



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

Privatización de Aerolíneas Argentinas S.A.

Artículo 1°.- Declárase sujeta a privatización, en los términos y con los efectos previstos en la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, la empresa Aerolíneas Argentinas S.A.

Artículo 2°.- Encomiéndase al Poder Ejecutivo a llevar adelante la privatización autorizada por la presente ley según los procedimientos y modalidades dispuestos en la Ley 23.696 y sus modificatorias, debiendo cumplir, a tales efectos, con las prescripciones que surgen de dicha norma y las establecidas por los artículos 11 a 14 de la Ley 27.742.

Artículo 3°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO

PAULA OLIVETO LAGO

VICTORIA BORREGO

MARCELA CAMPAGNOLI



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley tiene como objeto declarar sujeta a privatización a la empresa Aerolíneas Argentinas S.A., así como encomendar al Poder Ejecutivo la ejecución de dicho proceso, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 23.696 de Reforma del Estado y las modificaciones introducidas por la Ley 27.742 ("Ley Bases").

Es importante destacar que, desde el bloque de la Coalición Cívica, hemos presentado a principios de 2024 un proyecto más amplio que contempla la privatización de diversas empresas del Estado -en total 37 empresas-, incluyendo Aerolíneas Argentinas S.A.¹ Sin embargo, en esta ocasión, y en virtud de los acontecimientos recientes, consideramos pertinente presentar un proyecto específico que aborde exclusivamente la privatización de Aerolíneas, a efectos de facilitar el debate parlamentario y permitir un tratamiento más ágil.

Nuestra posición en torno a las empresas del Estado fue sostenida durante la discusión de la "Ley Bases" en la Cámara de Diputados cuando, en el dictamen de minoría de la Coalición Cívica propusimos la privatización de 37 empresas. Sin embargo, a lo largo del debate parlamentario y como resultado de las negociaciones entre el gobierno y otros bloques, el listado original de empresas públicas a privatizar se redujo hasta culminar en una sanción definitiva que incluía sólo ocho empresas. En el caso particular de Aerolíneas Argentinas, si bien el texto sancionado en la Cámara de Diputados preveía la privatización de dicha empresa, la misma fue removida por el Senado, bloqueando su privatización.

Vale señalar que el proceso de privatizaciones regulado por la Ley de Reforma del Estado ha sido mejorado gracias a múltiples cambios introducidos por la ley 27.742 que aseguran la transparencia y máxima concurrencia en los procedimientos. Estas modificaciones, previstas en el proyecto de ley de privatizaciones que presentamos desde la Coalición Cívica a comienzos de 2024, lograron ser incluidas en la Ley "Bases" a pedido de nuestro bloque. Entre los aspectos más relevantes dirigidos a garantizar que el Poder Ejecutivo lleve adelante las privatizaciones de manera transparente, preservando el interés económico del Estado y del mercado en general, se destacan la eliminación de la posibilidad de privatización por contratación directa, así como la supresión de diversas preferencias para adquirentes que otorgaban privilegios injustificados.

Desde nuestro bloque político, no solo hemos sostenido la necesidad de avanzar en las privatizaciones debido al perjuicio que el sostenimiento de las empresas en manos del Estado genera en las finanzas públicas, los marcos regulatorios y la competencia, sino que también hemos propuesto que tanto las empresas que serán privatizadas -hasta que se concrete dicha privatización- como aquellas que, por su carácter estratégico, se mantengan en manos del Estado, deben ser gestionadas con criterios de buen gobierno y eficiencia, tal como sucede en las empresas privadas. En este sentido, en 2022 presentamos un proyecto de ley sobre administración y buen gobierno de empresas del Estado, que posteriormente representamos a

¹ Expediente HCDN N° 0452-D-2024 sobre Proyecto de Ley de Privatizaciones, disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0452-D-2024.pdf>



H. Cámara de Diputados de la Nación

principios de 2024.² Al igual que con los cambios al proceso de privatizaciones, estos instrumentos fueron promovidos por el bloque de la Coalición Cívica durante la discusión de la Ley de Bases, y finalmente algunos de ellos incorporados al texto sancionado. Gracias a esto, hoy el Ejecutivo cuenta con herramientas para administrar las empresas del Estado de una manera eficiente, preservando los recursos públicos y asegurando la provisión de bienes y servicios de mayor calidad.³

A lo largo del siglo XX, el Estado argentino creó empresas para la provisión de bienes y servicios con motivaciones de carácter económico, político y/o social⁴. Sin embargo, gran parte de las razones que dieron origen a su creación han perdido vigencia. Además, en los últimos veinte años, la mayoría de las empresas estatales ha mostrado ineficiencias que requirieron ser compensadas mediante transferencias del Tesoro Nacional, financiadas con recursos de los contribuyentes. Según la Oficina Nacional de Presupuesto, en 2023 sólo siete de las 33 empresas estatales presentaron resultados operativos positivos, mientras que únicamente cuatro no recibieron transferencias del Tesoro.⁵

El peso de estas transferencias alcanzó en 2023 la suma de \$2.290.052 millones, representando el 42% del déficit fiscal primario. Esta semejante cantidad de recursos demandados por las empresas públicas no solo condiciona la sostenibilidad de las cuentas públicas sino que resulta particularmente inviable en el actual contexto de restricciones presupuestarias. Es por estos motivos que corresponde avanzar hacia un Estado inteligente y moderno, que dé lugar a la provisión de bienes y servicios de calidad al menor costo posible.

Vale recordar que, durante el período 2015-2019 hubo una marcada intención de corregir los desequilibrios verificados en las empresas del Estado, reduciendo a la mitad la incidencia de las transferencias sobre el PIB, pasando de representar el 1,5% del producto al 0,8% en tan solo cuatro años. Sin embargo, el esfuerzo no alcanzó para lograr empresas sostenibles y, al finalizar el año 2023, las transferencias para subsanar el déficit operativo volvieron a aumentar hasta llegar a representar el 1,2% del PIB. Habiendo aprendido de esta experiencia es que el Congreso debe avanzar con medidas más profundas que resuelvan la cuestión de las empresas públicas de manera definitiva.

Por su parte, es importante señalar que desde hace varias décadas, la idoneidad de las empresas del Estado como vehículo para la satisfacción de necesidades sociales viene siendo

² Expediente HCDN N° 0451-D-2024 sobre Proyecto de Ley de Administración y Buen Gobierno de Empresas Públicas, disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0451-D-2024.pdf>

³ Particularmente se destaca el artículo 23 de la Ley 27.742 que establece que toda empresa con participación estatal total o mayoritaria debe respetar los siguientes principios rectores de buen gobierno corporativo: eficiencia, transparencia, integridad, generación de valor, roles diferenciados y controles eficientes.

⁴ Toninelli, Pier Angelo, "The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World", Cambridge University Press, 2010.

Moreno de Acevedo, Enrique, Banco Interamericano de Desarrollo, "Gestión de empresas públicas", documento para discusión N° IDB-DP-454, mayo de 2016.

⁵ Vehículo Espacial Nueva Generación (VENGE), Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD), Construcción de Vivienda para la Armada (COVIARA) y Playas Ferroviarias S.A.



H. Cámara de Diputados de la Nación

cuestionada con mayor intensidad. Como sostiene el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las empresas del Estado suelen contar con las siguientes falencias:

- Políticas: existen necesidades sociales que traen aparejadas la necesidad de crear subsidios. Aun así, no siempre existe una vinculación directa entre los subsidios recibidos y los objetivos sociales, que pueden ser contradictorios e incluso erróneos. Los subsidios a la oferta pueden llevar a mayores déficits y deudas, crecientes carencias en los servicios por falta de inversiones, errores en las decisiones de inversión por falta de incentivos y desperdicio o mal uso de recursos.
- Financieras: las empresas suelen tener poca disciplina fiscal y control. Debido a su “presupuesto blando”, no existe el riesgo de una quiebra y por ende sus presupuestos suelen ser elásticos. La contratación de personal puede no tener limitaciones. La eficiencia en sus operaciones no suele ser un objetivo primordial.
- Gestión: las responsabilidades tienden a diluirse. Intervienen a veces varias agencias o ministerios sobre la materia, y los conflictos de intereses suelen suscitarse entre los distintos actores. Como sostiene el BID, la falta de objetivos claros, de propietarios definidos, hace que no existan responsables identificados y prevalezca cierto desgobierno.
- Falta de personal directivo idóneo: cuando se designan a los ejecutivos, se le presta poca atención al mérito, la experiencia y el conocimiento necesario para ejercer funciones comerciales, técnicas y/o sociales.

