



# realidad económica

Nº 342 • AÑO 51

16 de agosto al 30 de septiembre de 2021

ISSN 0325-1926

Páginas 43 a 70

---

ROL DEL ESTADO

## Los servicios públicos en disputa. Un abordaje a partir del caso de Aerolíneas Argentinas\*

---

Agustina Miguel\*\*

\* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el seminario de doctorado "Políticas Públicas, gestión y regulación de los servicios públicos" (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, UBA), dictado por Verónica Pérez y Juan Pablo Marinelli, a quienes agradezco tanto por el valioso material puesto a disposición y discutido durante la cursada como por los comentarios realizados. Ambos quedan eximidos de las opiniones vertidas en este artículo que son exclusiva responsabilidad de su autora. También agradezco mucho la lectura y observaciones de Cecilia Senén González.

\*\* Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales de la UBA. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA), Presidente J. E. Uriburu 950 piso 6 (C1114AAD), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. magustinamiguel@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2021

ACEPTACIÓN: mayo de 2021



## Resumen

La definición de “servicio público” es variable por su fuerte carga política, en tanto dependerá de la capacidad de determinados actores sociales para legitimar su construcción de sentido en el debate público. La pregunta que buscamos responder es cómo ha variado históricamente la concepción del rol de los servicios públicos, tomando como referencia el caso de Aerolíneas Argentinas en un período que va desde la gestión estatal iniciada con la reestatización de la empresa a fines de 2008 hasta el término del gobierno de la Alianza Cambiemos en diciembre de 2019. El caso seleccionado resulta ilustrativo dada la persistencia de la discusión sobre su status de servicio público en los medios de comunicación en torno a dos ejes: la utilidad del servicio y la necesidad de que el Estado se haga cargo de la empresa. Para la realización de este trabajo nos valemos de diversas fuentes de información, como la prensa escrita, comunicados de la empresa y declaraciones publicadas en redes sociales oficiales y vertidas en diversos medios de comunicación.

**Palabras clave:** Servicios públicos - Estado - Actividad aerocomercial - Aerolíneas Argentinas - Sindicatos

## Abstract

### Public Services in dispute. An approach based on the case of Aerolíneas Argentinas

The definition of ‘public service’ is variable because of its strong political burden, since it will depend on the capacity of certain social actors to legitimizing its construction of meaning in public debate. The question we seek to answer is how the conception of the role of public services has changed historically, taking the case of Aerolineas Argentinas as a model and a period which starts in the re-nationalization of the company by the end of 2008 until the conclusion of Cambiemos alliance government administration in December 2019. The selected case is illustrative given the persistence of the discussion about its status public service in the media around two axes: the utility of the service and the need for the State to take charge of the company. This work has been carried out based on several information sources; such as the written press, company releases and statements published on official social networks and expressed in various media.

**Keywords:** Public services - State - Commercial aviation activity - Aerolíneas Argentinas - Syndicate

## Introducción

**E**ste artículo busca conocer cómo ha variado históricamente la concepción acerca del rol de los *servicios públicos*, tomando como referencia el caso de Aerolíneas Argentinas (AR) desde la gestión estatal iniciada con la reestatización de la empresa a fines de 2008 hasta el término del gobierno de la Alianza Cambiemos en diciembre de 2019, y poniendo el énfasis en esta última etapa (2015-2019).

Sin desconocer que existe una controversia sobre el significado, alcance y sentido del término “servicio público”, propia del derecho, la ciencia política y la teoría económica, tomaremos una definición amplia, la planteada por Rozas Balbontín y Hantke-Domas (2013, p. 35): “En su acepción más general, el servicio público es prestado por una entidad, usualmente perteneciente el Estado o que es parte de éste, con el propósito de alcanzar el bienestar general de la sociedad y de sus miembros”. En definitiva, se trata de una actividad a cargo del Estado, ya sea ejecutando o controlando la prestación del servicio, en la que está en juego una necesidad de interés general. Teniendo en cuenta la actividad seleccionada –el transporte aerocomercial de pasajeros, correo y carga–, entendemos que la definición de servicio público va más allá del tipo de orden jurídico, es decir que no comprende solamente a las actividades que se rigen por el derecho público sino que puede incluir tanto a la administración y titulares de la gestión como de la prestación, englobadas en formas jurídicas correspondientes al derecho privado.

Este tema está ineludiblemente asociado al papel que asumen las relaciones laborales en el ámbito estatal, atravesadas por una dimensión política, en donde entra en juego un intercambio político entre las y los trabajadores y sus organizaciones, por un lado, y el Estado, por el otro. Es decir, la impronta de la acción sindical plantea un intercambio de consenso social y el daño de que no haya consenso es político (Diana Menéndez, 2009). El caso de la empresa estatal AR se caracteriza

por una dinámica singular de *intercambio político*, en la cual la mayoría de los puestos de trabajo (pilotos, tripulantes, maleteros, atención al público, etc.) tienen un alto poder dada la capacidad de paralizar la prestación del servicio si deciden llevar adelante medidas de fuerza. Esta *posición estratégica* en un proceso productivo con funciones tan interdependientes, ubica a las y los trabajadores como una fuerza definitoria crítica y decisiva (Womack, 2007; Miguel, 2019).

Un elemento fundamental que interviene en este intercambio tiene que ver con el consenso alrededor del rol que desempeña la aerolínea de bandera en la sociedad. En otros términos, lo que aparece como un frecuente factor en disputa, constitutivo de la conflictividad laboral de la empresa, es el status de *servicio público* de AR. Justamente, una característica de la noción de servicio público es su sentido variable, sujeto a las pujas de poder dentro del capitalismo. Tal como sostiene Wright (2010), las formas de organizar la producción son formas mediante las cuales se organizan las relaciones de poder en la sociedad. El tratamiento del transporte aéreo en nuestro país y el recorrido histórico de Aerolíneas Argentinas, muy susceptibles a los cambios de gobierno, son una muestra cabal de ello.

Para dar respuesta a nuestro objetivo, el cual busca conocer el rol asumido por la empresa como servicio público, este artículo se organiza en tres partes: a) describir los principales paradigmas de gestión de los servicios públicos en Argentina, desde la década de 1990 a la actualidad; b) identificar los debates sobre el carácter público del servicio aerocomercial, a cargo de Aerolíneas Argentinas, es decir, la discusión en torno a la necesidad de que el Estado mantenga una línea aérea dentro de su órbita de responsabilidad; c) caracterizar las continuidades y rupturas en la prestación del servicio de la línea aérea de bandera a partir de la llegada de Cambiemos al gobierno. Por último, destinamos las conclusiones a confrontar nuestro objetivo a la luz del caso presentado.

Para la realización de este trabajo, además de una revisión de la bibliografía existente sobre la temática y relevante para el análisis, nos valdremos de una aproximación metodológica cualitativa a diversas fuentes de información, como la prensa escrita, comunicados de la empresa y declaraciones publicadas en redes sociales oficiales y vertidas en diversos medios de comunicación.

## 1. Principales paradigmas de la gestión de los servicios públicos en Argentina

En este apartado indagamos en la concepción de los servicios de las últimas décadas, distinguiendo tres etapas. La primera de ellas comprende la década del noventa, signada por un contexto de auge del neoliberalismo que, bajo la concepción de un Estado obsoleto, favoreció la ejecución de una reforma estructural con la política de privatizaciones al frente. La segunda etapa inicia luego de la salida de la convertibilidad, con un viraje del rol Estado que se propuso recuperar su antigua función empresaria mediante la puesta en marcha de una política de reestatizaciones. Sin embargo, este cambio en la concepción en materia de servicios públicos mostró una serie de contradicciones y arrastró errores de la década previa. La tercera y última etapa, inaugurada a fines de 2015 con el inicio del gobierno de Cambiemos, significó un retroceso del Estado a través del recorte de subsidios a las empresas de servicios públicos. Como consecuencia, el fuerte aumento de las tarifas afectó los costos de vida y de producción de múltiples sectores de la población.

