



El rol de los actores en el retorno al control público de Aerolíneas Argentinas. Empresas públicas y políticas de nacionalización en Argentina después de 2001

The role of actors in the return to public control of Aerolíneas Argentinas. Public enterprises and nationalization policies in Argentina after 2001

O papel dos atores no retorno ao control público de Aerolíneas Argentinas. Empresas públicas e políticas de nacionalização na Argentina após 2001

Manuel YAÑEZ*

Recibido: 27/08/2018

Recibido con modificaciones: 28/12/2018

Aprobado: 22/02/2019



RESUMEN

Después de la crisis argentina de 2001 ocurrieron una serie de cambios en las relaciones entre el Estado y el mercado que, entre otros aspectos, se expresaron en una creciente importancia de las empresas públicas. Sin embargo, las nacionalizaciones no supusieron una política pública general; por el contrario, coexistieron estatizaciones con la continuidad de antiguas empresas privatizadas.

En este trabajo presentamos un análisis de esos procesos a partir del estudio de caso de una empresa pública particular: la compañía de transporte aéreo Aerolíneas Argentinas. Basados en diversas fuentes (documentos, artículos periodísticos, leyes), abordamos de manera cronológica el período previo a la renacionalización de la empresa en 2008. Centramos el análisis en el rol de los diferentes actores (como sindicatos, grupos privados y organismos gubernamentales) en las etapas de formulación y adopción de la política pública de nacionalización de Aerolíneas Argentinas.

Palabras clave: empresas públicas, nacionalizaciones, Estado, Argentina

ABSTRACT

After the Argentine crisis of 2001, a series of changes occurred in the relations between the State and the market that, among other aspects, were expressed in a growing importance of public enterprises. However, the nationalizations did not imply a general public policy; on the contrary, nationalizations coexisted with the continuity of former privatized enterprises.

In this paper, we present an analysis of these processes based on the case study of a particular public company: the airline Aerolíneas Argentinas. Based on various sources (documents, newspaper articles, laws), we approach chronologically the period prior to the nationalization of the company in 2008.

*Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Pública. Becario doctoral de la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

We focus the analysis on the role of the different actors (such as unions, private groups and government agencies) in the stages of formulation and adoption of the public nationalization policy of Aerolíneas Argentinas.

Keywords: public enterprises, nationalizations, State, Argentina

RESUMO

Após a crise argentina de 2001, ocorreram uma série de mudanças nas relações entre o Estado e o mercado que, entre outros aspectos, se expressaram em uma crescente importância das empresas públicas. No entanto, as nacionalizações não implicavam uma política pública geral; pelo contrário, as nacionalizações coexistiram com a continuidade de das antigas empresas privatizadas.

Neste artigo, apresentamos uma análise desses processos a partir do estudo de caso de uma determinada empresa pública: a companhia aérea Aerolíneas Argentinas. Com base em várias fontes (documentos, artigos de jornal, leis), abordamos cronologicamente o período anterior à nacionalização da empresa em 2008. Focalizamos a análise no papel de diferentes actores (como sindicatos, grupos privados e organismos governamentais) em etapas de formulação e adoção da política pública de nacionalização de Aerolíneas Argentinas.

Palavras chave: empresas públicas, nacionalizações, Estado, Argentina

SUMARIO

1. Introducción. 2. Empresas públicas y políticas de nacionalización. 3. Empresas públicas en Argentina después de 2001: el caso de Aerolíneas Argentinas. 3.1. Antecedentes de Aerolíneas Argentinas como empresa pública y su privatización durante la década de 1990. 3.2. La crisis definitiva de la gestión privada y la renacionalización en 2008. 4. Reflexiones finales. Bibliografía. Fuentes.

1. Introducción

El estallido económico y político de 2001 en Argentina supuso —entre otros aspectos— la declinación del paradigma neoliberal como orientación principal de las políticas públicas, al tiempo que dio inicio a una nueva etapa de transformaciones a nivel estatal. Esa profunda crisis de *acumulación y dominación* (Bonnet, 2015) implicó diversos reacomodamientos en el plano económico y sociopolítico que incidieron en significativas modificaciones en lo que refiere a las relaciones entre el Estado y el mercado. En el escenario descrito, se destaca la renovada relevancia que asumieron desde entonces el sector de las *empresas públicas* (EP) dependientes del Estado nacional como expresión de aquellos complejos procesos y transformaciones.

En el presente trabajo se aborda la construcción de las políticas de nacionalización de empresas desde el cambio de siglo a partir del estudio del devenir de una entidad que puede considerarse un *caso crítico* (Flyvbjerg, 2004) en el marco de los procesos mencionados: Aerolíneas Argentinas (AA). En su trayectoria se resumen cabalmente los cambios en las orientaciones de las políticas públicas respecto a las EP, ya que transitó, en menos de dos décadas, por un proceso de privatización en 1991 y luego por otro de retorno al control público durante 2008. A partir del estudio de ese itinerario se busca analizar el rol de los diferentes actores —como sindicatos, grupos privados y organismos gubernamentales, entre otros— en las etapas de formulación y adopción de la política de nacionalización de esta empresa aerocomercial durante 2008, en detrimento de otras políticas alternativas. Se espera identificar algunas pistas sobre las razones de ese devenir con el fin de aportar a la comprensión de las transformaciones recientes en el sector de las empresas dependientes del Estado nacional. Además, se pretende situar este caso en relación con las discusiones teóricas sobre las EP y las interpretaciones históricas sobre los procesos de nacionalización.

En nuestro análisis acerca de las condiciones que propiciaron la adopción de una política de nacionalización en el caso de AA nos apoyamos en la clásica perspectiva de Oszlak y O'Donnell

(1995) según la cual las *políticas públicas* se identifican con “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (pp. 112-113). Esto último remite a la noción de *cuestión socialmente problematizada*: aquel asunto considerado como relevante e incorporado como parte de la agenda de problemas respecto a los cuales el Estado debe tomar alguna posición. En este proceso, la incorporación de esa cuestión a la agenda pública es promovida por determinados actores (como clases, organizaciones, grupos o individuos) que movilizan recursos, concretan alianzas y se oponen a otros actores. Luego, esa cuestión requerirá de una solución que implicará algún tipo de respuesta estatal, en la forma de una política pública.

El sector de las EP transitó una transformación importante a lo largo del período analizado: durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se incorporaron 13 empresas al ámbito estatal, algunas a partir de la creación de nuevas entidades —en ocasiones, debido a la reasunción de actividades que habían sido concesionadas durante la década de los noventa— y otras originadas en procesos de nacionalización —a partir del retorno al control del Estado nacional de empresas antiguamente privatizadas— (Valsangiacomo et al., 2016). En los últimos años, el campo de actuación de las EP en Argentina ha abarcado sectores tan variados como la energía, el transporte, las telecomunicaciones o la provisión de servicios de agua y saneamiento.

A pesar de esa tendencia general, se ha señalado que la política de nacionalizaciones desarrollada en el período 2003-2015 no respondió a un plan sistemático, sino que, más bien, vino a dar respuesta a cuestiones y problemáticas puntuales. Sin menospreciar sus efectos en lo que refiere a las relaciones entre Estado y mercado, se ha indicado que se trató principalmente de estatizaciones “forzadas por las circunstancias” (Bonnet, 2015: 141) a partir de la crisis de la gestión de los concesionarios o propietarios privados. En un sentido convergente, Pérez y Rocca (2017) destacan —a partir del análisis de dos casos concretos de traspasos de servicios públicos del control privado al público producidos durante el período— que “la re-estatización no fue una estrategia de gobierno, si bien emergió como herramienta para solucionar problemas emergentes de las prestaciones privadas fallidas” (p. 83). Efectivamente, en el marco de la política económica del kirchnerismo convivieron procesos de nacionalización o creación de EP con la persistencia de concesiones de servicios públicos y empresas privatizadas en sectores claves de la economía. Aun cuando respecto a éstos el Estado se haya planteado un mayor protagonismo directo, la continuidad de los contratos y el control de numerosas empresas privatizadas no fueron cuestionadas. Ante esto surge la pregunta acerca de cuáles fueron las razones que explican la definición por la nacionalización en ciertos casos y la permanencia de la gestión privada en otros.

Algunos trabajos recientes abordan, con énfasis diversos, el período posterior a la renacionalización de AA (Cufre, 2016; Giniger y Cufre, 2017; Miguel, 2016). En nuestro caso, el interés apunta a analizar el proceso de formulación y adopción de la política de nacionalización de AA, rastreando las razones por las que su crisis se erigió como una cuestión que requirió la acción estatal y los factores que incidieron en la implementación de esa política en particular. En este sentido, analizar el rol de los diferentes actores intervinientes —como sindicatos, organismos estatales, partidos políticos, empresas y agentes internacionales— resulta fundamental, tanto durante la problematización social del asunto como en su resolución. Con ese fin realizamos una reconstrucción especialmente centrada en los últimos años de gestión privada y el período en que se definió y concretó la nacionalización. En ese marco nos preguntamos: ¿de qué manera la crisis de AA durante 2008 se ubicó como una cuestión de la agenda estatal? ¿Por qué se adoptó una política de estatización en esa coyuntura? ¿Qué otras alternativas se dejaron de lado? ¿Cuáles fueron los actores que intervinieron y qué recursos pusieron en juego? ¿A quiénes se benefició y perjudicó con el curso de acción tomado?

Para abordar estas preguntas realizamos un abordaje fundamentalmente cualitativo, a partir de un análisis documental y hemerográfico. Como fuentes recurrimos a las normas legales y otros documentos de actores relevantes. Además, para la reconstrucción cronológica y detallada de los sucesos correspondientes al período crítico previo a la renacionalización nos apoyamos en artículos periodísticos de diarios de circulación nacional. Por último, se acudió también a otras fuentes

secundarias, incluyendo algunas investigaciones específicas sobre el caso y el sector económico en que se inserta.

El presente trabajo comienza con un breve apartado dedicado a explorar la cuestión de las EP en términos conceptuales, además de algunas reflexiones sobre los fundamentos que han explicado las políticas de nacionalización a lo largo del tiempo. A continuación, nos abocamos al caso específico de AA a partir de un breve recorrido de sus antecedentes como entidad estatal y de las gestiones posteriores a su privatización. Luego, se expone una reconstrucción de los sucesos que condujeron a la nacionalización de la empresa por parte del Estado argentino, con énfasis en los posicionamientos y acciones de los diversos actores. Concluimos este trabajo con algunas breves reflexiones finales.

2. Empresas públicas y políticas de nacionalización

En el plano internacional, las EP tuvieron su auge a mediados del siglo pasado, mientras que su declinación comenzó en sus últimas décadas en el marco del avance de las políticas de privatización (Millward, 2011; Toninelli, 2008). Sin embargo, al menos desde hace una década dicha tendencia se vio debilitada en un escenario signado por las intervenciones estatales frente a la crisis mundial que estalló en 2008 y la internacionalización de las EP —como sucede especialmente con las originarias de China— (Voszka, 2017). De manera destacada, la crisis económica supusola puesta en cuestión del dogma que indicaba la mayor eficiencia de las entidades privadas sobre las públicas, en un proceso que ha implicado renacionalizaciones y remunicipalizaciones y en el marco de la resignificación de las formas de propiedad y control estatal (Florio, 2013).

