



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Ciencias Económicas  
Licenciatura en Turismo

# Tesis de grado

Política turística y transporte aerocomercial.  
El caso argentino en el período  
post-crisis del año 2001



Alumna: Marina Florencia Petrolli

Directora: Dra. Erica Schenkel

Colaborador: Dr. Emiliano Cárdenes

Fecha de entrega: 11 de julio del 2019

N° de legajo: 82775/6

Dirección de correo electrónico: [marifpetrolli@gmail.com](mailto:marifpetrolli@gmail.com)

“Dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas. Si no, se trata de actividades que emprenden una larga marcha por el desierto”.  
Parada (2007:68)

“Podemos decir que antes de que existiera Internet o el correo electrónico la globalización había comenzado con esta industria. El avión es el gran globalizador y el gran modernizador”.  
Güiraldes (2000:60).



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Ciencias Económicas  
Licenciatura en Turismo

# Indice



## Índice

<b>Resumen</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Capítulo I. Aspectos metodológicos</b> .....	<b>10</b>
1.1. Planteamiento del Problema.....	11
1.2. Objetivos.....	13
1.3. Metodología y técnicas.....	13
1.4. Fundamentación del tema de estudio .....	14
<b>2. Capítulo II. Marco teórico</b> .....	<b>16</b>
2.1. Las políticas públicas como objeto de estudio.....	17
2.1.1. Contextualización de las políticas públicas.....	19
2.1.2. El análisis de políticas públicas como enfoque teórico-metodológico.....	19
2.2. El turismo y la intervención del Estado .....	24
2.2.1. Las políticas turísticas como arena autónoma.....	25
2.2.2. La política turística y el transporte aerocomercial.....	27
2.2.2.1. Las políticas aerocomerciales vigentes en la actualidad .....	28
<b>3. Capítulo III. La actividad turística y el transporte aerocomercial post-crisis argentina del 2001</b> .....	<b>31</b>
3.1. La evolución de la política del transporte aerocomercial en Argentina.....	32
3.2. La política turística post-crisis del año 2001.....	36
3.2.1. El transporte aerocomercial: un sector clave de la política turística formulada .....	41
3.2.2. La política turística implementada en el ámbito aerocomercial .....	45
3.2.3. Evaluación de la política turística implementada .....	58
3.2.3.1. Aplicación del análisis transversal de la política.....	70
<b>4. Capítulo IV. Reflexiones finales</b> .....	<b>75</b>
4.1 Reflexiones finales.....	76
<b>Bibliografía</b> .....	<b>78</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>90</b>
Anexo I: Glosario de términos específicos del transporte aerocomercial.....	91
Anexo II: Entrevistas a informantes clave.....	93

Anexo III: Información

Aeronáutica.....119



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Ciencias Económicas  
Licenciatura en Turismo

# Resumen



## **Resumen**

La investigación pone de manifiesto la inexorable relación que existe entre el turismo y el transporte aerocomercial, más específicamente de la política turística argentina post crisis del año 2001 con éste. A lo largo de la tesis emergen las complejidades que dicha relación presenta, considerando la política turística como una política pública autónoma.

En este marco se busca identificar y profundizar sobre las problemáticas que afectan por igual al turismo y al transporte aerocomercial y que acciones propone el Estado, en el marco de una creciente institucionalización de la política turística argentina, para contrarrestarlas.

A partir de la revisión bibliográfica y de documentación normativa y gubernamental e informes especializados en la materia, sumado a los testimonios de informantes clave y la observación participante en el Aeropuerto Jorge Newbery, se pretende comprobar si el fortalecimiento de actividad turística en el país ha impulsado o no el desarrollo de la conectividad aérea, en el marco de la concepción del turismo como una política de Estado.

Palabras clave: políticas públicas, análisis de políticas públicas, política turística post crisis 2001, transporte aerocomercial, conectividad.



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Ciencias Económicas  
Licenciatura en Turismo

# Introducción



## Introducción

La coyuntura política, económica y social de la Argentina del 2001, llevó a las clases medias y populares y a los sectores productivos a una crítica situación. El incremento del déficit fiscal y la deuda externa se hicieron insostenibles, profundizando la fragilidad de la economía. El aumento de la presión fiscal y la inflación generaron una reducción del ingreso real, reduciendo las posibilidades de consumo y aumentando marcadamente los niveles de pobreza e indigencia. El modelo de convertibilidad implementado en la década de 1990 no pudo sostenerse por mucho tiempo más, llegando a su fin con una desesperada maniobra por parte del Estado conocida como el “corralito”. Éste último impedía al ciudadano retirar sus ahorros dolarizados de las entidades bancarias, obligándolo a realizar una bancarización forzosa (Ferreira Rubio, 2006; Schenkel, 2015; Rapoport, 2006).

Dichos acontecimientos desataron numerosas manifestaciones en todo el país, derivando en una profunda crisis política, que embistió a cuatro presidentes en diez días. La misma logra descomprimirse recién en el año 2002, con el llamado a elecciones anticipadas. El nuevo gobierno que asume en mayo siguiente pone en marcha un plan de reorganización y reforma de los sistemas social, político y económico, orientado a fortalecer el mercado interno, estimular el consumo nacional y dinamizar las inversiones, originando un nuevo periodo de “expansión económica” (Ferrer, 2010).

Este escenario es el punto de partida de la presente investigación. Los instrumentos diseñados en el seno de la institucionalización del sector turístico, como ser la Nueva Ley de Turismo, su decreto reglamentario, el Plan Federal Estratégico (en sus diferentes versiones) y el Plan Integral de Gestión 2018-2019, han servido de base para dar cuenta de que la problemática definida como pública en este periodo, que afecta transversalmente a los sectores turístico y aerocomercial, es la escasa conectividad del espacio aéreo argentino. En base a dicha problemática los sucesivos gobiernos han implementado a lo largo de estos diecisiete años una serie de acciones que intentan contrarrestarla, arribando a diferentes resultados en el entramado socio-territorial.

La investigación se sirve de las ciencias políticas para profundizar en su abordaje. Más puntualmente, se utiliza el enfoque de análisis de políticas públicas, que implica el estudio de cada una de las etapas que conforman el ciclo de una política y que busca comprender cómo se origina y evoluciona en base a una problemática definida previamente como tal, qué intervenciones experimenta a través del tiempo y qué resultados se obtienen a partir de su implementación. De esta manera, se pretende abordar el objeto de estudio con una mirada crítica e integral, que no anule la complejidad del contexto que lo rodea, puesto que éste también es parte de la problemática.

Con el propósito de exponer de forma clara el análisis efectuado sobre el objeto de estudio, el contenido del trabajo se estructuró en cuatro capítulos. En el capítulo I se realiza una introducción a la problemática general, para luego describir en detalle la metodología y las técnicas empleadas y por último, se esgrimen los argumentos que motivaron a la tesista a desarrollar la investigación.

En el capítulo II se brindan los conceptos necesarios para que el lector comprenda el bagaje teórico en el cual se enmarca el problema. En una primera instancia se define qué se entiende por política pública y cómo se aborda desde la mirada del análisis de políticas públicas. Continúa exponiendo la dinámica de la dicotomía turismo y Estado, para luego dar cuenta de la conveniencia de considerar a la política turística como una política pública compleja y transversal a una multiplicidad de sectores. Finaliza con la exposición de la relación entre la actividad turística y el transporte aerocomercial y la descripción de las políticas aerocomerciales vigentes.

El capítulo III inicia con la descripción de los sucesos ocurridos en torno al desarrollo del transporte aerocomercial argentino, desde la mitad del siglo XX hasta el año 2001, y continúa con la caracterización de la política turística post crisis, los elementos y actores que la componen. Seguidamente, se aplica el análisis de políticas públicas al caso de estudio, dividiéndose éste en tres etapas (formulación, implementación y evaluación) que reflejan la vinculación entre la política turística post crisis y el transporte aerocomercial, así como también los alcances y limitaciones de la acción conjunta de las mismas.

Para finalizar, el capítulo IV elabora una recapitulación de lo expuesto a lo largo de la investigación, poniendo de relieve los elementos distintivos de la política turística post crisis 2001 en relación al transporte aerocomercial, y culmina con la elaboración de lineamientos propositivos para la perfeccionamiento en la elaboración y ejecución de futuras políticas públicas.

# Capítulo I.

## Aspectos metodológicos



- 1.1. Planteamiento del problema
- 1.2. Objetivos
  - 1.2.1. Objetivo general
  - 1.2.2. Objetivos específicos
- 1.3. Metodología y técnicas
- 1.4. Fundamentación del tema de estudio

## 1.1. Planteamiento del problema

Hacia finales del año 2001, la Argentina se encontraba sumergida en un contexto político, institucional, económico y social comprometido, que devino en la conocida “crisis del 2001”. Su estallido constituyó el “epílogo” del extenso periodo neoliberal que se había iniciado con el golpe de Estado de 1976 y fue profundizado por los sucesivos gobiernos democráticos (Ferrer, 2010; Rapoport, 2010). Aronskind (2011) argumenta que estos gobiernos tuvieron el propósito de crear un “clima de negocios”, que alentara la captación de capitales, sin percatarse que estas medidas algún día llevarían al colapso de los sistemas financiero, político y económico.

Una vez superadas las instancias más críticas de la crisis, en el año 2002, el entonces presidente Dr. Eduardo Duhalde convocó a elecciones presidenciales para abril del año siguiente, resultando ganador el Dr. Néstor Kirchner, quien asumió en mayo del 2003. A partir de aquí, la Argentina comienza a transitar un período caracterizado por la búsqueda de la recuperación del orden y la estabilidad en la sociedad, teniendo como premisas la reformulación y reorganización de los sistemas político y económico, que origina un crecimiento del consumo y la inversión (Ferrer, 2010; Rapoport, 2010).

Durante este periodo de “expansión económica” (Ferrer, 2010), el turismo pasa a ocupar un lugar clave como “política de Estado”, justificando su importancia como actividad tendiente a atraer las necesarias divisas internacionales, ante la deficitaria balanza de pagos y la abultada deuda externa declarada en *default* (Presidencia de la Nación, 2003). El Gobierno pone en marcha una activa política en el área, estructurada en base a los beneficios económicos que genera la actividad, el fortalecimiento institucional, las inversiones en infraestructura necesarias, la revisión de las concesiones otorgadas, la formalización del trabajo interministerial y la cooperación con el empresariado (Schenkel, 2017).

En este marco, se produce uno de los acontecimientos más relevantes en materia de políticas turísticas: la sanción de la Ley N°25.997, conocida como la Nueva Ley Nacional de Turismo. Si bien la sanción de la Ley N°14.574 en el año 1958, significó un primer avance en la institucionalización de la actividad, es recién a partir de esta nueva norma que el turismo se constituye en una cuestión prioritaria en materia de política pública (Capanegra, 2010).

La Ley N°25.997/05, y su decreto reglamentario N°1.297/06, manifiestan la relevancia que posee la actividad turística para el Estado argentino y la clara voluntad de éste de convertirla en una de sus políticas prioritarias, dada la contribución que realiza la actividad al “desarrollo nacional”. En este sentido, la ley declara “de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. La actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado” (Art. 1°, Ley N°25.997/05).

La norma atribuye un nuevo rol al Estado como planificador y gestor de la actividad, dando cuenta del carácter complejo que caracteriza el turismo y la necesidad de conformar un marco normativo que lo respalde. La ley señala en su Artículo 2°, la función de “facilitador” que le compete al Estado en la materia, definiéndola como la acción de “posibilitar la coordinación e integración normativa a través de la cooperación de los distintos organismos (públicos y privados) relacionados directa o indirectamente con la actividad turística, persiguiendo el desarrollo armónico de las políticas turísticas de la Nación”. Esto le otorga al sector privado un lugar clave en los procesos de diseño e implementación de la política turística, definiéndolo como un “aliado estratégico” del Estado por su notable contribución a la generación de divisas a partir de su participación en el desarrollo del turismo receptivo, que pasa a ocupar un lugar central dentro del área, como “actividad de exportación no tradicional”.

Del mismo modo, la ley crea una serie de organismos con personería jurídica a los que les asigna responsabilidades específicas. Entre las principales funciones que desarrollan, encontramos: la promoción del turismo receptivo y el diseño de la marca país en el exterior (Instituto Nacional de Promoción Turística), el asesoramiento en materia de formulación y gestión de las políticas federales de turismo (Consejo Federal de Turismo) y la coordinación entre los organismos públicos nacionales que intervienen directa o indirectamente en la actividad (Consejo Interministerial de Facilitación Turística).

Los avances normativos en la materia, estuvieron acompañados de otras iniciativas gubernamentales que contribuyeron a fortalecer el turismo dentro de la agenda pública nacional. Por primera vez en la historia, en el año 2010 el órgano de Turismo adquiere rango de ministerio autónomo, a partir de la creación del Ministerio de Turismo (a través del Decreto N°919/10). Dicha norma destaca:

“(…) la trascendencia que el turismo representa como sector de desarrollo alternativo de la actividad económica permitiendo la generación de empleo, de divisas y la reconversión de las economías regionales, y contribuyendo así al desarrollo de la economía nacional y de la población en su conjunto, configurando un instrumento de bienestar individual y colectivo, desempeñando así un rol fundamental para la economía, la productividad y la cultura en su conjunto (...). [En este marco, señala la necesidad de crear] “...un área que esté destinada a fomentar el sector turístico a fin de maximizar la participación de los distintos sectores involucrados. Que, en tal sentido, la incorporación del Ministerio de Turismo permitirá perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal, además de concretar las metas políticas diagramadas, y de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública orientada claramente hacia dicho sector” (Considerandos, Decreto N°919/10).

Esta creciente institucionalización que adquiere el turismo como política pública, también afectó a los diferentes sectores asociados con el desarrollo de la actividad. Puntualmente, el presente trabajo ahonda sobre el vínculo entre la política turística y el transporte aerocomercial y los servicios de alquiler de aeronaves con fines turísticos (tercer subítem del Anexo 1 de la Ley N°25.997). En relación a estos últimos, cabe destacar que en el contexto en el cual fue promulgada la ley, el sector aerocomercial argentino se encontraba profundamente comprometido. Para dar cuenta de ello, Bourges Capurro (2005) expone una serie de características que lo describen, a saber:

- a) Alta concentración del mercado, estando a cargo de empresas nacionales, en quiebra o convocatoria de acreedores, y otras extranjeras, que estaban dejando de operar en el país;
- b) importante incremento de los costos por efectos de la devaluación y del aumento del petróleo crudo (el principal insumo de la actividad);
- c) retracción de la demanda, por la situación general del país, disminución de los ingresos reales y aún algunas secuelas de los atentados del 11 de septiembre;
- d) descalificación de los aeropuertos de la Argentina;
- e) resurgimiento de normativas anticuadas y proteccionistas que desalientan la inversión de capitales extranjeros en la industria.

Es en este marco, que el sector aerocomercial se encuentra con una política turística que había reorientado sus esfuerzos hacia el logro de una mayor captación y desarrollo de la actividad, favorecido por un contexto de devaluación del peso argentino<sup>1</sup> (Ley N°25.561/02). Esto origina la necesidad de fortalecer el transporte aerocomercial,

---

<sup>1</sup> La sanción de la Ley N°25.561/02 declara la emergencia pública de los sistemas social, económico, administrativo y financiero y establece un nuevo régimen cambiario entre el peso argentino y el dólar norteamericano, poniendo fin a más de una década de paridad cambiaria que había pautado la convertibilidad.

mejorar la conectividad externa del país con los principales mercados emisores, así como la interna, entre el extenso y distante territorio nacional, con la finalidad de hacer frente a la creciente demanda nacional e internacional (Bourgés Capurro, 2005).

Bajo esta línea argumental, la presente tesis profundiza en el análisis de la política turística y su vínculo con el transporte aerocomercial en Argentina en el período de post-crisis del 2001. La premisa que guía dicha investigación señala que:

*La institucionalización de la política turística que se da luego de la crisis del 2001, coadyuva y determina las bases para el fortalecimiento de la actividad turística en el país, generando un impulso al crecimiento del transporte aerocomercial a través de la mejora en infraestructura aeroportuaria, desarrollo de mayores rutas y frecuencias, diversificación en la cantidad de prestadores y aumento de la cantidad de turistas nacionales y extranjeros que se desplazan por vía aérea dentro del territorio.*

## **1.2. Objetivos**

La presente tesis plantea como objetivo general: analizar la política turística desde la crisis del 2001 hasta la actualidad en torno al desarrollo del transporte aerocomercial en el país.

Para alcanzarlo, se formulan los siguientes objetivos específicos:

- Indagar la normativa y otros documentos gubernamentales circunscriptos al ámbito de la política turística en el periodo de análisis que afectan de forma directa o indirecta al transporte aerocomercial.
- Analizar los diferentes actores que participan de la política turística y el transporte aerocomercial en Argentina, así como sus relaciones de cooperación y conflicto.
- Identificar los alcances y las limitaciones de la política turística para el periodo 2001-2017 en el ámbito del transporte aerocomercial.

## **1.3. Metodología y técnicas**

La investigación parte de un enfoque metodológico de tipo mixto, también denominado de “triangulación”, en el cual confluyen procedimientos y técnicas provenientes tanto de la perspectiva cuantitativa como la cualitativa, alcanzando un análisis integral y en profundidad acerca del objeto de estudio. Según Hernández (2014), el enfoque mixto posee determinadas características, que hacen de este un método ventajoso para aquellas indagaciones que pretenden analizar un tema con mayor profundidad. Entre ellas, menciona: la convergencia, confirmación y correspondencia al contrastar datos de ambos tipos, así como al corroborar o no los resultados en búsqueda de una mayor validez del estudio; la complementación, referida a la obtención de una visión integral sobre el problema (al emplear ambos métodos), así como un mayor entendimiento e ilustración de los resultados; y la amplitud de la visión acerca del fenómeno, es decir, de los procesos que son analizados.

Con respecto al alcance, es de tipo explicativo. A lo largo de la investigación se identifican los elementos que vinculan la política turística implementada en la post-crisis 2001 y el transporte aerocomercial, así como sus alcances y limitaciones, configurando diferentes lineamientos explicativos en este sentido. Hernández (2014:95) sostiene que “los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; es decir, están dirigidos a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales (...) y “proporcionan un sentido de entendimiento del fenómeno al que hacen referencia”.

Entre las técnicas de investigación, se destacan el análisis documental y la realización de observación participante y entrevistas a los diferentes actores clave en el área de la política turística y el transporte aerocomercial. En cuanto a la primera, se analizan documentos de carácter: normativo (leyes, decretos y resoluciones); estadísticas, generales y específicas del sector aerocomercial; informes de organismos internacionales (International Air Transport Association, Organización de Aviación Civil Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y nacionales (Administración Nacional de Aviación Civil, Empresa Argentina de Navegación Aérea, Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, Ministerio de Turismo y Ministerio de Transporte); y documentos gubernamentales, boletines oficiales, discursos y comunicados de prensa.

Posteriormente, se implementaron tareas de observación participante en el Aeropuerto Jorge Newbery y se aplicaron entrevistas en profundidad a los siguientes informantes clave de los sectores público y privado relacionados con la temática:

- **Pablo Luciano Potenze:** especialista hace décadas en temas de transporte aerocomercial, se desempeña como profesor y escritor.
- **Guillermo Ballesteros:** Participó en la Guerra de Malvinas como aviador militar con distinciones nacionales (Fuerza Aérea Argentina) e internacionales (Fuerza Aérea de Estados Unidos y de Bolivia) ocupó el cargo de gerente corporativo del Área de operaciones y producción en Aerolíneas-Austral (2009 y 2010 a 2012). Actualmente, se desempeña como consultor e investigador de accidentes aéreos para organismos nacionales e internacionales.
- **Rubén Fernández:** actual Secretario General del gremio Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales (UPSA).
- **María de los Ángeles di Pasquo:** coordinadora de la Región Norte del Consejo Federal de Turismo desde al año 2005 hasta la actualidad.

Asimismo, se sistematizó y analizó información de fuentes secundarias, realizando una exhaustiva revisión de bibliografía específica vinculada a la temática.

#### 1.4. Fundamentación del tema de estudio

La elección del tema de investigación en principio resulta de un interés personal de la tesista, en cuanto a indagar acerca de las formas de vinculación entre la política turística y el transporte aerocomercial y aportar conocimiento específico que contribuya a configurar una mirada integral de la situación actual y sus problemáticas existentes, para, finalmente, esbozar lineamientos propositivos.

La originalidad en el planteamiento se fundamenta en la adopción de la ciencia política como perspectiva teórico-metodológica. La investigación parte de diferentes aportes de dicha disciplina que permiten alcanzar un análisis exhaustivo sobre la relación entre ambos sectores desde una mirada integral. Los escasos antecedentes en el área, abordan la temática principalmente desde las ciencias económicas, las ciencias geográficas o las ciencias del derecho, existiendo un relativo vacío cognitivo en torno a su análisis político (Velasco, 2011).

En este marco, la presente investigación se propone por un lado, realizar un aporte a los estudios orientados a la formulación e implementación de las políticas turísticas relacionadas a los sistemas de transporte; y por el otro, contribuir a la formación de los estudiantes de la Licenciatura en Turismo de la Universidad Nacional de La Plata en materia de políticas turísticas y transporte aerocomercial.

En cuanto a esto último, se detallan a continuación las asignaturas del plan de estudio de la Licenciatura en Turismo que tienen relación con la temática en cuestión:

- Políticas Turísticas: se presentan conceptos y lineamientos teóricos de las ciencias políticas para el abordaje de las políticas públicas en general y de las turísticas en particular; para luego aplicar dichos términos asociados a la evolución de la política turística argentina y su análisis post-crisis del 2001. En relación a esto último, la tesis indaga en aspectos como el diseño y la implementación de la política, el grado de intervención del Estado en el área y sus injerencia en el transporte aerocomercial.
- Legislación Turística: se sistematiza y analiza normativa que regula los sectores turísticos y aerocomercial, así como otra documentación de tipo jurídico donde se explicitan normas y/o acuerdos privados, públicos o mixtos, relacionados directa o indirectamente a alguno de estos sectores.

# Capítulo II.

## Marco teórico



### 2.1. Las políticas públicas como objeto de estudio

#### 2.1.1. Contextualización de las políticas públicas

#### 2.1.2. El análisis de políticas públicas como enfoque teórico-metodológico

### 2.2. El turismo y la intervención del Estado

#### 2.2.1. Las políticas turísticas como arena autónoma

#### 2.2.2. La política turística y el transporte aerocomercial

##### 2.2.2.1. Las políticas aerocomerciales vigentes en la actualidad

## 2.1. Las políticas públicas como objeto de estudio

Las políticas públicas comprenden el conjunto de acciones u omisiones impulsadas desde el ámbito público para resolver una problemática social previamente identificada (Oszlak y O'Donnell, 1995). En este sentido, Parada (2007:67) destaca la “operatividad” de las políticas públicas, en tanto éstas “corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”. El autor realiza una distinción entre “política y políticas” (*politics and policies*), diciendo que a pesar de que ambas constituyen formas de poder social, la primera es un concepto más amplio que puede definirse como “la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas”; mientras que las *policies*, constituyen aquellos instrumentos tendientes a materializar la voluntad de la acción pública, a saber: planes, programas, etc.

En una misma línea, Pérez Sánchez (2006: 69-68) toma como punto de partida la definición genérica de B. Guy Peters (1982), quien sostiene que las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

Estas definiciones dejan de manifiesto una serie de elementos comunes que sirven para caracterizar las políticas e identificar sus dimensiones fundamentales, que pueden resumirse de la siguiente manera: los Estados intervienen en los problemas públicos a través de la acción o inacción respecto de los mismos (*dimensión decisional*) y para ello, definen cómo y con qué recursos se servirán para alcanzar las metas que permitirán resolverlos o atenuarlos (Figura 1). Las decisiones que se efectúen y los recursos que se utilicen formarán parte las políticas, en tanto provienen de un organismo investido de poder público y de legitimidad gubernamental (*dimensión institucional*). Asimismo, la sucesión de estas decisiones interrelacionadas respecto de un problema público (*dimensión comportamental*) definirá la idiosincrasia de un gobierno, al tiempo que configurará el producto final “política pública” que pretenderá lograr un efecto específico sobre uno o varios de los sistemas de la sociedad, como el político, el económico, el social o el ambiental (*dimensión causal*).

**Figura 1.** Dimensiones de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de Pérez Sánchez (2006) y Olavarría Gambi (2007).

Las diferentes conceptualizaciones acerca de qué se considera política pública, provienen de constructos teóricos previos, que brindan una noción básica de su significado. La cantidad de definiciones será proporcional a las diferentes posturas teóricas existentes, siendo estas diversas por cómo plantean las relaciones entre poder, conflicto y consenso. En este marco, se encuentran también diferentes clasificaciones de políticas públicas.

La más tradicional es aquella aportada por Theodore Lowi, quien traslada al estudio de las ciencias políticas el argumento de que las relaciones sociales se construyen a través de expectativas. En las relaciones políticas, estas expectativas se fijan en relación a lo que se espera de las políticas públicas impulsadas por un gobierno. Es decir, cuán ventajoso o desventajoso significa para los intereses de un grupo social la implementación de una política determinada: mientras que los intereses de unos se verán afectados negativamente, otros resultarán beneficiados (Lowi 1964, citado en Pérez Sánchez, 2006). Bajo esta línea argumental, Lowi (1964) configura una clasificación de políticas públicas de acuerdo al criterio de costo-beneficio que esperan los grupos de interés. Dicha clasificación se describe en detalle en la Tabla 1:

**Tabla 1.** Clasificación de las políticas públicas

Tipología	Objetivo principal	Instrumento de aplicación	Beneficios percibidos	Costos percibidos
Regulatoria o reglamentaria	Establecer reglas comunes de comportamiento.	Legislativo	Difusos	Concentrados
Distributiva	Garantizar a las personas la igualdad de acceso a los recursos.	Distribución del ingreso público (gasto público)	Concentrados	Difusos
Redistributiva	Elaborar criterios de segmentación poblacional, a partir de los cuales se determina el acceso o no de grupos sociales específicos a ciertas ventajas.	Fiscal	Concentrados	Concentrados
Constitutiva	Establecer normas que rijan la distribución de poderes en una sociedad y generen procedimientos para la toma de decisiones.	Legislativo	-	-

Fuente: elaboración propia en base a Lowi (1972) y Pérez Sánchez (2006).

Entre otras formas de clasificación se destaca la de Richardson (1982, citado en Pérez Sánchez, 2006), quien desarrolla su tipología desde una perspectiva operativa del proceso de elaboración. Para ello, establece dos criterios de diferenciación: formas en que la autoridad aborda los problemas públicos; y maneras de relacionarse con otros actores al momento de desarrollar la política. Con respecto al primer factor, la política puede ser “anticipatoria-activa”, si se formula e implementa antes de que una

problemática se profundice; o “reactiva”, cuando actúa como respuesta ante el surgimiento del problema. En relación al segundo factor, diferencia entre las políticas que alientan el “consenso” y aquellas otras que “imponen” soluciones desde el Estado.

Tal como se observó en párrafos anteriores, no existe una única definición o clasificación de las políticas públicas. Al contrario, éstas son diversas y cada una de ellas analiza un aspecto diferente de las mismas. La temática que circunscribe el desarrollo de esta investigación explica las definiciones y clasificaciones expuestas y su aplicación posterior en el análisis de caso.

### **2.1.1. Contextualización de las políticas públicas**

Uno de los factores determinantes al momento de analizar una política pública, lo constituye el contexto en el cual ésta se concibe y desarrolla. Desde esta perspectiva, las políticas públicas no pueden ser analizadas aisladamente de los factores que le confieren sentido y contenido político, puesto que no se explican por sí mismas y constituyen ciclos en permanente movimiento como emergentes de un entorno cambiante (Schenkel, 2017). En palabras de Gelambí (2006:199): “no existen políticas estáticas con estructuras fijas que se puedan seccionar y sacar impunemente de su contexto para poderlas estudiar”. El análisis de políticas se debe enmarcar en el escenario de poderes en conflicto del cual éstas emergen.

Las *policies* no son productos estancos diseñados a la perfección y tampoco su implementación y posteriores resultados aseguran soluciones definitivas a los problemas de una sociedad. Sino que por el contrario, al desarrollarse en los sistemas democráticos, resultan ser perfectibles en cualquiera de las instancias que componen el ciclo de una política pública (desde su inclusión en la agenda gubernamental hasta su evaluación). Respecto de esto último, Pérez Sánchez sostiene (2006):

“Al no ser posible ningún criterio último de validación de los fines de la política y de las políticas, al no poder ocultarse la ineficacia de determinados cursos de acción elegidos, las sociedades democráticas son abiertas por estructura y funcionamiento, son cuestionables y corregibles” (Pérez, 2006: 36).

De igual modo, Lasswell (1971) sostiene que el contexto es una constante para quienes estudian las ciencias políticas y que quienes estén comprometidos verdaderamente con las políticas públicas deben priorizar la visión “colectiva” en sus análisis. Al mismo tiempo, designa a estos analistas como los responsables de encontrar las formas que permitan esclarecer los efectos pasados, presentes y futuros de la acción colectiva en la condición humana.

### **2.1.2. El análisis de políticas públicas como enfoque teórico-metodológico**

El análisis de políticas constituye un enfoque teórico-metodológico proveniente de las ciencias políticas. Es parte de las ciencias de la acción tendiente a la solución de problemas públicos y al fortalecimiento de las acciones gubernamentales. Olavarría Gambi (2007:25) lo define como “un campo de análisis multidisciplinario orientado a la comprensión de los problemas, a la identificación de posibles soluciones y a determinar la efectividad de las intervenciones”.

Este enfoque parte de un concepto unificador en torno al “ciclo de políticas públicas”, que integra las diferentes etapas por las que atraviesa una política pública: inserción en la agenda, formulación, implementación y evaluación (Figura 2). Al respecto, Subirats et al. sostienen que “el esquema propuesto debe verse pues más como un soporte a esa búsqueda de sentido en las decisiones tomadas en el marco de una política pública, que como algo real y rastreable” (2008:42).

**Figura 2.** El ciclo de la política pública



Fuente: elaboración propia en base a Schenkel (2017) y Subirats et al. (2008).

Si bien el modelo sigue un patrón de desarrollo cíclico, “las fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas” (Parada, 2007:72). Esto último se explica a través de las diferencias existentes entre los tiempos de discusión social, los políticos y las propuestas de políticas públicas, que si bien se encuentran fuertemente interrelacionados, cada uno de ellos posee una dinámica particular y responde de manera desigual ante los estímulos del contexto (Parada, 2007). Con ello se quiere remarcar el carácter flexible y operativo del modelo, que facilita la identificación de posibles errores o “desvíos” en cualquiera de las etapas y permite su corrección o adaptación de las acciones a la realidad, a través del *feedback* correspondiente.

A continuación se identifican dichas etapas, estableciendo una breve caracterización en cada caso.

#### *Etapa 1. Definición del problema e incorporación a la agenda gubernamental*

En esta fase se definen políticamente las demandas sociales identificadas, a través de la delimitación de los problemas públicos. Para ello se hace uso de los criterios de intensidad (grado de relevancia otorgado a las posibles consecuencias que podría generar), perímetro (alcance que tienen sus efectos negativos sobre una determinada población y localización geográfica), urgencia (situaciones consideradas “extremas” que requieren de respuestas inmediatas por parte de los Estados) y novedad (los problemas emergentes se distinguen de las problemáticas “antiguas” y tienen mayor oportunidad de ser incluidos en la agenda por su peso mediático) (Subirats et al., 2008).

La agenda gubernamental se construye teniendo en cuenta interrogantes tales como: ¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son sus causas? ¿A quién afecta y en qué medida? ¿Cómo evolucionará si no actuamos sobre él?

#### *Etapa 2: Formulación de la política pública*

Durante la fase de diseño o formulación, el agente público elabora las alternativas de acción (hipótesis de intervención) para responder a la problemática. Para ello, se cuestiona ¿cuáles serán los objetivos y las prioridades del plan?, ¿qué alternativas existen para alcanzar esas metas?, ¿qué riesgos, beneficios y costes acompañan a cada una? y ¿cuál producirá los mejores resultados con los menores efectos negativos? (Subirats et al., 2008).

De esta manera, para dar respuesta a estos interrogantes se elabora el programa de actuación político y el acuerdo político-administrativo. El primero de ellos, constituye el conjunto de “normas y actos reglamentarios definidos por los parlamentos, los gobiernos y autoridades” que justifican las acciones de los agentes públicos durante su intervención en el problema. Por otra parte, el acuerdo político-administrativo se relaciona con la hipótesis causal, dado que especifica el esquema operacional y administrativo de las acciones a llevarse a cabo. Es decir, allí se escogen los responsables y se define la cantidad de recursos a ser aplicados y los procedimientos administrativos necesarios para concretar dichas acciones (Schenkel, 2017).

### *Etapa 3. Implementación de la política*

La fase de implementación consiste en aplicar las acciones definidas en el programa de actuación a la realidad. Es una etapa compleja, debido a que pueden surgir obstáculos e imprevistos durante la ejecución que obliguen al agente público a modificar las metas o acciones originalmente pautadas, todo ello con la finalidad de garantizar el logro de los objetivos. Tal como se describe en Subirats et al.: “La fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de *outputs*) (2008:44)”.

### *Etapa 4. Evaluación de la política*

La etapa de evaluación consiste en identificar las diferencias entre lo planificado y lo efectivamente alcanzado y si los resultados derivados de la aplicación de la política han sido satisfactorios. Para ello, los agentes públicos deberán definir qué criterios de evaluación se tendrán en cuenta para juzgar dichos resultados y si es conveniente continuar o dar por finalizada la política.

En relación a lo anterior, Pérez Sánchez enfatiza en la importancia de evaluar una política por sus efectos finales (*outcomes*), antes que por las acciones o resultados intermedios (*outputs*). Y al respecto añade que:

“(…) son los resultados, previstos e imprevistos, los que nos permiten evaluar el rendimiento (performance) de una política al relacionarla con sus fines. En cambio el control de la obtención o no del nivel deseado de productos, realizaciones más a corto plazo que los resultados, permite detectar los problemas durante la implementación y guía su desarrollo” (Pérez Sánchez, 2006c:71).

Este análisis longitudinal circunscripto a las etapas por las cuales atraviesa una política determinada, debe completarse con otro transversal que refiera a los actores que intervienen, en el marco de determinadas reglas normativas y a partir de la afectación de determinados recursos. En este sentido Knoepfel et al. (2007) y Subirats et al. (2008) sostienen que cada etapa de la política (variables a explicar), constituyen el resultado de la interacción entre los actores implicados a partir del intercambio de recursos en un contexto institucional (variables explicativas). Esta relación causal permite describir, comprender y explicar el conjunto del ciclo de la política pública.

Por **actor** se entiende a aquella persona u organismo que participa de forma directa o indirecta en la elaboración, aplicación y desarrollo de una política pública (Schenkel, 2017) y pueden distinguirse dos grandes grupos de actores, según tengan relación con la estructura político administrativa del Estado o con los grupos socioeconómicos y socioculturales de una comunidad (Figura 3).

La influencia generada por los actores busca impulsar, modificar e incluso bloquear una determinada política pública y puede manifestarse de forma directa o indirecta. La primera ocurre cuando los actores proceden de forma intencional para promover o impedir el desarrollo de una política pública; por el contrario, la influencia indirecta se da cuando en el normal devenir de sus actos terminan afectando en el desarrollo de una política determinada.

El nivel de autonomía de un actor dependerá de la conjugación de elementos formales e informales. Mientras que los aspectos formales se componen de las normas procedentes de los ámbitos institucionales, los informales se construyen a partir de las subjetividades individuales. En tal sentido, Schenkel señala que:

“(…) en cuanto al grado de autonomía, se parte de considerar que no existe ámbito social o político perfectamente controlado. Las conductas se consideran parcialmente autónomas, reconociendo cierta dependencia de factores institucionales o sociales pero limitada a las acciones individuales que surgen de los propios valores, ideas e intereses” (2017:46).

A continuación, se presentarán los tipos de actores tomando como referencia la clasificación desarrollada por Real Dato (2006):

**Figura 3.** Clasificación de los actores de una política pública

<b>Públicos o gubernamentales</b>	Se vinculan con la estructura político administrativa del Estado
	<b>Gobierno:</b> representa al poder ejecutivo en los distintos niveles de competencia.
	<b>Burocracia y administración pública:</b> son los responsables de ejecutar las decisiones gubernamentales.
	<b>Parlamento y tribunales de justicia:</b> constituyen el poder legislativo y judicial.
<b>Privados o no gubernamentales</b>	Pertencen a las esferas socioeconómica y sociocultural
	<b>Partidos políticos:</b> construyen la opinión pública.
	<b>Organizaciones defensoras de los intereses públicos:</b> velan por las demandas colectivas.
	<b>Empresas y corporaciones empresariales:</b> ocupan una posición privilegiada en el debate público.
	<b>Organizaciones del tercer sector:</b> se excluyen de los dos grupos anteriores.
	<b>Expertos:</b> constituyen el aporte técnico-científico.
	<b>Medios de comunicación de masas:</b> influyen considerablemente en el proceso de inclusión de la agenda pública.
	<b>Individuos influyentes:</b> suelen tener posiciones institucionales destacadas.
<b>Opinión pública:</b> constituye una variable contextual fundamental.	

Fuente: elaboración propia en base a Real Dato (2006).

La segunda variable explicativa comprende a los **recursos** afectados a la política pública. Así como los actores son los creadores de las políticas públicas, los recursos constituyen la “materia prima” dentro del proceso y son utilizados por los agentes para materializar sus valores e intereses. Real Dato (2006) define a los recursos como aquellas herramientas o instrumentos de los que se dispone para materializar una política pública. Subirats et al., explican al respecto que: “Los actores intercambian algunos de los recursos de los que disponen o que pueden movilizar a fin de alcanzar sus objetivos. Este intercambio de recursos constituye la parte esencial de las interacciones a analizar (2008:70)”.

Los recursos que se ponen en juego en este proceso político, son clasificados por Subirats et al. (2008) en:

- *Recurso jurídico o de derecho*: conjunto de normas relativas al derecho constitucional, administrativo y civil, que sirven de base al accionar del agente público.
- *Recurso humano o personal*: referido al personal del organismo, sus aptitudes y capacidades. La formación y capacitación de los mismos es un factor importante.
- *Recurso económico o dinero*: disponibilidad pecuniaria y financiera necesaria para llevar a cabo la política pública. Dicho recurso se ve reflejado en los presupuestos a ejecutar.
- *Recurso cognitivo o información*: se relaciona con el conocimiento del que disponen los actores acerca de cómo resolver la problemática en cuestión.
- *Recurso organizativo o de interacción*: capacidad de ordenar y armonizar las relaciones entre actores y los valores que comparten.
- *Recurso de consenso o confianza*: concerniente a la confianza de los actores respecto de los procedimientos de ejecución de las políticas públicas.
- *Recurso cronológico*: habilidad de adaptarse y cumplir con los objetivos políticos definidos originalmente en los planes de acción.
- *Recurso patrimonial o de infraestructura*: conjunto de bienes tangibles necesarios para la puesta en marcha de la política pública.
- *Recurso de apoyo de mayoría*: se adquiere a partir de la mayoría parlamentaria o popular y constituye la legitimación del ejercicio del poder político.
- *Recurso violencia o fuerza*: uso de la violencia física por parte de un actor público con tal facultad, con el fin de modificar la conducta de otro actor.

Las **reglas institucionales** constituyen la última de las variables explicativas que definen Knoepfel et al. (2007) y Subirats et al. (2008). Dichas normas son las que indican las pautas de comportamiento de los actores pero siempre dejando cierto margen de autonomía. Siguiendo esta idea, Schenkel sostiene que el: “el actor se enmarca en una serie de reglas institucionales, adecuando sus acciones a estas normas, pero al mismo tiempo las modifica a partir de sus propias conductas individuales” (2017: 49).

De acuerdo a Subirats et al. (2008) las reglas institucionales comprenden:

1. *Marco constitucional*: son normas constitutivas que rigen un Estado, es decir, reglas que crean o definen nuevas formas de conducta. El marco constitucional se aplica a la totalidad de las políticas públicas.
2. *Reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas*: son los instrumentos y recursos administrativos y organizativos de los cuales disponen los gobiernos para actuar en el “terreno social”. Las mismas se encuentran autorizadas legalmente a hacer uso de estas herramientas normativas, que permiten operar en la realidad y llevar adelante una política pública determinada (Subirats et al., 2008:105).
3. *Acuerdo político-administrativo*: es un acuerdo elaborado específicamente para cada política pública, donde se detalla la estructura de actores que participan en la elaboración y/o ejecución de la misma. Dichos acuerdos tienen por objetivo motivar a los actores para que logren ejecutar sinérgica y coordinadamente las acciones gubernamentales planificadas.

## 2.2. El turismo y la intervención del Estado

El turismo se inicia como una práctica privada, exclusiva de círculos de elite, que fue adquiriendo significancia pública con su progresiva masificación (Schenkel, 2017). El crecimiento de la actividad desde sus orígenes, ocasionó que los Estados pongan en marcha diferentes acciones en pos de capitalizar los beneficios asociados a su fortalecimiento. Jafari (2005:45) señala que este interés público “ayuda al turismo a ocupar su lugar legítimo junto a las demás industrias” y le permite, entre otras cosas: “recobrar su propia voz pública; actuar con decisión; prever los acontecimientos (tanto positivos como negativos); formular opciones; tener alternativas a su disposición para poder influir e incluso canalizar los acontecimientos antes de que se produzcan”.

Esta intervención de los Estados en el área ha evolucionado con el correr del tiempo, y con ella, las funciones y objetivos públicos asociados a su desarrollo. Las acciones han pasado de una visión política “fordista” hacia una “posfordista”. La primera de ellas se inicia a mediados del siglo XX y tuvo como protagonista al Estado de bienestar, centralizador en su toma de decisiones y con una fuerte intervención en sus políticas. De forma contraria, en el posfordismo se flexibilizan y sofistican las formas de producción y la oferta de productos y servicios se ajusta a las preferencias de la demanda. Los Estados descentralizan parte de su poder, delegando progresivamente en los niveles menores de gobierno algunas de las funciones, al tiempo que los actores sectoriales cobran mayor protagonismo (Schenkel y Almeida, 2015).

Más específicamente, Velasco González (2005) periodiza este devenir histórico en seis fases: estímulo, promoción, planificación, garantía, coordinación y armonización. A continuación, en la Tabla 2, se presenta un resumen de las funciones y objetivos asignados a partir de la sistematización propuesta por la autora.

**Tabla 2.** La evolución del turismo como asunto público

Función	Descripción	Objetivos
<b>Estímulo</b>	El Estado provee la infraestructura necesaria para el desarrollo inicial de la actividad. Facilitación de la construcción de la oferta turística.	<b>Económicos:</b> aumento en el ingreso de divisas, creación de puestos de trabajo y dinamización de actividades complementarias.
<b>Promoción</b>	Difusión de la imagen del destino en el exterior. Se realiza en conjunto con el empresariado.	<b>Políticos:</b> turismo como instrumento para la paz, adhesión al derecho a viajar libremente.
<b>Planificación</b>	Acciones orientadas a controlar y dirigir los flujos turísticos hacia zonas menos desarrolladas.	<b>Territoriales:</b> creación de instrumentos de planificación, inversiones en infraestructura básica e incentivos para empresas que desarrollen su actividad en determinadas áreas.
<b>Garantía</b>	Creación de normativa que afecta a los sectores que integran la oferta turística y la protección al consumidor.	<b>Legales:</b> desarrollo de un marco jurídico que regule el control de la oferta, la protección al turista y defina los derechos y obligaciones de los prestadores.

<b>Coordinación</b>	El Estado asume el rol de coordinador entre los múltiples actores e intereses que componen el sector.	<b>Apoyo a la oferta:</b> programas de acompañamiento al sector empresario, incentivos para la tecnificación de las empresas y su internacionalización.
<b>Armonización</b>	El rol del Estado es más pasivo, en tanto interviene en acciones de facilitador o catalizador del potencial turístico del territorio.	<b>Mejora de los productos:</b> búsqueda de mejoras en la calidad de los destinos, fomento de acciones de cooperación entre actores, etc.

Fuente: elaboración propia en base a Velasco González (2005).

Cada una de las funciones que se describen en la Tabla 2, se materializan en acciones que se ejecutan en diferentes niveles de actuación gubernamental. En este sentido, Schulte (2003) señala tres niveles de intervención: *nivel estratégico*, corresponde a la toma de decisiones en torno al sector turístico en el plano nacional; *nivel programático y de planificación*, circunscribe aquellas acciones articuladas entre los organismos públicos de turismo (nivel nacional y subnacional) y organismos privados específicos (cámaras de turismo, asociaciones de prestaciones de servicios al turista, etc.); y *nivel operativo de proyectos*, implica la instancia de implementación de acciones in situ, que en su mayoría, son llevadas a cabo por los ámbitos provincial y municipal.

### 2.2.1. Las políticas turísticas como arena autónoma

En la actualidad la mayoría de los Estados le otorgan a la actividad una posición destacada en la estructura pública, disponiendo de un órgano y de una política específica. Por política turística se entiende al conjunto de decisiones que implementan los gobiernos en la materia (Hall y Jenkins, 2004). Más específicamente, Velasco González (2011:960), la define como:

“El conjunto de acciones, articuladas y coherentes, que impulsan los actores públicos dentro del ámbito de sus competencias (en ocasiones en colaboración con actores no gubernamentales), cuyos objetivos se relacionan con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia, o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado”.

Por tanto, como cualquier otra política pública, la turística parte de la voluntad de los actores gubernamentales, quienes disponen de un conjunto de recursos previamente definidos e interactúan con otros actores. En este sentido, García y Lavalle (2012) destacan el papel de los organismos responsables en turismo, los cuales dotan de legitimidad a las acciones promovidas en materia de políticas turísticas:

“La política turística se constituye a partir de la política pública definida para tal fin por la Administración Nacional de Turismo. Su fuente de legitimación es el poder público surgido de la voluntad popular en una administración democrática, en donde se establecen metas, objetivos y herramientas de la misma” (García y Lavalle, 2012: 36).

