puesta en valor de la empresa iba a requerir sumas de dinero para alcanzarse, pero el objetivo principal sería el de recuperar los clientes que se habían perdido y continuar con el crecimiento del turismo en Argentina que en ese momento representaba el 7,7% del PBI (Kirchner, 2010).

Ahora bien, a quince años de aquel discurso, las sumas de las que se hablaba en 2008 se siguen desembolsando año tras año y parece ser que ese es un punto que aún no se ha saldado. En este sentido el expresidente Mauricio Macri ha declarado que el dinero que se destina al funcionamiento de la aerolínea de bandera podría utilizarse para la construcción de hospitales, rutas o escuelas (Página 12, 2022).

La discusión parece girar sobre si que Aerolíneas Argentinas sea de propiedad estatal es el único motor del desarrollo del servicio público aero comercial de nuestro país. El punto neurálgico es entonces si el desarrollo de un servicio público solo puede darse de la mano de una empresa pública y qué rol debería tener el Estado.

A tanto tiempo de la sanción e implementación de la reestatización, parecen haber aparecido posiciones diversas entre los principales referentes de la política argentina, es por eso que el presente trabajo buscará responder la siguiente pregunta: ¿cómo se realizó la implementación de la reestatización de la empresa Aerolíneas Argentinas sancionada por el Congreso de la Nación Argentina en el año 2008?

Como objetivo general se buscó analizar las distintas etapas por las que pasó el proceso de estatización (reestatización) de Aerolíneas Argentinas desde el año 2008, y específicamente buscábamos comprender y analizar el concepto de servicio público aplicado al mercado aerocomercial argentino en el contexto de la reestatización del año 2008. También se analizó la estructura jurídica-comercial que se adoptó para la reestatización del año 2008 de Aerolíneas Argentinas.

III. MARCO TEÓRICO

a) El mercado aerocomercial y los servicios públicos

La Real Academia Española define a una aerolínea como una “organización o compañía de transporte aéreo”. En este sentido, la función principal es el transporte -tanto de pasajeros como de carga- específicamente por la vía aérea. Este tipo de organizaciones se insertan en el denominado “mercado aerocomercial” en el cual diversas aerolíneas compiten por el mercado.

La lógica en el mercado del transporte aerocomercial es la misma de cualquier otro mercado en donde según Nordhaus & Samuelson (2010) las personas y las empresas acuerdan el intercambio de bienes y servicios generalmente por medio del dinero (Nordhaus & Samuelson, 2010, 8). Como explica Elnecavé (2007) lo que buscarán las aerolíneas dentro de este mercado será explotar principalmente aquellos destinos que les generan mayor utilidad.

En Argentina el transporte aéreo se desarrolla desde hace más de 100 años. Puntualmente, desde el año 1919 existen frecuencias operadas desde suelo argentino y el transporte aéreo de pasajeros se constituye como un servicio público. Prueba de ello son por ejemplo los decretos presidenciales 1654 del año 2002 o 1238 del año 2003, en ambos casos en sus considerandos se habla de que el “Servicio Público de Transporte Aerocomercial” (...) “constituye un servicio esencial para la comunidad, cuya prestación el ESTADO NACIONAL debe asegurar en forma general, continua, regular, obligatoria, uniforme y en igualdad de condiciones para todos los usuarios.”.

Rozas Balbotín & Hantke-Domas (2013) explican que en la década de 1950 Samuelson fue el responsable de la difusión de la teoría de los bienes públicos, un debate que refiere principalmente a hasta dónde debe involucrarse el Estado en la economía. Según esta teoría, hay diversos ámbitos, como la administración de justicia, la seguridad, pero también el transporte y la energía, sobre los cuales hay que tener principal atención ya que si no están disponibles afectan la calidad de vida de las personas (Rozas Balbotín & Hantke-Domas, 2013).

Con respecto a los servicios públicos explica Miguel (2021) que definirlos es complejo por la fuerte carga política que tiene la palabra y dependiendo de qué actor la utilice el significado puede variar (Miguel, 2021, 44). No obstante, Balbin (2013) se centra en el aspecto legal y desde esa óptica es que explica que en el derecho administrativo se consideran dos formas de intervención del Estado: el poder de policía y el servicio público. Con respecto a los servicios públicos, explica que hay dos vías para satisfacerlos: por medio de la regulación, o por medio de la prestación de los mismos. Hay casos en los cuales asegurar la regulación no alcanza para satisfacer la necesidad

del servicio y es ahí en donde el Estado debe garantizar la prestación ya sea por sí mismo o por parte de terceros (Balbín, 2013, 323).

A su vez, Balbín (2013) explica que a diferencia de las funciones estatales básicas que son aquellas en las que se identifica la justicia o seguridad y son funciones que por mandato constitucional solo el Estado puede prestar; o los servicios sociales que deben ser prestados por el Estado pero pueden tener participación de terceros; los servicios públicos son aquellos que “el Estado debe garantizar, pero puede abstenerse de prestar. De modo que no es necesario que el Estado preste tales servicios con carácter exclusivo o concurrente” (Balbín, 2013, 325). Este argumento parece ir de la mano con lo que investigan Rozas Balbontín & Hantke-Domas (2013) que comentan sobre cómo se fue introduciendo la creencia en los últimos años de que la calidad de las prestaciones de los servicios públicos brindados por estados suele ser baja de la mano con la ineficiencia económica propia del sector público. Las corrientes que impulsan esta línea sostienen que la apertura a la participación privada puede ser el motor del desarrollo en diversos sectores estancados (Rozas Balbontín & Hantke-Domas, 2013, 14).

En base a la explicación de Balbín (2013) de que no todos los servicios públicos deben ser prestados en su totalidad por el Estado, cobra particular sentido el desarrollo por parte de Lopetegui (2004) en el cual explica cómo el Estado puede verse en tres posiciones con respecto a los servicios y bienes públicos: i) como proveedor: en esta faceta descansa la premisa de que en los gobiernos existen determinadas actividades que no era óptimo dejarlas en manos de la iniciativa privada, inicialmente se centraban solo en la defensa, la seguridad y las obras de infraestructura, pero fue el paso del tiempo el responsable de sumar otras actividades de las cuales emanan externalidades positivas, tales como salud, educación y justicia; b) como regulador, en donde el rol se centrará en definir cuáles son las reglas del juego en el cual las empresas y los consumidores conviven; o c) como empresario, en donde hay una acción directa por parte del Estado en algunos sectores estratégicos para brindar una prestación (Lopetegui, 2004, 2).

Por su parte, Oszlak (2002) explica cómo en la década de los 90 en América Latina - en el marco de un profundo déficit económico y con el objetivo de mejorar las cuentas públicas- se da un paso desde el Estado empresario hacia el Estado regulador - aprovechando aquellos servicios en los cuales el Estado no tiene la necesidad de prestar y puede limitarse a regular- avanzando en la privatización de las empresas públicas y asumiendo un rol de controlador por medio de nuevos organismos. El eje central de este nuevo rol como regulador será asegurar la entrega de los servicios y bienes que por más que ahora están en manos privadas continuarán teniendo un carácter público (Oszlak, 2002, 2). Lopetegui (2004) complementa esta visión al afirmar que durante el período de tiempo mencionado en Argentina directamente “nos hemos deshecho del Estado empresario, no fuimos capaces de operar con mediana eficiencia y ya no lo tenemos más” (Lopetegui, 2004, 4).

El cambio de paradigma con respecto al rol que cumple el Estado puede encontrar una justificación en la afirmación de Lopetegui (2004) en la que explica que cuando el Estado empresario no cumple su función de una forma eficiente, los servicios que brindan son de una calidad mediocre y lo que termina produciendo no solo es déficit, sino también menor crecimiento económico y una calidad de vida peor. Por otro lado,

si el ineficaz es el Estado proveedor lo que ocurrirá es que aquel que pueda financiarse los servicios de educación o seguridad social de forma privada lo hará, mientras quien no tenga esa posibilidad quedará cada vez más desprotegido. Siguiendo esta línea, parecería que la ausencia de un Estado proveedor genera fuertes impactos negativos en la equidad de la sociedad, mientras que el mal desempeño del Estado empresario también lo haría (Lopetegui, 2004, 3-4).

Explica Solanes (1999), en la misma línea que lo que se observa en los párrafos precedentes, que los servicios públicos son una característica de las sociedades modernas y el control de los mismos -dependiendo el período de tiempo que se analice- ha sido privado y descentralizado o público y centralizado (Solanes, 1999, 6).

Como se ha visto, un servicio público puede ser prestado tanto por el Estado como por privados o inclusive mediante esquemas mixtos. Cuando a mediados del siglo XX en Argentina se comenzaron a estatizar servicios públicos, el Estado lo hizo por medio de dos figuras jurídicas. Por un lado las empresas del Estado y por el otro las sociedades de economía mixta, o sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Esta última se desarrolló con el objetivo de tener una estructura jurídica que sea aún más similar a las empresas privadas y en búsqueda de mayor competitividad que las empresas del Estado (Balbín, 2013, 339).

En base a lo visto hasta ahora, se puede entender a una empresa estatal como un instrumento con el cual el Estado puede intervenir en el ámbito de los servicios públicos. Nielsen & Delaux (2019) explican que al hablar de empresas públicas - ya sean sociedad del Estado o sociedades anónimas con participación mayoritaria estatal- hay dos características distintivas de las mismas; en primer término son “agente económico-financiero cuyo objetivo es la transformación de recursos o la prestación de un servicio, combinando factores productivos como trabajo, capital y recursos naturales y con el fin último de obtener un beneficio económico” (Nielsen & Delaux, 2019, 24) y por el otro lado “las Empresas Públicas son sustancialmente propiedad del Estado y a ello atribuyen su denominación de ‘públicas’” (Nielsen & Delaux, 2019, 24).

b) El nacimiento de Aerolíneas Argentinas

En el año 1945 en nuestro país existían 4 entidades que ofrecían servicios aéreos regulares: Aeroposta Argentina, LADE, PANAGRA y Corporación Sudamericana de Servicios Aéreos (Marón et al., 2020, 39).