### 1.1. La privatización de los servicios públicos

El proceso de privatizaciones masivas en América Latina se desencadenó a mediados de la década del setenta, y coincidió con una fase contractiva de la economía capitalista y de derrumbe de experiencias desarrollistas de la región. Como expresión de la globalización, la transferencia del control de la producción al sector privado del continente tuvo como protagonista al capital transnacional. La composición de ese capital implicó una serie de cambios en la economía, las sociedades, la política y las culturas latinoamericanas nunca consensuadas, discutidas ni menos aceptadas (García Morales, 1998, p. 7).

A comienzos de los noventa, la crisis económica en Argentina era apremiante y la decisión del gobierno de Carlos Menem (1989-1999) de llevar adelante una reforma estructural tuvo el objetivo de solventar una parte del déficit fiscal y atraer a los organismos financieros internacionales. Como parte fundamental de la reforma, el programa de privatizaciones<sup>1</sup> se caracterizó por la celeridad inusitada en su implementación y la extensa transferencia de activos del Estado a manos priva-

---

<sup>1</sup> El inicio del proceso de privatización en los noventa tuvo lugar a partir de la sanción de la Ley 23.696 de Reforma del Estado.

das (Gerchunoff y Cánovas, 1994). La legitimidad social a partir del respaldo de amplios sectores de la sociedad fue clave en ese sentido. El fuerte deterioro en la calidad de las prestaciones, el desequilibrio fiscal y el creciente endeudamiento (la mayoría de las empresas estatales había sido endeudada durante la dictadura militar) brindaron el marco justificativo para lograr el consenso social necesario, casi sin oposición, además de contar con el beneplácito de la clase empresaria local e internacional y de los organismos multilaterales de crédito.

No obstante, las bases ideológicas para avanzar con una reforma estructural se venían gestando desde antes, con la última dictadura militar. En un contexto de debilitamiento económico de los Estados, el auge del neoliberalismo como promotor de la liberalización de los mercados, predicó la necesidad de desregular y modernizar un Estado considerado vetusto, de estructura ineficiente y funciones obsoletas que, en dicha concepción, obstaculizaban la productividad y el crecimiento económico. De esta manera, la importancia de las empresas por encima de los Estados se convirtió en una insignia de la época y el proceso privatizador era presentado como conveniente, como la única alternativa posible para solucionar el contexto de profunda crisis (García Morales, 1998).

Azpiazu (2002) sostiene que el proceso de privatizaciones en Argentina constituye un hito fundamental por dos transformaciones centrales. En primer lugar, debido a la alteración en la estructura de precios, en tanto las tarifas de los servicios públicos privatizados fueron las que más crecieron. Segundo, por el cambio producido en las rentabilidades relativas de la economía gracias a los privilegios del contexto operativo en el que se desempeñaron las empresas privatizadas, que de esta manera lograron apropiarse de la porción más grande de la masa de utilidades de la década. No solo se transfirieron activos subvaluados sino, fundamentalmente, un poder regulatorio decisivo sobre la economía en su conjunto a un núcleo muy reducido de grandes actores económicos, con la posibilidad de incurrir en transgresiones e ilegalidades para apropiarse de rentas de privilegio. La referencia del autor a una “captura institucional del Estado” apunta a señalar que todas las instancias del poder estatal y del poder político fueron funcionales respecto de los intereses y privilegios del nuevo bloque de poder hegemónico (Azpiazu, 2002, p. 2).

Las privatizaciones tuvieron un impacto regresivo sobre la competitividad de la economía y, fundamentalmente, sobre la distribución del ingreso. La prestación de los servicios en manos privadas se caracterizó por la ineficiencia, la corrupción, la falta de inversiones y el incumplimiento de los compromisos asumidos para ampliar los servicios, mejorar la calidad, desarrollar medidas de protección del ambiente y la política tarifaria. Al desvincularse de la provisión de los servicios públicos, el Estado debió asumir el rol de regulador de las prestaciones privatizadas. Sin embargo, los entes reguladores o de control tuvieron un débil desarrollo institucional, ejercieron mecanismos regulatorios frágiles, poco efectivos y funcionales a las empresas y sus propietarios (Azipazu, 2002; Chávez, 2007; Rocca, 2013).

El caso de Aerolíneas Argentinas resultó uno de los más paradigmáticos dentro del programa de reforma estructural. El traspaso de la aerolínea de bandera a Iberia en 1990<sup>2</sup> fue el corolario del proceso de desregulación de la actividad aerocomercial nacional y una de las privatizaciones que inauguró la década del alud neoliberal. El Gobierno justificó la medida en base a tres ejes principales: la imposibilidad del Estado de hacerse cargo de las inversiones que la empresa necesitaba para adaptarse a las nuevas condiciones de la aviación mundial, la necesidad de eliminar los subsidios a las empresas estatales para reducir la deuda externa y el gasto público, y la necesidad de desmonopolizar el sector (Thwaites Rey, 2001). Además, la situación de AR al momento de su privatización evidenciaba un estado de crisis y deterioro que resultaba funcional tanto a la legitimación del traspaso frente a los usuarios y a las y los trabajadores, como al descarte de cualquier posibilidad de saneamiento previo a la venta.

El objetivo de Iberia era conformar una gran aerolínea iberoamericana para estar en condiciones de competir con las gigantes europeas y norteamericanas, de cara al inminente avance de la desregulación del mercado aéreo mundial (para ello, también compraron acciones en las aerolíneas Viasa, de Venezuela, y Ladeco, de Chile). Pero esta estrategia de expansión del negocio se vio frustrada por la recesión económica de comienzos de 1990 que afectaría la recuperación de la actividad. En adelante, la gestión privada de Iberia estuvo signada por innumerables incumpli-

---

<sup>2</sup> Un tratamiento exhaustivo sobre la confección e implementación del plan privatizador de Aerolíneas puede verse en Thwaites Rey (2001).

mientos, como la reducción de las inversiones, infraestructura y personal, lo que echó por tierra lo que debería haber sido un período de crecimiento para el grupo empresario español. Más aún, esta delicada situación comprometió seriamente a AR en tanto la prioridad apuntaba a preservar a Iberia (Thwaites Rey, 2001).

En 1994, el Estado argentino le hizo una concesión clave a Iberia al renunciar a las acciones que tenía en AR y, con ellas, al derecho que le permitía fiscalizar las decisiones estratégicas de la conducción (el denominado “derecho a veto”). De este modo, quedó el terreno liberado para que el grupo español liquidara los principales activos de la aerolínea y así lograra achicar las pérdidas y el endeudamiento: la flota completa (28 aviones), las oficinas comerciales en el exterior e interior del país, los simuladores de vuelo donde se entrenaban pilotos de toda América Latina, los talleres para trasladar tareas a Iberia o a terceras empresas de capital español. También se clausuraron escalas nacionales e internacionales.

Hacia 2001, Aerolíneas llegó a acumular una deuda de más de 900 millones de dólares y ya no tenía activos físicos importantes, solo conservaba las rutas correspondientes a los acuerdos bilaterales firmados por el Estado. En octubre de ese año, en el punto álgido del proceso de desguace, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) –que en aquel momento poseía el 91,2% del paquete accionario– transfirió AR y Austral al Grupo Marsans, una empresa española dedicada a la actividad turística (La Nación, 2001).