Para impulsar estas acciones los decisores disponen de diferentes instrumentos gubernamentales. Velasco González (2007) define estos instrumentos como aquellas herramientas que utilizan los organismos de turismo para identificar, ordenar y clasificar las acciones que realizan, con el fin de cumplimentar los objetivos de la política turística en general. Dichos instrumentos pueden dirigirse a uno o más destinatarios, sean estos organismos públicos, privados, turistas o el propio destino. En este marco, la autora los clasifica en:

- **Instrumentos organizativos:** constituyen el entramado institucional y se definen como aquellas estructuras públicas o mixtas creadas o modificadas para la acción en materia de turismo. Un ejemplo de ello lo constituyen los ministerios, secretarías y otros entes.
- **Instrumentos programáticos:** están conformados por los planes y programas destinados a intervenir en el sector turístico. Tanto el plan como el programa contienen unos objetivos, herramientas y recursos asignados. La diferencia entre ambos es que mientras el plan trata globalmente la problemática, definiendo la filosofía de acción y los valores que presiden las acciones; los programas están dirigidos a modificar un aspecto específico de esa problemática.
- **Instrumentos normativos o de ordenación:** constituyen todas aquellas normas de carácter vinculante y aplicación directa a la problemática en cuestión. Con respecto al alcance, pueden afectar a la totalidad del sector turístico (por ejemplo, una ley de turismo) o tratar un componente específico (como una resolución de una de sus dependencias).
- **Instrumentos financieros:** se utilizan con el objeto de facilitar o impulsar una actividad o subsector específico, a través de la transferencia de recursos económicos a los destinatarios de un plan o programa (generalmente el sector privado y el tercer sector).
- **Instrumentos de mejora del conocimiento:** su aplicación tiene como finalidad la mejora y difusión del conocimiento sobre determinadas problemáticas. Ejemplos de estos instrumentos son la formación de los agentes públicos y las acciones de I+D, que tienen como objetivo generar información para la toma de decisiones.
- **Instrumentos de comunicación:** son instrumentos que permiten la difusión de los valores y acciones que un gobierno promueve en relación a una problemática. Buscan promocionar la actividad turística, generar canales de comunicación entre los actores involucrados y crear espacios de discusión donde se traten las incumbencias del sector.

Finalmente es dable destacar que al momento de abordar el estudio de las políticas turísticas, y dichos instrumentos asociados, concurren dos perspectivas contrapuestas. Una primera corriente, que postula a la política turística como una política sectorial que integra la económica; y una segunda corriente que considera la autonomía de la política turística, reconociendo la singularidad de la arena en que se desenvuelve el turismo, incluyendo aspectos sociales, ambientales y culturales, además del económico (Velasco González, 2005; García y Lavalle, 2012). Mientras que la primera corriente presenta una visión con cierto sesgo económico, la segunda posición, entiende al turismo como una problemática integral y destaca el rol del Estado en sus distintos ámbitos de influencia (Schenkel y Almeida García, 2015).

La investigación que se presenta a continuación parte de esta última perspectiva, considerando el carácter complejo y multidisciplinar que integra la actividad. Esto se explica ante la interrelación directa, y en muchas situaciones de dependencia, que posee el turismo con otros ámbitos institucionales, como ser la economía, lo social, el medioambiente y el transporte. En la vinculación entre la política turística y este último sector, se centra la presente tesis.

### 2.2.2. La política turística y el transporte aerocomercial

El transporte aerocomercial, al igual que otros sistemas de transporte (marítimo, fluvial y terrestre) contribuyen a la dinamización de las economías, a través de la movilización

de los flujos de personas, bienes y servicios, al tiempo que actúan como factores estructurantes del territorio. La ventaja que hace del transporte aéreo uno de los medios más utilizados para movilizarse, es que permite recorrer grandes distancias en tiempos menores (Bourgés Capurro, 2005).

Desde mitad del siglo XX, el transporte aerocomercial contribuye de manera sostenida al crecimiento del turismo a nivel global (Wallingre, 2010). El mismo representa un eslabón esencial dentro de la cadena de prestación de servicios turísticos. La conectividad aérea intraterritorial y el grado de accesibilidad a los destinos turísticos, son factores claves que impactan fuertemente en el desarrollo de las economías locales y consecuentemente en el crecimiento de la actividad turística. Ello ocurre no sólo con la actividad turística, sino también con otras ramas productivas. Tal como sostiene Lipovich:

La mejora en las condiciones generales de la producción, la competitividad y la productividad, lejos se encuentran de poder lograrse solamente de forma endógena en el contexto de la globalización económica. La oferta aerocomercial, que se regula y se organiza a escala nacional o internacional, permite fortalecer la cohesión territorial y la especialización económica regional (Lipovich, 2011:43).

Esto ha sido posible gracias a las nuevas tecnologías desarrolladas a partir de la Segunda Guerra Mundial y los excesos de material aeronáutico que quedaron luego de su finalización (Bourgés Capurro, 2005). Más tarde, el fenómeno de la globalización ha colaborado en la expansión y el incremento del volumen de intercambios comerciales y de servicios entre los distintos puntos del globo y por consiguiente de la actividad turística. Los informes de la International Air Transport Association y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe muestran dicho crecimiento: el primer vuelo aerocomercial realizado en 1914 contó con un total de 1.205 pasajeros, mientras que en los años 2016 y 2017 se han registrado un total de 3.773 millones y 4.081 millones de pasajeros en todo el mundo, respectivamente (IATA, 2017; CEPAL, 2015).

La complejización que fue adquiriendo el sector con el correr del tiempo, hizo necesaria la elaboración de acuerdos y reglamentaciones internacionales, que complementaran a las normativas nacionales. El ejemplo más representativo lo constituye, el tratado multilateral conocido como “Convenio de Chicago”, celebrado en la Convención de Chicago en 1944, en Estados Unidos. Dicho Convenio marcó un antes y un después en la historia del transporte aerocomercial, debido a que definió los principales lineamientos de la actividad aerocomercial, destacándose la creación de las cinco libertades del aire (las dos primeras denominadas “libertades técnicas” y los tres restantes, “libertades comerciales”). El Convenio fue ratificado por los integrantes de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), entidad creada en el marco de dicho encuentro. Entre las principales funciones que le fueron asignadas a la OACI, se destaca la elaboración de normas de recomendación para la aviación civil internacional y el control del cumplimiento del acuerdo celebrado en Chicago por los países adheridos al mismo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016; Bourgés Capurro, 2005; Montero Ferreiro, 2013; Pezzatti, 2016; Ramírez, 2011).

Actualmente, el escenario de la industria aerocomercial es aún más dinámico si se tienen en cuenta factores como el desarrollo de las nuevas tecnologías, la ardua “carrera” de las aerolíneas por lograr una mayor competitividad respecto a la relación precio-calidad y la seguridad ante eventuales accidentes en los aeropuertos y durante los vuelos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016; Potenze, 2012; Pezzatti, 2016).

Para finalizar, y destacando el rol importantísimo que ha representado y representa el transporte aerocomercial en el mundo, se mencionan a continuación, las principales funciones que ha desempeñado a través de los años:

- **Función accesibilidad:** actúa como factor estructurador y de ordenamiento territorial (Lipovich, 2011; Wallingre, 2001), a la vez que resulta clave para la

“articulación hacia el interior y el exterior del país” (CECREDA, 2014: 25). Esto último se materializa a través del desarrollo de infraestructura aeroportuaria y los flujos de pasajeros.

- **Función económica:** dinamiza el desarrollo económico, a través de la generación de empleo directo e indirecto, de la estimulación de inversiones extranjeras y el comercio internacional y del apoyo a la actividad turística y un amplio espectro de negocios locales (CEPAL, 2015; Lipovich, 2011). Tal como se sostiene en el informe de CECREDA, “el efecto derrame de una industria aerocomercial fuerte en el turismo, impacta en este último, retroalimentándose entre sí y posibilitando la puesta en práctica de otras políticas tendientes a la creación de empleo” (2014:26).
- **Función social:** este papel ha sido desempeñado principalmente por las aerolíneas de bandera<sup>2</sup>, entre las décadas de 1940 y 1980. Estas aerolíneas eran utilizados como instrumentos de propaganda de los Estados, aludían a la importancia de la conectividad interterritorial y ejercían de forma exclusiva los derechos de tráfico.
- **Función facilitadora:** las conexiones entre las distintas localidades, además de establecer patrones de configuración territorial en cuanto a los polos de desarrollo económico y distribución poblacional, permiten articular una amplia oferta de servicios y atractivos turísticos. Mientras mayor sea esta articulación, es más probable que un destino tenga posibilidades de recibir un mayor flujo de pasajeros.

### 2.2.2.1. Las políticas aerocomerciales vigentes en la actualidad

En la presente tesis se parte de considerar a las políticas aerocomerciales, como aquellas políticas públicas que define un Estado respecto de la administración y concesión de sus derechos aerocomerciales<sup>3</sup> (Ramírez, 2011). Desde un análisis historiográfico, Hembold (2004:28) identifica tres etapas en función de la acción de los Estados respecto de la actividad aerocomercial: una primera etapa proteccionista, con prevalencia de las políticas reguladoras hasta el año 1978, año en que se aprueba el Acta de Desregulación de las Aerolíneas o Airline Deregulation Act, en Estados Unidos; una segunda etapa de desregulación, a partir del año 1978, siendo Estados Unidos el “embajador” de estas políticas, las cuales disminuyeron los controles vigentes, produciendo una gran expansión del sector aerocomercial, pero también la desaparición de grandes compañías; y una tercera etapa de concentración, que comienza a principios de la década de 1990, caracterizada por la formación de alianzas o fusiones entre diferentes aerolíneas, estrategias de asociación y cooperación que les permitieron desenvolverse en un sector cada vez más competitivo.

Es dable destacar que en la actualidad, concurren dos posicionamientos respecto a la política aerocomercial y ambos tienen origen en un histórico debate desarrollado en el

---

<sup>2</sup>La línea de bandera es la compañía aérea designada por el Estado de un país para ejercer la actividad aerocomercial dentro de sus fronteras, lo que en muchas ocasiones otorga exclusividad y algunos privilegios respecto de la explotación de los derechos aerocomerciales. En palabras de Hembold (2004:5) “es la aerolínea más representativa de cada país”.

<sup>3</sup>Mario Folchi y Eduardo Cosentino definen a los derechos aerocomerciales como “aquellos que los Estados se conceden en forma bilateral o multilateral para embarcar y desembarcar pasajeros, correo y carga en servicios regulares o no regulares de transporte aéreo y que son ejercidos por sus explotadores respectivos” (Folchi y Cosentino, 1997; citado en Ramírez, 2011: 297). Al tiempo que “constituyen los puntos centrales de discusión, negociación y suscripción de todos los tratados, convenios, acuerdos o actas de entendimiento que existen en el ámbito aéreo” (Ramírez, 2011:297).

marco de la celebración de la Convención de Chicago en 1944:<sup>(1)</sup> la política de libertad regulada del aire;<sup>(2)</sup> la política de cielos abiertos (Tabla 3).

**Tabla 3.** Características de las políticas reguladoras y de cielos abiertos

Características	Política Reguladora	Política de Cielos Abiertos
<b>Acción del Estado</b>	Intervención alta.	Intervención baja.
<b>Conectividad</b>	Cantidad de rutas y frecuencias preestablecidas. Convenios bilaterales y multilaterales que privilegian determinadas aerolíneas.	Cantidad de rutas y frecuencias mayores y más flexibles. Convenios bilaterales y multilaterales donde participan la mayoría de las aerolíneas.
<b>Competitividad</b>	Baja a moderada.	Alta.
<b>Valor tarifas aéreas</b>	Oferta limitada a un grupo de aerolíneas. Los precios suelen ser mayores que en una política de cielos abiertos.	Tienden a ser menores que en la política reguladora, por la competencia entre las numerosas aerolíneas.
<b>Otros</b>	Privilegia el empleo de personal nacional, utilizando equipos e infraestructura con mayor componente local. Las ganancias buscan distribuirse dentro de la región donde opera.	Mayor cantidad de opciones y servicios que benefician a los clientes.

Fuente: elaboración propia en base a Hembold (2004).

### 1. Libertades reguladas del aire

Esta forma de administrar y explotar los derechos aerocomerciales se caracteriza por la fuerte intervención del Estado en las decisiones adoptadas en materia de política aerocomercial. Es el Estado quien establece qué rutas y qué cantidad de frecuencias son cedidas a las aerolíneas, estableciendo determinados requisitos técnicos y operativos que deben cumplirse para permanecer en el sector. El objetivo primordial de esta política, es el de resguardar la existencia de la aerolínea de bandera, frente a los competidores externos, basándose en el principio de equidad en lo que respecta al volumen de tráfico aéreo. Según Folchi, “el fin ulterior de esta política pareciera ser pues la preservación de la aerolínea nacional, única manera de garantizar que los beneficios políticos y económicos de la aviación internacional sean debidamente percibidos por el país de bandera” (Folchi y Cosentino, 1997 citado en Ramírez, 2011:296). Asimismo, “concibe el tráfico aéreo de cada país como un recurso natural a ser explotado por las aerolíneas nacionales o bien por las de otros países, en la medida que confieran a su contraparte local prerrogativas similares a las que ellas obtenga” (Ramírez, 2011:296).

### 2. Política de cielos abiertos

El término “cielos abiertos” alude a un concepto aeropolítico, y como tal, puede aplicarse (al igual que los “cielos regulados”) como criterio de regulación para los servicios aéreos internacionales. Dicho vocablo, surge cuando Estados Unidos, finalizando la Segunda

Guerra Mundial, emprende la conquista de la mayoría de los cielos promoviendo sus servicios aerocomerciales. La política de cielos abiertos fue definida durante las “XXV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial”, celebradas en Guatemala en 2001, como “un conjunto de acciones públicas y privadas, tendiente a la eliminación de los límites a la oferta de capacidad en el ámbito internacional, supeditando los aspectos regulatorios a la fuerza del mercado” (Ramírez, 2011).

Posee actualmente una relación inherente con el concepto de liberalismo económico y es visto generalmente, como una acción tendiente a suprimir las barreras del Estado que beneficia al consumidor de este servicio. Alfredo Ostoja argumenta al respecto, que la política de cielos abiertos:

“...deja las decisiones relativas a la capacidad y las frecuencias (de las aeronaves) en manos de las propias aerolíneas y postula principios de libre competencia y libre empresa, con miras a un servicio cuyo fin último es el público, el que, en definitiva, se beneficiará con una operación diversificada en sus características y sus tarifas, la que a su vez redundará (...) en la mayor eficiencia de las empresas de aviación” (Ostoja, 1986:296).



# Capítulo III.

La actividad turística y  
el transporte aerocomercial  
post-crisis argentina del 2001



3.1. La evolución de la política del transporte aerocomercial en Argentina

3.2. La política turística post-crisis del año 2001

3.2.1. El transporte aerocomercial: un sector clave de la política turística formulada

3.2.2. La política turística implementada en el ámbito aerocomercial

3.2.3. Evaluación de la política turística implementada en torno al transporte aerocomercial

### 3.1. La evolución de la política del transporte aerocomercial en Argentina

Argentina fue considerada desde un principio como un país con potencial para el desarrollo del transporte aerocomercial. Una vez finalizada la Primera Guerra Mundial, distintas compañías extranjeras llegaron al país interesadas en negociar facilidades comerciales, pero dichos acuerdos no prosperaron. Ello se debió, en gran parte, a la difícil competencia a la que debían enfrentarse: el ferrocarril, uno de los transportes más masivos y eficientes de la época. Dicho servicio, que contaba con 35.000 km. de extensión de red férrea, recibía ayuda por parte del Estado en forma de subsidios, por lo que los gobiernos consideraban que no era necesario fomentar el transporte aerocomercial y decidieron no otorgar subsidios específicos a dicho sector (Potenze, 2012).

Uno de los primeros transportistas que brindó servicios aéreos nacionales fue Aeroposta Argentina S.A., empresa constituida en sus orígenes con capital francés. La compañía, que inició sus operaciones en territorio argentino en 1927, se vio obligada tiempo después a cancelar las prestaciones, como consecuencia de la crisis económica internacional de 1929. Ante esta situación, el Estado decidió alquilar por ocho meses los bienes de la aerolínea y concesionar el servicio, operando bajo el nombre de Aeroposta Nacional. Durante su existencia, la aerolínea voló a Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia, Río Gallegos y Asunción (Paraguay), teniendo como punto de partida la ciudad de Buenos Aires. Luego, en 1937, la empresa fue adquirida por un consorcio argentino, que invirtió en equipamiento y logística a través de la compra de aviones, la mejora de infraestructura aeroportuaria y las telecomunicaciones (Potenze, 2012).

Ya comenzada la década de los '40, se suman a los servicios regulares dos nuevas líneas aéreas nacionales: Línea Aérea Sudoeste (LASO)<sup>4</sup> en 1940 y Línea Aérea Noroeste (LANE) en 1943. Según la legislación que les da origen, estas brindarían un servicio "de fomento" (sin fines de lucro) y se encontrarían bajo la órbita de la Fuerza Aérea Argentina. Finalmente, en octubre de 1944, ambas aerolíneas se fusionan formando Líneas Aéreas del Estado (LADE).

En el año 1946, con el ascenso del peronismo al gobierno, se inicia una nueva etapa en la historia social y política argentina. Esta etapa se caracterizó por la fuerte presencia del Estado en el desarrollo del transporte aéreo desde sus comienzos, teniendo entre sus acciones prioritarias la modernización del sector (Potenze, 2012). Sin embargo, los cambios no se sucedieron de un momento a otro. En 1945, año previo a que Juan Domingo Perón asuma como jefe de estado, se crea la Secretaría de Aeronáutica a través del Decreto N°9.358/45, que es designada como la entidad responsable en la definición de los lineamientos de la política aérea nacional. Una de las medidas más importantes que impulsó, fue establecer que las rutas de cabotaje tendrían que ser operadas solamente por aerolíneas estatales o empresas mixtas, que estas estén registradas en territorio nacional, que sus socios sean argentinos nativos y que sus acciones sean nominativas.

Es en este marco que el Estado Nacional, conjuntamente con socios privados, crea cuatro aerolíneas que serían las encargadas de realizar los vuelos de cabotaje, a saber: ALFA (Aviación del Litoral Fluvial Argentino), ZONDA (Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas), FAMA (Flota Aérea Mercante Argentina) y LADE (Líneas Aéreas del Estado). Sin embargo, el sistema mixto no prosperó y en 1949, mediante el Decreto N°10.459/49, las compañías Aeroposta Argentina, ALFA, ZONDA y FAMA se fusionaron, dando origen un año después, a la denominada "Empresa del Estado" Aerolíneas Argentinas (Decreto N°26.099/50), quien sería la encargada de realizar los

---

<sup>4</sup> La compañía Línea Aérea Sudoeste (LASO) fue creada a partir de la sanción del Decreto N°67.777/40, con el propósito de promover el desarrollo del transporte aéreo en el país y alcanzar los rincones más inhóspitos del territorio argentino.

vuelos de cabotaje e internacionales. De este modo, entre 1950 y 1955 la oferta de vuelos se concentró en dos empresas estatales: LADE y Aerolíneas Argentinas.

Este conjunto de acciones estatales, sumadas al proceso de movilidad social ascendente que atraviesa el país en este periodo, originan un aumento de las prácticas turísticas y del uso del transporte aerocomercial en el territorio nacional. Esto queda de manifiesto en el crecimiento de los destinos nacionales y la cantidad de asientos por kilómetros ofrecidos, al tiempo que el factor de ocupación de los vuelos se sostuvo por encima del 65%. Según la CAT (2006:8), “se generó para la época, un gran crecimiento, armónico y sostenido, de la actividad aerocomercial nacional”.

Luego del derrocamiento de Juan Domingo Perón en 1955, el Estado decide impulsar el crecimiento y la competencia del transporte aéreo, ampliando la participación a agentes privados. A través de los Decretos-Ley N°12.507/56 y N°1.256/57, genera la apertura del mercado aerocomercial hacia nuevos prestadores, autorizando a empresas privadas a operar vuelos nacionales e internacionales y otorgando subsidios a aquellas que incluyan rutas de interés nacional (CAT, 2006). Las aerolíneas que se incorporaron al sector luego de esta medida fueron: Transcontinental, ALA (Aerotransportes Litoral Argentino), Austral, LAC (Líneas Aéreas de Cuyo), Transatlántica Argentina, Aerochaco, NOR-SUR, Aerolíneas INI y TABA (Transportes Aéreos Buenos Aires).

A pesar de esta apertura, no todo resultó como el gobierno planeaba. La ausencia de políticas claras derivó en “una sórdida lucha entre privados y estatales por los indispensables subsidios, que terminó llevando a la casi totalidad de los primeros a la bancarrota” (Potenze, 2012: 126), siendo la única sobreviviente Austral. Esto hecho se produjo por un aumento de más del 200% de la oferta, generando así una sobreoferta del servicio y un escenario de ardua competencia entre las aerolíneas, insostenible a largo plazo.

En 1961, como parte una nueva estrategia de reformulación del sistema aerocomercial, se sanciona el Decreto N°10.632/61. El principal objetivo de dicha norma fue el de establecer una competencia justa y equilibrada, haciendo uso de los principios de la Doctrina Ferreira<sup>5</sup>. En resumen, la Doctrina abogaba por “una postura de defensa del tráfico [aéreo] de los países, ante las exigencias de las grandes potencias aeronáuticas” (CAT, 2006:9). En línea con las medidas que impulsaba el proteccionismo de los cielos argentinos, en 1963 el Estado adjudica a Aerolíneas Argentinas, la exclusividad para operar vuelos internacionales, al tiempo que le reserva la exclusividad de atender el 50% de la demanda de vuelos de cabotaje. De esta manera, las aerolíneas privadas tendrían el 50% restante del mercado nacional (CAT, 2006; Potenze, 2012).

Años más tarde, en 1971, ocurriría un hecho que marcaría la historia del transporte aéreo argentino: la sanción de la primera Ley Nacional de Política Aerocomercial. La Ley N°19.030 establece los principios y procedimientos de la política aerocomercial nacional, como las negociaciones de los derechos de tráfico aéreo con otros países, la instrumentación de los acuerdos bilaterales y la fijación de tarifas del mercado interno. Dicha ley, casi 50 años después, continúa vigente.

En 1979 el Estado decide transformar a Aerolíneas Argentinas en sociedad del Estado<sup>6</sup>. Esta figura jurídica determina que, por una lado, no se admitía la participación de capitales privados, constituyéndose el patrimonio de la empresa solamente por capital

---

<sup>5</sup> La Doctrina Ferreira comprende el conjunto de principios desarrollados por el Profesor Enrique Ferreira en el año 1946. Esta doctrina se basa en el principio de reciprocidad en la explotación de los derechos aerocomerciales entre dos países, al tiempo que plantea al transporte aerocomercial como un servicio público. De esta manera, el Estado Nacional argentino se reservó y concentró toda capacidad de decisión en materia de explotación de los derechos aerocomerciales.

<sup>6</sup> Regidas por la Ley Nacional de Sociedades del Estado, Ley N°20.705/74.

estatal (organismos estatales legalmente autorizados, municipal, provincial y/o nacional) y por el otro, que aquella debía someterse “en su constitución y funcionamiento, a las normas que regulan las sociedades anónimas” (Arts. 1° y 2°, Ley N°20.705/74).

De esta manera, las empresas nacionales más importantes que se disputaron el mercado aerocomercial argentino fueron, Aerolíneas Argentinas y Austral. Esta última, fundada en 1957, fue la única compañía privada que pudo competir contra Aerolíneas Argentinas. A pesar de sus logros, durante su existencia se le presentaron algunos obstáculos que pusieron en peligro la continuidad de sus operaciones, hasta su estatización a principios de los '80 y, finalmente, su privatización, en 1987, al consorcio “Cielos del Sur S.A.” (CAT, 2006).

Hacia principios de 1990, se produce la privatización parcial de Aerolíneas Argentinas, siendo ésta adquirida por un consorcio liderado por Iberia (de origen español) y Cielos del Sur, pasándose a llamar Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima. A través de la Ley N°23.696/89 y los Decretos N°1.591/89 y N°1024/90, se establece la conformación del capital de la empresa, quedando éste repartido de la siguiente manera: el 85% correspondería al consorcio y el 15% restante se repartía entre el personal de la aerolínea (10% adjudicado a Propiedad Participada del Personal) y el Estado Nacional (5%). Asimismo, se consignaba que: Aerolíneas Argentinas S.A. contaría con la exclusividad de operar servicios regulares de transporte regional (por cinco años) y destinos internacionales específicos (por diez años), estos últimos señalados en Anexo I del Decreto N°1.401/98. Esta última medida implicaba la quita del privilegio del cual disponía la aerolínea, que consistía en acaparar el 50% de la demanda de los vuelos domésticos (Art. 32°, Ley N°19.030).

Finalizando el año 1992, en el marco de una serie de medidas económicas que convergían hacia un modelo de liberalización del mercado, se elaboró un “nuevo marco legal de apertura para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones para el transporte aéreo combinado de pasajeros y carga, o de pasajeros, carga y correo” (Decreto N°2.186/92). Dicha norma tuvo por finalidad estimular “la competencia entre los operadores, la protección de la lealtad comercial y derechos del consumidor y la libertad para el explotador en la fijación de precios y tarifas” (CAT, 2006:11). Como consecuencia de esta disposición, se incrementó la oferta del transporte aerocomercial y disminuyó el valor de las tarifas, al tiempo que se incorporaron nuevos destinos. A las líneas aéreas tradicionales, como Aerolíneas Argentinas y Austral, se le sumaron otras compañías: LAPA (Líneas Aéreas Privadas Argentinas), DINAR, Southern Winds, LAER, CATA, KAIKEN, TAN, SAPSE, ALTA, Andesmar, El Pingüino, Servicios Aéreos Sudamericanos, American Falcon, Aerosur, Aeroposta, STAFF, Air Plus, Aerovip, entre otras (CAT, 2006).

En el transcurso de los años '90 el modelo de apertura se sostuvo, y como resultado de éste, se sucedieron algunos cambios relevantes dentro del sector. Los vuelos de cabotaje, que habían experimentado un aumento durante aquellos tiempos, comenzaron a operar con aeronaves que tenían una capacidad menor a 100 plazas. Aerolíneas Argentinas, Austral y Southern Winds fueron las primeras aerolíneas en utilizar aeronaves de menor porte para operar este tipo de rutas. Por otra parte, en 1994, LAPA Líneas Aéreas implementó una estrategia de bajas tarifas, hecho que desencadenó una “guerra tarifaria”. Tales acontecimientos generaron una reducción del valor de referencia de las tarifas, permitiendo que viaje en avión un nuevo grupo de la población que hasta el momento no utilizaba dichos servicios. Asimismo, permitieron que empresas que realizaban vuelos chárter aprovechen los beneficios de ofrecer vuelos regulares, a través de rutas tradicionales y alternativas (Broneske, Pesarini, Di Bernardi y Nadal Mora, 2003).

Sin embargo, hacia fines de los '90, el país comienza a experimentar los primeros efectos económicos, políticos y sociales de una crisis que unos años más tarde,

devendría en la declaración de la emergencia económica nacional, la salida del sistema de convertibilidad y la consecuente devaluación del peso, lo que dificultaría la sostenibilidad de un modelo aerocomercial aperturista y de alta competencia entre prestadores del servicio.

En 1998 como parte de una maniobra de privatización de Iberia, la Unión Europea dispuso que el capital de Aerolíneas Argentinas y Austral debía ser transferido al Estado español a través de la SEPI (Sociedad Estatal de participaciones Industriales). Este último, cede la administración a American Airlines (EE.UU.), quien había adquirido el 10% de las acciones de Aerolíneas y Austral (Potenze, 2012). A principios del año 2000, American Airlines se retira del gerenciamiento de Aerolíneas, dejando a esta última con deudas que superaban los 800 millones de dólares (Clarín, 2000). Como consecuencia, el estado español retoma el mando de Aerolíneas Argentinas y Austral, pero esta vez con una propuesta de reestructuración de ambas compañías, la cual fue rechazada fuertemente por las organizaciones sindicales. De este modo, el año 2001 recibe a ambas aerolíneas con una capacidad financiera casi nula, por lo que la SEPI opta por venderlas a la corporación española Marsans, en octubre de ese mismo año<sup>7</sup> (Potenze, 2012).

Al tiempo que se decidía el futuro de Aerolíneas y Austral, el mercado de transporte de pasajeros argentino se repartía entre LAPA, Dinar, Southern Winds y otras empresas pequeñas, todas ellas con graves dificultades financieras (Potenze, 2012). Con el objetivo de reposicionar Aerolíneas Argentinas y Austral, Marsans, decide implementar una estrategia de tarifas bajas. Como resultado, fue posible volar a numerosos destinos nacionales e internacionales pagando tarifas que estaban por debajo del 50% de su valor de referencia<sup>8</sup>. Bajo estas condiciones, sin un panorama claro en materia de políticas aerocomerciales y con un gobierno abrumado en el intento de “rescatar” la economía nacional, les fue muy difícil al resto de las aerolíneas poder subsistir en este contexto.

Paralelamente, en el plano internacional, el 11 de septiembre de 2001 ocurre el atentado terrorista a las Torres Gemelas en los Estados Unidos, una tragedia que marcaría la historia del transporte aerocomercial. El hecho, que tuvo una gran repercusión en los medios internacionales, provocó un aumento en las medidas de seguridad en los aeropuertos y durante los vuelos, la suba de los costos de los seguros aeronáuticos y la contracción de la demanda por el pánico generado a nivel internacional, afectando profundamente al transporte aerocomercial en todo el mundo (CAT, 2006).

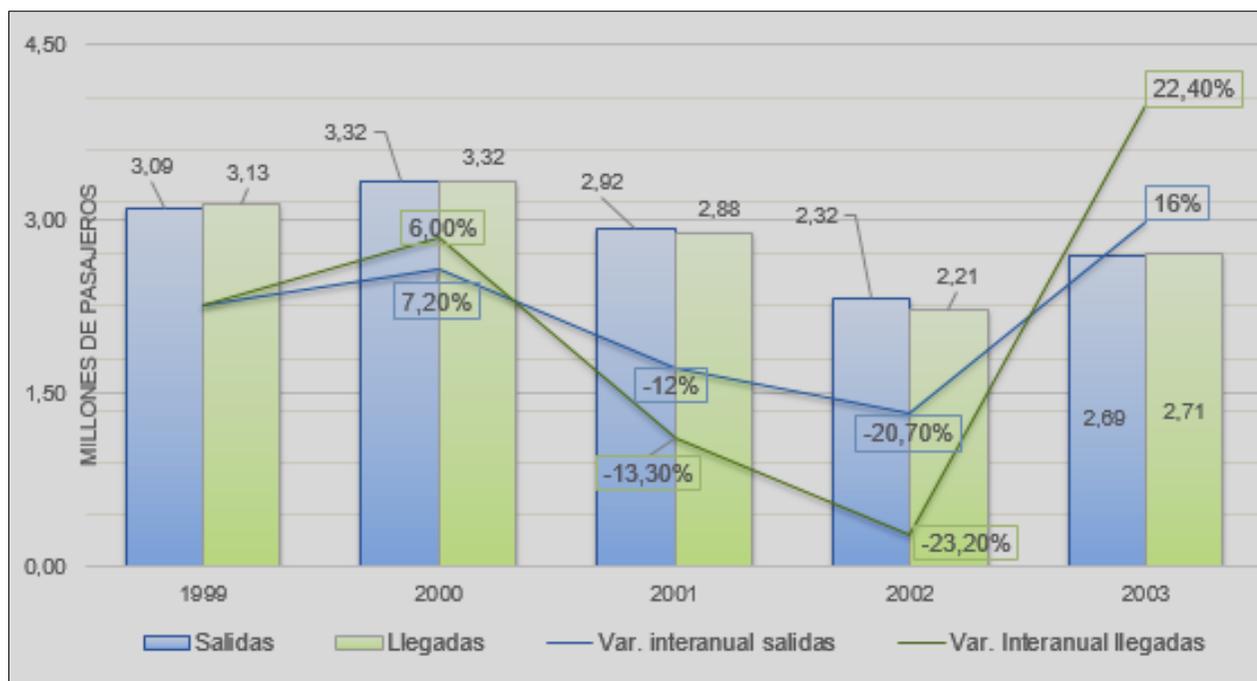
En este marco, el transporte aerocomercial -al igual que otros sectores productivos y de servicios - registró una caída estrepitosa de la actividad (Figura 4). Tal es así que en 2002, la cantidad de pasajeros transportados en vuelos hacia el exterior cayó un 30% respecto del 2000, mientras que las llegadas al país por turismo internacional disminuyeron un 33%. La Organización de Aviación Civil Internacional - OACI llega a afirmar incluso que Argentina fue el país que más pasajeros perdió luego del atentado a las Torres Gemelas (Potenze, 2012).

**Figura 4.** Pasajeros transportados en vuelos internacionales en los principales aeropuertos de Argentina, en el periodo 1999-2003.

---

<sup>7</sup> Según pudo conocerse tiempo después, la transacción de la venta de Aerolíneas Argentinas y Austral al Grupo Marsans fue por USD 1 y el Estado español pagó al comprador unos USD 800 millones aproximadamente, con motivo de cancelar los pasivos de la empresa e inyectar capital para su crecimiento (Potenze, 2012).

<sup>8</sup> Con un sistema de convertibilidad aún vigente, un vuelo desde Buenos Aires a Madrid costaba USD 490, un vuelo Buenos Aires – Ushuaia USD 75 y un Buenos Aires – Córdoba USD 45, todos ellos costaban menos de la mitad de la tarifa de referencia (Potenze, 2012).



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Nacional de Migraciones, Presidencia de la Nación (2002).

Como resultado de los acontecimientos de la crisis nacional y los eventos sucedidos en el plano internacional, el sector aerocomercial se vio profundamente afectado, presentando una: a) oferta altamente concentrada, a cargo de empresas nacionales en quiebra o en proceso de convocatoria de acreedores, y de otras extranjeras, que redujeron sus operaciones en el país; b) decrecimiento significativo en el movimiento de chárteres turísticos y del tráfico de vuelos de cabotaje; c) incremento de los costos de operatoria, consecuencia de aumentos en el valor del petróleo crudo; d) descalificación de aeropuertos argentinos por parte de la OACI<sup>9</sup> (Bourgés Capurro, 2005). Es este el marco en el que se encuentra el transporte aerocomercial argentino en plena crisis del 2001, un contexto económico, social y político poco favorable y sin perspectivas de planificación a mediano plazo.

### 3.2. La política turística post-crisis del año 2001

En el marco de los acontecimientos descriptos anteriormente, el 6 de enero del 2002 el Congreso Nacional sanciona la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (Ley N°25.561/02). Dicha normativa declaraba la emergencia de los sistemas social, económico, administrativo, financiero y cambiario y ponía fin a la convertibilidad instaurada en 1991<sup>10</sup>. Al mismo tiempo, atribuía al Poder Ejecutivo un conjunto de facultades específicas, con la finalidad de restablecer gradualmente el orden social y económico. Así se fueron sancionando medidas orientadas a fortalecer la economía nacional a través del consumo interno, en contraposición a los lineamientos liberales de los '90. Este conjunto de políticas de corte heterodoxo, sumado a la suba del precio internacional de los *commodities*, y a su demanda sostenida, lograron que se generen

<sup>9</sup> La calificación de "Categoría 2" otorgada por la OACI a los aeropuertos, significa que la infraestructura aeroportuaria no cumple con requisitos normativos elementales, sobre todo en materia de seguridad. Asimismo, implica la limitación de la operatoria del país "sancionado" hacia aeropuertos de los Estados Unidos. Pablo Potenze expresa su recelo sobre dicha categorización diciendo que "no hay ningún motivo coherente para su uso, lo que lleva a pensar que en gran parte es una herramienta de presión política" (2012:279).

<sup>10</sup> La Ley N°23.928/91 establecía que un peso argentino era equivalente a un dólar estadounidense (tipo de cambio fijo).

las condiciones para que poco a poco el sistema económico argentino se establezca y comience a transitar un periodo de “expansión” (Ferrer, 2008).

En esta expansión de la economía, el turismo ocupó un lugar central, posicionándose dentro de las políticas de Estado. El gobierno sostenía que la actividad turística representaba una gran oportunidad para superar la crisis debido a los beneficios económicos que traería aparejado su desarrollo. Lo anterior, se plasma en las palabras del entonces presidente de la Nación durante el acto de presentación del proyecto de la Nueva Ley de Turismo, en junio de 2004:

“El turismo, como elemento dinamizador de nuestra economía, juega un rol central y fundamental (...). Por mucho tiempo, propio de un problema de maduración cultural y de comprensión histórica, el turismo fue visto como una actividad colateral en el desarrollo económico y global de la Argentina. Por historia, en mi caso particular y en el de la mayoría de los que están acá, sabemos que esto no es así, que el turismo es una columna vertebral en el desarrollo y dinamización de nuestra economía, que la recuperación ha sido muy importante pero obviamente insuficiente en el sentido de lo que nosotros pretendemos generar en el país con el turismo y en la actividad turística” (Presidencia de la Nación, 2004).

Debido al estatus de “política prioritaria” que se le otorga a la actividad turística post-crisis, ésta es formulada en el marco de un plan económico nacional de mayor envergadura. Este último, tal como se expuso anteriormente, buscaba reactivar la industria nacional y el consumo interno, lograr el equilibrio fiscal y ofrecer tasas de interés bajas con el fin de atraer capitales de inversión (Schenkel, 2017). Así la nueva política turística se encontraba en pleno proceso de reorientación y redefinición de sus objetivos. Entre estos últimos podemos mencionar la promoción turística interna y externa del país, la generación de empleo e ingreso de divisas, el aumento de la competitividad respecto de otros destinos regionales y la diversificación de los productos y servicios turísticos (Pereira Chaves Pimentel y Duarte Pimentel, 2011). Todos estos objetivos pretendían fortalecer la actividad turística para posicionar al país como un destino competitivo a nivel regional, con la finalidad de atraer una mayor cantidad de turistas internacionales.

Por otra parte, si bien el Estado seguiría concentrando la mayor parte de las decisiones al momento de formular y ejecutar la política turística, éste se reposiciona a partir de una función de “facilitación”, que busca consensuar con los múltiples actores del sector, sean éstos públicos (provincias o municipios) o privados, las decisiones gubernamentales circunscriptas a la actividad turística. Esto incluso implica un reconocimiento al sector privado, tal como lo indican las palabras del entonces Presidente de la República:

“Hemos profundizado y decidido llegar a fondo en el esquema del desarrollo turístico en la Argentina. Sabemos que contamos con muy buenos empresarios, que han luchado en momentos muy difíciles, con imaginación, creatividad y han invertido cuando el propio Estado no invertía, lo que marca un dato distinto a otras actividades en la Argentina. En el sector turístico los empresarios del turismo argentino invirtieron aun cuando el propio Estado argentino había abandonado prácticamente esa tarea de promoción que tenía que llevar adelante” (Presidencia de la Nación, 2005).

Esta nueva institucionalización del turismo queda cristalizada en junio del 2004, cuando se presenta en la Casa de Gobierno un Proyecto de Ley Nacional de Turismo que más tarde sería tratado en el Congreso. La norma se sanciona en diciembre del 2004 y, un año y medio más tarde (en septiembre de 2006), se aprueba el Decreto N°1.297/06, que la reglamenta. Si bien ya existían normas que conformaban la base institucional de la actividad<sup>11</sup>, se considera que la Nueva Ley constituyó un hito por varios motivos. En

---

<sup>11</sup> La Ley N°1.457/58 fue la primer norma con fuerza de ley que otorgó institucionalidad al sector. Décadas después, se sanciona la Ley N°25198/99, norma que declara por primera vez al turismo como actividad socioeconómica en pos del desarrollo productivo del país.

primer lugar, y tal como se mencionó anteriormente, fue elaborada en el marco de un plan político y económico que postuló al turismo como una de las doce políticas de Estado, convirtiéndose así, en uno de los tópicos prioritarios dentro de la agenda gubernamental. En este sentido, se señala que la sanción de la nueva ley, “fue el puntapié inicial para lograr el actual posicionamiento del sector” (PFETS, 2011: 43). Por otra parte, se ampliaron los valores y principios de la actividad planteadas en las normativas precedentes y se crearon una serie de herramientas y organismos que dieron mayor legitimidad, capacidad de acción y sustento a las iniciativas públicas en turismo, que tuvieron “al Estado y a los distintos sectores de la actividad, públicos y privados, como artífices y coautores del desarrollo turístico, definiendo y enmarcando un deseado proceso de planificación y gestión participativas” (PFETS, 2014: 50).

Refiriéndose a la normativa, María de los Ángeles Di Pasquo, coordinadora de la Región Norte del Consejo Federal de Turismo señala que:

“La promulgación de la Ley Nacional de Turismo en 2005 fue un paso fundamental, porque le dio un marco legal normativo y ordenó la actividad. Puso al turismo como una política de Estado de interés nacional, como actividad socioeconómica importante. A nosotros como Consejo Federal nos da un marco más institucional, si bien el Consejo ya existía hace bastantes años la ley le da un marco más institucionalizado” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Asimismo, la Ley N°25.997/05 plasma en su contenido la legitimidad económica del turismo como “actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país” (Art. 1°, Ley N°25.997/05) y destaca la importancia del receptivo (internacional) como una “actividad de exportación no tradicional”, los beneficios que su desarrollo conlleva y el potencial de crecimiento que tiene esta modalidad de turismo para el desarrollo productivo del país. Vinculado a ello, resalta el compromiso y la activa participación del sector privado, al tiempo que lo define como un “aliado estratégico” (Art. 1°, Ley N°25.997/05) y lo incluye en instancias clave de elaboración de las políticas turísticas (Schenkel y Almeida, 2015).

Seguidamente, la norma define los actores públicos que conforman el sector y serán los encargados de llevar adelante la política formulada. En primer lugar, presenta a la “autoridad de aplicación”, la figura más importante del entramado institucional turístico: la Secretaría de Turismo. Entre las principales responsabilidades que le son asignadas se encuentran: la fijación de políticas públicas a través de herramientas de planificación y programación como un Plan Federal Estratégico, la proposición de normativa en la materia y el control de su cumplimiento, la generación de acciones promocionales en el exterior, la fijación de las tarifas relativas a los servicios de turismo social, la fiscalización y auditoría de los emprendimientos turísticos subvencionados por el Estado, la elaboración de un plan de inversiones y obras públicas específico del sector turístico y la administración del Fondo Nacional de Turismo, entre otras (Arts. 6° y 7°, Ley N°25.997/05).

La evolución que experimenta dicho organismo durante el período, da cuenta de la importancia que fue adquiriendo la actividad con el correr de los años. Al producirse el cambio de mandato de gobierno en el año 2003, el organismo de turismo es separado del área de deportes para volver a la tradicional Secretaría de Turismo. Ésta, continúa bajo la órbita de Presidencia de la Nación hasta el 25 de noviembre del 2008, momento en que pasa a depender del Ministerio de Producción (Art. 5°, Decreto N°2.025/08). Este último sufre modificaciones en su denominación y estructura, pasándose a llamar en primera instancia Ministerio de Industria (Decreto N°1365/09), para luego dividirse en Ministerio de Industria y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Decreto N°1.366/09). La Secretaría de Turismo y sus dependencias quedaron bajo responsabilidad del Ministerio de Industria en ambas ocasiones. A los pocos días de producirse estos cambios, por Decreto N°1.458/09 el Ministerio de Industria cambia su

denominación a Ministerio de Industria y Turismo, “considerando la trascendencia que el turismo implica para el progreso y el desarrollo de la economía nacional” (Considerandos, Decreto N°1.458/09).

Un año más tarde, el 30 de junio del 2010, el Decreto N°919/10 separó al Ministerio de Industria y Turismo en dos carteras independientes, contribuyendo a consolidar la institucionalidad del sector. Este hecho representó un paso importantísimo para el sector, debido a que la categoría de ministerio se constituye como la máxima jerarquía que un organismo del Poder Ejecutivo puede alcanzar y sobre todo, porque en aquella oportunidad el área de turismo no fue ligada a ninguna otra, como en el caso del año 2001 o el 2009. Según el Decreto N°919/10, la decisión radicaba en que el turismo representaba un “sector de desarrollo alternativo de la actividad económica” y por lo tanto:

“(…) la incorporación del Ministerio de Turismo permitirá perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal, además de concretar las metas políticas diagramadas, y de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública orientada claramente hacia dicho sector” (Considerandos, Decreto N°919/2010).

Dicha denominación se mantuvo hasta septiembre del 2018, cuando el Poder Ejecutivo decidió fusionar varios de los ministerios existentes y concentrar las competencias de los mismos en una menor cantidad de organismos. Tal decisión se fundamentó en la situación económica que atravesaba el país, por lo cual se optó por un “reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas en materia de reducción presupuestaria” (Considerandos, Decreto N°801/18). Entre los organismos que vieron su rango disminuido se encontraba el área de turismo, que pasó a ser nuevamente Secretaría de Turismo – SECTUR y a depender de Presidencia de la Nación (Art. 6°, Decreto N°802/18).