Estando en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y donde se estaba buscando extender la zona de influencia tanto de Estados Unidos como de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, explican Marón et al. (2020) que Estados Unidos estaba intentando acaparar la mayor cantidad de rutas aéreas del mundo y en Argentina por medio de PANAGRA ya estaba instalada (Marón et al., 2020, 39).

En este contexto es que en abril del año 1945 se intenta comenzar a regular la aeronavegación por medio del decreto 9.358/45 cuyo punto a resaltar es la disposición de que el transporte interno se realizaría por el Estado argentino o por empresas de capital mixto (Marón et al., 2020, 39).

A partir del decreto las compañías privadas tuvieron que reinventarse o directamente dejar de operar y fue en ese marco que se consolidaron cuatro compañías, todas de composición mixta. Tres compañías fueron creadas para realizar los vuelos domésticos y una para vuelos internacionales. En esta época se da una modernización del transporte aerocomercial en el país, pero ese progreso no viene acompañado con generación de ganancias de las nuevas empresas mixtas (Marón et al., 2020, 40).

Las compañías que surgieron del decreto 9.358/45 fueron FAMA (Flota Aérea Mercante Argentina), ALFA (Aviación del Litoral Fluvial Argentino), Aeroposta Argentina y ZONDA (Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas Argentinas) (Marón et al., 2020, 423).

Entre 1945 y 1949 las compañías aéreas representaron una importante fuente de dividendos para el capital privado y un alarmante déficit para el Estado. Este polémico esquema se generó debido a que la estructura estaba armada de forma tal que las compañías fueran atractivas para el capital privado y el Estado se responsabilice del déficit operativo (Marón et al., 2020, 423).

Durante la primera ola de estatizaciones de servicios públicos, entre 1946 y 1949, se incluyó al servicio de transporte aéreo en la partida y por medio del decreto N°10459 del año 1949 se colocaron bajo la órbita del Estado las cuatro compañías mixtas que operaban en el territorio nacional. Por medio de este decreto, se buscaba resolver la complicada situación económica en la cual se encontraba el Estado desde 1945 con respecto a las compañías de origen mixto, emprendiendo la difícil tarea de unir las cuatro compañías (Marón et al., 2020, 425). Por lo tanto en 1950 y mediante el decreto N° 26.099 se crea la empresa Aerolíneas Argentinas bajo la órbita del ministerio de Transporte (Marón et al., 2020, 426).

Esta lógica de crear compañías aéreas bajo la órbita estatal no era un rareza en el concierto internacional y explica Pellegrini (1988) que en la décadas del 50 y 60 muchas eran las actividades que se desarrollaban como públicas principalmente debido a dos factores: a) el entorno no permitía prever un escenario de retorno de lo invertido que fuese suficiente en el corto plazo; y b) el sector privado no tenía la capacidad de hacer las inversiones que eran necesarias. En este contexto es que comienzan a surgir las principales aerolíneas del mundo como empresas estatales (Pellegrini, 1988, 6).

c) La privatización de Aerolíneas Argentinas

En la década de los 90' en América Latina en general y en Argentina en particular, se dio una ola de privatización de empresas con el objetivo de reducir el déficit estatal.

Las líneas aéreas no quedaron afuera de esa ola privatizadora, de hecho se generó un acuerdo general con respecto a que era el momento de iniciar una la liberalización del transporte aéreo a lo largo del mundo. En este contexto, hubo casos como el americano en donde las aerolíneas rápidamente tuvieron que adaptarse y competir; y otros casos, como los europeos, en donde el Estado tuvo que asistirlos con diversos paquetes para que puedan adaptarse a la desregulación (Beria et al., 2011, 215).

Al momento de una privatización hay tres factores que cambian de forma simultánea: a) el cambio de propietario, por parte del Estado a un privado; b) el objetivo de la firma, orientado a obtener el máximo beneficio; y c) la regulación con el objetivo de mejorar la competencia del mercado (Eckel et al., 1997, 275).

Por su parte Pellegrini (1988) explica seis motivaciones detrás del objetivo de una privatización: 1) monopolizar el servicio que prestan; 2) eliminar la gestión de las interferencias políticas; 3) iniciar privatizando las empresas más atractivas puede captar la atención de privatizar las menos atractivas; 4) mejorar la eficiencia y productividad de las empresas; 5) crecimiento de la actividad productiva privada; y 6) generar un estímulo a los pequeños inversores (Pellegrini, 1988, 10-16).

Cuadro 1: listado de aerolíneas privatizadas en Sudamérica

Año	Aerolínea	País propietario
1990	Aerolineas Argentinas	Argentina
1991	Viasa	Venezuela
1992	AeroPerú	Perú
1994	LAN	Chile
1995	Compañía Ecuatoriana de Aviación	Ecuador
1995	Lloyd Aéreo Boliviano	Bolivia
1995	LAPSA	Paraguay
1995	Pluna	Uruguay

Como puede verse en el cuadro 1 Aerolíneas Argentinas se inserta en una ola de privatizaciones que se da a nivel general en la región y en el mundo.

Existe también un relativo consenso con respecto a que no todas las aerolíneas lograron la exitosa transformación de ser una empresa estatal a competir en el mundo privado (Beria et al., 2011, 215). Según Coloma et al. (1994) el primer intento de privatizar Aerolíneas Argentinas se da en el año 1987, cuando se privatizó Austral. El gobierno argentino había firmado un memorando de entendimiento para transferir el 40% de las acciones de la empresa pero dicho acuerdo fue rechazado en el Congreso Nacional (Coloma et al., 1994).

Explica Pellegrini (1988) que un factor principal para rechazar el acuerdo de privatización del año 1987 tiene que ver con la idea de no dejar ingresar en una posición dominante un capital extranjero a la compañía. Una teoría que se venía desarrollando en el mundo, como sucedió por ejemplo con la privatización de Air Canada, en donde se buscaba privatizar el 45% del capital pero los capitales extranjeros (en conjunto) no podían superar el 25% (Pellegrini, 1988).

Explican Coloma et al. (1994) que el segundo intento privatizador se dio después de la asunción de Carlos Menem a la presidencia. En el marco de la Ley 23.696 se listaron las empresas que se privatizaron y Aerolíneas Argentinas estaba incluida en

la partida. Por medio del decreto 1591/91 se dispuso la privatización de la empresa y se modificó la estructura jurídica transformando la sociedad del Estado en una sociedad anónima pero manteniendo el status de aerolínea de bandera (Coloma et al., 1994).

Del total del capital accionario, se licitaría el 85% y el Estado se responsabilizaría por la gran mayoría de los pasivos. Al momento de la apertura de sobres, solo hubo una oferta integrada por la aerolínea española Iberia, quien tendría un 20% de capital accionario con la posibilidad de extenderlo a 30% junto con una serie de compañías bajo el consorcio Aeronac S.A., que se quedarían con el 65% restante (cuyo principal actor era Cielos del Sur S.A., propietario de la recientemente privatizada Austral) (Coloma et al., 1994). En noviembre de 1990 el gobierno aprobó la transferencia al grupo adquirente y si bien el pliego establecía que al menos el 50% del capital de la empresa privatizada debería quedar en manos de capital nacional, la estructura original fue modificada. De esta manera, Iberia tomó el 30% de las acciones directamente, pero además ingresó como accionista con el 19% de las acciones del Banco Hispanoamericano y también adquirió el control del paquete accionario de Austral Líneas Aéreas (Coloma et al., 1994).

Entre 1990 y 1992 se vivió un período de negociación entre el Estado argentino y el nuevo grupo propietario de Aerolíneas Argentinas. Este proceso culminó con un nuevo acuerdo por medio del cual el gobierno “reestatiza” el 28% del paquete accionario, consolidando así una posición del 43% del total de la empresa mientras que Iberia se quedara con el 30% y el carácter de operador del servicio (Coloma et al., 1994).

Explica Vallarino Duarte (2011) que el eje de la nueva gestión fue un intento de optimización de la situación, realizando un recambio de la flota y desechando propiedades de la compañía. No obstante, para finales de la década de los noventa la empresa estaba en una delicada situación económica y para junio del año 2001 Aerolíneas Argentinas se encontraba en concurso de acreedores. Fue en este contexto que Iberia abandona el control de la compañía y pasa a estar en manos del Grupo Marsans (Vallarino Duarte, 2011, 18,19).

Cuenta Vallarino Duarte (2011) que para seleccionar el nuevo responsable de la operación de la empresa de bandera argentina se realizó un concurso al que se presentaron 16 oferentes. El responsable de elegir al adjudicatario era la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) que basó su elección en los antecedentes, confiabilidad y plan de negocios presentados. El primer problema que se produce con el grupo Marsans es que los sindicatos presentes en Aerolíneas Argentinas también habían elegido a su favorito y no estaban en línea con el adjudicatario final (Vallarino Duarte, 2011, 24,25).

Resalta Vallarino Duarte (2011) un punto clave en la historia de la compañía y el grupo Marsans, y es que su plan de negocios fue presentado en un contexto previo al 11 de septiembre del año 2001. El 17 de octubre del 2001 cuando Marsans asume el control de Aerolíneas Argentinas lo hace en un contexto en el cual la cantidad de pasajeros que se movían por vía aérea se habían reducido a la mitad y al mismo tiempo el gasto de las empresas aéreas en primas de seguro y nuevas medidas de seguridad se incrementaron de forma que nadie había pensado. A esta situación hay

que agregarle que el Gobierno Argentino dictó el congelamiento de las tarifas de Aerolíneas Argentinas en el mes de enero del año 2002 con lo cual la empresa debía sostener una estructura de costos en dólares mientras no podía decidir la tarifa que debía cobrar (Vallarino Duarte, 2011, 25).

