

PROYECTOS PARA UNA SOCIEDAD ABIERTA

INFORME N° 5

HACIA UNA POLÍTICA DE CIELOS ABIERTOS*

Alberto Benegas Lynch (h)
Martín Krause

1. A partir de la privatización de Aerolíneas Argentinas

En el caso de nuestro país, la venta de la empresa estatal Aerolíneas Argentinas ocupó durante meses la atención de la opinión pública principalmente a través del seguimiento que sobre el tema realizaron los medios periodísticos. Junto con ENTeI, fue considerada como una muestra líder del proceso llamado de “privatizaciones”.

A casi dos años de la transferencia de Aerolíneas Argentinas a los nuevos propietarios, cabe preguntarse acerca de cuáles fueron las ventajas reales de dicha transferencia, básicamente a la empresa estatal española Iberia. Esta pregunta, que intentaremos responder aquí, junto con una propuesta alternativa, resulta de gran interés en momentos en que se observa que el transporte aerocomercial es una de las áreas más dinámicas de cambio a nivel mundial. En muchos países se ha intensificado la apertura de los mercados del aerotransporte durante los últimos años, a través de las desregulaciones que dieron lugar a fusiones empresarias y al surgimiento de nuevos servicios y tarifas.

La Reseña Anual 1990 de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), que es un organismo especializado de las Naciones Unidas, señala: “Durante 1990 la progresiva liberalización de los servicios de transporte aéreo continuó siendo la tendencia dominante en un número cada vez mayor de países, especialmente en Europa. Aumentaron la privatización de las líneas aéreas gubernamentales y la participación extranjera en las líneas aéreas nacionales. Se siguieron creando nuevas rutas aéreas en todas las regiones y en las principales zonas de tráfico interregional”.(1)

En estos últimos años en varios países se autorizó por primera vez a más de un transportista para realizar servicios de vuelos internacionales, como en los casos de Nueva Zelanda (Ansett New Zealand International Airlines además de Air New Zealand), Filipinas (Aerolift Philippines además de Philippine Air Lines), Corea

del Sur (Asiana Airlines además de Korean Air Lines), Bélgica, Portugal. La Comunidad Europea apunta a la apertura del aerotransporte para 1993. En Canadá y los Estados Unidos existen conversaciones para suprimir restricciones al cabotaje de ambos países. Australia liberalizó sus servicios aéreos internos en 1990, mientras que la India y Suecia comienzan a imitar estas políticas.

En 1989 se privatizaron totalmente Aeroméxico, Air Canadá y Air New Zealand. En 1989 y 1990 el Estado dejó de ser accionista mayoritario en Austrian Airlines, Finnair, LAN Chile, Lufthansa, Malasya Airlines, Mexicana, Aerolíneas Argentina, VASP, PIA (Pakistán) y Thai Airways International. Se anunciaron objetivos de privatización para Aeroperú, Air Jamaica, Air Niugini (Papua - Nueva Guinea), Air Panamá, AVIATECA (Guatemala), Australian Airlines, EWIA International (Trinidad y Tobago), CSA Ceskoslovenske Aerolinie, Dominicana de Aviación, Garuda Indonesia, El Al (Israel), Interflug (Alemania), Lao Aviation, LAV (Venezuela), Líneas Aéreas Paraguayas, Lloyd Aéreo Boliviano, Malev (Hungría), Olympic Airways (Grecia), Qantas (Australia), Royal Jordanian, Scandinavian Airlines, Swedair, TAP (Portugal), THY Turkish Airlines y VIASA (Venezuela). Esto constituye un conglomerado lo suficientemente heterogéneo como para ratificar su carácter de fenómeno mundial (véase Anexo, cuadro 1).

En América Latina, la transformación no ha sido menos importante. El siguiente cuadro nos muestra el cambio operado en la propiedad de las aerolíneas de la región entre 1988 y 1991:

	1988	1991
Aerolíneas Argentinas	estatal	Privada
Aeroméxico	estatal	Privada
Mexicana de Aviación	estatal	Privada
Aeroperú	estatal	estatal
Aeronica (Nicaragua)	estatal	estatal
Air Panamá	estatal	Privada
COPA	Privada	Privada
AVENSA (Venezuela)	Privada	Privada
VIASA	estatal	Privada
Aeropostal	estatal	estatal
AVIANCA	Privada	Privada
SAM	Privada	Privada
AVIATECA	estatal	Privada
Cruzeiro	Privada	Privada
VARIG	Privada	Privada
VASP	estatal	Privada
Ecuatoriana de Aviación	estatal	estatal

LACSA (Costa Rica)	estatal	Privada
LADECO	Privada	Privada
LAN Chile	estatal	Privada
Líneas Aéreas Paraguayas	estatal	estatal
PLUNA	estatal	estatal
Tan-Shasa (Honduras)	Privada	Privada
TACA (El Salvador)	Privada	Privada
Cubana de Aviación	estatal	estatal
Dominicana	estatal	estatal
Lloyd Aéreo Boliviano	estatal	estatal

No obstante, estos cambios son tan sólo parte de lo que se espera que ocurra de aquí en más. Sobre todo en materia de vuelos internacionales, es poco probable que sobreviva tan numerosa cantidad de aerolíneas como existe en la actualidad.

Gordon Dunlop, miembro del directorio de la privatizada British Airways, sostiene: “En este contexto, las líneas estatales y la consecuente multiplicidad de compañías aéreas se tornarán anacrónicas, si es que ya no lo son. Las alianzas y fusiones se convertirán en una necesidad comercial si se va a contrarrestar (a largo plazo) la amenaza norteamericana. La propiedad privada permitirá lograr este reordenamiento”.(2)

Estas reflexiones permiten ver que lo que denomina amenaza no es otra cosa que los beneficios de la competencia para los pasajeros. No resulta apropiado utilizar un lenguaje militar para explicar fenómenos económicos que son consecuencia de arreglos contractuales pacíficos donde ambas partes se benefician.

“Lo que hoy vemos (comenta a Visión, vol. 78, N° 9 [6/5/92], Enrique Pérez Castro, representante de la OACI) es el resultado de un efecto a nivel mundial que se llama globalización. Es la tendencia que existe para que el transporte aéreo sea verdaderamente universal. Culin Marshall, jefe máximo de British Airways, cree que no habrá más de 12 grandes firmas al final de la década. Un consultor de la empresa estadounidense Trans World Airlines (TWA), aunque acepta que las alianzas globales no son fáciles de lograr por diferencias culturales y de objetivos entre los posibles socios, concluye que “si hacemos caso de la historia y sus indicaciones, puede ocurrir que seamos muy pocas aerolíneas globales el próximo siglo”.

Los cambios son constantes; por ejemplo, British Airways, KLM y Northwest Airlines están considerando la posibilidad de formar entre sí lo que se ha dado en llamar un megacarrier. Las adquisiciones de aerolíneas por parte de otras son parte del mismo proceso; empresas extranjeras han adquirido participaciones crecientes en North American Airlines, Suedavia (Alemania), Sultan Air (Turquía), Virgin Atlantic Airways (Reino Unido), Air New Zealand,

Air UK, Austrian Airlines, Delta Air Lines (Estados Unidos), Guam Marianas Air, LAN Chile, Northwest Orient Airlines (Estados Unidos), SABENA (Bélgica), Scandinavian Airlines, Swissair, Texas Air (Estados Unidos) y Universair de España.

Así es entonces que, en un mundo tan cambiante y dinámico como es el del aerotransporte, los argentinos se preguntan en qué consistió el cambio a partir de la privatización de Aerolíneas Argentinas. En la venta de esta empresa, el Estado se quedó con sus deudas, que deberán ser canceladas con recursos de los contribuyentes. No obstante, éstos no deberán cargar con las eventuales pérdidas de los nuevos dueños a partir de la privatización. Salvo esto, el resto no ha cambiado, y como este supuesto beneficio futuro no se manifiesta en forma directa, los usuarios estiman que no ha habido ningún cambio, como lo ha puesto de manifiesto el resultado de encuestas recientes. El transporte aéreo en la Argentina sigue siendo tan inaccesible para la gran mayoría de la población como lo era antes.

En rigor de verdad el cambio no se circunscribe a la venta de una empresa estatal ni a su paso a manos privadas, sino al marco regulatorio de la actividad que permite o restringe el funcionamiento del mercado. Es la competencia real o potencial la que incentiva a los agentes del mercado, en este caso las compañías aéreas, a reducir tarifas, ofrecer más servicios y mejorar la eficiencia. En la Argentina, en particular, por ser un país de grandes extensiones, las alternativas de transporte aéreo accesibles resultan de fundamental importancia.

La existencia de un sistema de transportes excluyente ha significado que muchos ciudadanos se han visto aislados hasta de sus propias familias. Esto es así porque en muchos casos se han trasladado por cuestiones de trabajo a zonas muy alejadas de sus hogares. Con gran frecuencia, debido a que el traslado por ruta o tren insume largas horas de viaje, los contactos se ven limitados a las posibilidades de visita en las vacaciones anuales. El transporte aéreo, al reducir el tiempo de traslado, podría significar una alternativa muy importante, pero por lo inaccesible y costoso no resulta posible para gran parte de los argentinos. No obstante, mediante los diferentes impuestos los ciudadanos han estado financiando la adquisición de equipos y las pérdidas operativas de las empresas estatales de aviación sin haber tenido la posibilidad de utilizar los medios que contribuyen a financiar.