Si nos remitimos a América Latina, el apogeo de las EP se verificó a mediados del siglo XX — con el auge de las políticas de ligadas al modelo de *industrialización por sustitución de importaciones* (ISI)—; cayendo considerablemente su presencia con la ola de privatizaciones bajo el paradigma neoliberal de fines del mismo siglo. Luego, a inicios de los años 2000, se desarrollaron en algunos países de la región políticas tendientes a modificar el rol del Estado, en el marco de gobiernos que han sido denominados ocasionalmente como *posneoliberales* (Laguado y Cao, 2015; Sader, 2008). En general, esos gobiernos tendieron a impulsar un mayor protagonismo directo de los organismos estatales en diversos ámbitos económicos, revalorizándose en ese trance también el rol de las EP y los debates político-académicos relacionados (Chavez y Torres, 2013; Guajardo Soto, 2015; Thwaites Rey, 2016).

En el marco de esas trayectorias, las aproximaciones teóricas a las EP han sido objeto de interpretaciones variadas. Efectivamente, las formas de abordar al concepto de *empresa pública* son múltiples, aunque la gran mayoría apuntan a poner el eje en la propiedad formal de dichas entidades por parte del Estado y su consiguiente control y dirección.¹

Inicialmente, resulta pertinente retomar la definición primaria de Camacho (citada en Guajardo Soto, 2015) según la cual se entiende por EP a aquellas organizaciones que desarrollan actividades — de servicios, comerciales o económicas en general— en las que el Estado tiene una posición mayoritaria en su propiedad, situación que lo habilita para asumir funciones de control y dirección de empresarial. Aquí el énfasis está puesto en que la propiedad de una organización implica la obtención de atributos de control y dirección. Las modalidades concretas en que dichos atributos se han presentado históricamente son sumamente diversas, siendo característica la heterogeneidad de los casos según las coordenadas espaciales y temporales de que se trate.²

¹ Otras miradas no ponen tanto énfasis en la cuestión de la propiedad formal de la entidad en cuestión; por ejemplo, Belini y Rougier (2008) utilizan la noción de *Estado empresario* para abordar tanto las empresas y organizaciones como las diversas capacidades del Estado que implican la intervención para el fomento o mantenimiento de actividades económicas privadas o públicas.

² Si nos circunscribimos al ámbito del derecho argentino, el marco normativo que regula la existencia y funcionamiento de las EP incluye una diversidad de estatus jurídicos que se rigen tanto por el derecho público como por el derecho privado. Actualmente, la noción de empresa pública comprende principalmente los siguientes tipos de figuras societarias: a) las Sociedades del Estado, definidas por la Ley 20.705 como aquellas

En consonancia con los cambios y debates recientes en el sector, se ha ido adoptando en los últimos tiempos un concepto amplio de empresas públicas. En esta línea, Florio (2014) define a las EP como aquellas “organizaciones que son propiedad de los gobiernos en última instancia, suministran bienes económicos, tienen autonomía presupuestaria, cierta discrecionalidad gerencial, y para las que, en principio, la privatización es posible” (p.61). Adicionalmente, el autor señala que debe ser posible identificar en las EP al menos una misión pública que le sea propia y que implique desempeñar un papel de interés social que no es realizado por el mercado.

Detengámonos brevemente en dos elementos de esta última definición. Por un lado, la idea de que las EP son *propiedad de los gobiernos en última instancia* supone trazar una diferencia respecto de la noción de Empresa de Propiedad Estatal (EPE) —conocida comúnmente por la expresión inglesa *state-owned enterprise (SOE)*—. Mientras que, generalmente, una EPE implica que el Estado posee al menos el 50% del capital de una empresa, una empresa pública puede ser solo en última instancia propiedad del Estado, controlada de facto por el gobierno mediante diversos arreglos de propiedad. Ésta es abordada en este caso como un mecanismo de control que puede adoptar modalidades diferentes y con cierta flexibilidad. De este modo, las EP se vinculan con organizaciones económicas en las que algunas de sus potestades más importantes son retenidas directa o indirectamente por los gobiernos (nacional, local o incluso intergubernamental).

Por otro lado, la cuestión de la *misión pública* implica otorgarle un rol específico a las EP que apunta a dotarlas de un objetivo que se relaciona al entorno y al Estado al que está ligada.³ Los límites de la misión pública de las EP no son estáticos y pueden variar con el tiempo. Así, en determinadas ocasiones puede referirse al rol estratégico de una empresa en un sector de la economía, o incluso de su contribución para la defensa nacional. En otras, los argumentos pueden tender a referenciarse en un objetivo de la cohesión social; por ejemplo, en su contribución para mantener el nivel de empleo o el acceso a determinado servicio público.

Precisamente, la cuestión de los *servicios públicos* adquiere una importancia particular en su relación con las EP. Sin pretender agotar la temática específica, nos remitimos a lo señalado por Rozas Balbontín y Hantke-Domas (2013) en cuanto a que “el concepto de servicio público se refiere a las actividades de responsabilidad del Estado que la sociedad define como necesarias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos” (p. 63). Por lo tanto, agregan los autores, la naturaleza de tal concepto es más política que jurídica o económica, “al punto de expresar en la organización y administración del Estado las formas concretas de la articulación social y de las relaciones de dominación que se materializan y representan en este” (ídem). Resulta entonces que el contenido concreto de lo que se entiende por servicio público varía según el lugar y el momento histórico particular al que nos refiramos, así como de los objetivos que se fije el Estado. Por lo demás, la titularidad pública o privada del agente económico que se encarga de la prestación de un servicio no limita el hecho de que normalmente se trata de actividades en las cuales la regulación estatal debería asumir un rol protagónico en la protección del interés público puesto en juego.

que constituye el Estado nacional, provincial o municipal de manera exclusiva —sin participación privada— y que están orientadas a la realización de actividades comerciales e industriales o a la provisión de servicios públicos; y b) las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, regidas por la Ley 19.550 de sociedades comerciales y en las que el Estado mantiene al menos el 51% del capital social. Además, existen otras figuras jurídicas que resultan minoritarias en el ámbito nacional —como las Sociedades de Economía Mixta, reguladas por el decreto-ley 15.349/46— o que han caído en desuso —como las denominadas Empresas del Estado, originadas en la década de 1940—. (Gordillo, 2013)

³ Florio diferencia la perspectiva de la misión pública de los postulados de la teoría de la *elección pública* —*publicchoice*—. Ésta es considerada a las EP como otra forma que tiene el personal político de satisfacer sus intereses a partir de: a) la obtención de rentas en su beneficio, como otro tipo de burocracia, extrayendo ganancias mediante formas de corrupción; o b) para ganar el apoyo de los electores, distribuyendo rentas de diversas vías (exceso de puestos laborales y de nivel salarial, pagos de altos precios a proveedores o bajos precios para determinados usuarios, entre otras).

Ahora, ¿por qué el Estado ha decidido a lo largo de diferentes momentos de la historia crear, privatizar o nacionalizar empresas? ¿Qué influye en la decisión de mantener o incorporar bajo el control público o, por el contrario, transferir al control privado, determinada actividad económica?

Sobre las razones que han fundamentado las políticas de nacionalización, Toninelli (2000) señala que han sido en ocasiones múltiples, opacas y/o contradictorias. A pesar de esto, identifica tres grandes categorías de motivos que han sostenido las posturas favorables a la nacionalización a lo largo de la historia. La primera está conformada por aquellas razones consideradas *ideológicas y políticas*: aquí se ubican las políticas llevadas adelante por aquellos actores que buscaron establecer algún tipo de “economía colectivista”, como sucedió en los países del socialismo real; pero también los procesos de nacionalización de la posguerra que se apoyaban en la creencia de que el crecimiento del sector público habilitaría un camino para cambiar el balance de poder en detrimento del capital privado y en favor del sector trabajo, favoreciendo así algún grado de democratización de la sociedad. Éste último caso incluye las políticas llevadas adelante por aquellos gobiernos europeos encabezados por partidos de corte laborista, socialista o socialdemócrata. También deben contarse en esta primera categoría las estatizaciones que apuntaban a conseguir una cierta autarquía nacional basada en la creencia de un “destino superior” —como en el nazismo alemán o el fascismo italiano—; o más generalmente, las que respondían a algún objetivo político específico en base a una perspectiva nacionalista.

La segunda categoría identificada son las razones basadas en motivos *sociales*, como la búsqueda de garantías para el pleno empleo, la concreción de mejores condiciones de trabajo y el mejoramiento de las relaciones laborales. Aquí incluye las nacionalizaciones de la posguerra en Francia e Italia. También se cuentan en este caso la creación de EP con el objetivo de desarrollar algún tipo de fomento en sectores estratégicos que acarrear cierta debilidad.

Por último, la tercera categoría destaca las razones *económicas* para la nacionalización. La que se encuentra más frecuentemente en la teoría económica es la que remite a la cuestión de las *fallas de mercado*: en esta perspectiva la nacionalización no solo está justificada, sino que es necesaria cuando existe escasez de información o cuando las externalidades sociales son lo suficientemente fuertes como para que el mercado logre desempeñarse de manera satisfactoria. En primer lugar, se encuentra el caso más típico de los monopolios naturales, el cual aparece cuando resulta más eficiente que exista un solo agente que produzca un bien o brinde un servicio —como sucede con los servicios públicos de agua o energía—. En este caso, la presencia directa del Estado debería asegurar precios y tarifas justos para los consumidores. En segundo lugar, se hallan las políticas ligadas a la promoción del crecimiento económico y la transformación social en países o regiones subdesarrolladas. El énfasis en este caso está puesto en que el hecho de que el Estado toma decisiones en función de una mirada de largo plazo, pudiendo favorecer la iniciativa pública y el desarrollo en sectores estratégicos de la economía. Se cuentan aquí la explotación de recursos naturales —como en el sector petrolero o minero—, la creación de infraestructura —por ejemplo, el transporte ferroviario o vial— o el acceso barato a materias primas necesarias para el desarrollo de industrias básicas que favorezcan el crecimiento económico nacional —como las del acero y el carbón—. En tercer lugar, se pueden agrupar las ocasiones en que el Estado rescata empresas privadas afectadas por crisis económicas y financieras mediante la transferencia de su titularidad al sector público. En general, se trata de grandes industrias en sectores claves de la economía que concitan algún grado de atención social por los impactos sociales negativos que generaría un hipotético cierre. Por último, se encuentran las razones basadas en el argumento de que la nacionalización favorece la distribución del ingreso —en tanto puede brindar bienes a precios más baratos que el sector privado— y contribuye a la estabilización de la economía —a partir de la capacidad del Estado de activar políticas anticíclicas ante una crisis—.

En definitiva, los diferentes aspectos que se han puesto en juego hasta aquí ponen de manifiesto la complejidad que el estudio de las EP trae aparejadas. En cualquier caso, tanto el análisis general de la cuestión como la aproximación a un caso particular deben abordarse sin olvidar el contexto en que la acción estatal se inserta. En lo que nos atañe, resulta conveniente destacar que reflexionar sobre las EP en América Latina “es pensar el papel del Estado en un contexto determinado y en una etapa particular del capitalismo global. Como no existen empresas públicas en abstracto, sino en situaciones arraigadas en procesos concretos, es preciso ubicarlas en su devenir y contexto” (Thwaites Rey, 2016: 224). En este sentido, la trayectoria reciente de las EP argentinas cobra su sentido definitivo a partir de

su vinculación con las transformaciones en el modo de acumulación y los cambios a nivel estatal sucedidos después de 2001.