Adicionalmente, la OCDE publicó en 2015 una investigación sobre cohecho internacional que da cuenta de la relación entre empresas del Estado y corrupción. Según el informe, los funcionarios de estas empresas son los principales destinatarios de sobornos. En un análisis de 427 casos de cohecho, se evidenció que el 27% de los sobornos fueron dirigidos a empleados de empresas del Estado, con un 80% de estos casos relacionados con funcionarios de estas entidades. A su vez, el informe concluyó que en promedio los sobornos equivalieron al 10,9% del monto total de la operación y al 34,5% de las ganancias.⁶

De esta manera, la corrupción y la percepción de corrupción no solo deterioran la confianza en los gobiernos, empresas y mercados sino que también obstaculizan el crecimiento y el desarrollo económico. Es que, por un lado, las empresas destinan recursos para financiar sobornos en lugar de la innovación y la competitividad mientras que los funcionarios desvían fondos públicos en su propio beneficio.

No debe suceder en esta oportunidad, que las privatizaciones tornen más gravoso concretar el bien común. Las privatizaciones deben propender a la mayor calidad de los bienes y servicios prestados, procurando que sean más eficientes y más económicos. La información previa a estos procesos respecto del mercado en el cual se inserta la empresa a privatizar es fundamental para no reiterar los perjuicios ya descritos.

Volviendo a la situación particular de Aerolíneas Argentinas, de acuerdo con lo informado por la Oficina Nacional de Presupuesto, la empresa lleva registrado hasta el primer semestre del año 2024 un déficit operativo de \$264.586 millones, sólo un 3% por debajo del déficit operativo informado para este mismo período durante el año 2023. Esto muestra que, a

⁶ OCDE (2015), Informe de la OCDE sobre Cohecho Internacional. Análisis del Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros, OECD Publishing.



H. Cámara de Diputados de la Nación

pesar del cambio de gestión, los esfuerzos por disminuir sus resultados negativos son todavía insuficientes.

En cuanto a las transferencias del Tesoro recibidas por la empresa hasta el primer semestre de 2024, se informa que obtuvo \$58.732 millones, un 30% menos que lo recibido durante el mismo período de 2023. Si bien estos números dan cuenta de una disminución de la necesidad del apoyo económico del Estado, se informa en el mismo reporte un incremento del endeudamiento por \$374.453 millones para atender el déficit persistente mencionado con anterioridad. Vale señalar que este endeudamiento, en un contexto de resultados operativos negativos ubica a la empresa en riesgo de insolvencia pudiendo generar mayores perjuicios a sus trabajadores, proveedores, acreedores en general y al Estado Nacional mismo.

Por su parte, si se analiza la posición de la compañía en cuanto a las transferencias informadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2025⁷, la aerolínea estatal recibiría \$73.300 millones, lo que equivaldría a un 51% menos que en 2024 (proyectado anual) en términos reales. Es decir, seguiría recibiendo asistencia del Tesoro. Esto nuevamente pone en evidencia que los esfuerzos para sanear el déficit de Aerolíneas Argentinas no resultan suficientes para que la misma deje de demandar recursos de los contribuyentes y logre saneamiento económico y financiero.

Por todo lo expuesto es que solicitamos nos acompañen en este proyecto de ley que busca avanzar hacia la privatización total de Aerolíneas Argentinas, con el objetivo de poner fin a las constantes transferencias de recursos públicos que ponen en riesgo la sostenibilidad fiscal, mejorar la calidad de los servicios provistos a los pasajeros aéreos y asegurar un marco regulatorio que promueva el desarrollo del mercado aerocomercial y asegure la competencia en igualdad de condiciones.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO

PAULA OLIVETO LAGO

VICTORIA BORREGO

MARCELA CAMPAGNOLI

⁷ HCDN, Expediente 0012-JGM-2024 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2025.



H. Cámara de Diputados de la Nación

ANEXO - INFORME AEROLÍNEAS ARGENTINAS Y EL MERCADO AEROCOMERCIAL

Conectarnos para desarrollarnos

Uno de los factores de desarrollo fundamentales para un país es la conectividad. La infraestructura en carreteras, vías férreas, aguas navegables, el transporte marítimo, aéreo y terrestre y una moderna red de internet y telecomunicaciones permiten el desarrollo económico y la integración social y cultural de un país. En este sentido y en particular, un sector aéreo competitivo mejora la conectividad entre regiones y, por ende, la capacidad del país para generar desarrollo sostenible: achicando las distancias, permite la generación de negocios, el impulso del turismo, el intercambio de conocimiento, entre otras experiencias productivas y sociales.

Una industria aerocomercial desarrollada, y al alcance de muchos, es síntoma y causa del bienestar de la sociedad. Y, como analizaremos, el potencial de crecimiento es muy importante en nuestro país. Por esta razón la presencia de diversidad de empresas con igualdad de reglas para todas aumenta la competencia y genera beneficios directos para los usuarios, y al mismo tiempo, para las regiones conectadas y sus habitantes en general.

1. La aviación comercial en el mundo

La aviación aerocomercial tiene más de un siglo de existencia. Desde sus comienzos se posicionó como un medio de transporte seguro y rápido, capaz de conectar largas distancias en poco tiempo. Pero no logró ser asequible sino hasta la década de 1980, donde paulatinamente se convirtió en un medio de transporte masivo, al alcance de millones de personas, desplazando en muchos casos al transporte terrestre, tanto ferroviario como automotor.

Este cambio radical de la forma de transporte se debió a múltiples factores: aumento de las clases medias (mayores ingresos y economía de escala), tecnológicos (seguridad operacional y capacidad de transporte), y cambios regulatorios (factor clave). Como consecuencia de todo esto, se desarrollaron nuevas formas de negocio que supieron aprovechar este contexto, dando nacimiento a muchas innovaciones, entre ellas la revolución de las “Low Cost”.

Las aerolíneas están sujetas a una gran cantidad de regulaciones gubernamentales por motivos de seguridad, geopolíticos, económicos, y de uso de las infraestructuras necesarias (ej: aeropuertos). También hablaremos de “otros” motivos, que muchas veces logran tener relevancia en el diseño de la política pública de transporte, no siempre para bien. Ejemplo de estos últimos pueden ser los Ideológicos o los de intereses (esto se da tanto cuando los intereses particulares se sobreponen a los generales, como aquellas veces que los intereses logran beneficios a través de la cooptación de las políticas o los reguladores ya sea por corrupción o actos indebidos).

En cuanto a la regulación en materia de seguridad, organismos como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) dependiente de las Naciones Unidas establecen estándares mundiales que se reflejan en normas para todos los países miembros y por tanto que todos los



H. Cámara de Diputados de la Nación

actores del sistema aerocomercial, están obligadas a cumplir. Los Convenios internacionales de Varsovia y Montreal son las normas base de la actividad a nivel mundial.

En cuanto a los geopolíticos o de vínculos con los demás países (política exterior), está regulado por tratados internacionales multilaterales y por acuerdos bilaterales entre países. Respecto de la legislación interna, es el Código aeronáutico quien regula la actividad, además de las normas complementarias que emiten un conjunto de organismos reguladores y controladores (ANAC, ORSNA, EANA, etc.).