2. La Situación argentina actual

Las tarifas de los vuelos internacionales no han experimentado mayores cambios. Las de los vuelos de cabotaje siguen siendo tan elevadas que resultan bastante más caras que los vuelos internacionales comparables. Así, por ejemplo, el costo de un pasaje de ida y vuelta a Mendoza (1.011 km.) asciende a 316 dólares, mientras que un pasaje internacional a Santiago de Chile (1.202 km.) es de

222 dólares. Un pasaje a Salta (1.329 km.) cuesta 398 dólares, mientras que a La Paz (2.305 km.) alcanza los 292 dólares. De la misma manera, el pasaje de ida y vuelta a Formosa (971 km.) tiene un costo de 290 dólares, en tanto que un viaje comparable a Asunción (1.086 km.) resulta de 230. Viajar a Puerto Iguazú (1.113 km.) significa un costo de 326 dólares, pero a Porto Alegre, Brasil (858. km.), cuesta 169 dólares, o a San Pablo, Brasil (1.685 km.), 300 dólares. Por último, un viaje desde Salta a Ushuaia (3.187 km.), que sería el más largo posible de cabotaje, cuesta 718 dólares en comparación con los 1.110 dólares que cuesta el viaje Buenos Aires-Miami (7.180 km.) con más del doble de distancia (véase Anexo, cuadro 2).

Con posterioridad a la privatización de Aerolíneas Argentinas, Iberia adquirió también la aerolínea Austral, con lo cual concentra entre ambas el 98% del cabotaje. Las tarifas locales son fijadas por el gobierno, lo mismo que el otorgamiento de licencias o rutas. Debe destacarse que en un mercado abierto no resulta relevante si un mismo operador adquiere la totalidad de las empresas en un sector. Cuando se habla de mercado abierto se quiere decir que cualquiera que considere que puede prestar un mejor servicio puede ofrecerlo sin restricción alguna. En el caso que nos ocupa el mercado de cabotaje no está abierto: United Airlines, KLM o Air France no pueden competir puesto que no se les permite operar, como también están bloqueadas otras empresas nacionales. Estas prohibiciones surgen de los beneficios que la ley 19.030 le concede a Aerolíneas Argentinas con respecto a la “aerolínea de bandera” que, dicho sea de paso, le otorga el monopolio en los vuelos internacionales respecto de otras alternativas que podrían ofrecer otros operadores locales.

Más preocupante aun, después del traspaso de la empresa estatal a sus nuevos propietarios hubo ciertos inconvenientes de seguridad que ocasionaron demoras, cancelaciones y una sensación de que el nuevo operador descuidaba la seguridad de los vuelos por un uso intensivo de los aviones. Más adelante volveremos a tratar el tema de la seguridad, pero es necesario destacar aquí que la imposibilidad de elección que tienen actualmente los usuarios del transporte aéreo convierte a éste en un mercado cautivo, cualquiera que sea la atención a la seguridad que presten los actuales monopolistas. Al margen de que la empresa atienda o no la seguridad, el consumidor no tiene otra alternativa para volar y no puede elegir a alguien que le ofrezca mayor confianza o seguridad.

El 2% restante del mercado se distribuye entre Líneas Aéreas del Estado (LADE), que vuela desde Mar del Plata hacia el sur, las provinciales Transportes Aéreos Neuquinos (TAN) y Líneas Aéreas de Entre Ríos (LAER) y las privadas CATA Aérea S.A. y Líneas Aéreas Privadas Argentinas (LAPA).

En un informe de la fundación FIEL se sostiene que: “Aerolíneas Argentinas fue entregada a los nuevos accionistas en fecha posterior a ENTel. El

plazo para una evaluación es por lo tanto aun menor. En principio se pueden realizar las siguientes apreciaciones: .

- “En los vuelos domésticos se corrigieron horarios de vuelo evitando una tradicional e inexplicable superposición entre Aerolíneas Argentinas y Austral en los mismos destinos”.
- “El cumplimiento de horarios es satisfactorio, al igual que la atención en vuelo y en tierra.”
- “No se ha aumentado el número de frecuencias en vuelos de cabotaje ni en internacionales.”
- “Las tarifas internacionales se han ajustado a las prevalecientes en el mercado.”
- “Las tarifas de cabotaje son muy elevadas, y superan para una misma distancia a las internacionales.”
- “Esta última apreciación es de grave importancia, ya que no pueden exponerse argumentos objetivos que justifiquen una mayor tarifa unitaria en los vuelos domésticos. La circunstancia de pertenecer Austral y Aerolíneas Argentinas a un mismo consorcio de accionistas, y de operar arribas en un mercado doméstico regulado, pone en el centro de la discusión la cuestión del monopolio.”
- “El pliego de privatización no estableció un nivel fijo y determinado de tarifas, sino que sólo previó la continuación del marco regulatorio vigente de la ley 1.9.030. Las tarifas de cabotaje son aprobadas por la autoridad de aplicación, a propuesta de los prestadores.”(3)

Si bien es una correcta descripción de la situación actual, FIEL cae en un grave error al considerar que las correcciones de los horarios de los vuelos internos evitan “una tradicional e inexplicable superposición” entre las dos grandes aerolíneas locales.

Precisamente, el hecho de que esa superposición no exista es una consecuencia de la actual situación monopólica, y la existencia de ésta en el pasado era nada más que el reflejo de la “competencia” que ahora ha dejado de existir. El argumento que sostiene FIEL fue utilizado por décadas en la Argentina como apoyo de legislaciones estatizantes que fomentaban la “competencia regulada” y la “planificación” de los servicios aéreos. La competencia es superposición, y no existe ningún derroche en ella sino opciones para los consumidores.

La privatización se ha realizado mal y sin desregular, pero coincidentemente hay críticas que no apuntan a subsanar el error sino que insisten en la estatización y la reglamentación; por ejemplo la del periodista Horacio Verbitsky en uno de los libros más comentados de la actualidad:

“Es asombroso que en documentos oficiales sobre la enajenación de una de las pocas empresas aéreas superavitarias del planeta, creada casi medio siglo antes, con rutas a todo el país y buena parte del mundo, que pese a su errática política comercial mantenía aceptables niveles de eficiencia⁶ en pasajeros/kilometro transportados, coeficientes de ocupación de sus aeronaves, desarrollo y ampliación

de rutas y actividades complementarias integradas verticalmente, no hubiera referencia alguna a los objetivos nacionales que se procuraban conseguir con esa operación”.

“La extensión de la Argentina le aseguraba un mercado en el cual el transporte aéreo debía aumentar su baja presencia relativa; por avión se transportaban el 6 por ciento de los pasajeros/kilómetro y el uno por mil de las toneladas/kilómetro del país. Las leyes de la década del 70 que regulaban la competencia partían de un concepto que entonces era obvio, pero que a fines de la del 90 parecía olvidado: la índole del transporte aéreo de pasajeros y cargas como un servicio público, que no podía confundirse con una mercancía.”(4)

El párrafo tiene tantas incongruencias y datos falsos que es necesario considerarlo con un poco más de detalle. En primer lugar, Aerolíneas Argentinas nunca fue una empresa superavitaria y en forma continua requirió de transferencias del Tesoro para cubrir sus déficit operativos y para adquirir equipos.

En cuanto a los “aceptables niveles de eficiencia” de la empresa, las pérdidas y su fuerte endeudamiento no sólo lo desmienten, sino que las estadísticas imparciales muestran una situación muy distinta. Según estadísticas de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) referentes a la Argentina, el país se encuentra en el puesto 28 en relación con los pasajeros/kilómetro transportados en 1990 con 9.150 trillones; pero éste es un dato engañoso, porque la distancia natural del país de los principales destinos internacionales agrega kilometraje a su total, y de este modo supera a Grecia, Portugal o Finlandia, cuyos vuelos internacionales son notoriamente más cortos (véase Anexo, cuadro 3).

Del total de 9.150 millones de pasajeros/kilómetro transportados, 6.510 millones corresponden a los servicios internacionales, por lo cual si restamos éstos para quedar solamente con los vuelos de cabotaje la cifra de pasajeros/kilómetro transportados por las dos líneas ahora del mismo propietario cae a 2.640 millones; esto pone a la Argentina en una situación similar en lo que respecta a sus vuelos internos a la de países como Jordania, Marruecos, Kuwait o Trinidad-Tobago, los que obviamente cuentan con distancias mucho menores que el nuestro.

Por último, quedan dos conceptos un tanto anacrónicos de difícil comprensión: los “objetivos nacionales” y el “servicio público”. Verbitsky no aclara qué significan para él tanto uno como otro. Lo cierto es que el “objetivo nacional” en estos casos ha sido siempre el del funcionario estatal que estima estar en condiciones de interpretarlo, y que la mayoría de las veces lo ha interpretado como el suyo propio o el de alguno de los sectores intervinientes, lo cual ha llevado a la corporativización de la Argentina. El mercado no le prohíbe a nadie tener una línea

aérea “nacional” si eso es un objetivo anhelado, solamente impide hacer esto con el dinero de otras personas que les es extraído por medio de la coacción del aparato estatal.

Es difícil, por otra parte, comprender cómo puede definirse un “interés nacional” en materia de transporte cuando los millones de individuos que integran este país tienen necesidades y apreciaciones diferentes, y en muchos casos contradictorias, las cuales no se tienen en cuenta cuando se generaliza un objetivo común. Precisamente un mercado desregulado permite la diversidad, y con ello la atención de todas esas diferentes necesidades, con lo cual se atiende mejor el supuesto interés “nacional”, si es que podemos considerar esto como el respeto de los derechos de los habitantes y el mayor grado de bienestar que puedan obtener.

Más difícil de comprender, aunque está ligado a lo anterior, es el concepto de “servicio público”, que el autor tampoco precisa. En definitiva, todo producto o servicio brinda un “servicio público”, esto es, atiende a una necesidad de la población, ya que si no se los demandaría. Si el transporte es un servicio público porque atiende a una necesidad importante y masiva, lo mismo puede decirse de la producción de pan o de carne, de leche o de vestimenta, de entretenimiento y, obviamente, hasta de la escritura de libros como el del autor, aunque es poco el servicio que se brinda con visiones tan distorsionadas.