3. Empresas públicas en Argentina después de 2001: el caso de Aerolíneas Argentinas

La orientación de las políticas adoptadas desde 2003 por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner supuso determinados cambios en las relaciones entre el mercado y el Estado, a partir de un discurso que preconizaba el papel redistributivo y de arbitraje de este último (Bonnet, 2015). Pese a que se alentaba un perfil industrializador, el escenario de recuperación y crecimiento económico de los primeros años del período estuvo signado por un contexto internacional de alza de los precios de los bienes exportables agropecuarios sobre los que se apoya históricamente gran parte de la economía argentina (Katz, 2015). Este contexto favoreció, además, la renegociación con los acreedores externos y el pago de la deuda a los organismos financieros internacionales. En paralelo, el gobierno logró fortalecerse políticamente y avanzó en la recomposición de la autoridad estatal, afectada seriamente tras la crisis de 2001. En ese marco, el giro hacia una mayor presencia directa del Estado en diversos ámbitos mediante la creación o nacionalización de antiguas EP resulta una característica del período.

Anteriormente, desde inicios de la década de 1990, el proceso de reforma del Estado había tenido como una de sus políticas más relevantes las referidas a la privatización de EP: más de sesenta empresas productoras de bienes y de servicios públicos fueron traspasadas del control público al privado durante el período (Arza, 2002; Azpiazu y Basualdo, 2004; Blutman, 2013). La crisis de 2001 implicó un punto de quiebre, que en el caso de los servicios públicos supuso un proceso de renegociación de los contratos de concesión iniciado durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003), el cual estuvo dedicado centralmente a la discusión tarifaria y el rol de los subsidios estatales (Azpiazu y Schorr, 2003). Desde entonces, la tendencia respecto a las EP dependientes del Estado nacional se revirtió, produciéndose un paulatino aumento del sector hasta alcanzar un total de más de cincuenta empresas para el año 2015 (Valsangiacomo et al., 2016).

Por lo demás, el derrotero de AA da cuenta tanto de los ciclos de avance de las empresas estatales de mediados de siglo XX, como de los procesos de privatización de la década de 1990 y de las políticas de nacionalización tras el cambio de siglo. En el cuadro N°1 se presentan, de manera resumida, los cambios más significativos en la propiedad y gestión de AA a lo largo de su historia.

Cuadro N°1 – Principales cambios propietarios y en el control operativo de Aerolíneas Argentinas (1950-actualidad)

Período	Propietario mayoritario	Cambios en el control operativo de la compañía y algunos cambios legales relacionados
1950-1991	Estado nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de Aerolíneas Argentinas Empresa del Estado mediante el decreto N°26.099 (1950). - Transformación de Aerolíneas Argentinas en una Sociedad del Estado (decreto N° 808/1979). - Estatización de Austral Líneas Aéreas (1980); luego reprivatizada y vendida a Cielos del Sur SA (1987).
1991-1994	IberiaLíneas Aéreas (participación estatal minoritaria)	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de privatización de AA en función de la ley de Reforma del Estado N°23.696 (1989) y el decreto N° 1591/89 (1989). - Adquisición de AA por parte de Iberia (propiedad del Estado Español) y Cielos del Sur SA (1991).
1994-2001	Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI) (participación estatal minoritaria)	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado español retiene la gestión de AA mediante un ente público (SEPI) (1994), al mismo tiempo que inicia el proceso de que derivaría en la venta de Iberia (1999). - American Airlines inicia conversaciones para adquirir AA y la gestiona transitoriamente, pero al poco tiempo se retira de la operación (1999).
2001-2008	Grupo Marsans (participación estatal minoritaria)	<ul style="list-style-type: none"> - La empresa española Marsans adquiere la mayoría del capital accionario de AA-Austral (2001). - Gestiones para la incorporación de un socio local a AA con el objetivo de “reargentinizar”la compañía (febrero-junio 2008).
2008- actualidad	Estado nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo entre Gobierno y Marsans para la compra de las acciones de AA-Austral y retorno de la gestión estatal de la compañía (julio 2008). - Se formaliza el proceso de transferencia mediante la ley de Rescate de Aerolíneas Argentinas y Austral N°26.412 (septiembre de 2008). - Se sanciona la ley de Expropiación de Aerolíneas Argentinas y Austral N°26.466 (diciembre de 2008).

Fuente: elaboración propia.

Veamos entonces, a continuación, algunos aspectos centrales de la trayectoria de AA con especial énfasis en el proceso que culminó con su regreso al control estatal en 2008.

3.1 Antecedentes de Aerolíneas Argentinas como empresa pública y su privatización durante la década de 1990

El 7 de diciembre de 1950 el Poder Ejecutivo decidió, mediante el decreto N° 26.099, la creación de la *Aerolíneas Argentinas Empresa del Estado*.⁴ En mayo de 1949 el Estado ya había decidido fusionar y nacionalizar las empresas mixtas que hasta entonces brindaban diversos servicios aerocomerciales en una única empresa pública, lo cual serviría de base de AA.⁵ En una época signada por la creciente participación directa del Estado en la esfera económica, con esa decisión se transfería a la órbita exclusiva del Estado un conjunto de líneas aéreas que le otorgarían un papel preponderante en el mercado aerocomercial argentino en las décadas siguientes (Piglia, 2014).

A fines de la década de los ochenta —momentos en que el sector público entraría paulatinamente en una profunda crisis económica— el gobierno radical encabezado por el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) esbozó un proyecto de privatización parcial de AA, con una participación mayoritaria del Estado, propuesta que sería desechada por el opositor Partido Justicialista. Sin embargo, tras la asunción como presidente de Carlos Saúl Menem (1989-1999), sería ese mismo partido el que impulsaría sin pudor la privatización de numerosas EP.

La trayectoria de AA resulta particularmente significativa ya que expresa cabalmente las tendencias que guiaron las políticas de privatizaciones. De acuerdo con Thwaites Rey (2001)⁶ el traspaso de AA a manos privados fue encumbrado por los funcionarios menemistas como un *leading-case* con el fin de ser exhibido como un modelo de las reformas económicas puestas en marcha bajo el paradigma del neoliberalismo. La decisión de privatizar a toda costa no fue obstaculizada por el hecho de que no se tratara de una empresa en una situación crítica o especialmente ineficiente. El gobierno justicialista, asumido en el medio de una honda crisis hiperinflacionaria y fiscal, trocaría cualquier atisbo de posicionamiento en favor de la intervención estatal por un credo pro-mercado. La privatización de empresas y concesión de los servicios públicos fueron algunas de las tareas prioritarias. Se inició por entonces el tumultuoso proceso de licitación de AA, frente al cual la resistencia de los activos sindicatos del sector no resultó efectiva.⁷

La Ley de Reforma del Estado N° 23.696, sancionada en agosto de 1989 a instancias del gobierno del recién asumido es el principal basamento normativo sobre el que se apoyó el proceso de transformación del aparato estatal durante los noventa. Allí se declaraba la emergencia administrativa en todos los organismos de la administración pública y entes estatales o con participación estatal mayoritaria, habilitando su traspaso a manos privadas. En el anexo de la normativa se listaban un grupo de EP declaradas “sujetas a privatización”, destacándose en segundo lugar AA como entidad

⁴ En 1979 el gobierno militar decidió —por medio del decreto N° 808— transformar AA en una *sociedad del estado* (SE) bajo el marco regulado por la ley 20.705 de 1974, con el objetivo declarado de modernizar sus estructuras y procedimientos.

⁵ Para la puesta en marcha de la nueva entidad estatal habían convergido las empresas Aeroposta Argentina, ZONDA (Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas Argentinas), ALFA (Aviación del Litoral Fluvial Argentino) y FAMA (Flota Aérea Mercante Argentina). Éstas se habían conformado como sociedades mixtas —con participación pública y privada— a partir de 1945, cuando el gobierno del Edelmiro J. Farrell (1944-1946) creó la Secretaría de Aeronáutica y decretó el rol rector del Estado y su participación en las empresas del sector.

⁶ En ese trabajo se realiza un pormenorizado recorrido de la historia de AA, especialmente desde su privatización y hasta 2001. A partir de un *enfoque de políticas públicas*, la autora pone en discusión cómo jugaron en el proceso privatizador de AA los criterios de racionalidad técnica y racionalidad política, señalando el peso de ésta última en su resolución.

⁷ En el ámbito de AA intervienen los siguientes gremios: Asociación del Personal Aeronáutico (APA), Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas (APLA), Asociación del Personal Técnico Aeronáutico (APTA), Asociación Argentina de Aeronavegantes (AAA), Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales (UPSA) y Unión de Aviadores de Líneas Aéreas (UALA), éste último representando específicamente a los pilotos de Austral. Sobre el complejo y dinámico panorama sindical de AA en épocas recientes, véase por ejemplo Miguel (2013).

susceptible de ser privatizada total o parcialmente.⁸También la ley regulaba el Programa de Propiedad Participada (PPP), que proponía otorgar cierto porcentaje del paquete accionario de las empresas privatizadas a sus propios trabajadores.

En el mes de octubre de ese mismo año se avanzó en el proceso de privatización de AA con la sanción del Decreto N° 1591/89, el cual disponía la “privatización parcial -con participación no estatal mayoritaria- de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado” (art. 1), incluyendo Optar y su participación en Buenos Aires Catering. Con ese fin se llamaba a licitación internacional (art. 2) y se creaba “Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima”, a la que se le transferían todos los derechos y obligaciones de la AA estatal (art. 3). También se establecía que una parte de las acciones de la nueva compañía debían corresponder a trabajadores participantes del PPP. Entre otras cuestiones, también se realizaban modificaciones en la política aerocomercial con el fin de tender hacia la desregulación y desmonopolización del sector (art. 8), en línea con las políticas generales del gobierno.

Luego de numerosos contratiempos, reformulaciones de los pliegos y prórrogas del cronograma original —entre otras irregularidades—,⁹ el ganador de la licitación fue un consorcio liderado por la aerolínea estatal española Iberia y Cielos Del Sur SA, ésta última controlante de la línea aérea Austral y propiedad del empresario argentino Enrique Pescarmona. Además, participarían en la operación otros accionistas locales, completando el 85% del paquete accionario en manos privadas. Este consorcio fue el único oferente en la licitación, lo cual era un dato que se sabía desde un tiempo antes. El resto del paquete accionario de la nueva compañía se distribuía en un 10% correspondiente al PPP de los propios trabajadores de AA —cuyo control efectivo no se concretaría hasta mucho tiempo después— y un 5% en manos del Estado nacional. Este último mantenía además la denominada *acción de oro*, que implicaba la capacidad de veto de las decisiones que tomara la nueva empresa en función del interés público. Sin embargo, al poco tiempo los socios locales se irían alejando de la operación; incluso Pescarmona abandonaría el consorcio justo antes de la adjudicación —concretada en noviembre de 1990— al tiempo que transfería Austral a Iberia. Desde entonces, los destinos de AA y Austral quedarían unidos.

Iberia se encontraba por entonces en un proceso de expansión, con la perspectiva de erigir una aerolínea latinoamericana en condiciones de competir con las grandes compañías europeas y estadounidenses, en un contexto de reestructuración y desregulación del mercado aéreo mundial.¹⁰ La venta de AA implicó un acuerdo entre el gobierno argentino y el español —encabezado por el socialista Felipe González—, pactándose la utilización de títulos de la deuda externa argentina en el pago.¹¹ Al momento de la adjudicación, además de asegurarle un mercado inicialmente monopólico a los nuevos dueños, el gobierno tomó una decisión que resultaría trascendental y “que sería la condena a muerte a plazo fijo que se puso en cabeza de AA: la autorización para que los compradores cargaran las deudas de adquisición sobre la propia aerolínea” (Thwaites Rey, 2001: 388). De esta manera se traspasó una empresa sin pasivos que se endeudó —con bancos españoles y a altas tasas— para pagar la propia transferencia a manos privadas. Adicionalmente, el traspaso se hizo sin realización de un inventario, dando lugar a nuevas negociaciones que tendieron a subvaluar el valor de la empresa. Por su parte, los incumplimientos de Iberia —en términos de aportes e inversiones, entre otros ítems— serían continuos y recurrentes en los primeros años de gestión privada, justificando tal accionar por supuestas deudas de la sociedad estatal previas a la privatización.

