

**PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO  
DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES SOBRE TRANSPORTE (PIUBAT)**

**TALLER PARTICIPATIVO  
"DEBATES ACTUALES SOBRE LA POLÍTICA AEROCOMERCIAL"**

Centro Cultural Paco Urondo - Facultad de Filosofía y Letras – 28 de Junio de 2017

**Documento síntesis**

El 28 de Junio de 2017 se desarrolló el taller participativo "Debates actuales sobre la política aerocomercial", en el marco del Proyecto Talleres de Debate sobre Diagnósticos y Propuestas para el Sector Transporte del PIUBAT Ciclo 2017. El taller da continuidad a una modalidad de debate participativo que tiene como antecedentes el atelier sobre la Autopista Ribereña, organizado en septiembre de 2014 por el Programa Transporte y Territorio, y la serie de tres talleres que se realizaron en el marco del PIUBAT durante 2016 sobre "Ferrocarriles de Carga en el norte argentino", "Nuevas Tecnologías y Servicios de Transporte", y "Subsidios al Transporte".

Los objetivos que animaron la realización del taller apuntaron a:

- Generar un espacio de diálogo en la búsqueda de puntos comunes, matices y diferencias en torno a un problema relevante de la agenda pública nacional.
- Debatir proyectos y perspectivas en torno a la política aerocomercial de la Argentina.
- Elaborar un documento base de divulgación, a partir de la identificación de aspectos críticos, alternativas y propuestas que surjan de los debates en el taller

Contexto para el análisis y debate de la política de transporte aerocomercial

El transporte aéreo es de particular relevancia para la conectividad interna de un país como la Argentina y un factor significativo para el desarrollo económico y turístico. En los últimos meses el tema de la política aerocomercial en la Argentina está en debate, frente a una serie de nuevas propuestas, suscitando diferentes posiciones, a saber:

- Se han abierto importantes discusiones en torno a los proyectos para Aerolíneas Argentinas, tanto en lo referente a la reducción del déficit, como a la posible reestructuración de rutas y a una eventual privatización de la empresa.

- Diversas aerolíneas nacionales e internacionales han solicitado autorización para volar nuevas rutas en la escala interna, regional e internacional de largo alcance. Entre ellas, ha habido propuestas de las empresas denominadas *low cost*, que representan una modalidad particular de prestación de servicios aéreos.
- La política aerocomercial engloba diferentes subtemas, cada uno de ellos de particular relevancia, como son: la infraestructura aeroportuaria, los planes de la aerolínea de bandera y la regulación del mercado aerocomercial. Se trata de un ámbito de regulación estatal intensiva, tanto en materia de gestión de la infraestructura, como de proyectos para la línea aérea de bandera, regulación del funcionamiento del mercado vía otorgamiento de subsidios, la habilitación de nuevas operadoras y el otorgamiento de rutas. Hay, además, importantes regulaciones en materia de seguridad y de relaciones laborales para el sector.
- El transporte aéreo se clasifica según escalas de circulación: interno al país o cabotaje, e internacional, de alcance regional en el ámbito sudamericano y de alcance global, extrarregional. Cabe señalar que las últimas dos esferas de prestación de servicios inciden de alguna manera sobre el funcionamiento de la esfera doméstica.
- La conformación de la red de rutas aéreas domésticas es parte de las estrategias para asegurar una equidad territorial mínima para los habitantes del país, toda vez que incide sobre las dinámicas de la red de centros urbanos, dada su potencialidad de crear o fortalecer centralidades nuevas o preexistentes.

### Preguntas orientadoras

- ¿Cuáles son los principales lineamientos de política en materia de infraestructura aeroportuaria? ¿Qué lógicas subyacen en estos lineamientos?
- ¿Qué estrategias está desarrollando Aerolíneas Argentinas? ¿Cómo pueden evaluarse estas estrategias en relación con el funcionamiento del mercado aerocomercial mundial y con las necesidades de la Argentina? ¿Cómo atender más cabalmente el objetivo de garantizar la conectividad, en un marco de búsqueda de mayor equidad territorial?
- ¿Cómo gestionar la tensión entre conectividad y rentabilidad en el mercado interno de Argentina?
- ¿Hay proyectos para impulsar la privatización de la aerolínea de bandera? ¿En qué argumentos se basan? ¿Cómo pueden evaluarse a la luz de la conflictiva experiencia privatizadora de la década de 1990?