Vallarino Duarte (2011) detalla diversas situaciones en la cual personal agremiado de Aerolíneas Argentinas pone en jaque la operación de la empresa -por medio de medidas de fuerza como paros, o supuestos “boicots” en donde agremiados dejaban aviones sin tripulantes acusando diferentes tipos de enfermedades minutos antes de realizar un vuelo- entre septiembre del año 2007 y julio del año 2008 (Vallarino Duarte, 2011).

Explica Vallarino Duarte (2011) que fruto del congelamiento de las tarifas, el valor del combustible y el tener que afrontar una estructura de costos dolarizada es que el 15 de mayo del año 2008 la empresa firmó un acuerdo con el Gobierno Argentino para intentar incorporar capital argentino por medio de la incorporación de un nuevo accionista. Según el autor, más allá de la delicada situación económica la gestión de Marsans había logrado renovar parte de la flota, evitado los problemas de cambios y cancelaciones e incrementó la cantidad de aviones (Vallarino Duarte, 2011).

Sin embargo, la experiencia de intentar sumar un nuevo inversor a la mesa no resulta como se pensó y frente a un nuevo paro se tomó la decisión de reestatizar la empresa (Vallarino Duarte, 2011).

d) Estatización

Si bien Solanes (1999) expone que la estatización es un proceso que está fuertemente vinculado a una necesidad de inversión por parte de los servicios públicos (Solanes, 1999, 5), Chaia de Bellis (2021) presenta una tipología de las estatizaciones según la cual pueden encontrarse 4 modelos diferentes y no siempre la necesidad de inversión es un requisito existente para iniciar el proceso.

Explica Chaia de Bellis (2021) que a) las estatizaciones dirigidas son aquellas en las cuales el Estado “busca disponer y emplear de manera directa los recursos producidos por una empresa, siguiendo una lógica de planificación de la economía” (Chaia de Bellis, 2021, 288). Este tipo de estatización se produce cuando una empresa genera ganancias y una vez que se estatizó queda bajo la órbita del Estado; por su parte b) las estatizaciones de competencia están vinculadas a aquellos casos en los cuales “el Estado busca disponer y emplear de manera indirecta los recursos y posiciones en el mercado conquistadas por las empresas privadas, siguiendo una lógica de competitividad en lugar de planificación” (Chaia de Bellis, 2021, 288); adicionalmente c) las estatizaciones de regulación son aquellas en las cuales “el Estado busca mediante las mismas beneficiar a un conjunto de empresas que permanecen en manos privadas, estableciendo relaciones de subsidiariedad y cooperación entre la empresa estatizada y el resto del mercado, sin pretender usar directamente los beneficios producidos por la empresa estatizada, pero siguiendo una lógica de planificación de la economía” (Chaia de Bellis, 2021, 288); y por último d) las estatizaciones de salvataje se refieren a aquellas situaciones en las que “el Estado busca mediante las mismas beneficiar al sector privado estableciendo relaciones cooperativas de recapitalización y saneamiento con empresas privadas en crisis, sin

pretender usar directamente los beneficios producidos por la empresa estatizada” (Chaia de Bellis, 2021, 288).

Esta tipología planteada por Chaia de Bellis (2021) en la cual los motivos detrás de una estatización son diversos van de la mano con el esquema que propone el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2005): postula un Estado que pueda asegurarse de las funciones históricas -como la salud, la educación y la seguridad social- pero también se responsabilice por la provisión de diversos bienes y servicios -como la electricidad o el petróleo por ejemplo- no solo por medio del Estado regulador, sino que tomando un rol más activo y volviendo al modelo de las empresas públicas u organizaciones de otra índole con el objetivo de asegurar un desarrollo equitativo de la sociedad (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2005).

IV. METODOLOGÍA

El trabajo adoptará una metodología de tipo cualitativa, basada en un estudio descriptivo y explicativo que consistirá en la revisión bibliográfica de literatura preexistente sobre la temática, la normativa vigente y se complementará con información en medios de difusión que permitirán tener un acabado más completo sobre el contexto. También se realizarán una serie de entrevistas a “informantes claves” que permitan complementar la información recabada previamente.

Dado que el objetivo de esta investigación es conocer en profundidad ¿cómo se realizó la implementación de la reestatización de la empresa Aerolíneas Argentinas sancionada por el Congreso de la Nación Argentina en el año 2008?, y no hay control sobre los acontecimientos, la estrategia más adecuada es el estudio de caso. Esto es ya que particularmente siguiendo a Yin (1994) cuando una investigación busca responder a las preguntas de “cómo” y “por qué” y se orienta analizar fenómenos contemporáneos como en este caso, es preferible utilizar estudios de casos (Estévez & Cifarelli, 2022). Considero que esta estrategia es la más ventajosa para la presente investigación, sobre todo debido a que un estudio de tipo comparativo podría exceder el objetivo y desviar la meta (Stake 1994, 2006).

De las estrategias de investigación que se vinculan con la teoría fundamentada pueden tomarse herramientas útiles para la presente investigación como las entrevistas en profundidad, las observaciones del campo de trabajo, el análisis documental y el uso de técnicas cuantitativas como soporte de los avances cualitativos. Sin embargo la teoría fundamentada excede los parámetros presentados en la presente investigación y es por eso que solo se usará de esta la técnica del “muestreo teórico” el cual se profundizará en otra sección (Estévez & Cifarelli, 2022).

Según Yin (1994, p. 13), un estudio de caso es:

“[...] an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident. [...] The case study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion,

and as another result benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis”

Por su parte, Robert Stake (1994, p. 236) presenta el estudio de caso no como una opción metodológica sino una elección de objeto de estudio: “Como forma de investigación, el estudio de caso se define por el interés en casos individuales, no por los métodos de investigación”. Por otro lado, Stake describe los estudios de caso de la siguiente forma (1994, p.236): “Algunos de nosotros enfatizamos el nombre de estudio de caso porque llama la atención sobre la cuestión de qué se puede aprender específicamente de un caso único”.

Según Creswell (1998, p. 61):

“A case study is an exploration of a bounded system or a case (or multiple cases) over time through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information in a rich context. This bounded system is bounded by time and place, and it is the case being studied –a program, an event an activity or individuals”

Adicionalmente Yin (1994) afirma que existen tres tipos diferentes: a) el estudio de caso de tipo descriptivo, cuya finalidad es la descripción de un fenómeno en el proceso de d a ser estudiado; b) el estudio de caso exploratorio, cuyo propósito es aumentar el conocimiento en un área o región en la que hay poca investigación; c) el estudio de caso explicativo que busca explicar el "por qué" de un fenómeno dado. (Estévez & Cifarelli, 2022)

Sin embargo, Stake (1994) utiliza una caracterización diferente para los estudios de caso. Presentando en primer lugar que se desarrollan estudios de casos intrínsecos para obtener un mejor conocimiento de un caso particular. Estos se eligen más para profundizar en un tema determinado que para construir una teoría general. Luego, los estudios de casos instrumentales buscan refinar las teorías o profundizar el conocimiento de un tema (insights). El tercer tipo de estudio de caso es el estudio de caso colectivo. Consiste en realizar un estudio de una serie de casos individuales, tomados simultáneamente, que pueden presentar o no el mismo fenómeno. Finalmente, un cuarto tipo de estudio de caso es el del caso de estudio docente, cuyo objetivo es el uso educativo más que una herramienta de investigación.

Finalmente, ubicaremos esta tesis en diferentes categorías, de acuerdo con los rankings mencionados anteriormente. De acuerdo con las clasificaciones de Yin (1994), este estudio es de carácter descriptivo ya que pretendemos describir, comprender y explicar el proceso de reestatización de la empresa Aerolíneas Argentinas en el año 2008. Si consideramos las categorías de Stake (1994), esta tesis es de tipo instrumental, porque utilizamos el estudio de caso para profundizar una teoría.

a) Selección del caso

Se eligió el caso de la reestatización de Aerolíneas Argentinas por ser una política que si bien se efectuó hace más de quince años está sumamente vigente en la agenda pública.

El caso de Aerolíneas Argentinas sistematiza el debate existente con respecto al rol de los servicios públicos en general y las empresas públicas en particular. YPF, el correo argentino, los ferrocarriles por citar algunos son temas que a diario se instalan en el debate público.

¿Por qué una decisión que se tomó hace más de quince años y con un relativo consenso es aún hoy cuestionada?, tal vez por el contexto de crisis y frente a la posibilidad de un nuevo cambio de administración gubernamental la política aero comercial se vuelve un punto clave en la discusión electoral. Entender las lecciones que nos dan las decisiones tomadas en el pasado nos permite no cometer los mismos errores en el futuro y es por eso que la estatización que se llevó a cabo en el año 2008 toma particular relevancia.

b) Fuentes de información

En esta investigación se utilizaron tres tipos de fuentes de información.

En primer término, fuentes de información de tipo secundarias (producidas por terceros), como lo son libros, legislación, artículos científicos y periodísticos.

Adicionalmente, se trabajó con información de tipo primaria (generadas por el propio investigador) y que consisten esencialmente en entrevistas a informantes clave con la técnica del cuestionario semiestructurado.

A continuación, se detalla el cuestionario semiestructurado que se aplicó en todas las entrevistas realizadas:

1. Desde su punto de vista, ¿cuál/es fue/ron el/los motivo/s principal/es para realizar la reestatización de Aerolíneas Argentinas?
2. ¿Cómo impactó la reestatización de Aerolíneas Argentinas en el mercado aero comercial?
3. Situándonos en el año 2008, ¿cuál considera que es la mejor forma de administrar el servicio público aero comercial?
4. ¿Qué papel juega (o considera que debería jugar) el Estado en el mercado aero comercial?
5. ¿Cuáles considera que son las ventajas comparativas que presenta una sociedad anónima con mayoría estatal frente a una sociedad del Estado en el mercado aero comercial?
6. ¿Cuál considera que es la estructura comercial ideal para operar una empresa aérea?
7. Por último, ¿hay algo que le gustaría agregar?