Ahora bien, además de la SECTUR, la Ley N°25.997 introduce a los demás organismos que conforman el sector, quienes tendrán como tarea principal la tarea de coordinar con otros actores (públicos y privados) el diseño y la ejecución de la política turística nacional. El Comité Interministerial de Facilitación Turística (CIFT) por ejemplo, es una de las novedades, junto con el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) y el Consejo Federal de Turismo (CFT). El primero reúne a las autoridades nacionales de los distintos organismos vinculados directa o indirectamente a la actividad turística y tiene por finalidad “conocer, atender, coordinar y resolver los asuntos administrativos” relativos al turismo en el país (Arts. 3°, 4° y 5°, Ley N°25.997/05). El INPROTUR es una entidad de derecho público no estatal, se encarga de desarrollar y aplicar los planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional y sus productos vinculados. Una característica distintiva de este organismo, es que cuenta con fondos propios que se derivan del presupuesto elevado anualmente al Poder Ejecutivo para ser sometido a evaluación (Arts. 14° y 17°, Ley N°25.997/05).

Por último, el Consejo Federal de Turismo se constituye como un organismo de carácter consultivo, integrado por un representante de la autoridad de aplicación y por los funcionarios titulares de los organismos oficiales de turismo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tiene la particularidad de representar la voluntad de concreción de los valores federales de la República, ya que reúne a las máximas autoridades de las distintas regiones. Por otra parte, su principal función consiste en evaluar y pronunciarse sobre aspectos relativos a la “organización, coordinación, planificación, promoción, legislación y estrategias de las actividades turísticas a nivel federal” (Arts. 10° y 11°, Ley N°25.997/05).

Una vez introducidos los diferentes organismos, la ley presenta además tres herramientas financieras creadas con el objetivo de impulsar la actividad turística, a saber: el Fondo Nacional de Turismo, el Programa Nacional de Inversiones Turísticas y los Incentivos de Fomento Turístico.

El Fondo Nacional de Turismo, constituye el recurso o mecanismo de financiación que administra y dispone la autoridad nacional de turismo para ejecutar la política turística y se compone de tres ítems: a) los montos asignados al organismo en el Presupuesto de la Administración Nacional; b) la deducción del 7% del valor de los pasajes aéreos marítimos y fluviales a los argentinos que viajen al exterior<sup>12</sup>, y; c) otros recursos, como donaciones y legados al Estado con fines turísticos, aportes de los estratos provinciales y municipales, los tributos fijados en relación a las habilitaciones de los prestadores turísticos, entre otros.

Por otra parte, la autoridad de aplicación tendrá a su cargo la elaboración del Programa Nacional de Inversiones Turística (PNIT), que tendrá por finalidad fomentar aquellas acciones que contribuyan a la “creación genuina de empleo” y tiendan al logro de alguno de los siguientes propósitos: “a) la utilización de materias primas y/o insumos nacionales; b) el incremento de la demanda turística; c) el desarrollo equilibrado de la oferta turística nacional; d) el fomento de la sustentabilidad; e) la investigación y especialización en áreas relacionadas al turismo; f) toda otra que, a juicio de la autoridad de aplicación, tienda al cumplimiento de las finalidades” de la ley en cuestión (Art. 32°, Ley N° 25.997/05).

Del mismo modo, la Ley invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adoptar y replicar en sus respectivos organismos de turismo acciones que incentiven el fomento del turismo. Así pues, teniendo en cuenta las iniciativas consideradas prioritarias descriptos en los puntos a)-f) del Artículo 32° de la ley, en la misma se insta a la autoridad de aplicación y al resto de los organismos del Estado a “otorgar beneficios y estímulos para la realización de programas y proyectos de interés turístico determinando en cada caso las obligaciones y compromisos que deberán aceptar los beneficiarios” (Art. 31°, Ley N°25.997/05).

Otro de los puntos de la nueva norma que sirve para analizar con mayor profundidad el objeto de estudio, es el de los Planes Estratégicos de Turismo a los que da origen en su Artículo 7°. Desde entonces, estos planes describen en detalle los lineamientos de la política turística nacional, las acciones a realizarse, los actores responsables de llevarlas a cabo y su correspondiente horizonte temporal.

Durante el período analizado se identificaron dos planes: el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable en sus tres versiones -horizonte 2016 (publicado en el año 2005), horizonte 2020 (actualización 2011) y horizonte 2025 (actualización 2014)-; y el Plan Integral de Gestión 2016-2019, que entra en vigencia con la administración de la alianza Cambiemos. A partir del análisis de las cuatro versiones de los planes estratégicos, se observó que existían definiciones, principios y elementos comunes en todos ellos:

- La esencia de estos planes radica en potenciar la consolidación institucional del turismo;
- destacan a la Ley N°25.997/05 y su Decreto reglamentario N°1.297/06 como un punto de inflexión y evolución de la política turística argentina;
- la mayoría de las acciones que se proponen se plantean desarrollar conjuntamente con el sector privado;
- tienen como premisa el desarrollo sostenible del turismo (en su aspecto social, económico, político y ambiental), planteándose alcanzar un desarrollo equilibrado,

---

<sup>12</sup> El Decreto reglamentario N°1.297/06 explicita con mayor detalle el origen, la deducción y el destino del impuesto mencionado en el inciso b) del Artículo 24° (deducción de un porcentaje sobre los pasajes aéreos, marítimos y fluviales al exterior) y las disposiciones complementarias de los Artículos 25° a 28° de la Ley N°25.997 (agentes de percepción del impuesto, excepciones, reciprocidad y sanciones).

descentralizado y federal del espacio turístico nacional, donde la accesibilidad a los destinos no sea un obstáculo;

- afirman que existe una oferta turística desequilibrada y un flujo turístico interno limitado a causa de algunos factores como la escasa accesibilidad a los destinos, la insuficiente conectividad entre ellos y la falta de infraestructura de soporte;
- indican que logrando el ansiado equilibrio en el desarrollo de la oferta, se podría garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos y específicamente turísticos, impulsando el desarrollo de las regiones postergadas y fomentando el arraigo de sus habitantes.

Las propuestas de superación expuestas en los planes, en relación a las problemáticas desarrolladas anteriormente -y en especial aquellas afines al desequilibrio en la distribución espacial de la oferta y la demanda-, se basan en dos lineamientos principales. Por un lado, que el desarrollo turístico se beneficia y se potencia si se dispone de un sistema de soporte adecuado. Este sistema se compone de los servicios, equipamiento e infraestructura que acompañan el desarrollo de la actividad turística. Por el otro, que la autoridad de aplicación active mecanismos de incentivo que estimulen la inversión en proyectos turísticos y obras específicas y de interés turístico. Esto último, sin embargo, no solamente requiere de la colaboración público-privada dentro del sector, sino que también se precisa de la colaboración y de la acción mancomunada de otras áreas de gobierno que acompañen el desarrollo turístico nacional.

### **3.2.1. El transporte aerocomercial: un sector clave de la política turística formulada**

El Artículo 1° de la Ley N°25.997/05 identifica las actividades relacionadas directa e indirectamente con el sector turístico según los criterios definidos por la Organización Mundial del Turismo. Entre las tres primeras, se encuentra el transporte aerocomercial como área clave, clasificándolo en dos categorías: servicios de transporte aerocomercial regulares, “servicios de transporte aerocomercial”; y los servicios de vuelos chárter, “servicio de alquiler de aeronaves con fines turísticos”. Este constituye el primer indicio de la importancia que la política turística post-crisis le confiere a ésta modalidad de transporte, en relación a otras actividades vinculadas al sector. En tal sentido, plantea que una de las grandes contribuciones del sector aerocomercial es la dinamización de los flujos turísticos, a través del acercamiento del turista al destino y por ende, el alcance de uno de los objetivos más importantes de la política turística: fortalecer el turismo receptivo y doméstico<sup>13</sup> como actividades clave. Como señala María de los Ángeles Di Pasquo:

“Si bien nosotros [los argentinos] estamos acostumbrados a viajar mucho en transporte terrestre, el transporte aéreo es fundamental dentro de lo que es el desarrollo del turismo interno y muchísimo más, lo que es el desarrollo del turismo internacional. La ubicación de Argentina dentro del mundo hace que sea una variable súper importante, no solamente en la cuestión económica, sino también en tiempos y en la elección de los destinos” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Sin embargo, remitiéndose a la realidad de ambos sectores, los planes estratégicos señalan la existencia de barreras que imposibilitan el pleno desarrollo de la conectividad aérea y en consecuencia, el aprovechamiento del potencial de la actividad turística. Explican que estas limitaciones encuentran su origen en el diseño del mapa de conectividad vigente, estructurado en base al “viejo modelo «puerto-periferia», con absoluta concentración en Buenos Aires, respondiendo a un esquema centralista,

---

<sup>13</sup> Según la Organización Mundial del Turismo (OMT) el turismo doméstico, también conocido como interno, comprende “las actividades realizadas por un visitante residente en el país de referencia”. Mientras que el turismo receptivo incluye “las actividades realizadas por un visitante no residente en un país de referencia” (OMT, 2008).

similar al concebido en sus orígenes para la estructura vial y ferroviaria del país” (PFETS, 2005:53). Esto, sumado a una infraestructura aeroportuaria y sistemas de seguridad y control obsoletos, unas pocas aerolíneas operando en el mercado y una limitada oferta de vuelos y frecuencias, hacen que el nivel de conectividad resulte escaso e ineficiente para cubrir las dimensiones del territorio argentino. Luego, indican que estas deficiencias de la conectividad aérea van en detrimento del desarrollo equilibrado de las economías regionales del país y su integración.

Dichos planes señalan que estas barreras constituyen una problemática para el alcance de niveles medianamente óptimos de conectividad aérea y que esto impacta de forma directa en el sector, provocando dos situaciones particulares. En primer lugar, se produce un desequilibrio en la localización de la oferta turística en el territorio, debido a que los destinos con un mayor grado de conectividad (más rutas y frecuencias) cuentan con mayor ventaja competitiva y mayores posibilidades de crecimiento; por el contrario, aquellos destinos que presentan escasos o nulos niveles de conectividad, quedan “marginados” de la red de productos y servicios turísticos. En segundo lugar, los flujos turístico doméstico y receptivo también se ven condicionados por el esquema de conectividad aérea descripto anteriormente, haciendo que la demanda turística se concentre “en las áreas de mayor crecimiento demográfico y mayor índice de urbanización” (PFETS, 2005: 51).

Tal como se observa en la Figura 5, los centros receptores de turistas de mayor envergadura se ubican en la franja este-oeste que ocupa el centro del territorio argentino, siendo los más importantes la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Bariloche. Algo similar ocurre con la distribución espacial de la oferta turística, que además de concentrarse en dichas ciudades, se localizan en puntos turísticos ya consolidados en el mercado turístico internacional, tales como: Misiones, en la región Litoral y Puerto Madryn, El Calafate y Ushuaia, en la región Patagónica (ver Figura 5).

Los PFETS señalan que para poder llevarse a cabo esos cambios y alcanzar el escenario de conectividad deseado (ver Figura 6), se deberán implementar las siguientes acciones: a) el aumento de las rutas y frecuencias aéreas, y; b) el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria, que permitan absorber el incremento de la demanda del servicio, a través su jerarquización, articulación y descentralización en el territorio, y; c) el fomento de la inyección de capitales privados en la materia (PFETS, 2005; PFETS, 2011; PFETS, 2014; Plan Integral de Gestión, 2016).

Respecto de esto último, el Plan Integral de Gestión 2016-2019 presenta algunas diferencias con respecto a los Planes Federales Estratégicos. Esto sucede como ya se dijo, no sólo por constituirse como el primer documento circunscripto a la política turística de la nueva administración que entra en vigencia en diciembre del 2015<sup>14</sup>, sino también porque plantea que una mayor conectividad aérea es posible si además de lograr los puntos a) y b), se aumenta la participación del sector privado dentro del sector y se amplía la oferta de transportistas, a través del ingreso de nuevas compañías aéreas al país. En tal sentido señala que “el objetivo de duplicar la cantidad de personas que toman vuelos en el país no puede alcanzarse solo con el crecimiento pronunciado de Aerolíneas Argentinas, sino que se requiere de la participación de nuevas líneas aéreas” (Memoria del Estado, 2017: 158). En contraposición, los PFETS depositan exclusivamente en Aerolíneas Argentina y Austral<sup>15</sup> la responsabilidad de llevar adelante la política aerocomercial, sin participar a otras compañías aéreas en ello.

---

<sup>14</sup> Dicho plan integra las normas reglamentarias emitidas bajo la coalición “Cambiemos”, que asume en diciembre del 2015 -luego de doce años ininterrumpidos de la administración “Frente para la Victoria”-.

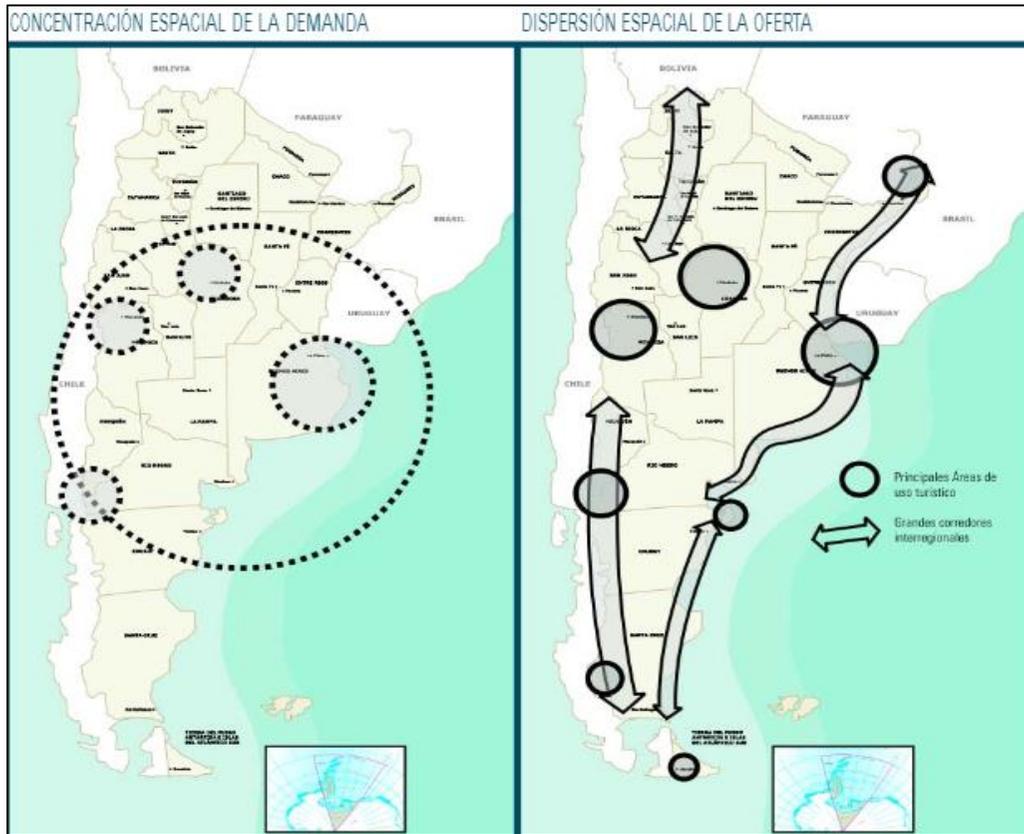
<sup>15</sup> Las compañías aéreas Aerolíneas Argentinas y Austral pertenecen al denominado Grupo Aerolíneas y son consideradas como las aerolíneas de bandera de la República Argentina.

Responsabilidad a la que se le imprime una carga simbólica, puesto que ésta cumple “un rol social” como garante de los derechos de los ciudadanos argentinos y como “herramienta estratégica de vinculación” entre los distintos puntos del país y la región (PFETS, 2011: 41).

Salvando tales diferencias entre los PFETS y el Plan Integral, ambos insisten que para profundizar el desarrollo de propuestas integrales que perfeccionen los sistemas de conectividad del país será necesario que el actor público trabaje mancomunadamente con su par en el área de transporte y otros organismos de la administración pública y, a su vez, que potencie las acciones con los privados. Entre estos espacios de interacción, destacan la potencialidad del Comité Interministerial de Facilitación Turística y al Consejo Federal de Turismo. Mientras que el CIFT está facultado para reunir las autoridades nacionales de turismo y de transporte, el CFT es un espacio de encuentro con actores gubernamentales y sectoriales provinciales.

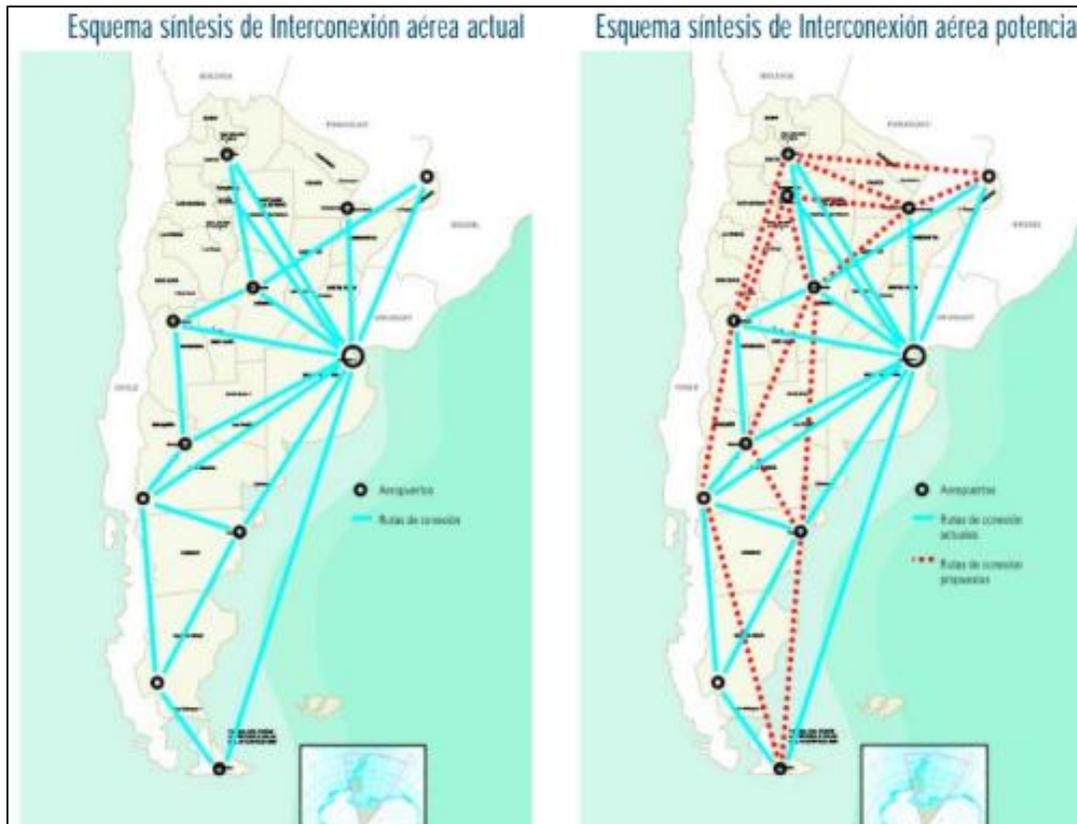
Del mismo modo, es dable destacar en este ámbito la potencialidad del INPROTUR, que está facultado para actuar de nexo con el sector privado, siendo el encargado de promocionar la oferta turística del país hacia el exterior, lo que requiere de la realización de acuerdos con los prestadores locales, regionales e internacionales. De acuerdo a su conformación, el directorio del INPROTUR se encuentra integrado por tres vocales de la Cámara Argentina de Turismo, siendo ésta última la máxima representante del sector privado del sector turístico a nivel nacional. Es importante destacar que la CAT posee como entidades miembros a la Cámara Argentina de Compañías Aéreas (JURCA) y como socios a Aerolíneas Argentinas e Iberia, por lo que se garantizan la representatividad de sus intereses específicos en los diferentes espacios de toma de decisiones (CAT, 2018).

**Figura 5.** Concentración espacial de la demanda y dispersión espacial de la oferta



Fuente: Plan Federal Estratégico de Turismo (2005: 51).

**Figura 6.** Conectividad aérea en 2005 y conectividad aérea deseada



Fuente: Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (2005: 53).

### 3.2.2. La política turística implementada en el ámbito aerocomercial

Las acciones que forman parte de la política implementada a lo largo del período que aquí se analiza, han afectado tanto al turismo como al transporte aerocomercial. Si bien han sido numerosas, en este apartado se mencionarán las que se consideran relevantes para cumplimentar con los objetivos de la presente investigación.

En lo referido a la cooperación público-privada entre el sector turístico y aerocomercial, se observa que ésta se ha desarrollado alrededor de dos estrategias<sup>16</sup> que apuntan a desarrollar el turismo doméstico y el turismo receptivo: a) campañas promocionales, orientadas a difundir, posicionar y fortalecer la imagen turística de Argentina en el plano nacional e internacional, y b) acciones “cooperadas” en conjunto con las compañías aéreas.

En lo que respecta a las estrategias promocionales, la Secretaría de Turismo ha desarrollado la Plataforma ViajAR, que consiste en una plataforma web que tiene por objetivo promocionar la oferta de servicios turísticos de todo el país, buscando fomentar el turismo doméstico. Di Pasquo comenta en relación a esta herramienta, que el CFT ha “prestado asistencia y servido de nexo e intermediación en algunos aspectos relacionados con las provincias”. Y agrega que:

“Se hicieron encuentros de fortalecimiento comercial en todas las provincias y en más de una localidad por provincia para reunirnos con los prestadores, relacionados no sólo al rubro alojamiento, sino también con las compañías aéreas, con compañías de transporte. El objetivo fue promover los viajes dentro del país a través de ofertas atractivas, para aumentar la ocupación hotelera y de las aerolíneas también, especialmente en temporadas bajas. [La plataforma] es una herramienta que está fomentada desde el organismo público, pero con muchísima interacción con todo lo que es el sector privado” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Asimismo, se llevaron a cabo otras acciones promocionales impulsadas conjuntamente entre la SECTUR, el CFT, el INPROTUR y la CAT. En este sentido, se pueden mencionar los siguientes hitos:

- Acciones de promoción y comunicación de destinos y productos con entes regionales, asociaciones y cámaras del sector, entre las que se destacan la campaña promocional de nieve y el programa Aerolíneas Vacaciones<sup>17</sup> (Memorias del Estado, 2012).
- Campañas de promoción con aerolíneas extranjeras y otras entidades en el exterior a través del INPROTUR, como por ejemplo: acuerdos con Turkish Airlines (compañía nacional turca) en Turquía, Israel y Rusia, Air France (compañía nacional francesa); acuerdo con Aerolíneas Argentinas en la Casa Argentina en San Pablo; campaña articulada con Emirates Airlines en “Sheikh Zayed Road”, Dubai, Emiratos Árabes Unidos (Memorias del Estado, 2012); campaña gráfica en Aeropuerto de Riyadh y Jeddah (Arabia Saudita); acuerdo con Aerolíneas Argentinas para el desarrollo de estrategias que potencien la promoción del turismo receptivo internacional, con el fin de posicionar a la Argentina en mercados turísticos internacionales; acuerdo con COPA

---

<sup>16</sup> Mientras que las campañas promocionales apuntan a promocionar la imagen turística del país, las acciones cooperadas tienen por finalidad ofrecer algún tipo de beneficio de tipo pecuniario, financiero o de fidelización (promoción, descuento, adquisición de millas, etc.) para aquellos que elijan viajar desde o hacia Argentina con determinadas aerolíneas. Es importante destacar que respecto de este último punto, quien comercializa no es la autoridad pública, sino el prestador.

<sup>17</sup> El programa Aerolíneas Vacaciones puede consultarse a través del sitio web institucional de la compañía. En la sección Aerolíneas Vacaciones, la compañía brinda una breve reseña sobre los atractivos turísticos de los destinos a los que vuela y las operadoras turísticas con las que trabaja.

(Compañía Panameña de Aviación) y campaña promocional de la Marca País junto a ARBUS en el evento deportivo de reconocimiento internacional Copa Davis (Memoria del Estado, 2015).

- Invitación a operadores internacionales emisivos a ferias de relevancia realizadas en el país, tales como “Buy Argentina” y las rondas de negocio desarrolladas en el marco de la “Feria Internacional de Turismo”, con el objetivo de que establezcan vínculos con operadores argentinos (Entrevista realizada a actor clave, 2018).
- Realización de distintas alianzas con las compañías aéreas para traer a los distintos *buyers* del exterior a las ferias a costos accesibles (Entrevista realizada a actor clave, 2018).
- Emisión de contenido promocional<sup>18</sup> de los destinos turísticos en canales de televisión como Canal Encuentro, Canal Viajar y la TV Pública y en la Programación de Aerolíneas Argentinas durante el vuelo.

En cuanto a las acciones cooperadas entre la SECTUR y las aerolíneas, en apoyo al desarrollo de la comercialización y el desarrollo del turismo doméstico y receptivo, se identificaron las siguientes acciones: en 2009, acuerdos con LAN Airlines y Aerolíneas Argentinas; en 2011, más de 10 acciones y convenios firmados con agencias de turismo mayoristas internacionales y compañías aéreas; en 2012, a través del INPROTUR, se concretó un convenio entre Aerolíneas Argentinas y operadores turísticos brasileños con el objetivo de captar un mayor flujo de turistas brasileños y además, se firmaron acuerdos de cooperación entre el área de ventas de Aerolíneas Argentinas y nueve tour operadores de Río de Janeiro en el marco de una de las ferias más relevantes de Brasil; y en 2016, se llevó a cabo de forma conjunta entre LATAM, Aerolíneas Argentinas y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) la Campaña “Turismo de la Tercera Edad”, que tuvo por finalidad promocionar el turismo doméstico a través de descuentos y promociones en paquetes turísticos para los jubilados. Esta acción tuvo como resultado la venta de 14.328 pasajes emitidos entre Aerolíneas Argentinas y LATAM (Memoria del Estado, 2016).

Por otra parte, en lo concerniente al plano aerocomercial, se identifica como un hito relevante la reestatización de Aerolíneas Argentinas y Austral, proceso que inicia en julio del 2008 con la firma del traspaso de la compañía en manos del Grupo Marsans al Estado Nacional. En el discurso oficial que anunciaba la medida, la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner señaló que el Estado se vio obligado a “tomar cartas en el asunto” con el propósito de garantizar la continuidad de los servicios aéreos y sobretodo la subsistencia de la aerolínea de bandera, que se encontraba en una situación financiera crítica. Asimismo, enfatizó la importancia de la aerolínea para el crecimiento del turismo diciendo:

“Quiero contarles que hemos duplicado la cantidad de turistas en la Argentina: de 2 millones hemos pasado a más de 4 millones, más de 4.100 millones de dólares, 7,7 del PBI hoy es producto del turismo en sus diversas actividades. Es clave para nosotros tener, entonces, una aerolínea de bandera y un servicio aerotransportable, no solamente hacia el exterior, sino también en nuestros vuelos de cabotaje de calidad y eficiencia para no perder todo lo que hemos ganado como destino turístico” (Presidencia de la Nación, 2008).

Finalmente en diciembre de ese mismo año, luego someter a evaluación el proyecto de reestatización elevado por el Poder Ejecutivo, el Congreso sancionó la Ley N°26.466, que declaró “de utilidad pública y sujetas a expropiación las acciones de las empresas

---

<sup>18</sup> Ciclos Documentales “Sitios Argentinos del Mundo” (2013), “Tu Mundo. Argentina” (2014), “Equilibrios” (2015) y “Qhapaq Ñan, desandando el camino con Gustavo Santaolalla” (2015). (Gobierno de Mendoza, 2015; El Diario de Turismo, 2016).

Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur S.A. y de sus empresas controladas”. Si bien este hecho fue cuestionado por otros actores, la fuerza gremial del sector aeronáutico avaló y prestó su apoyo a la medida. Tal como señala Rubén Fernández, Secretario General de la Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales:

“Los gremios<sup>19</sup> estaban para un lado y para el otro. Nosotros [UPSA] pensábamos que era más factible que lo haga el Estado, por eso fuimos a ver a De Vido [Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios desde el 2003 hasta el 2015] y le presentamos un proyecto junto con otros gremios. Nos escucharon y logramos que se tratara el proyecto” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

De esta manera, la recuperación de la aerolínea de bandera se ha definido como una de “las decisiones estratégicas que ha tenido un alto impacto en la actividad a partir de la puesta en marcha de nuevas rutas y frecuencias”, lo que permitió avanzar en “una asignatura pendiente: la conectividad de las ciudades más pequeñas, donde la competencia no operaba” (Memorias del Estado, 2011: 268; PFETS, 2011: 239; Memoria del Estado, 2014: 87). En tanto que para el sector turístico, la reestatización de la aerolínea se tradujo como un factor clave para el crecimiento del turismo receptivo:

“Aerolíneas ahora puede realizar operaciones interlineales con tantos transportistas como desee y por ende, está en condiciones de ofrecer itinerarios a cualquier destino del mundo. Esta ampliación exponencial de destinos atraerá más pasajeros, lo que contribuirá al incremento de las ventas de la propia red y, consecuentemente, un mayor acceso a la Argentina y un gran estímulo al turismo receptivo” (PFETS, 2011: 41).

No obstante, la decisión no resultó ser tan beneficiosa para otros. Por ejemplo, Pablo Potenze, especialista en transporte aerocomercial, considera que la nacionalización de Aerolíneas y Austral ha sido un error, debido a que el Estado absorbió “todas las deudas y falencias del grupo español, habiendo otras soluciones posibles” (Entrevista realizada a actor clave, 2018). De igual manera, Guillermo Ballesteros, ex gerente de operaciones y producción de Aerolíneas Argentinas y actual consultor por la OACI, señala que:

“Se debería haber dejado caer la compañía y luego rescatarla. Como consecuencia de su estatización, se nacionalizó la deuda y se perdió un juicio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). Las líneas aéreas son negocios con altas barreras de salida. Los Estados no se hacen cargo porque no pueden salir. Una línea aérea solo tiene bienes intangibles (aviones alquilados, instalaciones aeroportuarias con permisos de uso, sistemas contratados). Sin que se pare la empresa se podría haber decretado una quiebra con continuidad desligando al Estado de los pasivos. Otra opción podría haber sido, crear una empresa nueva y negociar con los lessor un “early terminaron”<sup>20</sup> con nuevos contratos y de esta manera, los permisos los recuperaba el Estado, se cancelaban los Convenios Colectivos de Trabajo vigentes en ese entonces y se hacían nuevos convenios. Hoy podría ser una empresa sin deudas, mejores condiciones laborales y óptima dotación” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Una vez culminado el proceso de reestatización, se pusieron en marcha una serie de acciones orientadas a mejorar la participación de la empresa en el mercado aéreo, a través de la “recapitalización” de la estructura operativa de la empresa. En este sentido,

---

<sup>19</sup> Los gremios pertenecientes al sector aeronáutico son: Asociación del Personal Aeronáutico (APA), Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas (APLA), Asociación del Personal Técnico Aeronáutico (APTA), Unión de Aviadores de Líneas Aéreas (UALA) y Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales (UPSA).

<sup>20</sup> El concepto de “early terminaron” se refiere a la extinción de un contrato antes de la fecha acordada, lo que conlleva a que quien decide finalizar el acuerdo deba pagar una multa por ello.

la compañía adquirió un total de 82 aeronaves entre el período 2008 - 2018<sup>21</sup> y en mayo del 2018 - a más de 60 años de la construcción de los primeros hangares de la compañía-, se inauguró en el Aeropuerto Ministro Pistarini el “Hangar 5” y sus talleres de mantenimiento y reparación de aeronaves (Aerolíneas Argentinas, 2018). Asimismo, la compañía adquirió un simulador de vuelos para el entrenamiento de pilotos de aeronaves Embraer-ER 190, inauguró el “Centro de Formación y Entrenamiento para Pilotos de la República Argentina” y un nuevo centro de capacitación para el entrenamiento de tripulantes, comandantes y empleados en tierra (Aerolíneas Argentinas, 2018).

Por otra parte, el Grupo Aerolíneas Argentinas y Austral creó dos corredores con la finalidad de dinamizar el flujo de pasajeros, llamados “Corredores Sur y Norte” o “Corredor Federal” y “Corredor Petrolero” (ver figuras 7 y 8). El primero de ellos se inauguró el 18 de agosto del 2010 y tuvo como origen el aeropuerto Jorge Newbery para operar cuatro frecuencias semanales los tramos Puerto Iguazú – Salta – Mendoza – Bariloche, a los que más tarde se le agregaron Jujuy, Tucumán, Córdoba y Rosario al Corredor Norte y San Rafael, Santa Rosa, El Calafate, Ushuahia, Trelew, Viedma, Bahía Blanca, Córdoba y Rosario al Corredor Sur. Por su parte, el Corredor Petrolero unía las ciudades de Córdoba, Mendoza, Neuquén, Comodoro Rivadavia y Río Gallegos y fue inaugurado el 1° de junio del 2012. Más tarde, en abril del 2017 se inaugura el “Corredor Atlántico”, que actualmente une las ciudades de Buenos Aires, Mar del Plata, Bahía Blanca, Trelew, Comodoro Rivadavia y Ushuaia y se lanza el “Hub Córdoba”, un centro de distribución que oficia de conector entre el extremo norte y sur del país sin necesidad de que el pasajero deba pasar por la ciudad de Buenos Aires (Aerolíneas Argentinas, 2018).

En materia de relaciones institucionales, se destaca la incorporación de Aerolíneas Argentinas a los servicios de la International Air Transporte Association (IATA)<sup>22</sup> en marzo del 2011, en especial a las operaciones de la Cámara de Compensación de la IATA (ICH)<sup>23</sup> tras permanecer 10 años imposibilitada de utilizar dicho servicio (PFETS 2011: 41), y la incorporación de Aerolíneas Argentinas a la alianza Sky Team en agosto del 2012, siendo el primer miembro sudamericano en unirse.

---

<sup>21</sup> La flota se compone de las siguientes de aeronave: 26 Embraer 190, 8 Boeing NG-700 y 31 Boeing NG-800, 5 Boeing 737 MAX 8, 2 Airbus 340-300 y 10 Airbus 330-200 (Aerolíneas Argentinas, 2018).

<sup>22</sup> Entre los servicios que ofrece la IATA a las aerolíneas se encuentran: operaciones de la Cámara de Compensación, el Plan de liquidación bancaria o BSP Bank Settlement Plan, el Fast Travel Programme y la identificación de equipajes por radio frecuencia (RFBI), entre otros (IATA, 2018).

<sup>23</sup> La Cámara de Compensación brinda a las aerolíneas y a sus proveedores un servicio online de liquidación mensual de las operaciones realizadas en la moneda elegida por la compañía (dólares americanos, euros o libras esterlinas) a través del tipo de cambio I.A.T.A. (IATA, 2018).

**Figura 7.** Corredores Federales Norte y Sur



Fuente: Revista online “Sentí Argentina” (2015).

**Figura 8.** Corredores operados por Aerolíneas Argentinas



Fuente: Facebook institucional Aerolíneas Argentinas y Austral (2012).

En lo que respecta al sector turismo puntualmente, la compañía trabajó en conjunto con la SECTUR en el “Plan ConectAR” y en el programa aún vigente “Aerolíneas Vacaciones”, ambos desarrollados con el objetivo de fomentar el turismo nacional. Asimismo, en 2011 la compañía firmó un convenio marco con el Instituto Nacional de

Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), para facilitar a los jubilados descuentos en vuelos y paquetes que ofrece la compañía a destinos nacionales.

Por otra parte, el Estado llevó a cabo distintas acciones que tuvieron como finalidad mejorar el estado de la infraestructura aeroportuaria. Así pues, a través del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA)<sup>24</sup> se concesionaron para su administración y explotación, 40 de los 55 aeródromos que conforman el Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA)<sup>25</sup> (ver Figura 9): 35 a la compañía “Aeropuertos Argentina 2000 S.A.”, 3 a “London Supply”, 1 a “Aeropuertos del Neuquén S.A.” y 1 a “Corporación América S.A.” y “Arecco Ingeniería”.

La totalidad de los aeropuertos habilitados para brindar servicios de transporte de pasajeros y carga han sufrido algún tipo de intervención durante el período, siendo en los aeropuertos concesionados por Aeropuertos Argentina 2000 S.A. donde se llevaron a cabo la mayor parte de las obras. Las remodelaciones efectuadas consistieron en general, en reparaciones de pista y mantenimiento del sistema de balizamiento de las mismas, readecuaciones de las terminales de pasajeros y ampliaciones de los halls de pre-embarque y oficinas administrativas. A continuación, se mencionan las obras de infraestructura más importantes:

- **Año 2003:** reparación de la pista del Aeropuerto de Mendoza, rehabilitación de la pista en Ezeiza y readecuación de la terminal y la pasarela en Aeropuerto de Córdoba.  
**Año 2004:** readecuación de la terminal y pasarela y repavimentación de la pista en el Aeropuerto de Río Gallegos, instalación de un nuevo sistema de balizamiento en el Aeropuerto de Río Cuarto, repavimentación de la pista del Aeropuerto de Puerto Iguazú y la readecuación de la plataforma comercial del Aeropuerto de Bariloche.
- **Año 2005:** culminación de la nueva terminal de pasajeros en el Aeropuerto de Córdoba, readecuación de la terminal de pasajeros en el Aeropuerto de Mar del Plata, reestructuración del sector de migraciones en el Aeropuerto de Ezeiza, rehabilitación de la pista del Aeropuerto de La Rioja, readecuación de la terminal de pasajeros y de la terminal telescópica del Aeropuerto de Mendoza, readecuación de la terminal telescópica del Aeropuerto de Tucumán, readecuación de la terminal y de la manga telescópica del Aeropuerto de Río Grande y repavimentación de la pista y remodelación de la torre de control del Aeropuerto de Salta.
- **Año 2006:** repavimentación de la pista del Aeropuerto de Catamarca.
- **Año 2007:** readecuación de la terminal y de la manga telescópica del Aeropuerto de Río Grande, remodelación del hall de arribos y de la terminal B del Aeropuerto de Ezeiza y repavimentación de la pista del Aeropuerto de San Luis.

---

<sup>24</sup> El ORSNA se crea en 1997 a través del Artículo 14° del Decreto N°375/97. Actualmente, es un organismo descentralizado del Estado Nacional y desde el año 2016 depende del Ministerio de Transporte. Dentro de sus funciones principales se encuentran: la fiscalización y ejecución de la infraestructura aeroportuaria, la regulación de los servicios y actividades comerciales e industriales, supervisión y regulación de los concesionarios y administradores aeroportuarios, el velar por una operación aeroportuaria segura y eficiente y la promoción de la integración de diferentes áreas y territorios nacionales.

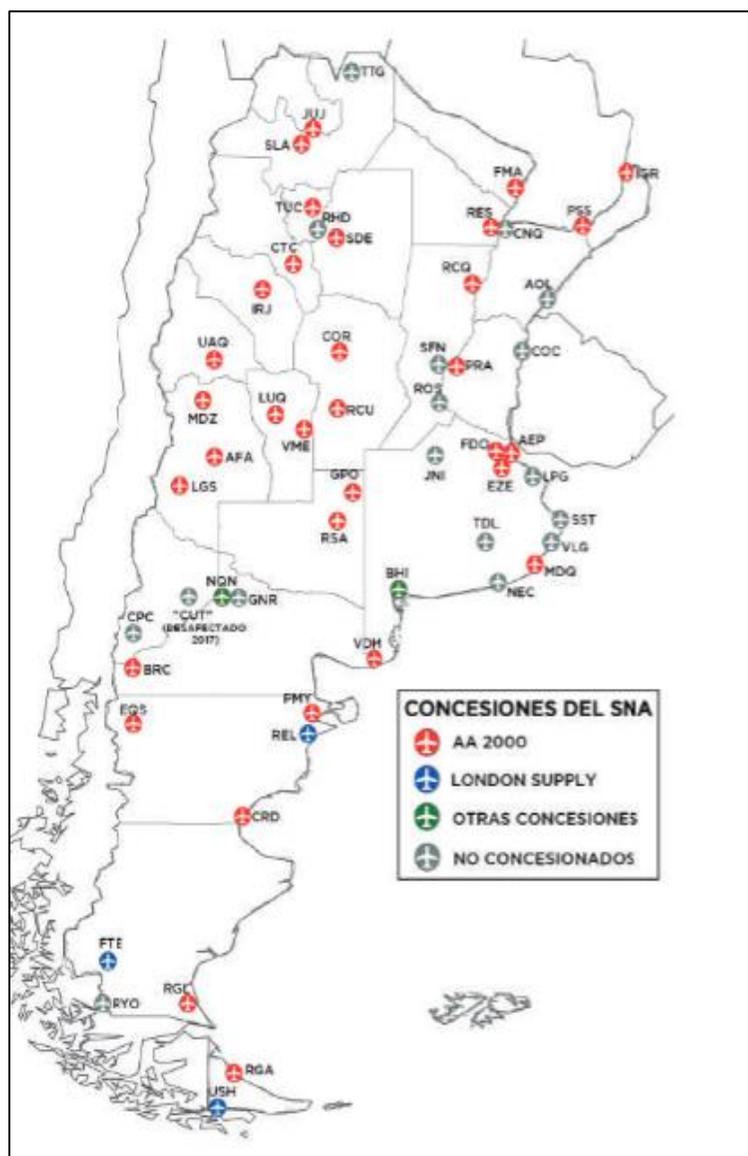
<sup>25</sup> El Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA) es el grupo de aeródromos que se encuentran en territorio argentino. Si bien en la mayoría se brindan servicios aerocomerciales, 16 de los 55 aeropuertos sólo se utilizan para operaciones militares o privadas. El SNA contó con 54 aeródromos hasta diciembre del 2017, momento en que se incorpora el Aeropuerto “El Palomar” al sistema por Decreto N°1092/2017.

- **Año 2008:** remodelación de la pista, rodajes y balizamiento del Aeropuerto de Jujuy, ampliación del hall de pre-embarque y oficinas comerciales del Aeropuerto de San Juan y readecuación de la terminal del Aeropuerto de Resistencia.
- **Año 2009:** repavimentación y ensanche de pista y balizamiento del Aeropuerto de Río Grande, construcción de planta de combustible del Aeropuerto de Puerto Madryn, refuncionalización de la terminal A del Aeropuerto de Ezeiza, readecuación de la pista de rodaje y nuevo balizamiento del Aeropuerto de Jujuy, rehabilitación de la pista del Aeropuerto de Mar del Plata, instalación de nuevo balizamiento en Aeropuerto de Córdoba y reacondicionamiento de los pavimentos de pista en el Aeropuerto de Viedma.
- **Año 2010:** renovación de la pista y del sector de embarque y arribo de pasajeros en el Aeropuerto de Aeroparque, construcción de la terminal C en el Aeropuerto de Ezeiza y readecuación de la terminal de pasajeros del Aeropuerto de San Luis.
- **Año 2011:** readecuación de la terminal del Aeropuerto de San Fernando y construcción, instalación e integración a la Red Nacional de 13 radares emplazados en los aeropuertos de las localidades de: Bariloche, Quilmes, Santa Rosa, Neuquén, Córdoba, Bahía Blanca, San Luis, Tucumán, Salta, La Rioja, Morteros, Corrientes, Las Lomitas (Formosa) y Pehuajó (Buenos Aires) (Aeropuertos Argentina 2000, 2014; Memorias del Estado de la Nación, 2011).
- **Año 2012:** renovación de la pista y ampliación del sector embarque y arribos en Aeroparque, construcción de la terminal B en el Aeropuerto de Ezeiza, repavimentación de la pista en el Aeropuerto de Esquel, readecuación y ampliación de la terminal del Aeropuerto de Santiago del Estero.
- **Año 2013:** readecuación de la terminal y de la pasarela del Aeropuerto de Mendoza y construcción de los edificios 3 y 4 de Aeroparque (Aeropuertos Argentina 2000, 2014).
- **Año 2014:** ampliación del parking cubierto, instalación de nuevo hangar e instalación de equipos de meteorología en Aeroparque, instalación de equipos de meteorología en el Aeropuerto de Bariloche, readecuación de la terminal de pasajeros y de la plataforma comercial y nueva torre de control del Aeropuerto de Córdoba, readecuación del sector check in en los Aeropuertos de La Rioja, Jujuy, San Luis, Resistencia, Río Gallegos y Tucumán e instalación de equipos de meteorología en los Aeropuertos de Mendoza y Resistencia (Aeropuertos Argentina 2000, 2014).
- **Año 2015:** instalación de oficinas operativas, nuevo sistema de equipajes y check in y construcción de nuevas veredas y paradas en Aeroparque, instalación de nuevo módulo de mantenimiento e inicio de la construcción de nueva torre de control, ampliación y modernización de la terminal de pasajeros y construcción de nueva torre de control en el Aeropuerto de Córdoba, remodelación de la fachada de la terminal de pasajeros en el Aeropuerto de Bariloche, instalación de nueva manga y zona de embarque en el Aeropuerto de Río Gallegos, instalación de sistema contra incendios en el Aeropuerto de Tucumán y provisión por parte del ORSNA de nuevos equipamientos tales como equipos barre nieve, barredoras de pistas, desmalezadoras, tractores y camionetas en los Aeropuertos de Bahía Blanca, Trelew, Santa Fe, Rosario, Villa Gesell, Ushuaia, Corrientes y San Martín de los Andes (Aeropuertos Argentina 2000, 2015; Memorias del Estado de la Nación, 2015).

Asimismo, se realizaron controles en los simulacros de emergencias desarrollados en Bariloche, Catamarca, Ezeiza, Formosa, General Pico, Iguazú,

Jujuy, Malargüe, Posadas, Puerto Madryn, Reconquista, Río Gallegos, Salta, Santa Rosa, Tucumán y Ushuaia (Memorias del Estado de la Nación, 2015).

**Figura 9.** Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA)<sup>26</sup>



Fuente: Anuario 2016 Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (Ministerio de Transporte, Presidencia de la Nación, 2017).

Otro punto que merece ser destacado, es el del fomento a la competencia del mercado aerocomercial, hecho que se percibe con mayor intensidad desde el año 2016 hasta la actualidad. En este sentido, se identifica la implementación de dos acciones puntuales: la realización de Audiencias Públicas, donde se tratan las solicitudes para la explotación de servicios aerocomerciales y la supresión de las tarifas de referencia mínimas y máximas del transporte aéreo de cabotaje.