- ¿Son necesarias nuevas rutas aéreas en el país? ¿Cuáles podrían ser los criterios para la habilitación de nuevas rutas? ¿Es conveniente preservar rutas para la empresa estatal?
- ¿Qué pueden aportar las aerolíneas *low cost* para incrementar la conectividad interna e internacional? ¿Qué consecuencias negativas pueden devenir de esas incorporaciones?
- ¿Qué efectos pueden tener estas nuevas iniciativas sobre el sistema urbano y sobre el desarrollo del turismo?

## Presentaciones

Se contó con la colaboración de tres expositores, provenientes de diferentes espacios institucionales. Cada uno de ellos presentó a su turno, su punto de vista sobre la actual política aerocomercial:

1. Gustavo Lipovich (Instituto de Geografía-UBA, PIUBAT);
2. Marcelo Belelli (ATE – Asociación de Trabajadores del Estado – ANAC Administración Nacional de Aviación Civil);
3. Hugo Perosa (Asociación del Personal Aeronáutico - APA).

Fueron invitados funcionarios de Aerolíneas Argentinas y de la Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E. (EANA) que, por distintas razones, se excusaron de asistir.

La moderación estuvo a cargo de Verónica Ocvirk, periodista de Página12 y Le Monde Diplomatique.

Las tres presentaciones proporcionaron elementos para una discusión amplia entre todos los asistentes, bajo la modalidad de taller, cuyos puntos en común más relevantes se recogen en este documento. La versión audiovisual completa de las presentaciones está disponible en la Mediateca de la Facultad de Filosofía y Letras ([www.mediateca.filo.uba.ar/content/geografí-0](http://www.mediateca.filo.uba.ar/content/geografí-0)).

Los archivos power point respectivos y otros documentos complementarios que detallamos a continuación, se encuentran disponibles en la página web del PIUBAT (<http://cyt.rec.uba.ar/piubat/Paginas/Actividades.aspx>)

- Convocatoria al Taller;
- Presentación en formato power point de Gustavo Lipovich;
- Presentación en formato power point de Hugo Perosa;
- Presentación en formato power point de Marcelo Belelli;
- Documentos adicionales proporcionados por Hugo Perosa;

- Mapas exhibidos en el Taller.

## **Puntos centrales del debate**

### ***1. Los objetivos de la política aerocomercial***

La necesidad de discutir abierta y pluralmente los objetivos de la política aerocomercial argentina fue una cuestión destacada, tanto en las presentaciones como en el debate posterior con el público asistente. Se contrastaron los objetivos propuestos en la Ley de Política Aérea (Ley 19.030) vigente, con los que propone el gobierno actual. Aún con la salvedad de la antigüedad de dicha ley, sumado a su condición de haber sido sancionada en un período dictatorial –luego fue avalada por el Congreso democráticamente constituido–, los objetivos propuestos resultan más amplios que los actuales, además de incluir una preocupación central por apoyar el desarrollo socioeconómico nacional. Algunos participantes señalaron la necesidad de renovar las leyes en vigencia, para poder disponer de herramientas acordes con la situación actual del transporte aéreo y del país.

En tal sentido, los objetivos del gobierno actual están concentrados en lograr el incremento de la cantidad de pasajeros, motivo por el que fueron considerados como limitados, en las discusiones que se abrieron en el taller. Asimismo se puso en duda la capacidad de la liberalización, como estrategia para alcanzar aún este limitado objetivo, y su sostenibilidad en el largo plazo.

### ***2. La regulación del mercado aerocomercial***

La regulación del mercado aerocomercial constituye una dimensión clave para el logro de los objetivos de la política aerocomercial y expresa concepciones políticas, al tiempo que es un instrumento para dar forma a las condiciones de desarrollo del transporte aerocomercial.