⁸ En tercer y cuarto lugar se incluían OPTAR —formalmente Empresa Operadora Mayorista de Servicios Turísticos Sociedad del Estado— y Buenos Aires Catering, ambas ligadas a AA.

⁹ El anómalo procedimiento incluyó falencias normativas y en el plan de acción propuesto, lo que generó una causa judicial. La Corte Suprema de Justicia de la Nación —integrada por una mayoría afín al gobierno— intervino en la causa en trámite mediante el procedimiento inédito del *per saltum* y avaló sumariamente lo actuado en julio de 1990.

¹⁰ Además de AA, durante esos años Iberia adquirió parcialmente la venezolana Viasa y la chilena Ladeco, en el marco de una estrategia de expansión que resultó en el mediano plazo desacertada.

¹¹ El pliego de la licitación estipulaba el pago de 1600 millones de dólares en títulos de la deuda externa argentina (cuyo valor real era menor al nominal) y de 130 millones de dólares en efectivo. Esto último no fue cumplido por la adjudicataria, sustituido por otros documentos con la anuencia del gobierno.

La privatización de AA fue acompañada por una creciente desregulación del transporte aerocomercial, especialmente durante el período 1993-2001. Más allá de otras consideraciones, algunos observadores han considerado como positivo el proceso desregulatorio en términos de la baja de tarifas aéreas y el requerimiento de subsidios estatales para la operación (Urbiztondo, 2017).

En 1994, el gobierno argentino se desprendió de un conjunto de acciones adquiridas dos años antes,¹² quedando Iberia con el control del 85% de la empresa, ahora en manos de una sociedad local —Interinvest SA— como cuestionable forma de cumplir con la normativa que limitaba la participación extranjera en la aerolínea. En un nuevo acuerdo con el gobierno español, el Estado se quedó con el 5% de la empresa y renunció a su derecho a veto, dejando a merced de Iberia el destino de AA. Desde entonces se aceleró el desmanejo y desmantelamiento de la compañía por parte de sus propietarios españoles. Entre otras decisiones que deterioraron la situación financiera y la calidad del servicio de la compañía, se destacan: la cesión de mercados a otras compañías propiedad de Iberia; la tercerización de sectores a empresas españolas que resultaban rentables; reparaciones de aeronaves a costos injustificados en talleres de Iberia; adquisición de aviones obsoletos o a precios inflados; la venta de los simuladores de vuelo de AA y seguidamente alquiler de los mismos a Iberia; y la venta de inmuebles en el interior y exterior del país. En ese mismo período estalla una primera crisis económica de Iberia que es amortiguada por la intervención del gobierno español. En ese contexto, las acciones de Iberia en AA serían transferidas a la Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI), ente público español dedicado a la gestión de participaciones en empresas. Tras la asunción como presidente español del conservador José María Aznar en 1996, la crisis de Iberia —originada en sus intentos de expansión internacional— se saldó con un proceso de saneamiento y privatización. Desde entonces, la intención de los españoles sería transferir AA a otro accionista, sin realizar inversiones y sin comprometer acción alguna a mediano plazo. En ese período se produjo la fugaz participación en la conducción de AA de la norteamericana American Airlines, quien tras los malos resultados de esa operación se retiraron raudamente (Thwaites Rey, 2001).

La llegada a la presidencia argentina de Fernando De la Rúa (1999-2001) aconteció en paralelo al arribo de AA a una situación crítica, incluyendo la caída en los servicios prestados y la debacle en la situación financiera. El nuevo gobierno decidió, por un lado, poner en suspenso el acuerdo de *cielos abiertos* legado por el gobierno anterior, lo cual hubiera afectado fuertemente los intereses de AA.¹³ Por otro lado, inició una serie de gestiones con el Estado español para estructurar algún tipo de solución para la compañía, endeudada en casi 1000 millones de dólares y prácticamente sin activos. Sin embargo, el gobierno argentino no pretendía participar de ninguna solución que implicara aportar fondos de manera directa, en un contexto en que la crisis económica del país y las dificultades para evitar la cesación de pagos habían decidido afrontarse mediante el ajuste presupuestario.

En ese contexto, en junio de 2001 AA entró en convocatoria de acreedores. Ante ese hecho, varios de los gremios aeronáuticos profundizaron la campaña de movilizaciones e intervenciones con el objetivo de presionar al gobierno para que intercediera en el conflicto.¹⁴ A diferencia de lo sucedido

¹² En el marco de sucesivos incumplimientos y renegociaciones, el gobierno se había visto obligado en 1992 a suscribir un porcentaje creciente de acciones. Paradójicamente, en el marco de lo que se pretendía un proceso modelo de privatización, AA fue objeto de lo que algunos denominaron una “reestatización transitoria” (Thwaites Rey, 2001: 202).

¹³ “El gobierno revisará la política de cielos abiertos”, *La Nación*, 08/01/2000. El acuerdo había sido suscripto por el gobierno de Menem con el de los Estados Unidos e implicaba la liberalización del mercado del transporte aéreo entre ambos países, lo cual favorecía a las grandes aerolíneas norteamericanas para dominar el mercado argentino. Sobre esta política, véase Thwaites Rey (2001: 295-300).

¹⁴ Parte de la campaña se realizó bajo el lema “Todos somos Aerolíneas” con gran impacto mediático. En ese marco se realizaron, por ejemplo, un “recital solidario” brindado por reconocidos artistas con una gran afluencia de público en el estadio porteño Luna Park y una movilización a Plaza de Mayo con la participación de todos los gremios implicados, entre otras iniciativas; véase: “A misa por la aerolínea”, *Página/12*, 01/06/2001; “Marchas, actos y protestas para salvar a Aerolíneas”, *Página/12*, 08/06/2001; “Festival solidario en el Luna”, *Página/12*, 12/06/2001; “Por la segunda independencia”, *Página/12*, 01/07/2001. En esa coyuntura, las autoridades debieron dejar de lado su pasividad inicial, la cual incluso asumía la posibilidad de cierre de AA; véase: CledisCandelaresi, “Manual para casos de emergencia”, *Página/12*, 08/06/2001; Francisco Olivera, “Evalúa el

durante el menemismo —cuando la resistencia gremial a la privatización fue derrotada—, ante esta nueva crisis “la sociedad miró con profundo interés y acompañó con solidaridad inédita a los trabajadores en su pelea por la supervivencia de AA” (Thwaites Rey, 2001: 403). En un momento en que el consenso sobre las privatizaciones se había debilitado en comparación a la década de los noventa,¹⁵ los sindicatos lograron establecer alianzas con otros sectores sociales e interpelar a la sociedad respecto al rol de AA y su importancia social y para el desarrollo del país. Así, ampliaron su reclamo y produjeron un impacto mucho mayor en la agenda pública, resultando políticamente insostenible el cierre de la empresa y obligando al gobierno a entablar tratativas con las autoridades española.

Finalmente, el gobierno español concretó en octubre de 2001 el traspaso de AA al también español Grupo Marsans —propietario de las aerolíneas Spanair y Air Comet— prácticamente sin costo, aportando además alrededor de 750 millones de dólares.¹⁶ La nueva gestión logró a principios de 2002 —durante el breve interregno presidencial de Eduardo Duhalde, iniciado tras el estallido de diciembre de 2001— salir de la convocatoria de acreedores a partir de la reestructuración de la deuda e inicialmente logró una relativa normalización de la empresa. Sin embargo, paulatinamente la gestión de AA bajo conducción de Marsans se iría deteriorando.

A la cabeza de AA tras el cambio de manos se ubicó el español Antonio Mata, quien se enfrentaría fuertemente con los gremios del sector¹⁷ y sostendría relaciones complicadas también con el gobierno de Néstor Kirchner iniciado en 2003. Esto fue así especialmente tras la designación como subsecretario de Transporte Aerocomercial del líder gremial de APTA, Ricardo Cirielli, agudamente enfrentado a la gestión española de AA.¹⁸ Inicialmente las críticas empresarias giraron en torno a los planes previstos para la estatal Líneas Aéreas Federales Sociedad Anónima (LAFSA)¹⁹, vista como un ataque directo a sus intereses. Luego, en los siguientes años las polémicas entre Marsans y el gobierno se centrarían en el errático curso de la política aerocomercial.²⁰ Por lo demás, mientras algunos funcionarios estatales cuestionaban el manejo de la compañía, otros mantenían una relación relativamente buena con la empresa.²¹

gobierno el cierre de Aerolíneas”, *La Nación*, 12/06/2001.

¹⁵ Como ejemplo de esa tendencia, según un informe de la Corporación Latinbarómetro (2007) en 1998 el 39% de los encuestados argentinos afirmaron que “las privatizaciones han sido beneficiosas”, porcentaje que caía hasta el 17% en 2001 y sería del 25% en 2007

¹⁶ “España ofreció Aerolíneas a Marsans”, *La Nación*, 07/07/2001; Francisco Olivera, “Aerolíneas fue adjudicada a otro consorcio español”, *La Nación*, 03/10/2001. La transacción y el desmanejo posterior de Marsans sería cuestionada por la justicia española, quien acusaría y condenaría por fraude a sus propietarios en 2013; véase: “Prisión a Díaz Ferrán y a Mata”, *Página/12*, 18/12/2013.

¹⁷ Francisco Olivera, “Aerolíneas: los gremios amenazan con paros”, *La Nación*, 08/12/2001; Francisco Olivera, “Aerolíneas amenaza con echar a mecánicos rebeldes”, *La Nación*, 21/12/2001.

¹⁸ Cirielli había sido uno de los primeros sindicalistas en haber apoyado a Néstor Kirchner cuando éste era candidato presidencial. La aparente contradicción entre ser funcionario al mismo tiempo que gremialista de un mismo sector recién fue objetada formalmente algunos años después; véase: “Una resolución limitó el poder de Cirielli”, *La Nación*, 31/03/2006.

¹⁹ “Aerolíneas piensa demandar al Estado si crea una línea aérea”, *La Nación*, 21/05/2003. LAFSA había sido creada en mayo de 2003 por Duhalde, con el objetivo absorber temporalmente a los ex empleados de las quebradas líneas aéreas LAPA y Dinar, en vistas a una futura privatización. En septiembre de ese mismo año se asoció con la aerolínea SouthernWinds, la cual se encontraba con dificultades económicas. En el vuelo inaugural de este *jointventure* el presidente Kirchner afirmó: “Hay que terminar con los caprichos de los vuelos organizados por determinados grupos en forma monopólica”, en clara referencia a AA. En un tiempo relativamente corto esta operación conjunta dejaría de volar y —tras la renacionalización de AA— LAFSA entraría en liquidación. Véase: “Levantó vuelo Lafsa, la nueva aerolínea del Estado”, *Página/12*, 04/10/2003; “Lafsa dejó de existir”, *Página/12*, 09/03/2013

²⁰ “Dura crítica de Aerolíneas a la política aerocomercial”, *La Nación*, 08/02/2005; Francisco Olivera, “Fuerte polémica entre el Gobierno y Aerolíneas”, *La Nación*, 02/10/2003.