En lo que respecta a las Audiencias Públicas, se realizaron en total seis en el período analizado. De ese total, cinco (Audiencias Públicas N° 216, 217, 218, 219 y 221)<sup>27</sup> fueron

<sup>26</sup> El mapa del SNA que aquí se muestra es anterior a la incorporación del Aeropuerto "El Palomar" (EPA) en diciembre del 2017.

<sup>27</sup> Las Audiencias Públicas se celebraron en los años que a continuación se detallan: N°216 en el año 2003; N°217 en el 2005; N°218 en el 2016; N°219 en el 2017 y N°220 y 221 en el 2018.

convocadas para tratar la petición de distintas compañías de explotar determinadas rutas aéreas, a través de la oferta de vuelos regulares y/o no regulares e domésticos y/o internacionales, y sólo una (Audiencia N°220) fue solicitada para considerar los proyectos de obras y actividades aeronáuticas a realizarse en el aeropuerto “El Palomar”, así como también presentar las acciones y planes que efectivamente se estaban llevando a cabo para incrementar los servicios aeronáuticos comerciales desde dicho aeropuerto (Ministerio de Transporte de la Nación, 2018; Infoleg, 2018).

Es importante mencionar que la realización de las últimas cuatro Audiencias Públicas (N° 218, N° 219, N° 220 y N° 221), ha evidenciado y acentuado la existencia de algunas diferencias entre los actores del rubro. Desde las administraciones nacionales de transporte y turismo se sostiene que estas medidas, implementadas en el marco del plan denominado “Revolución de los Aviones”, están pensadas “para que más argentinos viajen, para que más argentinos trabajen y para que cada provincia potencie, a partir del turismo que genera la nueva conectividad, su desarrollo económico y social” (SECTUR, 2017). Por el contrario, otros observan con recelo las formas en que tales medidas fueron llevadas a cabo, alegando la existencia de una cierta “desprolijidad” e “irresponsabilidad” por parte de las autoridades públicas. En este sentido, Guillermo Ballesteros se refiere a las últimas Audiencias Públicas realizadas, diciendo que éstas se han convertido en:

“un objetivo político, sin medir los costos. Se pasó de un extremo de no autorizar ninguna, a autorizar a cualquiera. El mercado no puede ser totalmente desregulado. Existe una mayor exigencia para habilitar una compañía de taxis que una línea aérea. Si se produce un accidente, “todos presos” como con el accidente de LAPA en el ‘99: todas las autoridades procesadas y embargadas y el Estado pagando indemnizaciones millonarias” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Por su parte, Pablo Potenze se refiere a las medidas impulsadas en el sector aerocomercial post crisis 2001 diciendo:

“Hay una política aerocomercial “oficiosa”, que durante el kirchnerismo defendía el monopolio del grupo Aerolíneas/Austral y ahora defiende el ingreso de nuevos actores. Demasiadas contradicciones para pensar que éste es un ambiente serio. Personalmente creo que antes de cualquier acción seria en la materia, es preciso derogar la Ley de Política Aerocomercial 19.030. Sólo con una herramienta moderna podremos hablar de política, por ahora, sólo hay buenas y malas intenciones” Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Y agrega, haciendo referencia a los sucesos acaecidos durante los últimos años que:

“Se observa una actitud muy liviana del Ministerio de Transporte, que parece dispuesto a aceptar cualquier cosa de los que se postulan para volar en el país. Un ejemplo es que todos los nuevos operadores fueron aprobados sin que hubieran obtenido su Certificado de Explotador de Servicios Aéreos (CESA), un documento básico en todo el mundo, que atestigua que la empresa en cuestión está en condiciones técnicas y económicas de operar. La lectura del detalle fino de las rutas pedidas y adjudicadas muestra incongruencias de todo tipo” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

De igual manera, otra de las voces que han cuestionado estas iniciativas del Estado son las asociaciones gremiales, quienes en reiteradas oportunidades demostraron su descontento respecto del ingreso de nuevos oferentes de servicios aerocomerciales. En tal sentido, Rubén Fernández de UPSA, explica que:

“No está mal que se incorporen más empresas, que se generen puestos de trabajo, la idea no está mal. Lo que nosotros decimos [los gremios aeronáuticos] es otra cosa. Primero, si uno analiza no hay mercado para esto, ya lo vivimos. Acaban quebrando todas. ¿Y quiénes se terminan quedando? Aquellas que tienen más respaldo, aquellas que hacen más *lobby* y las que tienen menos capacidad de poder generar *dumping*. Porque esto si lo analizás, en cualquiera de los países donde se dieron este tipo de circunstancias, bajan los precios. ¿Y cómo termina? O con accidentes o con un montón de empresas cerradas, quedando una o dos nada más, que después manejan los precios

que ellos quieren y los precios son más caros relativamente que cuando empezó la situación. O sino las empresas, para que no se te desconecte el país, le exigen al gobierno subsidios para volar. Entonces el pasajero sigue pagando barato, pero vos [gobierno] tenés que subsidiarlo. Hoy se quejan de una compañía aérea del Estado porque no la quieren subsidiar y después terminan subsidiando una privada, porque si no, se va” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Paralelamente a la celebración de las audiencias públicas, se llevaron a cabo otras acciones con el objetivo de dinamizar y estimular el crecimiento del mercado de transporte aerocomercial. Tal es así que en febrero del 2016, mediante el Decreto N°294/16, se suprimió la normativa que fijaba los valores máximos de referencia de los servicios aéreos internos, y en julio del 2018, a través del Decreto N°656/18 se autorizó a los explotadores de servicios regulares de transporte aéreo de cabotaje, a fijar tarifas por debajo del valor de referencia vigentes para aquellas “ventas de pasajes aéreos de ida y vuelta que se realicen con más de TREINTA (30) días de anticipación (Art. 1°, Decreto N°656/18). Ambas medidas terminaron por anular el esquema de tarifas establecido por el Decreto N°1654/02 y la Resolución N°23/2012<sup>28</sup>, con la finalidad de estimular el desarrollo del transporte aéreo de cabotaje, a partir de la flexibilización en la fijación de las tarifas. Este nuevo esquema favorecería la “continuidad de las empresas prestatarias, su fortalecimiento y desarrollo en el sector”, “la incorporación de nuevas empresas en el mercado, la conservación y creación de fuentes de empleo directo”, el fomento de las “rutas de interés estratégico y turístico, atendiendo el interés general” y permitiendo “el acceso de más pasajeros a mayor cantidad de destinos” (Considerandos, Decreto N° 294/16 y Decreto N°656/18).

Las medidas de fomento a la entrada de nuevas compañías aéreas, estuvieron acompañadas de una intensificación en la realización de obras de adecuación de la infraestructura aeroportuaria y en la modernización de los sistemas de control y seguridad del espacio aéreo (ver Figuras 10, 11 y 12). Esto último tuvo como objetivo adaptar la oferta de transporte de pasajeros y carga al incremento de la demanda, a través de las intervenciones que a continuación se describen:

- **Año 2016:** ampliación y readecuación de la terminal de pasajeros del Aeropuerto de Córdoba, obras en pista, terminal de pasajeros y estacionamiento del Aeropuerto de Mendoza, ampliación de la plataforma comercial del Aeropuerto de Tucumán, instalación de una nueva torre de control y realización de obras en terminal de pasajeros y estacionamiento en Aeroparque, rehabilitación de pista en el Aeropuerto de Chapelco y construcción de nueva terminal de pasajeros en el Aeropuerto de Comodoro Rivadavia (Memorias del Estado de la Nación, 2016).
- **Año 2017:** reconstrucción y ampliación de pista y calles de rodaje del aeropuerto de Tucumán, construcción del nuevo hall de la Terminal B y reacondicionamiento de la pista en el Aeropuerto de Ezeiza, emplazamiento de nueva torre de control del Aeropuerto de Foz do Iguazú y rehabilitación de calles de rodaje y ampliación de la plataforma comercial del Aeropuerto de Trelew (Memorias del Estado de la Nación, 2017).
- **Año 2018:** ampliación del predio de Aeroparque a través del relleno costero para ganar terreno al Río de La Plata, construcción de una nueva planta de

---

<sup>28</sup> El Decreto N°1654/02 creo la llamada “banda tarifaria”, fijando una tarifa de referencia y una tarifa máxima. Mientras que la Resolución N°23/2012, estableció una “Tarifa Máxima II” que “rige para los últimos DIEZ (10) días corridos previos a la fecha del vuelo de ida con un máximo de hasta el TREINTA POR CIENTO (30%) de la capacidad de la aeronave” (Anexo, Resolución N°23/2012, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2012). El rango de distancia entre la Tarifa de Referencia y la Tarifa Máxima II, alcanzaba hasta un 145% (Considerandos, Decreto N° 294/16 y Decreto N°656/18).

tratamiento cloacal y modernización de las salas de embarque en el Aeropuerto de Bariloche, construcción de una nueva terminal de pasajeros y playa de estacionamiento en Aeropuerto de Catamarca, readecuación de la terminal de pasajeros, ampliación de la playa de estacionamiento y remodelación de pista en el Aeropuerto de Comodoro Rivadavia, ampliación de la playa de estacionamiento y construcción de una nueva pista en el Aeropuerto de Córdoba, instalación de una nueva terminal de pasajeros y torre de control en el Aeropuerto de Esquel, construcción de una nueva terminal de pasajeros, un estacionamiento multinivel y salas de embarque en el Aeropuerto de Ezeiza, renovación de la terminal de pasajeros en el Aeropuerto de Formosa, reacondicionamiento de pista y terminal de pasajeros y construcción de una nueva playa de estacionamiento en el Aeropuerto de Foz do Iguazú, realización de obras para nueva terminal de pasajeros, estacionamiento y torre de control en Aeropuerto de Jujuy, instalación de sistema de balizamiento y reacondicionamiento de la terminal de pasajeros y playa de estacionamiento en Aeropuerto de La Rioja, remodelación de la terminal de pasajeros en Aeropuerto de Mar del Plata, renovación de la terminal de pasajeros y reacondicionamiento de pistas en el Aeropuerto de Salta, construcción de nueva pista y terminal de pasajeros en Aeropuerto de San Juan (ORSNA, 2018).

**Figura 10.** Cartelería en Aeropuerto Jorge Newbery sobre la ejecución de obras en distintos aeropuertos del país



Fuente: registro propio, 2018.

**Figuras 11 y 12.** Cartelería sobre obras de modernización en el Aeropuerto Jorge Newbery



Fuente: registro propio, 2018.

Ahora bien, en relación a las adecuaciones realizadas en la infraestructura aeroportuaria, existen algunas diferencias de opinión respecto de si éstas han resultado efectivas o no para absorber el crecimiento de la oferta y la demanda del servicio. Desde el ámbito público, el Ministro de Transporte Guillermo Dietrich sostiene que “en los últimos años, a través de las nuevas obras de infraestructura y nuevas medidas que apuntan a desarrollar el sector”, se ha iniciado una transformación en el sector aerocomercial argentino “para revertir la tendencia de estancamiento que tuvo en los últimos diez años” (Ministerio de Transporte, 2018). En cambio, otros actores consideran que las obras ejecutadas no han sido las apropiadas y suficientes para hablar de una verdadera modernización de los aeropuertos. En este sentido, Pablo Potenze, expresa que:

“La renegociación del contrato con AA2000 en 2007<sup>29</sup> (discutible desde el punto de vista de las finanzas públicas), permitió avanzar en obras que eran necesarias. Hay algunas dudas sobre cómo se están llevando las cosas adelante ahora. Un ejemplo es Palomar, donde no se explica por qué el Estado se hizo cargo de gastos que quería pagar Flybondi. Por otro lado, hay un fenómeno al que habría que prestar atención, que son los aeropuertos (algunos muy buenos), que están esperando que vaya algún servicio y nadie va. Ejemplos son Merlo, Villa María y Tandil, pero hay otros de diversas categorías” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Por su parte, el Secretario General de UPSA se refiere a la imposibilidad de alcanzar un desarrollo genuino del transporte aerocomercial y del turismo, si no se atienden cuestiones más urgentes referidas a requerimientos técnicos específicos que hacen a la seguridad del servicio:

“Un punto que planteamos es que no pongan el carro adelante del caballo. Porque está bien crecer. En teoría, ofreciendo ofertas y precios mejores se podría llegar a duplicar la cantidad de vuelos y la cantidad de pasajeros transportados, creo que se puede en cuatro o cinco años. El problema es dónde. No tenés aeropuertos. En Aeroparque no te entra nadie más. Las empresas tienen que armar vuelos para que pernocten en el interior (...). También, habilitar el Aeropuerto de “El Palomar” fue una vergüenza. Llueve y no se puede operar, porque la pista no absorbe, porque no tenés las condiciones necesarias para que haya drenaje suficiente. Por eso tienen los problemas que tienen. Ahora bien, por ahí en meses con mejores condiciones van a tener menos problemas. Porque ya no hay niebla y no hay tanta lluvia. (...) No tenemos los instrumentos civilizados para operar con niebla. En cualquier aeropuerto del mundo civilizado vos podés operar con niebla. Todavía acá no la tenemos y queremos duplicar la aviación. Para eso tenés que generar

<sup>29</sup> El Estado ratificó el Acta Acuerdo de renegociación del Contrato de Concesión con Aeropuertos Argentina 2000 S.A. a través del Decreto N°1.799/2007.

las condiciones. Acá dicen: “Renovamos los aeropuertos” y lo que renovaron fueron los shoppings de los aeropuertos, no las pistas. Todo lo que está adentro y la gente usa está perfecto, pero está por adentro. De seguridad, pista y tecnología no tenés nada. Lo único que se terminaron haciendo fueron proyectos que venían del gobierno anterior, en ejecución que estaban licitados, que se terminaron” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Por otra parte, se observa que en la etapa de implementación existieron numerosas instancias de cooperación entre organismos públicos y organismos públicos y privados, en pos de fomentar el desarrollo del turismo y el transporte aerocomercial y proponer soluciones ante las problemáticas que pudiesen presentarse. Entre las acciones de cooperación “público-público” se hallan el encuentro del Comité Interministerial de Facilitación Turística realizado en 2016 y las Asambleas convocadas por el Consejo Federal de Turismo.

Durante el primer y único encuentro albergado en abril del 2016 por el Comité Interministerial de Facilitación Turística, estuvieron presentes representantes de los ministerios de Modernización, Educación y Deportes, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ambiente y Desarrollo Sustentable, Relaciones Exteriores, Transporte, Cultura, Interior y Agroindustria y Producción (Diario de Turismo, 2016). Allí, se trataron temas tales como la facilitación de visas y trámites migratorios, la generación de eventos deportivos, la actualización tecnológica de los municipios, la promoción del empleo y la formación profesional del sector, la inclusión de destinos turísticos en la Red Federal de Fibra Óptica y la gestión de mayor conectividad por todas las vías, la ejecución de obras viales e infraestructura aeroportuaria (El Diario de Turismo, 2016; Memoria del Estado, 2016).

En cuanto a las Asambleas realizadas por el Consejo Federal de Turismo, se ha convocado a participar de éstas a distintos actores involucrados en el desarrollo del sector turístico. Las primeras contribuciones de los actores con injerencia en el transporte aerocomercial, se remontan a la época en que Aerolíneas Argentinas se reestatiza. La coordinadora del CFT por la región norte, María de los Ángeles Di Pasquo comenta al respecto:

“Aerolíneas Argentinas siempre presentaba los planes, los proyectos que tenía, las nuevas rutas que se iban a abrir y las frecuencias. A veces se armaban debates, en cuanto a que algunas provincias necesitaban más frecuencias o más rutas a sus destinos. Bueno, ahí también se generaban estas solicitudes, estos pedidos que se canalizaban luego, en forma más personal con reuniones específicas de las distintas regiones o provincias con Aerolíneas. Este ámbito daba para este intercambio que es muy enriquecedor” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Más tarde, hacia fines del 2015, la “cara visible” del área de transporte ya no era sólo Aerolíneas Argentinas, sino también el Ministerio de Transporte y entes afines al sector aerocomercial. Tal como señala Di Pasquo:

“Ya ha venido Guillermo Dietrich [Ministro de Transporte de la Nación] varias veces, ha presentado los planes y todos los proyectos y cuestiones que se llevan a cabo. Y es digamos una ámbito de intercambio, donde bueno, hay un mano a mano de distintas cuestiones que sirven para el desarrollo turístico y de transporte. También, tuvimos la presencia de la ANAC, la EANA y distintos organismos que se relacionan con el desarrollo del transporte” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Según la entrevistada, gracias a las instancias de trabajo desarrolladas durante las Asambleas “se pudieron destrabar algunas cuestiones que se dan por el diálogo entre las partes”. Y agrega que la llamada “Comisión de Conectividad”, una de las diversas comisiones desarrolladas durante las Asambleas, es una de las más importantes y cuenta con la participación de la mayoría de las provincias. Allí “se efectúan recomendaciones y se relevan las necesidades de las provincias, por lo que la considero

una mesa de interrelación importantísima con los distintos sectores y ministerios” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

De igual manera, el CFT ha facilitado la vinculación entre las provincias y áreas específicas del Ministerio de Transporte y aquellas aerolíneas interesadas en prestar servicios en determinados destinos. Asimismo, Di Pasquo añade que otra de las tareas del CFT en materia de articulación público-público, ha sido coordinar la presencia de los ministros o secretarios de turismo de las provincias con el objetivo de que estos presencien o expongan en las Audiencias Públicas convocadas por la Administración Nacional de Aviación Civil. En este sentido señala que “hay todo un tema organizativo y de seguridad en cuanto a pasar los Documentos Nacionales de Identidad de los expositores y confirmar su presencia, ver en qué orden exponen y demás cuestiones que hacen a la organización” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Por último, otra de las acciones fue la ratificación de la “Declaración de Paraná”, elaborada en el marco de la asamblea del CFT realizada en la capital de Entre Ríos, en marzo del 2017. En dicho documento, veinte autoridades provinciales del sector turístico suscribieron su apoyo al Plan Aerocomercial Nacional lanzado en el año 2016, alegando que consideraban que dicho plan permitiría alcanzar “un país unido, integrado y conectado, potenciando el desarrollo de la actividad turística en las provincias argentinas de manera exponencial” (SECTUR, 2017).

### **3.2.3. Evaluación de la política turística implementada**

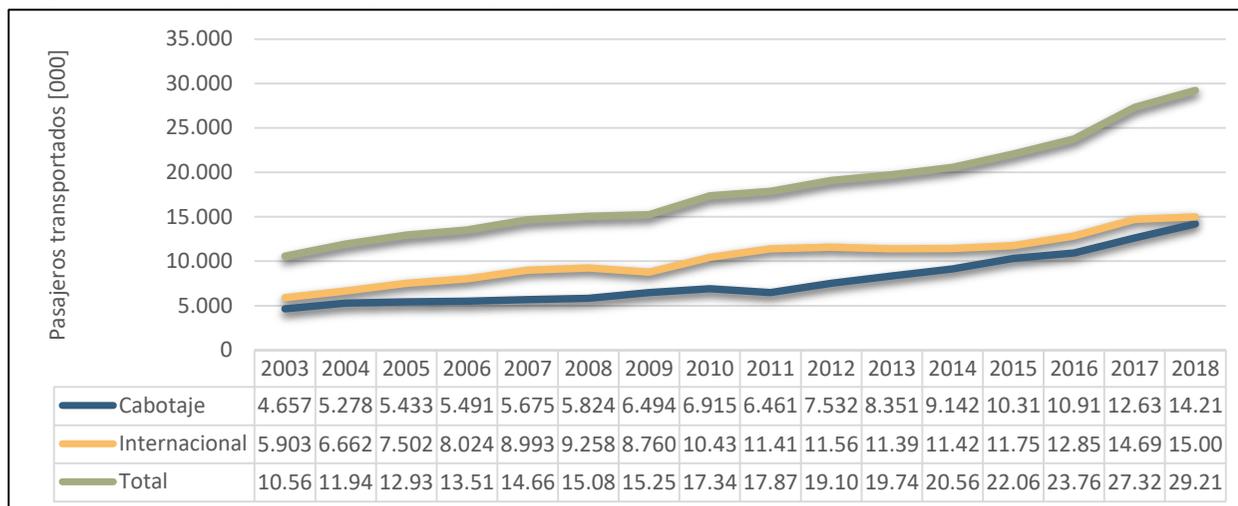
Tal como se observó en el apartado 3.1.3, se pusieron en marcha desde el Estado una serie de estrategias que pretendieron fortalecer el turismo doméstico y receptivo sirviéndose del aumento de la conectividad aérea, a través de alianzas con organismos públicos y privados. Dichas estrategias se desarrollaron sobre la base de un sustento político, al incluirse el turismo como una política prioritaria de Estado dentro de la agenda gubernamental. Como consecuencia, se observa que los sectores turístico y aerocomercial han experimentado un crecimiento durante el período analizado.

En primer lugar, se ha identificado que la cantidad de pasajeros transportados aumentó exponencialmente. En el año 2003, se movilizaron 4.657.000 pasajeros en vuelos de cabotaje y 5.903.000 pasajeros en vuelos internacionales, mientras que 15 años después se alcanzó la cifra histórica de 14.210.000 pasajeros en vuelos por el interior del país y 15.002.000 pasajeros internacionales (ver Figura 13). Esto se traduce en aumentos del tráfico de pasajeros en más del 200% para ambos casos (305% en cabotaje y 254% en internacionales). En términos generales, el número de pasajeros creció ininterrumpidamente desde el año 2003, con una media de crecimiento anual para los 15 años del 7%.

Uno de los factores que permitió impulsar dicha expansión del tráfico aéreo de pasajeros fue la incorporación de nuevos oferentes del servicio. Si bien durante los casi doce años que le sucedieron a la crisis del 2001, las aerolíneas que operaron vuelos de cabotaje en el mercado argentino no superaron las seis compañías (ver Figura 14), a partir del año 2016 el Estado buscó ampliar dicho número a través de la realización de más de una audiencia pública.

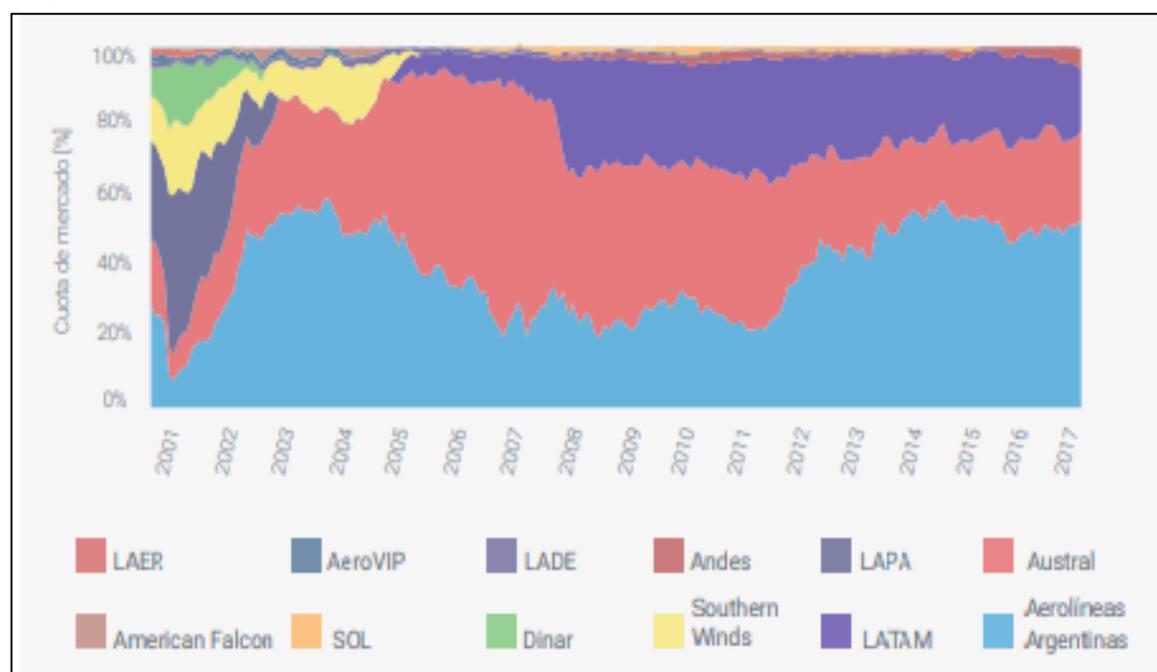
Se observa cómo Aerolíneas Argentinas y Austral fueron aumentando su cuota de participación en el *market share* frente a otras compañías entre el 2001 y el 2005, en comparación a otras aerolíneas que antes registraban mayores porcentajes como Southern Winds, LAPA, Dinar y Sol Líneas Aéreas, quienes se retiraron del mercado por presentar quiebra (ver Figura 14).

**Figura 13.** Pasajeros transportados por tipo 2001-2018



Fuente: elaboración propia en base a EANA (2018).

**Figura 14.** Evolución de la cuota de mercado doméstico 2001 – 2017



Fuente: Anuario Estadístico 2017, Empresa Argentina de Navegación Aérea (2018).

Otro punto a destacar, es el marcado descenso de la participación en el mercado aerocomercial de Aerolíneas Argentinas del 2005 al 2009, frente al crecimiento de otras empresas como Austral y LATAM (ex LAN Argentina). Sin embargo, ésta tendencia se revirtió para Aerolíneas Argentinas pasados los cinco años de cumplirse su reestatización, obteniendo ésta un 43% de la cuota del mercado de cabotaje argentino para el año 2013 (+20% vs. 2009) y un 62% para el año 2018<sup>30</sup> (+19% vs. 2013). De igual modo, puede observarse cómo Andes experimenta un ligero crecimiento en su market share en los últimos años, no siendo éste el caso de LATAM que por el contrario, registró en 2018 una caída del 10% respecto del 2013. El entrevistado Guillermo Ballesteros, se refiere a estos hechos diciendo:

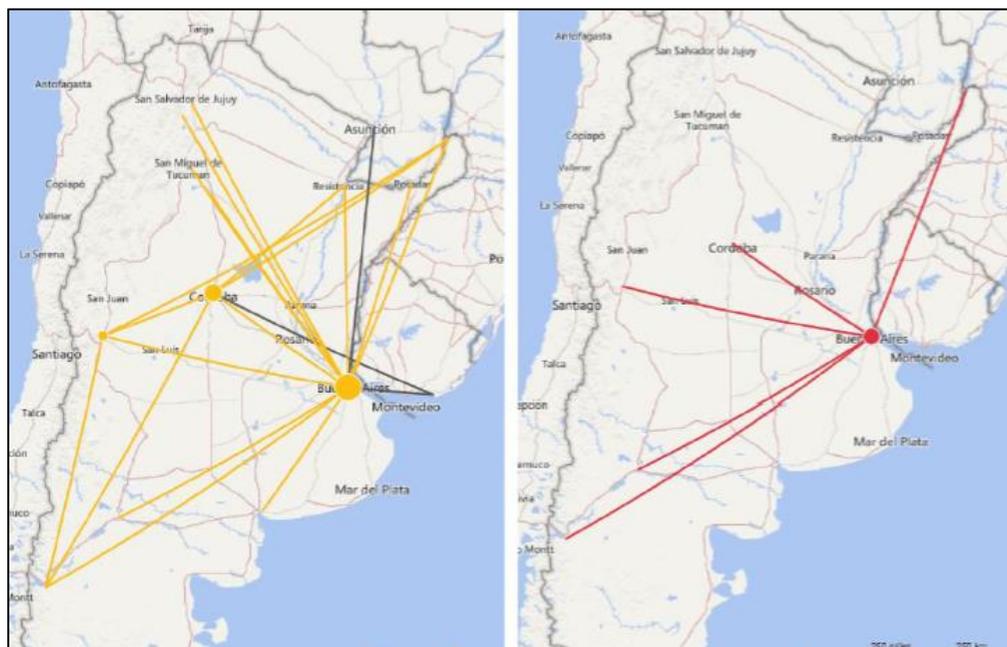
<sup>30</sup> La EANA a partir del año 2018, muestra sus informes sin discriminar entre cifras pertenecientes a Aerolíneas Argentinas y Austral, si no que las toma como una sola compañía.

“LAN Argentina está en retroceso, transfiriendo pasajeros a LAN Chile, LAN Perú y LAN Ecuador. Flexibilizando ingresos de líneas extranjeras a través el Acuerdo de Fortaleza<sup>31</sup>. Una política de "cielos abiertos" encubierta. Como todo esto fue hecho sin modificar la legislación aeronáutica, queda en un marco legal dudoso ante un cambio de Gobierno. Todas estas medidas, contra los pronósticos ha fortalecido al Grupo Aerolíneas Argentinas - Austral, que ha incrementado su cantidad de pasajeros transportados, constituyéndose en el oferente más serio del mercado” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Tal como se indicó, a partir del año 2016 como consecuencia de la realización de las Audiencias Públicas, el mercado aerocomercial de cabotaje se amplía a través del ingreso de nuevos “jugadores” como Avianca y las low cost Flybondi y Norwegian. A esto último se añade la flexibilización del esquema tarifario – implementado a través del Decreto N° 294/16 (supresión de tarifas máximas) y el Decreto N°656/18 (fijación de tarifas por debajo del valor de referencia en casos específicos)-, lo que generó un clima de competencia entre las compañías aéreas y amplió el “abanico” de alternativas para los usuarios del servicio. En este sentido, Pablo Potenze señala que los pasajeros son los actores clave del sistema, quienes “están demostrando sus necesidades con la aceptación de las low cost” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Dicha afirmación encuentra sustento en las cifras publicadas recientemente por la Empresa Argentina de Navegación Aérea. Mientras que Flybondi contribuyó al mercado de cabotaje en su primer año de operaciones con 865.000 pasajeros transportados y 7.000 vuelos, cubriendo 18 rutas domésticas y 3 internacionales (ver Figura 15), Norwegian superó los 100.000 pasajeros y alcanzó un 5% de participación en el market share de cabotaje a tan sólo dos meses y medio de iniciada sus operaciones en octubre del 2018.

**Figura 15.** Rutas operadas por Flybondi y Norwegian. Año 2018



Fuente: EANA, 2019.

<sup>31</sup> El Acuerdo de Fortaleza se crea el 17 de diciembre de 1996, con el objeto de autorizar la “realización de nuevos servicios aéreos subregionales regulares, en rutas diferentes a las regionales efectivamente operadas en el marco de acuerdos bilaterales, a fin de promover y desarrollar nuevos mercados y atender la demanda de los usuarios”. Los países adherentes al mismo fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

Según estimaciones de la EANA, del total de pasajeros que han optado por las compañías low cost en el 2018, entre un 10% y 15% han volado por primera vez. Esto indicaría que éste tipo de aerolínea ha contribuido a expandir la accesibilidad del transporte aerocomercial de cabotaje, a partir de la incorporación de un nuevo segmento de demanda al mercado. Una demanda que se ve beneficiada por el aumento de la competitividad en el sector, reflejada en las estrategias de precio de las aerolíneas (ver Figura 16).



**Figura 16.** Publicidad de tarifas de distintas aerolíneas en la República Argentina

Fuente: Blog Sir Chandler (2018), Promos Aéreas (2018), Infobae (2018) y Jet Smart (2019).

Sin embargo, el fenómeno de las low cost es un tema que genera más rispideces que acuerdos dentro del sector aerocomercial. Uno de los actores que se opusieron fuertemente al ingreso de este tipo de compañías, han sido las asociaciones gremiales. En este sentido, Rubén Fernández explica los argumentos en los que se basan los gremios para defender su postura:

“A lo que nos oponemos con énfasis, es al ingreso de las denominadas “low cost”. Empresas que para comercializar a los valores que lo hacen, degradan la seguridad operacional y pauperizan las condiciones laborales. Del mismo modo, nos oponemos a la apertura indiscriminada de nuestros cielos a empresas extranjeras, a distintas ciudades del país, dado que las mismas no generan puestos de trabajo argentino y atentan contra la industria aerocomercial nacional” (Revista Despegue, 2017: 3).

A la opinión del Secretario General de UPSA se suma la de Guillermo Ballesteros, quien asegura que la existencia de las low cost en el mercado argentino no es sostenible a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta el contexto económico actual:

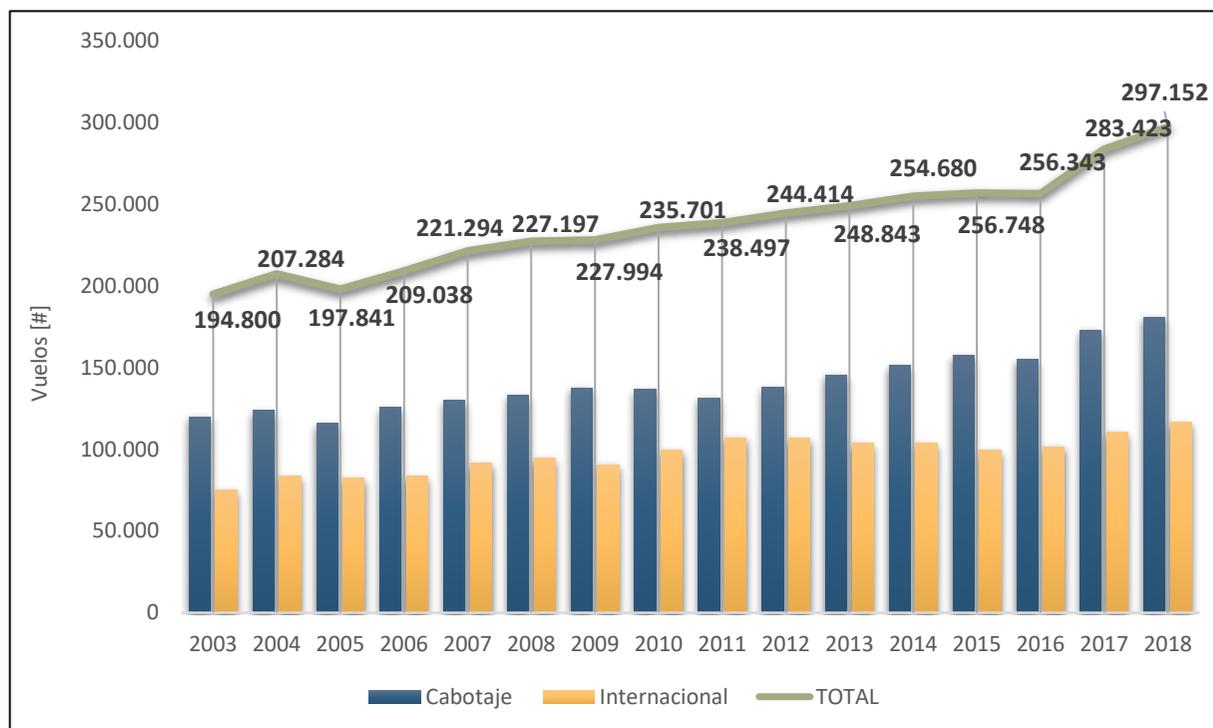
“Las nuevas empresas no son sustentables económicamente porque no tienen una tarifa económicamente retributiva. Las sucesivas devaluaciones están llevando a la crisis a empresas nuevas. La situación actual es: Andes devolvió su flota de Boeing 737/800; Avian de 12 ATR 72 previstos, trajo 2 y se encuentra en proceso preventivo de crisis y Flybondi, de los 20 aviones previstos sólo tiene 5, sigue acumulando pérdidas, que por el momento financian sus inversores” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Retomando el análisis de las variables que dan cuenta de la evolución del sector aerocomercial, se observa que la oferta de vuelos también es una variable que ha arrojado cifras positivas. Sin embargo, su progreso no ha sido tan impresionante como

la cantidad de pasajeros<sup>32</sup>. La tasa de crecimiento promedio para el período 2006-2016 fue apenas superior al 2%, mientras que los incrementos más destacados se han dado entre los años 2005-2006 y 2016-2017, con aumentos interanuales del 5,4% y el 11% respectivamente (ver Figura 17).

Con respecto a los vuelos de cabotaje, el aumento de registrado del 2005 al 2006 podría deberse al ingreso de LAN al mercado, así como también a una modesta recuperación del market share de Aerolíneas Argentinas y Austral. Mientras que la baja del 2011 se debió en gran parte a la cancelación de operaciones por la erupción del volcán Puyehue. Por su parte, los vuelos internacionales han presentado variaciones interanuales modestas a lo largo del período analizado, con la salvedad de los años 2011, 2017 y 2018.

**Figura 17.** Cantidad de vuelos por tipo (cabotaje e internacional). Período 2003-2018



Fuente: elaboración propia en base a EANA (2018).

En estrecha vinculación con el ingreso de nuevos transportistas y el incremento en la oferta de vuelos, también se produce una expansión del número de asientos ofrecidos. En este sentido, en 2018 se registraron 18.982.000 asientos volados en las principales aerolíneas que operan vuelos de cabotaje, contra 14.353.000 del 2015 (ver Figura 18). Entre las compañías que han incrementado su oferta se encuentran Aerolíneas Argentinas y Austral, Flybondi y Andes, habiendo ésta última cuadruplicado su oferta desde el 2015 a esta parte. Por el contrario, las compañías que no siguieron esta tendencia de crecimiento fueron LATAM Argentina, que redujo su oferta en 445.000 asientos (-13%) y Sol, quien a partir de su salida del mercado en enero del 2016, retiró del mismo 211.000 plazas que habían estado disponibles en 2015 (EANA, 2019).

<sup>32</sup> La oferta de vuelos no varía necesariamente en forma correlacionada con el número de pasajeros. Esto se debe a que la demanda, se vincula con la oferta en función del tipo de aeronave utilizada y su factor de ocupación (EANA, 2018).

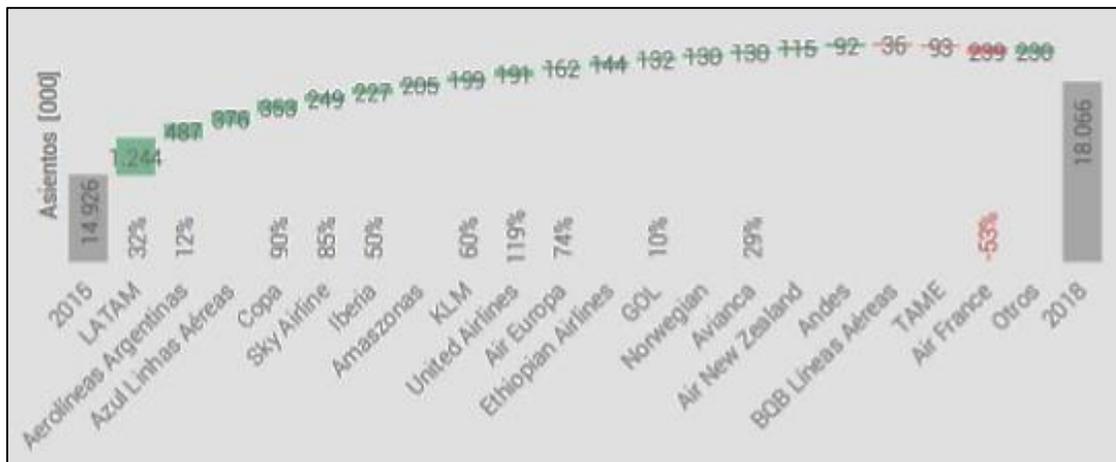
**Figura 18.** Evolución de la oferta de asientos en el mercado de cabotaje. Años 2015-2018



Fuente: EANA, 2019.

En relación a los vuelos internacionales, casi la totalidad de las empresas han ampliado su oferta de asientos. Sin embargo, las que más se destacaron por su desempeño fueron LATAM con un aporte de 1.244.000 de plazas (+32% versus el año 2015) y Copa Airlines, Sky Airline y United Airlines quienes prácticamente duplicaron su oferta (ver Figura 19).

**Figura 19.** Evolución de la oferta de asientos en el mercado internacional argentino. Años 2015-2018



Fuente: EANA, 2019.

Por último, este aumento en los asientos ofrecidos sumado a las estrategias de combinación de flota utilizada por las aerolíneas, permitieron incrementar la cantidad de frecuencias del 2015 a esta parte. De acuerdo con esto, se observó un aumento de 318 frecuencias semanales para los vuelos de cabotaje y 170 para los internacionales, contabilizando un total de 488 (+28% versus el 2015). Respecto de las rutas que no pasan por Buenos Aires - si bien comparándolas con el total de frecuencias el número es bajo-, es importante destacar la evolución que han experimentado este último tiempo (ver Figura 20). Entre el 2015 y el 2018, se han añadido 70 nuevas frecuencias a los vuelos de cabotaje (+58%) y 123 frecuencias (178%) a los vuelos internacionales que conectan de forma directa con el extranjero (EANA, 2019).

**Figura 20.** Cantidad de frecuencias semanales domésticas e internacionales. Total e interior. Años 2015-2018



Fuente: EANA, 2019

Tal como se ha explicado anteriormente, las políticas turísticas y aérea post-crisis 2001 buscaron ampliar la conectividad no sólo en cantidad sino también en términos de territorialidad, a través de la implementación de un esquema federal de vuelos descentralizado del AMBA. En este sentido, se destacan los esfuerzos realizados por incrementar los vuelos y frecuencias en el hub de la provincia de Córdoba, con el propósito de “enlazar los destinos del norte y el sur del país, evitando el trasbordo en Buenos Aires” y en el Corredor Atlántico, con el objetivo de “conectar los arribos internacionales del Aeropuerto de Ezeiza con ciudades importantes y destinos sobre la Costa Atlántica, muy solicitados por el turismo internacional” (Memoria del Estado, 2017: 157).

Asimismo, en cuanto a los pares de origen y destino realizados por las aerolíneas, se registraron un total de 198 rutas en el 2018, de las cuales 101 son domésticas y 97 internacionales. Esto implica un incremento de las rutas operadas del 56%, si se las compara con las 127 del año 2015, momento previo a la implementación del plan de la Revolución de los Aviones. Por otra parte, es dable destacar que el 40% del total de las rutas voladas en 2018, corresponden a la unión de localidades ubicadas por fuera de la región AMBA (aeropuertos de Aeroparque, Ezeiza y El Palomar), una cifra significativa considerando que en 2015 ésta no superaba el 30%.

No obstante se perciba un desempeño positivo en términos de cantidad de vuelos y rutas, Pablo Potenze advierte que un aumento en la cantidad de los mismos no necesariamente indica un incremento en la conectividad:

“Hoy la red doméstica de Aerolíneas Argentinas tiene menos destinos que en el momento de su fundación en 1950, y todos los demás operadores tienen redes mucho más chicas. Lo que se advierte es que hay más densidad, porque hay más pares de ciudades unidos (...). Las rutas y frecuencias han crecido y siguen creciendo. Es un fenómeno que empezó en 2008 y no se advierte que las cosas se hayan modificado mucho con el cambio de gobierno. En síntesis, el crecimiento doméstico, hasta ahora, pasa por más vuelos a las mismas ciudades, algunos haciendo enlaces que antes no existían, pero que no agregan destinos” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

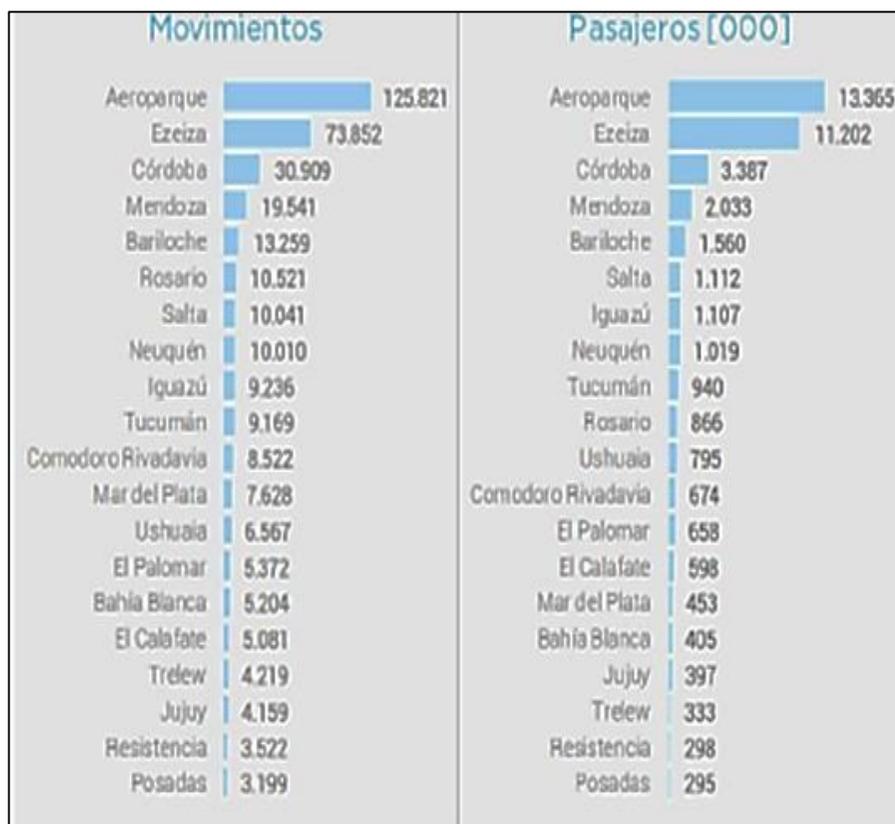
De igual manera, la Ministra de Turismo y Cultura de la Provincia de San Juan y vicepresidenta en CFT por la Región de Cuyo, Claudia Grynszpan, expresa cierta preocupación respecto de cómo se ha distribuido el aumento de operaciones en el territorio argentino:

“No solo en San Juan, sino en muchísimas provincias del interior del país están disconformes con esta “Revolución de los Aviones” que se prometió y que no ha sucedido. Donde han desarrollado y concentrado la mayor cantidad de vuelos ha sido en Buenos Aires, Córdoba y Salta. Para Cuyo, lo han hecho sólo en Mendoza. Creo que aquí el gobierno nacional tiene que intervenir de una manera importante para redistribuir estos centros (...) Si uno ve las grillas de las nuevas líneas aéreas, la mayoría vincula los lugares que ya tenían vuelos. Yo presido la Comisión de Conectividad a nivel nacional, la cual está formada por todos los ministros de turismo del país. Este tema salió con mucha preocupación, salió con muchas quejas porque incluso hay líneas aéreas que vinieron, como Avian que suspendió las operaciones en todo el país. Entonces las líneas aéreas hoy por la fluctuación del dólar... estas líneas aéreas como las low cost, han dejado quietas algunas operaciones y están solamente con los vuelos que tienen mayor rentabilidad” (Canal 13 San Juan TV, 2019).