En cuanto a los económicos y de uso de infraestructura de servicios asociados, se rigen (o deberían regirse) por conseguir la mayor conectividad (volar desde muchos lugares a muchos lugares) de manera segura y a precios “pagables”, con la mayor cantidad de oferentes posible (competencia), y siempre teniendo como beneficiario más importante a los usuarios del servicio de transporte (tanto de pasajeros como de cargas).

2. La actividad aerocomercial en Latinoamérica

En las últimas dos décadas Latinoamérica vio un importante crecimiento en el sector aerocomercial. Las primeras decisiones de políticas públicas tomadas en favor de sus ciudadanos y relacionadas con el proceso de liberalización aeronáutica y desregulación comenzó a darse al mismo tiempo que en el mercado europeo, en la década del '90 y continuó en la década del 2000. Sin embargo, el espacio aéreo en los países latinoamericanos no logró abrirse en los mismos términos que en los Estados Unidos y Europa. La excepción fue Chile⁸, que había dado paso a los movimientos de liberalización a fines de los años '70 y principio de los años '80⁹.

De acuerdo con datos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en 20 años se triplicó la cantidad de pasajeros transportados al año: de 93 millones de pasajeros en 1999 a 305 millones en el año 2019¹⁰. Para la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA) varias razones explican este fenómeno siendo las principales el aumento de la clase media en Latinoamérica y la aparición de las aerolíneas de bajo costo.¹¹

En los párrafos anteriores hablábamos sobre la importancia de una oferta diversa para mejorar la competitividad. En ese sentido en el gráfico siguiente vamos a analizar la composición de los mercados más grandes de Latinoamérica para entender la dinámica del sector y las posibilidades de crecimiento de la Argentina en contexto con la región.

⁸ El estado de Chile mantiene una política de cielos abiertos desde hace tres décadas, basando su política aerocomercial en los siguientes principios: libre ingreso a los mercados, libertad de precios, mínima intervención de la autoridad y liberalización de propiedad y control. Disponible online: <http://www.jac.gob.cl/politica-aerocomercial/>

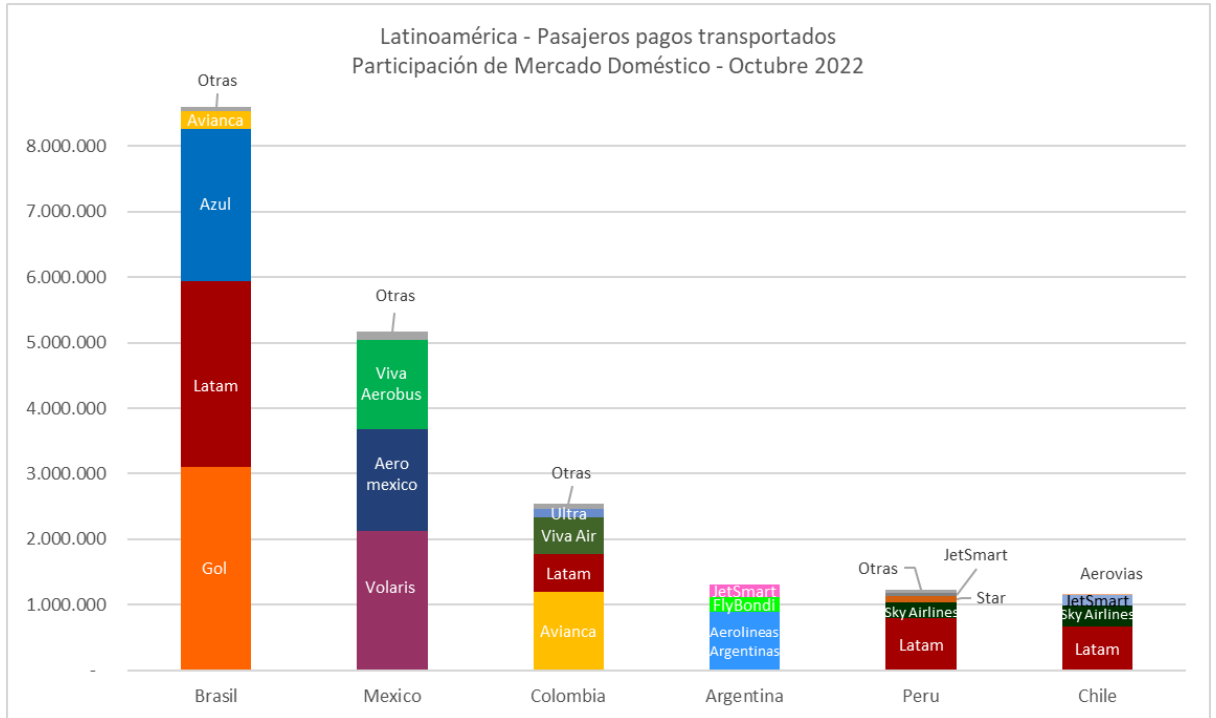
⁹ Marcelo J. Villena et all (2008). Impacto económico de la política de acuerdos de cielos abiertos en Chile. Revista de análisis económico. Disponible online: <https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/1884/78-380-1-PB.pdf?sequence=1>

¹⁰ Disponible en, <https://datos.bancomundial.org/indicador/IS.AIR.PSGR?locations=Zl>

¹¹ Disponible en, <https://www.aviacionline.com/2018/12/peter-cerda-de-iata-sobre-latinoamerica-somos-una-region-que-tiende-a-ser-mas-reactiva-que-proactiva/>

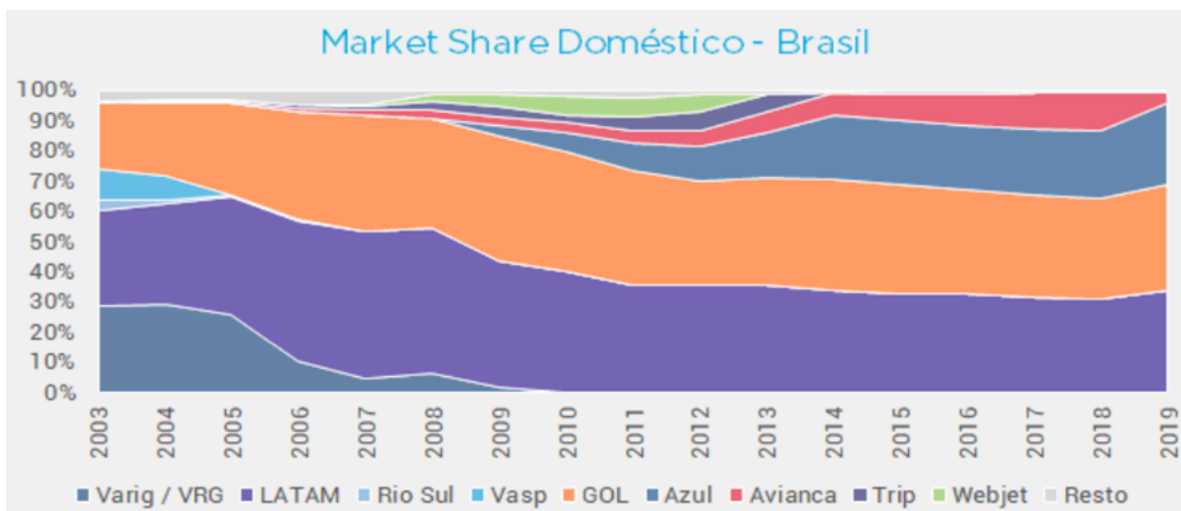


H. Cámara de Diputados de la Nación



Fuente: Agencias oficiales de aviación comercial

Empezamos por Brasil. Con una población de 214 millones de habitantes el mercado brasileño mostró, a octubre de 2022, 8.6 millones de pasajes pagos que se distribuyeron en 3 principales aerolíneas: 2 tradicionales (Latam y Gol) y una tercera low cost que opera desde el año 2008, Azul Linhas Aereas, la que se quedó con el 27% de la participación de mercado.¹² Es un mercado competitivo con cuotas bien parejas.