Es interesante subrayar que en una sociedad abierta es la población la que decide qué servicios resultan de su agrado y cuáles deben desaparecer. No constituye una manifestación de respeto al prójimo que determinado grupo imponga sus preferencias a los demás a través del aparato político. Por eso resulta de tanta trascendencia distinguir entre el rol del empresario que obligadamente debe atender las necesidades de los demás para poder mejorar su posición patrimonial y el rol de los pseudoempresarios o señores feudales que mejoran su patrimonio merced a la dádiva, la reglamentación o procedimientos no transparentes en la transferencia de activos.

En nuestro caso, como ya hemos adelantado, el pliego de condiciones de la transferencia de Aerolíneas Argentinas le otorga a ésta los beneficios de “aerolínea de bandera” en materia regional por cinco años e internacional por diez años. No se ha eliminado la ley 19.030 que concede a esta empresa el monopolio de los servicios internacionales; ha sido ratificada, si bien se excluye por decreto a la aerolínea privatizada del beneficio de reserva del 50% del mercado local.

La única reforma que -se ha encarado hasta el momento es la autorización de vuelos charter, esto es, no regulares, no obstante lo cual, los transportadores aéreos nacionales o extranjeros deben pedir autorización con una anticipación mínima de 30 días a la Dirección Nacional de Transporte Aéreo.

3. Historia de la aviación

La historia de la aviación nos muestra un grupo de individuos emprendedores que se lanzaron a una actividad totalmente novedosa con mucha audacia y voluntad y pocos medios. El Estado, como en todos los casos, nunca fue

pionero, su injerencia tuvo lugar cuando descubrió que existía un área que se estaba explotando.

A principios de siglo era muy poco lo que se había hecho en el mundo en esta materia. Sin embargo, en Buenos Aires el matrimonio Silimbani ya había hecho ascensos en globos de aire caliente por sobre los techos de la ciudad, asombrando a sus habitantes. El 25 de diciembre de 1907 el globo Pampero se elevó desde el estadio de la Sociedad Sportiva Argentina conducido por el señor Aarón de Anchorena, y como pasajero llevaba a Jorge Newbery. A los pocos días se fundaba, el 13 de enero de 1908, el Aero Club Argentino con la presidencia de Anchorena.

Los primeros pasos no estuvieron exentos de tragedias. El 17 de octubre de ese mismo año, Eduardo Newbery, hermano de Jorge, inició un ascenso a las seis de la tarde: “Se vio al esférico por última vez sobre Las Flores donde perdió un salvavidas, encontrado luego en el campo. Yo presumo que en ese descenso - conjeturaba Jorge en carta a Aarón Anchorena- tiró un poco más de lastre de lo necesario, como nos pasó a nosotros en el viaje a Colonia, y el globo se elevó seguramente arriba de los 1.000 metros [...]. Nunca más se supo del Pampero ni de sus intrépidos tripulantes. Pero la intención de Eduardo Newbery de llegar a Neuquén es el primer antecedente para la naciente aeronáutica argentina en su vinculación con la Patagonia”.(5)

La aviación en la Argentina comienza con la llegada a Buenos Aires de dos pilotos extranjeros durante el mes de enero de 1910, el francés Henri Brégi y el italiano Ricardo Ponzelli, quienes se disputan el honor de haber realizado el primer vuelo en nuestro país. El 28 de julio de ese mismo año se inaugura la Escuela Aérea Argentina en El Palomar, y las hazañas de los pilotos extranjeros y argentinos comienzan a asombrar la población, quebrando récords, algunos mundiales, en materia de vuelos. El 8 de septiembre de 1912 se inaugura la Escuela Militar de Aviación.

“Y llegó el 10 de febrero [de 1914], fecha que quedó grabada en los anales de la aviación universal. Jorge Newbery, que venía efectuando importantes vuelos de altura, superó ese día el récord mundial que detentaba el francés George Legagneux, alcanzando 6.225 metros, en su monoplano Morane SauInier. Fue una hazaña que causó asombro en el país y en el exterior. A partir de ese momento, Newbery se convirtió en el ídolo de nuestro pueblo, que ya confió ciegamente en el éxito que coronaría su próxima empresa: la travesía de los Andes.”(6)

En esa misma época progresaban los aeródromos privados como los de Villa Lugano, San Fernando, El Palomar, La Plata y hasta había constructores de aviones como Virgilio Mira o Pablo Libossart.

Con posterioridad a la Primera Guerra Mundial comienza en el mundo el desarrollo de la aeronavegación comercial. “El 7 de septiembre de 1918, dos meses antes de la terminación de la guerra, fue cuando el señor Pedro Latecoére presentó

al gobierno francés el primer proyecto de línea aérea entre Francia, Marruecos, Senegal y América del Sur. El 25 de diciembre de ese mismo año las líneas aéreas Latecoére inauguraron el ramal Tolosa-Barcelona, recibiendo los pilotos en la capital de Cataluña una entusiasta acogida.”(7)

Las cartas tardaban entonces 20 días de Buenos Aires a París, pero con el nuevo medio el lapso se reducía a sólo siete. Cita la Guía de la Aeronáutica (op. cit., p. 87) que “el 22 de noviembre del año próximo pasado [1927] quedó oficialmente inaugurado el servicio semanal entre Buenos Aires y Natal y viceversa, como preliminar de la línea Paris-Sudamérica que se inauguró oficialmente el 1 de marzo de este año [1928]. Se congregaron en el aeródromo de Pacheco, que la Compañía General Aeropostal (ex-Latecoére) ha instalado en la Argentina, representantes de la Dirección de Correos y periodistas en general”.

En el ámbito local hubo otros intentos previos: “Durante el último bimestre de 1919 y el primero de 1920 la Misión Aeronáutica Francesa, que presidió el comandante Precardin, realizó, con fines experimentales, servicios aéreos públicos entre Buenos Aires y Montevideo y entre Buenos Aires y Mendoza que sirvieron de base para la formación de la Compañía Franco Argentina de Transportes Aéreos que, sin continuarlos, habría de fusionarse tiempo después con ‘The River Plate Aviation Co.’, dando origen así a la Compañía Rioplatense de Aviación S.A.-, fundada el 21 de septiembre de 1921. Fue a esta última empresa a la cual cupo el privilegio de realizar los primeros transportes aéreos regulares argentinos al librar al servicio público su línea entre Buenos Aires y Montevideo”.(8)

En esos años hubo otros servicios con carácter intermitente entre Paraná y Santa Fe, entre Córdoba, Villa Dolores y Río Cuarto y servicios de temporada hasta el balneario de Mar Chiquita.

Los aeroclubes locales realizaban ciertos servicios como el enlace Tucumán-Tafí del Valle, Dolores con General Lavalle y Conesa, Rosario con Victoria.

Respecto de la compañía francesa comenta Lima (op. cit., p. 45):

“Al culminar los preparativos para la línea a Europa, el capitán Vicente Almandos Almonacid interesa a Bouilloux Lafont para crear una filial argentina. Así se constituye el 5 de septiembre de 1927 la Aeroposta Argentina S.A., que utiliza las oficinas de la Aeropostale, en Reconquista 240, de Buenos Aires. De su capital autorizado de cinco millones se suscribe un millón de acciones al portador”. “Primer día del año mil novecientos veintinueve. No había despuntado el sol y aún retumbaban las estridencias con que en esa época se recibía al año nuevo, cuando despegaban del aeródromo de General Pacheco, dos aviones monomotores Late XXV de la Aeroposta Argentina rumbo a Monte Caseros, en nuestra dulce Corrientes, para luego proseguir a la cálida Asunción, en la República del Paraguay. Las máquinas aéreas, piloteadas por el francés Paul Vachet y los argentinos Pedro Ficarelli y Leonardo Selvetti, iniciaban de esta manera el primer

servicio aerpostal regular que ese año se complementaría con otros dos a Santiago de Chile y a la Patagonia, también a cargo de la misma Aeroposta, que había sido fundada el 5 de septiembre de 1927, conjuntamente con la Aeroposta Uruguaya y la Companhia Aeronáutica Brasileira, como empresas subsidiarias de carácter nacional de los tres países por donde ya funcionaba con servicios aerpostales regulares la Compagnie Générale Aéropostale, sucesora de los servicios aéreos Latecoére de origen francés.”(9)

Aeroposta luego viajaría a Comodoro Rivadavia, San Antonio y Trelew, a Santiago de Chile y a Mar del Plata. Contó con pilotos de tal reputación como los franceses Jean Mermoz o Antoine de Saint-Exupéry.

En 1929 llegan al país dos líneas aéreas estadounidenses, Pan American Airways, que inicia el 5 de octubre el servicio Buenos Aires-Miami, y Pan American Grace Airways (PANAGRA), con el mismo recorrido una semana después. Una tercera compañía, Trimotor Safety Airways Inc., Líneas NYRBA, creó servicios de Buenos Aires a Montevideo, a Rosario-Córdoba-Mendoza-Santiago de Chile, a Rosario-Córdoba-Tucumán-Salta-Yacuiba, a Mar del Plata, a Río de Janeiro y a Nueva York. Es interesante destacar en esto que empresas extranjeras realizaban entonces vuelos de cabotaje, algo sobre lo que volveremos más adelante. Las otras dos, Pan Am y PANAGRA, también hacían escalas y transporte de cabotaje en varias ciudades argentinas.