En cuanto a la infraestructura aeroportuaria, ésta ha sido intervenida con el propósito de acompañar el crecimiento de la oferta de vuelos y el tráfico de pasajeros que se ha dado cuenta en párrafos anteriores. En este sentido, podría afirmarse que la totalidad de los aeropuertos ha sufrido algún tipo de intervención, ya sea en las terminales de pasajeros y oficinas comerciales y operativas (ampliación, remodelación, nueva construcción), en las pistas de aterrizaje (rehabilitación, sistema de balizamiento) y/o en sus sistemas de control de aeronavegación (torres de control aéreo, instalación de equipos de meteorología). Dichas obras, sumadas a la apertura de nuevas rutas y el ingreso de nuevos oferentes del servicio, modificaron la dinámica de los flujos de pasajeros en los aeropuertos del país.

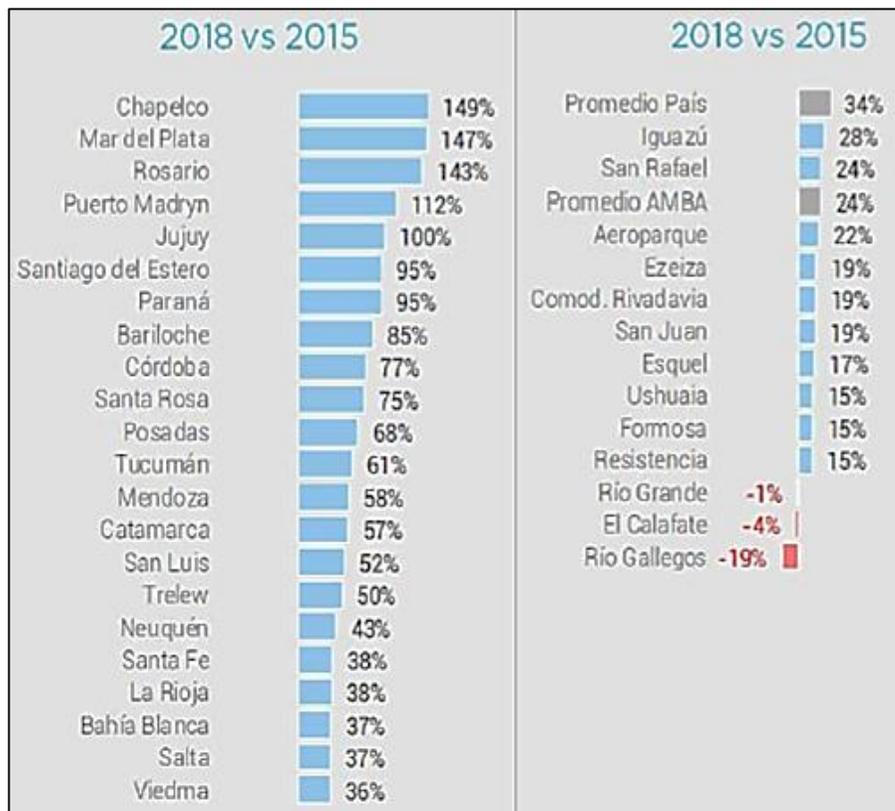
Si bien en 2018 Aeroparque y Ezeiza lideraron el ranking de terminales aéreas que registraron más movimientos y pasajeros, en los últimos tres años otros aeropuertos del país han experimentado un aumento significativo en estas variables. En tal sentido, ya son seis los aeropuertos que superaron el millón de pasajeros por año (sin contar a Aeroparque y Ezeiza): Córdoba y Mendoza ya alcanzaron esta cifra en 2015, Bariloche lo hizo en 2016, Salta e Iguazú en 2017 y Neuquén en 2018. Si la tendencia positiva de crecimiento continúa, se cree que los aeropuertos de Tucumán y Rosario se sumarán en 2019 al “grupo del millón”, considerando que deberían crecer un 6% y un 15% respectivamente con respecto al año 2018 (ver Figura 21) (EANA, 2019).

Si se analiza la situación comparando los años 2015 y 2018, fueron veintidós los aeropuertos de localidades no pertenecientes a la región que crecieron por encima del promedio del país. Por el contrario, los aeropuertos de la mencionada región sólo ha incrementado su tráfico un 24% (ver Figura 22). Esto podría deberse a que los aeropuertos de Aeroparque y Ezeiza ya estarían alcanzado su capacidad límite en número de operaciones, lo que ocasionaría problemas de seguridad graves si se aumentan las operaciones y no se modernizan los sistemas de control y ordenación del espacio aéreo (iProfesional, 2019; La Nación, 2019).



**Figura 21.** Ranking Top 20 en términos de cantidad de movimientos<sup>33</sup> y pasajeros por aeropuerto. Año 2018

Fuente: EANA, 2018.



**Figura 22.** Variación % de pasajeros embarcados y desembarcados por aeropuerto. Años 2018 vs 2015

Fuente: EANA, 2019.

<sup>33</sup> Un movimiento implica el despegue o aterrizaje de un avión en un aeropuerto; es decir, una llegada y una salida se contabilizarían como dos movimientos.

De igual manera, otro aeropuerto que ha demostrado un gran desempeño ha sido Córdoba, con un 77% de variación si se comparan los años 2015 y 2018. Su crecimiento se debe al desarrollo de su hub, tal como se mencionó en párrafos anteriores, siendo que en el 2015 operaban en él sólo cinco aerolíneas (Aerolíneas Argentinas, LATAM, Sol, Copa Airlines y Gol) y en 2018 aumentaron a once con el ingreso de Flybondi, Andes, Norwegian, Air Europa, Azul Linhas Aéreas, Sky Airline y Jet Smart. En la misma línea, aeropuertos como Trelew, Mar del Plata y Bahía Blanca vieron incrementado su tráfico gracias a la creación del Corredor Atlántico en 2017 (ver Figura 22).

No obstante lo expuesto, parte de los actores entrevistados cuestionan las condiciones en las que se ha dado el aumento de operaciones aerocomerciales. En este sentido, señalan que este crecimiento no ha sido adecuadamente acompañado en términos de calidad de la infraestructura aeroportuaria y de los sistemas de seguridad y de control del espacio aéreo. En este sentido, el ex piloto Guillermo Ballesteros expresa que:

“El verdadero avance en infraestructura es el aumento de la capacidad operativa. Esto es, el aumento de cantidad de operaciones por hora, que sólo puede lograrse construyendo pistas paralelas con sus correspondientes rodajes, llegando hasta duplicar la capacidad. Todos los países de la región han desarrollado esta infraestructura. Nuestro país en la mayoría de los aeropuertos tiene una sola pista. Ezeiza, Córdoba y Bahía Blanca tienen dos pistas cruzadas, propias del desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial, lo que las hace muy limitadas en su utilización operativa. La promocionada torre del Aeropuerto de Ezeiza es una obra necesaria, que no aporta a la capacidad operativa. En mi opinión, se dieron permisos indiscriminadamente, sin la adecuada infraestructura aeroportuaria. Se flexibilizaron las normas, se relajaron los controles y se degradó la seguridad operacional” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

A lo anterior se suma la opinión del Secretario General de UPSA, quien advierte que “no hay en la actualidad, recursos humanos preparados para cubrir una duplicación de la actividad, ni tecnología que la soporte” (Revista Despegue, 2017:3).

Si bien se ha demostrado a través de las diversas fuentes empleadas (el análisis documental, la información provista por los informantes clave y la observación participante en el Aeroparque Metropolitano Jorge Newbery) que en los últimos años se ha efectuado el mantenimiento y la modernización de la infraestructura aeroportuaria, es menester aclarar que éstas han sido realizadas sobre las instalaciones operativas (de uso no aeronáutico) y no sobre aquellas destinadas exclusivamente al uso aeronáutico.

Dicho esto, a continuación se explicarán brevemente aquellos aspectos técnicos del sector aeronáutico que comprueban que existen elementos de la infraestructura de uso aeronáutico, que no han sido adecuados a las nuevas condiciones del mercado aerocomercial, dificultando la correcta adaptación de las estructuras operativas de la oferta a la exigencia que demanda el incremento del tráfico aéreo. A saber:

- **Pistas de aterrizaje y despegue**

En primer lugar, ningún aeropuerto de la Argentina posee pistas de las llamadas “paralelas”, las cuales permiten la duplicación de la capacidad de operaciones en los aeropuertos (aterrizajes y despegues). Los aeropuertos del mundo que manejan grandes cantidades de operaciones por día poseen este tipo de pistas, mientras que la mayor parte de los aeropuertos argentinos cuentan con las llamadas “pistas cruzadas”, construidas durante la Segunda Guerra Mundial (OACI, 2004; Entrevista realizada a actor clave, 2018; ANAC, 2019) (ver Anexo III).

Asimismo, las últimas pistas construidas en el país datan del período que va desde el año 1980 al 2002 (CAMARCO, s/f) y se encuentran en los aeropuertos de El Calafate, Ushuaia, Tucumán, Salta y Jujuy. Las pistas de los últimos tres

aeropuertos mencionados, fueron reconstruidas debido a que los aeropuertos originales donde se encontraban tuvieron que ser trasladados a zonas menos montañosas que permitieran una mayor visibilidad y facilidad de maniobra al momento de aterrizar o despegar.

- **Posiciones de estacionamiento**

Las posiciones de estacionamiento son los lugares físicos con dimensiones determinadas para estacionar las aeronaves. Actualmente, la capacidad de estacionamiento en los principales aeropuertos del país, como Aeroparque y Ezeiza es limitada para la cantidad de operaciones existentes. En el caso de Aeroparque, el embarque y desembarque de pasajeros se realiza en 36 posiciones (ubicadas en las denominadas Plataforma Comercial –PSN 1 a PSN 31-, Plataforma Comercial Norte –PSN 32 a PSN 33- y Plataforma Comercial Sur –PSN 67 a PSN 69-) y el mantenimiento de las aeronaves en 19 posiciones (ubicadas en la Plataforma Industrial –PSN 39 a PSN 56-) Por su parte, el aeropuerto Ministro Pistarini posee 27 posiciones de estacionamiento para ascenso y descenso de pasajeros (Plataformas comerciales Sector I y Sector II), 6 posiciones para las operaciones de carga (Plataforma de Cargas) y 31 posiciones para las funciones de mantenimiento de aeronaves (Plataformas Industrial y Remota Sector 3) (ANAC, 2019) (ver Anexo III). Cabe aclarar que las posiciones de estacionamiento son para distintos tamaños de aeronave y que las mismas son asignadas por día a distintas aeronaves y distintas compañías aéreas para su pernocte (ANAC, 2019).

Tal como se señala en las API (Publicación de Información Aeronáutica) de los aeródromos de Ezeiza y Aeroparque, éstos se encuentran sin disponibilidad de espacio para pernoctes en sus plataformas (ANAC, 2019). Esto constituye una problemática por dos razones: en primer lugar porque numerosas aerolíneas, como Aerolíneas Argentinas y LAN deben enviar a sus aeronaves a pernoctar a aeropuertos como los de Neuquén o El Calafate por la saturación de posiciones de estacionamiento, aun así cuando sus bases operativas se encuentran en los aeropuertos de Ezeiza y Aeroparque (Aerolíneas Argentinas, 2019; Plane Spotters, 2019); y en segundo lugar, porque cuando se presentan condiciones climáticas adversas que ameritan suspender las operaciones según los protocolos establecidos (despegues, carga de combustible, movimiento de aeronaves y vehículos de asistencia en plataforma, ascenso y descenso de pasajeros) la infraestructura de uso aeronáutico colapsa por insuficiencia de espacio para las aeronaves. Tal fue el caso del 13 de julio de 2019, cuando las operaciones en los aeropuertos del área Metropolitana registraron desvíos, cancelaciones y demoras por las nieblas, o del 12 de octubre de 2019, que por las fuertes tormentas eléctricas, las operaciones debieron ser suspendidas y los aeropuertos de Ezeiza y Aeroparque principalmente, encontraron sus plataformas colapsadas de aeronaves por horas (Télam, 2019; La Gaceta, 2019; La Nación, 2013; La Nación, 2019; Clarín, 2019; Contexto Tucumán, 2019; Infobae, 2019).

- **Control de tránsito aéreo: equipamiento y servicios de ATS**

En lo que respecta a los servicios de tránsito aéreo, existen determinadas inconvenientes relacionadas con la comunicación entre las tripulaciones y los controladores aéreos en situaciones de aproximación, aterrizaje y despegue, especialmente en áreas con un gran volumen de operaciones diario como ser las TMA Bueno Aires<sup>34</sup> y la TMA Córdoba.

---

<sup>34</sup> El TMA Buenos Aires (Área de control terminal) encausa a los aviones que ingresan y egresan de los aeropuertos de Ezeiza, Aeroparque y el Palomar en un cono de 90 millas de diámetro, es decir, aproximan a los vehículos a los aeropuertos. Luego, los aviones pasan al Centro de Control Baires (ACC) y luego a las torres de control correspondientes a cada aeropuerto (TWR). Las

Entre las problemáticas más frecuentes registradas por la ANAC (a través del Programa Nacional de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional) en materia de Servicios de Gestión de Navegación Aérea (ATM) y Servicios de Comunicaciones, Navegación y Vigilancia (CNS)<sup>35</sup> pueden mencionarse las siguientes: operación de aeronaves, impactos con aves, problemas en comunicaciones e interferencias y gestión de la plataforma (ANAC, 2019).

Estas problemáticas difieren según el aeropuerto y según indica la ANAC, el 29% de los PNSOs reportados “está siendo o fueron mitigados” y otro 5,8% no requiere de mitigación. De todas maneras, tal como señala el controlador de Tránsito Aéreo Radar y supervisor de Servicios Aeronáuticos (CIPE), Diego Wonham “cualquier especulación de que este análisis no muestra ciertas verdades de la realidad de la seguridad operacional en el país habría que rechazarlo. No sólo por el importante número de casos sino porque se sabe que la mayoría fueron realizados por expertos y es la misma ANAC la que valida” (Aeromarket, 2018). Y agrega que, no obstante “habría razones para suponer que esta no sería la realidad completa” debido a que al análisis de los PNSOs reportados habría que añadirle la existencia de otros indicadores como los RPI (Indicación de Posición Radar), los informes internos de las compañías aéreas y los reportes de la Junta de Investigación de Accidentes de Aviación Civil (JIAAC) (no obstante un incidente o accidente que se haya concretado difícilmente genere un PNSO) (Aeromarket, 2018; ANAC, 2018).

A partir del diálogo con los informantes claves entrevistados y el análisis de fuentes especializadas en la materia, se ha identificado que la problemática que genera inconvenientes durante los procedimientos de navegación y que se agravan en los casos que la meteorología es adversa, son las fallas sistemáticas en las frecuencias operativas de comunicaciones HF/VHF (bandas electromagnéticas de alta y muy alta frecuencia) (Aviación en Argentina, 2018). Las fallas en la frecuencia son producto de los ruidos, interferencias<sup>36</sup> y cortes de transmisión y/o recepción, que dificultan la escucha entre los tránsitos-aeronaves y los controladores, lo cual “genera confusiones en los llamados de identificación de las aeronaves y aumenta la carga de trabajo tanto de pilotos como controladores” (ANAC, 2012). Gran parte de dichas interferencias radiales e intrusiones en los espacios aéreos, constituyen el resultado de las deficiencias en los sistemas de comunicaciones y en el control del correcto funcionamiento de estos sistemas (UALA, 2018).

En este sentido es necesario reducir los PNSO reportados a causa de las interferencias, debido a que a mayor volumen de operaciones mayor congestión en la frecuencia utilizada y mayor complejidad para la realización de operaciones. Para ello se necesitaría invertir en mejores equipos de ATS, como radares de control que posean numerosos filtros para evitar las interferencias y múltiples canales de frecuencias, al mismo tiempo que se precisaría contar con la cantidad adecuada de

---

comunicaciones entre los diferentes niveles del espacio aéreo se realiza a través de comunicación por radares de alta frecuencia (ANAC, 2019).

<sup>35</sup> El Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional (PNSO) se crea en marzo del 2012, por Resolución N° 38 de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC). Su principal objetivo es obtener y analizar la información concerniente a deficiencias de seguridad operacional que el personal operativo experimenta diariamente, de manera tal que se contribuya a la “re-ingeniería” y mejora continua del Sistema de Aviación Civil Argentino (ANAC, 2019).

<sup>36</sup> La prevención de interferencias en las comunicaciones, comúnmente conocida como “interferencia radial”, es parte integral de la gestión de tránsito aéreo. La interferencia radial se genera usualmente por estaciones comerciales terrestres. Esta forma de interferencia se produce cuando se establece un transmisor no autorizado cuya frecuencia es similar a la frecuencia aeronáutica, o a una de sus frecuencias sub-armónicas (ANAC, 2012).

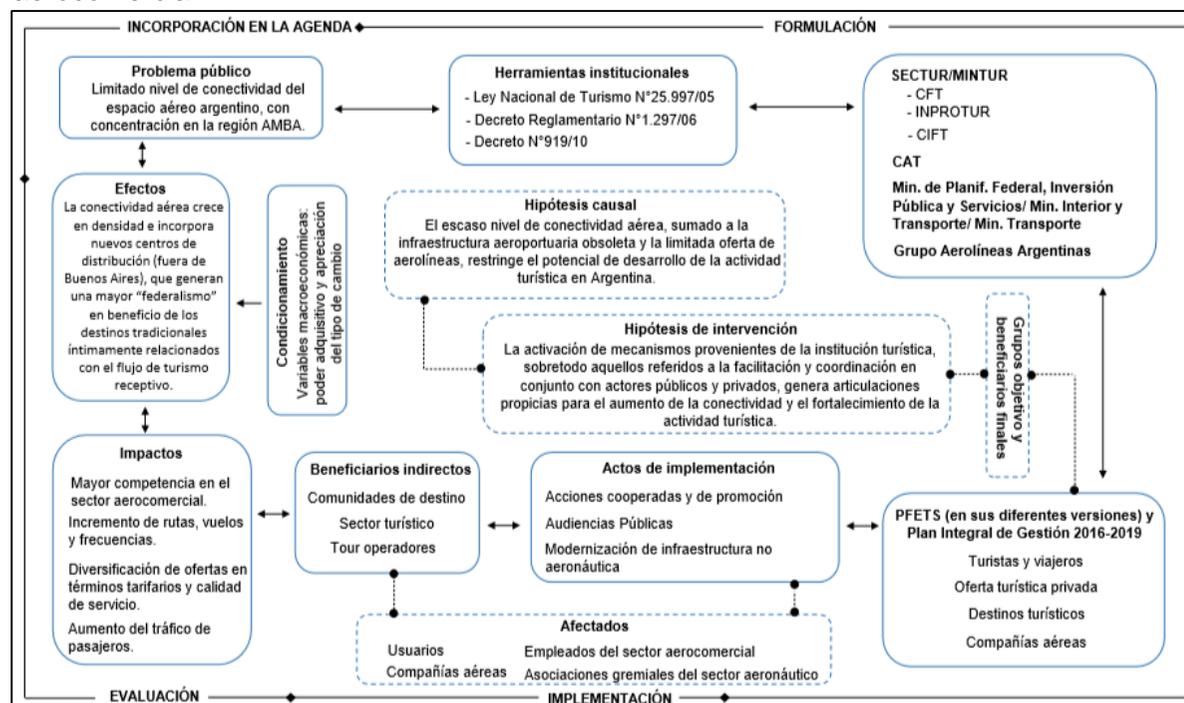
operadores de control del espacio aéreo capacitado para dichos sistemas (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

Dicho lo anterior, se cree que la inversión en la infraestructura de uso aeronáutico se traduciría en una mitigación de los numerosos inconvenientes que actualmente enfrenta el personal aeronáutico. Inconvenientes tales como: la imposibilidad de planificar y cumplir con maniobras de ascenso y descenso óptimos (en los casos que la meteorología no sea favorable), los inesperados incrementos en consumo de combustible a causa de las esperas y las irregularidades que se traducen en un incremento en la carga de trabajo y en el stress laboral (zonas sin cobertura radar, aeródromos con sistemas de iluminación y asistencia para pistas y calles de rodajes fuera de servicio, radio ayudas fuera de servicio) (UALA, 2018).

### 3.2.3.1. Aplicación del análisis transversal de la política

Habiendo presentado las fases de formulación e implementación y los resultados intermedios de la política, se procederá a analizar los *outcomes* o efectos finales. A partir de la información recopilada (análisis documental<sup>37</sup>, observación y entrevistas a informantes clave) y sistematizada, se configura el análisis transversal (Subirats et al., 2008) de la política, que permite articular las diferentes etapas del proceso, sus actores, recursos y normas, y explicar así los diferentes *outcomes* detectados (ver Figura 23).

**Figura 23.** Ciclo de política turística post crisis 2001 en vinculación con el transporte aerocomercial



Fuente: elaboración propia en base a Schenkel (2017).

En dicho esquema se puede observar cómo a través del fortalecimiento de la institucionalización turística, la actividad toma un lugar preponderante en la agenda

<sup>37</sup> Tal como se señaló en el Capítulo I (apartado 1.3), para el análisis documental se utilizaron fuentes de carácter: normativo (leyes, decretos y resoluciones); estadísticas, generales y específicas del sector aerocomercial; informes de organismos internacionales (International Air Transport Association, Organización de Aviación Civil Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y nacionales (Administración Nacional de Aviación Civil, Empresa Argentina de Navegación Aérea, Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, Ministerio de Turismo y Ministerio de Transporte); y documentos gubernamentales, boletines oficiales, discursos y comunicados de prensa.

pública. A partir de ello, el organismo encargado de desarrollar la política turística nacional elabora sus planes de acción y elige a sus aliados estratégicos para implementar distintas iniciativas. Entre las áreas definidas como clave para el sector turístico es la del transporte aerocomercial, por su potencial para desarrollar el turismo doméstico y receptivo.

De esta manera, los documentos de programación turística (los PFETS en sus diferentes versiones y el Plan Integral de Gestión 2016-2019) identifican como problema público el limitado nivel de conectividad que presenta el espacio aéreo argentino. Ello sumado a una oferta compuesta por una reducida cantidad de compañías aéreas e infraestructura aeroportuaria obsoleta, constituyen un obstáculo para el logro de uno de los grandes objetivos de la política turística: fortalecer el turismo doméstico y receptivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la administración nacional comienza a activar mecanismos de facilitación y coordinación que permiten articular acciones con diferentes organismos, tanto públicos como privados. Es en esta instancia que se conjuga la acción e intereses de organismos pertenecientes al sector turístico, como la propia SECTUR, el CFT, el INPROTUR, el CIFT y la CAT, y organismos vinculados al transporte aerocomercial.

A partir de la implementación de diferentes estrategias, tales como las acciones cooperadas y promocionales impulsadas conjuntamente entre las aerolíneas y el sector turístico, la realización de Audiencias Públicas y las obras de modernización efectuadas en los aeropuertos, se logra el ingreso de nuevas compañías aéreas al mercado, el aumento de la oferta de vuelos y destinos y el incremento del tráfico de pasajeros. El crecimiento de dichas variables permitió aumentar la conectividad entre destinos y alterar el esquema de distribución de las rutas aéreas, de uno históricamente centrado en la región de Buenos Aires hacia uno más federal.

Cabe aclarar que dentro de la política analizada, se distinguen dos etapas: la primera se desarrolla entre los años 2003 y 2015 y la segunda, entre el 2016 y el 2019. Ambos períodos coincidieron en la idea de que una mejora en los niveles de conectividad aérea permitiría contribuir al fortalecimiento del turismo doméstico y receptivo, a través de una mayor federalización de los vuelos. También, en una y otra etapa se llevaron a cabo acciones promocionales y cooperadas entre la administración nacional de turismo, el sector privado y las compañías aéreas, con el propósito de potenciar la imagen turística del país a nivel nacional e internacional, así como también aumentar la demanda turística a través de promociones y descuentos. Ejemplos de esto último, son la Plataforma ViaJAR y los vínculos aún vigentes entre la SECTUR, el CFT, el INPROTUR, la CAT y las diferentes compañías aéreas, plasmados en acuerdos de cooperación y programas de beneficios conjuntos ofrecidos a los turistas.

No obstante, existieron aspectos que diferenciaron a una etapa de otra. Durante la primera de ellas, el Estado eligió al Grupo Aerolíneas Argentinas como el representante de la política aerocomercial argentina, tanto en el plano nacional como internacional. Así pues, la política turística de aquel entonces, elaboraba sus estrategias vinculadas a esta modalidad de transporte exclusivamente con Aerolíneas Argentinas. De forma contraria, durante la segunda etapa -si bien Aerolíneas seguía siendo un referente del sector aéreo- el Estado propuso ampliar el "juego", incorporando nuevos oferentes del servicio. Por otra parte, no sólo se propuso aumentar la cantidad de vuelos, sino que se propuso y logró modificar, el esquema de conectividad por medio de la adecuación de la infraestructura aeroportuaria y el espacio aéreo. Esto último con el objetivo de aumentar la capacidad de los aeropuertos y modernizar las instalaciones, los equipos y la tecnología aérea. Asimismo, la SECTUR no sólo se vinculó con el Grupo Aerolíneas, sino que también estrechó vínculos con el Ministerio de Transporte y sus organismos descentralizados y otras aerolíneas.

Es importante mencionar que la política desarrollada no estuvo exenta de críticas y resistencias por parte de distintos sectores, quienes cuestionaron las formas en que fue implementada. Un claro ejemplo de ello son los gremios y algunos especialistas, sobretudo del sector aerocomercial, quienes consideran que el incremento de las variables analizadas en términos de cantidad no necesariamente condujo a un aumento en la calidad y seguridad en la prestación del servicio.

Por otra parte, es preciso advertir que la política turística implementada se ha encontrado y se encuentra inevitablemente condicionada por variables macroeconómicas que limitan o potencian el desarrollo de la actividad turística, independientemente de los logros alcanzados en materia de conectividad. Cuando el contexto macroeconómico es favorable, los indicadores tales como la apreciación de la moneda local, el salario real y la tasa de empleo, tienden a mejorar y dinamizar la actividad, y viceversa. Así pues, se observa que el contexto macroeconómico influye directamente en el comportamiento de la demanda de los sectores turístico y aéreo. En relación a esto último, Guillermo Ballesteros realiza una crítica con respecto a la administración nacional, alegando que ningún gobierno llevó a cabo una verdadera política de fomento del turismo, sino que el desarrollo de la actividad fue consecuencia indirecta de la política económica. Para explicar tal afirmación señala que “el turismo doméstico estuvo determinado por el poder adquisitivo. Cuando la economía argentina experimentaba períodos de expansión económica, de igual modo lo hacía la cantidad de pasajeros transportados. Y el turismo emisor fue y es cien por ciento dependiente del valor del dólar y de la relación salario-dólar.” (Entrevista realizada a actor clave, 2018).

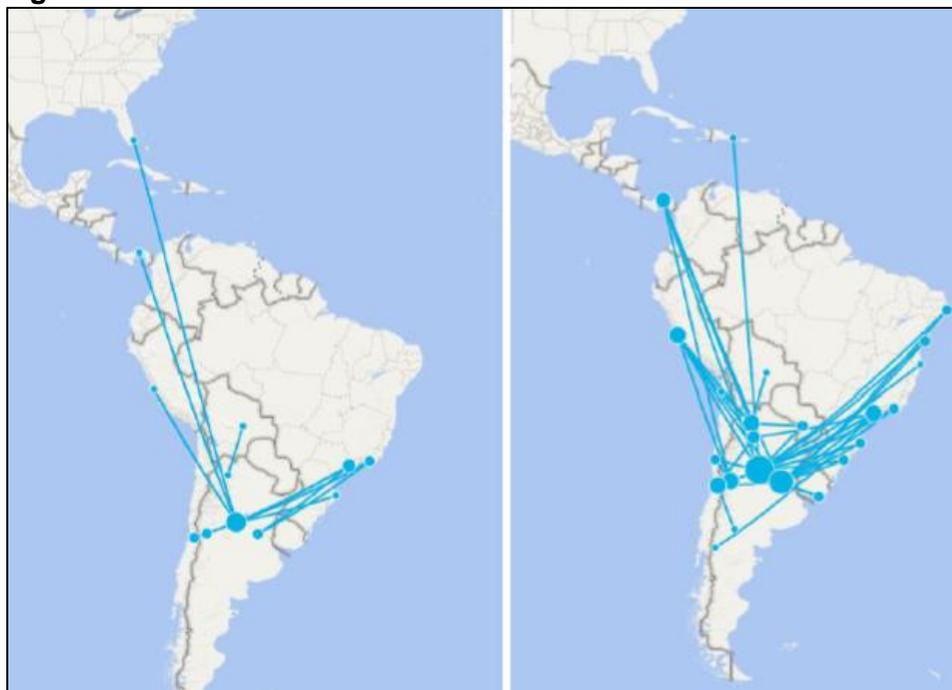
La Figura 23 pone de manifiesto, entonces, que la política desarrollada en el período post crisis ha sido **pertinente** al llevar a cabo acciones que estuvieron alineadas con alcanzar una de sus grandes metas: aumentar la conectividad aérea argentina y transformar el esquema histórico centralizado en los hubs de Ezeiza y Aeroparque hacia uno más federal. Dichas acciones fueron impulsadas mancomunadamente por los organismos públicos y privados de las áreas de transporte y turismo y tuvieron como propósito estimular el desarrollo del mercado aerocomercial, al tiempo que se potenciaba la promoción de los destinos del país.

En segundo lugar, refleja una política **eficiente**, en cuanto logró el incremento de variables tales como la oferta de transportistas, los vuelos y frecuencias, el tráfico de pasajeros y el número de aeropuertos intervenidos para su adecuación, haciendo uso de los mecanismos legales y políticos necesarios para la transformación de los “cielos argentinos”. Respecto de esto último se ha evidenciado, a través de la opinión de los entrevistados y el análisis documental de diversas fuentes, que algunos sectores cuestionan las formas en que el Estado ha implementado algunas medidas y argumentan que si bien existe un aumento cuantitativo de las variables descriptas, no ocurre lo mismo en términos de calidad. Ligado a esto, señalan que el Estado ha obrado de manera irresponsable al otorgar permisos indiscriminados a nuevas aerolíneas y al aumentar la capacidad de operaciones en las terminales aeroportuarias, sin haber efectuado anteriormente o de forma simultánea la adecuación de la infraestructura que integra el control, gestión y seguridad de las operaciones en el espacio aéreo y en tierra según procedimientos establecidos por la OACI (ANAC, 2012; la, 2018). De esta manera, el desarrollo del mercado aerocomercial hubiese sido integral, de tal forma que las mejoras en la infraestructura de uso aeronáutico se hubiesen traducido en una mejor absorción del crecimiento de la demanda, sin que los estándares de calidad de las operaciones disminuyan.

Por lo anterior, se considera que la política aplicada ha sido **relativamente eficaz**, entendiendo que en principio contribuyó a optimizar la conectividad, para crecer en densidad e incorporar nuevos centros de distribución que están fuera de Buenos Aires. De esta manera, se ha generado un mayor “federalismo” en beneficio de los destinos

tradicionales estrechamente vinculados con el flujo de turismo receptivo. Tal como se observa en la Figura 24, las rutas domésticas que no pasan por aeropuertos de la región AMBA se han incrementado teniendo como resultado un mapa de conectividad más denso e interconectado entre los distintos puntos del interior del país. Un esquema de conectividad que se asemeja al mapa de interconexión aérea potencial planteado por el PFETS (2005)<sup>38</sup>. Algo similar ha ocurrido con los vuelos internacionales, donde las localidades de distintos puntos del interior del país se encuentran más conectadas de forma directa con destinos internacionales, especialmente los destinos del Centro y Norte del país (ver Figura 25).

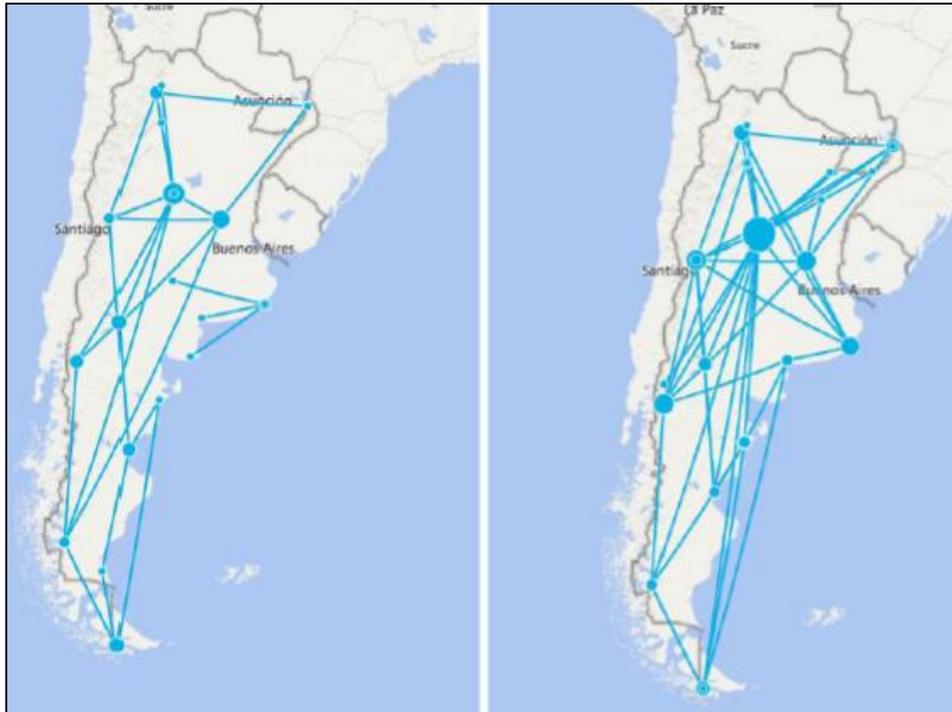
**Figura 24.** Rutas domésticas no conectadas vía Buenos Aires. Año 2015 y 2018



Fuente: EANA, 2019.

**Figura 25.** Rutas internacionales no conectadas vía Buenos Aires. Año 2015 y 2018

<sup>38</sup> Ver apartado 3.2.1.



Fuente: EANA, 2019.

Al mismo tiempo, esta parcialidad en la efectividad de la política se debe a que la calidad del servicio no se ha correspondido con los aumentos experimentados en términos cuantitativos, según información obtenida a través de las técnicas de investigación utilizadas. Puntualmente, se han percibido deficiencias en la infraestructura de uso aeronáutico (procedimientos y equipos de gestión, control y seguridad del espacio aéreo y en tierra), así como también la implementación de medidas que han ido en detrimento de las condiciones laborales de quienes prestan servicios aerocomerciales.

Asimismo, es dable señalar que lo largo del periodo los resultados de la política asociados a los flujos de turismo doméstico y receptivo, estuvieron condicionados por la coyuntura macroeconómica y los vaivenes que atravesaron variables que escapan al área específica del turismo, como el tipo de cambio (CAT, 2006), y que no fueron contemplados al momento de diseñar e implementar medidas contingentes.



# Capítulo IV.

Reflexiones finales



#### 4.1. Reflexiones finales

La investigación elige como perspectiva teórica-metodológica para estructurar el abordaje de la política turística argentina en relación al transporte aerocomercial, al análisis de políticas públicas. Este enfoque implica el estudio de cada una de las etapas que conforman el ciclo de la política, sin desconocer su devenir histórico, dando cuenta de qué actores intervienen a lo largo del proceso, en base a qué normas reglamentarias, y qué resultados se obtienen una vez implementada. De igual manera, reivindica el análisis desde una mirada crítica e integral, dando cuenta de que las políticas públicas se desarrollan en el marco de un contexto que también influye decididamente en su desarrollo.

Luego de la crisis del 2001 el turismo empieza a ocupar un lugar relevante en la agenda pública y comienza a fortalecerse su institucionalización. Uno de los sectores considerados clave en esta consolidación del Área, es el transporte aerocomercial.

Sin duda, el transporte aéreo constituye un componente esencial de la cadena de valor turística. Es una de las modalidades de transporte preferidas por los viajeros, puesto que reduce los tiempos de traslado y tiene llegada a los destinos más alejados. Asimismo, contribuye a las economías nacionales por su capacidad de dinamizar flujos de personas, bienes y servicios, a la vez que opera como elemento estructurante de los territorios nacionales.

La política turística argentina post-crisis del 2001 reconoce las cualidades del transporte aéreo antes mencionadas y lo define como uno de los tres sectores más importantes que se vinculan directamente con el turismo. Recalca que en el caso de Argentina su aporte es aún mayor, debido a su rol como red integradora del extenso territorio, que facilita la accesibilidad de los turistas a los múltiples destinos nacionales y, en consecuencia, permite impulsar el desarrollo de las localidades.

En este sentido, los instrumentos diseñados en el seno de la institucionalización del sector turístico, como ser la Nueva Ley de Turismo, su decreto reglamentario, el Plan Federal Estratégico (en sus diferentes versiones) y el Plan Integral de Gestión 2018-2019, definen como problema público la escasa conectividad del territorio argentino, que origina una barrera en el ansiado crecimiento de la actividad. En base a ello, los sucesivos gobiernos implementan una serie de acciones que intentan contrarrestar esta limitante.

De este modo, los agentes públicos comienzan a desarrollar estrategias de cooperación con diferentes organismos públicos y privados, tanto del propio ámbito turístico como del aerocomercial, para transformar el esquema de conectividad vigente hacia otro más federal y con mayor cantidad y alternativas de vuelos. Entre las iniciativas llevadas a cabo se identificaron: acciones cooperadas y promocionales impulsadas conjuntamente entre las aerolíneas y el sector turístico; la realización de Audiencias Públicas y obras de modernización efectuadas en los aeropuertos; el ingreso de nuevas compañías aéreas al mercado y el aumento de la oferta de vuelos y destinos.

El crecimiento de dichas variables permitió aumentar la conectividad entre destinos y alterar el esquema de distribución de las rutas aéreas, de uno históricamente centrado en la región de Buenos Aires hacia uno más federal. Sin embargo, la política turística en relación con el transporte aerocomercial no ha sido siempre homogénea. De hecho, se ha observado la existencia de dos períodos que se diferenciaron en ciertos aspectos y en otros coincidieron, a saber: un primer período que va desde el año 2003 hasta el 2015, en el cual el Estado concibe al Grupo Aerolíneas Argentinas como representante de los intereses de la política aerocomercial argentina; y un segundo período, que se desarrolla entre los años 2016 y el 2019 donde, el Estado inició una apertura del mercado aéreo a otras compañías aéreas interesadas en operar en nuestro país. Asimismo, estas pautas que formaban parte del plan llamado "Revolución de los

Aviones”, se pretendía acompañar el crecimiento de la demanda del servicio a través de la modernización de la infraestructura aeroportuaria junto con el rediseño del espacio aéreo.

Ambos períodos concordaron en que una mejora en los niveles de conectividad aérea permitiría contribuir al fortalecimiento del turismo interno, a través de una mejor distribución de los vuelos en el territorio y en la realización de acciones promocionales y cooperadas entre la administración nacional de turismo, el sector privado y las compañías aéreas, con el objetivo de potenciar la imagen turística del país nacional e internacionalmente, así como el lanzamiento de promociones y descuentos que incentivarán el aumento de la demanda.

Es entonces que a partir de observar cómo ha evolucionado la política turística en relación con el transporte aéreo, se pone de manifiesto que la intervención del Estado a través de la utilización de los procedimientos institucionales, políticos y legales mencionados, efectivamente se ha impactado sobre el estado de situación inicial del nivel de conectividad heredado en los años posteriores a la crisis del 2001. Esto último se pone de manifiesto en el crecimiento cuantitativo evidenciado en variables como pasajeros transportados, aeropuertos intervenidos para su reacondicionamiento, aerolíneas operando en los mercados de cabotaje e internacional, así como vuelos y frecuencias.

Bajo esta línea de argumentación se ha podido ratificar la hipótesis formulada en un comienzo: *La institucionalización de la política turística que se da luego de la crisis del 2001, coadyuva y determina las bases para el fortalecimiento de la actividad turística en el país, generando un impulso al crecimiento del transporte aerocomercial a través de la mejora en infraestructura aeroportuaria, desarrollo de mayores rutas y frecuencias, diversificación en la cantidad de prestadores y aumento de la cantidad de turistas nacionales y extranjeros que se desplazan por vía aérea dentro del territorio.*

No obstante lo expuesto, el incremento en los niveles de conectividad en términos cuantitativos no ha reflejado necesariamente una mejora en la calidad del servicio de transporte aéreo. Esta afirmación surge a partir de la aplicación de las técnicas de investigación utilizadas (testimonios de los actores clave, análisis documental y observación participante en Aeroparque), las cuales indicarían que la infraestructura aeronáutica no ha sido modernizada y que, en consecuencia varios de los equipos y procedimientos de gestión y seguridad del espacio aéreo son obsoletos y no estarían preparados para absorber el crecimiento experimentado en la oferta y demanda del servicio, impactando de esta manera en la seguridad y la calidad del servicio.

Finalmente, sobre la base del análisis efectuado se concluye en la importancia de analizar la política turística desde el análisis de políticas públicas. Aplicar dicho enfoque permite abordar la política desde una perspectiva holística y desagregar su abordaje en las diferentes etapas por las cuales atraviesa (inclusión del problema público en la agenda gubernamental, elaboración de los instrumentos de formulación, implementación de acciones programadas y evaluación), pudiendo exponer en detalle el camino que se ha seguido para dar solución al problema planteado originalmente y así observar los puntos críticos de la implementación y los intereses (en ocasiones opuestos) de los diferentes actores intervinientes.

Los resultados alcanzados dan cuenta de la necesidad de continuar trabajando en acciones que potencien la función de facilitación que la Ley N°25.997/05 otorga a la SECTUR, principalmente en aquellas vinculadas al transporte aerocomercial. Para seguir potenciando el crecimiento del sector y, sobre todo, avanzar en el tratamiento de las diferentes problemáticas identificadas, es fundamental que se preserven y fortalezcan los espacios de intercambio que se institucionalizaron en el período, sólo así podrán elaborarse soluciones comunes planificadas en el largo plazo.



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Ciencias Económicas  
Licenciatura en Turismo

# Bibliografía



## Bibliografía

### Obras

#### Administración Nacional de Aviación Civil

(2012). Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional (PNSO). Memoria Anual 2012. [En línea]: <<http://www.anac.gob.ar/anac/web/uploads/ssp-sms/pnso-memoria-anual-2012.pdf>>.

- - (2016). Informe del Programa Nacional de Notificación de Eventos y Deficiencias de Seguridad Operacional (PNSO). Memoria Anual 2016. [En línea]: <<http://www.anac.gob.ar/anac/web/uploads/pnso/memoria-pnso-2016-final.pdf>>.

[Consultado: 16 de octubre del 2019].

- - (2018). Mitigaciones 2018. [En línea]: <<http://www.anac.gob.ar/anac/web/index.php/1/1706/estado-mitigaciones/mitigaciones-2018>>. [Consultado: 16 de octubre del 2019].

- - (2019). Publicación de Información Aeronáutica. [En línea]: <<http://ais.anac.gov.ar/aip>>. [Consultado: 16 de octubre del 2019].

#### Aerolíneas Argentinas – Austral

(2000). El Comandante tiene qué decir. *En Vuelo*, 80, 60.

#### Aronskind, R.

(2011) “Las causas de la crisis del 2001”, *Revista Unicen Divulga, Especiales 2011*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires. [En línea]:<<https://www.unicen.edu.ar/content/especiales-2011>>. [Consultado: 26 de junio de 2018].

#### Bourgés Capurro, J.C.

(2005). *Desarrollo de una nueva Línea Aerocomercial en Argentina para vuelos no regulares, regionales y de cabotaje, a destinos específicamente turísticos*. (Tesis de Maestría). Universidad del CEMA - Instituto Tecnológico de Buenos Aires, Buenos Aires.

#### Pérez Broneske, F. E., Pesarini, A.J., Di Bernardi, C.A. y Nadal Mora, V.J.

(2003). “Evolución de la flota aerocomercial argentina en la década del 90”. *Airport Council International Latinamerican and Caribbean*. 1.

#### Capanegra, C. A.

(2010). “El desarrollo turístico como estrategia política del Estado: de la política en turismo a la política turística 1900-1975”. *Aportes y Transferencias*, 14 (1), pp. 23-42.

#### Ferreira Rubio, D.

(2006). “¡Que se vayan todos!”: la crisis argentina de 2001 – 2003”. En *Seminario Internacional Gobernabilidad y Reformas Políticas. Nuevos desafíos para la democracia*. 22 y 23 de noviembre de 2005, Guatemala. Programa Valores Democráticos y Gerencia Política, OEA.

#### Ferrer, A.

(2008). *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- - (2010). *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

#### Folchi, M. y Cosentino, E.

(1997). *Derecho Aeronáutico y Transporte Aéreo*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

**García, A. y Lavalle, N.**

(2012). "Algunas consideraciones sobre la actividad turística. Conceptos y definiciones de turismo". *Notas en Turismo y Economía*. 3 (4), pp. 7-44.

**Gelambí Torrel, M.**

(2006). "La terminación de políticas públicas". En Pérez Sánchez, Margarita (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 197-220.