Finalmente, el trabajo de campo constó de 7 entrevistas a informantes clave que duraron entre 35 y 70 minutos. Estas entrevistas fueron una fuente de información fundamental para el desarrollo de esta investigación.

c) Población de estudio

Al final de esta investigación se realizaron entrevistas a 7 informantes claves que representaron diferentes perspectivas del proceso bajo estudio. Entre los perfiles de los entrevistados se encuentran:

INFORMANTE	PERFIL
Informante 1	Es contador con amplia experiencia tanto en el sector público como en la gestión de compañías del sector privado en general y aerocomercial en particular.
Informante 2	Es politólogo con más de 20 años de experiencia en la función pública y al momento de realizarse la reestatización de Aerolíneas Argentinas se encontraba desempeñando funciones jerárquicas en una repartición del Estado argentino.
Informante 3	Es abogado con más de 10 años de experiencia en el sector aerocomercial y al momento de realizarse la estatización de Aerolíneas Argentinas se encontraba desempeñando funciones en una aerolínea comercial operadora del mercado argentino.
Informante 4	Es economista que se dedicó a la investigación del mercado aerocomercial, se desempeñó como consultor de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo y trabajó en distintas posiciones del management de Aerolíneas Argentinas.
Informante 5	Es arquitecto y periodista especializado en el mercado aerocomercial desde hace más de 20 años.
Informante 6	Se desempeña como piloto de Aerolíneas Argentinas desde hace más de 15 años y posee responsabilidades en el sindicato de pilotos de la Argentina.
Informante 7	Cuenta con más de 20 años de trayectoria dentro de la Asociación de Personal Aeronáutico (APA) de Argentina y ocupó un lugar en el directorio de Aerolíneas Argentinas.

Para poder obtener información más específica y reservada, se le brindó a todos los entrevistados la garantía de que su identidad quedará de forma anónima. Valiéndome de esta técnica he accedido a testimonios inéditos y de mayor profundidad, es por eso que solo se transcribe la numeración como informantes y una caracterización general (Estévez & Cifarelli, 2022).

d) Técnica de recopilación de datos

Como se ha detallado oportunamente, las fuentes de información fueron principalmente por medio de análisis de la bibliografía existente y las entrevistas a informantes clave.

En los últimos años, la entrevista fue una herramienta estratégica de las ciencias sociales para la obtención de información. Históricamente se ha utilizado el cuestionario estructurado, pero con el paso del tiempo se fue incorporando también la utilización de las entrevistas no estructuradas (Estévez & Cifarelli, 2022). Para la presente investigación, se utilizó un cuestionario semiestructurado de siete preguntas que fue transcrito algunas líneas más arriba.

La selección de la población se realizó por medio de un “muestreo teórico” que es un recurso de la teoría basado en la selección de los informantes siguiendo las necesidades específicas del proyecto de investigación (Estévez & Cifarelli, 2022; Robson, 2002; Strauss & Corbin, 1990).

Marshall (1996) presenta las cuatro características de un informante clave “ideal”, estas son: 1) el rol en la comunidad estudiada de la cual se debe obtener qué tipo de información se puede proporcionar para la investigación ; 2) conocimiento, es decir, el significado y la base de la información para la investigación; 3) la voluntad de comunicar al investigador la información que necesita y de cooperar con él; 4) comunicabilidad, entendida como la capacidad del investigador para hacerse entender (Estévez & Cifarelli, 2022). Estas características, junto con la antigüedad y la relevancia en el sector fueron la suma de factores que se ponderaron a la hora de la selección de los entrevistados.

Con respecto al tratamiento de los datos recolectados por medio de las entrevistas, se siguió lo postulado por Estévez & Cifarelli (2022) y se utilizaron técnicas hermenéuticas de interpretación de textos que permiten comprender la información brindada por los informantes clave. Por medio de la hermenéutica se logra obtener una visión introspectiva del proceso por el cual los individuos construyen “sentidos” a sus mundos propios. Utilizar esta metodología permite alejarse del enfoque positivista que postula que el conocimiento debe ser copia o reflejo de la realidad existente, objetiva e inalterable (Estévez & Cifarelli, 2022; Allen, 1995; Gadamer, 2006; Denzin y Lincoln, 2008; Denzin, 1994; Stake, 1994; Burrell y Morgan, 1979).

Para poder avanzar en esta investigación utilizando la hermenéutica se ha dejado de lado enfoques tradicionales que apuntan al uso de esta herramienta solo para la interpretación de textos (Estévez & Cifarelli, 2022; Robson, 2002).

Lo que se analiza en las siguientes páginas son los textos que resultan de las entrevistas en profundidad a partir del cuestionario semiestructurado que se ha presentado algunas líneas más arriba.

Las entrevistas se utilizan como fuente escrita y fueron incorporadas como anexo a la presente investigación. Las identidades de los informantes claves fueron codificadas y sus nombres fueron reemplazados por números con el objetivo de

proteger su identidad, no obstante y para que el lector tenga un conocimiento de la autoridad intelectual del entrevistado se ha realizado una caracterización del perfil que incluye su formación y antecedentes y fue incorporado tanto en este apartado que refiere a la población de estudio como en el anexo con las entrevistas.

e) Validez de la investigación

Para poder obtener la validez de la presente investigación, se seguirá la propuesta de Yin (1994) que sugiere que en los estudios de caso triangular los hallazgos con los informantes clave (Estévez & Cifarelli, 2022; Yin, 1994). En palabras de Yin (1994):

” With triangulation, the potential problems of construct validity also can be addressed, because the multiple sources of evidence essentially provide multiple measures of the same phenomenon. Not surprisingly, one analysis of case study methods found that those case studies using multiple sources of evidence were rated more highly, in terms of their overall quality, than those that relied only on single sources of information.”

Esta investigación posee múltiples fuentes de información, ya que como se ha mencionado oportunamente se analizaron documentos y bibliografía específica adicionalmente a las percepciones de los informantes claves.

En los casos como el de la presente investigación, en los que se trabaja con un estudio de caso, la validez de los resultados obtenidos está dada por la triangulación. En aquellas oportunidades en los que las fuentes de información son las percepciones de los entrevistados, se debe aumentar los esfuerzos para lograr la confirmación (Estévez & Cifarelli, 2022; Stake 1994, 2006; Creswell, 1997)

Los principales hallazgos de esta investigación fueron confirmados por los informantes clave entrevistados.

f) Limitaciones del estudio

La presente investigación, al ser un estudio de caso, no podrá ser utilizada para realizar inferencias de aplicación universal, con lo cual los hallazgos que resulten de la misma solo podrán ser utilizados para casos con características similares (Estévez & Cifarelli, 2022; Yin 1994).

V. ANÁLISIS

a) La situación del servicio público aerocomercial en Argentina, ¿qué pasó con Aerolíneas Argentinas?

Para iniciar el análisis de la información recogida por medio de las entrevistas a informantes clave, tomaremos como punto de partida las causas que llevaron a la reestatización de Aerolíneas Argentinas.

En líneas generales los informantes clave fueron brindando una serie de elementos que permiten generar una reconstrucción de las causas que motivan la reestatización. En primer término es importante resaltar que el resultado de las entrevistas permite visibilizar que no puede atribuirse la reestatización del año 2008 a un único factor, si no que hay que tomar el resultado de una suma de elementos diversos que se fueron generando a lo largo del tiempo y en el año 2008 tienen su estallido.

Solo con el objetivo de seguir un orden cronológico es que se sitúa como primer factor a tener en cuenta en el análisis de la reestatización en el año 2008 al proceso de privatización de Aerolíneas Argentinas en la década de 1990.

En este sentido el informante clave N°1 argumenta que:

Se junto principalmente el fracaso de la privatización que no funcionó bien. (...) La privatización no estuvo bien hecha. Las dos primeras privatizaciones grandes que se hicieron en nuestro país fueron las de Aerolíneas y la de ENTEL. Ambas estuvieron mal hechas. Había una urgencia política por realizarlas y en ese sentido no se ejecutaron bien. No se pensaron para garantizar el éxito del sector. (...) En Aerolíneas se intentó maximizar lo que se recaudaba por la venta en lugar de fomentar el futuro del sector.

Lo cual complementa el informante clave N°5 al afirmar que:

Iberia y sus socios deberían haber sido descalificados en la licitación por la que se privatizó, pero el gobierno de Menem, desesperado por el efecto vidriera que quería lograr con sus primeras privatizaciones, les permitió cualquier cosa, empezando por la modificación de la propiedad sustancial de la empresa. (...) Iberia tenía problemas financieros graves, y no podía ser subsidiada por la normativa de la UE.

Como se ha desarrollado en el marco teórico, una vez privatizada, Aerolíneas Argentinas tuvo en menos de 20 años una gran diversidad de accionistas mayoritarios: primero Iberia, luego American, posteriormente SEPI, y finalmente Marsans antes de la reestatización. Esta poca estabilidad nos impide adjudicar toda la responsabilidad del fracaso de la gestión a la forma en la que fue privatizada, y en este sentido el segundo factor a tener en cuenta tiene que ver con la gestión interna y la productividad de la empresa y un tercer factor relacionado con el rol de los gremios dentro de Aerolíneas Argentinas.

El informante clave N°1 es taxativo al afirmar que:

Los índices de productividad y eficiencia de Aerolíneas siempre son y han sido muy malos. Es muy complejo para un ejecutivo de una empresa aerocomercial pedirle a un accionista del sector que continúe poniendo dinero teniendo el doble de pilotos o tripulantes de cabina de lo que debería realmente tener o, sabiendo que las aeronaves se usan mucho menos tiempo del que podrían usarse. Básicamente el ejecutivo tiene una tarea muy compleja.