Se puso en cuestión la premisa de si la liberalización en curso es un medio apto para conseguir los objetivos propuestos, o si constituye un fin en sí mismo. Hay un acervo de experiencias pasadas, tanto en la Argentina como en otros países y contextos, que muestran que la liberalización ha conducido, en el mediano y largo plazo, a una concentración del mercado, con efectos negativos sobre los nodos del sistema. En tal sentido se alertó sobre los potenciales efectos y posibles impactos, que la apertura en curso -hacia un previsible proceso de concentración del mercado en manos de empresas privadas- tendría sobre las aerolíneas estatales.

### **3. Los efectos de las aerolíneas low cost**

Buena parte de las presentaciones y del debate posterior se centró en la caracterización de las aerolíneas *low cost* y en los posibles efectos de su accionar en la Argentina. Se remarcó la importancia de las aerolíneas *low cost* como constitutivas del período actual de la aviación comercial, pero no hubo consenso en una caracterización unívoca del accionar de este tipo de empresa. Algunos de los participantes enfatizaron sus limitados efectos sobre el empleo, la calidad de los servicios y aún sobre los precios de los billetes, que suelen ser muy variables dentro de cada vuelo y sujetos a condiciones restrictivas. Es interesante señalar al respecto el cálculo que al sumar eventualmente los costos adicionales de servicios eliminados o modificados respecto de los tradicionalmente ofrecidos, las tarifas de los *low cost* terminan resultando en grado variable, mayores a las publicitadas. Otros participantes señalaron el menor precio de los pasajes como un beneficio valioso para los usuarios, que permitiría ampliar el mercado de viajes.

Otros aspectos puestos en discusión fueron: la sostenibilidad del modelo *low cost* desde el punto de vista de la seguridad y, para el actual proceso argentino, los conflictos de intereses que colman de irregularidades la aceptación de las propuestas para el otorgamiento de rutas. La escasa solvencia, seriedad y garantía de las presentaciones de las nuevas aerolíneas, demostradas hasta el momento, abren numerosas dudas sobre la legitimidad y viabilidad del proceso.

Por último, se plantearon interrogantes a partir de la experiencia existente en el funcionamiento de aerolíneas *low cost* en los principales mercados del mundo. Se señaló que los mismos no resultan homologables al caso argentino, en virtud de su muy diferente organización territorial, sus más elevados niveles de ingresos y su demanda territorializada notablemente más densa y mejor distribuida.

### **4. El Sistema Nacional de Aeropuertos**

Un punto recurrente del debate fue la preocupación por una visión integrada del Sistema Nacional de Aeropuertos. La misma implica estrategias para el sistema en su conjunto, evitando una diferenciación del estado de servicio y actualización de infraestructura que distinga aeropuertos rentables de los no rentables. Los subsidios cruzados y una mirada comprensiva y estratégica sobre las inversiones pueden contribuir a mantener un sistema actualizado en un país como la Argentina.

En otra escala, hubo distintas intervenciones que abordaron la cuestión del

sistema de aeropuertos de Buenos Aires y su papel en la política aerocomercial. Por ejemplo, a través de la distribución de vuelos de cabotaje y regionales entre Aeroparque y Ezeiza, o las acciones para mejorar las condiciones operativas de Aeroparque. La posibilidad de uso de El Palomar para operaciones comerciales, básica para la operación de alguna de las líneas *low cost*, también fue discutida, identificándose múltiples restricciones. Por último se explicitaron también proyectos para ese aeropuerto que, no obstante, requerirían de acciones concretas para gozar de credibilidad.

## **5. Las condiciones de seguridad**

Algunos participantes y expositores resaltaron la importancia de la gestión del tránsito aéreo en todo el sistema aeroportuario, identificando debilidades y alertas diversas, tanto en el equipamiento como en los servicios de seguridad. Dichas situaciones de alerta revierten sobre el objetivo de ampliar la cantidad de pasajeros sin una estrategia paralela que mejore las condiciones de seguridad actuales.

Siguiendo a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), se puede afirmar que los objetivos económicos son tan relevantes como los de seguridad. El sistema de seguridad involucra responsabilidades múltiples, de parte de distintos actores, pero con un rol central indelegable del Estado.