**Hall, M. y Jenkins, J.M.**

(2004). "Tourism, politics and public policy and Public Policy". En Lew, A., Hall, M. y Williams, A. (ed.), *A companion to tourism*. Blackwell, Oxford, Reino Unido, pp. 525-540.

**Hembold, G.**

(2004). *Crisis de las aerolíneas mundiales* (Tesis de grado). Universidad Nacional de Mar del Plata: Buenos Aires.

**Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista, L.**

(2014). *Metodología de la Investigación* (6ta ed.). D.F., México: Mc Graw-Hill.

**Jafari, J.**

(2005) "El turismo como disciplina científica". *Política y Sociedad*, 42 (1), pp.39-56.

**Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., y Hinojosa, M.**

(2007). "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones". *Ciencia Política*, 3, pp. 6-29.

**Lasswell, H.**

(1971) *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing Co., Inc.

**Lipovich, G.**

(2011). "Desmitificando algunas implicancias del transporte aéreo como herramienta de desarrollo". Buenos Aires. *Voces en el Fénix*, 2 (9), pp. 38-43.

**Lowi, T.**

(1964) "American business, public policy, case-studies, and political theory" en Pérez Sánchez, 2006.

-- (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice". *Public Administration Review*, 32 (4), pp. 298-310.

**Montero Ferreira, D.**

(2013). *Indicadores para el análisis comparado del transporte aerocomercial* (tesis de posgrado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

**Olavarría Gambi, M.**

(2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Documentos de trabajo, 11. Departamento de Gobierno y Gestión Pública, Instituto de Asuntos Públicos. Chile: Universidad de Chile.

**Ostoja, A.**

(1986). "El Perú y sus Relaciones de Tráfico Aéreo". En Ramírez, Ramírez, M.

--(2011). "El Concepto de Línea de Bandera, los Servicios Aeroportuarios y el Rol Subsidiario del Estado". *Derecho y Sociedad*, Asociación Civil, 37, pp. 295-314.

**Oszlak, O. y O'Donnell, G.**

(1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". *Redes*, 4 (2), pp. 99-128.

**Parada, E.**

(2007). Política y políticas públicas. En C. Y. Fujiwara. (Ed.), *Políticas públicas Coletânea* (pp. 67-95). Brasilia: ENAP.

**Pereira Chaves Pimentel, M. y Duarte Pimentel, T.**

(2011). "La agenda pública del turismo en Argentina y Brasil durante la década de 2000". *Estudios y perspectivas en turismo*, 20 (5), pp. 1009-1026.

**Pérez Sánchez, M.**

(2006a). "Introducción". En Pérez Sánchez, Margarita (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 7-9.

- - (2006b). "Origen y Desarrollo del Análisis de Políticas". En Pérez Sánchez, Margarita (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 31-50.

- - (2006c). "El Estudio de las Políticas Públicas". En Pérez Sánchez, Margarita (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 51-75.

**Peters, B.**

(1982). American Public Policy. Franklin WatsPubs., Nueva York. En "El Estudio de las Políticas Públicas". En Pérez Sánchez, Margarita (ed.) (2006c), *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 51-75.

**Pezzatti, P.**

(2016). *Evolución de las políticas aerocomerciales internacionales en Argentina desde 1991-2008. La configuración del mercado y sus redes aerocomerciales resultantes* (Tesis de grado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

**Potenze, P.**

(2012). (ed). *Aviones, política y dinero*. Buenos Aires: Fundación Proturismo.

**Rapoport, M.**

(2006). "Etapas y crisis en la historia económica argentina (1880-2005)" *Oikos, Revista de la Escuela de Administración y Economía de la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez*, 10 (21), pp. 55-88.

- - (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires: Booket.

**Ramírez, M.**

(2011). "El Concepto de Línea de Bandera, los Servicios Aeroportuarios y el Rol Subsidiario del Estado". *Derecho y Sociedad*, Asociación Civil, 37, pp. 295-314.

**Real Dato, J.**

(2006). "Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas". En Pérez Sánchez, Margarita (ed.) (2006), *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 77-107.

**Richardson, J.**

(1982). (ed). *Policy Styles in Western Europe*. Londres: Allen and Unwin. En Pérez Sánchez, Margarita (2006c). "El Estudio de las Políticas Públicas". (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 51-75.

**Schenkel, E.**

- (2015). "La política turística como alternativa económica en la Argentina", *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 13 (3), pp 619-628.
- - (2017). *Política Turística y Turismo Social. Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.

**Schenkel, E. y Almeida García, F.**

- (2015) "La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina", *Revista Perfiles Latinoamericanos*. Ciudad de México, FLACSO, 46 (23). Pp. 197-221.

**Schulte, S.**

- (2003). *Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo*. Serie Manuales, 25. Santiago de Chile: CEPAL.

**Subirats, J., Knoepfel, P., Corinne, L. y Varonne, F.**

- (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

**Velasco González, M.**

- (2005). "¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)". *Política y sociedad*, 42 (1), pp. 169-195.
- - (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. *VIII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración*, España.
- - (2011). "La política turística. Una arena de acción autónoma". *Cuadernos de Turismo*, 27, pp. 953-969.

**Wallingre, N.**

- (2001) "Transformaciones en el transporte aéreo de Argentina debidas a la Reforma del Estado". *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 10(3 y 4). Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos, Buenos Aires.
- - (2010). Responsabilidad del transporte aéreo en la dinámica territorial para el desarrollo del turismo argentino. El aporte pendiente. *Revista Transporte y Territorio*, N°2, Universidad de Buenos Aires, pp. 99-120. [En línea]:<  
<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/235>>. [Consulta: 4 de julio de 2018].

**Otras fuentes****Aerolíneas Argentinas**

- (29 de junio de 2012). Ahora más Corredores Federales. Facebook Aerolíneas Argentinas. [En línea].  
<https://www.facebook.com/aerolineas.argentinas/photos/ahora-m%C3%A1s-corredores-federales-corredor-federal-norte-corredor-federal-sur-corre/493581400657002/>. [Consulta: 15 de enero de 2019].
- - (2010). Institucional. [En línea]: <https://www.aerolineas.com.ar/es-ar/laempresa/lafloa>. [Consulta: 17 de enero de 2019].
- - (2018). Institucional. Prensa. [En línea]: [https://www.aerolineas.com.ar/es-eu/prensa/comunicadoprensainterno/4706\\_aerolineas-puso-en-marcha-un-poderoso-sistema-de-gestion-de-mantenimiento](https://www.aerolineas.com.ar/es-eu/prensa/comunicadoprensainterno/4706_aerolineas-puso-en-marcha-un-poderoso-sistema-de-gestion-de-mantenimiento). [Consulta: 16 de octubre de 2019].

### **Aeropuertos Argentina 2000**

(2015). *Reporte de Sustentabilidad 2014*. [En línea]: [https://www.aa2000.com.ar/pdf/AA2000\\_Reporte\\_Sustentabilidad\\_2014.pdf](https://www.aa2000.com.ar/pdf/AA2000_Reporte_Sustentabilidad_2014.pdf). [Consultas simultáneas del 22 de Agosto de 2018 al 21 de marzo de 2019].

### **Banco Interamericano de Desarrollo**

(2016). *Temas actuales para América Latina y el Caribe. Transporte aéreo. Regulación y economía*. [En línea]: <https://publications.iadb.org/en/publication/17490/air-transport-current-topics-latin-america-and-caribbean-regulation-and-economics>. [Consultas simultáneas del 15 de julio de 2018 al 29 de noviembre de 2018].

### **Cámara Argentina de Turismo**

(2006). *Visión sobre Transporte Aerocomercial en Argentina*. [En línea]: <<https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00342.pdf>>. [Consultas simultáneas del 15 de julio de 2018 al 11 de noviembre de 2018].

- - (2018). Institucional. [En línea]: <http://www.camaradeturismo.org.ar/section/entidades-miembros>. [Consulta: 23 de agosto de 2018].

### **Cámara Argentina de la Construcción**

(s/f). *Infraestructura Aeroportuaria*. [En línea]: <http://www.camarco.org.ar/file>getpublicfile>>. [Consulta: 17 de octubre del 2019].

### **Centro Estratégico para el Crecimiento y Desarrollo Argentino**

(2014). *El sistema de transporte en Argentina. Análisis de situación, problemáticas y propuestas para el Sistema de Transporte en Argentina*. Buenos Aires. [En línea]: <http://www.cecreda.org.ar/archivos/nNiKb.pdf>. [Consulta: 13 de septiembre de 2018].

### **Comisión Económica para América Latina - ONU**

(2015). *Transporte y política aérea en América Latina y el Caribe en el contexto del desarrollo sostenible (5)*. [En línea]: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38921/S1500816\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38921/S1500816_es.pdf). [Consulta: 13 de septiembre de 2018].

### **Decreto 294/16.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 3 de febrero de 2016.

### **Decreto 375/97.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 25 de abril de 1997.

### **Decreto DNU 801/18.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 5 de septiembre de 2018.

### **Decreto 802/18.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 5 de septiembre de 2018.

### **Decreto DNU 919/10.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 30 de junio de 2010.

### **Decreto 1024/90.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 1° de junio de 1990.

### **Decreto 1092/17.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 26 de diciembre de 2017.

**Decreto Ley 1256/57.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de febrero de 1957.

**Decreto Reglamentario 1297/06.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 29 de septiembre de 2006.

**Decreto DNU 1365/09.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 2 de octubre de 2009.

**Decreto 1366/09.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 2 de octubre de 2009.

**Decreto 1401/98.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 17 de diciembre de 1998.

**Decreto DNU 1458/09.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 13 de octubre de 2009.

**Decreto DNU 1654/02.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 6 de septiembre de 2002.

**Decreto 1591/89.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 3 de enero de 1990.

**Decreto 1799/07.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 13 de diciembre de 2007.

**Decreto DNU 2025/08.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 26 de noviembre de 2008.

**Decreto 2186/92.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 2 de diciembre de 1992.

**Decreto Ley 9358/45.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, s/f.

**Decreto 10459/49.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 5 de mayo de 1949.

**Decreto 10632/61.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, s/f.

**Decreto Ley 12507/56.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 18 de julio de 1956.

**Decreto 26099/50.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, s/f.

**Decreto 67777/40.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 19 de julio de 1940.

**Empresa Argentina de Navegación Aérea - Ministerio de Transporte**

(2017). *Anuario Estadístico 2016*. [En línea]: <  
<https://www.eana.com.ar/sites/default/files/2018-06/anuario-estad%C3%ADstico-2016-eana.pdf>>. [Consultas simultáneas del 10 de julio de 2018 al 21 de marzo de 2019].

- - (2018). *Anuario Estadístico 2017*. [En línea]: <https://www.eana.com.ar/sites/default/files/2018-06/anuario-estad%C3%ADstico-2017-eana.pdf>. [Consultas simultáneas del 31 de julio del 2018 al 21 de marzo de 2019].
- - (2019). *Anuario Estadístico 2018*. Sin publicar.
- - (2019). *Presentación*. [En línea]: [www.eana.com.ar](http://www.eana.com.ar).

### **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos**

- (2002). *Pasajeros embarcados y desembarcados en vuelos internacionales en los principales aeropuertos de la República Argentina. Años 1999-2003*. Buenos Aires. [En línea]: [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Serie\\_Historica\\_INDEC\\_hasta\\_2003.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Serie_Historica_INDEC_hasta_2003.pdf). [Consulta: 23 de agosto de 2018].

### **International Air Transport Association**

- (2017). *Economic Performance of the Airline Industry*. Pearce, B. [En línea]: <https://www.iata.org/publications/economics/Reports/Industry-Economic-Performance/IATA-Economic-Performance-of-the-Industry-end-year-2017-report.pdf>. [Consulta: 1° de agosto de 2018].
- - (2018). *IATA Clearing House*. [En línea]: <https://www.iata.org/services/finance/clearinghouse/Pages/index.aspx>. [Consulta: 25 de septiembre del 2018].

### **Jefatura de Gabinete de Ministros – JGM**

- (2002). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2001*. JGM.
- - (2003). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2002*. JGM.
- - (2004). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2003*. JGM.
- - (2005). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2004*. JGM.
- - (2006). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2005*. JGM.
- - (2007). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2006*. JGM.
- - (2008). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2007*. JGM.
- - (2009). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2008*. JGM.
- - (2010). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2009*. JGM.
- - (2011). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2010*. JGM.
- - (2012). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2011*. JGM.
- - (2013). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2012*. JGM.
- - (2014). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2013*. JGM.
- - (2015). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2014*. JGM.
- - (2016). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2015*. JGM.
- - (2017). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2016*. JGM.
- - (2018). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2017*. JGM.
- - (2019). *Memoria detallada del estado de la Nación del año 2018*. JGM.

### **Ley 14574/58.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 11 de noviembre de 1958.

### **Ley 19030/71.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 27 de mayo de 1971.

### **Ley 20705/74.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 26 de agosto de 1974.

### **Ley 23696/89.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 23 de agosto de 1989.

**Ley 23928/91.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 28 de marzo de 1991.

**Ley 25198/99.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 16 de diciembre de 1999.

**Ley 25561/02.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de enero de 2002.

**Ley 25997/05.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de enero de 2005.

**Ley 26466/08.**

Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 24 de diciembre de 2008.

**Ministerio de Turismo de la Nación – MINTUR**

(2011). *Argentina. PFETS. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2011. Turismo 2020.* Mintur.

- - (2014). *Argentina. PFETS. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2014. Turismo 2025.* Mintur.

- - (2016). *Plan Integral de Gestión.* Mintur.

- - (2017, 17 de marzo). Ministros de turismo del país ratificaron su apoyo al Plan Aerocomercial Nacional. SECTUR. [En línea]: <http://www.turismo.gob.ar/noticias/2017/03/17/ministros-turismo-del-pais-ratificaron-su-apoyo-al-plan-aerocomercial-nacional>. [Consulta: 15 de enero de 2019].

- - (2017, 26 de abril). Presentaron la “Revolución de los aviones” ante autoridades de turismo de todo el país. SECTUR. [En línea]: <<http://www.turismo.gob.ar/noticias/2017/04/26/presentaron-revolucion-aviones-ante-autoridades-turismo-todo-pais>>. [Consulta: 15 de enero de 2019].

**Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)**

(2004). *Manual sobre operaciones simultáneas en pistas de vuelo por instrumentos paralelas o casi paralelas (SOIR).* Primera Edición. [En línea]: <<http://airsafety.es/wp-content/uploads/2011/05/Doc.9643-operaciones-pistas-paralelas.pdf>>. [Consulta: 12 de octubre del 2019].

- - (2007). *Procedimientos para los servicios de navegación aérea. Gestión del tránsito aéreo.* Décimaquinta Edición. [En línea]: <<https://www.icao.int/SAM/Documents/2010/ASTERIX/07%20%20DOC4444.pdf>>. [Consulta: 12 de octubre del 2019].

**Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos – Ministerio de Transporte**

(2017). *Anuario ORSNA 2016.* [En línea]: <<https://www.argentina.gob.ar/orsna/informes/anuarios>>. [Consultas simultáneas del 23 de septiembre del 2018 al 2 de diciembre de 2018].

- - (2018). *Obras en aeropuertos ORSNA.* [En línea]: <<https://www.argentina.gob.ar/orsna/obras>>. [Consultas simultáneas del 23 de septiembre del 2018 al 2 de diciembre de 2018].

**Plane Spotters**

(2019, 1° de agosto). LATAM Airlines Argentina Fleet Details and History. [En línea]: <<https://www.planespotters.net/airline/LATAM-Airlines-Argentina>>.

## **Presidencia de la Nación**

- (2003, 8 de julio). Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la presentación del plan de acciones de la Secretaría de Turismo y Deportes de la Nación. Ciudad de Buenos Aires.
- - (2004, 22 de junio). Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación del proyecto de ley de turismo. Ciudad de Buenos Aires.
  - - (2005, 24 de agosto). Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el acto de firma de convenios con el Banco Interamericano de Desarrollo. Ciudad de Buenos Aires.
  - - (2008). Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en el acto de transferencia de Aerolíneas Argentinas al Estado Nacional. Ciudad de Buenos Aires.

## **Secretaría de Turismo de la Nación – SECTUR**

(2005). *Turismo 2016. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable*. SECTUR.

## **Resolución general Ministerio de Transporte**

- N°186/2018. Ministerio de Transporte. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 6 de marzo de 2018.
- - N°656/18. Ministerio de Transporte. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 31 de julio de 2018.

## **Resolución general Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios**

N°23/2012. Secretaría de Transporte, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, 10 de febrero de 2012.

## **Unión de Aviadores de Líneas Aéreas - UALA**

(2018). Nota del Secretario General de UALA Cmte. Genaro Trucco dirigida al Sr. Tomás Insausti (ANAC). [En línea]: <http://www.uala.org.ar/nuevo/wp-content/uploads/2018/05/nota-anac.pdf>

## **Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales - UPSA**

(2017). Editorial. ¿Revolución del aire o entrega de nuestros cielos?. *Revista Despegue*, 4(18), p. 3.

## **Artículos periodísticos**

### **Aeromarket**

(2018, 24 de mayo). Entrevista. Genaro Trucco, Secretario General de UALA. [En línea]: <http://aviacionenargentina.com.ar/entrevista-genaro-trucco-secretario-general-uala/>

### **Aviación en Argentina**

(2018, 25 de octubre). Mitigaciones 2018: un escenario complejo. [En línea]: [https://aeromarket.com.ar/noticias/aviacion-general/mitigaciones-2018-un-escenario-complejo/#\\_ftn1](https://aeromarket.com.ar/noticias/aviacion-general/mitigaciones-2018-un-escenario-complejo/#_ftn1)

### **Blog Sir Chandler**

(2018, 3 de septiembre). Las promos de cabotaje del lunes... todos hacen ravioles. [En línea]: <https://www.sirchandler.com.ar/2018/09/las-promos-de-cabotaje-del-lunes-todos-hacen-ravioles/>.

### **Canal 13 San Juan**

(2019, 19 de julio). Grynzpan durísima: “La Revolución de los aviones no fue tal”. [En línea]: < <https://www.youtube.com/watch?v=pfDI-or4jho>>.

### **Clarín**

(2000, 11 de enero). Reunión en Madrid define el futuro de Aerolíneas Argentinas. [En línea]: < [https://www.clarin.com/economia/define-futuro-aerolineas-argentinas\\_0\\_HkmGwk2eCYx.html](https://www.clarin.com/economia/define-futuro-aerolineas-argentinas_0_HkmGwk2eCYx.html)>.

### **Clarín**

(2019, 12 de octubre). Aeroparque y Ezeiza. La tormenta vuelve a complicar los vuelos: hay demoras y cancelaciones. [En línea]: < [https://www.clarin.com/sociedad/tormenta-vuelve-complicar-vuelos-demoras-cancelaciones\\_0\\_yrtnc6A.html](https://www.clarin.com/sociedad/tormenta-vuelve-complicar-vuelos-demoras-cancelaciones_0_yrtnc6A.html)>.

### **Contexto Tucumán**

(2019, 12 de octubre). Colapso en Aeroparque y Ezeiza: más de 170 vuelos afectados por la tormenta. [En línea]: < <https://www.contextotucuman.com/nota/166698/colapso-en-aeroparque-y-ezeiza-mas-de-170-vuelos-afectados-por-la-tormenta.html>>.

### **El Diario de Turismo**

(2016, 22 de noviembre). Argentina muestra sus parques nacionales con la serie Equilibrios. [En línea]: < <http://www.eldiariodeturismo.com.ar/2016/11/22/argentina-muestra-sus-parques-nacionales-con-la-serie-equilibrios/>>.

### **Gobierno de Mendoza**

(2015, 8 de octubre). La TV Pública y Canal Encuentro emitirán documental sobre el pasado incaico de la provincia. Prensa Gobierno de Mendoza. [En línea]: < <http://www.prensa.mendoza.gov.ar/la-tv-publica-y-el-canal-encuentro-emitiran-un-documental-que-pone-en-relieve-el-pasado-incaico-de-la-region-y-la-provincia/>>.

### **Infobae**

(2018, 1° de agosto). Sin piso tarifario, arrancó la era low cost: ya se venden pasajes de avión con ofertas desde \$199. [En línea]: < <https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2018/08/01/sin-piso-tarifario-arranco-la-era-low-cost-ya-se-venden-pasajes-de-avion-con-ofertas-desde-199/>>.

### **iProfesional**

(2019, 2 de mayo). Vuelos bajo la mira: incidente de Aeroparque dejó al descubierto puntos débiles en seguridad. [En línea]: <https://www.iprofesional.com/politica/291073-aviones-accidente-aereo-aerolineas-Vuelos-y-polemica-que-fallas-de-seguridad-denuncian-expertos>>.

- - (2019, 12 de octubre). Importantes demoras en el aeropuerto de Ezeiza y en Aeroparque por la tormenta eléctrica. [En línea]: < <https://www.infobae.com/sociedad/2019/10/11/demoras-en-el-aeropuerto-de-ezeiza-y-en-aeroparque-por-la-tormenta/>>.

### **Jet Smart**

(2019, 15 de febrero). Twitter. [En línea]: <https://twitter.com/hashtag/1pasajeporminuto>>.

### **La Gaceta**

(2019, 13 de julio). Desvíos, cancelaciones y demoras en Ezeiza, Aeroparque y El Palomar por la niebla. [En línea]: < <https://www.lagaceta.com.ar/nota/812234/actualidad/desvios-cancelaciones-demoras-ezeiza-aeroparque-palomar-niebla.html>>.

## **La Nación**

(2013, 25 de agosto). Mucho peso a la hora de volar: fallas estructurales en el mercado aerocomercial. [En línea]: <https://www.lanacion.com.ar/economia/mucho-peso-a-la-hora-de-volar-fallas-estructurales-en-el-mercado-aerocomercial-nid1613564>>.

- - (2019, 23 de abril). Incidente en Aeroparque: el gremio de los controladores denuncia que el espacio aéreo está saturado. [En línea]: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/incidente-aeroparque-controladores-denuncian-espacio-aereo-esta-nid2240764>>.

- - (2019, 12 de octubre). Colapso en Aeroparque y Ezeiza: decenas de vuelos demorados, cancelados y desviados por la tormenta. [En línea]: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/suspenden-atterrizajes-ezeiza-hay-demoras-aeroparque-fuertes-nid2296671>>.

## **Promos Aéreas**

(2018, 1° de agosto). Argentina desde \$499 por tramo y pagá hasta en 12 cuotas sin interés. [En línea]: <https://www.promosaereas.com/2018/08/ahora-latam-argentina-desde-449-por-tramo-y-paga-hasta-en-12-cuotas-sin-interes-valija-de-23kg-bonificada/>>.

## **Sentí Argentina**

(2015, 6 de febrero). Cada vez más argentinos viajan en avión. Cifra récord en enero 2015 en Aerolíneas Argentinas. [En línea]: <http://sentiargentina.com/cada-vez-mas-argentinos-viajan-en-avion-cifra-record-en-enero-2015-en-aerolineas-argentinas/>>.

## **Télam**

(2019, 13 de julio). La niebla afecta vuelos en Ezeiza, Aeroparque y El Palomar. [En línea]: <https://www.telam.com.ar/notas/201907/375156-neblina-ciudad-de-buenos-aires.html>>.



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Ciencias Económicas  
Licenciatura en Turismo

# Anexos



## Anexo I

### Glosario de términos específicos del transporte aerocomercial<sup>39</sup>

- **ACC:** centro de control de área o control de área (*area control center*, por sus siglas en inglés). Forma parte de los servicios de tránsito aéreo para vuelos controlados que no comprenden las fases de aproximación o de tránsito en aeródromo de la aeronave.
- **Acuerdo bilateral:** acuerdo celebrado entre dos estados soberanos, previa negociación de los derechos de explotación aerocomercial.
- **Acuerdo multilateral:** acuerdo celebrado entre más de dos estados soberanos, previa negociación de los derechos de explotación aerocomercial.
- **Aeronave:** aparato o mecanismo que pueda circular en el espacio aéreo y que sea apto para transportar personas o cosas.
- **Aeródromo:** área definida de tierra o de agua (que incluye todas sus edificaciones, instalaciones y equipos) destinada total o parcialmente a la llegada, salida y movimiento en superficie de aeronaves.
- **Aeropuerto:** aeródromo civil de servicio público y administración pública o privada, que cuenta con instalaciones y servicios permanentes adecuados para la recepción y despacho regular de aeronaves, pasajero, carga y correo.
- **ATS:** servicio de tránsito aéreo (*air traffic services*, por sus siglas en inglés). Se divide en tres partes:
  - a) Servicio de Control:
    - i) Servicio de Control de Área: el suministro del Servicio de Control de Tránsito Aéreo para vuelos controlados., a excepción de aquellas partes de los mismos que se describen en los incisos ii y iii, siguientes.
    - ii) Servicio de Control de Aproximación: el suministro del Servicio de Control de Tránsito Aéreo para aquellas partes de los vuelos controlados relacionados con la llegada o salida.
    - iii) Servicio de Control de Aeródromo: el suministro del Servicio de Control de Tránsito Aéreo para el tránsito de aeródromo, excepto para aquellas partes de los vuelos que se describen en los incisos i y ii anteriores.
  - b) Servicio de Información de Vuelo.
  - c) Servicio de Alerta.

---

<sup>39</sup> La elaboración del glosario se ha desarrollado a partir de Mendoza (1992), Cámara Argentina de Turismo (2006), OACI (2007; 2016) y ANAC (2016; 2019).

- **Explotador de aeronave:** es la persona física o jurídica que utiliza una aeronave por cuenta propia, con o sin fines de lucro, conservando su dirección técnica.
- **Hubs and spokes:** distribución de los centros de conexión y redes de rutas.
- **Leasing Purchase:** contrato de alquiler de aeronave, con opción de compra.
- **Ruta:** es la unión de dos aeropuertos de origen y destino, pudiendo en ocasiones tener escalas intermedias.
- **TMA:** terminal de control aérea (*terminal manoeuvring area*, por sus siglas en inglés). Área de control establecida generalmente en la confluencia de rutas ATS en las inmediaciones de uno o más aeródromos principales.
- **Transporte aerocomercial:** son los actos destinados a trasladar en aeronave a personas o cosas, de un aeródromo a otro. Comprende el transporte regular y no regular.
- **Transporte aéreo regular:** es el que se realiza sujeto a itinerario y horario prefijados.
- **Transporte aéreo no regular:** es el que se realiza sin estar sujeto a itinerario y horario prefijados.
- **Transporte aéreo interno, doméstico o de cabotaje:** es el realizado entre dos o más puntos de un mismo país.
- **Transporte aéreo internacional:** es el realizado entre un país y un estado extranjero o entre dos puntos de un mismo país con un aterrizaje intermedio en el **extranjero**.
- **Vuelo o frecuencia:** involucra el despegue desde un origen a un destino y su retorno de ese destino al aeródromo de origen (servicio de ida y vuelta).

## **Anexo II**

### **Entrevistas a informantes clave**

#### **a. Entrevista a Pablo Potenze**

Pablo se especializa hace décadas en temas de transporte aerocomercial, se desempeña como profesor y escritor. Dictó cursos, seminarios y conferencias en las universidades de Palermo y de la Patagonia San Juan Bosco, en el Centro de Instrucción, Perfeccionamiento y Experimentación (CIPE, ANAC), en la Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico (Alada), la Escuela Superior Técnica del Ejército, el Centro Aeronáutico de Estudios Estratégicos, El Círculo de Escritores de Aeroastronáutica (CEA) y la Biblioteca Nacional de Aeronáutica.

**Fecha:** 16 de octubre del 2018.

**Lugar:** -

**Medio:** correo electrónico.

#### **Respuestas a Marina Florencia Petrolli**

En primer lugar voy a poner algunas de mis opiniones personales sobre la relación entre el turismo y el transporte aéreo, que inevitablemente se reflejarán en mis respuestas.

1. A la institución turística argentina nunca le preocupó el transporte. La idea parece haber sido que el transporte era algo que estaba allí a disposición del turismo.
2. Es difícil establecer qué es la institución turística. Nunca terminé de entender qué es lo que se enseña en las licenciaturas en turismo y para qué.
3. Distinto es el caso de los guías de turismo y los vendedores de pasajes, cuyo perfil formativo parece más claro. Lo mismo para la hotelería y la gastronomía.
4. Históricamente, en la Argentina, hay poquísimos emprendimientos de transporte aéreo (de cualquier tipo) organizados desde el turismo. Citaría los charters a Miami y afines de los años noventa y algo de turismo estudiantil. Es llamativo que prácticamente no hubo charters de turismo receptivo.
5. Análogamente, poquísimos emprendimientos turísticos nacidos desde el transporte. En este grupo anoto los hoteles de los ferrocarriles (primera mitad del siglo pasado) y Sol Jet (años setenta), LAPA estudiantil (años noventa).
6. Una prueba de la falta de relación entre el transporte aéreo y el turismo surge de la misma ley 25.997, que sólo se acuerda de que existe el transporte aéreo para cargarle un impuesto (art. 24, inciso b). No hay impuestos específicos a la hotelería, la gastronomía o el transporte terrestre. La enunciación de los servicios turísticos del Anexo 1 no aporta nada.

En la reglamentación de la ley (Decreto 1297/2006) se acuerdan del transporte aéreo para aclarar que también se cobrará el impuesto a los servicios no regulares.

7. La actual tendencia a eliminar las comisiones por la venta de pasajes es una prueba cabal de que esto, si es un matrimonio, es un matrimonio sin amor (<https://www.gacetaaeronautica.com/gaceta/wp-101/?p=1395>).
8. Sin ánimo de desanimar a nadie, no creo que en el ambiente aeronáutico haya un conocimiento, siquiera superficial, de la ley 25.997. No les sirve, y no les interesa.

**Respuestas punto por punto:**

- 1. ¿Cómo crees que ha afectado la promulgación de la Ley Nacional de Turismo N° 25.997 al sector turístico en Argentina? ¿Qué hechos justifican tu respuesta?**

No puedo opinar en profundidad. A priori parece una ley que creará burocracia, pero esa burocracia puede ser útil o parasitaria.

- 2. ¿Considerás que la institucionalización del turismo, a través de la mencionada ley, ha influido o influye en el transporte aerocomercial?**

Sólo crea un impuesto, o sea, aumenta los costos.

- 3. ¿Cómo calificarías la vinculación entre las políticas turística y aerocomercial en términos de interrelación y dependencia? ¿Pensás que la relación entre ambas políticas ha evolucionado con la institucionalización del turismo? ¿Por qué?**

Es una pregunta difícil, que admite ser respondida desde varios lugares. Personalmente creo que la política aerocomercial, en lo formal, está regida o debería estar regida por la ley 19.030 (de 1971), pero esa ley es anterior a las crisis petroleras, a la desregulación del transporte aéreo, a las privatizaciones de empresas estatales, a las low cost y a varias cosas más, por lo que es inaplicable. Los gobiernos recientes han tratado de aplicar lo que les convenía de la ley, pero ninguno la aplicó en su totalidad.

Pero hay una política aerocomercial "oficiosa", que durante el kirchnerismo defendía el monopolio del grupo Aerolíneas/Austral y ahora defiende el ingreso de nuevos actores. Demasiadas contradicciones para pensar que éste es un ambiente serio.

Personalmente creo que antes de cualquier acción seria en la materia es preciso derogar esta ley (<https://www.gacetaeronautica.com/gaceta/wp-101/?p=21906>). Sólo con una herramienta moderna podremos hablar de política, por ahora, sólo hay buenas y malas intenciones.

Por otro lado, llamo la atención sobre que uno de los hechos más violentos y antiturísticos de la historia de la actividad en la Argentina, que fue el envío de Austral a la bancarrota en 1980, fue estructurado, parcialmente basándose en esta ley (<https://interescuelsamardelplata.files.wordpress.com/2017/09/56-potenze.pdf>).

- 4. Teniendo en cuenta ambos sectores, ¿qué actores (públicos, privados y tercer sector) identificas como clave dentro de la arena de ambas políticas? ¿Cuáles consideras que tienen mayor autonomía al momento de tomar decisiones clave para ambos sectores?**

Los actores claves son los pasajeros, que están demostrando sus necesidades con la aceptación de las low cost y otros fenómenos (Uber, AirBNB, etcétera), que no están legislados.

Los actores privados son aventureros. El negocio del transporte, todo y desde siempre, estuvo manejado por aventureros, que encima eran gente de ninguna parte. ¿De qué bandera son las nuevas aerolíneas que actúan como argentinas?

Otro actor complicado son los sindicatos. No pueden dejar de ser tenidos en cuenta.

Los actores públicos, en este marco, tienen poca autonomía. Tienen miedo de pisar algún hormiguero, y no hacen nada, o hacen como que hacen pero no establecen bases sólidas. Que el actual gobierno esté haciendo lo que está haciendo sin derogar la ley 19.030 es una buena prueba.

5. **¿Cómo definirías la visión de los gobiernos precedentes y el gobierno actual respecto de la actividad turística? Mencionar algún o algunos hechos que consideres representativos de la visión que cada uno de ellos tuvo sobre el rol del turismo en Argentina.**

Todos hablan del turismo como fuente de ingresos, de la “industria sin chimeneas” y cosas por el estilo pero, a la hora de la verdad, el balance turístico es negativo. Si partimos de la base de que por los frutos los conoceréis, creo que hay que hablar, por lo menos, de impericia.

6. **¿Consideras que a través de la Ley Nacional de Turismo los organismos públicos en turismo poseen mayor respaldo institucional e instrumentos legales y políticos para estrechar vínculos de cooperación con el sector aerocomercial?**

No. Insisto en que para la ley el transporte aéreo no interesa más que como fuente de financiación para la burocracia.

7. **¿Conocés algún instrumento específico de la política turística que se esté aplicando o que pensás sería útil aplicar, en pos de generar acciones conjuntas entre los organismos públicos de turismo y de transporte?**

No.

Reconozco que el Ministerio de Transporte y el de Turismo han montado una imagen que se ve en las audiencias públicas para asignar rutas, pero no le veo consistencia, porque las debilidades que se vieron en estas audiencias son muy importantes (<https://www.gacetaeronautica.com/gaceta/wp-101/?p=20403>, <https://www.gacetaeronautica.com/gaceta/wp-101/?p=23909> y <https://www.gacetaeronautica.com/gaceta/wp-101/?p=30185>).

Insisto en mi postura inicial, para el turismo el transporte es algo que está allí, a su servicio, y no busca mayormente involucrarse en eso.

8. **¿Cómo definirías la visión de los gobiernos precedentes (que han ejercido a post crisis 2001) y el gobierno actual respecto del transporte aerocomercial? Mencionar algún o algunos hechos que consideres representativos de la visión que cada uno de ellos tuvo sobre el rol del transporte aerocomercial en Argentina.**

Para responder a esta pregunta es necesario partir de la triste realidad de que en 2001 el grupo Aerolíneas/Austral estaba en manos de un grupo de delincuentes (hoy todos condenados en España). Cualquier actitud gubernamental frente a esto (incluyendo lo que la pregunta denomina visión) debería haber comenzado por un saneamiento que no se hizo. Insisto en que los funcionarios tienen miedo.

Había conflictos fuertes en 2001, y todas las respuestas fueron, para usar una palabra piadosa, erráticas. Podemos citar como hechos representativos hasta 2015:

- Venta de Aerolíneas/Austral a Marsans (2001). El gobierno fue prescindente. No está claro si por incapacidad o por desinterés.
- Concurso de acreedores de Aerolíneas Argentinas (2002). La justicia homologó un acuerdo que era evidentemente un delito.
- Quebrantos generalizados (2002). Decreto 1654/2002 de emergencia aerocomercial. Aumentó tarifas, dio algunas ventajas financieras y rebajó impuestos.

- Quiebra de LAPA, Dinar, American Falcon y AeroVip (2003). Las dejaron quebrar. El proceso fue muy complejo, pero el gobierno no hizo nada.
- Necesidad de atender a los desocupados de estas quiebras (2003). Crearon un fondo de desempleo específico y luego inventaron LAFSA, una línea aérea rarísima, que firmó un acuerdo de colaboración con Southern Winds. La creación de LAFSA tuvo defectos formales tales que debió ser creada dos veces.
- Tarifas (hasta 2008). Se buscó mantener un esquema de tarifas bajas, presumiblemente no rentables, sin subsidios. Después se declaró por decreto la emergencia del sector, lo que incluyó un subsidio amañado al combustible y algunos otros beneficios. En rigor, el sector sigue en emergencia.
- Narcovalijas (2004). Se propició la desaparición de Southern Winds, dejando un tendal de despedidos en ésta y LAFSA. Además se eliminó a la Policía Aeronáutica Nacional (Fuerza Aérea) y se creó la Policía de Seguridad Aeroportuaria (civil)
- Desocupación emergente de lo anterior (2005). Se permitió la entrada al país de LAN-Airlines (chilena) a condición de que diera empleo. Esa empresa, hasta el día anterior, era mala palabra. Subsisten acusaciones de corrupción irresueltas sobre este tema.
- Reducción de oferta de Aerolíneas/Austral (hasta 2008). Se dejó caer. Casi no se autorizaron nuevos operadores (Andes, Sol)
- Administración militar de la aviación civil (1943-2007). Se creó la Administración Nacional de Aviación Civil. El traspaso fue muy complicado.
- Implosión de Marsans (2008). Se nacionalizó Aerolíneas/Austral, pasando al Estado todas las deudas y falencias del grupo español. Había otras soluciones posibles.
- Cuestiones sindicales (desde 1957). En términos generales, nadie se animó con los gremios.

Después de 2015 se nota un esfuerzo importante por reducir el déficit de Aerolíneas/Austral, sin tocar su estructura, lo que es una ecuación sin solución, y la adjudicación de nuevas rutas a nuevos operadores. Valen aquí todas las consideraciones hechas sobre la legislación, que ponen en duda el futuro del sector.

Se observa una actitud muy liviana del Ministerio de Transporte, que parece dispuesto a aceptar cualquier cosa de los que se postulan para volar en el país. Un ejemplo es que todos los nuevos operadores fueron aprobados sin que hubieran obtenido su Certificado de Explotador de Servicios Aéreos (CESA), un documento básico en todo el mundo, que atestigua que la empresa en cuestión está en condiciones técnicas y económicas de operar.

La lectura del detalle fino de las rutas pedidas y adjudicadas muestra incongruencias de todo tipo.

**9. Respecto de las siguientes variables, ¿considerás que se han generado cambios positivos o negativos desde la institucionalización de la actividad turística?**

**a. Infraestructura aeroportuaria**

**b. Vuelos hacia destinos nacionales emergentes**

**c. Rutas y frecuencias aéreas**

**d. Oferta de transportistas aéreos**

**e. Turismo interior (turismo interno + turismo receptivo)**

Las respuestas que siguen, en la mayoría de los casos, no tienen, a mi juicio, absolutamente nada que ver con la ley 25.997.

a. La renegociación del contrato con AA2000 (2007), discutible desde el punto de vista de las finanzas públicas, permitió avanzar en obras que eran necesarias. Hay algunas dudas sobre cómo se están llevando las cosas adelante ahora. Un ejemplo es Palomar, donde no se explica por qué el Estado se hizo cargo de gastos que quería pagar Flybondi.

b. Hoy la red doméstica de Aerolíneas Argentinas tiene menos destinos que en el momento de su fundación, en 1950, y todos los demás operadores tienen redes mucho más chicas. Lo que se advierte es que hay más densidad, porque hay más pares de ciudades unidos.

En la medida en que se vuela a menos destinos que hace medio siglo, mal puede hablarse de destinos turísticos emergentes y transporte aéreo. No obstante hay un fenómeno al que habría que prestar atención, que son los aeropuertos, algunos muy buenos, que están esperando que vaya algún servicio y nadie va. Ejemplos son Merlo, Villa María y Tandil, pero hay otros de diversas categorías.

En cuanto a la red internacional operada con bandera argentina, está en franca decadencia.

c. Las rutas y frecuencias han crecido y siguen creciendo. Es un fenómeno que empezó en 2008 y no se advierte que las cosas se hayan modificado mucho con el cambio de gobierno.

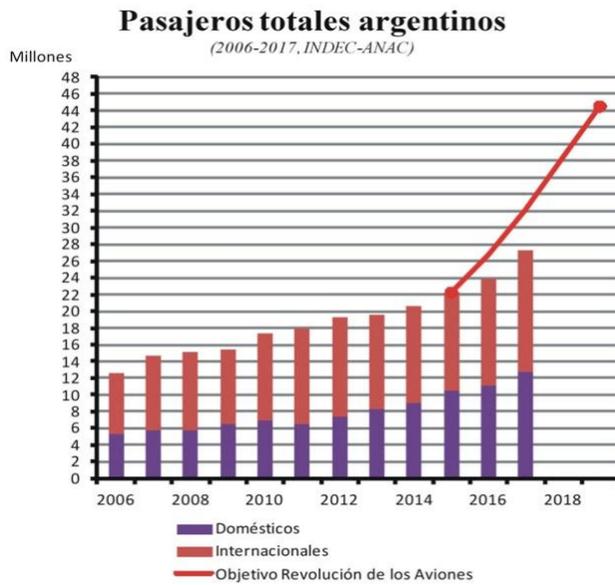
d. En las más o menos cuarenta ciudades argentinas servidas, desde 2008, hay más oferta. De todos modos, no parece posible la promesa de la Revolución de los aviones de duplicar los pasajeros en cuatro años.

En los números finos de pasajeros transportados (que es algo distinto de oferta), se nota que Aerolíneas/Austral y LAN-Argentina están perdiendo participación a manos de los nuevos operadores.

Pero no hay más oferta en el resto de las ciudades posibles. LADE (que bien o mal supo tener una red patagónica) hoy opera una sola ruta, y sólo queda un puñado de vuelos, fundamentalmente basados en Neuquén a destinos petroleros. No se advierte nada parecido a una red regional, ni nada hace pensar que se esté incubando algo de esto.

En síntesis, el crecimiento doméstico, hasta ahora, pasa por más vuelos a las mismas ciudades, algunos haciendo enlaces que antes no existían, pero que no agregan destinos.

En materia internacional, otro es el cantar. Aerolíneas Argentinas se achica, LAN-Argentina no crece y no hay otros operadores de bandera. Al mismo tiempo es notable el crecimiento entusiasta de la oferta de operadores extranjeros.



No es posible cuantificar la participación actual de la bandera argentina en el tráfico internacional, porque las estadísticas locales (confeccionadas por EANA) presentan los números de modo tal que no surge este dato. Estas cosas no suelen ser inocentes.

e. Creo que no, pero no estoy seguro.

## **b. Entrevista a Guillermo Ballesteros**

Guillermo ocupó el cargo de gerente corporativo del Área de Operaciones y Producción en Aerolíneas-Austral (2009 y 2010 a 2012). Actualmente, se desempeña como consultor e investigador de accidentes aéreos para organismos especializados. Fue aviador militar en la Guerra de Malvinas, por lo cual recibió distinciones nacionales e internacionales.

**Fecha:** 30 de agosto del 2018.

**Lugar:** Capital Federal, residencia del entrevistado.

**Medio:** en persona.

### **[Introducción: explicación de los objetivos y de la dinámica por parte de la entrevistadora].**

Entrevistadora: Hola Guillermo, ¿cómo estás? Primero que nada quiero agradecerte por hacerte un tiempo para recibirme. Tal como te comenté previamente por teléfono, mi tema se centra en la actividad turística y su relación con el transporte aerocomercial post – crisis 2001 en la Argentina.

Guillermo: Hola Marina, ¿cómo estás? Dale me parece perfecto. Te aclaro que no conozco en profundidad el sector turístico, pero sí puedo darte mi opinión. Si necesitas primero que te de detalles de mi formación para que incluyas en tu tesis decime.

Entrevistadora: No, ¡está bien! Comencemos con las preguntas primero y luego me pasas la información. De todos modos ya tengo un breve perfil tuyo armado. Bien, vamos con la primer pregunta: ¿cuáles crees que fueron las medidas más importantes que ayudaron a esta “revolución” en el transporte aéreo y en el turismo de la que tanto se habla?

Guillermo: Bueno, diría que primero fueron las audiencias públicas, que empezaron a abrir las rutas a todo el mundo.

Entrevistadora: ¿Y esto fue cuando? ¿Cuándo empezó todo esto?

En 2017, diciembre del 2017.

Entrevistadora: En 2016 se había empezado a hablar algo pero...

Pero no se hizo nada. En 2016 no se hizo nada, es todo una gran mentira. Antes de comentarte un poco necesito explicar algunas cuestiones teóricas. Bien, el tema de las audiencias públicas del transporte aéreo están reguladas por el Código Aeronáutico (del año 1967) y las especificidades de la política aerocomercial en la Ley N°19.030 del año '71. Ambas están bien hechas y la hicieron los que sabían.

Esa es la parte normativa fundamental y que reflejan las dos teorías importantes que se manejaron durante años en el transporte aéreo, que por cierto es muy similar a los ferrocarriles. Hasta el año '70 los países tenían líneas aéreas de bandera porque decían que los pasajeros formaban parte de su soberanía nacional y cada país tenía sus propios pasajeros y tenían que cuidarlos.

Hispanoamérica tiene el 2% de la aviación mundial, de México para abajo tenemos el 2% de. Pero hay países que tienen pasajeros propios como para sostener una aerolínea y países que no tienen pasajeros propios. Los que tienen pasajeros propios son México, Brasil, Argentina y ahora, Colombia.

Entrevistadora: Cuando decís pasajeros propios, ¿te referís a la cantidad de habitantes?

Guillermo: Me refiero a la cantidad de pasajeros que tiene un país para transportar en aviones y que puedan sustentar una línea aérea.

En la década del '90 se empezaron a privatizar todas las líneas aéreas. Esto fue la época de Menem, cuando privatizaron Iberia y los españoles fueron comprando y entonces fundieron casi todas las líneas aéreas que estaban en Latinoamérica. Y las vaciaron.

Después de la crisis, la primera teoría era la de la línea de bandera. Después, empresas privadas y cielos abiertos. Cualquiera podía ir a buscar pasajeros a cualquier lado y cualquiera podía llevárselos.