Por otro lado, el informante clave N°3 explica que “Los gremios tenían una presencia muy fuerte en Aerolíneas y siempre se quisieron llevar puestos a Marsans y presionaban para que Aerolíneas vuelva a manos del Estado.” Aporta el informante que:

La aerolínea venía de etapas complicadas. Siempre fue deficitaria, manejada por los militares, por Alfonsín, por Menem que la privatizó y por los Kirchner. Evidentemente hay algo que excede los gobiernos y tiene que ver con los déficit de gestión que tiene, mas la presencia de los gremios y los altos costos en una industria aérea que tiene márgenes muy acotados y donde vos no tenes una buena gestión destrozadas cualquier compañía.

Por su parte el informante clave N°4 aporta que “Obviamente no existe mejor posición para los gremios que ser un gremio estatal, con lo cual ellos también ejercieron presión y tuvieron un rol. En cualquier contexto los gremios deben haber insistido para que sea el Estado”.

El informante clave N°5 acuerda con respecto a la gestión de la empresa y al rol que tenían los gremios al explicar que “El ciclo de la empresa privada fue un fracaso absoluto, en el que los nuevos dueños no invirtieron, la empresa se vació en muchos aspectos, las rutas se achicaron, el servicio se degradó y el personal se radicalizó más de lo que ya estaba.”

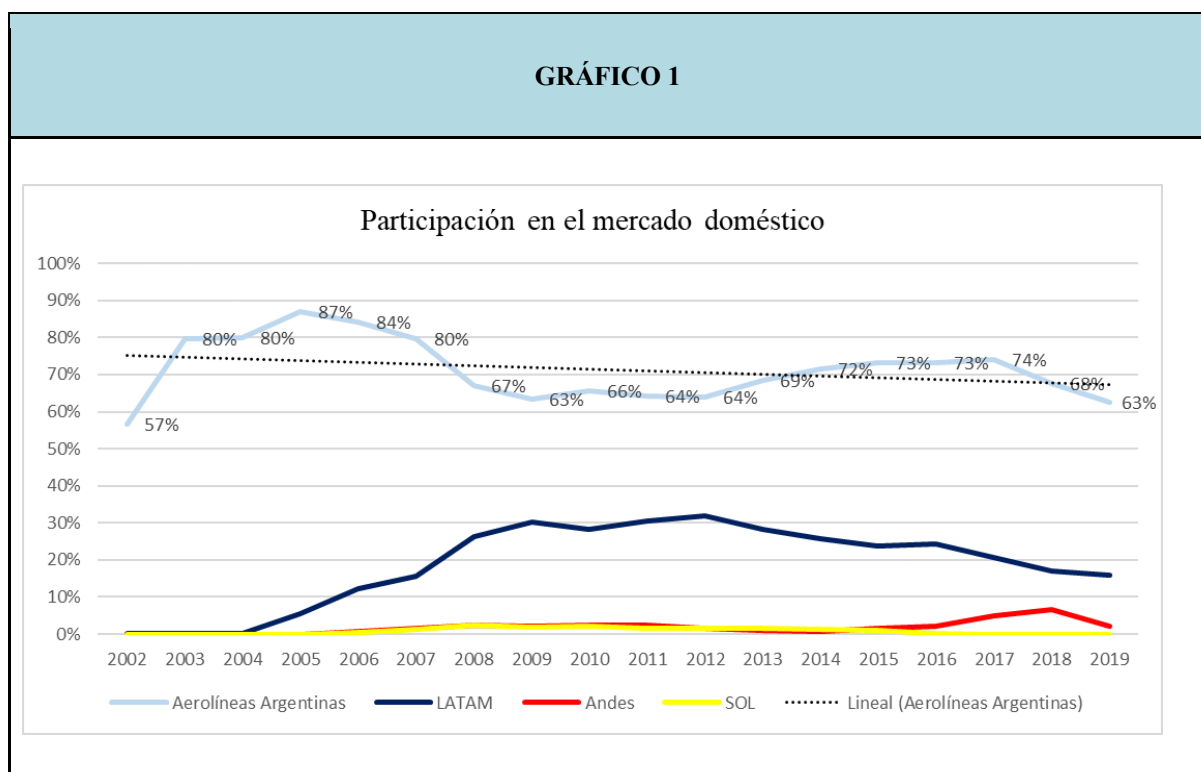
Adicionalmente a un mal proceso de privatización, a los problemas de la gestión interna y productividad y una relación conflictiva con los gremios, debe introducirse un cuarto elemento a considerar que son los subsidios al transporte. El informante clave N°3 introduce el elemento al explicar que: “En el año 2006 implementan un subsidio en el cual le pagaban a cada aerolínea en función de los ASK que volaban. Con lo cual era una industria que comenzaba a ser subsidiada.”

Finalmente el informante clave N°5 introduce la quinta y última variable en este conjunto al explicar que tiene que ver con el riesgo de perder el principal operador de los vuelos de cabotaje en el país y esto se ve en la siguiente afirmación “estaban en un momento crítico en el que te quedabas sin servicio aerocomercial en Argentina. Muchas veces se piensa que es muy fácil quedarse sin una empresa que provee el 60% o 70% de los servicios pero la realidad es que puede llegar a ser bastante complejo.”

Punto con el cual acuerda el informante clave N°2 al afirmar que “Los principales motivos tienen que ver por un lado con el estado crítico de la aerolínea que estaba siendo víctima de un proceso de vaciamiento muy prolongado y corría riesgo su propia supervivencia como empresa.”

Con lo cual puede pensarse que para el año 2008 Aerolíneas Argentinas se encontraba en una situación en la cual casi veinte años después de su privatización, los vicios del proceso seguían generando dificultades en su operación mientras que la empresa se encontraba en una delicada situación económica -producto por un lado de la falta de inversión y por otro de la falta de productividad-; existía una relación conflictiva con los gremios que ponía en juego el funcionamiento de la empresa; el Estado debía subsidiar su operación; y si Aerolíneas suspendía su operatoria suspendía la actividad el principal operador del mercado doméstico (como puede observarse en el gráfico 1). Es en este marco que el Estado decide actuar.

GRÁFICO 1



b) ¿Había una alternativa a reestatizar Aerolíneas Argentinas?

Como se ha visto a lo largo de las páginas previas, la intervención del Estado en los servicios públicos es de lo más variado. En este sentido es que cabe preguntarse si la única salida era la reestatización.

En términos de política pública la situación era compleja Como explica el informante clave N°5, había diferentes caminos a tomar:

Había varias alternativas. La primera era dejar que Aerolíneas quebrara y dar alguna facilidad a las empresas argentinas existentes (en ese momento, fundamentalmente, LAN-Argentina y Andes) para que se hicieran cargo del servicio suspendido y del personal despedido. La segunda era convalidar la quiebra en cabeza de Marsans, pero expropiar los activos (los aviones, que eran viejísimos y los edificios y equipos) y encarar la operación por cuenta del

Estado y la última, que fue la que se eligió, expropiar todo, y hacerse cargo de los pasivos.

Ahora bien, como puede verse en el siguiente fragmento, explica el informante clave N°5 que no fue la primera opción privatizarla “Siempre se dijo que antes de estatizar se le ofreció a LAN la posibilidad de entrar a Aerolíneas Argentinas y LAN no quiso.”

Por otro lado, el informante clave N°3 afirma que “Previo a la estatización se dieron dos intentos: con Marsans quisieron hacer un proceso intermedio en el cual desde el Estado querían controlar la compañía con ellos como accionistas - primero mayoritarios y después minoritarios- y el segundo intento se da con el llamado a Lopez Mena en un momento - que era el dueño de Buquebus- y no prosperó.”

Como se ha visto a lo largo de los párrafos la delicada situación de Aerolíneas Argentinas no era nueva. De hecho todos los factores que se enumeraron anteriormente y que justifican la reestatización se dieron a lo largo de los casi 20 años que la empresa fue privada, no iniciaron en el 2008, por lo cual sorprende la decisión de estatizar ahora y no antes. En este sentido, el informante clave N°7 incorpora una nueva variable al análisis:

Se produce un hecho no menor que es la salida de Alberto Fernández como Jefe de Gabinete de Ministros. Alberto era quien junto con Nestór Kirchner llevaba las riendas de la negociación en España, de hecho él me explicó que habían recibido del Rey el compromiso firme, de que el Rey iba a responder por los empresarios que estaban al mando de Marsans y que iban a llegar todas las inversiones que se habían propuesto. El rol de Alberto era el de vivir llamando y reclamando al gobierno español o a la SEPI mientras que el presidente llamaba al Rey por los problemas de Aerolíneas.

Cuando Alberto se va del gobierno la negociación con España la comienza a llevar Julio De Vido, quien toma una postura radicalmente opuesta. La actitud contemplativa o negociadora se termina y el planteo es directamente que Marsans se retirara de la empresa porque la situación se había vuelto insostenible, ya no pagaban el combustible, no pagaban el servicio de aeropuertos, no pagaban las tasas, no pagaban el catering, básicamente no pagaban nada.

La deuda que se englobó en los últimos seis, siete u ocho meses de gestión de Marsans y el cambio de negociador fue lo que justificó la posibilidad de estatizarla.

Por lo tanto, fruto de los cinco factores introducidos en la sección anterior, la estrategia del Estado parece ser la búsqueda de nuevos y diversos actores que estén dispuestos a entrar en la empresa con el objetivo de salvar la compleja situación. Sin embargo, frente a la falta de interés por parte del capital de ingresar a Aerolíneas Argentinas, sumado al agravamiento de la situación de la empresa, y el complemento clave de un cambio de liderazgo y estrategia del estado, el resultado fue el proceso de reestatización.