Se explicó que la seguridad se compone de dos dimensiones, una normativa y otra gestionada. La normativa remite al cumplimiento del conjunto de pautas que regulan el funcionamiento de las empresas de transporte aéreo, pasibles de control y de sanción. La dimensión gestionada responde a un conjunto de acciones desplegadas por las propias empresas para incrementar la seguridad, por ejemplo a través de la capacitación del personal. Se destacaron al respecto los notables avances logrados en materia de seguridad por Aerolíneas Argentinas desde su reestatización, a la vez que se abrieron interrogantes sobre la posible afectación de las condiciones de seguridad, tras la inserción del modelo *low cost*.

## **6. Las redes y el territorio**

La dimensión territorial de la política aerocomercial fue otro de los focos de atención. Su consideración implica pensar en la integración territorial y en la conectividad como componentes fundamentales de la política aerocomercial, particularmente en un país como la Argentina, donde es significativa la fuerte concentración de población y recursos en determinadas ciudades y regiones.

Asimismo implica considerar la potencialidad del transporte aéreo como un factor relevante de los procesos de desarrollo territorial.

Como parte constitutiva del territorio, se analizaron las redes actuales de transporte aéreo y las solicitadas por las aerolíneas *low cost*, unas y otras expuestas en los mapas que se exhibieron en el taller. Se subrayó el proceso de diversificación que está atravesando la red de cabotaje durante los últimos años. Se señaló la alta superposición de la red solicitada por las nuevas aerolíneas con las rutas más rentables de Aerolíneas Argentinas, lo que implica una fuerte competencia sobre esas rutas, y la incertidumbre sobre la efectiva prestación de servicios por parte de las *low cost* en las rutas menos rentables. En suma, poco de novedoso ofrecerían las *low cost*, con la excepción de la aerolínea regional American Jet.

Se planteó la necesidad de especificar con precisión el papel asignado a LADE o a otras líneas de fomento, para garantizar la conectividad en áreas críticas de la Argentina, especialmente en Patagonia.

En la escala regional también se llamó la atención sobre la contradictoria integración de diversas ciudades del país en redes internacionales regionales, ya que -al tiempo que se mejora su conectividad- se reduce la centralidad de Buenos Aires a nivel sudamericano y se restan pasajeros a Aerolíneas Argentinas.