**Entrevistadora:** Siempre a través de las audiencias...

Guillermo: No, no. Siempre podían llevarse pasajeros. A eso se le llama las libertades del aire. Las básicas son la primera, la segunda, la tercera, la cuarta. El problema viene con la quinta libertad, que dice que yo con un avión de bandera (cada avión tiene su propia bandera) puedo ir a buscar pasajeros a otro país y traerlos al mío, pero no puedo salir de mi país, buscar pasajeros en otro país y llevarlos a un tercero. Ese es básicamente el concepto de cielos abiertos.

**Entrevistadora:** ¿La sexta libertad es cuando ya operas entre países totalmente distintos?

Guillermo: Ya se opera entre países distintos. Pero básicamente el problema empieza desde la quinta para arriba. De ahí para arriba vos podés hacer peores cosas. Hasta la cuarta podés ir (como aerolínea claro está) y cargar combustible, pero no llevás pasajeros. Por ejemplo, cuando los aviones argentinos iban a Europa, como estaban muy lejos, íbamos a Brasil, cargábamos combustible sin subir ni bajar pasajeros y después cruzábamos.

Nosotros tenemos las rutas se asignan a los países por medio de los acuerdos bilaterales, vos me das tantas frecuencias, yo te doy tantas otras. Vos me designás el operador, yo te designo el operador. Y ahí una maniobra extraña que utilizaron, el Acuerdo de Fortaleza. A través de este acuerdo yo puedo operar de aeródromos no principales a aeródromos principales. Por ejemplo: puedo hacer un vuelo Córdoba-Cuzco por el Acuerdo de Fortaleza que no es bilateral. Puedo hacer uno que es Rosario-Florianópolis para las vacaciones por Fortaleza, que son vuelos mucho menos rígidos y que no necesitan reciprocidad. Otro ejemplo: puedo hacer Guarulhos-Bariloche. Esos van por Fortaleza y los autoriza la autoridad aeronáutica en cualquier momento del año. Con un mes de anticipación puedo pedir vuelos no regulares, puedo pedir chárter, es decir vuelos no regulares.

Eso los puedo pedir, no necesito audiencia, nada. Incluso, ¿qué es lo que puedo hacer? Hay en el mundo compañías charteras, que son grandes piratas, están sobretodo en Miami y en la zona de Centroamérica. Aparecen con matrícula portuguesa, del país que menos requisitos les exija. Entonces, si soy Flybondi o Avianca y empiezo a vender viajes estudiantiles a Orlando, contrato una chartera, presento el contrato en la ANAC, indico cómo voy a volar, pongo las especificaciones de operación y la ANAC me autoriza a volar y lo pongo en mi certificado de explotador de servicios aéreos. Entonces yo soy el responsable de la operación de ese chárter, por determinado tiempo soy el responsable técnico y tengo un ingeniero que es representante técnico, aunque el mantenimiento de la aeronave está sujeto a las especificaciones del país de matrícula. Osea que si es norteamericano, mi ingeniero tiene que estar habilitado en ese país para tener mi avión y mi gerente de operaciones tiene que estar habilitado en ese país para tener el avión.

Son especificaciones operativas y técnicas para que pueda afectar el avión a mi línea aérea, y la autoridad aeronáutica de mi país acepta las condiciones aeronáuticas del país de matrícula de mi avión y se ponen los dos de acuerdo y lo puedo tener.

El que puede hacer ese trámite, tiene que ser una línea aérea argentina afectada a ese chárter, con el certificado de explotador argentino bajo la jurisdicción técnica del ingeniero representante técnico de esa aerolínea y bajo la jurisdicción operativa del gerente de operaciones de la misma. Al tiempo que tiene que estar autorizado por la autoridad aeronáutica de Argentina. Si la plata la pone Columbia Viajes o quien sea, no importa. El trámite y el contrato lo tienen que firmar entre los dos. Para manejar aviones tienen que ser dos empresas aéreas. No puede ser una empresa de turismo. Entonces, esto son unos de los negocios que se hacen.

**Entrevistadora: Bien, volviendo a las corrientes o posturas en el rubro de la aviación...**

Guillermo: Sí, después del 2001 aparece una tercer postura. La primera era la de fomentar el desarrollo de las líneas de bandera, luego el impulso de cielos abiertos y después el servicio público. Ésta última es la tercer postura, que fue la única forma posible de sostener el subsidio a las líneas aéreas (porque dicen que el transporte aéreo es un servicio básico y esencial).

En la República Argentina, se rescató el concepto del servicio público cuando se crearon las líneas aéreas federales, después de la crisis del 2001. Cuando se decreta la emergencia del transporte aerocomercial, se subsidiaron.

Bien, retomando el concepto de aerolíneas de bandera... En la Argentina, la ley 19.030 hace que el instrumento de transporte aerocomercial al exterior sea Aerolíneas Argentinas y el 50% del transporte aéreo de pasajeros tenga que ser llevado por Aerolíneas Argentinas. El resto del mercado compite con el otro 50%. Y antes de llamar a Audiencias Públicas, hay que consultar a Aerolíneas Argentinas, quien es quien determina algunas cuestiones. En estas Audiencias Públicas pasaron por alto todo e hicieron al revés.

**Entrevistadora: Ya que toca el tema de Aerolíneas Argentinas, ¿qué opinión tiene de su estatización en el año 2008?**

Guillermo: Creo que se debería haber dejado caer la compañía y luego rescatarla. Como consecuencia de su estatización, se nacionalizó la deuda y se perdió un juicio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). Las líneas aéreas son negocios con altas barreras de salida. Los Estados no se hacen cargo porque no pueden salir. Una línea aérea solo tiene bienes intangibles (aviones alquilados, instalaciones aeroportuarias con permisos de uso, sistemas contratados). Sin que se pare la empresa se podría haber decretado una quiebra con continuidad desligando al Estado de los pasivos.

Otra opción podría haber sido, crear una empresa nueva y negociar con los lessor un "early terminaron" con nuevos contratos y de esta manera, los permisos los recuperaba el Estado, se cancelaban los Convenios Colectivos de Trabajo vigentes en ese entonces y se hacían nuevos convenios. Hoy podría ser una empresa sin deudas, mejores condiciones laborales y óptima dotación.

**Entrevistadora: Bien... Y ¿qué opina de las Audiencias Públicas realizadas después de la crisis del 2001?**

Guillermo: Mirá... en diciembre del 2017 me contratan para hacer un análisis de las audiencias públicas para un estudio jurídico internacional. Me hablaron el 15 de diciembre y las audiencias públicas eran el 26 de diciembre. De las que se presentaron para la audiencia, las dos más conflictivas fueron Avian..., Andes no tenía problema ...

Entrevistadora: ¿Avian se desprende de Avianca?

Guillermo: No, no. El fundador de Avianca es Germán Efromovich, nacido en Bolivia, nacionalizado brasileño, quien vive en Ecuador. ¿Por qué te digo todo esto? Porque el Código Aeronáutico dice que los órganos de dirección de las líneas aéreas o los titulares de las acciones (en su mayoría) deben ser ciudadanos argentinos o radicados en la República Argentina. Osea que Avianca no lo cumple.

En el expediente de las Audiencias Públicas aparece como dueño de Avian Holdings, que se encuentra en Panamá con una sociedad panameña, para esconder que el dueño del 94% de la empresa era Germán Efromovich. Avianca se fusiona con TACA y cede la mayoría accionaria. Queda minoritario y se encauza con negocios de petróleo en Colombia. El asunto es que se funde y viene para acá [Argentina].

Acá en Aeroparque había una empresa que era invendible: MacAir. Me la ofrecieron a mí, para que hiciera un informe para ver si se podía vender, antes de las elecciones. Le dije que no porque valía 0 (cero) peso porque la habían echado de Aeroparque. Tenía todos aviones viejos, no valía nada. Más tarde, la resucitan a MacAir y se la venden a Efromovich en millones de dólares. Todo esto surge en las Audiencias Públicas y en mis informes, pero todos miran para otro lado.

El apoderado de Avianca era el Estudio Romero Zapiola, Clusellas y Sluga Abogados. La que hace la presentación de Avianca es la Doctora Caminos, en los papeles, la Doctora Sinigaglia en la Audiencia Pública integrante del estudio Romero Zapiola, Clusellas y Sluga, con un problema: Juan Pablo Clusellas tiene el mismo número de documento que el Secretario de Legal y Técnica de la Nación. Los recontra impugnaron y nadie respondió, porque no podían responder. Porque Dietrich, que era la autoridad de aplicación, fue a defender en las Audiencias Públicas las líneas aéreas nuevas. Se tenía que cruzar... Macri se tenía que cruzar porque fue accionista y presidente de MacAir. Y el informe técnico no lo podía hacer Clusellas porque era el Secretario de Legal y Técnica. Las rutas se las dieron igual...

El mercado aerocomercial es chiquito y en una mesa así [señala la mesa], los sentás a todos los que se conocen hace más de cuarenta años. En fin, a mi criterio, las audiencias públicas se transformaron en un objetivo político, sin medir los costos. Se pasó de un extremo de no autorizar ninguna, a autorizar a cualquiera.

El mercado no puede ser totalmente desregulado. Existe una mayor exigencia para habilitar una compañía de taxis que una línea aérea. Si se produce un accidente, todos presos, como con el accidente de LAPA en el '99: todas las autoridades procesadas y embargadas y el Estado pagando indemnizaciones millonarias.

Una de las consecuencias de todo esto fue que paradójicamente LAN Argentina está en retroceso, transfiriendo pasajeros a LAN Chile, LAN Perú y LAN Ecuador, flexibilizando ingresos de líneas extranjeras a través el Acuerdo de Fortaleza. Una política de "Cielos abiertos" encubierta. Como todo esto fue hecho sin modificar la legislación aeronáutica, queda en un marco legal dudoso ante un cambio de Gobierno.

Todas estas medidas, contra los pronósticos fortaleció al Grupo Aerolíneas Argentinas - Austral, que incrementó su cantidad de pasajeros transportados, constituyéndose en el oferente más serio del mercado.

A todo esto se añade que el sector aerocomercial es el más sensible a la variación del dólar. En términos generales sus costos son: 33% combustible (cien por ciento en dólares); 33% leasing, seguros, repuestos y reservas de mantenimiento (cien por ciento en dólares) y personal 33% sueldos y cargas sociales indexados por inflación (sesenta

por ciento dolarizados). Si no se trasladaron a las tarifas, las aerolíneas están trabajando con contribución marginal negativa. De ninguna manera es un sector beneficiado por la devaluación.

**Entrevistadora:** En esta apertura del mercado, comenzaron a operar algunas low cost. ¿Cómo ves esto para los sectores aerocomercial y turístico?

**Guillermo:** Bien... Para ponerte en contexto: las low cost, se basan en tres principios. El primero: operar con aviones nuevos, para tener lo que llaman la "luna de miel de mantenimiento", debido a que éstos prácticamente no tienen gasto de mantenimiento porque ahora éstos últimos son modularizados, es decir, no hay que parar el avión.

El principio es: yo necesito una alta confiabilidad de despacho, que quiere decir que cuando programo el avión éste salga y tiene que volar seguro un piso mínimo de 300 horas mensuales, pero puede llegar a volar 360 horas mensuales si el avión es nuevo. ¿Qué es lo que ocurre? En el tema aeronáutico hay un costo, un sobre costo que se llama la subactividad. Tengo un leasing de un avión nuevo de 500 mil USD, costos fijos, costos semifijos y variables. Los costos fijos son el leasing, el mantenimiento, las inspecciones mayores que son calendarias (vuelen o no vuelen las tengo que hacer cada determinada cantidad de meses).

**Entrevistadora:** Disculpame, el leasing ¿qué es?

**Guillermo:** Las líneas aéreas son un gran negocio financiero. Yo tengo aviones alquilados. Es decir, casi nadie compra aviones. El que compra aviones son los bancos y los grandes inversores, y seleccionan a las líneas aéreas para alquilarles los aviones. Entonces cuando yo voy a alquilar mi avión, lo primero que me revisan es mi plan de negocios. Ven mi plan de negocios. ¿Por qué? Porque se quieren asegurar que pague mensualmente esa cuota.

Entonces, hay grandes compañías de leasing que le alquilan a grandes compañías aéreas y aviones nuevos. Hay empresas que no acceden a esos aviones nuevos y voy a la segunda vuelta, que son a partir del sexto año o del octavo año en adelante. Y así, a medida que soy más "pichi", tengo aviones más viejos. Y después los aviones terminan en al África con 20 o con 30 años, volando de cualquier forma.

Entonces, yo como empresa tengo que tener aviones nuevos para asegurarme horas de vuelo. Si tengo 3 aviones nuevos, sé que por lo menos voy a volar 900 horas anuales. Lo que yo produzco es asiento - kilómetro ofrecido. Para eso tengo que calcular la cantidad de asientos por la velocidad del avión. Esa es mi oferta.

Tengo que tener aviones nuevos para asegurarme poco gasto de mantenimiento y confiabilidad de despacho. La confiabilidad de despacho quiere decir que yo tengo fallas. Pero como no lo soluciono programando 270 horas, en lugar de 300, porque no sé cuándo me va a fallar. Entonces para mantenerme con un avión viejo la misma cantidad de horas, es teniendo aviones de back up. Si con 3 aviones nuevos programo al 100%, para operar lo mismo con aviones viejos, necesito 4 o 5 de estos.

De todas formas, como la confiabilidad de despacho es una variable que no la puedo medir, por ahí tengo mala suerte y se me rompen en vacaciones de invierno. Tengo que tener en cuenta las fechas clave para evitar eso. Tengo que preparar los aviones en mantenimiento en las fechas de menor estacionalidad turística, para que cuando entren en la temporada (que no puedo parar) los aviones estén al 100%. Las épocas clave son: fin de año, vacaciones, semana santa, vacaciones de julio y FDSL. Entonces, primera cuestión, tengo que tener aviones nuevos.

Segunda cuestión: polifuncionalidad laboral, que existe en el resto del mundo. Es decir, el piloto vuela, le pago; si no vuela, no le pago. La azafata te sirve, te corta el ticket, te limpia el avión, en lugar de tener una empresa de limpieza. El mecánico me hace el despacho, me arregla, me hace todo.

Como yo tengo acá [Argentina] una actividad gremial muy sectorizada, donde cada uno tiene la definición de cada uno de los puestos, eso no se puede hacer y por los próximos años no lo van a conseguir.

Y la tercera cuestión es: operar en aeropuertos secundarios o alternativos. Todos los países tienen los aeropuertos principales y los aeropuertos que están a 5 minutos, 10 minutos, una ex base militar y me operan de 2 a 4 de la mañana.

Ahora, en la República Argentina aeropuertos alternativos no hay. Lo que quisieron hacer con Palomar es una chantada ¿Por qué? Porque para que el aeropuerto me sirva tiene que tener, determinadas condiciones de pista, infraestructura, tengo que tener un sistema de servicio de tránsito aéreo que opere las 24 horas del día. Y nosotros estamos limitados y la mayoría de los aeropuertos, salvo los principales que operan 24 horas, el resto opera de 6 de la mañana a 8 de la noche. Es decir, no operan durante todo el día entonces tienen muchas limitaciones.

[Entrevistadora: Y esto siendo que recientemente iniciaron un proceso de renovación de los sistemas de seguridad y control según lo publicado por el Ministerio de Transporte...](#)

Guillermo: Bueno, pero Ezeiza, Aeroparque, Córdoba, Mendoza, Cataratas, Ushuaia, Salta y Tucumán son aeropuertos de primera que están calificados internacionalmente de acuerdo a la OACI, en el anexo aeropuertos.

Nosotros tenemos 57 aeropuertos en el sistema nacional de aeropuertos, que son los que reciben presupuesto. De los cuales hay 37 están concesionados. Los concesionarios más importantes son Aeropuertos Argentina 2000 y London Supply (tiene Ushuaia y El Calafate).

Para primero tener low cost necesito desarrollar una infraestructura aeroportuaria. Yo los veía a los secretarios de turismo que iban a las audiencias públicas... todo el mundo piensa que va a ir una avión que va a ir lleno de pasajeros y se los va a poner en la puerta.

Básicamente, nosotros no tenemos una infraestructura aeroportuaria. Entonces lo que tenemos que hacer es un sistema donde existan aerolíneas troncales en los aeropuertos principales que lleven pasajeros y de ahí ramificar los vuelos en menor escala con otras compañías. Acá es donde entra la cuestión operativa de los aviones de fuselaje ancho y fuselaje angosto. Fuselaje ancho es el que tiene más de un pasillo y fuselaje angosto un solo pasillo. Esos aviones, los que están operando acá van desde los 120 hasta los 250 pasajeros.

Retomando tu pregunta sobre la apertura del mercado aerocomercial, en mi opinión las nuevas empresas no son sustentables económicamente porque no tienen una tarifa económicamente retributiva. Las sucesivas devaluaciones están llevando a la crisis a las empresas nuevas. La situación actual es: Andes devolvió su flota de Boeing 737/800; Avian de doce ATR 72 previstos, trajo dos y se encuentra en proceso preventivo de crisis y Flybondi, de los veinte aviones previstos sólo tiene cinco, sigue acumulando pérdidas, que por el momento financian sus inversores.

[Entrevistadora: Y en relación a los aeropuertos, ¿por qué cree que no tenemos una infraestructura adecuada?](#)

Guillermo: Bueno, por ejemplo en la Terminal Aérea Buenos Aires (que comprende Aeroparque y Ezeiza), que es donde se concentra la mayor parte del tráfico aerocomercial es necesario mejorar los sistemas de comunicaciones y el control radar. En ninguno de los dos requerimientos se avanzó.

El verdadero avance en infraestructura es el aumento de la capacidad operativa. Esto es, el aumento de cantidad de operaciones por hora, que sólo puede lograrse construyendo pistas paralelas con sus correspondientes rodajes, llegando hasta duplicar la capacidad. Todos los países de la región han desarrollado esta infraestructura.

Nuestro país en la mayoría de los aeropuertos tiene una sola pista. Ezeiza, Córdoba y Bahía Blanca tienen dos pistas cruzadas, propias del desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial, lo que las hace muy limitadas en su utilización operativa. La promocionada torre del Aeropuerto de Ezeiza es una obra necesaria, que no aporta a la capacidad operativa. En mi opinión, se dieron permisos indiscriminadamente, sin la adecuada infraestructura aeroportuaria. Se flexibilizaron las normas, se relajaron los controles y se degradó la seguridad operacional.

**Entrevistadora: ¿Cuál era el proyecto y qué es lo que están haciendo?**

Guillermo: El mercado de transporte aéreo en 2016, antes de que estos hagan un desbarajuste eran 9/10 millones de pasajeros anuales de cabotaje y el mercado de transporte automotor de pasajeros era de 80 millones ¿Qué es lo que te quiero decir con esto? La provincia de Entre Ríos tiene dos aeropuertos habilitados: Paraná y Concordia. Y tiene 350 destinos de terminales de ómnibus de pasajeros. Yo no puedo reemplazar nunca con el transporte aéreo, el transporte automotor. Córdoba tiene habilitado Córdoba y Río Cuarto y tiene como 600 destinos de subir y bajar pasajeros de colectivo. Entonces, cubrir la República Argentina con transporte aéreo es una locura, si no tengo esta estructura.

Imagínate que voy desde Buenos Aires hasta las Cataratas del Iguazú. Salgo de Buenos Aires, cruzo el puente, me voy por el Río Uruguay, subo y subo [el entrevistado alude a un mapa imaginario]. La primera pista asfaltada es Gualaguaychú y fuera de servicio, porque es un autódromo, no existe. Sigo. Está Concordia. Una pista de 1600 metros que no puede operar un avión de más de 70 pasajeros. Sigo. Paso de los Libres: frente a Uruguayana, una pista que ahora está fuera de servicio. La está arreglando el ORSNA. Tiene un montón de limitaciones pero podría servir. Sigo, llego hasta Posadas y de Posadas voy a Iguazú que tengo el aeropuerto internacional. Cuatro aeropuertos, 1800 kms. Decime cómo hago para distribuir los pasajeros por la costa del Río Uruguay.

Y por la costa del Río Paraná: Rosario- Paraná-Sta. Fe, que son dos aeropuertos que están uno frente al otro; Reconquista-Goya, uno frente al otro en lugar de estar desparramados, y Resistencia-Corrientes, uno frente al otro. Y en Formosa.

**Entrevistadora: ¿En qué año fueron construidos estos aeropuertos?**

Guillermo: Yo me recibí en el 71 y de ahí para acá no se ha hecho ningún aeropuerto nuevo. Los únicos aeropuertos nuevos que se hicieron fueron el de El Calafate y el de Ushuaia.

**Entrevistadora: Y para finalizar, ¿cómo definirías la visión de los gobiernos precedentes y el gobierno actual respecto de la actividad turística?**

Guillermo: El turismo doméstico estuvo determinado por el poder adquisitivo. Cuando la economía argentina experimentaba períodos de expansión económica, de igual modo lo hacía la cantidad de pasajeros transportados. Y el turismo emisor fue y es cien por ciento dependiente del valor del dólar y de la relación salario-dólar.

Ningún gobierno tuvo una política de fomento del turismo, sino fue consecuencia indirecta de la Política Económica. Los gobiernos provinciales siempre han promovido el turismo, considerándolo como una actividad económica significativa y han buscado todas las alternativas posibles para favorecerlo.

### **c. Entrevista a Rubén Fernández**

Rubén es el actual Secretario General del gremio Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales (UPSA).

**Fecha:** 4 de febrero del 2019.

**Lugar:** despacho del Secretario General de la Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aerocomerciales, Capital Federal.

**Medio:** en persona.

**[Introducción: explicación de los objetivos y de la dinámica por parte de la entrevistadora].**

**Entrevistadora:** ¿Cómo estás Rubén? Te agradezco por haberme recibido y por hacerte un momento para responder a mis preguntas. Para arrancar... ¿Cómo definirías la visión de los gobiernos precedentes (que han ejercido post crisis 2001) y el gobierno actual respecto del transporte aerocomercial? ¿Cómo fue la evolución de la mirada del Estado respecto del sector aerocomercial?

**Rubén:** Hubo un crecimiento tremendo del mercado de cabotaje. Pensá que en el 2001 la situación del transporte, más allá de la crisis total que había en el país, tenías el Grupo Aerolíneas la empresa más grande del país parada. Estuvo sin funcionar durante tres o cuatro meses prácticamente y cuando empezó a funcionar en octubre con el ingreso del Grupo Marsans, empezó a funcionar a cuenta gotas y hasta que fue tomando ritmo y empezó a funcionar estamos llegando a la mitad del 2002. Con una política de transporte aéreo bastante similar a lo que están queriendo hacer ahora, con lo de bajar los costos, con las low cost.

La primer low cost de la Argentina fue LAPA. LAPA volaba rutas similares al del transporte terrestre, y de hecho provocó la quiebra de infinidad de empresas de transporte terrestre. Como todo, no hay una ley federal del transporte, no hay una ley de lo que es el transporte multimodal, ni para cargas, ni para fletes, ni pasajeros.

Para el desarrollo del país, vos tenés que tener una ley de transporte multimodal, para que el camión entre a los campos, saque la carga hasta el tren, lo subís arriba del tren y después el barco lo lleva por ejemplo.

Es absurdo pensar en desarrollar el avión para ir a Rosario, teniendo autopistas como las que tenés. Sí, tenés que poner vuelos. Pero el desarrollo lo tenés que buscar por otro lado. Entonces es un absurdo la competencia del avión con el micro, para recorrer distancias cortas como las que tenés.

Vuelvo al 2002, entonces vos tenés un escenario con el resto de las empresas tratando de posicionarse para ocupar el rol que había ocupado Aerolíneas durante tantos años. Aerolíneas Argentinas empieza a crecer, se restablece, más o menos los primeros años del Grupo Marsans por la plata que había puesto el gobierno español, más o menos se equilibró y empezó a volar nuevamente. Por ser marca, todo el mundo vuelve. Todas las empresas se habían preparado estructuralmente para ser la reemplazante de Aerolíneas. Aerolíneas vuelve, empieza a recuperar mercado y quiebran todos: LAPA, Dinar, Southern Winds, American Falcon, entre otras.

Aerolíneas Argentinas recupera su mercado, empieza a volar más. Paralelo a eso, una parte más de lo que fue la estafa de la privatización de Aerolíneas Argentinas, del Grupo Marsans, la plata que le habían dado a la compañía para salir a volar se la quedaron ellos. Entre los años 2006 y 2007 la empresa entra en la quiebra. Ahí es cuando interviene el Estado y la estatiza. Ahí si empieza a recuperar y a desarrollar el mercado de cabotaje.

Volviendo un poco para atrás, durante el gobierno de Duhalde se crea LAFSA, una aerolínea privada. Daniel Scioli trabajó mucho con ese tema, para tomar la gente que había quedado en la calle por la quiebra de las otras aerolíneas. Porque en ese momento teníamos a Aerolíneas Argentinas, pero era privada. Entonces nosotros [gremios] el riesgo que veíamos es que quedara como única empresa monopólica de un extranjero. Osea, que como país no nos servía. Creó una empresa estatal, no para competir contra Aerolíneas Argentinas, sino para que regule la actividad.

LAFSA se asocia con Southern Winds que empezó a arrancar de vuelta, después Southern Winds termina allá por el gobierno de Néstor Kirchner con el escándalo de las narcovalijas en el 2005. Se cancela el contrato de LAFSA con Southern Winds y ahí, entra LAN Chile y se hace cargo de LAFSA y forman LAN Argentina. Ahí empieza a equilibrarse LAN con todo el apoyo que tenía y Aerolíneas Argentinas que venía cayendo (por lo que te dije antes por el grupo Marsans) y toma las riendas Cristina Fernández de Kirchner en el 2008 y se estatiza la compañía con una planificación de la conectividad.

**Entrevistadora: Y en términos de conectividad aérea... ¿Crees que se avanzó post crisis 2001?**

Rubén: Para mí la conectividad es importantísima, fundamental lo que han hecho, cómo han avanzado. Creo que sin una planificación de transporte en sí mismo y una planificación con el resto, no es posible avanzar en el tema de la conectividad. Por ejemplo, no se ha trabajado dividiendo el país en regiones como para alimentar los vuelos troncales. Está bien, vamos a todas las ciudades más importantes de todas las provincias, pero vos tenés otro tipo de ciudades... podés desarrollar pueblitos.

Aerolíneas Argentinas llega a todos lados, pero no podés pedirle que llegue a todos lados porque tiene que tener una diversidad de flota imposible. A ver, lo podés hacer... Pero si todo el mundo tiene en claro que van a perder plata y que es para el desarrollo del país.

Hoy la flota que tiene Aerolíneas Argentinas incluye aviones más chicos, con baja densidad, para unir las regiones del país. Lo que no está del todo desarrollado hoy, pero que empezó hace poco con LASA, es tener los cruces con las ciudades importantes.

**Entrevistadora: ¿Qué opinas del plan "Revolución de los Aviones" lanzado por el último gobierno? ¿Cómo impactó respecto a variables tales como infraestructura aeroportuaria, vuelos, oferta de transportistas, etc.?**

Rubén: La Revolución de los Aviones, tal como la lanzó el ministro, tiene dos acciones: una es permitir el ingreso de muchas empresas para operar en el mercado de cabotaje y permitir el ingreso de las denominadas low cost para que puedan bajar los precios y pueda volar todo el mundo. Ese es un eje.

El otro eje es: las rutas son de los países, no de las empresas. Y vos para volar de un país a otro, lo que se firman son acuerdos bilaterales, donde se establecen las frecuencias que un país y para el otro. Después las cubrís, no las cubrís, las usas o no las usas.

No aplica la política de cielos abiertos donde cada uno puede hacer lo que quiere, pero hizo un uso excesivo uso y abuso de los acuerdos bilaterales. Es legal lo que está haciendo, no es ilegal. Es inmoral.

Y en los dos casos como en la anterior, el objetivo es que entren muchas empresas para que haya más trabajo y que haya precios bajos para que todo el mundo vuele. ¡Eso está barbaro! De la definición de los acuerdos bilaterales, también lo lindo es que desde cualquier ciudad del país puedas volar a cualquier lugar de mundo sin pasar por Buenos Aires. ¡Está bárbaro!

Pero el problema es que primero tenés que ver si el país está en condiciones económicas de soportarlo. Porque con el 1 a 1 [haciendo referencia al sistema de convertibilidad] salíamos todos de la República Argentina y nos íbamos recorrer el mundo, porque era barato. ¿Pero dónde estaba la plata del país que permitía que todo el mundo viajara? Esto es lo mismo.

Por otro lado, esos vuelos que se habilitaron, por ejemplo, lo podrían haber hecho empresas Argentinas. ¿Qué es lo que hacen en las provincias? Los chilenos los llevan a Santiago o a Lima con LAN o a Quito desde Ecuador. Porque son hubs de distribución.

Lo mismo Copa, se le asignaron siete frecuencias semanales para hacer Rosario – Panamá. ¿A hacer qué? Nada. Es un hub de distribución. Pero no hay bilateralidad, porque a esa ruta ninguna empresa argentina podría hacerlo. Porque si yo argentino, voy a Panamá ¿qué hago después? Porque allá todos los vuelos los tiene Copa, entonces a ellos sí les sirve.

Ahora, con la gente del Grupo LATAM todos esos vuelos que hacen a las provincias y que no pasan por Buenos Aires, que desde la definición decís: “está bien”. No está mal, pero desde lo real y práctico hay que bancarlo económicamente como país. Lo hace a Santiago de Chile, Ecuador o a Perú, con LAN Perú, LAN Chile o LAN Ecuador y a Brasil con TAM. Cuando podría hacerlo con LAN Argentina.

Entonces si vos lo haces con LAN Argentina, a ellos les sirve igual porque alimentas el hub, lo estás distribuyendo. Y encima le diste trabajo a pilotos argentinos, a mecánicos argentinos, a tripulantes de cabina argentinos. Lo hace con LAN Perú, LAN Chile y TAM, pero lo que generas es trabajo en toda Latinoamérica, pero acá no generaste un solo puesto de trabajo. De esta manera, LAN Argentina se está achicando y se están perdiendo puestos de trabajo.

Vendiste la Revolución de los Aviones, esa es la parte mentirosa, la parte más jorobada porque los acuerdos bilaterales una vez que los habilitás, ¿cómo lo cortás después? Generás un problema de cancillería, un problema diplomático. El día que quieras cortarlo, vas a tener que encontrar un gobierno lo suficientemente fuerte, duro y nacionalista. En el caso de LAN Argentina decís: “Bueno a partir de ahora empezás a volar con LAN Argentina y aplicás multa”. Pero los estarías chantajeando, para negociar y sacar algo. Pero, ¿cómo sacás a Copa? No tenés forma. Podés generarle condiciones económicas lo suficientemente malas como para que se vayan, pero es complicadísimo.

Lo otro lo de la Revolución de los Aviones interna: no está mal que se incorporen más empresas, que se generen puestos de trabajo, la idea no está mal. Lo que nosotros decimos [los gremios aeronáuticos] es otra cosa. Primero, si uno analiza no hay mercado para esto, ya lo vivimos. Acaban quebrando todas. ¿Y quiénes se terminan quedando? Aquellas que tienen más respaldo, aquellas que hacen más lobby y las que tienen menos capacidad de poder generar dumping. Porque esto si lo analizás, en cualquiera de los países donde se dieron este tipo de circunstancias, bajan los precios. ¿Y cómo termina? O con accidentes o con un montón de empresas cerradas, quedando una o dos nada más, que después manejan los precios que ellos quieren y los precios son más caros relativamente que cuando empezó la situación. O sino las empresas, para que no se te desconecte el país, le exigen al gobierno subsidios para volar. Entonces el pasajero sigue pagando barato, pero vos [gobierno] tenés que subsidiarlo. Hoy se quejan de una compañía aérea del Estado porque no la quieren subsidiar y después terminan subsidiando una privada, porque si no, se va.

Un punto que planteamos [al gobierno de la fuerza política “Cambiemos”] es que no pongan el carro adelante del caballo. Porque está bien crecer. En teoría, ofreciendo ofertas y precios mejores se podría llegar a duplicar la cantidad de vuelos y la cantidad de pasajeros transportados, creo que se puede en cuatro o cinco años. El problema es dónde. No tenés aeropuertos. En Aeroparque no te entra nadie más. Las empresas

tienen que armar vuelos para que pernocten en el interior. Porque el avión se queda por un vuelo Buenos Aires-Córdoba, porque es el último que sale de acá a la noche y sean los primeros en volar a la mañana porque acá [Aeroparque] no hay lugar. Ya no hay más lugar para nada.

También, habilitar el Aeropuerto de “El Palomar” fue una vergüenza. Lluve y no se puede operar, porque la pista no absorbe, porque no tenés las condiciones necesarias para que haya drenaje suficiente. Por eso tienen los problemas que tienen. Ahora bien, por ahí en meses con mejores condiciones van a tener menos problemas. Porque ya no hay niebla y no hay tanta lluvia.

No tenemos los instrumentos civilizados para operar con niebla. En cualquier aeropuerto del mundo civilizado vos podés operar con niebla. Todavía acá no la tenemos y queremos duplicar la aviación. Para eso tenés que generar las condiciones. Acá dicen: “Renovamos los aeropuertos” y lo que renovaron fueron los shoppings de los aeropuertos, no las pistas. Todo lo que está adentro y la gente usa está perfecto, pero está por adentro. De seguridad, pista y tecnología no tenés nada. Lo único que se terminaron haciendo fueron proyectos que venían del gobierno anterior, en ejecución que estaban licitados, que se terminaron.

En Salta es tremendo. Se junta la gente... Me ha pasado de verlo. Hay un vuelo un poquito demorado y llega otro, se juntaron todos y es un despelote.

Entonces, no tenés infraestructura y si a eso le agregas que una empresa como Flybondi, la dejan operar en las condiciones vergonzosas que las dejás operar... Debería haber controles.

Por otro lado en paralelo, están modificando todas las normas de la Administración Nacional de Aviación Civil. Toda la actividad aérea se regula por un régimen que se llama Regulaciones Argentinas de Aviación Civil (RAAC), que es la reglamentación de la aviación civil. Son las normas que establecen las condiciones para que alguien pueda tener la habilitación de piloto, la habilitación técnica para despachar un avión, para arreglar un avión, para inspeccionar un avión y para habilitar a un avión a volar. Regula todas las incumbencias, los antecedentes y la capacitación que tienen que tener las personas que ejercen cualquier actividad en el aeropuerto relacionada con el avión.

Argentina en Latinoamérica es el país que más altos estándares tiene. En cuanto a seguridad y capacitación. Hace unos diez años se empezó a trabajar desde la OACI para tratar de unificar todos los esquemas en toda la región de Latinoamérica para que se tuviese la seguridad de que cualquier vuelo que me lo atiende alguien en Colombia, tenga medianamente una capacitación estándar como para asegurarme que estoy tranquilo.

En base a eso, establecieron las normas RAAC latinoamericanas y el problema de eso es que no nivelaron para arriba, nivelaron para abajo. Los que no tenían nada, subieron un poco; los que estaban en el medio, se quedaron donde estaban y los que estaban más arriba, bajaron. Entran en enero o febrero del 2019.

**Entrevistadora: ¿En qué sentido decís que bajaron la calidad?**

Rubén: Por ejemplo, un mecánico en el Ministerio de Educación, carrera de 7 años, tiene que tener X cantidad de años trabajando en una compañía para recibir su licencia. Con las normas actuales, un técnico va a tener la capacitación en cualquier instituto que la ANAC considere que está capacitado para dar la capacitación técnica. Fuera del circuito de las escuelas habilitadas por el Ministerio. Y con un año de experiencia en una empresa, ya tienen la licencia mínima. Y esto viene enganchado con más cosas, le bajan el nivel a todo.

Se empezó a trabajar hace 10 años. Lo mando la OACI, son Naciones Unidas. En el gobierno anterior, con Alejandro Granados (hijo), que estaba en la ANAC, la venía

pateando, la acomodaba a la reglamentación... Hacia algunos arreglos y dejaba todo más o menos como estaba, no degradaba la cosa. Y la venía pateando y estos vinieron e hicieron "pum" y cambiaron todo.

Porque esto qué le va a permitir a las empresas: primero, menos como dicen ellos "gastos en capacitación", no inversión por supuesto; y lo otro, es que hoy con ese esquema, se va a permitir que un jamaicano que no tiene la más remota idea de lo que es un avión y tiene una licencia porque va a tener las RAAC, va a estar habilitado para venir y trabajar acá. Y además, ¿quién se va a ir de acá a trabajar a otro país de Latinoamérica, comparado con lo que ganas acá?

Hoy el Grupo LATAM en Brasil está muy por encima de los chilenos, pero debajo nuestro. Cuando tienen un problema en un avión en Brasil, la empresa TAM en el día a día lo atienden los brasileros. Cuando tienen un problema que tienen que trabajar el avión, agarran a los mecánicos chilenos, los llevan a Brasil, hacen el arreglo y se vuelven. Y así les sale mucho más barato. Y eso es lo que quieren hacer acá.

Y encima, eso es lo que nosotros llamamos la "libre migración de patentes", cada uno de esas especialidades tiene una patente habilitada (el mecánico, el TCP, el piloto, el copiloto). También le va a pasar a los pilotos. Esto está establecido que va a ser así. Cualquier persona que tenga una licencia aplicada con las RAAC en el área de Latinoamérica, puede trabajar en cualquier país donde estén vigentes estas normas. Y esto es a partir de febrero del 2019.

Las normas se dividen generalmente en vuelo y tierra. Ya estuvieron trabajando sobre las de tierra, y ahora están trabajando sobre las de vuelo.

En Argentina los aviones de cabotaje están obligados a estar matriculados con LIMA-VICTOR y la propiedad es de la empresa, pero la matrícula de ese avión es del Estado y hasta que el Estado no la da de baja, no puede volar en otro lugar del mundo. De esa forma, vos [Estado] te evitás que las empresas vengan, pongan un avión, te hagan una estafa y se vayan.

Bueno... una de las cosas que están permitiendo hacer es la libre migración de matrícula, cualquier avión puede volar en cualquier país. Esto es algo que se hizo hace 50 años o 60 años en el agua y es lo que se llamó las "banderas de conveniencia" y quebraron todas las banderas marítimas serias del mundo. Vos fijate que la mayoría de los barcos cargueros que vienen son panameños. Panamá no tiene industria naviera, no tiene nada, pero los habilitan a trabajar porque no pagan impuestos, no les exigen condiciones de trabajo.

Destruyen la capacitación, bajan los costos, la seguridad ni hablar, y destruyen la industria nacional. Vos tenés que trabajar en los aeroclubes, en los talleres. Ellos se piensan que la aviación es Aeroparque y Ezeiza y nada más. Tenés los fumigadores, los aviones sanitarios, los helicópteros contra el fuego. Tenés un montón de actividades relacionadas a la aviación en el país, que no le dan bolilla, nada. Y te quedás sin especialistas.

Si vos querés crecer como dicen ellos el doble, no tenés pilotos, no tenés técnicos, para tanta capacidad. Por eso digo poner el carro adelante del caballo. Entonces, cuando nosotros salimos a manifestar nuestro desacuerdo, lo primer que hacen (los medios también acompañan), es decir que estamos en contra de la aviación, en contra de que la gente vuele barato. Vos no podés volar por un peso. La aviación es cara. Pasajes baratos puede haber. ¿Por qué funciona en Europa y acá no? Porque la superficie que tiene la Argentina, que tenemos 42 millones de habitantes, en Europa tenés 420 millones de habitantes en la misma superficie, con 50 ciudades de altísimo nivel de densidad de

población con dos, tres y cuatro aeropuertos en cada una de esas ciudades. Tenés otra estructura, tenés otra idiosincrasia, tenés otra actividad.

Fijate que en Estados Unidos tampoco hay low cost. En Estados Unidos el 75-80% de los vuelos de cabotaje están subsidiados, porque sino no volarían. Y acá nos rasgamos las vestiduras porque queremos un subsidio. Porque sino quedan desconectados, es deficitario, no hay milagros en esto. El combustible es caro, los repuestos son caros ¡y más países emergentes como nosotros, que es todo en dólares! Entonces, venderle a la gente que antes se tenía que comer 24 horas para ir hasta Jujuy en un micro que por ahí le llovía adentro, y ahora en 2 horas está allá y encima paga \$800. Cuando yo voy y le digo “Ojo mirá que es peligroso” (por la seguridad), no me quiere ni escuchar. Pero es lógico que no sepan, simplemente porque conocemos la actividad.

**Entrevistadora: ¿Cómo calificarías la vinculación entre las políticas turística y aerocomercial en términos de interrelación y dependencia?**

Las políticas de transporte aerocomercial y el turismo no están coordinadas, no. Para mí el turismo es una industria fundamental, nada nuevo. El desarrollo que tiene en un país como el nuestro que tiene cuatro o cinco lugares para fomentar el turismo internacional. El tema es que depende cómo lo fomentes. Una cosa es fomentarlo a través del transporte nacional y otra cosa es fomentarlo a través del transporte extranjero. Porque en economía el dólar existe, entonces si yo genero negocios acá, la plata queda acá porque trabajo con empresas nacionales. Y cuando hablo de empresas nacionales no hablo exclusivamente de Aerolíneas, hablo de LAN, de cualquier otra empresa nacional donde se venda desde acá. No es lo mismo traer españoles a Iguazú por cualquier empresa Argentina vendiendo el pasaje desde acá y que la plata quede acá; que si los trae Iberia vendiendo desde España, porque el dólar es redondo y la plata queda en España. Entonces, el tema es que no hay nada coordinado.

A Aerolíneas se lo utilizó durante los últimos tiempos, se trabajó bastante en coordinación con Meyer, se desarrolló muchísimo el turismo interno y se trajo a través de Aerolíneas, mucha gente. Se podría haber traído mucha más gente, ojo. Los últimos dos años nosotros fuimos muy críticos del tema ese. El dólar se había quedado bajo, era barato para el extranjero. Hay cosas que dependen de la política económica, pero poco se hizo para fomentar el traerlos. Se cerraron algunas bocas de expendio, bocas de venta en España, en Nápoles, en Milán, en París, en Londres, que venían mucho y era una forma de traer ingleses, franceses y napolitanos. Cerraron todo.

Una de las grandes deudas por lo menos de la democracia para acá es una ley federal de transporte, que incluya el turismo. No hubo gobierno que presentara un proyecto así. El único que intentó presentar un proyecto así fue Carranza, el Ministro de Transporte de Ricardo Alfonsín (padre). Presentó un esbozo de una ley federal de transporte, nunca se trató y ningún gobierno la trató. Entonces, vino uno y desarrolló los ferrocarriles, vino otro y desarrolló Aerolíneas Argentinas, pero nada coordinado con nada. A lo mejor todas decisiones buenas, pero si no están coordinadas no sirven. Entonces estamos despilfarrando recursos que coordinados tendrían que andar mucho mejor y rendirían mucho más.

Uno siempre escucha hablar del costo argentino. Los sueldos son caros pero se dan en todos los aspectos. Y comparamos con otros países del mundo. Porque Argentina es cara, porque paga más impuestos, porque las cargas sociales que tenemos gracias a Dios –para la jubilación, para las vacaciones, para los servicios médicos, - hace que sea más caro, punto.

Ahora el producto argentino podría ser más barato si vos hacés más eficiente la logística. Y la logística es carísima. Con una ley federal del transporte y con un desarrollo del turismo, yo creo que tenemos muchísimo del tema solucionado. Pero hay que hacerlo.

Y pensando en un proyecto general y nacional del país, y no en los negocios como se está pensando en este momento, donde estamos habilitando una empresa que es del socio de uno de los miembros más altos del gobierno, de Quintana.

**Entrevistadora:** ¿Qué relación tuvieron los gremios con los diferentes gobiernos a lo largo de período que analizamos?

Rubén: Bien, estuvimos muy divididos... Después de la crisis del 2001 había dos grupos: los que apoyaban a Antonio Mata, que lo veían como el Perón que venía a salvar a Aerolíneas Argentinas y estábamos los que sabíamos que era cartón pintado. Pero cuando se le terminara la plata que le enviaba Iberia nos íbamos al demonio.

Nosotros [UPSA] apoyábamos a Duhalde con la creación de LAFSA, apostando a desarrollar a LAFSA como una empresa del Estado. Ahí se produce el cambio de gobierno. Entra Néstor Kirchner que nos dijo: "Ni loco manejo una empresa del Estado. A mí se me muere una persona por un accidente de avión, me tengo que ir del país". Tenía miedo. Se asoció con Southern Winds para que volara... qué se yo. Tenía un enfrentamiento con Mata porque había apoyado a Menem en su campaña, poniendo sus aviones para hacer la campaña.

Los gremios estaban para un lado y para el otro. Nosotros [UPSA] pensábamos que era más factible que lo haga el Estado, por eso fuimos a ver a De Vido [Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios desde el 2003 hasta el 2015] y le presentamos un proyecto junto con otros gremios. Nos escucharon y logramos que se tratara el proyecto.

A Cristina [Fernández de Kirchner] nunca le voy a dejar de agradecer la reestatización de Aerolíneas, todo el apoyo que nos dieron. Pero fuimos muy críticos y después terminamos muy mal con la gestión de Mariano Recalde, porque nosotros (como UPSA) teníamos todo ese esfuerzo que se hizo, todo ese capital que se invirtió: trajimos aviones, se tecnicó y mucho. Se podría haber hecho muchísimo más y mejor si se hubiera planificado. Y se lo usó más políticamente que pensando en un futuro. Y yo se lo he escrito. Tengo una carta de unos 7 años atrás.