## **1.2. Los servicios públicos durante la posconvertibilidad (2002-2015)**

Tras la crisis de 2001 y el fin del régimen de convertibilidad, comenzó a gestarse un fuerte cuestionamiento social a las reformas económicas e institucionales de la década previa, que puso en el centro del debate el rol del Estado argentino (Rocca, 2013). Uno de los principales blancos de críticas fue el programa privatizador, cuyo saldo quedó expuesto en las múltiples y serias deficiencias en la prestación de los servicios públicos.

Luego del gobierno provisional de Eduardo Duhalde (2 de enero de 2002-25 de mayo de 2003), el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) inauguró un ciclo político en donde el Estado fue extendiendo su participación en áreas centrales de la



economía y en algunas empresas de bienes y servicios públicos, y recuperando parcialmente su antigua función empresaria mediante la consumación de una serie de reestatizaciones. Este viraje del rol del Estado significó, entonces, un cambio en la concepción sobre su órbita de responsabilidad en materia de servicios públicos.

No obstante, este proceso no estuvo exento de contradicciones. Inicialmente, el plan estatizador no se propuso incrementar la incidencia estratégica del sector público en la economía, dado que el propósito era que las empresas privadas continuaran con las operaciones. En efecto, el Estado solo intervino de manera directa en la gestión como último recurso, en los casos en que era necesario rescatar a las empresas de una situación financiera y operativa compleja, ya sea por incumplimientos contractuales o por los graves problemas de calidad en las prestaciones (Chávez, 2007; Rocca, 2013; Schorr, 2015). Además, el Gobierno manifestó en reiteradas oportunidades su intención de reprivatizar las empresas reestatizadas luego de completarse el proceso de saneamiento financiero y administrativo.

Al pensar en las reestatizaciones llevadas adelante por los gobiernos progresistas latinoamericanos, Chávez (2007) sostiene que, si bien no intentaron revertir la hegemonía del mercado en la provisión de servicios públicos, al menos tuvieron el objetivo de detener su avance. En el caso particular de Argentina, la lectura de Rocca (2013) señala que la política de reestatizaciones dejó al descubierto las deficiencias y el agotamiento del esquema vigente, proveniente de los noventa, sin que se replanteara el rol estatal en esos servicios ni se discutieran las condiciones de regulación y asignación de subsidios a las privadas. De ese modo, se mantuvo un esquema híbrido que conjugaba herramientas dinámicas y deficiencias heredadas de la década previa con la participación más activa del Estado en el desenvolvimiento del sector<sup>3</sup>.

Otros análisis apuntan a dilucidar las motivaciones detrás de la ejecución de esta política. En esta línea, Bonnet (2015) afirma que algunas reestatizaciones,

---

<sup>3</sup> De acuerdo a Rocca (2013), el inicio del gobierno de Kirchner (y por ende la política en materia de servicios públicos) estuvo condicionado por el proceso de renegociación de la deuda. A partir del pago de la deuda en enero de 2006, el Gobierno adquirió mayor autonomía para llevar adelante esta política, pero sin poder desarrollarla de manera uniforme.

como la de los fondos jubilatorios o Aerolíneas Argentinas, formaron parte de una serie de medidas de corte progresista orientadas a reconstruir el consenso alrededor del kirchnerismo entre las y los trabajadores y los sectores medios. El primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011) había visto erosionada su legitimidad política luego del denominado “conflicto con el campo” de mediados de 2008, coincidente con el estallido de la crisis mundial.

Hasta aquí, el escenario planteado permite advertir las razones de fondo que motivaron las reestatizaciones durante el kirchnerismo, alejadas de una voluntad genuina de torcer el rumbo heredado. Y el proceso de traspaso de Aerolíneas Argentinas al Estado no quedó por fuera de esta lógica, sino que estuvo signado por particularidades vinculadas a los motivos, el contexto, la situación de la empresa y las características de la ejecución del traspaso que permiten complejizar este tipo de medidas y, por tanto, el rol del Estado.

La reestatización de AR recién vio la luz seis años después de iniciado el primer gobierno kirchnerista, en un contexto signado tanto por la crisis mundial como por la debacle de Marsans, y luego de varios intentos fallidos por captar capitales privados que se hicieran cargo del servicio. Siguiendo a Wainer y Schorr (2015), lejos de conformar un plan diseñado para incrementar estratégicamente la incidencia del sector público en la economía, la reestatización de AR formó parte de las intervenciones que durante el kirchnerismo buscaron rescatar a empresas que se encontraban en situación de crisis financiera y operativa.

Durante la segunda mitad de su gestión, el Grupo Marsans profundizó las maniobras de vaciamiento, fundamentalmente a través de la transferencia de aviones y de combustible hacia sus empresas controladas. A partir de 2006, AR comenzó a registrar una reducción progresiva de su participación en el mercado nacional e internacional y en 2008 su pasivo había alcanzado un punto crítico irreversible de 890 millones de dólares (Ybarra, 2008; Premici, 2008). Luego, el Estado argentino no solo se hizo cargo de la deuda de Marsans, sino que también pagó el precio al que estaba valuada AR en ese momento.

La socialización de las pérdidas, cuando se pagan cuantiosas compensaciones para estatizar empresas privadas, expresa una intervención activa del Estado en

pos de resguardar los intereses del capital (Hyman, 1981, p. 151). No obstante, esta relación instrumental entre Estado y capital no es tan lineal y debe ser solo un elemento más a tener en cuenta. La realidad económica, política y social impone ciertos matices que llevan al Estado a hacer concesiones bajo la presión de la clase trabajadora y la necesidad de impedir un ataque grave al orden social existente. La doble función contradictoria de asegurar la acumulación y la legitimación da cuenta, entonces, de una forma de Estado que no garantiza necesariamente el fomento de los intereses del capital (Miliband, 1983; Ferner, 1988). En esta dirección, la política de reestatización de Aerolíneas refleja esta doble función en tanto, por un lado, permitió el rescate de Marsans de una situación económica y operativa irreversible y, por otro, sirvió a la reconstrucción del consenso alrededor del kirchnerismo afectado a partir del conflicto del campo (Bonnet, 2015; Schorr, 2015).

En suma, ponderar la recuperación de Aerolíneas por parte del Estado únicamente como una política que buscó recuperar la soberanía aérea mediante el cambio de la titularidad de la empresa puede ser un tanto apresurado si se olvida el rol del Estado en el capitalismo: un rol que se mueve en un *continuum* que va de la complicidad explícita a la acción restrictiva, manteniendo siempre la premisa de garantizar el orden social vigente. Estas consideraciones dan cuenta del carácter contradictorio de una política progresista como la reestatización de AR, que no es otra cosa que el resultado de las contradicciones intrínsecas al Estado.

### 1.3. Los servicios públicos en el gobierno de Cambiemos (2015-2019)

A fines de 2015, la llegada al gobierno de la coalición Cambiemos<sup>4</sup> liderada por Mauricio Macri formó parte de una etapa signada por el giro a la derecha de los gobiernos latinoamericanos. La agenda durante la campaña previa a los comicios estuvo centrada en el rechazo al modelo de gobierno kirchnerista por “populista”, corrupto y autoritario, y la propuesta en cambio de una visión liberal-republicana del funcionamiento de las instituciones del Estado (Neffa, 2017). Para lograr esta renovación política, Cambiemos buscó generar un recambio en la composición del nuevo gobierno mediante la incorporación de cuadros provenientes del mundo

---

<sup>4</sup> Cambiemos es una coalición de partidos políticos de centro-derecha (Partido Radical, el PRO y la Coalición Cívica). El 22 de noviembre de 2015 se aseguró el triunfo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales con el 51,34% de los votos.

empresario –los llamados “CEOS”– que hasta ese año habían ocupado importantes puestos gerenciales o tenido cargos ejecutivos en las principales empresas. Una vez abandonado el rol de oposición y asumida la conducción del gobierno, la política de apertura económica, promoción de las inversiones privadas y reducción de la intervención del Estado en la vida económica fueron las banderas indiscutidas del nuevo modelo de crecimiento (Vommaro y Gené, 2017).