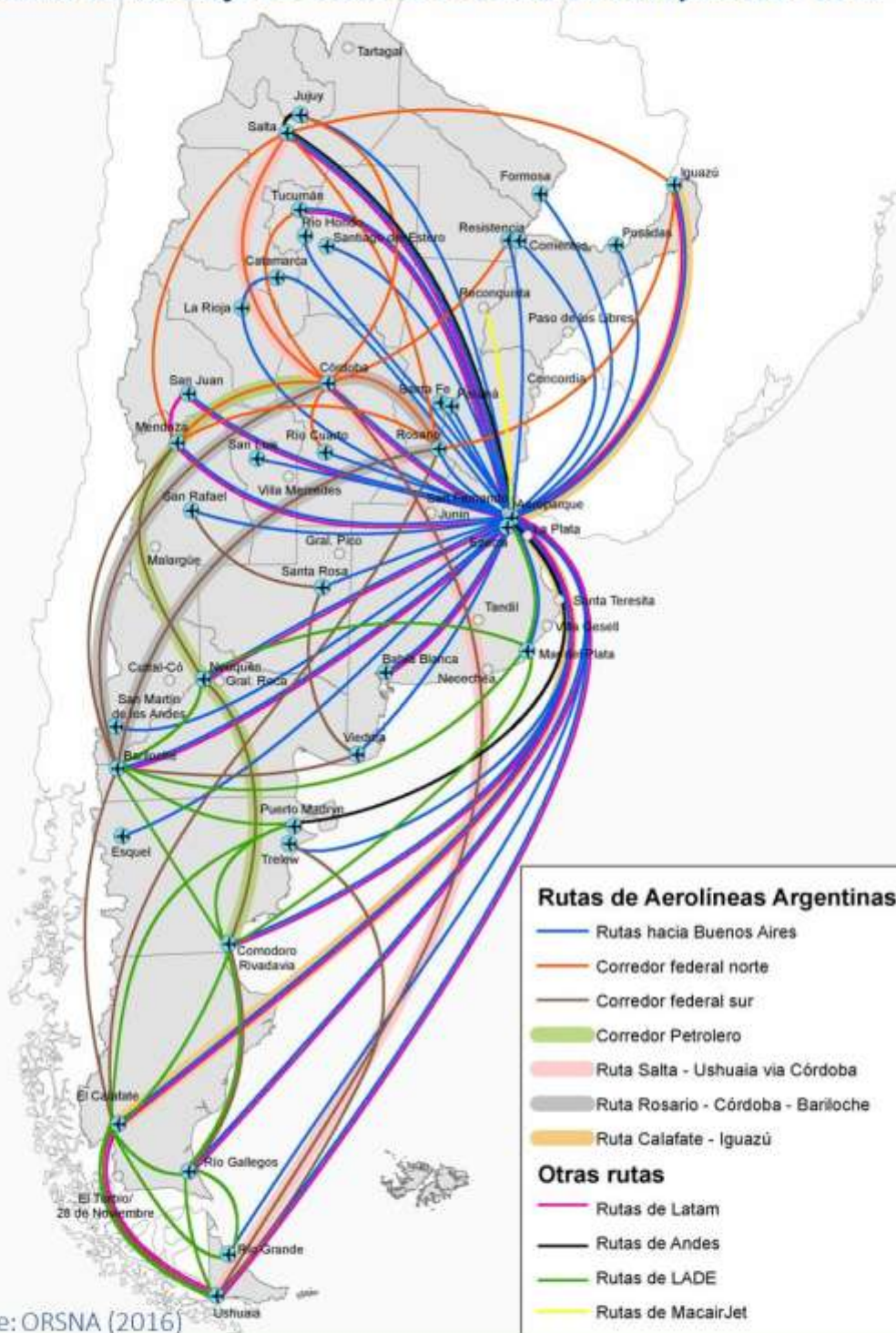
### **Mapas exhibidos en el taller**

- Rutas de cabotaje del Sistema Nacional de Aeropuertos - Julio 2016
- Rutas de cabotaje del Sistema Nacional de Aeropuertos - Frecuencias Julio 2016
- Rutas de cabotaje autorizadas por ANAC – Febrero 2017

# TALLER PARTICIPATIVO PIUBAT

## “DEBATES ACTUALES SOBRE LA POLITICA AEROCOMERCIAL”

### Rutas de cabotaje del Sistema Nacional de Aeropuertos - 2016



Fuente: ORSNA (2016)