**Entrevistadora:** ¿Y qué le criticaban?

Rubén: Que la usaron como bandera, que está bien, sirve. Aerolíneas Argentinas es una herramienta del Estado, lo que eso no habilita que sea un barril sin fondo. Porque le vas a dejar las herramientas, este país es un país cíclico y dentro de cuatro, ocho o doce años va a venir un gobierno neoliberal. Lamentablemente, porque es así. Vas a dejar las herramientas para que critiquen Aerolíneas Argentinas y vuelvan todo para atrás. Y no hay que dejarles nada, como para que no puedan hacer nada. Y la dejamos con USD600 millones de déficit anual, cuando no tenía por qué tenerlos. El saldo actual es positivo, miro lo bueno de la reestatización, de usarla como herramienta del Estado para conectar el país. También miremos el contexto. Pero lo critico desde ese punto, partiendo del contexto.

Y con este gobierno...En 2001 presentaron un plan director para cambiar las condiciones laborales. Y cuando le dijeron a los gremios cómo eran las condiciones de trabajo, los enfrentamos y pudimos evitarlo. Ahora es exactamente lo mismo.

Volviendo a tu pregunta sobre el turismo... creo que el transporte y el turismo son temas fundamentales para el desarrollo del país. Pero tiene que ser un transporte combinado. Tenemos las hidrovías de Paraná y no la aprovechamos, es el transporte más económico que hay el fluvial, el más ecológico y navegan todos con bandera paraguaya, por lo que hablábamos antes que están haciendo con el marítimo. La mayoría son argentinos pero toman las condiciones de trabajo de Paraguay y acá lo permiten.

#### **d. Entrevista a María de los Ángeles Di Pasquo**

María de los Ángeles es coordinadora por la Región Norte en el Consejo Federal de Turismo desde al año 2005 hasta la actualidad.

**Fecha:** 25 de octubre del 2018.

**Lugar:** -

**Medio:** video llamada.

**[Introducción: explicación de los objetivos y de la dinámica por parte de la entrevistadora].**

Entrevistadora: Hola María, ¿cómo estás? Antes que nada quería agradecerte por hacerte un momento y recibirme.

Bueno primer pregunta para comenzar. ¿Cómo crees que la promulgación de la Ley Nacional de Turismo afectó al sector turístico argentino? ¿Consideras que tuvo alguna incidencia en el transporte aéreo?

M.A: Primero con respecto a la política turística, en cuanto a lo que es la promulgación de la Ley Nacional de Turismo en 2005 fue un paso fundamental, porque le dio un marco legal normativo y ordenó la actividad. Puso al turismo como una política de Estado de interés nacional, como actividad socioeconómica importante. A nosotros como Consejo Federal nos da un marco más institucionalizado.

Y puntualmente en lo que se refiere al transporte aerocomercial, en el Anexo de la Ley Nacional de Turismo se habla sobre las actividades que se consideran inherentes al turismo y menciona al transporte en general y puntualmente, al transporte aéreo.

Esto a nivel general y respecto a tu pregunta inicial, sí considero que la Ley N°25.997 ha influido en toda la institucionalización, en el desarrollo y en el ordenamiento de la actividad en sí.

Entrevistadora: Bien... ¿cómo calificarías la vinculación entre las políticas turística y aerocomercial en términos de interrelación y dependencia?

M.A: Obviamente el turismo sin el transporte no existe. Sobre todo teniendo en cuenta las distancias de Argentina para lo que es el transporte y el movimiento interno para ir de un destino a otro, a los puntos turísticos más importantes. Si bien nosotros [los argentinos] estamos acostumbrados a viajar mucho en transporte terrestre, el transporte aéreo es fundamental dentro de lo que es el desarrollo del turismo interno y muchísimo más, lo que es el desarrollo del turismo internacional.

La ubicación de Argentina dentro del mundo hace que sea una variable súper importante, no solamente en la cuestión económica, sino también en tiempos y en la elección de los destinos. Entonces, digamos lo que es el desarrollo turístico si va súper relacionado e interdependiente de lo que es el desarrollo del transporte aerocomercial.

Entrevistadora: Teniendo en cuenta ambos sectores, ¿qué actores (públicos, privados y tercer sector) identificas como clave dentro de la arena de ambas políticas?

M.A: Dentro del sector turístico considero como clave a la SECTUR y a los organismos públicos de todas las secretarías, ministerios o entes de turismo de todas las provincias, porque obviamente este es un país federal. Y del sector privado a la Cámara Argentina de Turismo, FEHGRA, FAEVYT y un montón de otras asociaciones que están relacionadas con el turismo. Las universidades también, que siempre se las tiene en cuenta en lo que es el desarrollo, capacitaciones, etcétera.

En cuanto a lo que es público tenemos muchísima interrelación con otros ministerios, ya sea el de transporte, cultura, ambiente, a todos en sí, porque el turismo es tan transversal que la interrelación es con todos los sectores.

Entrevistadora: Y desde el Consejo Federal de Turismo, ¿han realizado alguna acción en conjunto con las áreas de transporte y en especial con la de transporte aerocomercial?

M.A: En las Asambleas Ordinarias que convoca el CFT, participan distintas áreas de gobierno, entre las cuales se destaca la participación del Ministerio de Transporte. No es un miembro del CFT, pero siempre está invitado a estas asambleas. De hecho ya ha venido Guillermo Dietrich [Ministro de Transporte de la Nación] varias veces, ha presentado los planes y todos los proyectos y cuestiones que se llevan a cabo. Y es digamos una ámbito de intercambio, donde bueno, hay un mano a mano de distintas cuestiones que sirven para el desarrollo turístico y de transporte. También, tuvimos la presencia de la ANAC, la EANA y distintos organismos que se relacionan con el desarrollo del transporte.

Entrevistadora: Todo esto ocurrió en la última gestión ¿verdad? ¿Y en los gobiernos anteriores?

M.A: Cuando se re estatiza Aerolíneas Argentinas en la anterior gestión, también participaba de las Asambleas. No como Ministerio de Transporte pero sí como Aerolíneas Argentinas, participaba de las mesas de trabajo de estas asambleas.

Aerolíneas Argentinas siempre presentaba los planes, los proyectos que tenía, las nuevas rutas que se iban a abrir y las frecuencias. A veces se armaban debates, en cuanto a que algunas provincias necesitaban más frecuencias o más rutas a sus destinos. Bueno, ahí también se generaban estas solicitudes, estos pedidos que se canalizaban luego, en forma más personal con reuniones específicas de las distintas regiones o provincias con Aerolíneas. Este ámbito daba para este intercambio que es muy enriquecedor.

Después Aerolíneas Argentinas empezó a tener la política de no solo mirar la parte exclusivamente comercial, sino también tener como una función más social, en cuanto que se abrieran rutas para que se conecten todas las provincias. Nose si recordás, pero en la época del Grupo Marsans las rutas eran muchísimo más limitadas y había provincias a las que no volaban si la ruta no era rentable. Entonces, digamos, a partir de la gestión anterior empezó a haber esta apertura y esta función de que el Estado subvencionaba, pero siempre y cuando Aerolíneas Argentinas llegara a todos los puntos del país. Bueno porque era estatal, ¿no?.

Y esto ahora en esta gestión se mantiene, digamos. El interlocutor general es el Ministerio de Transporte de hecho como te dije recién. Dietrich participa de estas mesas de diálogo siempre. Además esta interrelación, además de las Asambleas del CFT, se da también en las reuniones de gabinete ampliado que tiene el presidente con las distintas áreas, donde va el Secretario de Turismo, el Ministro de Transporte. En fin, las distintas áreas en general. Y varias reuniones que tuvo el presidente en territorio, que son como mesas de diálogo sectorial que hubo en distintos puntos del país: en Cachi, hubo también en Mendoza, en el Litoral y en Bariloche. A estas reuniones asistió el presidente y distintas áreas de gobierno, eran mesas casi exclusivas de turismo porque estaba el sector público (la SECTUR, el Ministerio de Transporte, las distintas Cámaras de Turismo y obviamente los gobiernos provinciales) y el sector privado. En estas mesas se discutían temas que pudiesen resolverse en un corto o mediano plazo, cosas puntuales y muchas de ellas estaban referidas al transporte, al estado de rutas, transporte terrestre y aéreo.

Gracias a estas mesas se pudieron destrabar algunas cuestiones que se dan por el diálogo entre las partes. En relación a las asambleas (las reuniones del CFT), en las que se incorpora en la agenda el tema del transporte, además de estar presente el

Ministerio de Transporte, también tuvimos la presencia de la ANAC, la EANA y distintos organismos que están relacionado con el desarrollo del transporte.

**Entrevistadora:** Bien... ¿y alguna low cost participó alguna vez?

M.A: Sí, también. Recuerdo que en una de las asambleas (creo que fue en diciembre del 2016 en Bariloche), fue el actual CEO de Flybondi. En esa oportunidad presentó su plan y explicó sus intenciones de volar como primer low cost y bueno, ahí fue cuando tuvo el primer contacto con todas las provincias. Al momento ni sabía de la compañía, no había tenido prensa, no se sabía prácticamente nada, así que fue el desembarco principal con el sector, el primer acercamiento que tuvo con el sector.

¡Ah! Me olvidaba... También dentro de las Asambleas hay comisiones de trabajo. Una de ellas es la Comisión de Conectividad que no solo trata temáticas vinculadas con el transporte aerocomercial, sino todo lo relacionado con el transporte en general dentro del país.

Al Ministerio de Transporte se lo invita a participar en esta Comisión. Ahí hay distintas cuestiones que se van analizando, cada provincia puede participar en distintas comisiones. Hay otras comisiones, pero bueno ésta en particular es una comisión súper importante, tiene participación de muchas provincias. No siempre están todas las provincias, pero las regiones siempre están representadas. Ahí se efectúan recomendaciones y se relevan las necesidades de las provincias, por lo que la considero una mesa de interrelación importantísima con los distintos sectores y ministerios.

También, facilitamos las reuniones o contactos de las provincias con algún área del Ministerio de Transporte o alguna compañía aérea que quiera reunirse para tratar cuestiones relacionadas con las frecuencias, rutas, etcétera.

Otra de las cosas que hacemos desde el CFT, es lo relacionado a las audiencias públicas que se hicieron en El Palomar con Flybondi y otras relacionadas con transporte, donde se presentaban nuevas compañías con nuevas rutas. Nosotros lo que hacemos el articulación de la presencia de los Ministros y Secretarios de turismo de las provincias con la ANAC para que participen de la audiencia.

Hay todo un tema organizativo y de seguridad en cuanto a pasar los Documentos Nacionales de Identidad de los expositores y confirmar su presencia, ver en qué orden exponen y demás cuestiones que hacen a la organización. Después lo que se hizo en Paraná en marzo del 2017 fue la Declaración de Paraná de Apoyo al Plan Aerocomercial de Argentina, el cual surgió en una de las reuniones del CFT y de ahí se hizo esta declaración con el apoyo que presentaron las provincias al desarrollo del plan aerocomercial y firmaron, se envió al Ministerio para dar el apoyo y la visión.

**Entrevistadora:** Y puntualmente desde el área turística, ¿conoces algún programa o iniciativa específico de la política turística que se haya implementado en conjunto con el organismo de transporte? Claro está, alguno que se relacione con el transporte aerocomercial...

M.A: Sí. Te diría iniciativas que están vinculadas con el apoyo a la comercialización y el desarrollo del turismo interno y el receptivo.

No es exclusivo del CFT sino que de la SECTUR en general, del área específica de promoción, pero nosotros hemos prestado asistencia y servido de nexo e intermediación en algunos aspectos relacionados con las provincias.

En ese sentido, hay una herramienta que se relanzó hace poco que es la Plataforma ViajAR, que es una plataforma de apoyo a la comercialización. Ahí todo lo que es la oferta de transporte aéreo también está con todas las ofertas, descuentos, etc., para incentivar el turismo dentro del país. Y bueno, desde la SECTUR se hizo todo un desarrollo de la plataforma, se hicieron encuentros de fortalecimiento comercial en todas las provincias y en más de una localidad por provincia para reunirnos con los prestadores, relacionados no sólo al rubro alojamiento, sino también con las compañías

aéreas, con compañías de transporte. El objetivo fue promover los viajes dentro del país a través de ofertas atractivas, para aumentar la ocupación hotelera y de las aerolíneas también, especialmente en temporadas bajas. [La plataforma] es una herramienta que está fomentada desde el organismo público, pero con muchísima interacción con todo lo que es el sector privado.

Con Aerolíneas Argentinas también se trabajó con distintos programas como por ejemplo “Abueladas” y programas con el PAMI para sumar ofertas. También está Aerolíneas Vacaciones que lleva varios años y sirve para viajar al exterior y dentro de la Argentina. Y ahí vas a ver que hay muchos más destinos, más rutas y más frecuencias en un montón de compañías.

**Entrevistadora: Eso respecto del turismo interno, ¿y del receptivo?**

M.A.: Sí, sí. Están los planes de la SECTUR que realizan en conjunto con el INPRO [aludiendo al Instituto Nacional de Promoción Turística]. En lo que es la promoción del turismo receptivo, nosotros estuvimos también involucrados en lo que fueron las ediciones del Buy Argentina y las actuales rondas de negocios FIT, donde se invitan a distintos operadores internacionales emisivos hacia Argentina para que establezcan contacto con operadores de Argentina. Nosotros hacemos todo lo que es el contacto con las provincias y facilitación de lo que es los distintos prestadores estén presentes, se registren, carguen sus ofertas y bueno después hay un sistema informático que hace el tema de los contactos con las citas, para lo que es el fomento.

En ese sentido, también se hacen distintas alianzas con las compañías aéreas para traer a los distintos buyers del exterior a costos accesibles y esto se hace en conjunto con la Cámara de Turismo.

El INPROTUR también lo que hace son distintos informes de lo que es la promoción turística internacional. La participación en ferias, en distintos eventos, etc. En conjunto con lo que es la SECTUR tenemos distintos informes que se pueden ver en la web de Yverá (sección estadísticas), ahí tenés distintos informes de mercados internacionales en 22/23 PDFs con bastante información y también vas viendo lo que es el transporte internacional y cómo fue evolucionando en este último tiempo con respecto a cada uno de esos mercados.

**M.A.: Por último, respecto de variables como la infraestructura aeroportuaria, cantidad de vuelos y compañías aéreas ¿consideras que se generaron cambios (positivos o negativos) desde la institucionalización de la actividad turística?**

Sí, en mi opinión considero que se generaron cambios muy positivos desde la institucionalización. Lo que es la infraestructura aeroportuaria, creció un montón, distintos vuelos hacia los destinos nacionales emergentes, rutas y frecuencias crecieron enormemente, y la oferta de transportistas como vos ves también, el turismo interno y el receptivo internacional también.

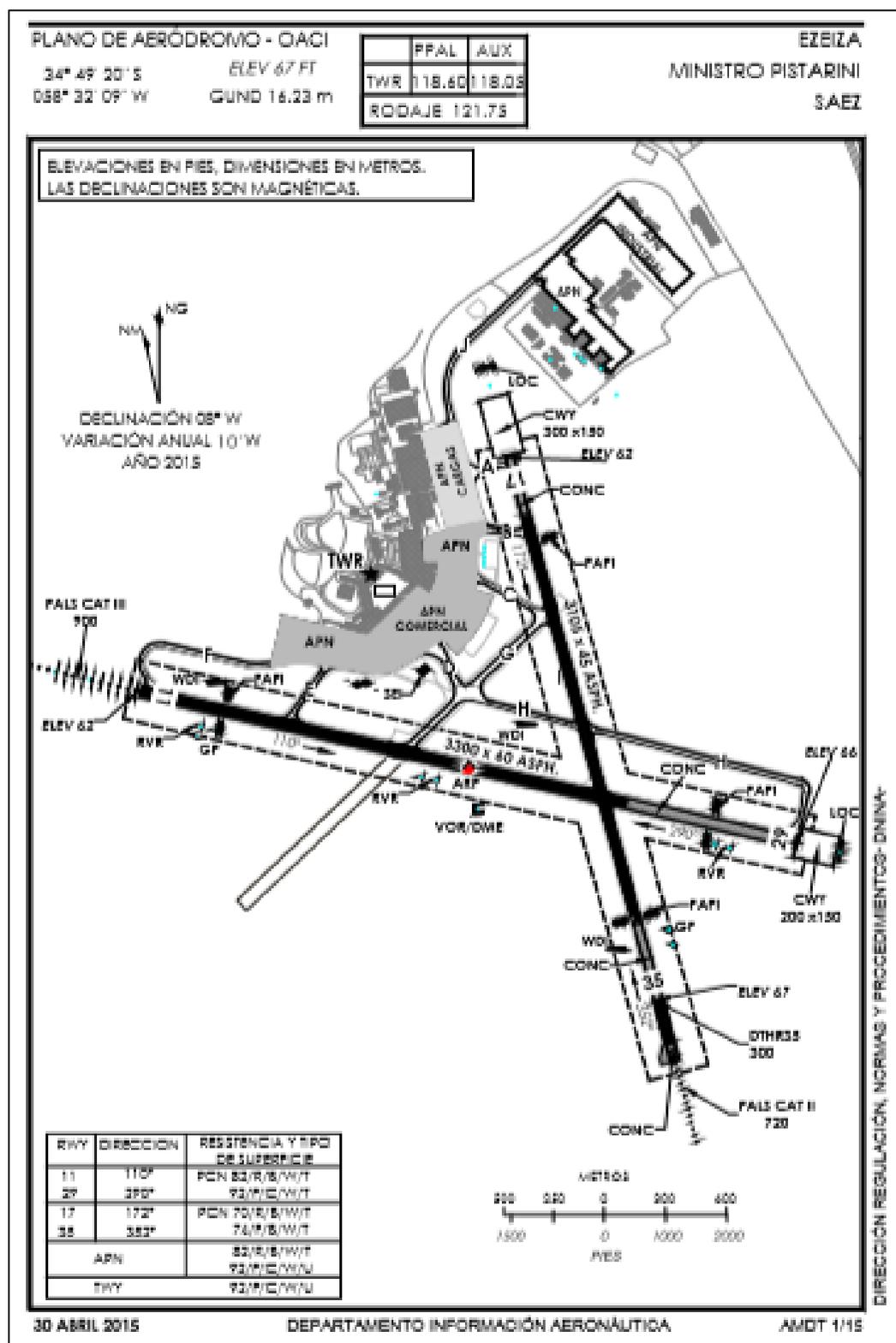
**Anexo III**  
**Información aeronáutica**

**a) Terminal de Control Aérea Buenos Aires (TMA Baires)**



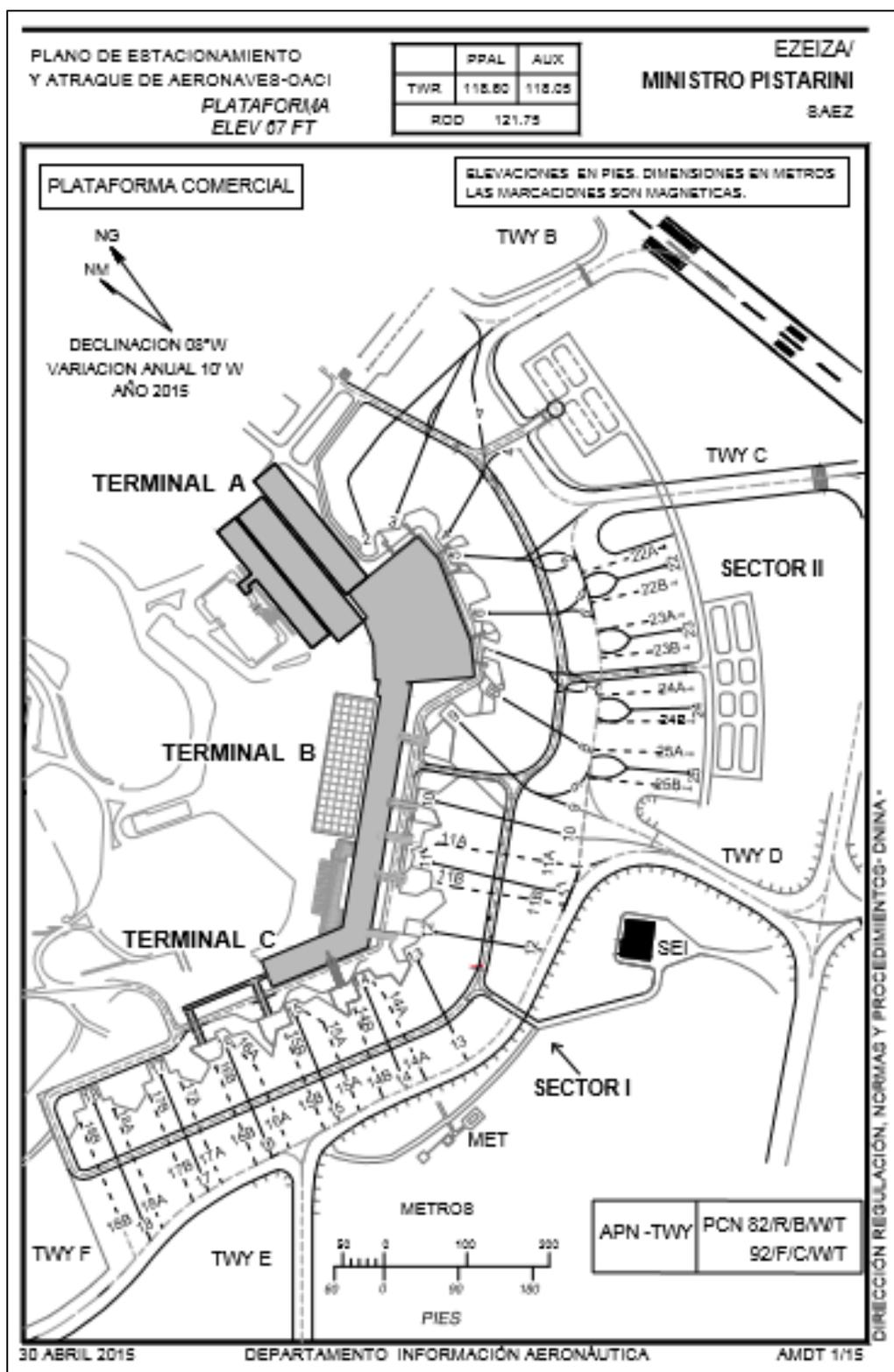
Fuente: Empresa Argentina de Navegación Aérea (2019).

## b) Plano de aeródromo del Aeropuerto Ministro Pistarini



Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil (2019).

c) Plano de estacionamiento y atraque de aeronaves Ministro Pistarini –  
Plataforma Comercial



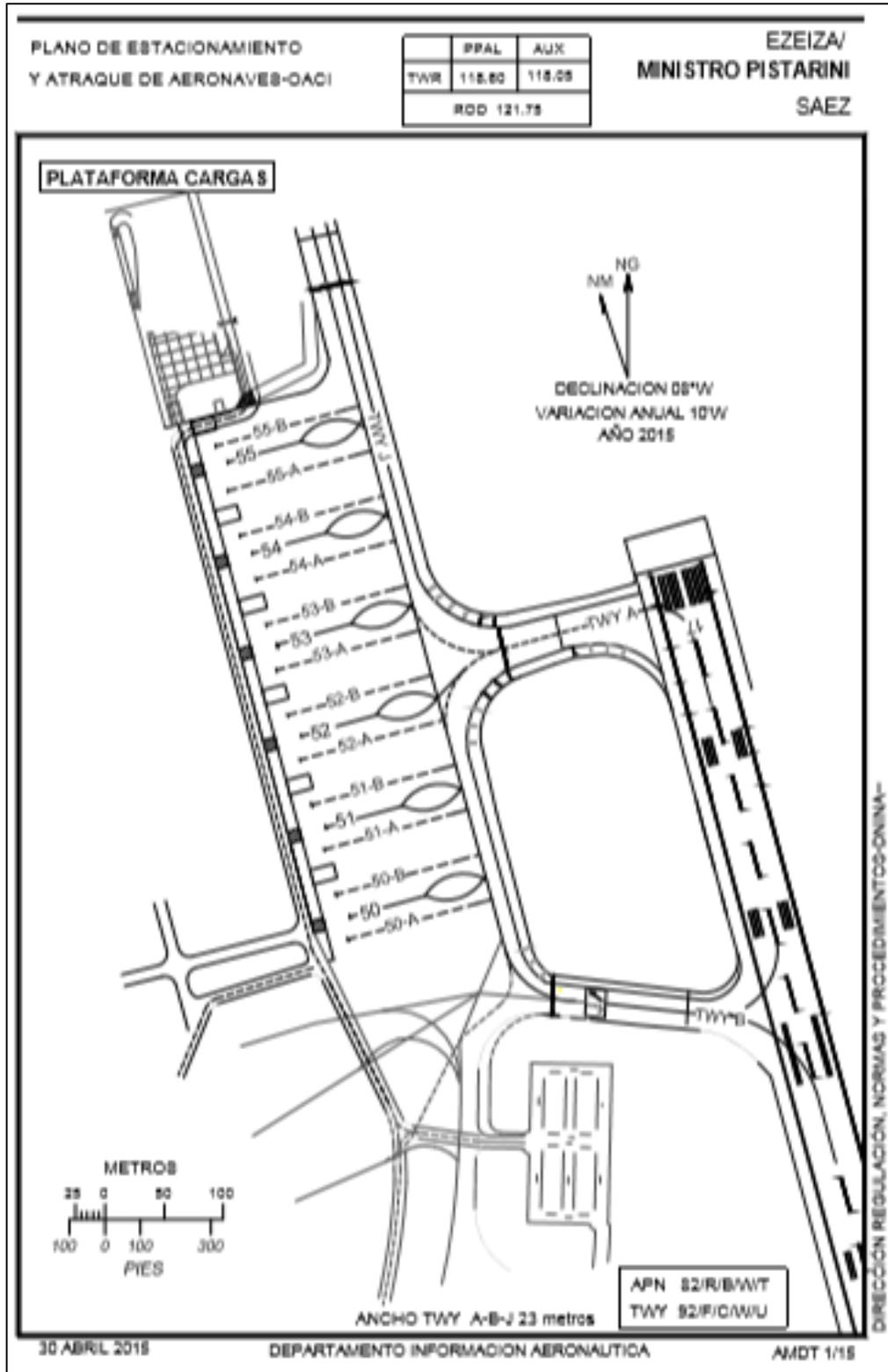
Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil (2019).

**d) Plano de estacionamiento y atraque de aeronaves Ministro Pistarini –  
Plataforma Industrial**



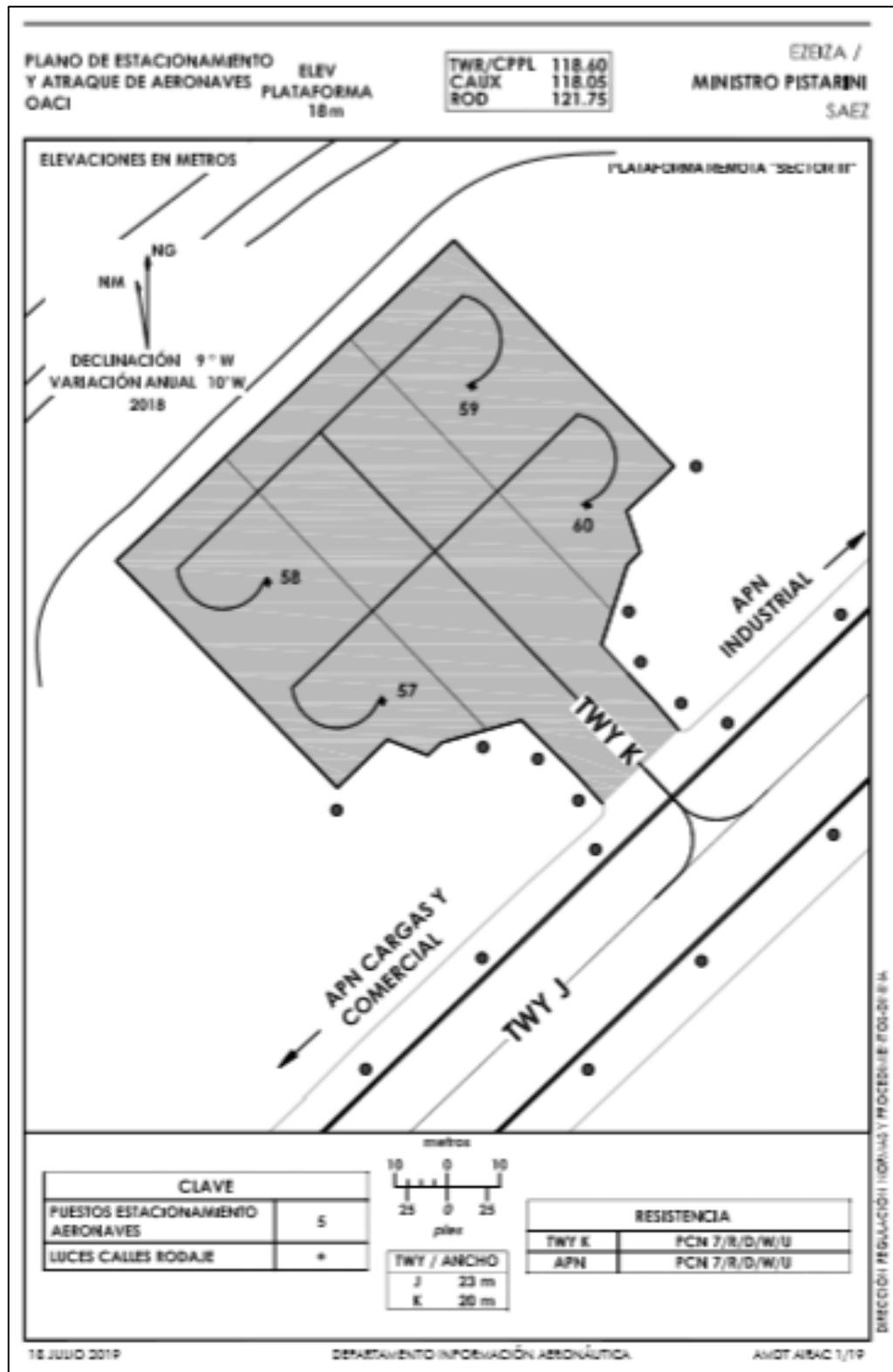
Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil (2019).

e) Plano de estacionamiento y atraque de aeronaves Ministro Pistarini –  
 Plataforma de cargas



Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil (2019).

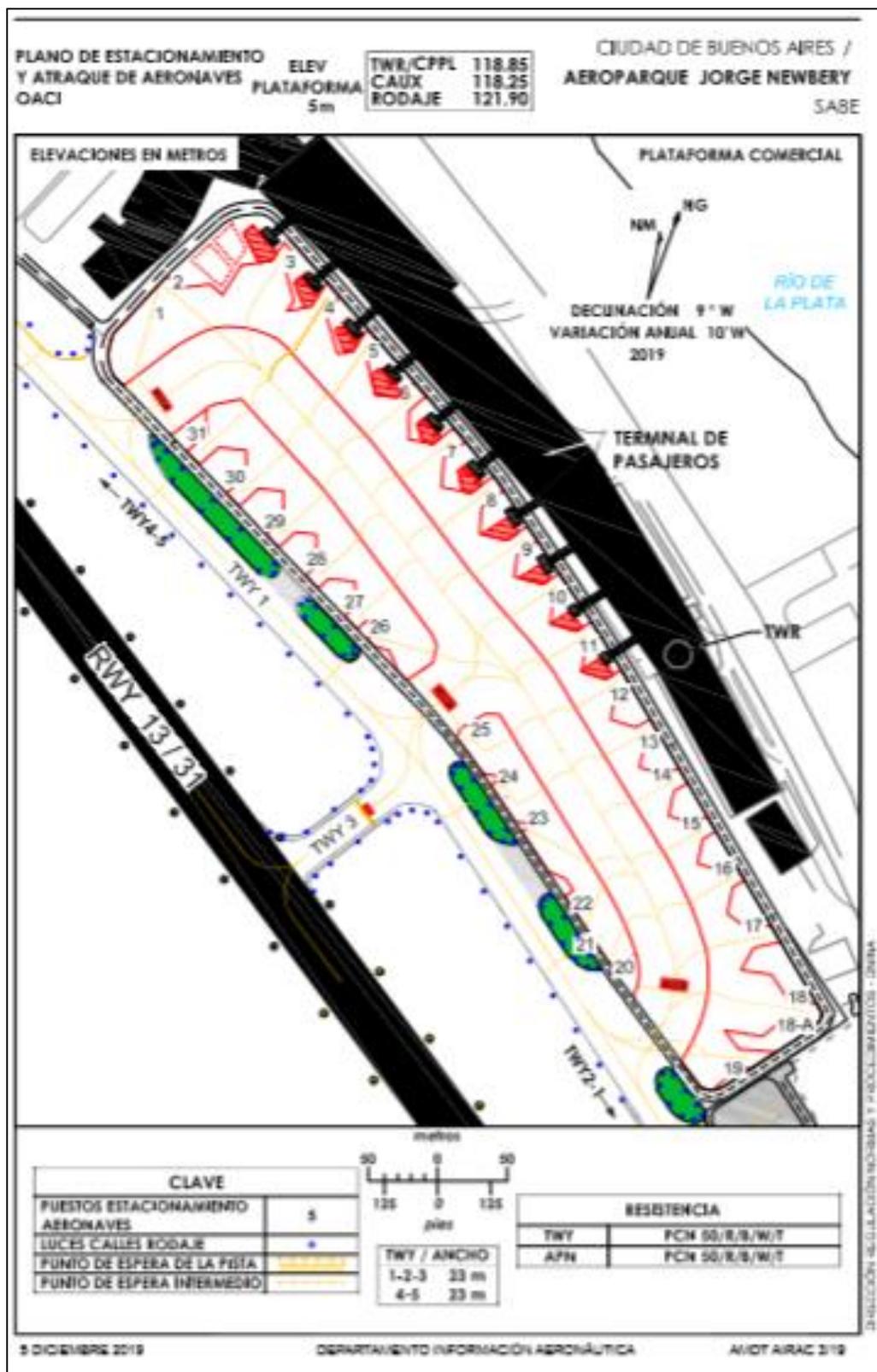
f) Plano de estacionamiento y atraque de aeronaves Ministro Pistarini – Plataforma remota “Sector III”



Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil (2019).

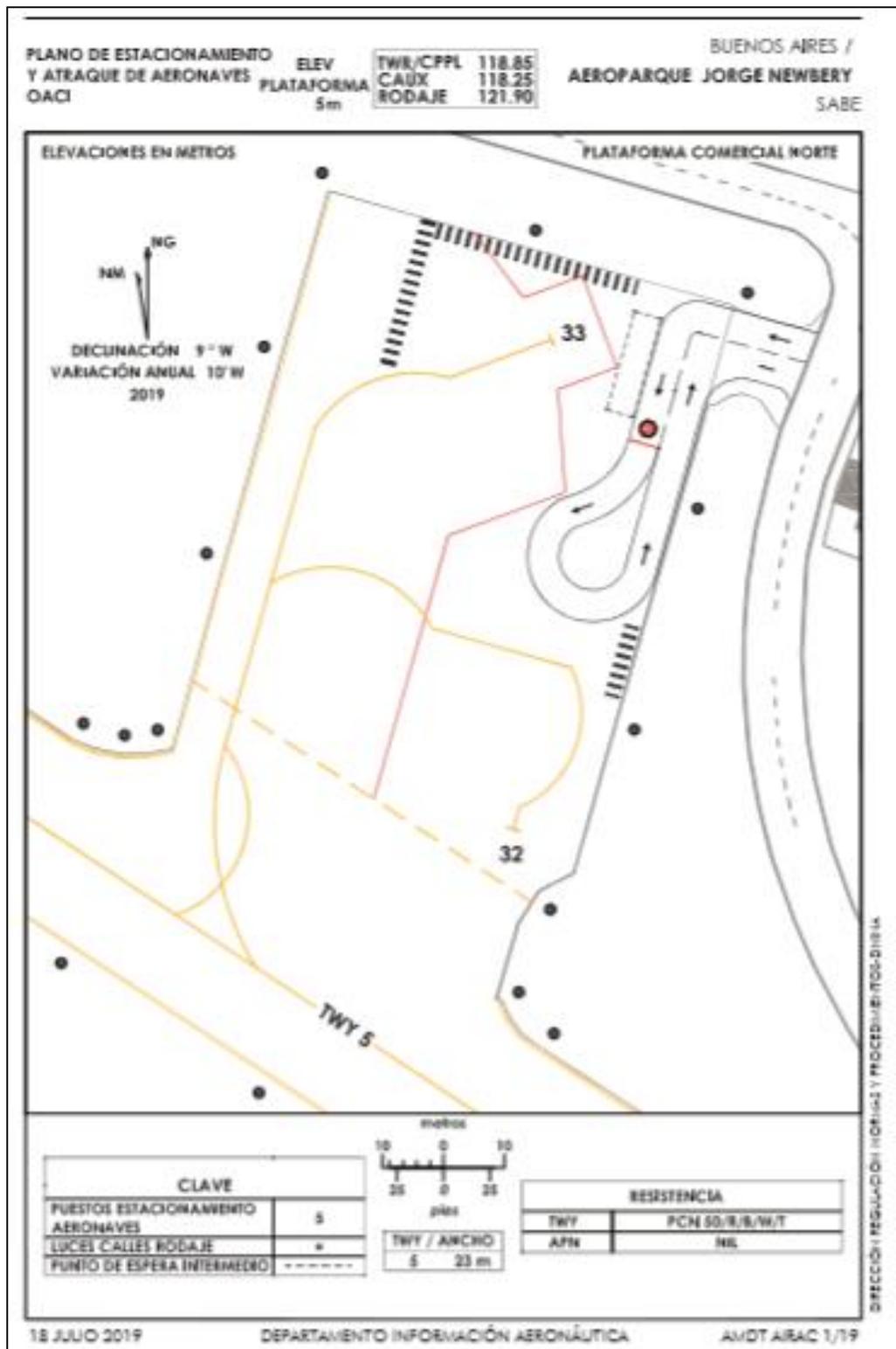


### h) Plano de estacionamiento y atraque de aeronaves Jorge Newbery – Plataforma Comercial



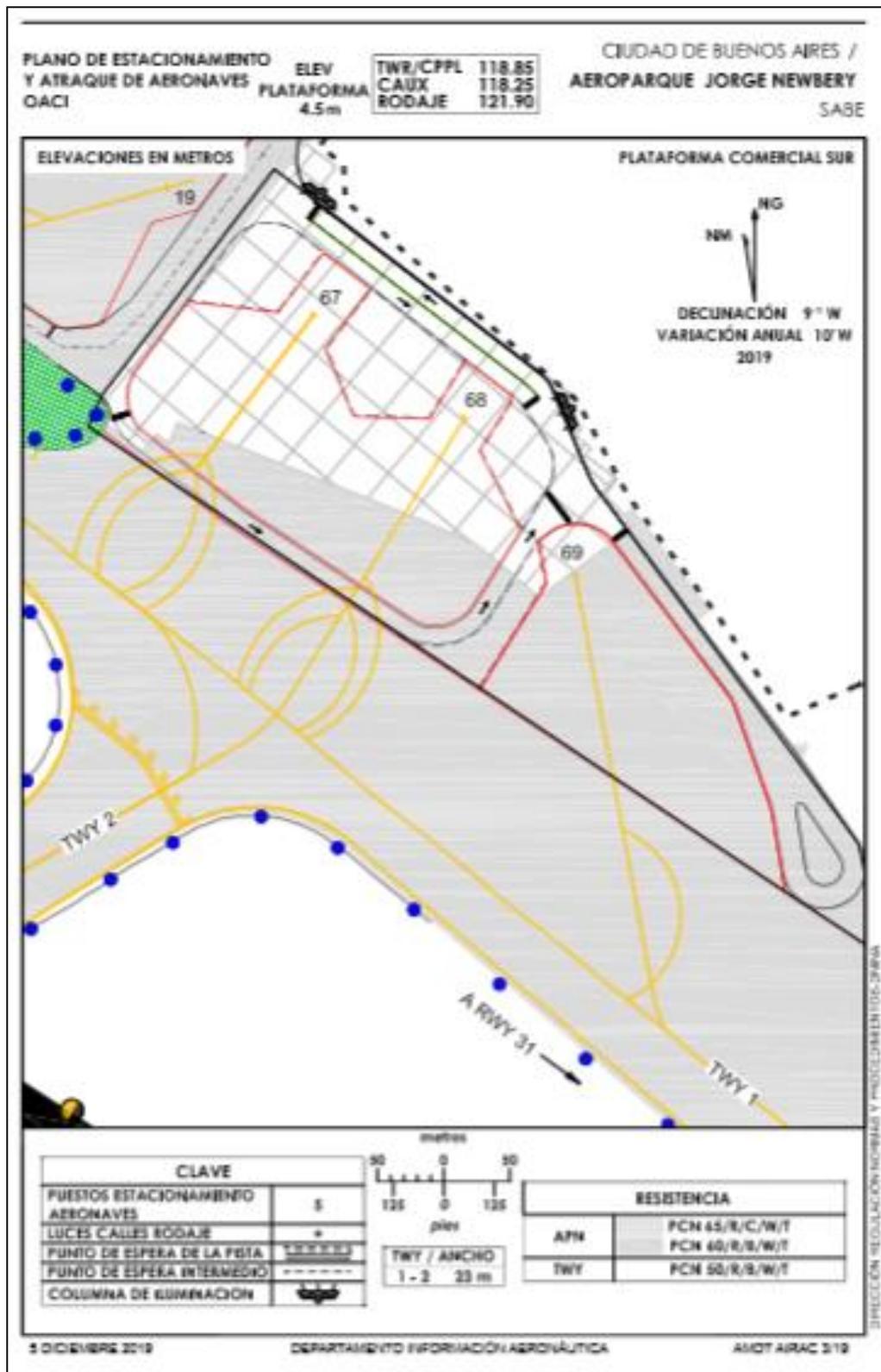
Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil (2019).

i) Plano de estacionamiento y atraque de aeronaves Jorge Newbery – Plataforma Comercial Norte



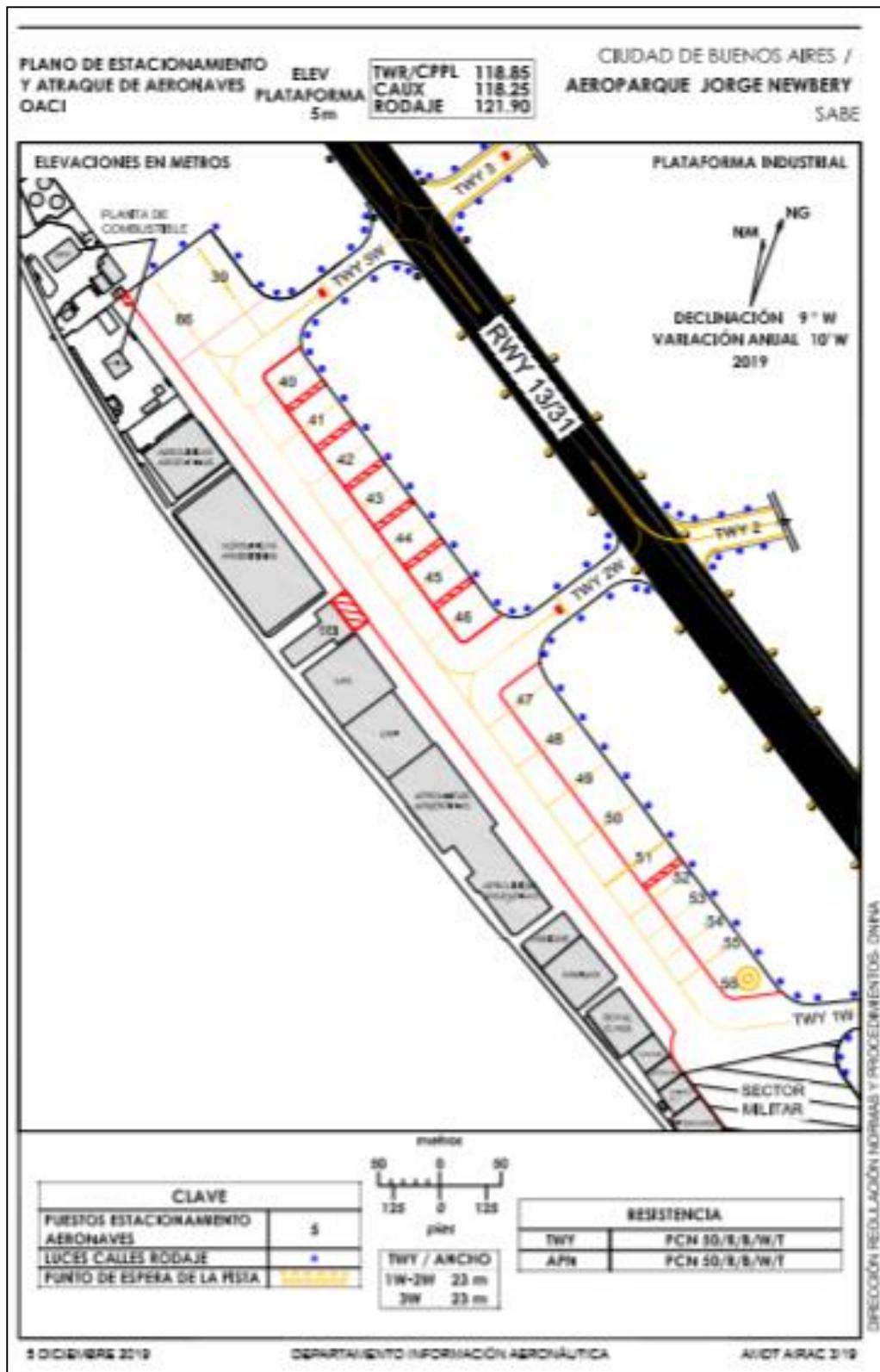
Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil (2019).

j) Plano de estacionamiento y atraque de aeronaves Jorge Newbery – Plataforma Comercial Sur



Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil (2019).

k) Plano de estacionamiento y atraque de aeronaves Jorge Newbery – Plataforma Industrial



Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil (2019).