²¹ Diego Cabot, “Pelea en el Gobierno por Aerolíneas”, *La Nación*, 03/10/2005. Mientras el secretario de Transporte, Ricardo Jaime, recomendaba aprobar los balances de AA, el subsecretario Cirielli lo desaconsejaba. Por su parte el ministro de Economía Roberto Lavagna tampoco aprobaba la gestión de AA, demostrando las

A fines de 2005 se produjo un aumento de la conflictividad gremial;²² tras lo cual, a mediados de 2006, Marsans y el Estado firmaron un acuerdo con la perspectiva de viabilizar una salida definitiva a las recurrentes crisis de AA. Por un lado, se acordó que la participación estatal en la empresa llegaría nuevamente al 5% (tras haber disminuido en el período previo), con la posibilidad de aumentarla en hasta un 20%. A cambio, el representante estatal aprobó los estados contables de AA correspondientes al 2005, convalidando así los balances de los años previos. Estos últimos habían sido cuestionados anteriormente y correspondían a la gestión de Mata, cuya salida de AA fue la condición puesta por el gobierno para llegar al acuerdo. A pesar de que este pacto se presentó como un nuevo punto de partida, a inicios de 2007 reaparecieron las dificultades económicas y operativas.²³

En julio de 2007 se desarrolló una gira por España de la entonces senadora y candidata presidencial Cristina Kirchner, la que incluyó encuentros con sectores políticos y empresarios.²⁴ En esas reuniones se sucedieron los reclamos de los empresarios con inversiones en la Argentina tendientes a plantear la necesidad de “normas estables”. En la prensa de la época se señalaba al copropietario del Grupo Marsans, Gerardo Díaz Ferrán —que fungía en esa época como presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, la principal central empresaria española— como uno de los más optimistas respecto a las relaciones con un futuro gobierno de Cristina Kirchner.

En la segunda mitad de 2007 se repitieron una serie de protestas gremiales,²⁵ ante lo cual Marsans reiteró sus reclamos de “paz social” y de actualización de las tarifas como condición para concretar inversiones.²⁶ Por lo demás, con la salida en 2007 de Cirielli del gobierno y el control directo de las negociaciones con el sector aerocomercial por parte del secretario de Transporte Jaime, mejoraron las perspectivas empresarias respecto a la recomposición de sus ganancias.²⁷ En ese mismo período el gobierno buscó avanzar en un acuerdo con los diversos actores —empresa, gremios y Estado— que viabilizara una salida a la crónica crisis de AA.²⁸ El objetivo de dicho acuerdo era “crear un marco de

diversas posiciones al interior del elenco gubernamental respecto a la empresa.

²² Pablo Tomino, “Aerolíneas amenaza con echar a mecánicos rebeldes”, *La Nación*, 27/11/2005; “El conflicto laboral más duro del momento”, *La Nación*, 28/11/2005. En este conflicto intervinieron los gremios APLA y APTA; por su parte, otros sindicatos acusaban al propio Cirielli de fomentar la disputa. La solución momentánea se logró por la intermediación de los gobiernos argentino y español; véase: Mariano Obarrio, “El conflicto, destrabado por dos gobiernos”, *La Nación*, 03/12/2005.

²³ “Demoras de hasta cuatro horas para irse de vacaciones”, *La Nación*, 03/01/2007; “Hubo demoras y cancelaciones en la mitad de los vuelos de Aerolíneas”, *La Nación*, 04/01/2007. Las dificultades persistieron en el tiempo por la crisis del sistema de control aéreo, finalmente transferido de la órbita militar a la civil; véase: “El control aéreo pasará a manos civiles”, *La Nación*, 16/03/2007. Este escenario produjo que durante 2007 alrededor del 80% de los vuelos de cabotaje —la mayoría de AA— sufrieron demoras; véase “El 80% de los vuelos de cabotaje parte o arriba con demoras”, *La Nación*, 22/07/2007.

²⁴ Gustavo Ybarra, “Apoyo en España a la candidata oficial”, *La Nación*, 25/07/2007; Silvia Pisani, “Bajan el tono los inversores españoles”, *La Nación*, 28/07/2007. Entre otros, asistieron a esos encuentros Antonio Brufau (Repsol YPF), Francisco Luzón (Banco Santander), César Alierta (Telefónica), Pedro Larrea (Endesa), Gerardo Díaz Ferrán (Marsans-Aerolíneas) y Rafael Villaseca (Gas Natural Ban).

²⁵ Santiago Dapelo, “Nuevas demoras en vuelos por una asamblea gremial”, *La Nación*, 09/08/2007; “Paran pilotos de Austral”, *La Nación*, 06/09/2007; Santiago Dapelo, “Cancelaron 166 vuelos por una huelga”, *La Nación*, 11/09/2007; Santiago Dapelo, “Siguen las demoras en vuelos internacionales y de cabotaje”, *La Nación*, 09/10/2007. Los conflictos remitían a discusiones salariales, la distribución de aviones entre AA y Austral y el respeto del descanso de los pilotos.

²⁶ Diego Cabot, “Los dueños de la compañía local están dispuestos a traer 40 aeronaves nuevas, pero el ejecutivo advierte que solamente habrá aviones, si hay paz gremial”, *La Nación*, 28/10/2007; “Las tarifas deben actualizarse”, *La Nación*, 28/10/2007. Los reclamos tarifarios continuarían, siendo replicados también por otras empresas aéreas; véase: Diego Cabot, “Nuevo reclamo español por las tarifas”, *La Nación*, 05/11/2007; “Piden las líneas aéreas un alza de tarifas”, *La Nación*, 28/11/2007.

²⁷ “Estudian la forma de subir los ingresos de las aerolíneas”, *La Nación*, 11/11/2007.

²⁸ Mariano Obarrio, “El Gobierno inaugura con Aerolíneas el pacto social”, *La Nación*, 18/11/2007. Este acuerdo se planteaba como una suerte de “prueba piloto” del proceso de *concertación social* entre Estado, empresarios y gremios con el que Cristina Kirchner afirmaba querer iniciar su mandato presidencial; véase: “Definen los

armonía, paz social y estabilidad laboral por un término de 5 años” que diera previsibilidad a inversores y usuarios. Adicionalmente, en esos meses el gobierno definió hacer uso de la opción del acuerdo con Marsans que lo habilitaba a aumentar su participación en el paquete accionario de AA en hasta un 20%.²⁹

Este escenario configuró el punto de partida para el proceso final que decantaría en la renacionalización de AA. Desde entonces, los diferentes actores empezarían a desarrollar con mayor fuerza sus diferentes posiciones: un parte importante de los gremios sostenían la crítica histórica a las gestiones privadas y la necesidad de un mayor involucramiento del Estado; los propietarios españoles buscaban mejorar la posición económica de la empresa; y los actores estatales evidenciarían contradicciones que recién comenzarían a resolverse en el siguiente período.

3.2 La crisis definitiva de la gestión privada y la renacionalización en 2008

El comienzo de 2008 presentó nuevamente una serie de conflictos gremiales y problemas técnicos que reprodujeron las cancelaciones recurrentes de los meses anteriores.³⁰ Ante esto, la Secretaría de Transporte reiteró su intención de buscar un “acuerdo de paz social duradero” con participación de la conducción de AA y de los gremios que garantizara un horizonte de al menos dos años de previsibilidad en las operaciones de la empresa.³¹

A pesar de las declaraciones públicas de Marsans de que no preveía abandonar AA, ya desde febrero trascendían diferentes interesados en ingresar a la compañía a instancias de funcionarios gubernamentales.³² En paralelo, desde el gobierno se avanzó en una recomposición parcial de las tarifas aéreas —del 18%, lo cual no cubría totalmente las expectativas empresarias— y la continuidad de los subsidios a los combustibles para compensar los servicios considerados no rentables.³³ Sin embargo, en ese mismo momento empezaron a surgir versiones respecto a la intención de una parte del gobierno (encabezado por el secretario de Transporte) de “reargentinar” AA mediante la presión a sus dueños españoles de que vendan parte del paquete accionario, en la misma línea que lo que sucedería en YPF.³⁴ Desde entonces, Marsans comenzó a manifestar su vocación para que se concretara la incorporación de socios locales AA. La proyectada cercanía de estos nuevos propietarios con el gobierno argentino se le aparecía a los españoles como una solución para sortear algunos asuntos regulatorios que les resultaban perjudiciales.³⁵ En este marco, Gonzalo Pascual —uno de los

alcances del pacto social”, *La Nación*, 11/11/2007.

²⁹ Francisco Olivera, “El Estado tendrá el 20% de Aerolíneas”, *La Nación*, 23/11/2007.

³⁰ Paula Soler, “Huelga, bronca y cancelaciones de vuelos por el conflicto en Ezeiza”, *La Nación*, 12/01/2008; Sol Amaya, “En 15 días se cancelaron 120 vuelos”, *La Nación*, 23/01/2008; “Aerolíneas canceló vuelos al exterior”, *La Nación*, 15/02/2008. En paralelo resurgieron los conflictos entre APLA y UALA; ésta acusaba la convivencia del primero con las autoridades con el objetivo de que AA concentre una porción mayor del mercado y las peores condiciones laborales de sus afiliados; véase: “Críticas y nueva amenaza de paro de los pilotos de Austral”, *La Nación*, 18/02/2008.

³¹ “Aerolíneas: buscarán un acuerdo de al menos dos años”, *La Nación*, 19/01/2008.

³² Diego Cabot, “Puja de dos grupos locales por Aerolíneas”, *La Nación*, 22/02/2008. Los supuestos interesados mencionados eran el Grupo Plaza y Flecha Bus, dos empresas de transporte terrestre de pasajeros.

³³ Diego Cabot, “Subirían hasta 40% los pasajes aéreos”, *La Nación*, 23/03/2008.

³⁴ Joaquín Morales Solá, “Un sector del Gobierno busca ‘reargentinar’ Aerolíneas”, *La Nación*, 16/04/2008; “Queja de España al Gobierno por el hostigamiento a Aerolíneas”, *La Nación*, 18/04/2008; “Moratinos se reúne con Taiana con la mira en Aerolíneas”, *La Nación*, 28/04/2008. En el caso de YPF, el gobierno propició el ingreso a la compañía del argentino Grupo Eskenazi, quien pagó a Repsol por la operación a partir de las ganancias de la propia compañía. En estas operaciones resultaba fundamental la posición que asumiría el gobierno español de José Luis Rodríguez Zapatero, recientemente reelecto.

³⁵ Diego Cabot, “Marsans acepta vender, pero pide una negociación franca”, *La Nación*, 18/04/2008. En esta instancia se mencionaban como posibles inversores locales a los empresarios Carlos Ávila (fundador del grupo mediático Torneos y Competencias), Juan Carlos López Mena (dueño de la línea de transporte marítimo Buquebus) y Jorge Brito (dueño del Banco Macro).

propietarios españoles de AA— declaraba la predisposición para “argentinizar al máximo la compañía sin perder las oportunidades y el conocimiento que puede aportar el grupo Marsans”.³⁶

A principios de mayo se reiteraron los reclamos provenientes de España —de empresarios y del Gobierno— por las “presiones” de los funcionarios argentinos a Marsans para vender parte de sus acciones en AA.³⁷ En paralelo, se iniciaron las negociaciones para el mencionado ingreso de inversores locales, respecto al cual se habría llegado a un acuerdo mediante la intervención del Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y el Ministro de Industria español, Miguel Sebastián.³⁸ En ese esquema se esperaba tanto un aumento de tarifas como cambios en las regulaciones que resultaran favorables para la compañía. Sin embargo, no se definieron los tiempos para dichas medidas ni los montos que implicaría la transferencia de acciones. Desde sectores críticos al gobierno kirchnerista se señalaba que la intención era que ingresaran empresarios “amigos” del gobierno sin ninguna erogación de dinero, como forma de favorecerlos en detrimento de los inversores internacionales.³⁹

Existió un comienzo auspicioso de las negociaciones entre Marsans y Juan Carlos López Mena, propietario de la línea de transporte marítimo Buquebus y más firme postulante a ingresar a AA, como cabeza de un grupo de empresarios locales.⁴⁰ Aunque López Mena afirmaba su predisposición a participar de la operación, al mismo tiempo reclamaba algunas políticas de parte del gobierno —suba de las tarifas, aumentos en los subsidios a rutas no rentables, sostenimiento de un precio del combustible menor al del mercado y eliminación del IVA, entre otras— que ayudaran a hacer “viable” la compañía.⁴¹ El gobierno dio pasos en ese sentido, incrementando los subsidios y habilitando dos subas en las tarifas que implicaron alrededor del 40% en menos de un mes.⁴² En cualquier caso, esta posible salida se vio empañada desde el inicio debido a la intención de los interesados de fusionar AA y Austral.⁴³ Esa posibilidad era históricamente rechazada por el sindicato de pilotos UPLA, quienes iniciaron un paro señalando el peligro para las fuentes de trabajo y los servicios brindados. La UPLA continuó llevando adelante distintas acciones en las semanas que siguieron, acusando al sector empresario de pretender “hacer que Austral desaparezca”.⁴⁴

Los continuos conflictos y dificultades en el servicio de AA desde 2006 impactaron en la opinión pública y crearon condiciones para que se perciba como necesaria la intervención estatal. A mediados de 2008, los diferentes actores fueron posicionándose de tal manera que se propició la expectativa de una resolución a la problemática de la compañía, la cual constituía al mismo tiempo un problema fundamental del transporte aerocomercial argentino.