**PIUBAT**  
PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO  
DE LA UBA SOBRE TRANSPORTE

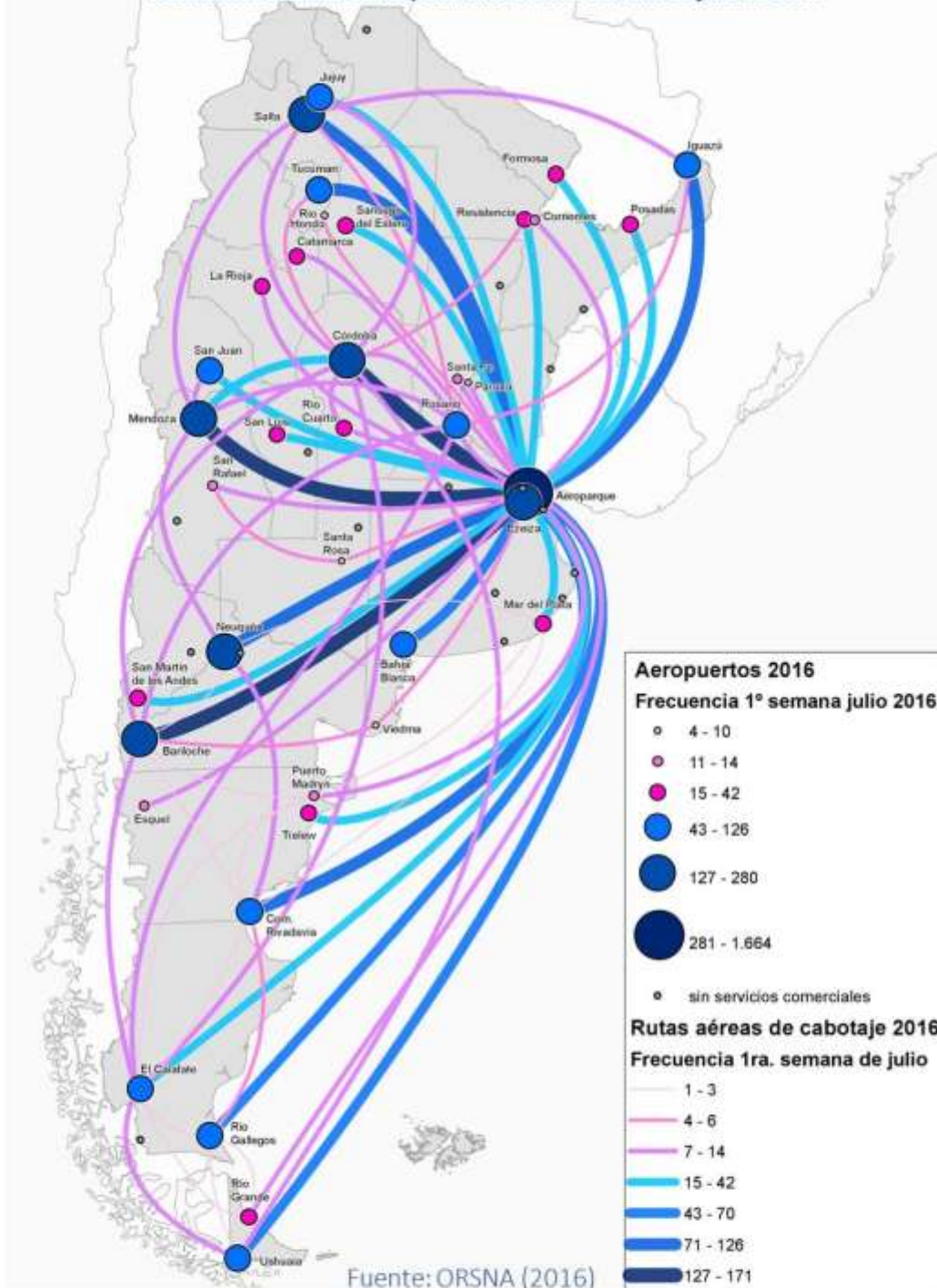
**SE[CYT]30°**  
SECRETARÍA DE CIENCIA Y TÉCNICA



# TALLER PARTICIPATIVO PIUBAT

## “DEBATES ACTUALES SOBRE LA POLITICA AEROCOMERCIAL”

Rutas de cabotaje del Sistema Nacional de Aeropuertos - 2016  
frecuencias semanal correspondiente a la 1ra. semana de julio de 2016