En 1935 se transportaron 6.561 personas por vía aérea y las líneas entonces existentes eran las mencionadas Aeroposta Argentina, Pan American, PANAGRA, más Air France, que sólo transportaba correspondencia, Sindicato Cóndor Limitada, una compañía de origen alemán con sede en Brasil. Otras se crearon durante los diez años siguientes: “Cuatro empresas operaban las líneas de cabotaje argentinas en 1945. Aeroposta Argentina S.A., sucesora de la antigua Société Générale d’Aviation, que cubría la Patagonia, ofreciendo una frecuencia semanal a Río Grande y otra a Comodoro Rivadavia; la Corporación Sudamericana de Servicios Aéreos, que operaba en el litoral con 12 frecuencias a Montevideo, 6 a Colonia y 2 a Asunción y escalas; las Líneas Aéreas del Estado, mantenidas por el Ejército, que volaban una vez por semana a Esquel, Asunción y Posadas, y Pan American Grace Airways (PANAGRA), que ofrecía cinco vuelos a Córdoba y Mendoza y tres a Tucumán y Salta, con conexión a Estados Unidos. Además existían los Servicios Aéreos del Estado (SADE) que transportaban correspondencia a la Mesopotamia. Las líneas extranjeras que llegaban al país eran la citada PANAGRA, la Companhia Aeronáutica Uruguaya.(CAUSA), Cruzeiro do Sul, Pan American World Airways y Panair do Brasil”.(10)

Con el gobierno de facto de 1943 comenzó la participación y creciente intervención del Estado en la aeronavegación comercial: prohibió en 1945 a las empresas extranjeras realizar vuelos de cabotaje y “promovió” la creación de

empresas mixtas sobre la base de las existentes. Posteriormente, a partir de 1947 se estatizó la infraestructura y las redes radioeléctricas de las empresas privadas.

Dice Potenze (op. cit., p. 27): “Salvo PANAGRA, cuya actividad no era compatible con esta legislación, el resto de las empresas se adaptó a ella. Aeroposta Argentina S.A., cuya concesión vencía en 1946, tuvo una parte importante de la mixta homónima; la Corporación participó en ALFA, y LADE modificó sus rutas para no interferir con la actividad de las nuevas líneas. El estatuto tipo de las sociedades mixtas de aeronavegación básicamente establecía: ‘Serán sociedades cuya finalidad primordial es la prestación de un servicio público de alto interés nacional [...] de ahí que en todo momento se haya hecho prevalecer ese interés público sobre el del accionista particular [...]. El país se divide en zonas. Las sociedades no tendrán el monopolio, pero sí un derecho de preferencia a la operación. El Poder Ejecutivo puede ceder otras líneas no subvencionadas o imponer la prestación de un servicio [...]. El Estado controla y autoriza las tarifas [...]’ ”.

Aun después de convertir a Aeroposta en sociedad mixta, la Sociedad General de Aviación continuó siendo propietaria de sus nueve aeródromos, los que alquilaba a la compañía aérea. Es importante recordar esto para cuando tratemos el tema de los aeropuertos más adelante. La otra sociedad mixta era ALFA, formada por la Corporación Sudamericana de Servicios Aéreos con vuelos al litoral, controlada para ese entonces por la Compañía Argentina de Aeronavegación Dodero y SANA, Sociedad Argentina de Navegación Aérea que hacía el trayecto Buenos Aires-Colonia.

Una tercera fue Zonda, que surgiera originalmente como Línea Aérea Argentina Noroeste (LAAN) en 1946; recibió todas las rutas de PANAGRA cuando se le prohibió a ésta la realización de vuelos de cabotaje.

Por último, el Estado creó FAMA, Flota Aérea Mercante Argentina, como órgano ejecutivo de la política aérea internacional y para que aprovechara los derechos de reciprocidad para ese entonces ya vigentes en materia de vuelos internacionales, y que no quedaran éstos en manos de empresas locales privadas. La participación privada en FAMA fue eliminada en 1949.

Comenta Potenze (op. cit., p. 68):

“El Estado no sólo legisló para evitar que los vuelos interiores estuvieran en manos de empresas extranjeras sino que financió -único modo de lograr su funcionamiento- a las sociedades locales que prestaron los servicios de entonces. En el plano internacional se sentaron las bases para sostener la tesis de la propiedad nacional del 50% del tráfico que genera y recibe el país”.

Y más adelante sostiene (p. 72):

“Los resultados económicos de las empresas mixtas fueron desastrosos. Visto desde la fría óptica del debe y el haber, el déficit total de las empresas entre

1946 y 1948 alcanzó a 11 9,89 millones de pesos, aunque hay fuentes que dan cifras mayores. Esa suma, tal como estaba previsto, fue solventada por el Estado”.

El Estado por un lado mantenía tarifas bajas y luego subsidiaba a las empresas mixtas, pero garantizaba un rendimiento fijo al capital privado del 5% que se pagaría semestralmente por adelantado. Este nefasto sistema fue modificado en 1949, estatizándolo.

El balance del período que hace Potenze (op. cit., p. 80) no es de extrañar: “En el ámbito aeronáutico la situación no era muy diferente. Luego de tres años de operación de las sociedades mixtas, éstas habían acumulado un déficit importantísimo y no se veía un modo de revertir esta tendencia, aunque la decisión política de continuar prestando esos servicios seguía en pie. Este estado de cosas hizo que el crecimiento de los servicios fuera muy pequeño en comparación con la pujanza conocida hasta entonces y visto frente al clima que se vivía en el inundo. La vinculación de nuestro país con el resto del orbe se va a incrementar fundamentalmente por la acción de las compañías extranjeras. En 1954, 14 empresas realizaban vuelos semanales a Europa, Estados Unidos, Brasil, Chile, Uruguay y Perú”.

Las cuatro empresas, entonces, son fusionadas en Aerolíneas Argentinas ya en 1950. Señala Potenze (p. 94): “La constante de este período fue que Aerolíneas tenía pocos aviones, los que en su mayoría eran viejos, por lo que mal se podía prestar un servicio rentable, aunque es de destacar que se unían por vía aérea muchos confines del país, pero sin adquirir características de transporte masivo ni popular”.

En 1956 se cambia la política vigente y, sin renunciar al control absoluto de la actividad por parte del Estado, se permite nuevamente la creación de empresas de capital privado. Surgen entonces empresas como Transcontinental, ALA, Austral, TABA y muchas otras. Dice Potenze (p. 111):

“Las verdaderas cifras comerciales de todos los operadores privados de aquellos tiempos quizá no se conozcan nunca. Se intentó demostrar que tenían un nivel de productividad mayor que el de Aerolíneas -cosa que ésta discutió en su momento- pero lo cierto es que desde el principio la ecuación fue deficitaria. No existía la posibilidad de realizar transporte regular de pasajeros en la Argentina con beneficio”.

“El mercado era chico, la política tarifaria de precios bajos, la red de aeropuertos y ayudas a la navegación deficientes, no pudiéndose, por lo tanto, volar con máquinas grandes ni hacerlo con mal tiempo y, básicamente, no se realizaron inversiones acordes con las necesarias para montar una aerolínea.”

“Una excepción fue el transporte de cargas internacionales, fundamentalmente ganado en pie, que en algunos casos tuvo éxito comercial para empresas de servicios no regulares.”

No obstante, las empresas privadas ofrecían mejores servicios de atención al público, menores escalas en sus vuelos y la utilización de Aeroparque, mucho más cerca de la ciudad que Ezeiza, desde donde salía Aerolíneas, que sólo se trasladó a aquél en 1958 forzada por la competencia. Pero a los pocos años gran parte de las recientemente creadas empresas habían dejado de existir.

Así y todo, no sólo Transcontinental realizaba desde 1958 vuelos a Estados Unidos, sino que también Transatlántica Argentina inició sus actividades en 1957 con dos vuelos semanales a Europa. Sin embargo, a partir de fines de 1961 se decide que sea Aerolíneas Argentinas la única empresa responsable de los servicios internacionales, salvo algunos regionales, y que se coordinaran los esfuerzos para interconectar al país “evitando superposiciones perjudiciales”, lo cual se concreta a partir de 1963. Para ese entonces Transcontinental había dejado de operar y sólo quedaban ALA, Austral y TABA, las que recibieron subsidios pero nunca al nivel de las grandes sumas que recibía Aerolíneas Argentinas. Transcontinental había intentado conseguir como socio a SABENA, pero esto generó muchas críticas gubernamentales hasta que el potencial inversor desistió y la empresa quebró. Era entonces la principal aerolínea privada del país.

Dice Potenze (op. cit., p. 198):

“Casi todas las empresas aerocomerciales que volaron por aquel tiempo con bandera argentina recibieron subsidios en alguna escala y Aerolíneas Argentinas fue la que se llevó las sumas mayores, lo que debe ser muy tenido en cuenta si se plantea la cuestión exclusivamente como un negocio comercial”.

“Es cierto también que la empresa estatal tenía la mayor red, más aviones y mejor infraestructura, pero ello no le daba a priori derecho a ser más deficitaria que sus competidoras.”

“Aerolíneas Argentinas comenzó el período con una importante experiencia e infraestructura propias que le daban ventajas innegables, pero es destacable que algunas -pocas- de las nuevas empresas lograron ponerse con el tiempo en un plano de igualdad.”

Posteriormente Austral y ALA se fusionarían con el nombre de la primera, la cual no tuvo precisamente el beneplácito de sucesivos gobiernos. “En julio de 1973 la Dirección Nacional de Transporte Aerocomercial propuso la cesación de la operación de Austral en ciertas rutas y posteriormente el Congreso hizo algún intento por oficializar el monopolio de Aerolíneas Argentinas en los servicios de cabotaje. Estos ataques no se plasmaron, pero finalmente el 28 de marzo de 1974 el Poder Ejecutivo promulgó el decreto 986/74, firmado por Perón y Gelbard, por el que se fijó la duración de todas las concesiones de Austral en 18 meses a partir de esta fecha.” (Potenze, op. cit., p. 267.)

Esto sucedía justamente cuando Austral estaba comenzando a dar resultados favorables y obtuvo en 1975 ganancias sin haber recibido subsidios. No obstante, la precariedad de su situación legal crearía serios obstáculos para su futuro:

discutiría el atraso de las tarifas que le eran fijadas y que no hacían mella en Aerolíneas pues recibía los fondos del Tesoro; por otro lado, se unificaron las tardas diferenciadas entre aviones jet y de turbohélice, con lo cual no podía ofrecer vuelos más baratos en esos aparatos (a precios iguales los pasajeros preferían los jets); solicitaba más rutas que no le eran otorgadas ni recibía pasajes oficiales. Por último, en 1979 perdió la autorización para volar a Montevideo, su última escala fuera del país. En 1980 pasa a ruanos del Estado, para ser reprivatizada en 1985. Poco tiempo después fue adquirida por los nuevos propietarios de Aerolíneas Argentinas una vez privatizada en 1990.