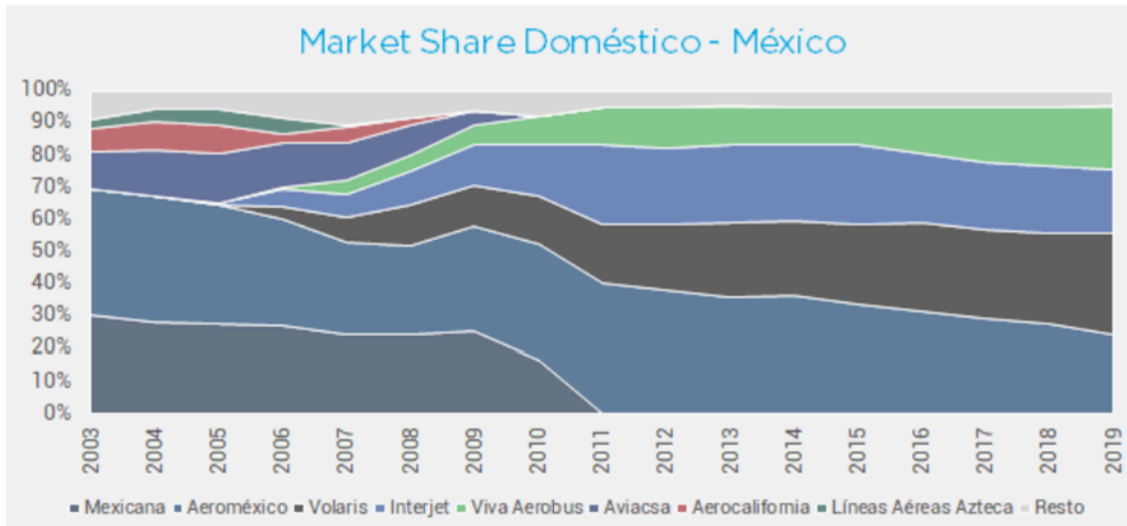
También de acuerdo con datos oficiales, en México las aerolíneas de bajo costo Volaris y Viva Aerobus se llevan el 67.4% de la cuota de mercado en octubre de 2022. El restante

¹² Disponible en, <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/demanda-e-oferta-origem-destino>



H. Cámara de Diputados de la Nación

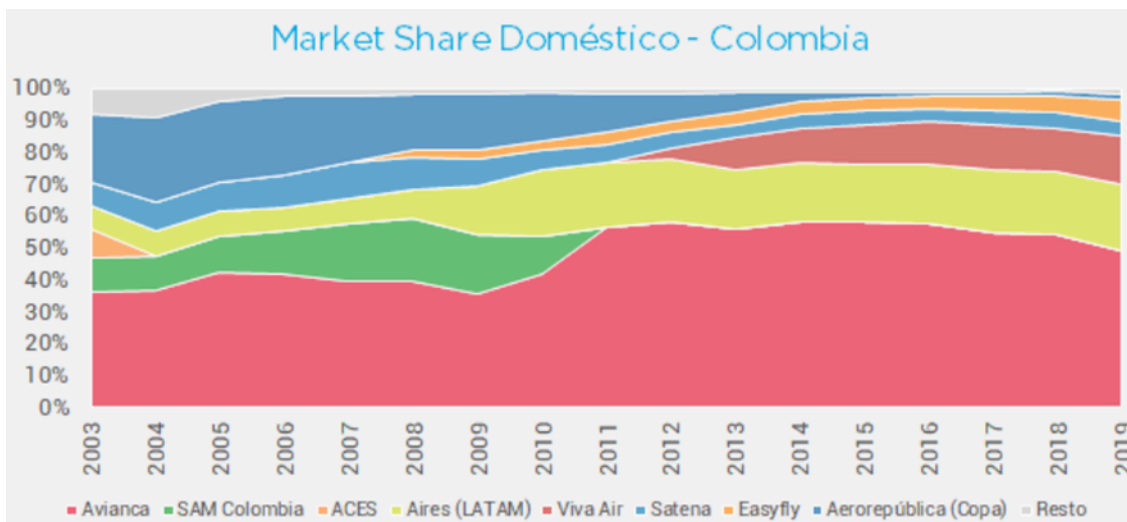
porcentaje es para la aerolínea tradicional Aeroméxico que transportó a 1.5 millones de personas.¹³ El mercado mexicano también es muy dinámico y competitivo, con cuotas de mercado sin actores dominantes.



Fuente: ANAC

Colombia con 51 millones de habitantes cuyo mercado aerocomercial a octubre de 2022 estuvo dominado en un 47% por Avianca, una aerolínea de modelo tradicional, seguido por la panregional Latam y la low cost Viva Air, ambas con un 22% de participación.¹⁴ El total de pasajes vendidos durante este período fue de 2.5 millones.

Argentina, con 47 millones de habitantes, similar a Colombia, mostró un mercado doméstico 48% más chico que aquel (1.3 millones de pasajeros en octubre de 2022).



Fuente: ANAC

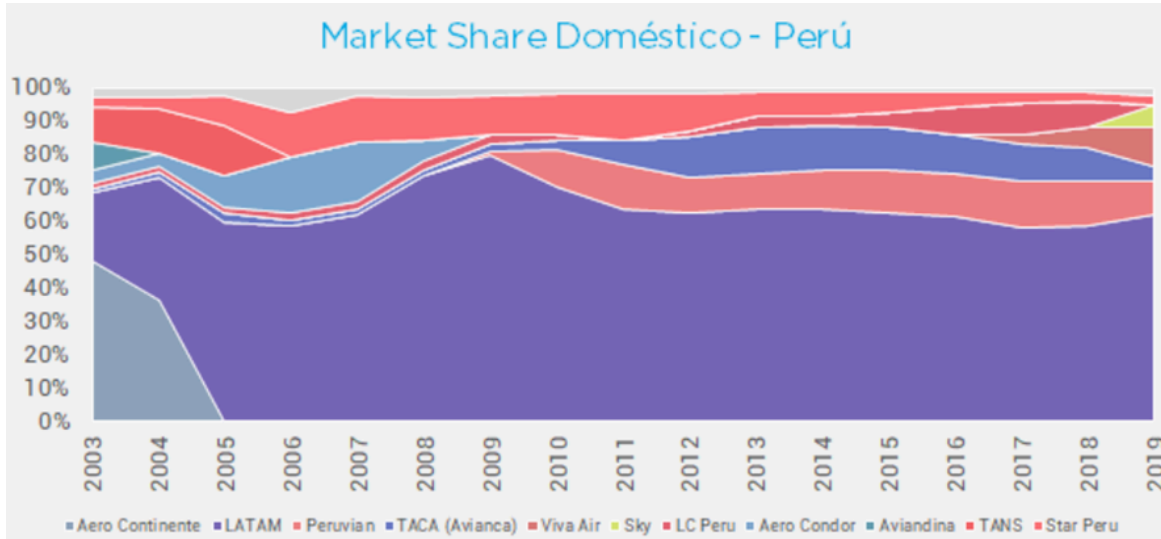
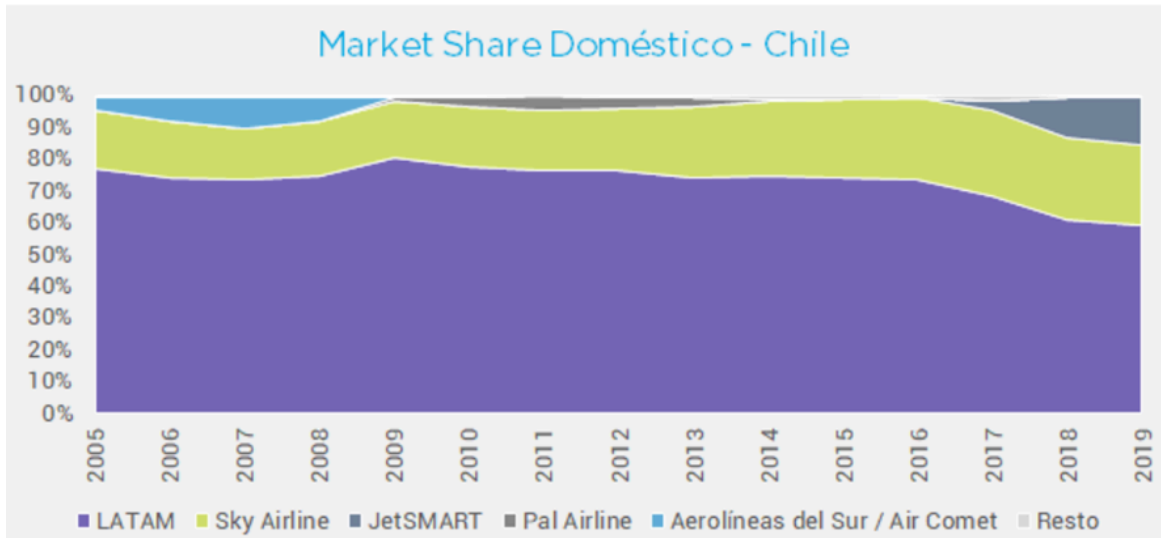
¹³ Disponible en, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/779773/reapn-octubre-2022-25112022.pdf>