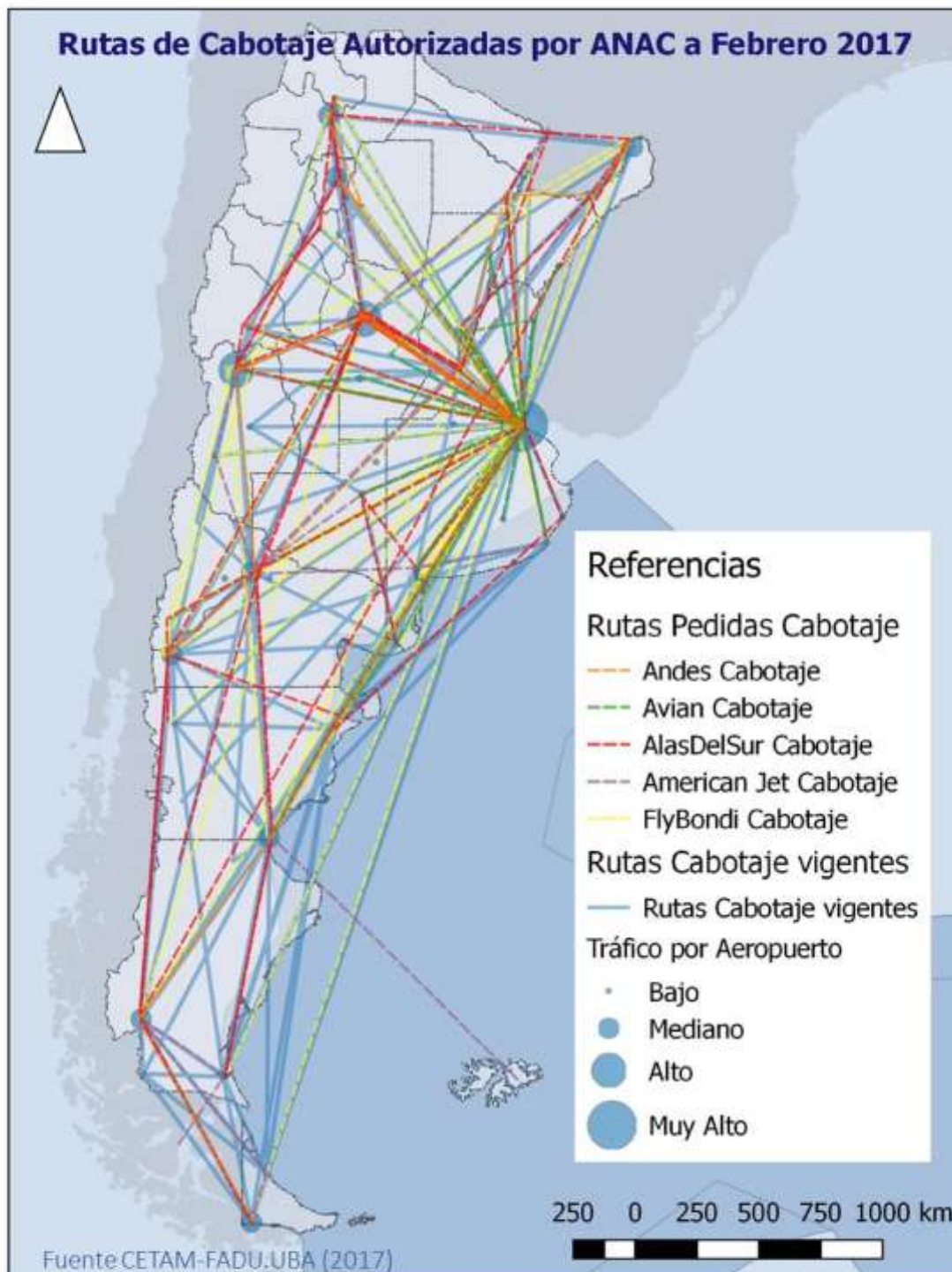


**PIUBAT**  
PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO  
DE LA UBA SOBRE TRANSPORTE

**SE[CYT]30°**  
SECRETARÍA DE CIENCIA Y TÉCNICA



# TALLER PARTICIPATIVO PIUBAT “DEBATES ACTUALES SOBRE LA POLITICA AEROCOMERCIAL”



**PIUBAT**  
PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO  
DE LA UBA SOBRE TRANSPORTE

**SE[CYT]30°**  
SECRETARÍA DE CIENCIA Y TÉCNICA

## **Instituciones de pertenencia de los participantes en los talleres**

- Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC)
- Aerolíneas Argentinas
- Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)
- Asociación del Personal Aeronáutico (APA)
- Asociación Técnicos y Empleados de Protección y Seguridad a la Aeronavegación (ATEPSA)
- Austral
- Aviación en Argentina
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
- Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA)
- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño - Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Ingeniería - Universidad de Buenos Aires
- Instituto Superior del Profesorado "Joaquín V. González"
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)
- Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA)
- Servicio Meteorológico Nacional
- Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales (UPSA)
- Universidad Católica de La Plata
- Universidad del Museo Social Argentino

*Este documento fue elaborado por Jorge Blanco, Susana Kralich, Verónica Ocvirk y Gustavo Lipovich*