Una de las políticas tendientes a restar presencia estatal fue la reducción del gasto público a través del recorte de subsidios a las empresas de servicios públicos. En su lugar, se implementó un drástico aumento de las tarifas a los usuarios para cubrir el costo de producción y aumentar la rentabilidad de esas empresas<sup>5</sup>. En palabras de Vommaro y Gené, el “sinceramiento” de las tarifas fue una modalidad de hacer política que luego se extendería a otras áreas de la economía y suponía que frente al “engaño populista” anterior era necesario pagar los costos de “mirar la realidad de frente” y pensar en el largo plazo (2017, pp. 238-239). La legitimación social de la medida se basó, entonces, en el ataque al kirchnerismo por los subsidios indiscriminados a las tarifas de servicios, tanto en los hogares como en diferentes sectores económicos.

El nuevo esquema de liberalización tarifaria redundó en una enorme transferencia de recursos al erario estatal por el ahorro que permitió la reducción de los subsidios. Como contrapartida, el fuerte aumento de tarifas afectó el poder adquisitivo de la clase trabajadora y los costos de producción de las pequeñas y medianas empresas y de los comercios, que se trasladaron finalmente a los precios. La inflación galopante desmintió las promesas de campaña y generó marcadas tensiones con los segmentos socioeconómicos medios y bajos. Se trató de una de las primeras derrotas políticas del Gobierno, que debió reorganizar el cronograma de aumentos y aplicar una política gradualista (Vommaro y Gené, 2017)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Un estudio de la Universidad Nacional de Avellaneda (citado en *Ámbito*, 2019) señala que desde inicios de 2016 hasta finales de 2018 se registraron incrementos acumulados promedio del 3.624% en energía eléctrica, del 2.401% en gas natural, y del 1.025% en agua potable de red.

<sup>6</sup> La intención inicial del Gobierno era suprimir los subsidios, pero esa política encontró fuertes limitaciones y resistencias. Finalmente se buscó su reducción a través de una quita escalonada. Sin embargo, hacia el final del período, en algunos casos como el del autotransporte de pasajeros y del gas, aumentaron o se equipararon respecto del momento inicial.

Como parte de la política de Cambiemos con respecto a los servicios públicos, AR vio reducidos los subsidios estatales año a año: de los 89 dólares de subsidio por pasajero durante la gestión del kirchnerismo, en la administración de Cambiemos se pasaron a subsidiar 21 dólares. El objetivo del Gobierno apuntaba a convertir la aerolínea de bandera en una empresa “autosustentable”, negando la realidad del transporte aéreo en el mundo, donde es frecuente que las líneas aéreas reciban apoyo económico.

Los gobiernos pasan, se suceden unos a otros, pero los números de Aerolíneas Argentinas y Austral jamás pasan inadvertidos. Desde algunos sectores políticos, las discusiones en torno a esta cuestión con frecuencia alcanzan a poner en duda el status de AR como servicio público.

## **2. Al paredón: la aerolínea de bandera en el centro del debate público**

El rol que efectivamente termina ocupando AR en un momento histórico determinado se configura como resultado de una puja de poder entre el gobierno de turno, la dirección de la empresa y las y los trabajadores. Como parte de esta contienda, la disputa de sentido de cara a la sociedad tiene un peso fundamental. En las épocas en que la aerolínea de bandera atraviesa una situación crítica, o bien cuando hay un recambio del partido gobernante, cuestiones como el tipo de propiedad de AR y su desempeño económico pasan a ocupar el centro del debate público. Para comprender el alcance de estas discusiones, resulta necesario abordar la definición de servicio público.

Al definir esta noción, Rozas Balbontín y Hantke-Domas recuperan la perspectiva de un jurista español, Ariño Ortiz (2013), por considerar que es una de las más logradas. Su definición plantea que se trata de:

un concepto histórico y políticamente variable, cuyo contenido dependerá en cada momento y en cada país del contexto socio-político, del estado de desarrollo alcanzado y de las demandas que surjan de la sociedad, específicamente de la capacidad de determinados grupos sociales para legitimar sus aspiraciones. (p. 35)

De esta manera, el concepto de servicio público puede variar el significado: a) según el país, al punto que una actividad considerada servicio público en un país deja de serlo en otro; y b) en un mismo país a través del tiempo, de modo que el término puede hacer referencia a actividades distintas en cada etapa o período.

A continuación, enumera una serie de características propias de los servicios públicos, de las cuales solo consideraremos dos por la relevancia que adquieren en las discusiones en torno a AR. Tanto la *utilidad general* de la empresa como la *indispensabilidad* son aspectos interrelacionados que, de manera recurrente, se miden en la balanza de la opinión pública. La utilidad general alude a las finalidades de los servicios públicos, en tanto se trata de actividades dirigidas a la *utilidad general* del público, de donde se deriva un derecho abstracto del usuario a la prestación. En consecuencia, no sería servicio público una actividad que no prestase servicios de utilidad pública y tuviera como única finalidad recaudar o generar ingresos para el Estado, o que implique proporcionarse de bienes. La *indispensabilidad* refiere al carácter imprescindible de las actividades del servicio público para el funcionamiento del orden social, que justifica la asunción de la actividad por parte del Estado. Dicha característica explica la amplia variabilidad de estas actividades según el momento histórico, los países y las zonas o territorios dentro de un país:

En la mayoría de los casos, la creación de empresas estatales o, en su defecto, la toma de control de empresas privadas por un ente estatal, fueron justificadas por finalidades de interés público o de utilidad general, tales como la promoción del empleo, el desarrollo regional, la seguridad de abastecimiento, la promoción de la investigación, la ruptura de situaciones monopólicas y la sustitución de importaciones. Estas finalidades expresaron el fortalecimiento y consolidación de una nueva modalidad de intervención administrativa que afecta tanto a los servicios públicos como a otras actividades económicas que fueron definidas de importancia estratégica para el desarrollo de los países. (Rozas Balbontín y Hantke-Domas, 2013, p. 64)

En suma, ambas características entran en juego en el debate para determinar si la actividad o función de AR es clave para las necesidades de la sociedad y, por consiguiente, si merece formar parte del ámbito estatal. En esta línea, la Ley 26.466 de diciembre de 2008 declaró “de utilidad pública y sujetas a expropiación las ac-

ciones de las empresas Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur Sociedad Anónima y de sus empresas controladas”. Como mencionamos anteriormente, AR fue una oportunidad para que el gobierno de Cristina Fernández pudiera recomponer su legitimidad política. En ese contexto, el traspaso de AR a la órbita del Estado precisó transformar la concepción del rol de la línea aérea de bandera y generar un discurso que justificara esta decisión a partir del reconocimiento del carácter fundamental que reviste el servicio público de transporte aerocomercial de pasajeros, correo y carga para el desarrollo regional.