¹⁴ Disponible en: https://www.aerocivil.gov.co/analitica/Paginas/Pasajeros_Carga.aspx



H. Cámara de Diputados de la Nación

En Chile y Perú, se da una estructura de mercado similar a la argentina, con la aerolínea dominante Latam de modelo tradicional con un 60% y 65% de presencia respectivamente, y dos aerolíneas low cost que se reparten el 40% y 26% restantes: Sky Airlines (26%) y JetsSmart (14%) en el caso de Chile; y Sky Airlines (19%) y Star (7%) en el caso de Perú.



Fuente: ANAC

2.1 La actividad aerocomercial en Argentina

Para entender la importancia de la industria aerocomercial en Argentina tomaremos un dato del año 2020 de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) que indica que la



H. Cámara de Diputados de la Nación

misma genera 329.000 puestos de trabajos directos e indirectos y aporta 12 mil millones de dólares al PBI nacional.¹⁵

Según el informe de ANAC, Argentina transportó 1.3 millones de pasajeros durante enero 2023 y la cuota de mercado se dividió entre 3 empresas, siendo Aerolíneas Argentinas quien se queda con el 65% del mercado, mientras que en segundo y tercer lugar siguen demostrando crecimiento Flybondi, con 20% y Jetsmart con el 15% de la participación.

En cuanto a los aspectos en los que sigue retrasada la Argentina, lo veremos con números más adelante.

2.2 Políticas regulatorias y actores importantes

Como dijimos anteriormente, la actividad aerocomercial es una actividad regulada en todo el mundo y esas regulaciones se actualizan constantemente buscando la eficiencia del sector. En el caso de Argentina, estos son factores que inciden en la competencia de la actividad y se han utilizado para condicionar el mercado con a la medida de los monopolios existentes (Aerolíneas Argentinas y Aeropuertos Argentina 2000). Estas políticas regulatorias abarcan, entre otras:

- la seguridad del espacio aéreo;
- la infraestructura aeroportuaria;
- la aprobación de rutas, frecuencias, capacidad, tarifas y horarios;
- la radicación y matriculación de aeronaves;
- el cobro de impuestos y tasas por servicios;
- las relaciones laborales, etc.

En todos estos aspectos la regulación estuvo directa o indirectamente dirigida a beneficiar a las empresas del estado (Aerolíneas Argentinas – Aerohandling, Intercargo). en detrimento de las aerolíneas (nacionales o extranjeras) que compiten con las primeras, en perjuicio no solo de los trabajadores y empresarios del sector privado, sino y fundamentalmente en perjuicio de los usuarios (no nos cansaremos de sostenerlo)

Como ejemplo podemos mencionar que, según la Ley de asociaciones sindicales, los gremios o sindicatos están constituidos por: a) trabajadores de una misma actividad o actividades afines; b) trabajadores de un mismo oficio, profesión o categoría, aunque se desempeñen en actividades distintas y c) trabajadores que presten servicios en una misma empresa.

En el mercado aeronáutico existen, principalmente, sindicatos por actividad y oficio. Los gremios en el país están atomizados y son diversos, tornando muy difícil la negociación con tantos interlocutores. Además, trabajadores vinculados a Aerolíneas Argentinas mantienen una importante presencia en todos los sectores de la aviación donde se encuentran representados: pilotos, tripulantes de cabina, personal de tierra, despachantes de vuelo y técnicos, entre otros.

¹⁵ Disponible en, <https://ciudadanosviajeros.com.ar/la-aviacion-comercial-en-argentina-sostiene-329-mil-empleos-directos-e-indirectos/>



H. Cámara de Diputados de la Nación

No obstante, las asociaciones sindicales de trabajadores de las empresas Flybondi –F.B. LINEAS AEREAS S.A.- y Jetsmart –JETSMART AIRLINES S.A.- continúan con sus trámites administrativos para obtener la personería gremial al mismo tiempo que, refieren que desde el Ministerio de Trabajo de la Nación no atienden a sus representantes y no hay avances en la homologación de los convenios colectivos de trabajo de empresa.¹⁶

A diferencia de lo que ocurre en otros países, la aerolínea sostenida por las transferencias del estado argentino, tiene el privilegio de operar en un mercado regulado a su favor.

En consecuencia, en muchas oportunidades se subordina a todo el sector a las condiciones salariales y las prerrogativas laborales de los trabajadores de Aerolíneas Argentinas; constituyendo de ese modo, un modelo con altas concesiones que no son fáciles de solventar para las empresas empleadoras de la competencia. Por ejemplo, esto se vio recientemente con la homologación, en tiempo récord, del Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) del 24 de octubre de 2022, en el que participaron autoridades del Ministerio de Transporte y del Ministerio de Trabajo con representantes de la Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas (APLA), la Cámara de Líneas Aéreas de la República Argentina (CLARA) y la Cámara de Empresas de Transporte Aéreo No Regular. El convenio establece derechos y obligaciones de las partes en cuanto a las prestaciones de servicio, licencias; remuneraciones y compensaciones, viáticos y reintegros; carrera profesional; paritarias; desarrollo profesional, etc. y comprende a los trabajadores de todas las líneas aéreas que tengan matrícula argentina, estén o no afiliados al sindicato que cuenta con un amplio poder institucional.

En idéntica situación se encuentra Intercargo S.A.C., la empresa del Estado que con exclusividad presta servicio de rampas y servicio a pasajeros en 19 aeropuertos del país (transporte de pasajeros y tripulaciones en plataforma operativa, embalaje de equipaje de pasajeros, limpieza de aeronaves, conexión de la aeronave con pasarelas y escaleras motorizadas o de remolque etc.) y que cuenta con una fuerte presencia gremial de la Asociación de Personal Aeronáutico (APA).

2.3. Desregulaciones y crecimiento del mercado

A partir del año 2016, la política aerocomercial nacional se orientó hacia la flexibilización del sector, mediante el otorgamiento de licencias a nuevas líneas aéreas -incluyendo a compañías low cost- para operar dentro del país. Esto permitió una ampliación en la oferta de vuelos y mayor conectividad entre provincias sin pasar por la ciudad de Buenos Aires. Sumado a la eliminación de las restricciones tarifarias que favoreció la competencia por los precios bajos, volviendo a la industria aérea más competitiva.