Sin embargo, hasta ese momento no existían precisiones sobre cuál sería la respuesta concreta de la política pública frente al problema en cuestión. Así, un sector del gobierno se impulsaba la incorporación de inversores locales, los cuales reclamaban a su vez ciertos cambios regulatorios para concretar su ingreso. Esta salida contaba con la oposición activa de un sector de los sindicatos y la posible aceptación de Marsans, siempre y cuando se contemplaran condiciones “justas” en la venta de la compañía. En ese escenario, la crisis de AA se profundizó tras una sucesión de paros y medidas de protesta de los diferentes gremios en respuesta a la falta del pago de sueldos y aportes patronales.

³⁶ Fernando Laborda, “Hay humo en el horizonte kirchnerista”, *La Nación*, 18/04/2008.

³⁷ Silvia Pisani, “En Madrid ya se habla de ‘hostigamiento’”, *La Nación*, 05/05/2008.

³⁸ Silvia Pisani, “Pasa a manos locales el 60% de Aerolíneas Argentinas”, *La Nación*, 06/05/2008.

³⁹ Joaquín Morales Solá, “Aerolíneas, el caso Sidor para Madrid”, *La Nación*, 06/05/2008. La alusión a la empresa venezolana Sidor —hasta entonces propiedad de la multinacional italoargentina Techint— se repetiría a lo largo del período y hacía referencia a la conflictiva expropiación de la que fue objeto dicha empresa por parte del gobierno de Venezuela encabezado por Hugo Chávez en mayo de 2008.

⁴⁰ Diego Cabot, “López Mena controlará Aerolíneas”, *La Nación*, 08/05/2008.

⁴¹ Diego Cabot, “López Mena pide que se le garanticen subsidios y tarifas”, *La Nación*, 10/05/2008.

⁴² “Otorgan subsidios a las aerolíneas”, *La Nación*, 13/05/2008; “Rige desde hoy un aumento del 18% en los pasajes de avión”, *La Nación*, 21/05/2008; Diego Cabot, “Nuevo subsidio para las aerolíneas”, *La Nación*, 21/06/2008.

⁴³ Diego Cabot, “Proyectan la fusión de Aerolíneas y Austral”, *La Nación*, 10/05/2008.

⁴⁴ “Comenzó hoy un paro de Austral”, *La Nación*, 10/05/2008. “Anunciaron un paro los pilotos de Austral”, *La Nación*, 10/06/2008.

En paralelo, el recrudecimiento de la crisis política generada en torno a la aplicación de retenciones móviles a las exportaciones agrarias,⁴⁵ a principios de julio de 2008 la posibilidad de que empresarios argentinos ingresaran a AA había disminuido.⁴⁶ Además, la crítica situación de la empresa no había podido superarse por las mejoras regulatorias y de subsidios, siendo necesaria imperiosamente una inyección de fondos —se mencionaba al menos 200 millones de dólares— para proyectar la normalización de la compañía. Estos fondos no provendrían de un hipotético “socio de capitales nacionales” ya que, por la mecánica del acuerdo que se esperaba alcanzar, no se preveía la llegada de recursos en ningún caso.

La profundización de la crisis en la empresa supuso la reactivación de la iniciativa gubernamental mediante un pedido de intervención judicial de AA con el fin de asegurar la prestación del servicio.⁴⁷ De este modo el gobierno se erigía como garante tanto de la continuidad de la empresa y de los empleos que ésta representaba como del mantenimiento del servicio aéreo, del cual AA seguía siendo —a pesar de las dificultades— un jugador central.

Asimismo, el gobierno acordó con los gremios aeronáuticos una “paz social” por sesenta días que pusiera fin a los paros y protestas de los trabajadores de AA y Austral. A cambio aseguraría el pago de los sueldos y los aportes adeudados, como medida momentánea en camino a una solución de fondo.⁴⁸ En cualquier caso, la paz social alcanzada no impidió que se sucedieran frecuentes retrasos y cancelaciones en los servicios.⁴⁹ Éstos eran expresión de la compleja situación de AA, cuya crisis excedía los reclamos estrictamente gremiales e implicaban problemas en la comercialización y en la cantidad de aviones operativos disponibles.

En cualquier caso, los directivos de Marsans ya preveían en ese período una salida total de la compañía. Las dificultades que se habían prolongado en el tiempo, en un marco de continuos conflictos con el gobierno argentino, habían hecho poco atractiva la permanencia en el país. La crítica principal a las autoridades refería a que, mientras los costos subían producto de la inflación, las tarifas habían aumentado muy poco proporcionalmente. El resto de los beneficios en términos de subsidios no le resultaban suficientes, mientras que las obligaciones de AA originadas en las regulaciones eran onerosas. En concreto, la posición de Marsans sostenía que el gobierno argentino había decidido “expulsarlos” de AA, incumpliendo los pactos alcanzados con anterioridad.⁵⁰ En ese período, el gobierno español —en la voz del vicepresidente del gobierno y ministro de Economía, Pedro Solbes— hizo un llamado a respetar la “seguridad jurídica” y por la aplicación de la ley ante la intervención judicial.⁵¹ Desde entonces el énfasis del gobierno ibérico se ubicaría en propiciar que se pague un precio acorde a las expectativas de Marsans por las acciones de AA de su propiedad.

Tras el pedido de intervención judicial, la posición pública del gobierno tendió a plantear cierta ambigüedad respecto a cuál sería el futuro de AA, entre el ingreso de un operador privado o la

⁴⁵ La también denominada “crisis del campo” tuvo su eje en la intención del gobierno de Cristina Kirchner de adoptar un sistema de retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias, lo cual implicaba un aporte tributario progresivo que siguiera los precios internacionales. Luego de un largo período de conflictividad social y política, su resolución —negativa para el gobierno— se produjo a partir del rechazo del esquema en el Senado con el voto contrario del entonces vicepresidente Julio Cobos. Este conflicto implicó, entre otras consecuencias, la salida de Alberto Fernández de la Jefatura de Gabinete y un relanzamiento del proyecto político del gobierno. Al respecto, véase por ejemplo: Arceo, Basualdo, y Arceo (2009) y Giarraca y Teubal (2010).

⁴⁶ Diego Cabot, “Se demora el ingreso de López Mena en Aerolíneas”, *La Nación*, 07/07/2008.

⁴⁷ Francisco Olivera, “El Gobierno está muy cerca de intervenir Aerolíneas”, *La Nación*, 09/07/2008.

⁴⁸ Francisco Olivera, “El Gobierno pedirá hoy la intervención de Aerolíneas”, *La Nación*, 10/07/2008. Los sindicatos participantes fueron APLA, AAA, APA, UPSA y UALA.

⁴⁹ “Otra jornada difícil para los vuelos en Aeroparque y Ezeiza”, *La Nación*, 10/07/2008; “Demoras y quejas por la falta de aviones”, *La Nación*, 14/07/2008.

⁵⁰ Silvia Pisani, “‘Nos quieren sacar’, dice Díaz Ferrán”, *La Nación*, 11/07/2008.

⁵¹ Silvia Pisani, “Reclamo español por seguridad jurídica”, *La Nación*, 10/07/2008. En ese mismo artículo se recogen declaraciones de Francisco Pérez González, presidente del Grupo Prisa —propietario del diario madrileño *El País* y con intereses en Argentina— llegó a criticar la pasividad del gobierno español frente al argentino cuando éste permitía que “manadas de piqueteros pagados por alguien y los gremios paralicen la actividad de Aerolíneas”.

estatización. Pero al mismo tiempo se negaba una posible expropiación, desechando las comparaciones que desde la prensa se hacían respecto al caso de las nacionalizaciones en Venezuela de esa misma época.⁵²Inclusive los trascendidos de un futuro proyecto de ley de reestatización de AA —el cual comenzaba a tener cierta entidad— contemplaban la posibilidad de una reprivatización luego de la normalización de la compañía.⁵³

Las tensiones entre el gobierno y el grupo Marsans continuaron durante las semanas que siguieron. En ese trance, se constataría que desde el gobierno el resultado que se esperaba era la salida del grupo español, por lo que la discusión empezaría a girar en torno a la forma en que ese hecho se concretaría.⁵⁴ Entre las diferencias entre ambos actores que dificultaban un acuerdo se encontraba el monto de la deuda que acarrearía AA: ésta era de 240 millones de dólares según Marsans y de 890 millones para el gobierno.⁵⁵ Por lo demás, Marsans seguía señalando como culpables de la crisis de AA a los gremios —por los sucesivos conflictos— y al gobierno —por no cumplir con el aumento prometido en las tarifas, entre otros aspectos—. ⁵⁶

Empezó a avizorarse una salida del conflicto con la firma el 17 de julio de 2008 de un Acta Acuerdo entre el Estado nacional e Interinvest S.A., controlante formal de AA y propiedad de Marsans.⁵⁷ Las definiciones principales del acuerdo se remitían al traspaso de las acciones a manos del Estado —con la posibilidad de abrir el capital a aportes privados— por un monto a convenir y la cogestión de AA durante el período de traspaso. El gobierno español no tardaría en apoyar a Marsans en su reclamo de una compensación adecuada, tema a lo que se resumiría el principal punto de la negociación de ahí en adelante. Cuando se preveía que se fijarían términos aceptados por ambas partes, el gobierno ibérico no dudó en declarar su aval al acuerdo.⁵⁸

El contenido del Acta Acuerdo detallaba que, ante el común reconocimiento de la “grave situación” de la compañía, la empresa manifestaba la voluntad de vender y el Estado de comprar el paquete accionario de AA y Austral. El objetivo declarado por el representante estatal era el de cumplir con “su obligación de garantizar la prestación del servicio de aerotransporte”. Con ese fin se establece un “Período de Transición” de 60 días durante el cual la compañía estaría gestionada por un Consejo de Transición integrado por dos representantes privados y dos del Estado, quien además propondría un Gerente General a cargo de la gestión y operaciones durante esa etapa. Finalmente, la cláusula sexta del Acta Acuerdo indicaba que la valuación de las acciones implicadas en esta transferencia se realizaría en base a las valuaciones que realizara una entidad evaluadora designada por Marsans y la que se efectúe, a solicitud del Estado nacional, el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Asimismo, se estipulaba que ante la existencia de “diferencias entre las valuaciones que se efectúen y/o de no arribarse a un acuerdo respecto de los precios de ambos paquetes accionarios, se solicitará una tercera valuación de una entidad imparcial, nacional o extranjera, de prestigio internacional, especializada en compraventas y/o valoraciones de empresas internacionales del sector, cuya valuación será final y definitiva para las partes”.