De manera necesaria, este cambio de paradigma condujo a plantear nuevas políticas a nivel de la empresa. En primer lugar, la ley de rescate le impuso cumplir con rutas no rentables pero que hacen al desarrollo económico y social de las distintas regiones del país. Teniendo en cuenta las características del territorio argentino (ubicado en el extremo austral del mundo, con un extenso y diverso territorio y una baja densidad de población disparejamente distribuida), el transporte aéreo resulta de vital importancia para mejorar la comunicación y la dinámica territorial frente a la falta de otras alternativas eficientes de transporte, como es el caso de los ferrocarriles. En esa dirección, una vez concretado el traspaso de AR al Estado a fines de 2008, el objetivo de la gestión estatal no fue solamente el de recuperar el nivel de protagonismo en el mercado perdido en los años precedentes, sino también el de dar una respuesta a la necesidad de promover la articulación territorial entre las diferentes regiones del país. Así, uno de sus principales estandartes fue el desarrollo y la extensión a partir de 2010 del denominado “Corredor Federal”, medida de descentralización de redes que posibilitó conectar distintas provincias sin pasar por Buenos Aires<sup>7</sup> (Miguel, 2019). Con respecto a su participación en el mercado internacional, AR promovió la implementación en marzo de 2010 de la regionalización del Aeroparque Metropolitano Jorge Newbery (AEP), una medida que significó la posibilidad de empezar a volar desde ese aeropuerto a destinos regionales, lo que posicionó al AEP como el principal centro de conexiones estratégico

---

<sup>7</sup> En marzo de 2014, después de 25 años, la aerolínea de bandera volvió a volar a todas las provincias manteniendo vuelos regulares. Hasta el momento de la reestatización de AR en el que se empezaron a sumar rutas de forma progresiva, Argentina contaba con una red troncal organizada a partir de la Capital Federal como centro principal, con vuelos mayormente radiales, y complementada por unas pocas rutas transversales que fluctuaban al ritmo de la situación económica.

de Sudamérica. Allí, la aerolínea de bandera tendría la prioridad en la operación sobre las otras empresas.

Para garantizar estos lineamientos de la nueva orientación de AR, la empresa precisó ampliar e intensificar el uso de los recursos mediante la apertura de rutas y escalas, el aumento de las horas de vuelos y frecuencias, y la ampliación de la flota de aviones y la dotación de personal (en 2015, al final del período analizado, la variación de la dotación en relación con el momento del traspaso registró un crecimiento del 33%)<sup>8</sup>. Los resultados lograron plasmarse en el aumento de la cantidad de pasajeros transportados (que alcanzó un récord de 9.703.143 en 2014) y en la recuperación de todos los indicadores económicos y de actividad en comparación con la gestión privada.

Ahora bien, dado que esta concepción del servicio público aerocomercial trasciende la necesidad de la rentabilidad empresaria, el giro comercial implementado trajo pérdidas económicas que sectores de la política y de la opinión pública lograron capitalizar a favor de un discurso estigmatizante de AR. Con el cambio de gobierno de finales de 2015, ese discurso alcanzó una mayor resonancia y reavivó los fantasmas de la era privatista de la década menemista. Las declaraciones a viva voz apuntaron al peso económico que representaba para el Estado y cuestionaron su desempeño en comparación con otras líneas aéreas de la región. Más aún, la irrupción de las denominadas low-cost en el mercado aerocomercial argentino dio lugar a una serie de especulaciones en torno a una posible quiebra y privatización de AR.

Al comienzo de la gestión de Cambiemos, la dirección de AR a cargo de Isela Constantini apuntó las críticas hacia la administración estatal anterior (2009-2015), correspondiente al gobierno de Cristina Fernández, para señalar que la situación deficitaria de la aerolínea de bandera había sido heredada. En su línea discursiva, Constantini diferenciaba dos perfiles de gestión: uno basado en lo *político* y otro, el suyo, afirmado en lo estrictamente *administrativo*. La intromisión de

---

<sup>8</sup> A su vez, la reincorporación de AR a la International Air Transport Association (IATA) en 2011 y la entrada a la alianza de aerolíneas SkyTeam en 2012, siendo el primer miembro de Sudamérica, fueron iniciativas que buscaron ampliar el mercado y el reconocimiento internacional. En particular, la pertenencia a SkyTeam implica el acceso a una red global con más destinos, más frecuencias y mayor conectividad.



lo político-partidario implicaba, inevitablemente, el despilfarro de fondos y el fracaso económico de la gestión, mientras por fuera existían otras prioridades o necesidades sociales que merecían atención:

Pero a la vez encontré a una empresa que no ha sido gestionada de lo que es la gestión administrativa, ha sido gestionada desde lo político. Y cuando no es gestionada de lo que es una gestión administrativa uno ve la falencia en lo que son los números, ¿no? Los resultados financieros la verdad que es muy negativo (...). Porque hay una deuda muy grande que se dejó de la gestión anterior. Estamos llegando a hablar de 15.000 millones de pesos de déficit para este año. Para que te des una idea, ¿qué son 15.000 millones de pesos? Hacíamos el cálculo el otro día: son 39 millones de jubilaciones mínimas. Más de 170 millones de asignaciones universales por hijo. El subsidio que le estamos demandando a todos los argentinos es bastante grande (Constantini, 2016).

El discurso del Gobierno, que profundizaba el clima de incertidumbre por el futuro de la aerolínea de bandera, insistía en la idea de que Aerolíneas representa una carga para toda la sociedad, dando cuenta de todo aquello de lo que se privaba por sostener un servicio secundario, destinado a una minoría de la población y que además generaba pérdidas. En ese sentido, se destacaba el carácter circunstancial de los subsidios otorgados por el Estado y el objetivo de alcanzar la autosustentabilidad de la empresa. La población contribuyente que paga sus impuestos de su “bolsillo” fue la principal destinataria del discurso oficial, el cual buscaba obtener la aprobación social para avanzar con los nuevos lineamientos para el transporte aerocomercial:

Aerolíneas es una empresa pública y circunstancialmente subsidiada por el Estado nacional. Para cuidar el bolsillo de los habitantes, es prioritario para el Ministerio de Transporte que la línea aérea tienda hacia la autosustentabilidad y dependa menos de los aportes estatales. (Ministerio de Transporte, s/f)

Nos hemos comprometido a que esa empresa que es nacional por decisión de los argentinos tiene que funcionar dando el mejor servicio y, en un período que hemos fijado de dos años, que no le cueste nada ni a los cordobeses, ni a los tucumanos, ni a los chubutenses, como nos ha costado, porque hoy Aerolíneas Argentinas nos

cuesta a todos los argentinos dos jardines de infantes por semana (...). Creo que todos tienen que entender, aquellos que tienen la responsabilidad de conducir una provincia, una ciudad, un gremio o una empresa que esta Argentina demanda que todos seamos responsables y solidarios en lo que hacemos. (discurso de Mauricio Macri citado en Télam, 2016)

Este alegato, entre otros similares, fue la máxima expresión de una estrategia tendiente a comparar continuamente a AR con casi cualquier otro bien o servicio, mediante relaciones sumamente arbitrarias y efectistas (como los jardines de infantes) que no resultan útiles para dimensionar el gasto del Estado. La maniobra tenía dos claros objetivos inmediatos: por un lado, la legitimación social de la reducción de los subsidios a la empresa estatal, negando la dinámica económica propia del transporte aerocomercial en la cual muchas aerolíneas tienden a funcionar con déficit<sup>9</sup>; por otro lado, la estigmatización de las organizaciones sindicales por llevar adelante medidas de fuerza que perjudicaban la rentabilidad<sup>10</sup>.

Hacia finales de 2016, el discurso oficial se recrudeció y apuntó a los sindicatos como los nuevos culpables de una situación económica que la dirección de AR no lograba remontar. Frente a la realización de una medida de fuerza, las organizaciones gremiales eran señaladas como las responsables, no solo de los perjuicios ocasionados a los usuarios, sino también del déficit estructural que caracteriza a la aerolínea de bandera:

Reiteramos nuestro pedido de disculpas a todos los pasajeros afectados por esta medida gremial que no solamente los interpone en medio de un conflicto del que son ajenos, sino que además, atenta contra la compañía al provocar pérdidas económicas y afectando la calidad de su servicio (comunicado de prensa de Aerolíneas Argentinas, 2016).