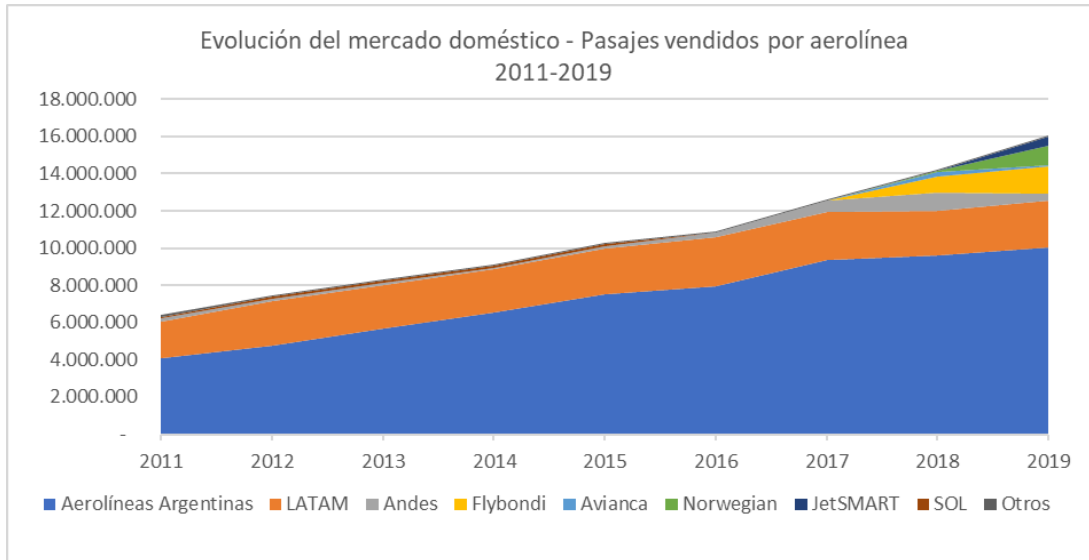
A las medidas implementadas ya descriptas, se deben adicionar la modernización de la infraestructura aeroportuaria existente y la apertura del primer aeropuerto secundario del área de Buenos Aires ubicado en El Palomar; mejorando así, la interconexión en todo el país, en beneficio de sus habitantes.

¹⁶ Disponible en, <https://www.aviacionline.com/2022/12/trabajadores-de-flybondi-y-jetsmart-pretenden-poner-de-rodillas-a-las-low-cost/>



H. Cámara de Diputados de la Nación

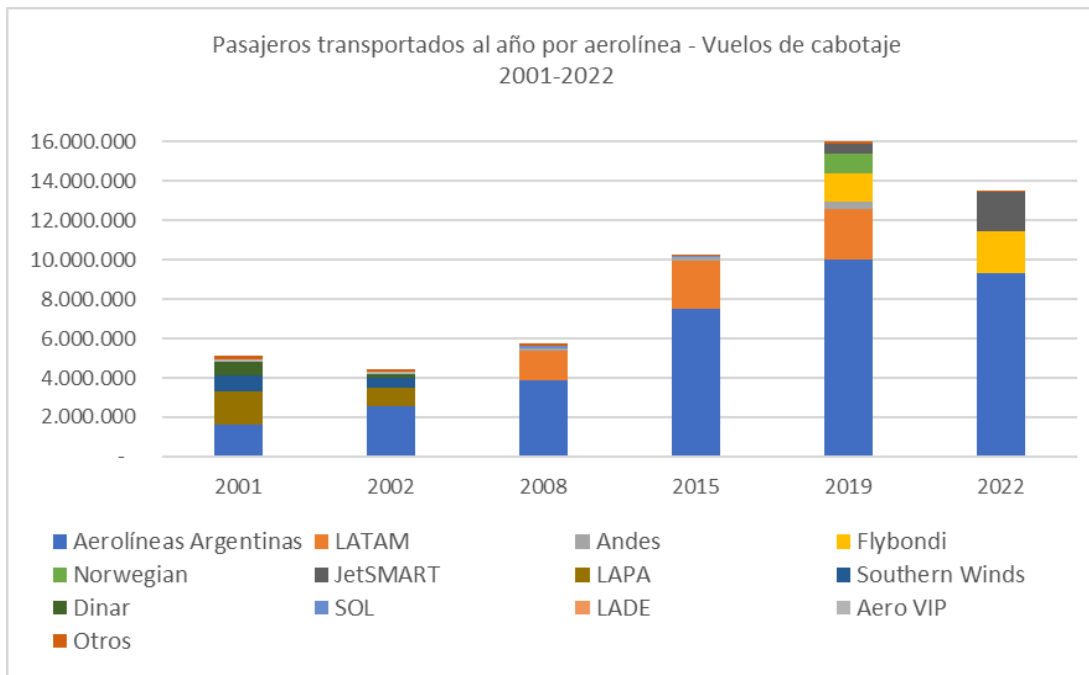
Entonces, si bien entre los años 2011 y 2015 se experimentó un aumento de la demanda de pasajes aéreos, en el gráfico siguiente se puede evidenciar un marcado aumento en la tendencia desde el año 2016 con el ingreso de nuevas aerolíneas al mercado aerocomercial argentino.



Fuente: ANAC

2.4. Evolución de la Cuota de Mercado Doméstico

Durante las últimas dos décadas el mercado aerocomercial argentino fue conformado por distintos actores que satisfacían la demanda del mercado interno.



Fuente: datos de ANAC, Tablas, movimientos y pasajeros 2001-2018 y 2019-2023



H. Cámara de Diputados de la Nación

Elegimos los datos de 6 años significativos para graficar los eventos económicos o los cambios en la política aerocomercial a los que las compañías aéreas se enfrentaron.

En ese sentido vemos que:

En el año 2001, Aerolíneas Argentinas era de capital privado y el mercado aerocomercial estaba relativamente equilibrado, dividido entre 4 empresas principales (AR, LAPA, Southern Winds y Dinar).

Luego de la crisis cambiaria y política del 2001/2002 la salteña Dinar y Southern Winds no pudieron afrontar las deudas contraídas durante los 90s y debieron terminar sus operaciones. Esto significó que AR pase del 31% del mercado a proveer servicios para el 57% de la demanda.

Para el año 2005 había ingresado al mercado argentino la chilena LAN, y con el 26% de la cuota de mercado hacia el año 2008 se había convertido en la segunda compañía aérea más importante del país. En primer lugar, se encontraba la aún privatizada Aerolíneas Argentinas que poseía el 67% de la cuota del mercado.

A pesar de su buen posicionamiento, al finalizar el año 2008 las deudas de AR ascendían a u\$s600 millones anuales con riesgo de quiebra,¹⁷ lo que permitió al gobierno nacional justificar la reestatización de la empresa al año siguiente. Durante los períodos siguientes a la reestatización y hasta el 2015, Aerolíneas Argentinas consolidó y aumentó su posición dominante pasando del 67% al 73% de la cuota de mercado, mientras que LAN perdió presencia, disminuyendo su porción del 26% al 24%, sin que hubiera nuevos actores compitiendo por una demanda cada vez mayor. Esto solo se explica por la deliberada decisión del Gobierno de Néstor y Cristina Kirchner de no desarrollar un mercado competitivo, contrariamente a lo que estaba ocurriendo en el resto de América Latina (Ideología y negocios).

Con la llegada al gobierno de Cambiemos, la administración del Presidente Mauricio Macri decidió un cambio en la política aerocomercial. Permitiendo la llegada de nuevos al mercado argentino. En ese sentido las nuevas Flybondi, JetSmart, Norwegian y Avianca propusieron una nueva dinámica en el sector, ya que sus estrategias comerciales se basaron en la provisión de servicios low cost, lo que obligó a las compañías tradicionales a ajustar sus costos y replantear sus rutas y servicios para poder competir con ellas. Es así como al finalizar el año 2019 (y la gestión del gobierno de Cambiemos) la demanda de pasajes había crecido casi un 56% en 4 años. En ese período la presencia de AR había bajado del 73% al 63%, la de LATAM del 24% al 16%, mientras que Flybondi logró captar el 9% del mercado, Norwegian 6% y JetSmart el 3% del mismo.