En el contexto de la crisis económica del año 2008, que si bien había tenido su origen en Estados Unidos, para fin de año ya se había extendido, alcanzado gran parte del

mundo, no sorprende que antes de intentar reestatizar una empresa como Aerolíneas Argentinas se hayan evaluado otras alternativas, pues el rol del decisor de política pública es siempre es priorizar entre la batería de problemas que le llegan al escritorio. Ahora bien, como puede verse en el Gráfico 1 el porcentaje más alto en el mercado doméstico de Aerolíneas Argentinas y Austral se dio en el año 2005 cuando transportaban el 87% del total de pasajeros que volaban en el mercado doméstico. Desde ese pico se inició una disminución (a la vez que crece la participación de LATAM, en ese momento bajo la denominación de LAN-Argentina) y al momento de realizarse la reestatización el porcentaje estaba en el 63%. Es decir que 6 de cada 10 personas que viajaban en avión en el mercado doméstico lo hacían con Aerolíneas Argentinas, si bien comenzaban a existir otros actores (con claros crecimientos) en el mercado, parecería real el riesgo de que la conectividad en caso de que la aerolínea quebrara se viera damnificada.

c) La reestatización de Aerolíneas Argentinas en el mercado aerocomercial argentino

Con respecto al impacto de la reestatización en el mercado aerocomercial las opiniones son diversas. Desde la óptica positiva hay quienes le adjudican a la reestatización el desarrollo que se dió del mercado doméstico, junto con la renovación de la flota como explica el informante clave N° 4 “La estatización fue lo que le permitió al sector crecer en los últimos 15 años en el mercado doméstico. Pasaste de 25 aviones a 70 aviones. Entre 2008 y 2015 duplicaste o más la cantidad de pasajeros mientras que LAN creció de forma marginal.” . O en palabras del informante clave el informante clave N°6 que explica que la reestatización tuvo un impacto que “fue más que positivo, generando una balanza comercial a favor del Estado, ya que donde va un avión, funciona como un polo industrial, generando puestos de trabajo directos, indirectos, derivados y catalíticos. Aerolíneas creció en su flota pasando de 25 aviones a 76.”. También acuerda el informante clave N°2 que afirma que “El impacto de la estatización de Aerolíneas fue muy positivo por la falta de cobertura de rutas que se daba en el mercado y el rol que comenzó a ocupar la aerolínea de bandera.”

Por otro lado, hay quienes opinan que los beneficios de la reestatización no se tradujeron en el mercado aerocomercial argentino, sino que mientras se producía un beneficio claro para Aerolíneas Argentinas, la reestatización complicó la operatoria de otras empresas. En esta línea el Informante Clave N°5 afirma que:

Después de la reestatización, Aerolíneas Argentinas fue capitalizada, y renovó totalmente su flota en un tiempo razonable con aviones nuevos. También aumentó su oferta doméstica, que estaba muy estancada.

Evidentemente esto complicó los planes de los competidores locales, sobre todo, LAN-Argentina, que se había beneficiado captando pasajeros que habían decidido abandonar la horrorosa Aerolíneas de Marsans, cuyos vuelos se cancelaban o demoraban permanentemente.

La innovación más importante de la nueva conducción de Aerolíneas fue el establecimiento de rutas entre pares de ciudades del interior que no pasaban por Buenos Aires y rutas entre estas ciudades y algunos destinos del interior.

Por su parte el informante Clave N°1 expresa lo siguiente:

La estatización fue muy compleja porque se dio una política por medio de los entes reguladores para perjudicar a la competencia. Desde restricciones de uso de los aeropuertos hasta la no desregularización de la banda tarifaria, que era algo que se había hecho en distintos lugares del mundo y con mucho éxito.

Si se desregula la banda tarifaria y todos competían en igualdad de condiciones el crecimiento del mercado doméstico hubiera sido superior.

Sumado a que los representantes de los gremios, inclusive de las empresas privadas, eran personal de Aerolíneas Argentinas y las negociaciones con el Estado eran muy distintas que con las empresas privadas, se condiciona mucho la operatoria.

En palabras del informante clave N°3:

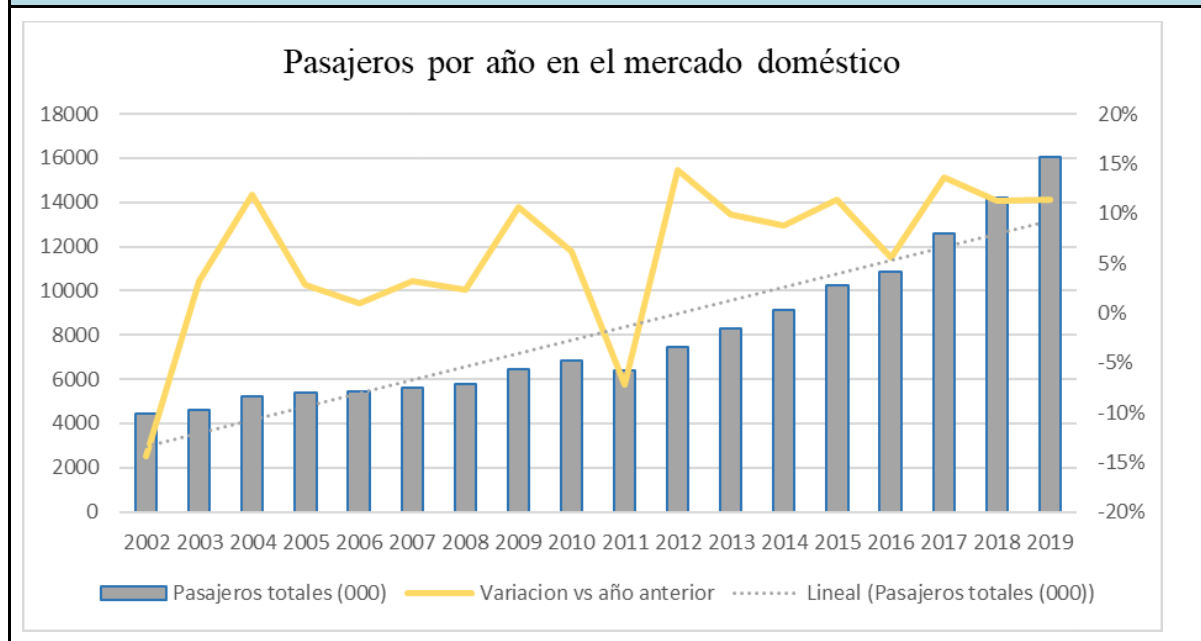
En el mercado obviamente la estatización generó un desequilibrio mayor. Siempre hubo un desequilibrio en el mercado porque Aerolíneas siempre manejo la regulación, de una manera u otra siempre estuvo subsidiada, ya que si todos los años a una compañía que pierde dinero le inyectas para que quede en equilibrio afecta la competencia y esta lógica se incrementó desde la estatización.

El desequilibrio del mercado fue cada vez más grave. Las compañías privadas tenían que competir contra una compañía de características diferentes, pero principalmente con gremios compartidos y esa situación se volvió muy compleja.

Adicionalmente las señales que daba el gobierno para que el mercado se desarrolle eran muy negativas.

Independientemente de si la estatización benefició a todo el mercado aerocomercial argentino (es decir al mercado doméstico) o solo a Aerolíneas Argentinas, la realidad es que como puede verse en el Gráfico 2 la cantidad de pasajeros que realizan vuelos domésticos muestra en líneas generales un crecimiento constante desde el año 2002 que no se ve interrumpido, pero que tampoco parece tener una aceleración mayor en el año 2009.

GRÁFICO 2



Por otro lado es importante destacar que la mayoría de los informantes claves acuerdan en el aumento y modernización de la flota de Aerolíneas Argentinas.

d) El Estado empresario, regulador o administrador

Teniendo en cuenta el contexto en el cual se encontraba Argentina y el mundo en el año en el que se realizó la estatización en el marco de este trabajo de investigación pregunté a los informantes clave cuál era la mejor forma de administrar el servicio público aerocomercial en ese momento y en palabras del informante clave N°1:

Hay que ver lo que ocurre en el mundo. La idea de línea de bandera es un concepto que nació con la aviación aerocomercial hace 70 años, principalmente en Europa. Eso se da por la dificultad de ejecutar el transporte aerocomercial sin subsidios, totalmente como negocio privado y entonces cada país tenía su aerolínea de bandera.

Al día de hoy la tecnología cambió muchísimo, la eficiencia aumentó, el uso de combustible cambió, la cantidad de pasajeros que se pueden transportar aumentó, cuántas horas puedes usar un avión es diferente, etc. por eso el transporte aéreo es de las cosas que más creció en el mundo en los últimos cuarenta años y sigue creciendo.

Las líneas de bandera desaparecieron o se tuvieron que hacer eficientes. Por ejemplo la Unión Europea prohíbe que le des subsidio a las empresa y entre ellas a las aerolíneas. Obviamente cada tanto quiebra alguna como en cualquier sector.

En Argentina tenemos a Aerolíneas que de la mano de los gremios es muy complejo de estabilizar.

En palabras del informante clave N°5:

No hay una mejor forma de administrar el servicio público, es una pregunta que puede tener varias respuestas, en función del país y las capacidades instaladas.

En Chile optaron por privatizar todo y, después de varios tropezones, lograron que el sistema funcione bien, regido por LAN, que después fue Latam. Esta empresa tenía una vocación hegemónica, y formó, compró o se asoció con otros para crear filiales en varios países (incluida Argentina) que más o menos funcionaron.

En Argentina, Chile y Uruguay, en 1950, había empresas totalmente estatales, igual que en varios países de Europa y del mundo. Setenta años después en Argentina sigue existiendo la empresa estatal con la diferencia de que antes era monopólica y ahora no (aunque tiene vocación de monopólica), en Chile se privatizó todo y en Uruguay se cerró la empresa y ahora no tiene ninguna aerolínea uruguaya.