---

<sup>9</sup> En el caso de AR, los problemas de caja suelen ser habituales en la segunda mitad del año, dadas las particularidades de la actividad turística. Esta situación se agravó en 2016 y generó un cuello de botella porque el gobierno nacional no destinó los subsidios que la compañía necesitaba para poder responder a las paritarias y aumentar los salarios.

<sup>10</sup> En el momento de la alocución de Macri, el sindicato de pilotos (APLA) había anunciado nuevas medidas de fuerza ante la falta de acuerdo en las negociaciones.

Ahora bien, pese a esta cruzada discursiva y al halo de incertidumbre generado alrededor, lo cierto es que una vez completados los cuatro años del mandato de Mauricio Macri nos encontramos con un escenario diferente al pronosticado inicialmente: AR no splo no fue privatizada, sino que desde el Gobierno destacaron su crecimiento debido al aumento sostenido de la cantidad de pasajeros transportados. ¿Qué sucedió entonces en Aerolíneas Argentinas durante el gobierno de Macri? ¿Hubo una continuidad en la política de la empresa estatal? ¿De qué manera la gestión a cargo de Cambiemos logró operativizar su concepción de la aerolínea de bandera? Para ensayar algunas respuestas a estas preguntas es necesario identificar las implicancias de la política aérea de ese gobierno denominada la “Revolución de los aviones”.

### 3. El rol de Aerolíneas Argentinas en la política aerocomercial del gobierno de Cambiemos (2015-2019)

En las últimas décadas, la industria aerocomercial a nivel internacional ha atravesado una serie de importantes transformaciones en relación con las condiciones vigentes desde mediados del siglo XX. En ese sentido, las desregulaciones norteamericana (1978) y europea (década de 1990) impusieron nuevas realidades para los actores de la actividad. La irrupción de las denominadas aerolíneas *low-cost* trastocó la premisa de soberanía sobre los cielos y el rol de las líneas aéreas de bandera en la implementación de las políticas aéreas nacionales, lo que dio lugar a la lógica comercial que impulsa la prestación del servicio bajo la matriz de la competencia tarifaria<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> El modelo de bajo costo o *low-cost* representa el 27% de los asientos ofrecidos en el mundo y el 35% en América Latina. Antes de su arribo a la Argentina, en 2016, ya estaba vigente en Brasil, Chile y Colombia, entre otros países. Este modelo de negocios se basa en la reducción de los costos de la operación y la maximización de la ocupación de los aviones, factores que permiten ofrecer a los pasajeros una tarifa más barata. La utilización de flotas de aviones de tamaño medio y homogéneo (reducen el uso de combustible, mantenimiento y otros gastos) junto con el empleo de aeropuertos secundarios (permiten pagar menores tasas aeroportuarias) son algunas de las prácticas que redundan en una disminución de los costos operativos. A su vez, las compañías *low-cost* logran una mayor ocupación (84%) que las aerolíneas tradicionales (60%) gracias a una estrategia de precios bajos en pasajes que en realidad pueden suponer cargos adicionales para el cliente, como la comida y la bebida o el equipaje en bodegas.

La llegada al gobierno de la coalición Cambiemos a finales de 2015 fue coincidente con la búsqueda de una adaptación del mercado aerocomercial argentino a estas nuevas pautas planteadas internacionalmente. En diciembre de 2016, luego de once años sin celebrarse audiencias públicas, el Gobierno habilitó la solicitud de rutas rentables, tanto nacionales como internacionales. La novedad propia de esta etapa fue que una parte de estos permisos estuvieron destinados a la explotación de rutas bajo la modalidad de precios bajos.

Para evitar referirse a un programa de apertura de los cielos, el entonces ministro de Transporte, Guillermo Dietrich, bautizó con el eufemismo de “Revolución de los aviones” a una reforma de la política aérea nacional que, en efecto, apuntaba a abrir el mercado a empresas extranjeras y flexibilizar el sector. Los lineamientos y proyecciones plasmados en la *Carta del Ministerio de Transporte-La Revolución de los Aviones* (Ministerio de Transporte, s/f) planeaban duplicar la cantidad de pasajeros que viajan en avión dentro de los cielos argentinos<sup>12</sup>.

El Gobierno justificó la ejecución de la política a partir de la comparación con parámetros de otros países de la región, los cuales habrían triplicado o incluso cuadruplicado la cantidad de pasajeros aéreos mientras las cifras de Argentina permanecieron estancadas<sup>13</sup>. Este cotejo también procuraba cuestionar la política aerocomercial del gobierno anterior, en tanto mantuvo congelada la entrada de nuevas líneas aéreas al no firmar acuerdos bilaterales con otros países para aumentar las frecuencias y establecer trabas en la operación cotidiana de empresas aéreas en beneficio de la aerolínea estatal.

Asimismo, para frenar las especulaciones sobre el futuro de AR, el texto del programa declaraba el objetivo de incrementar la cantidad de pasajeros mediante el fortalecimiento de la aerolínea de bandera. Si bien el crecimiento de AR y el ingreso

---

<sup>12</sup> El Gobierno colocaba delante de este plan de reformas un propósito democratizador, argumentando que la incorporación de estas nuevas aerolíneas a los cielos argentinos contemplaba la posibilidad de “cumplirle el sueño de volar a miles de personas que antes no tenían oportunidad” y a familias enteras que podían “tener la oportunidad de volar todos juntos” (Dietrich, 2018).

<sup>13</sup> De acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Transporte, en 2018 existía una demanda insatisfecha suficiente para lograr 12 millones de pasajeros adicionales.

de nuevas líneas aéreas parecen dos propósitos incompatibles, de acuerdo al Ministerio de Transporte las nuevas compañías llegarían a complementar el crecimiento de la aerolínea de bandera absorbiendo ocho millones de pasajeros latentes: “La experiencia en el mundo es que cuando llegan nuevas compañías, ofrecen menores precios y más alternativas, no solo crecen estas compañías nuevas, sino también crecen fuertemente las que ya están” (Ministerio de Transporte, s/f). No obstante, esta incógnita cobró mayor fuerza frente a tres cuestiones que estaban ocurriendo en paralelo: el desarrollo de un proceso de parcial desinversión de la aerolínea estatal, la disminución de su participación en el mercado y los intentos del Gobierno de introducir modificaciones sustanciales en las relaciones laborales del sector.

La primera cuestión se inscribía en la cruzada emprendida por el Gobierno para que la empresa estatal siguiera la tendencia de la “autosustentabilidad”. Este objetivo no solo implicó un recorte de los subsidios transferidos por el Estado, sino también un proceso de parcial desinversión basado en el cierre de numerosas rutas a diversas ciudades nacionales e internacionales y la venta de oficinas de la casa central, terrenos en Ezeiza y sucursales en el exterior (Ocvirk, 2019). Además, el visto bueno a las aerolíneas low-cost mediante el otorgamiento de subsidios y beneficios por parte de los gobiernos provinciales completaba un espiral de desfinanciamiento que los sindicatos aeronáuticos y un sector de la opinión pública interpretaron como una posible vía para privatizar la aerolínea de bandera. Palabras como “privatización”, “vaciamiento” y “quiebra” se repetían en un debate que evocaba la época más crítica de AR (La Izquierda Diario, 2018; Página 12, 2018; BAE Negocios, 2018; Solanas, 2018).