Hasta ese momento la posición pública del gobierno seguía siendo que el Estado se había visto obligado a hacerse cargo de la compañía debido a la deficiente gestión privada y con el objetivo de sostener el servicio y las fuentes de trabajo. La presidenta Cristina Kirchner llegó a afirmar, al momento de anunciarse la reestatización, que le “hubiera gustado que este acto no tuviera lugar, que

⁵² “Jaime descartó una expropiación de Aerolíneas Argentinas”. *La Nación*, 12/07/2008.

⁵³ “Avanza el Gobierno en un plan para estatizar Aerolíneas”, *La Nación*, 11/07/2008. La mención a una futura reprivatización se la relacionaba con el caso del Correo Argentino. Éste regresó al control estatal por los incumplimientos del actor privado (el Grupo Macri) por un período inicial de noventa días, luego del cual se preveía reprivatizado. Sin embargo, el plazo mencionado fue prorrogado sucesivamente, hasta que se declaró el control estatal de manera indefinida. Véase: Azpiazu, Basualdo, y Manzanelli (2009).

⁵⁴ “Negocian ya la salida de Marsans de Aerolíneas”, *La Nación*, 13/07/2008.

⁵⁵ Francisco Olivera, “Marsans ya decidió dejarle Aerolíneas y Austral al Estado”, *La Nación*, 14/07/2008.

⁵⁶ Francisco Olivera, “Aerolíneas acusó de su crisis al Gobierno y a los gremios”, *La Nación*, 16/07/2008.

⁵⁷ “Avanzan las negociaciones para reestatizar Aerolíneas”, *La Nación*, 17/07/2008; Diego Cabot, “Habrá cogestión de la firma hasta que se haga el traspaso”, *La Nación*, 17/07/2008.

⁵⁸ “El grupo Marsans pide una compensación”, *La Nación*, 18/07/2008; Silvia, Pisani, “Aval español a la estatización de Aerolíneas”, *La Nación*, 19/07/2008.

quienes tuvieron a su cargo la empresa hubieran podido llevar adelante una operación exitosa”.⁵⁹ Además, la presidenta solicitó en ese mismo acto que los gremios colaboraran con la operación de la empresa en tal crítica situación.

El 24 de julio de 2008 el gobierno remitió al Congreso el proyecto de ley que implicaba darle un marco normativo a la transacción mediante la convalidación del Acta Acuerdo, afirmando la predisposición a consensuar con otros sectores la resolución propuesta.⁶⁰ El trámite legislativo tuvo inicialmente la crítica de la oposición por la falta de precisiones, tanto sobre el monto a pagar como por el futuro de la compañía, respecto a si sería estatal o con la posibilidad de ser reprivatizada.⁶¹ Además se cuestionaba que el Estado se hiciera cargo de la deuda contraría por Marsans, razón por la que se proponía que se pidiera la quiebra de AA y que una nueva empresa se hiciera cargo del personal y de las operaciones.⁶² Esta última alternativa —que se expresaría en un proyecto de ley alternativo— era calificada como inviable por los representantes gubernamentales, debido a que tal arreglo implicaba perder las rutas que AA tenía asignadas y la demora de al menos dos años que supondría cumplir nuevamente con las regulaciones nacionales e internacionales. Por su parte, durante el trámite parlamentario los gremios apoyaron, fuertemente y casi sin fisuras, la reestatización de AA.⁶³ Además, realizaron en el contexto de la sesión que trataría el proyecto una importante movilización a la adherieron la Confederación General del Trabajo y otros sindicatos.⁶⁴

Sobre finales de agosto y en las vísperas de su tratamiento en la Cámara de Diputados, el gobierno aceptó cambios en el proyecto con el fin de lograr mayores apoyos parlamentarios.⁶⁵ Las modificaciones implicaron darle más participación al Congreso en el control del proceso y en la aprobación del precio a pagar por las acciones de AA y Austral; además de que se eliminaba del proyecto la mención al Acta Acuerdo del 24 de julio. De este modo se suprimía el método de valuación y el arbitraje de un tercero “imparcial” estipulado inicialmente, lo cual generó controversia con la empresa, para quien el Acta Acuerdo continuaba vigente.⁶⁶ Por el contrario, el proyecto dejaba abierta la posibilidad de una expropiación, poniendo en cuestión la salida negociada perfilada hasta entonces. Precisamente, la posición pública del gobierno de ahí en adelante sería que, en caso de no llegar a un acuerdo, se procedería a la expropiación.⁶⁷ Ante esta situación, Marsans no dudó en amenazar con recurrir a instancias internacionales para que se cumpla con lo pactado sobre la transacción.⁶⁸

Tras su debate y aprobación en el Senado —y con reiteradas críticas opositoras—⁶⁹ el 3 de septiembre de 2008 se sancionó la Ley 26.412 de “rescate” de AA y Austral, la cual afirma en su primer artículo: “Para garantizar el servicio público de transporte aerocomercial de pasajeros, correo

⁵⁹ Francisco Olivera, “Con fuerte respaldo gremial, reestatizaron Aerolíneas”, *La Nación*, 22/07/2008.

⁶⁰ Se trataba del proyecto de ley de mayor impacto político enviado por el Poder Ejecutivo luego del rechazo parlamentario a las retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias, lo que le daba relevancia especial a su tratamiento.

⁶¹ Laura Serra, “El Gobierno aún no sabe cuánto venderá de Aerolíneas”, *La Nación*, 26/07/2008; Laura Serra, “Aerolíneas: el PJ quiere cambiar el plan oficial”, *La Nación*, 07/08/2008.

⁶² “Para la oposición tendría que pedirse la quiebra”, *La Nación*, 07/08/2008.

⁶³ “Defensa gremial por Aerolíneas”, *La Nación*, 12/08/2008; “Los gremios, unidos sólo en la nacionalización”, *La Nación*, 15/08/2008. En ese marco, los pilotos agrupados en UALA continuaban con su desconfianza respecto a la posición de APLA y su supuesta intención de “desguazar” Austral. Una voz discordante fue, paradójicamente, la del ex subsecretario Cirielli, quien criticó la gestión del presidente Kirchner; al respecto, véase: Laura Serra, “Aerolíneas: duras críticas a Kirchner”, 13/08/2008.

⁶⁴ “Los gremios marchan hoy en favor de la estatización”, *La Nación*, 21/08/2008; “Presión callejera de los gremios”, *La Nación*, 22/08/2008.

⁶⁵ Laura Serra, “Aerolíneas: el oficialismo aceptó cambios”, *La Nación*, 20/08/2008. Sebastián Premici, “Acuerdo para un vuelo más seguro a la votación”, *Página/12*, 21/08/2008

⁶⁶ “Divide a los legisladores la polémica acta acuerdo”, *La Nación*, 22/08/2008; “Para la empresa, el acta sigue vigente”, *La Nación*, 23/08/2008.

⁶⁷ “Jaime confirmó que se expropiarían Aerolíneas y Austral”, *La Nación*, 24/08/2008; Sebastián Premici, “El valor de Aerolíneas Argentinas es cero”, *Página/12*, 30/08/2008.

⁶⁸ Gustavo Ybarra, “Exige Marsans que se le pague lo acordado”, *La Nación*, 02/09/2008.

⁶⁹ “Aerolíneas: Jaime dejó nuevas dudas en su visita al Senado”, *La Nación*, 27/08/2008.

y carga, el Estado nacional procederá al rescate de las empresas Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. y de sus empresas controladas (Optar S.A., Jet Paq S.A., Aerohandling S.A.) por compra de sus acciones societarias”.⁷⁰ La norma delega en el Tribunal de Tasaciones de la Nación la realización de las valuaciones correspondientes, con el control Congreso (art. 2 y 7) y de la Auditoría General de la Nación (art. 8). También define que el precio final de la operación deberá tener el aval parlamentario (art. 3). Por último, señala que “[e]n ningún caso el Estado nacional cederá la mayoría accionaria de la sociedad, la capacidad de decisión estratégica y el derecho de veto en las decisiones de la misma” (art. 9), lo que cerraba el paso a una futura privatización.

Esta definición legal contó con el apoyo gremial y la crítica del gobierno español, al tiempo que Marsans insistía que la forma de valuación debía cumplir lo normado en el Acta Acuerdo.⁷¹ En cualquier caso, ya no habría vuelta atrás en el camino planteado: la ruptura entre el gobierno y el grupo español se produciría en los días que siguieron, al no existir acuerdo respecto a la tasación de AA.⁷² A fines de noviembre las diferencias ya resultaban irreconciliables, por lo que el gobierno avanzó con en el Congreso con una ley de expropiación.⁷³

Finalmente, en diciembre de 2008 se aprueba la Ley 26.466 mediante la cual se declara “de utilidad pública y sujetas a expropiación” las acciones de AA y Austral y de sus empresas controladas, asumiendo para el pago la valuación que realice el Tribunal de Tasaciones de la Nación (art. 1). Se exceptuaba de la operación las acciones correspondientes al PPP, de hasta el 10% del total (art. 5). Asimismo, el gobierno quedó facultado para designar un organismo de gestión de la empresa (art. 2) y a realizar las reasignaciones presupuestarias necesarias para que AA pueda seguir brindando el servicio, además de la obligación de la presentación de un plan de negocios para la compañía (art. 3). Por último, se destaca que la ley apunta a señalar de manera bastante explícita la responsabilidad de Marsans en lo que refiere a la crisis de AA, dando cuenta de la ruptura de relaciones con el gobierno. En este sentido, indica que el Poder Ejecutivo deberá apuntar a “discriminar los pasivos generados por las operaciones normales [...] de aquellos que se hubiesen originado en operaciones dolosas o fraudulentas o que tuvieran causa en la mala gestión de los administradores” (art. 6). Además, le instruye a realizar las denuncias penales por eventuales perjuicios al patrimonio de la compañía y a iniciar las acciones civiles y comerciales tendientes a recuperar el patrimonio afectado por la acción de los administradores. Eventualmente, a partir de la tasación oficial, el gobierno depositaría la suma simbólica de un peso como pago por la expropiación, sin atender las quejas empresarias.⁷⁴

⁷⁰ En el esquema surgido durante la gestión privada de AA, Optar se dedicaba a la operación turística mayorista, Jet Paq al transporte de carga y Aerohandling brindaba los denominados “servicios de rampa”.

⁷¹ “Los gremios mostraron su apoyo a la decisión”, *La Nación*, 04/09/2008; Laura Serra, “Los gremios mostraron su apoyo a la decisión”, *La Nación*, 05/09/2008; “Aerolíneas y AFJP, ejes de la reunión con Zapatero”, *La Nación*, 31/10/2008. A las tensiones entre los gobiernos español y argentino por AA y otras privatizadas, se sumaron las diferencias por la decisión del Estado argentino de recuperar el manejo de los fondos de la seguridad social en noviembre de 2008, hasta entonces en manos privadas —mediante el sistema de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)— y en el que entidades ibéricas tenían participación.

⁷² Adrián Ventura, “Aerolíneas: advertencia de Marsans a De Vido”, *La Nación*, 21/09/2008; “Marsans podría hacer juicio”, *La Nación*, 10/10/2008; “Fuertes diferencias alejan el acuerdo de Aerolíneas Argentinas”, *La Nación*, 14/10/2008; Adrián Ventura, “Aerolíneas: el grupo Marsans ya tiene lista la demanda ante el Ciadi”, *La Nación*, 19/10/2008. Mientras que el gobierno planteaba que la empresa tenía un patrimonio neto negativo (y que incluso el Estado era acreedor), Marsans esperaba cobrar aproximadamente 400 millones de euros por la transacción.