4. Historia de las regulaciones

Todos estos vaivenes de la aviación comercial estuvieron, por supuesto, generados por sucesivos cambios en los marcos regulatorios, los cuales se tornaron claramente intervencionistas a partir del mencionado decreto 9.358/45, que, entre otras consideraciones, menciona: “La aeronáutica comercial [...] se desenvolverá en el país bajo un régimen de amplio apoyo y fiscalización del Estado por intermedio de la Secretaría de Aeronáutica, la cual orientará y fomentará con tal fin la iniciativa privada nacional [...]”.

Por otra parte agrega: “Las líneas de transporte interno (de cabotaje) serán realizadas con preferencia directamente por el Estado o por medio de empresas mixtas [...]. La infraestructura totalmente de pertenencia del Estado”.

En 1954 se sancionó, mediante la ley 14.307, el Código Aeronáutico, que, según los autores del que está vigente en la actualidad, “respondía a una doctrina político-económica derivada de la reforma constitucional de 1949, en virtud de la cual los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado y bajo ningún concepto pueden ser enajenados o concedidos para su explotación (artículo 40)”.(11)

Los mismos autores comentan: “Como fórmula de transacción y a efectos de no privar a ciertas zonas del país de los beneficios del transporte aéreo, el código estableció una fórmula rígida para la creación y explotación de los servicios de transporte aéreo de itinerario lijo, interno e internacional a cargo exclusivo del Estado, pero posibilitó la actividad privada en aspectos parciales de aquéllos, según lo considerase conveniente el Poder Ejecutivo (artículo 98)”.

Posteriormente, el decreto-ley 12.507 dictado el 12 de julio de 1956 modificó substancialmente la política vigente, permitiendo la participación de la actividad privada en los servicios de transporte aéreo, tanto de cabotaje como en los internacionales, e impuso al entonces Ministerio de Aeronáutica la obligación de adecuar la legislación en vigor a la nueva política. Esto se realizó por intermedio del decreto 1.256 del 20 de febrero de 1957, que aprobaba las “Normas

para la constitución, funcionamiento y control de las empresas de transporte aéreo”.

Aparecen allí gran parte de las figuras jurídicas que luego fueron introducidas en el Código Aeronáutico vigente, en particular el sistema de concesiones y los requisitos para la formación de líneas aéreas de carácter nacional.

El 10 de noviembre de 1961 se dictan los decretos 10.632 y 10.633 ya comentados, entre cuyos considerandos se encuentran gran parte de las justificaciones a este tipo de políticas, tales como: “Es necesario tener permanentemente presente que la industria de transporte aéreo exige un status que gradúe adecuadamente los ofrecimientos de capacidad en función de la demanda, so pena de que la actividad, en caso contrario, se constituya en deficitaria como consecuencia de las particularidades que le son propias y que configuran la peculiar economía del transporte aéreo”.

Es decir que, como es normal en los considerandos de las regulaciones, se destaca el carácter “peculiar” o de excepción. Por otra parte, se argumenta que es necesario graduar la oferta a la demanda, siendo ésta la principal función del mecanismo de precios desregulado. Es decir que para graduar la oferta a la demanda no hace falta ninguna regulación, lo que se necesita es la desregulación.

Más adelante señala: “La experiencia y las tendencias mundiales ratifican ampliamente esta apreciación y muestran como un imperativo ineludible, la absoluta necesidad de poner orden en la explotación de los servicios, evitando competencias abiertas e ilimitadas que, además de no adecuarse a las características específicas del transporte aéreo, afectan a una sana explotación comercial” y “que para tal ordenamiento resulta imprescindible lograr, en primer término, que todos los servicios internacionales con bandera argentina -teniendo en cuenta los medios de que el país dispone y la experiencia acreditada por otros países- sean realizados por una sola empresa”.

Paradójicamente, para el planificador estatal la competencia “sana” es la que no existe, pues es la que puede crear “desorden”, particularmente con el funcionamiento de la empresa estatal.

El 23 de mayo de 1967 se publica en el Boletín Oficial la ley 17.285, conocida como Código Aeronáutico, actualmente vigente. Esta, si bien establece en su artículo 3 que “el despegue, la circulación y el aterrizaje de aeronaves es libre en el territorio argentino, sus aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo que los cubre”, se encarga de aclarar que lo es “en cuanto no fueren limitados por la legislación vigente”. Esas limitaciones no sólo tienen que ver con la regulación del tránsito y la circulación aérea, sino que se extienden a campos muy particulares de la actividad aerocomercial. Particularmente importante para este último caso es el tipo de regulaciones sobre Infraestructura (título III), el Personal Aeronáutico (título IV) y la Aeronáutica Comercial (título VI).

En especial se destaca la figura de la concesión, artículo 95:

“La explotación de toda actividad comercial aérea requiere concesión o autorización previa, conforme a las prescripciones de este código y su reglamentación”. Estas concesiones no pueden ser cedidas (artículo 96) y sólo podrán aprobarse excepcionalmente. Por otro lado, prohíbe a las empresas extranjeras realizar vuelos de cabotaje (artículo 97): “Las empresas aéreas extranjeras no podrán tomar pasajeros, carga o correspondencia en la República Argentina, para su transporte a otro punto del país”.

Establece que las concesionarias deben tener domicilio en la Argentina y reglamenta “los requisitos contables, la duración de los ejercicios financieros y la forma de presentación de la memoria, balance general y cuadro demostrativo de ganancias y pérdidas” (artículo 101).

El Estado no otorgará concesión (para servicios regulares) o autorización (para los no regulares) sin comprobación previa de la capacidad técnica y económico-financiera del explotador (artículo 105). El personal que desempeñe funciones aeronáuticas a bordo debe ser argentino (artículo 106).

Por último, y uno de los puntos más importantes de toda la regulación actualmente vigente, el artículo 109 establece: “Los itinerarios, frecuencias, capacidad y horarios correspondientes a los servicios de transporte aéreo regular y las tarifas en todos los casos, serán sometidos a aprobación previa de la autoridad aeronáutica”. Con otros artículos más se completa la total regulación de la actividad aerocomercial argentina en un Código que sus autores presentaban como un avance respecto de la concepción estatista anterior, pero que lo es solamente en el sentido formal de permitir la existencia de empresas privadas sin ninguno de los atributos que caracterizan a éstas, ya que todo queda en manos de los funcionarios.

Esta característica se vio luego reforzada con la aprobación, el 7 de mayo de 1971, de la ley 19.030, que no niega su intención de regular totalmente la actividad. Su artículo 1 establece: “La República Argentina adopta como política nacional de transporte aéreo de carácter comercial la que se determina en la presente ley, para regular esa actividad en todos sus aspectos, tanto con relación a los servicios internacionales como internos”.

Allí no sólo se mantiene la decisión de permitir un solo transportador nacional en los servicios internacionales, sino que se establecen guías para la negociación de convenios bilaterales con los demás países de forma tal que “la demanda de transporte aéreo entre el territorio argentino y el de un determinado país, se atienda primordialmente con explotadores de ambas banderas” (artículo 9, inciso b). Asimismo se establece que la totalidad de tráficos del transportador argentino a ese país sea igual que el del o los transportadores de ese país a la Argentina (inciso c) y que todo otorgamiento de derecho a una empresa extranjera lo sea en condiciones de reciprocidad (inciso e).

El artículo 15 ratifica: “Para la realización de los servicios internacionales regulares se tendrá como instrumento elegido a Aerolíneas Argentinas, que queda así designada como la empresa de línea ejecutora de la política aerocomercial de transporte del Estado”. Es conveniente destacar que este artículo no fue modificado por el reciente proceso de privatización de la empresa.

El artículo 22 de la ley es un claro ejemplo de arbitrariedad burocrática: “Para la fijación de las tarifas a regir en la prestación de los servicios de transporte aéreo de carácter internacional que operen desde la República Argentina, la autoridad nacional competente tendrá en cuenta los intereses de la Nación, de los usuarios y de los explotadores nacionales”.

Y para “ratificar” esa intención de atender a los intereses de los usuarios, el artículo 24 establece: “No se permitirá a un explotador de banderas extranjeras aplicar tarifas inferiores a las vigentes para el transportador nacional en similares servicios. A servicios equivalentes deberán siempre corresponder iguales tarifas”.

Con lo cual no es de extrañar que las tarifas se hayan visto igualadas hacia arriba para cubrir los costos operativos del transportador más ineficiente.

También dice el texto legal mencionado que para la aprobación de horarios se deberán tener especialmente presentes los intereses de la Nación, los de los usuarios y los de los propios transportadores aéreos (artículo 28), aunque cuesta comprender cuál es el verdadero interés “nacional”, por ejemplo en materia de horarios, que convierta a este asunto en teína de una ley.

En lo que respecta a vuelos internos, nuevamente vuelve a citarse “la coordinación de esfuerzos estatales, mixtos y privados, en un conjunto armónico en el que se eviten superposiciones perjudiciales” (artículo 32, inciso a) y se establece que del total de la capacidad instalada, el 50% será garantizado para Aerolíneas Argentinas. Nuevamente en materia de tarifas y horarios se dice que deberán consultarse los intereses de la Nación, de los usuarios y de los explotadores.