A su vez, la incertidumbre aumentaba a medida que AR reducía su participación en el mercado, fundamentalmente en el doméstico, producto de una puja tarifaria impulsada por la sobreoferta de vuelos. A pesar de que los resultados evidenciaron un crecimiento del tráfico aéreo general según la cantidad de pasajeros transportados -38% en el mercado doméstico y 28% en el internacional respecto de 2015 (ANAC, 2019)- y AR no quedó por fuera de esta expansión en términos de valores absolutos, la línea aérea estatal perdió una porción del mercado de cabotaje frente al mayor peso adquirido por Andes (7%) tras la concesión de rutas, y a la entrada

de Avianca (1%), Flybondi (6%), Norwegian (1%) y Jetsmart, las tres últimas operando bajo la modalidad *low-cost*.

La perspectiva para las y los trabajadores de la actividad tampoco resultaba prometedora. Si bien esta reestructuración de la política aerocomercial argentina implicó, tal como auspiciaba la Carta, la posibilidad de generar nuevos empleos formales (tanto directos como indirectos)<sup>14</sup>, los efectos más contundentes recaerían sobre las condiciones de trabajo. Para ingresar al mercado local, las empresas de bajo costo precisaban concretar ciertos requerimientos de adaptación en materia de legislación aeronáutica que el Gobierno no había especificado en el programa e intentaría llevar adelante en la práctica. En tal sentido, en 2018 dio impulso a un proyecto de reforma del Código Aeronáutico argentino (Ley 17.285), la norma de base para los convenios y acuerdos colectivos de trabajo del sector. A su vez, la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) intentó modificar los requerimientos para convalidar las licencias de pilotos extranjeros de vuelos comerciales<sup>15</sup>. Por su parte, la creación de la Asociación Sindical de Trabajadores de Flybondi Línea Aéreas sentó un antecedente para la proliferación de sindicatos por empresa, aunque por el momento no pueda firmar convenios o acuerdos colectivos (Cufre, 2019).

## Reflexiones finales

Nuestro interrogante inicial buscó evaluar cómo ha variado históricamente la concepción del rol de los servicios públicos tomando como referencia el caso de Aerolíneas Argentinas en dos períodos diferentes, aunque enfatizando el que transcurrió durante el gobierno de la alianza Cambiemos, a partir de diciembre de 2015.

Al comienzo de este trabajo hicimos referencia al intercambio político o de consenso como un elemento constitutivo de las relaciones laborales en el ámbito del

---

<sup>14</sup> En la primera audiencia para otorgar rutas (la 218), se estimó la creación de 27.000 empleos entre directos e indirectos. En la audiencia 219, la estimación fue de 85.000 empleos nuevos, entre directos e indirectos (Ministerio de Transporte, s/f). En octubre de 2018, la ANAC (2018) señaló que desde fines de 2015 se crearon 5.000 empleos en el sector, entre directos e indirectos (pilotos, tripulantes, logística y servicios aéreos, mecánicos, personal en aeropuertos).

<sup>15</sup> La Resolución 895/2018 de la ANAC quedó suspendida tras el anuncio de paro por parte los sindicatos de pilotos y el dictado de conciliación obligatoria.

Estado. En la dinámica de este intercambio, los sindicatos aeronáuticos que actúan en AR tienen una alta capacidad de presión dada por la posición estratégica que ocupan los distintos puestos de trabajo en la prestación del servicio. Ahora bien, más allá de este aspecto objetivo que juega a favor de las y los trabajadores de la actividad, hay otra dimensión que opera de manera variable, según el momento histórico, en el desarrollo del intercambio político en una empresa estatal como AR: la concepción vigente sobre el rol de la aerolínea de bandera, la cual depende de la orientación política del gobierno de turno y de la capacidad para legitimar su construcción de sentido en el debate público. En este punto, la noción de “servicio público” emerge como una categoría en disputa en torno a dos ejes: la utilidad del servicio y la necesidad de que el Estado se haga cargo de la empresa.

El repaso realizado por los principales paradigmas de gestión de los servicios públicos en Argentina durante las últimas décadas exhibe el carácter histórico y políticamente variable de la concepción de “servicio público”. La reforma estructural neoliberal sentó ciertas bases en cuanto al sentido de los servicios públicos que atravesaron la posconvertibilidad y que ejercen su influencia, con cambios o adaptaciones, hasta el día de hoy. Durante la vigencia de ese paradigma, la importancia de las empresas por encima de los Estados se convirtió en una insignia de los noventa y el proceso privatizador logró contar con un amplio consenso social.

Luego, en los primeros años de la posconvertibilidad hubo un fuerte cuestionamiento al programa de reformas de la década previa, especialmente al plan privatizador, lo que implicó un viraje en el rol del Estado y en la concepción sobre su órbita de responsabilidad en materia de servicios públicos. No obstante, ese proyecto definido nítidamente en el plano discursivo estuvo sujeto a una serie de contradicciones en el terreno de la implementación de las políticas. En ese sentido, las reestatizaciones de empresas estuvieron alejadas de una voluntad genuina de torcer el rumbo heredado (ya sea por la situación crítica e irreversible a la que llegaron algunas empresas privadas, por la intención de reprivatizarlas una vez saneadas, por la necesidad de recobrar consenso social o por la persistencia de dinámicas y deficiencias previas que caracterizó la gestión estatal de las empresas).

Con el cambio de gobierno a fines de 2015 quedó en evidencia una nueva tentativa de repetir e instalar algunas de las fórmulas del pasado sobre el rol del Es-

tado, tendientes a acotar su intervención en materia de servicios públicos. Aunque la orientación política de Cambiemos logró materializarse en la reducción de subsidios, la liberación tarifaria y la desinversión, no contó con la suficiente aceptación social y encontró contundentes limitaciones y resistencias en su ejecución. En este marco, tal vez para evitar una terapia de shock que iría en contra del gradualismo que necesitaban para garantizar la política de consensos y la gobernabilidad, las privatizaciones de empresas no formaron parte de su programa de política económica.

El derrotero de AR a través de estos paradigmas comenzó en 1990 con su privatización, una perfecta cristalización del programa de reforma estructural, promotor de la concepción de un Estado vetusto, obsoleto e ineficiente para la productividad y el crecimiento económico. Tras casi veinte años de un vaciamiento voraz, el proceso de traspaso de AR al Estado ejecutado por el kirchnerismo siguió la misma lógica que primó en otros casos: la de “correr detrás de la coyuntura”, es decir, la reestatización como respuesta a las deficiencias y el agotamiento del esquema de servicios públicos heredado. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en otros servicios, el transporte aéreo contó con una reformulación del rol estatal en la actividad que fue plasmado en diversas políticas tendientes a revalorizar la aerolínea de bandera.

En el período del gobierno de Cambiemos, si bien la experiencia de AR terminó desmintiendo los pronósticos iniciales sobre una posible quiebra y privatización, se encontró con una modalidad novedosa de intervención del Estado en el servicio público de transporte aerocomercial de pasajeros, correo y carga, que retomó las viejas bases ideológicas pero adaptadas a las reglas de juego internacionales de la industria. La implementación de la “Revolución de los aviones” significó una reconfiguración del mercado aerocomercial al ampliar la oferta de aerolíneas con participación en el mercado local, particularmente a través del permiso al ingreso de las low-cost. Las condiciones planteadas por este nuevo panorama trajeron consecuencias para el resto de las compañías que ya operaban, como la desregulación tarifaria, la consiguiente competencia y diversos cambios en la regulación que avanzaron sobre condiciones de trabajo. A partir de la mayor apertura de los cielos, las low-cost ganaron mercado frente al resto de las aerolíneas y lograron introducir



mecanismos de flexibilización del proceso de trabajo, que derivaron en desigualdad y precarización de las condiciones laborales respecto de quienes trabajan para una aerolínea tradicional. En definitiva, la disputa en torno al status de AR como servicio público, cuestionando su utilidad e indispensabilidad, le permitió al Gobierno ceder parte del protagonismo de la aerolínea de bandera en el mercado y dar un marco de legitimidad para intentar introducir en la actividad una reforma laboral de hecho, aplicada a la realidad cotidiana de las y los trabajadores sin necesidad de modificar los marcos legales del derecho del trabajo.