Durante la pandemia de COVID-19, el gobierno dispuso el cierre de aeropuertos con excepción de algunas rutas internas. Las mismas fueron cubiertas en su totalidad por Aerolíneas Argentinas, lo que generó que por ejemplo, durante octubre 2020 el 100% de la cuota de mercado fuera para la compañía estatal. Esta circunstancia, y el arrastre de resultados negativos, fue determinante para que LATAM Airlines Group decidiera cerrar las operaciones de LATAM Argentina luego de 15 años de servicios en el país. Con la vuelta a la normalidad para el año 2022 el mercado aerocomercial argentino quedó un 68% para la compañía aérea tradicional

¹⁷ Disponible en, <https://www.ambito.com/edicion-impresa/las-aerolineas-la-peor-crisis-su-historia-n3531897>



H. Cámara de Diputados de la Nación

Aerolíneas Argentinas, mientras que las low cost Jetsmart y Flybondi se reparten el 15% y 17% respectivamente.

3. Los mitos como obstáculo

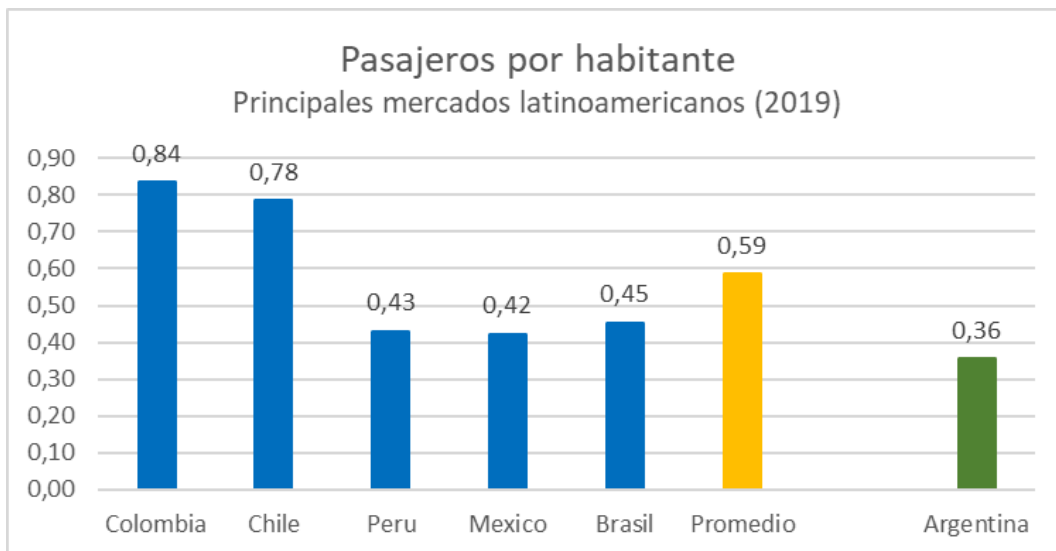
Durante décadas hemos oído cosas como “no nos podemos comparar con países más grandes que nosotros” “está bien que Aerolíneas Argentinas sea deficitaria porque cumple una función social”, “debemos cuidar los cielos argentinos de la intervención extranjera” o “en todo el mundo las aerolíneas pierden plata o funcionan con subsidios”.

Estos mitos pueden ser fundados en buenas o malas intenciones, pero casi siempre permanecen en base a la híper-ideologización, la falta de evidencia técnica o científica, la poca percepción de lo que pasa en el mundo o en intereses indebidos.

En los próximos párrafos deseamos desterrar estos mitos que son barreras transversales a la mayoría de los partidos políticos. Estas creencias actúan como obstáculo a cambios estructurales necesarios para fomentar la oferta de servicios aéreos que beneficiaría a millones de argentinos.

3.1 “El mercado argentino ya no puede crecer”

Uno de los indicadores favoritos del sector es Pasajeros por Habitante y busca medir la presencia de la industria aérea en cada país de acuerdo al tamaño de su población.



Fuente: Agencias oficiales de aviación comercial

En este caso vemos que el promedio de la región es de 0,59 pasajero por cada habitante. También vemos que Argentina se encuentra por debajo de ese promedio y de todos los países analizados.



H. Cámara de Diputados de la Nación

En el año 2018, el Banco Interamericano de Desarrollo realizó un análisis del mercado aerocomercial latinoamericano en el que se comparaba la ratio “oferta asientos domésticos vs población” con el poder adquisitivo de cada país, representado por el PBI per cápita.

Como vemos en el gráfico resultante Argentina se encuentra por debajo de los asientos ofrecidos para una población con su poder adquisitivo, **mostrando posibilidades de crecimiento de entre un 50% y un 75% de acuerdo a este análisis.**

No solo hay una oferta reducida que se traduce en pocas aerolíneas y sin aerolíneas regionales, con aeronaves de menor porte capaces de unir ciudades más pequeñas, sino que hay una demanda muy poco estimulada, resultando en una red de servicios aéreos empobrecida y con ciudades desconectadas.

Es por esto que vemos como una anomalía del mercado que existan ciudades o centros urbanos de más de 100.000 habitantes que no cuenten con una frecuencia mínima de vuelos semanales que las conectan a centros de trasbordo más importantes como pueden ser Buenos Aires, Córdoba, Mendoza o Neuquén.

Para ejemplificar vemos que la ciudad de San Juan posee una población de 113.000 habitantes y una frecuencia de 14 vuelos semanales. Una situación similar sucede con San Rafael y Santa Rosa, con 108.000 y 120.000 habitantes respectivamente y 6 vuelos semanales.

Por otro lado, tenemos ciudades importantes como Venado Tuerto (205.000 habitantes), Concordia (199.000), Rafaela (193.000), Olavarría (126.000) o Junín (101.000), que no tienen sus aeródromos activos para vuelos comerciales, pero que podrían recibir empresas de bajo costo o regionales que operen aeronaves de reducido porte.

3.2 Mito “Las aerolíneas privadas no vuelan a esos destinos porque no son rentables”

Un dato fundamental que derriba este mito es que en Latinoamérica la conectividad no la resuelven las aerolíneas estatales (de hecho, casi no existen este tipo de compañías): Son las compañías privadas las que adaptan sus servicios a las necesidades del mercado y vuelan a todos esos destinos que la creencia popular de nuestro país considera “no rentables”.

Miremos dos países de la región ¿Cómo lo hacen?

Recordemos que en Chile NO hay empresas estatales de aviación. Sin embargo, **de los 19 aeropuertos comerciales en 15 hay competencia**; en 12 de ellos compiten 3 aerolíneas, en 3 de ellos vuelan 2 empresas y en solo 4 de ellos vuela una sola empresa. De este último grupo hay que resaltar que un destino es Isla de Pascua, que queda en el medio del Pacífico (solo vuela LATAM), otro es Puerto Natales (servida por SKY) y los otros dos destinos (Porvenir y Puerto Williams) no son servidos por ninguna de las tres grandes empresas, sino por una aerolínea regional llamada Aerovías DAP. Todo esto, sin subsidios ni direccionamiento regulatorio, es decir que las reglas de explotación de servicio aerocomercial son igual para todas las empresas, las que deciden libremente donde y cuánto volar. **El resultado es que en Chile se vuela el doble que en Argentina.**

Colombia es otro buen ejemplo, dado que su extensión territorial, PBI y población son similares al de nuestro país. Y porque se animaron a construir una red de servicios



H. Cámara de Diputados de la Nación

aerocomerciales compuesta por una fuerte competencia entre empresas privadas (el país de América Latina donde mas empresas concurren en el mercado) y una empresa pública.

En este caso **de los 56 aeropuertos comerciales operativos en 36 hay competencia** (en 2 aeropuertos compiten 6 aerolíneas, en 1 aeropuerto llegan 5 aerolíneas, en 7 aeropuertos llegan 4 aerolíneas, en 6 aeropuertos llegan 3 aerolíneas, y en 20 aeropuertos llegan al menos 2 aerolíneas).