En Brasil y Colombia nunca hubo empresas estatales. En la segunda se permitieron privadas extranjeras, en Brasil no, con leyes muy estrictas.

En Perú y Ecuador pensaron que Panagra y otras empresas norteamericanas solucionarían sus problemas. Como la cosa fracasó, tuvieron que crear empresas estatales, que también fracasaron.

En Bolivia pasaron por todas las posibilidades. Ahora tienen una línea estatal, cuyos balances son un misterio y una privada, controlada por una empresa extranjera.

Si vamos a meditar sobre lo que podría haber ocurrido en 2008, es probable que el grupo LAN hubiera tenido la actitud y parte del capital para hacerse fuerte en Argentina, pero debería haber negociado varias cosas para lograr el visto bueno del gobierno (legislación aplicable, personal, rutas, inversiones, nacionalidad). Y ése era un gobierno al que no le gustaba el capital privado.(...)

No existe una “mejor forma de administrar el servicio público aerocomercial”, porque antes hay que saber si el Estado va a ser amigo, enemigo o va a permanecer neutral.

Por otro lado, el informante clave N°3 introduce una visión intermedia entre el Estado regulador y el Estado empresario: “ el Estado tiene presencia en alguna compañía aérea, como es el caso de Air France, pero presencias muy marginales, no gestiona nada, de hecho la comunidad europea no permite la financiación. Ningún Estado normal se da el lujo de manejar una compañía aérea porque sabe que es letal.”

En contraposición a estas posturas se encuentra el informante clave N°7 que argumenta en línea con un Estado empresario al exponer lo siguiente:

La estatización de Aerolíneas en el 2008 caía por naturaleza, no había otra cosa que hacer, al margen que si hubiese estado la empresa en mejores condiciones yo creo que el Estado igual debería haber intervenido para fijar las políticas desde ahí, exactamente igual que como lo hace con el ferrocarril por ejemplo. El Estado en este tipo de rubros siempre tiene que tener una participación mayoritaria y la capacidad de fijar las políticas.

Cómo se desarrolló en el marco teórico, así como comentaron los informantes clave, en sus inicios el desarrollo del mercado aerocomercial en el mundo fue impulsado por el Estado debido a la complejidad y altos costos que el sector aeronáutico tenía en ese entonces. Casi un siglo después de aquellas primeras aerolíneas comerciales el mercado mundial es muy distinto: la tecnología cambió y el rol del Estado también. En este sentido, una pregunta fundamental a hacerse es cuál es el rol que debería tener el Estado en el servicio público aerocomercial.

Entre los informantes claves hay un acuerdo general con respecto a que el rol del Estado debe ser el de regulador del servicio público aerocomercial. En palabras del informante clave N°1: “El objetivo del Estado debería hacer crecer el mercado, principalmente el mercado doméstico. Hoy el mercado es chico (probablemente un tercio del mercado que podríamos tener), nada competitivo y con muchas rutas monopólicas. En el resto del mundo vuelos como los del mercado doméstico de Argentina se hacen con ganancia.”. Para lograr eso, el informante cree que el Estado debería: “Desregular, fomentar las inversiones en los aeropuertos, porque los aeropuertos quedan chicos y no puede crecer el mercado. En Argentina los aeropuertos son un monopolio en manos de Aeropuertos Argentina 2000 y tienen dinero pero no siempre saben en donde debe invertirse. Se debe mejorar el control de tráfico aéreo también.”

Punto con el que acuerda el informante clave N°3:

El Estado debería generar un marco regulatorio equitativo siendo facilitador de la industria aérea, dando libertad de acceso al mercado dejando volar cualquier compañía en Argentina.

(...) El Estado tiene que garantizar la libertad de competencia, fijar un marco regulatorio estable y revisar la cuestión impositiva, ya que hay muchísimas disparidades impositivas en la industria, y por último ser un regulador equitativo e inteligente de la integración con el mundo.

En palabras del informante clave N°4: “El sector público tiene que administrar el servicio público aerocomercial, como lo hace en cualquier parte del mundo. (...) La mejor forma de administrar es con una administración de aviación civil como tienen todos los países.”

El informante clave N°5 coincide con respecto al rol de regulador del Estado pero introduce una variable extra al poner el foco en el usuario:

En primer lugar el Estado está para proteger al ciudadano de a pie, por lo que su primer rol es la defensa del pasajero, cosa que aquí nunca lo hizo. Además debe ser el regulador que establezca reglas de juego para inversiones importantísimas, como lo es en Estados Unidos o Europa. No debe ser un defensor o un enemigo de las empresas, sino quien les exija lo justo y lógico en cada momento.

Para el informante clave N°2 así como para el N°6 y el N°7 el rol que debería tener el Estado está más bien vinculado al prestador de servicios y soporte por medio de los subsidios. En palabras del informante clave N°7 “el Estado está jugando un papel importantísimo. Primero porque volvió a interconectar el país, segundo porque está dando buen servicio desde Aerolíneas Argentinas”

Para el informante clave N°2:

Centralmente el Estado debería garantizar la conectividad del país. Todas las regiones y ciudades deberían tener su vinculación con el resto de las ciudades tanto para cuestiones de índole de desarrollo turístico, comercial, o educativo.

Las aerolíneas comerciales que pueden y deben desarrollar su actividad con la vista puesta en lo económico, el caso de Aerolíneas, más allá de intentar ser lo más rentable posible, tiene que intentar garantizar la conectividad y eso explica la política de puentes aéreos y rutas sin paso por Buenos Aires que permite el desarrollo de diversas economías regionales.

e) ¿La estructura importa?

El informante clave N°5 introduce diversas posibilidades a la hora de conformar una empresa aérea:

Empresa privada tradicional. Sólo funciona en un ambiente de negocios serio. Los ejemplos son Lufthansa, British, American, etcétera, y son sociedades con inversiones a largo plazo y bien establecidas en sus mercados. Como toda empresa privada puede tener beneficios o no, y si quiebra puede generar problemas de conectividad en su zona de acción. En un ambiente con varias empresas que compiten, como Estados Unidos, no es tan grave, pero en un ambiente chico puede serlo. Hay ejemplos en Perú y Ecuador de quiebras traumáticas.

Empresa privada con participación estatal. Por lo general la participación estatal es chica, como elemento de control (acción de oro para casos determinados). En Europa suelen funcionar, porque el Estado casi nunca actúa, pero en América Latina fueron un fracaso. El Estado pone y los demás sacan. Terminan quebrando ruidosamente, y la tentación es que el Estado las salve.

Empresa del Estado con capitalización privada. Nadie quiere invertir en una empresa que controlará otro, sobre todo si ese otro es el Estado. Suelen fracasar antes de nacer.

Empresa de los trabajadores. El ejemplo cercano es Varig, que era una especie de cooperativa de los trabajadores, subsidiada. Funcionó durante décadas hasta que Lula dijo que no iba a financiar a empresarios ineficientes y se cayó inmediatamente porque los trabajadores no estaban dispuestos a bajar ninguna de sus prerrogativas, y prefirieron perder la empresa.

Empresa estatal. En los países desarrollados tienden a desaparecer, porque están manejados por políticos que no tienen preparación para manejarlas. Los ejemplos más cercanos son Aerolíneas Argentinas, Alitalia y South African, que dan (o dieron) pérdidas importantes y tienden al gigantismo y la corrupción.

Si bien Aerolíneas Argentinas no nació como una sociedad anónima, el paso del tiempo la convirtió en eso. En el año 2008 cuando se decidió la estatización no se cambió la estructura y se avanzó, por medio de la Ley N° 26.466 en una expropiación de las acciones de la Sociedad Anónima.

El informante clave N°7 aporta las ventajas comparativas de una sociedad anónima frente a otro tipo de estructuras del Estado:

Las sociedades del Estado, que fue la estructura de Aerolíneas antes de la privatización, tienen mayor niveles de control, principalmente por parte de la SIGEN y eso a la larga te genera algunas dificultades porque en una sociedad del Estado para comprar un vaso tenés que hacer una licitación y es engorroso, demora, imaginate comprar una flota de aviones. Una compra te puede llevar años y a un costo mucho más alto de lo que lo puedes conseguir siendo una sociedad anónima.

Ser una sociedad anónima te permite ser mucho más ejecutivo y efectivo para los manejos que necesita una empresa aerocomercial.

Estas afirmaciones van de la mano con la de la mayoría de los informantes clave, que presentaron un acuerdo con respecto a que una empresa privada (particularmente una sociedad anónima) es la mejor forma de operar una empresa aérea.

En palabras del informante clave N°1:

Una empresa privada como son todas las líneas aéreas del mundo y tratando de flexibilizar los marcos regulatorios lo máximo posible. No hay que inventar nada. Toda Sudamérica está gestionada así y tienen mucho más tráfico aéreo por habitante de los que tiene Argentina. En Argentina el tráfico aéreo doméstico prácticamente no existe.

Por su parte, el informante clave N°4: La mejor estructura imagino que va a ser una empresa privada, pero la mejor forma de gestión va a ser que tenga un directorio y management lo más profesional posible. Pensando en una empresa con mayoría estatal le sumaría mucho tener un accionista privado con experiencia en el sector. Tener a Delta, American como accionistas, así como son accionistas de GOL puede llegar a ser una buena alternativa.

Por su parte el informante clave N°7 sostiene el valor de la sociedad anónima, pero siempre con la mayoría del paquete accionario en manos del Estado: “Sin ningún lugar a dudas una sociedad anónima, es lo más efectivo para dar mejor funcionamiento y por eso al estatizarla se utiliza esta fórmula. Fue lo que después se aplicó en la estatización de YPF.”