Para finalizar, el cambio de gestión de AR a fines de 2019, con el inicio del gobierno de Alberto Fernández y la irrupción de la pandemia por COVID-19 a los pocos meses, abre nuevos interrogantes a desarrollar en la línea que hemos planteado en este artículo.

## Bibliografía

- Azpiazu, D. (2002). Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del estado. *Realidad Económica*, (189), 8-16.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración: el kirchnerismo: 2002-2015*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Chávez, D. (2007). Hacer o no hacer: los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Uruguay frente a las privatizaciones. *Nueva Sociedad*, (207), 63-79.
- Diana Menéndez, N. (2009). Sindicatos en el Estado: entre la acción política y la acción sindical. En P. Abal Medina, D. C. Arias, O. Battistini, M. Busso, N. Diana Menéndez, K. Crivelli, y P. Míguez (Eds.), *Senderos bifurcados: prácticas sindicales en tiempos de precarización laboral* (pp. 83-111). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ferner, A. (1988). *El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública. Un estudio comparado de RENFE y British Railways*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- García Morales, F. (1998). Las privatizaciones: economía política de la subasta de América Latina-Primera parte. Recuperado de: <http://rcci.net/globalizacion/fg035.htm>.
- Gerchunoff, P., y Cánovas, G. (1994). *Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hyman, R. (1981). *Relaciones laborales. Una introducción marxista*. Madrid: H. Blume Ediciones.
- Miguel, A. (2019). Relaciones laborales en empresas del Estado: el caso de Aerolíneas Argentinas durante la postconvertibilidad (2002-2015). (Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales). Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Miliband, R. (1983). State power and class interests. *New Left Review*, (138), 57-68.
- Neffa, J. C. (2017). El contexto socio económico argentino actual. *Cuadernos del Cendes*, 34(95), 189-205.
- Rocca, M. (2013). Continuidades y rupturas en el accionar del estado argentino respecto de los servicios públicos (1976-2010). *Revista Enfoques*, IX(18), 19-53.
- Rozas Balbontín, P., y Hantke-Domas, M. (2013). Gestión pública y servicios públicos. Notas sobre el concepto tradicional de servicio público. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, (162).
- Schorr, M. (2015). Argentina en la posconvertibilidad: algunas reflexiones sobre el 'regreso del Estado'. *Sociales en Debate*, (9), 39-47.
- Thwaites Rey, M. (2001). *Alas rotas. La política de privatización y quiebra de Aerolíneas Argentinas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL.
- Vommaro, G., y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 231-253.
- Wainer, A., y Schorr, M. (2015). ¿Neodesarrollismo sin sujeto? Los límites de la clase dominante argentina. *Ideas de Izquierda*, (24).
- Womack, J. (2007). *Posición estratégica y fuerza obrera: hacia una nueva historia de los movimientos obreros*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wright, E. O. (2010). Los futuros del capitalismo: una reconceptualización del problema de los modos de producción pos-capitalistas. En E. O. Wright (Ed.), *Preguntas a la*

*desigualdad. Ensayos sobre el análisis de clase, socialismo y marxismo* (pp. 165-218). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

### Otras fuentes de información

Aerolíneas Argentinas. (2011). Informe de gestión de Aerolíneas Argentinas 2008-2011.

Aerolíneas Argentinas. (2016, 13 de octubre). Comunicado de Prensa. Recuperado de: [https://www.aerolineas.com.ar/es-ar/prensa/comunicadoprensainterno/4000\\_comunicado-de-prensa](https://www.aerolineas.com.ar/es-ar/prensa/comunicadoprensainterno/4000_comunicado-de-prensa).

Afirman que tarifas de servicios públicos llegarán a acumular más de 3.500% en la era Macri. (7 de enero de 2019). *Ámbito*. Recuperado de: <https://www.ambito.com/economia/mauricio-macri/afirman-que-tarifas-servicios-publicos-llegaran-acumular-mas-3500-la-era-macri-n5009296>.

ANAC. (2018, 5 de octubre). Se realizó la tercera audiencia pública para otorgar nuevas rutas aéreas [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <https://www.anac.gob.ar/anac/web/index.php/1/1853/noticias-y-novedades/se-realiz-la-tercera-audiencia-pblica-para-otorgar-nuevas-rutas-areas>.

ANAC. (2019, 11 de junio). Anuario estadístico 2018. Recuperado de: <https://datos.anac.gob.ar/estadisticas/article/60f1c836-a664-4365-96c1-96a3de5c153c>.

Constantini, I. (2016, 30 de enero). Declaraciones en Almorzando con Mirtha Legrand [Transmisión televisiva]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=kYNFuRt-jl4>.

Cufre, S. (16 de enero de 2019). La contracara de la “revolución” de los aviones. *Tiempo Argentino*. Recuperado de: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/la-contracara-de-la-revolucion-de-los-aviones>.

Dietrich, G. (6 de abril de 2018). ¿Qué es la Revolución de los Aviones? Recuperado de: [www.guillodietrich.com/que-es-la-revolucion-de-los-aviones/](http://www.guillodietrich.com/que-es-la-revolucion-de-los-aviones/).

Macri: “Aerolíneas nos cuesta dos jardines de infantes por semana”. (26 de octubre de 2016). *Télam*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201610/168390-aerolineas-argentinas-macri-jardines-de-infantes-coste.html>.

Mariano Recalde: “La privatización de Aerolíneas Argentinas ya comenzó”. (12 de noviembre de 2018). BAE Negocios. Recuperado de: <https://www.baenegocios.com/politica/MarianoRecalde-La-privatizacion-de-Aerolineas-Argentinas-ya-comenzo-20181112-0008.html>.

Mensaje PRO-privatización: Macri pidió que Aerolíneas Argentina “se autosustente”. (8 de noviembre de 2018). La Izquierda Diario. Recuperado de: <https://www.laizquierdadiario.com/Mensaje-PRO-privatizacion-Macri-pidio-que-Aerolineas-Argentinas-se-autosustente>.

Ministerio de Transporte. (s/f). Carta del Ministerio de Transporte-La Revolución de los Aviones. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/79-informacion/carta-jefatura-gabinete/42189-carta-del-ministerio-de-transporte-la-revolucion-de-los-aviones>.

Ocvirk, V. (23 de junio de 2019). Vuelo bajo. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/201876-vuelo-bajo>.

Premici, S. (4 de septiembre de 2008). Aerolíneas de bandera, pero con colores argentinos. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-110950-2008-09-04.html>.

SEPI adjudicó Aerolíneas Argentinas al grupo Marsans. (2 de octubre de 2001). La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/sepi-adjudico-aerolineas-argentinas-al-grupo-marsans-nid339908/>.

Solanas, P. (24 de noviembre de 2018). El vaciamiento de Aerolíneas Argentinas. Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/opinion/2018/11/24/el-vaciamiento-de-aerolineas-argentinas/>.

Sueños de privatización. (8 de noviembre de 2018). Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/154063-suenos-de-privatizacion>.

Ybarra, G. (4 de septiembre de 2008). Ya es ley la estatización de Aerolíneas Argentinas. La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/ya-es-ley-la-estatizacion-de-aerolineas-argentinas-nid1046446/>.