Esta ley, de neto corte estatizante y controlador, en conjunto con el Código Aeronáutico comentado antes, sólo fue ligeramente modificada en el proceso de privatización de Aerolíneas Argentinas. El artículo 8 del decreto 1.591/89, que dispone la privatización de la línea aérea estatal, establece que se “ratifican las normas” de la ley 19.030 que regulan la actividad del transporte aerocomercial, tanto en relación a los servicios internacionales como internos”, salvo que se excluye la reserva de oferta del 50% en favor de Aerolíneas Argentinas (artículo 32, inciso b) y se eliminan los subsidios y avales a “los transportadores aéreos nacionales que realicen servicios de transporte interno de primer nivel y servicios internacionales”. Posteriormente, el pliego de la licitación estableció que el monopolio de los vuelos al exterior por parte de transportadores’ nacionales’ durará cinco años para los regionales y diez años para los internacionales.

Por último, como ya hemos dicho, como única medida de apertura de la competencia aprobada por el gobierno se encuentran dos decretos. Uno de ellos, el 1.364/90, permite la realización de vuelos charter no regulares en paquetes de turismo receptivo que incluyan además otros servicios como hotelería y comidas, para los cuales hay que solicitar una autorización previa con 30 días de anticipación al Ente Nacional Argentino de Turismo; y por otro lado, el decreto 2.538/91 establece las normas para la aprobación de vuelos no regulares charters a empresas que ya se encuentran autorizadas para prestar esos servicios, los cuales se podrán realizar con la limitación de que esa oferta de bodega o asientos no supere el 30% del total ofrecido por los servicios regulares, ni el 30% de las frecuencias semanales operadas por los servicios regulares.

En definitiva, una muy débil apertura, dentro de un marco regulatorio restrictivo y excluyente, con la participación omnimoda del Estado en todos los campos de acción y una restricción notable de la competencia.

5. El modelo estatista

El modelo actualmente vigente tiene su origen en la concepción de la soberanía sobre el espacio aéreo. El decreto 9.358/45 ya mencionado dice : “La Nación ejerce soberanía completa y exclusiva sobre el espacio aéreo existente sobre su territorio y aguas territoriales adyacentes [...]”.

Pero la soberanía y la defensa territorial son una cosa y la propiedad y el control de toda actividad y movimiento son otra muy distinta, sobre todo en momentos en que el desarrollo tecnológico ha dejado atrás muchos conceptos relacionados con la soberanía aérea. Por ejemplo, los satélites cruzan el espacio aéreo sin ninguna restricción; hasta allí no llega la soberanía. Y no llega por la sencilla razón de que sería imposible controlarla, aunque los juristas que redactaron el Código hubieran estado dispuestos a hacerlo:

“Se ha circunscripto el ámbito de aplicación, extendiéndolo exclusivamente al espacio aéreo que cubre el territorio de la República y sus aguas jurisdiccionales y desestimando la posibilidad de reglar también todo cuanto atañe al espacio que, por encima del aéreo, se extiende más allá de éste”.

“Se ha entendido que la regulación de cuanto se relaciona con la aeronáutica debe circunscribirse al medio aéreo exclusivamente, por cuanto es imposible intentar, en estos momentos, la sanción de las normas que regularán no sólo el ‘espacio’ -genéricamente considerado- sino su utilización, los vehículos o naves espaciales, la situación legal de sus tripulantes, el régimen de responsabilidad, etcétera. Los vuelos espaciales están aún en la etapa de experimentación, aunque los éxitos logrados permiten entrever la posibilidad de una cristalización a corto plazo.”

“Pero las normas jurídicas que deben regular esta actividad en su integridad, por el necesario carácter público de la materia, obligan a un exhaustivo estudio antes de propiciar soluciones concretas.”(12)

De hecho, por más que se tuviera la experiencia ahora ya adquirida después de estos años, lo cierto es que el Estado no tiene manera de ocupar ese espacio y reclamar la vigencia de determinado orden jurídico. Y, como se ha visto en los recientes conflictos bélicos, el concepto de “soberanía aérea” queda relativizado por la acción de los mencionados satélites. Por último, si éstos surcan el espacio en total libertad, restringir el tránsito de aeronaves comerciales por motivos de defensa es no sólo innecesario sino que trae muchos más perjuicios a la población que los que puedan derivarse de la supuesta protección a la “soberanía”. La protección del espacio aéreo de una amenaza externa es una tarea que tiene a su cargo la Fuerza Aérea Argentina y que en nada se relaciona con las políticas del aerotransporte comercial, ni de la misma operación de aeropuertos, free-shops o sistemas de control aéreo, de la misma manera que la seguridad nacional no depende del control del tránsito y del transporte terrestre por carreteras por parte del Ejército.

A partir del concepto de soberanía total sobre el espacio aéreo se desarrolló la idea por la cual el Estado debía tomar a su cargo no sólo toda la infraestructura hasta entonces creada por los privados sino incluso las mismas líneas aéreas, como instrumentos de “promoción del desarrollo” y crecimiento de ciertas zonas del país. Es curioso que, precisamente, la actividad privada comenzara a desarrollarse hacia el sur del país, sobre todo en las áreas donde siempre se ha dicho que hace falta la actividad “promotora” del Estado. Los empresarios de la época veían que allí, a causa de las grandes distancias, existían oportunidades de negocios para ofrecer sus servicios. Todavía se debe estudiar si las aerolíneas en ruanos del Estado promovieron algún tipo de desarrollo regional, así como también habría que analizar el subdesarrollo que generaron los costos de esas políticas; a esto debe sumarse también el costo de las alternativas privadas que no pudieron prosperar a causa de la regulación estatal y de la competencia de la empresa estatal subsidiada, tanto en sus operaciones como en la adquisición de sus equipos.

Por último, también estuvo en juego el concepto de “industria incipiente”, ya que la misma protección nunca permitió que esta actividad progresara y la mantuvo en un estado de debilidad que se agudizó en momentos como los mencionados al comienzo de este trabajo, en los cuales pocas y muy grandes líneas aéreas competían por la mayor parte del transporte internacional. Cada vez que el Estado permitió la actividad privada, ésta se presentó y se afianzó, pese a todas las dificultades. Muchas empresas quedaron en el camino, es decir, no pasaron de la infancia, pero otras sí lo hicieron, muchas veces con la espada de Damocles del fin de las concesiones sobre su cabeza. Por otro lado, esa misma política que pretendía proteger ala “industria incipiente” negaba las posibilidades de nacimiento de otras

líneas aéreas que no encontraban posibilidades dentro de la densa telaraña regulatoria.

El esquema se completaba, supuestamente, con tarifas bajas para fomentar el uso de los aviones. Como éstas ocasionaban pérdidas, el Estado subsidiaba a los transportadores. Pero lo que la experiencia demuestra es que dentro de marcos regulatorios que restringen la competencia, las tarifas no sólo no son bajas sino que son mucho más altas que las que podrían obtenerse en un mercado desregulado. La experiencia de la desregulación en los Estados Unidos muestra esto claramente, y por otro lado volvemos a mencionar aquí la diferencia existente entre las tarifas de cabo taje y las tarifas internacionales para vuelos similares mencionada al principio de este trabajo, para poder darnos cuenta de que en verdad, la Argentina tiene tarifas caras, y no bajas, en materia de vuelos internos.

6. La desregulación en los Estados Unidos

El caso de la desregulación del transporte comercial aéreo en los Estados Unidos es digno de un análisis muy detallado, ya que en él pueden verse claramente los efectos que un proceso liberalizador ocasiona en la actividad y, adicionalmente, los que tiene sobre L)tras áreas que han quedado fuera de su alcance.

En el caso de los Estados Unidos es interesante destacar que no solamente los sindicatos o los mismos funcionarios del organismo de control se resistían al cambio hacia un mercado desregulado, sino que las mismas empresas compartían el criterio de no desregular.

R. McKenzie dice: “La primera propuesta de desregulación aérea realizada bajo la administración Ford fue recibida, como era de esperar, con hostilidad por muchos representantes de la industria y por comentaristas políticos. Un portavoz de la industria predijo que la desregulación ‘destruiría un sistema de transporte nacional reconocido como el mejor del mundo’. Un comentarista político sugirió que ‘el caos, la confusión y la incertidumbre’ que reinarían bajo los cielos desregulados ‘son pobres sustitutos del orden, la regularidad y la continuidad’ del régimen regulado. Otros predijeron que la desregulación aérea destruiría empleos, resultaría en monopolios y haría a los cielos de los Estados Unidos menos seguros”.(13)

Algunas empresas comenzaron a ver los potenciales beneficios de un mercado desregulado, pero se resistían a apoyar semejantes medidas: “Las mismas aerolíneas comenzaron con una oposición unánime a toda reforma significativa, menos aun una desregulación total. Pero en el transcurso del debate político, unas pocas abandonaron su oposición a medida que comprendieron la oportunidad única que tenían a mano. Air Wisconsin, Frontier y Hughes Air West esperaban crecer; Pan Am buscaba una entrada en los mercados internos; y eventualmente, la

poderosa United comprendió que su dominio del mercado podía ser una ventaja competitiva”.(14)

El 12 de enero de 1977, la Air Transport. Association of America, la organización que nuclea a todas las líneas aéreas, presentaba a la Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos (GAO) un informe sobre los posibles efectos de la desregulación de la actividad. El 25 de febrero del mismo año responde a éste el Contralor General del Gobierno en un Informe al Congreso en el cual señala:

“La Asociación de Transporte Aéreo de América presentó un estudio cuyas conclusiones dicen que si el transporte aéreo en los Estados Unidos fuera desregulado, los servicios aéreos disponibles al público serían marcadamente reducidos”.