⁷³ “Presentan la ley para expropiar Aerolíneas”, *La Nación*, 25/11/2008; Miguel Jorquera, “Despegue rumbo a la expropiación”, *Página/12*, 04/12/2008.

⁷⁴ La valuación del Tribunal de Tasaciones de la Nación arrojó un valor negativo de más de 830 millones de dólares. Cumpliendo con lo que había amenazado, Marsans acudió al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial alegando discriminación por el no cumplimiento del Acta Acuerdo y la forma de valuación allí estipulada. En julio de 2017 el CIADI falló a favor de los reclamos empresarios, ordenando el pago de 320 millones de dólares a los demandantes. Véase: Diego Cabot, “El Ciadi condenó al Estado a pagar US\$ 320 millones por Aerolíneas”, *La Nación*, 22/07/2017; Cristian Carrillo, “De los dos lados del mostrador”, *Página/12*, 25/07/2017.

4. Reflexiones finales

La profundización de la crisis de AA durante los primeros años del siglo XXI trajo aparejada la puesta en agenda del interés público respecto de los servicios brindados por la compañía y la consiguiente necesidad de que el Estado intervenga con el objetivo de brindar una solución a la crónica decadencia de la empresa. En este caso, la política concreta que se adoptó implicó la renacionalización de AA. Aunque esta política era una entre otras posibles, en la práctica se trataba de una alternativa apoyada por ciertos actores relevantes, quienes pusieron en juego sus recursos en pos de esa salida.

De manera destacada, apoyaron la política de nacionalización el grueso de los sindicatos del sector. Las continuas intervenciones y conflictos en los que aquellos fueron protagonistas contribuyeron a situar en el debate público la situación crítica de la empresa y la responsabilidad de la gestión privada en su crisis.

Por el lado del gobierno, a su interior convivieron distintas perspectivas: mientras algunos apostaban desde sus inicios por el traspaso de AA a manos estatales, otros proponían sostener las relaciones con la empresa y el gobierno español en la búsqueda de una solución. En ese marco, la salida de la *argentinización* de la empresa se presentó inicialmente como la alternativa elegida. Sin embargo, ante la imposibilidad de que ésta se concretara, la opción por la nacionalización se ubicó paulatinamente como la única viable. Desde entonces, la discusión pasaría a centrarse en cómo se concretaría la salida de Marsans, transitando desde una vía negociada a la perspectiva de expropiación finalmente adoptada. Por lo demás, la definición por una política de nacionalización también se vio propiciada por un contexto en el que el gobierno decidió retomar la iniciativa política, tras la resolución negativa del conflicto por las retenciones agrarias.

Por su parte, la oposición política y parlamentaria puso algunos reparos sobre la forma adoptada para hacerse del control de la empresa y sobre las responsabilidades gubernamentales sobre la crisis del sector. Sin embargo, no existían graves reparos a la decisión del Estado de intervenir e incluso de hacerse cargo de las operaciones.

Asimismo, a partir de la asunción de que la colaboración estatal era necesaria para que las actividades resultaran rentables en los términos previstos, Marsans aceptó la venta de AA. Desde entonces sus esfuerzos —con el apoyo del gobierno español— se concentrarían en recibir un pago acorde a sus expectativas. En ese marco, aunque Marsans señaló al gobierno y a los sindicatos como responsables de la crisis de AA, sus propias responsabilidades sobre la crisis de la empresa resultaban evidentes, por lo que sus pretensiones se vieron debilitadas. Por lo demás, la presión ejercida por el gobierno español tuvo un peso relativamente menor, en un momento en que el gobierno no precisaba de crédito externo y luego de varios años de crecimiento económico continuo.

A partir del itinerario señalado es posible destacar cómo los diferentes actores que favorecieron una salida hacia la renacionalización —principalmente, algunos actores estatales y sindicales— pusieron en juego sus capacidades y estrategias para lograr su objetivo. Primero, en la delimitación de un problema social que implicara la acción estatal; luego, apuntando a la concreción de la nacionalización de AA como la solución ante el deficiente servicio brindado por la empresa. Precisamente, la mencionada conjunción de actores se apoyó en las secuelas de una gestión privada malograda y en cierto consenso social respecto a las consecuencias negativas de las privatizaciones, que en el caso particular de AA ya había tenido su expresión en la solidaridad recibida durante 2001.

Las razones emergentes para avanzar en la nacionalización de AA fueron fundamentalmente económicas —a partir de la necesidad de mantener el servicio de transporte— y sociales —como forma de mantener las fuentes de trabajo aparejadas—. A pesar de ciertos discursos que podrían presentarse como nacionalistas, el regreso al control estatal de AA no se presentó como una opción político-ideológica; por el contrario, desde el gobierno se caracterizó el avance en tal sentido como una decisión contraria a sus preferencias originales. Además, durante gran parte del proceso se alentó el ingreso de un inversor privado local e inicialmente no se descartó una futura reprivatización. En definitiva, si a inicios de la década de 1990 la *privatización* se presentó como la solución general a todos los problemas de las EP —y eventualmente del Estado—, en el caso particular de AA durante

2008 confluyeron determinadas condiciones y actores que hicieron que la *nacionalización* se erigiera como la más óptima y posible respuesta a las deficiencias de la gestión privada. Por lo demás, el itinerario de la empresa y su desempeño desde 2008 hasta la actualidad, así como las políticas públicas relacionadas, resulta una temática posible de ser retomada en futuras indagaciones.

Bibliografía

- Arceo, E. O., Basualdo, E. M., y Arceo, N. (2009). *La crisis mundial y el conflicto del agro*. Buenos Aires / Bernal: CCC/Página/12 /UNQ.
- Arza, C. (2002). *El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios*. Buenos Aires: FLACSO.
- Azpiazu, D., y Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En J. Petras y H. Veltmeyer (Eds.), *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina* (pp. 55–112). Buenos Aires: Prometeo.
- Azpiazu, D., Basualdo, F., y Manzanelli, P. (2009). *El mercado postal en la Argentina. Del monopolio estatal a la desregulación y privatización del correo oficial. Transformaciones institucionales y normativas. Impactos sobre el mercado de trabajo y las organizaciones sindicales*. Buenos Aires: FLACSO/CTA /UNI Global Union.
- Azpiazu, D., y Schorr, M. (2003). *Crónica de una sumisión anunciada: las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Belini, C., y Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Blutman, G. (2013). Ensayos truncos de reforma y modernización del Estado en Argentina. En C. Madureira y M. Asensio (Eds.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 257–273). Lisboa: INA.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración: el kirchnerismo 2002-2015*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Chavez, D., y Torres, S. (2013). Introducción: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo. En D. Chavez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 13–28). Montevideo: TNI.
- Corporación Latinbarómetro. (2007). *Informe Latinbarómetro 2007*. Santiago de Chile: Corporación Latinbarómetro.
- Cufre, S. (2016). La seguridad en el centro de la disputa. Aproximación a los usos del concepto de seguridad en el caso Aerolíneas Argentinas. *Revista THEOMAI*, (33), 45–51.
- Florio, M. (2013). Repensar la empresa pública: la nueva agenda de investigación. En D. Chavez y S. Torres (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 23–46). Montevideo: TransnationalInstitute.
- . (2014). Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (60), 59–102.
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *Reis*, (106), 33–62.
- Giarracca, N., y Teubal, M. (Eds.). (2010). *Del paro agrario a las elecciones de 2009: tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Giniger, N., y Cufre, S. (2017). Seguridad Continua y doble circulación de saberes. La experiencia de Aerolíneas Argentinas. *Trabajo y Sociedad*, (28), 125–136.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Guajardo Soto, G. (2015). La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo. En G. Guajardo y A. Labrador (Eds.), *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado* (pp. 23–36). México: UNAM/INAP.
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, (122), 224–249.

- Laguado, A., y Cao, H. (2015). Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 60–68.
- Miguel, A. (2013). Organizaciones sindicales y estatización, una aproximación al escenario actual en Aerolíneas Argentinas. Presentado en VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, IIGG, Buenos Aires.
- . (2016). La tercerización laboral en Aerolíneas Argentinas. Una aproximación a partir del análisis de clase de la desigualdad social. Presentado en IX Jornadas de Economía Crítica, SEC, Córdoba.
- Millward, R. (2011). Public enterprise in the modern western world: an historical analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 375–398.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. Edición 2015*. Paris: Éditions OCDE.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. A. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES*, 2(4), 99–128.
- Pérez, V., y Rocca, M. V. (2017). Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal? *Temas y Debates*, 21(33), 63–88.
- Piglia, M. (2014). La aviación comercial como asunto de estado. Los orígenes de la política aerocomercial en la Argentina (1927-1949). Presentado en V Reunión del Comité Académico “Historia, Regiones y Fronteras”, AUGM, Mar del Plata.
- 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 No. 162). Santiago de Chile: CEPAL.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CTA.
- Thwaites Rey, M. (2001). *Alas rotas: la política de privatización y quiebra de Aerolíneas Argentinas*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.
- . (2016). Estado y empresas públicas en América Latina: Historia y desafíos actuales. En A. Cortés-Ramos, F. Alpizar, y M. J. Cascante (Eds.), *Estado, Empresas Públicas y Desarrollo* (pp. 224–256). San José: CIEP-UCR /TNI.
- Toninelli, P. A. (2000). The Rise and Fall of Public Enterprise: The Framework. En P. A. Toninelli (Ed.), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World* (pp. 3–24). Cambridge: Cambridge University Press.
- . (2008). From private to public to private again: a long-term perspective on nationalization. *Análise Social, XLIII (4.º)*(189), 675–859.
- Urbiztondo, S. (2017). Aerolíneas Argentinas y el transporte aéreo: regulaciones, tarifas, subsidios y costos, 1991-2017. *Indicadores de Coyuntura*, (588), 22-27.
- Valsangiacomo, A., Brosio, M., Montaña, F., y Nuñez, P. (2016). *Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico* (Documento de Trabajo). Buenos Aires: CIPPEC/BID.
- Voszka, É. (2017). Nationalization or privatization? The fragmentation of the mainstream. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 88(1), 91–120.

Fuentes

Periódicos

Diario *La Nación* (varios artículos, 2000-2017)

Diario *Página/12* (varios artículos, 2001-2017)

Normas legales

Decreto-ley sobre Sociedades de Economía Mixta N°15.349/46 (1946).

Decreto de Creación de Aerolíneas Argentinas Empresa del Estado N°26.099 (1950).

Ley de Sociedades Comerciales N°19.550 (T.O. 1984 y modif.).

Ley de Sociedades del Estado N°20.705 (1974).
Decreto de Transformación de Aerolíneas Argentinas en una Sociedad del Estado N° 808/1979 (1979).
Ley de Reforma del Estado N°23.696 (1989).
Decreto sobre Normas de Privatización de Aerolíneas Argentinas N° 1591/89 (1989).
Ley de Rescate de Aerolíneas Argentinas y Austral N°26.412 (2008).
Ley de Expropiación de Aerolíneas Argentinas y Austral N°26.466 (2008).

Otros documentos

Acta Acuerdo entre Interinvest S.A. y el Estado Nacional, 17/07/2008.
Poder Ejecutivo, Proyecto de Ley (0018-PE-08), 24/07/2008.
Tribunal de Tasaciones de la Nación, “Síntesis de la valuación de Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A.”, 21/11/2008.