VI. CONCLUSIÓN

Años de políticas erráticas para el sector aerocomercial nos condujeron a la situación en la que nos encontramos hoy en día: con Aerolíneas Argentinas en el foco de la agenda pública. Entender cómo llegamos hasta este lugar nos va a permitir no caer en los mismos errores del pasado.

A partir del análisis realizado, se identificaron cinco factores como elementos que fueron determinantes para impulsar la acción del Estado sobre la reestatización de Aerolíneas Argentinas: i) cómo fue implementado el proceso de privatización de Aerolíneas Argentinas en la década de 1990; ii) la gestión interna y la productividad de la empresa; iii) el rol de los gremios dentro de Aerolíneas Argentinas; iv) los subsidios al transporte; y v) el riesgo de perder el principal operador de los vuelos de cabotaje en el país.

Ahora bien, ¿había alguna alternativa a estatizar la empresa?. Existe un consenso entre los informantes clave con respecto a que el Estado había intentado varias alternativas antes de hacerse cargo de la compañía. Sin embargo, la falta de interés que despertaba la situación en la que se encontraba Aerolíneas Argentinas hizo fracasar cualquier tipo de alternativa de ingreso de nuevo capital privado. Adicionalmente se produjo un cambio en los actores que estaban al mando de la administración pública.

En ese contexto, parece que el riesgo de perder la empresa que transportaba casi seis de cada diez pasajeros del mercado doméstico era una realidad palpable. ¿Se debería haberla dejado quebrar? ¿Cuál es el daño que se hubiera causado?. La realidad es que Aerolíneas Argentinas se estatizó y hoy es una empresa controlada por el Estado argentino. Ahora bien, en un contexto de crecimiento sostenido del mercado aerocomercial desde el año 2002, ¿es válido atribuir el crecimiento a la reestatización de la aerolínea o se puede afirmar que si no se hubiera reestatizado el mercado hubiera seguido creciendo igual?. La realidad es que son interrogantes abiertos que podrían explorarse en futuras investigaciones.

Con respecto a las consecuencias que generó la reestatización, los informantes clave coinciden en que la inyección de dinero por parte del Estado logró en primer término no solo que la compañía continúe operando, con el beneficio que eso implicaba para los empleados, sino que también incorpore nuevos vuelos y destinos; y en segundo término, que la flota se modernice -si bien esto parece ser un beneficio directo para la empresa, hay quienes adjudican a esto al crecimiento del mercado doméstico-.

Un punto clave de la presente investigación es cuál es el rol del Estado en el mercado aerocomercial entendido como un servicio público. Frente a esto, se ha presentado cómo todos los informantes claves resaltan el rol regulador del Estado, con diferentes

matices: mientras que algunos de ellos creen vital el rol del Estado como accionista mayoritario y responsable de la operación de Aerolíneas Argentinas, otros introducen el rol de regulador de las condiciones generales del mercado, de los aeropuertos y otros aspectos.

Ahora bien, en miras a presentar cursos de acción, y considerando que hoy Aerolíneas Argentinas es una empresa cuyo accionista mayoritario es el Estado, es necesario tomar lecciones aprendidas y considerar que quedó probado que una privatización mal hecha conlleva muchos más problemas que beneficios.

En segundo lugar, resulta relevante resaltar que hay un gran consenso entre los informantes clave entrevistados en que la estructura que hoy tiene la empresa como sociedad anónima es la ideal para operar una empresa de estas características. En ese sentido, esta es una ventaja sobre la cual se puede contruir para lograr que el Estado regularice la situación de la aerolínea y deje de perder el dinero de los contribuyentes.

Para ello, una herramienta atractiva introducida por uno de los informantes clave resulta el permitir el ingreso de capital privado. La incorporación de un actor externo al Estado, pero con conocimiento del sector, puede ser el motor que permita que las decisiones que se tomen vayan en una línea estratégica de aumento de la productividad y eficiencia, imponiendo un directorio profesional y lo más despolitizado posible.

Más aún, siendo el sector aerocomercial un servicio público, el rol del Estado debería ser - como han resaltado los informantes claves- el de cuidar al usuario. Eso no necesariamente necesita hacerlo desde una empresa pública, pudiendo delegar la gestión en quienes se especializan en la materia, el Estado podría centrarse en la regulación de la política pública aerocomercial: en crear los mecanismos necesarios para que se genere el crecimiento en el mercado doméstico; en impulsar el desarrollo de nuevos destinos turísticos por medio de la inversión en infraestructura; en acompañar el crecimiento de nuevas empresas generando facilidades comerciales; y ocupando su rol como mediador en los conflictos laborales.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Balbín, C. F. (2013). Manual de derecho administrativo. La Ley.
- Beria, P., Niemeier, H.-M., & Fröhlich, K. (2011). Alitalia - The failure of a national carrier. *Journal of Air Transport Management*, 17(4), 215-202.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969699711000202>
- Chaia de Bellis, J. (2021). Estatización de empresas en la Argentina (1930-2018): una tipología explicativa. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 26(2), 281-317. <http://www.revistapostdata.com.ar/2021/10/estatizacion-de-empresas-en-la-argentina-1930-2018-una-tipologia-explicativa-nationalizations-of-companies-in-argentina-1930-2018-an-explanatory-typology-jonas-chaia-de-bellis/>
- Coloma, G., Gerchunoff, P., & Olmos, M. (1994, Abril). *La privatización de Aerolíneas Argentinas*. CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9513/S9400013_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Con%20el%20cambio%20de%20gobierno,la%20mayor%C3%ADa%20del%20capital%20social.
- Congreso de la Nación Argentina. (2008, diciembre 17). *Ley 26.466*. I3513874I. Retrieved June 13, 2022, from <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/26466.htm>
- Eckel, C., Eckel, D., & Singal, V. (1997). Privatization and efficiency: Industry effects of the sale of British Airways. *Journal of Financial Economics*, 43(1997), 275-298.
- El Economista. (2021, August 15). Argentina tardaría por lo menos 10 años en volver al PIB per cápita de 2011. *El Economista*. <https://eleconomista.com.ar/economia/argentina-tardaria-lo-menos-10-anos-volver-pib-per-capita-2011-n45502>
- Elnacavé, A. (2007). *ANÁLISIS PARA LA RENTABILIZACIÓN DE RUTAS NO RENTABLES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA*. UTDT.
- Estévez, A., & Cifarelli, M. (2022). Notas de clase. *Universidad Torcuato Di Tella*.

- IDESA. (2020, Febrero 23). *Argentina acumula 60 años de déficit fiscal*. IDESA. Retrieved October 7, 2022, from <https://idesa.org/argentina-acumula-60-anos-de-deficit-fiscal/>
- Kirchner, C. (2010, Septiembre 2). *Reestatización de Aerolíneas Argentinas. Anuncio de la Presidenta Cristina Fernández*. YouTube. Retrieved October 8, 2022, from <https://www.youtube.com/watch?v=y0VhK1qL8ww>
- Lopetegui, G. (2004, Noviembre). *¿Cuál reforma del estado?* Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. <https://claudiabernazza.ar/ssgp/html/biblioteca.htm#publi>
- Marón, G., Halbritter, F., Miranda, M., Núñez Padín, J., Potenze, P., Ghiretti, G., & Meunier, C. (2020). *Los orígenes de Aerolíneas Argentinas: La posguerra y un modelo de país (1945 - 1955)*. Grupo Abierto Libros.
- Miguel, A. (2021, 06 16). Los servicios públicos en disputa. Un abordaje a partir del caso de Aerolíneas Argentinas. *Realidad económica*, (342), 43-70.
- Nielsen, M. A., & Delaux, H. S. (2019). El control de las empresas y sociedades del estado el caso de la municipalidad de rosario. *Anuario de la Facultad de Ciencias Económicas del Rosario*, 14, 24-38.
- Nordhaus, W. D., & Samuelson, P. A. (2010). *Economía: con aplicaciones a Latinoamérica* (W. D. Nordhaus, Ed.). McGraw-Hill Interamericana de España S.L.
- Oszlak, O. (2002). *Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodología*. CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo).
- Página 12. (2022, May 30). Mauricio Macri insiste con su cruzada para privatizar Aerolíneas Argentinas | "Es como un colectivo con alas". *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/425302-mauricio-macri-insiste-con-su-cruzada-para-privatizar-aeroli>
- Pellegrini, J. C. (1988). *¿Debe privatizarse Aerolíneas Argentinas?* SIGMA S.R.L.
- Rinaldi, F. (2021, October 10). Aerolíneas, con los pies en tierra. *Seúl*. <https://seul.ar/aerolineas-argentinas-crisis/>
- Robson, C. (2002). *Real world research*. Ed. Blackwell Publishing.

- Rozas Balbontín, o. R. B., & Hantke-Domas, M. (2013). *Gestión pública y servicios públicos*. Cepal.
- Schargrodsky, I. (2022, October 25). *Animémonos y vayan*. Cenital. Retrieved November 13, 2022, from <https://cenital.com/animemonos-y-vayan/>
- Solanes, M. (1999, mayo 10). *Servicios Públicos y Regulación*. (1203).
- Stake, R. (2006). *Multiple Case Study Analysis*. Ed. Guilford Press.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (Ed.). (2005, septiembre). *Una gestión pública para la inclusión. Fortalecimiento e innovación para un nuevo modelo de Estado* [Documento N°5.3]. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Vallarino Duarte, R. (2011). *El caso Aerolíneas Argentinas: La verdad oculta de un engaño*. Editorial Edaf, S.L.
- Vergara, N. (2018, noviembre). El servicio público en el sector aerocomercial. *AB-Revista de abogacía*, 2(3), 67-76.
- Wiltshire, J., Chauvet, P., & Jaimurzina, A. (2017). *Transporte aéreo como motor del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: retos y propuestas de política*. Cepal. Retrieved June 13, 2022, from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43411/1/S1800006_es.pdf
- Yin, R. (1994). *Case study research: design and methods*. Sage Editions.