En 17 aeropuertos llega una sola aerolínea, con fuerte presencia de la estatal Satena que vuela a 14 de estos 17 y la compañía Clic que vuela en solitario a 3 de ellos.

Cabe resaltar que por el tipo de destino/mercado Satena vuela aviones de pequeño porte (ERJ y ATR) al igual que la privada CLIC que se ocupa de competir aún en estas poblaciones alejadas en beneficio de los usuarios.

El rol que el estado colombiano le asignó a su empresa es el de volar a ciudades de pocos habitantes y muy aisladas, ya sea por el mar o las montañas. Es decir, le dieron a la empresa estatal un rol complementario al del mercado.

También en el caso de Colombia, se vuela más del doble de lo que se hace en nuestro país. En Argentina pasa todo lo contrario. De los 58 aeropuertos que reciben o podrían recibir vuelos comerciales regulares, 20 no opera ninguna aerolínea, en 20 solo vuela Aerolíneas Argentinas (monopolio) **y solo en 17 hay competencia** (en 8 aeropuertos vuelan 2 aerolíneas, a 9 aeropuertos vuelan 3 aerolíneas).

Pasa muy desapercibido el rol y el impacto que tiene la segunda aerolínea del estado argentino llamada LADE, que vuela a destinos pequeños con aviones de menor porte. Uno podría imaginarse que cumple similar función que Satena en Colombia con una fuerte presencia en ciudades aisladas y con poca población. Sin embargo, el rol de LADE es casi desconocido, su impacto en unir poblaciones es tremendamente bajo y su esquema de operación es difícil de comprender. Sus rutas cambian constantemente, la emisión de tickets es difícil, varias de sus rutas se superponen con las de Aerolíneas Argentinas y sus aeronaves son militares, compartiendo su uso con propósitos propios de la Fuerza Aérea. Es por esto que a la hora de analizar el diseño de la política pública "Transporte aerocomercial" hasta los funcionarios del área se olvidan de mencionarla en sus presentaciones.

3.3 Mito "Las aerolíneas dan perdidas en todos lados"

Este mito también se derrumba frente a la comparación. Si bien este mito se hace realidad en determinados momentos que coinciden con crisis globales o nacionales, en términos generales la industria aerocomercial reparte ganancias en todas las regiones del mundo.

Según la IATA, en el año 2018 la industria ganó 30.000 millones de dólares, en 2019 unos 25.900 millones. Con pérdidas de 201.000 para los años 2020 y 2022 por la fuerte crisis del COVID, pasando a recuperarse con ganancias de 23.300 millones en 2023.

3.3 Mito "Aerolíneas Argentinas garantía de la soberanía nacional"



H. Cámara de Diputados de la Nación

Otra creencia colectiva que intentamos desterrar es la que afirma que toda intervención del capital extranjero a prestar servicios a usuarios en Argentina atenta contra la soberanía. Para este pensamiento no deben existir empresas extranjeras (según origen del capital) en la operación de vuelos de cabotaje ya que pone en riesgo la soberanía nacional. Es más, se sostiene que, si es llevada adelante por empresas del estado, la soberanía se garantiza aún mejor. También se tiende a evitar que empresas extranjeras puedan prestar servicios internacionales. Este punto resultó más difícil de imponer ya que estas actividades están reguladas en tratados internacionales bilaterales o de bloque de países.

Todos estos paradigmas que tuvieron aceptación global antes de la década del 1980, fueron cambiando, permitiendo que el origen del capital no tenga que provenir necesariamente de inversores nacionales, ni que las empresas tengan que ser de propiedad estatal, ni mucho menos que el país cierre sus fronteras respecto de otros países y, por tanto, de operadores extranjeros.

Por supuesto que la mayoría de los países que decidieron la liberalización de estos aspectos se garantizaron defender lo que realmente les parecía importante: las regulaciones, el control, el registro en el país de empresas, de aeronaves, y fundamentalmente de tripulaciones, para preservar los impuestos y el empleo.

Miremos que pasa en distintas regiones:

En **Estados Unidos** no hay empresas aerocomerciales estatales. La inversión en las empresas puede ser extranjera. No se permite que aeronaves o tripulaciones registradas en otros países presten servicio de cabotaje.

En **Brasil** pasa lo mismo que en Estados Unidos, no hay empresas estatales de aviación comercial, el mercado es competitivo (dividido casi en tercios entre LATAM, GOL y Azul), donde además intervienen empresas regionales como Passaredo. Durante la presidencia de Lula se flexibilizó la restricción de ingreso de capital extranjero a las aerolíneas que operan cabotaje y durante el gobierno de Temer se quitó la restricción en ese sentido.

En **México**, hasta la decisión de AMLO de reflotar la quebrada empresa estatal Mexicana de Aviación (2023), tampoco existían empresas estatales, consolidándose un mercado competitivo y diversificado, en la que intervienen fuertemente las low cost (Volaris y Viva Aerobús) compitiendo de igual a igual con Aeroméxico.

En **Europa** la situación es variada respecto de si los estados poseen aerolíneas estatales o no. La mayoría de los países europeos no tienen aerolíneas estatales (España, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Bélgica, Irlanda, Suecia, Suiza, Noruega, Dinamarca, etc). Algunos tienen participaciones mayoritarias o minoritarias: Francia-Países Bajos 38% del grupo KLM-Air France, Finlandia 55% de Finnair, Lituania 80% de Air Baltic. Son muy pocos los países europeos que tienen aerolíneas con el 100% del capital estatal. Se destacan Italia (100% de ITA), Portugal con el 100% de TAP Air Portugal y Polonia con el 100% de LOT Polish. Las tres con muy diferente historial y resultados financieros.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Por último, **Australia y Nueva Zelanda** tomaron caminos diferentes. La primera decidió no tener aerolíneas estatales y logró un mercado competitivo, en tanto que el país insular optó mantener su aerolínea estatal (100% Air New Zealand).

Cabe remarcar que más allá de la propiedad de las aerolíneas, las reglas de juego de esos mercados son igualitarias para todos los actores económicos.

¿Quiénes son los que tienen aerolíneas estatales que lograron ser grandes jugadores a nivel global? Básicamente China y los países de medio oriente. Sus recursos son casi ilimitados y su necesidad de globalizar sus modelos económicos y políticos fue y es una prioridad, con lo que estas empresas no son solo de transporte, son verdaderas plataformas de expansión de influencia, eso sí, a costa de mucho dinero. Air China, China Southern, Turkish Airlines, Emirates, Qatar Airways, Etihad, entre otras.

En conclusión, la decisión de mantener una aerolínea estatal con una dominancia en el mercado sostenida a base de regulaciones adoptadas por el mismo estado en las últimas décadas sólo generaron un sector aerocomercial doméstico e internacional infradesarrollado. Esta falta de conectividad con el mundo y dentro del país es perjudicial para las posibilidades de crecimiento económico y bienestar de todos los argentinos y sólo beneficia a unos pocos actores del sector que tienen relación directa con la empresa estatal Aerolíneas Argentinas. A esto adicionamos que el Estado Nacional se hace cargo de las ineficiencias financieras de la empresa a costa de desequilibrios fiscales. Este panorama hace inevitable que la privatización de la aerolínea estatal sea la primera medida a analizar en pos del desarrollo del sector en particular y de la Argentina en general.

Por tanto, coincidimos en que la soberanía se ejerce a través de la regulación estatal, la que debe promover la competencia, el empleo y la recaudación tributaria, y el origen de las compañías aéreas bajo ese control no debería interferir con los objetivos estratégicos nacionales, sino todo lo contrario, contribuir con ellos.-

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO

PAULA OLIVETO LAGO

VICTORIA BORREGO

MARCELA CAMPAGNOLI