“GAO evaluó la metodología del estudio y los supuestos, y encontró que a menudo eran erróneos. Advierte que las conclusiones sacadas del estudio no han de ser confiables como una estimación de los efectos de una industria del aerotransporte desregulado.”(15)

El trabajo presentado por la mencionada institución de las líneas aéreas concluía que 1.198 rutas aéreas estaban amenazadas de abandono en un mercado desregulado. Esto se basaba en el supuesto de que los subsidios federales sobre 826 rutas finalizarían y que otras 372 no serían rentables según la simulación computada que realizaran de la industria del aerotransporte. También decían que bajo la desregulación las líneas aéreas tratarían de mejorar significativamente sus ganancias reduciendo el número de vuelos disponibles, con lo cual elevarían el promedio de los factores de carga (el porcentaje del total de asientos utilizados efectivamente). Estas mayores ganancias provendrían del mismo número de pasajeros que volarían en menos vuelos. Por último, llegaban a la conclusión de que para mantener los niveles de servicio de 1973 en las rutas principales se requerirían unos 1.000 millones de dólares de subsidios.

No es extraño que un sector que se resiste a la apertura de la competencia termine solicitando privilegios, protecciones o subsidios. Más adelante veremos los resultados reales del proceso de desregulación y el lector podrá compararlos con los previstos por las aerolíneas; las diferencias no pueden ser más claras.

6.1. Resultados de la regulación estatal

Antes de ver cuáles fueron las consecuencias de la desregulación que serán expuestas en el próximo punto, es interesante considerar los resultados obtenidos por la regulación total del mercado, experiencia que, por haber estado vigente durante varias décadas, brinda un sustento suficiente para sacar conclusiones.

El Congreso de los Estados Unidos creó la Junta de Aeronáutica Civil en 1938 y le otorgó la autoridad para determinar qué líneas aéreas podían realizar

servicios interestatales, las rutas y los precios. La CAB, sigla en inglés de la Junta, estableció dos clases de aerolíneas: las grandes, llamadas trunks, que atendían a las grandes ciudades, y las locales, que proveían servicios regionales.

Las tarifas se fijaban teniendo en cuenta la rentabilidad, y las diferencias se basaban exclusivamente en las distancias, si bien esto es sólo un factor de los costos. Se impusieron también subsidios cruzados; las tarifas de los vuelos cortos eran inferiores a los costos, y las de los tramos largos, superiores.

Permitía que más de una aerolínea sirviera a las grandes ciudades, por lo que éstas competían entre sí por las comodidades y otros factores que pudieran ofrecer a los pasajeros- En definitiva, entonces, en vez de determinar las tarifas en relación con los costos, eran los costos los que se igualaban a las tarifas.

“El exceso de capacidad, un persistente rasgo de la competencia regulada (y de los subsidios al correo aéreo), era la clave del problema. En ausencia de libertad de entrada y de precios, la capacidad era el principal medio de competencia, y la elección del tipo de aviones era la más importante prerrogativa empresarial. Modernidad, velocidad y confort eran aspectos críticos de la rivalidad en los servicios. Ninguna línea aérea grande podía permitirse quedar atrás en la adquisición de nuevos aviones; por eso la repetición de frenéticos ciclos de reequipamiento, hasta el punto que los transportadores locales ordenaran inapropiados e innecesarios aviones 747.” (Vietor, op. cit., p. 12.)

El mismo autor continúa diciendo:

“Aun más dramático que el lado cuantitativo de la competencia en capacidad es que los clientes, especialmente los viajeros por negocios, deseaban conveniencia y variedad, en frecuencia de salidas y servicios sin escalas. En ausencia de flexibilidad de precios, la suma de capacidad por un competidor en un mercado entre dos ciudades determinadas resultaba tomando parte del mercado de los otros”.

“El factor de carga, cayendo desde 1965, alcanzó un mínimo récord en 1971 de 48%. Pero mientras tanto el rápido crecimiento del número de vuelos había causado ya un severo congestionamiento de tráfico aéreo, especialmente en los mercados urbanos grandes -Chicago, Los Ángeles, New York y Washington-. En esas rutas donde los viajeros de negocios insensibles a los precios buscaban la mejor conveniencia, el exceso de capacidad era enorme. El factor de carga de los vuelos en 747 internos cayó a 33% en 1971-72.”

“Luego de una serie de conversaciones privadas, American, United y TWA pidieron ala CAB aprobar restricciones de capacidad. Entre 1971 y 1974 se implementaron varios acuerdos, reduciendo el número de vuelos semanales en un 10% (Washington-Los Ángeles) hasta 38% (New York-San Francisco). En estos mercados, el factor de carga mejoró considerablemente, al punto que los pasajeros comenzaron a quejarse de la dificultad de obtener pasajes. Secor Browne, el presidente de la CAB entre 1969 y 1973, complementó estos acuerdos de cartel

con una virtual moratoria de nuevas autorizaciones de rutas. En los cinco años desde julio de 1969 se autorizaron sólo dos pedidos. El resto fue denegado o quedó pendiente indefinidamente.”

“Cerrada la expansión en capacidad y rutas como salida para la diferenciación de productos, los transportadores grandes crearon nuevas formas de competencia de servicios. Las ‘guerras de capacidad’ se convirtieron en ‘guerras de salones exclusivos’. En los aviones de cuerpo ancho se introdujeron salones exclusivos en primera clase y luego en económica. Cuando American instaló piano-bars, TWA respondió con máquinas tragamonedas. Proliferaban los números artísticos en vivo con músicos, magos, degustaciones de vino y ‘conejitas’ de Playboy. Esta creciente competencia de servicio, mientras tanto, se extendió a otras rutas donde se trasladaron los aviones que quedaran parados por la restricción de capacidad. Cuando los transportadores menores se quejaron, comenzó a debilitarse el consenso en la industria sobre la regulación. “

Esto constituye una clara muestra de que la regulación había dado como resultado tarifas muy elevadas. Curiosamente, uno de los impulsores de la desregulación fue el senador Edward Kennedy, cuya cosmovisión plantea diferencias respecto de las posturas de mercado abierto. El senador comenzó una serie de audiencias donde se llegó a demostrar claramente que las tardas de los vuelos intraestatales, y por lo tanto no sujetos a las regulaciones de la CAB, eran mucho más bajas. En 1975 el Subcomité Judicial del Senado presentó un informe que mostraba las diferencias entre rutas muy comparables:

- Los Angeles-San Francisco (338 millas).
- Chicago-Minneapolis (339 millas).

El primero, intraestatal, tenía una tarifa de u\$s 18,75 y transportaba 7.483.419 pasajeros al año; el segundo, interestatal, tenía una tarifa de u\$s 38,39 y transportaba 1.424.621 pasajeros.

- San Francisco-San Diego (456 millas).
- Dallas-New Orleans (442 millas).

El primero, intraestatal, tenía una tarifa de u\$s 26,21 y el segundo de u\$s 44,44. Y así muchos otros ejemplos.

La Administración Ford propuso una legislación para reformar la regulación del transporte aéreo en 1975 y nombró un presidente de la CAB que favorecía la desregulación, y comenzó a dar cierta flexibilidad. Esto fue fortalecido cuando Carter nombró como presidente de la CAB a Alfred Kahn. A partir de 1977 se autorizaron ciertas reducciones de tarifas, mostrando cuán altas estaban entonces. En 1978 las tarifas cayeron un 8% y el tráfico se incrementó en 17%.

El Congreso, entonces, aprobó en octubre de 1978 la ley de desregulación aerocomercial, que eliminaba el poder de la CAB para otorgar rutas y fijar tarifas y

eliminaba este organismo a partir del 1 de enero de 1985. También permitió a las líneas aéreas abandonar rutas, cosa que no podían hacer antes.

6.2. Resultados de la desregulación

Dice McKenzie (op. cit, p. 8) que según un creciente cuerpo de estudios y análisis, la desregulación aérea ha alcanzado muchos de sus objetivos. Estos eran: 1) una competencia más intensa, 2) menores tarifas aéreas, 3) mayor volumen de transporte y 4) mejor bienestar de los consumidores y ganancias de las empresas.

Según un estudio a los pocos años del Consejo de Asesores Económicos, la desregulación aérea:

- incrementó el número de pares de ciudades servidas por más de una línea aérea en 55% y expandió los vuelos a ciudades pequeñas en un 20 a 30% entre 1978 y 1986;
- extendió servicios a 140 aeropuertos adicionales para 1987; frenó la tasa a la que comunidades menores perdían servicios y, debido al desarrollo del sistema aéreo commuter, redujo la necesidad de subsidios federales en pequeñas comunidades después de 1981;
- expandió los servicios en mercados con el menor volumen de pasajeros en mayor proporción que en los mercados grandes;
- redujo tarifas en general en un 15% (con tardas en vuelos cortos reducidas en un 10% y las de vuelos largos en 35%);
- extendió el uso de tarifas con descuento del 15% de los pasajeros en 1976 al 90% en 1987;
- redujo el porcentaje de pasajeros que tenían que cambiar de vuelos de 68% en 1977 a 12% en 1987;
- incrementó la productividad de las líneas aéreas un 7% entre 1976 y 1983 (mientras que la productividad de líneas aéreas en otros países cayó cerca de un 40%);
- incrementó los beneficios anuales de los consumidores en 11.000 millones de dólares para el periodo 1978-1986.

La cantidad de pasajeros/millas transportados creció notablemente luego de la desregulación hasta alcanzar 329.000 millones de pasajeros/millas en 1988, un 41% más que las 234.000 millones proyectadas con la regulación. (Para otros datos, véase el Anexo, cuadro 4.)

Un trabajo realizado por la mencionada agencia del Congreso, GAO, concluyó en 1985 que:

- “- los incrementos de tarifas fueron menores, en promedio, de lo que hubieran sido de esperar bajo la regulación;
- los números de vuelos y asientos disponibles crecieron;
- las líneas aéreas han sido más atentas a las preferencias de los consumidores a

través de una amplia gama de opciones de precios y servicios y, - la eficiencia operativa se ha incrementado”.(16)

Uno de los resultados más comentados de la desregulación ha sido la adaptación de las operaciones de las líneas aéreas formando lo que se ha denominado en inglés hub and spoke system (sistema de ejes y rayos), por el cual las aerolíneas concentran sus vuelos en determinados aeropuertos; así se incrementa notoriamente el número de combinaciones y los puntos que se pueden alcanzar partiendo desde cualquier parte de la red.

El problema es que atender distintas ciudades en pares eleva notoriamente los costos de operación. Por ejemplo, las conexiones entre tres ciudades A, B y C deben realizarse por medio de tres vuelos AB, AC y BC. Sin embargo, si es necesario conectar cuatro ciudades, se necesitan ahora seis vuelos distintos AB, AC, AD, BC, BD y CD. En el sistema “ejes y rayos” (como una rueda de bicicleta) si A se convierte en el eje todas las otras ciudades pueden atenderse con una conexión con A. En el caso de las tres ciudades, quien desee volar de B a C toma un vuelo de B a A y de allí a C. Como resultado, sólo hacen falta dos rutas para servir a las tres ciudades. En el caso de cuatro ciudades, el sistema reduce la necesidad de vuelos de seis a tres.

Es claro, entonces, cómo las líneas aéreas reducen costos de esta forma y por qué todas ellas han adoptado ese sistema. En los primeros años de la desregulación surgieron numerosas líneas aéreas nuevas; muchas de ellas pasaron de ser intraestatales a interestatales. No obstante, cuando las grandes líneas aéreas se adaptaron (y las que no lo hicieron quebraron, como Braniff y Pan Am) y crearon sus sistemas de “ejes y rayos”, muchas de las nuevas líneas ya no pudieron competir. Y es que la competencia, más que de aerolíneas, ha sido de “ejes”.

Andrew N. Kleit sostiene: “En los últimos diez años ha habido nuevos y exitosos ingresos. No ha sucedido, generalmente, en base a rutas. En cambio, el ingreso en la industria aérea desregulada tuvo la forma de nuevos ‘ejes’ en aeropuertos como Dayton, Charlotte y Washington-Dulles. Estos ejes ofrecen servicios sin escalas a sus clientes locales y compiten por pasajeros en conexión con otras ciudades [...]. Los ejes incrementan la competencia en un mayor número de rutas. El número de aeropuertos ejes se ha incrementado de 5 en 1978 a 25 en 1988, sin incluir varios mini-ejes como Indianapolis y Syracuse”.(17)

Y el mismo autor señala también (p. 68) : “La vasta mayoría de las rutas (cerca del 90%) está servida por un número mayor de aerolíneas que actúan de forma competitiva. El sistema ejes-rayos que se desarrolló en los años 80 ha incrementado substancialmente el número de rutas y las opciones de aerolíneas para los pasajeros. Por ejemplo, una persona que desea volar desde Washington D.C. a San Diego puede elegir entre varias aerolíneas a través de varios puntos de conexión: America West a través de Phoenix, American a través de Chicago o Dallas, Continental a través de Denver o Houston, Delta por Cincinnati, Dallas o

Salt Lake City, Northwest a través de Detroit, Memphis o Minneapolis, TWA por St. Louis, USAir por Pittsburgh o United a través de Chicago o Denver”.

Si los consumidores han ahorrado unos 11.000 millones de dólares por año eso significa que desde la desregulación el ahorro ha sido de alrededor de 144.000 millones. A pesar de eso las ganancias de las empresas han sido mayores de lo que hubieran sido en ausencia de la desregulación. “Por ejemplo, se ha estimado que las ganancias de las líneas aéreas hubieran sido 4.700 millones de dólares superiores en 1977 si la industria no hubiera estado sujeta a las regulaciones de la CAB. Esta ganancia se debe principalmente a las reducciones de costos y se agrega a los 11.000 millones de ganancias anuales recibidas por los consumidores.”(18)

Los mismos autores comentan (op. cit., p. 6): “Sólo el 15% de los pasajeros voló con tarifas de descuento en 1976, antes de la desregulación, y para 1987 el 90% de los pasajeros de] viajes largos lo hacía. Estos vuelos, como los de costa a costa, han reducido sus tarifas un 35% en términos reales. Las tarifas ajustadas por inflación han caído en promedio un 6%, pese al incremento del 45% en costo del combustible entre 1979 y 1985. Si se toma en cuenta eso y otros factores que afectan las tarifas, estimamos que la desregulación ha reducido las tarifas en un 25% “.

Uno de los aspectos más destacados que surgieron a partir de la desregulación es el de los programas de “viajero frecuente” o frequent flyer, por medio de los cuales las líneas aéreas otorgan pasajes gratuitos a partir de la acumulación de cierto número de millas recorrido en sus vuelos. En esencia se trata de una reducción de precio que muchos pasajeros argentinos ya han sabido notar y aprovechar.

“La desregulación de las líneas aéreas ha llevado a una industria más eficiente, proveyendo transporte a menores precios a la vasta mayoría de viajeros. Esto es precisamente la razón por la que el Congreso desreguló la industria. La desregulación también ha provisto otro beneficio que puede ser aun más importante: mejores servicios. El sistema ‘ejes-rayos’, ha hecho las conexiones más fáciles en la vasta mayoría de los mercados que no pueden soportar un servicio sin escalas. Las redes ‘ejes-rayos’ también proveen mayor competencia entre las líneas de conexión en los mercados que reciben servicios sin escalas. Las conexiones de una sola línea aérea son especialmente importantes para los pasajeros en las ciudades más pequeñas, ya que reducen el tiempo de viaje para quienes tienen que cambiar de vuelos en ruta a sus destinos. Un estudio concluyó que en 1983 el tiempo ahorrado por la realineación de las redes de rutas era probablemente más valioso para los consumidores que los ahorros provenientes de menores tarifas.”(19)

Los resultados de la reforma son evaluados de esa manera por el organismo que informa al Congreso sobre los efectos alcanzados por la política que en determinado momento decidiera implementar.

6.3. Problemas de la desregulación

Entre las quejas que más se han escuchado respecto de las condiciones de los viajes a partir de la desregulación se encuentran las que se relacionan con las pérdidas de equipajes, la sobreventa de asientos, las demoras en las salidas y llegadas, un deterioro en la calidad de las comidas y otros servicios en vuelo, la congestión en los aeropuertos y las dificultades para buscar y comprar tickets a precios reducidos.

Muchas de estas quejas se debieron al enorme incremento de los vuelos que se produjo a partir de la desregulación, lo cual crea “cuellos de botella” si no se desregulan simultáneamente otras áreas vinculadas al transporte aéreo.

Comenta Herbert G. Gruble:

“Durante fines de los años 80 la mayoría de quejas de esta categoría han sido eliminadas o reducidas a niveles tolerables a través de la experiencia y la adaptación a nueva tecnología, particularmente las computadoras y las terminales de acceso remoto. Esto es así para los problemas de pérdida de equipaje, la sobreventa de asientos, la calidad de los servicios de cabina y la confusión respecto del costo de los tickets”.(20)

Continúa el mismo autor (op. cit., p. 195):

“Las quejas por los servicios en la segunda categoría son las causadas por el fracaso de las agencias gubernamentales para responder al crecimiento y cambio de la industria aérea. La mas importante de estas quejas surge de la con gestión de las instalaciones de los aeropuertos y de la incapacidad de los sistemas de control aéreo para manejar el tráfico creciente. La mayoría de los analistas considera que la solución a estos problemas está, en el corto plazo, en un uso mas eficiente de los aeropuertos. Esto puede alcanzarse más rápidamente mediante el uso apropiado de precios para evitar la congestión en las puertas, pistas y pistas de tráfico. De hecho, algunos aeropuertos de los Estados Unidos han comenzado a cobrar diferentes cargos por el uso de las puertas y pistas en diferentes momentos del día. Están aumentando las presiones para cobrar gastos de aterrizaje a aviones pequeños, lo que los inducirá a utilizar aeropuertos alternativos y liberar las pistas para los grandes aviones comerciales”.

“En el largo plazo, la modernización y expansión de las instalaciones de aviación debería ser realizada por el sector privado [...]. No existen razones convincentes para que la propiedad de los aeropuertos quede en ruanos de los gobiernos.”

Estos temas serán tratados más extensivamente cuando consideremos los aeropuertos y los sistemas de control aéreo. También ha habido cierta inquietud relacionada con la seguridad de los vuelos, tema al que dedicaremos un capítulo especial, en el cual trataremos con cierto detalle la experiencia a partir de la

desregulación en los Estados Unidos.

También ha habido preocupación por las limitaciones a la competencia que pudiera ocasionar la consolidación de unos pocos sistemas computarizados de reservas. En 1986 los sistemas de reservas de American Airlines y United ocupaban el 41% y el 33% de todas las reservas realizadas, si bien estos sistemas incluyen la totalidad de los vuelos de todas las compañías existentes. Se dice que imprimen una cierta restricción mediante los precios que cobran a otras líneas aéreas para figurar en el sistema, y al destacar entre los vuelos disponibles en un determinado tramo en primer lugar al de su propia línea.

Lo cierto es que si existiera la posibilidad de ingreso en la oferta de este servicio y la capacidad de elegir entre uno u otro, esas “amenazas” serían relativas. Por otro lado, esta actividad tiende a convertirse en global y las proveedoras se están fusionando para hacer frente a servicios que pueden llegar a competir mundialmente. Así, el “Datas II” de Delta Air Lines se fusionó con el “Pars” de Northwest Airlines y TWA en uno llamado “Worldspan”, y comenzó un acuerdo de cooperación entre el sistema de American Airlines “Sabre” y el “Amadeus” de las aerolíneas europeas. Algunos transportistas de Medio Oriente y África realizaron acuerdos con el otro sistema europeo, “Galileo”, y la línea aérea japonesa All Nipon Airways presentó un nuevo sistema llamado “Infini” en colaboración con el “Abacus” de un conjunto de aerolíneas de Asia y el Pacífico.

Por eso, el número no es pequeño y hay todavía mucho movimiento de ingreso, salida y fusiones como para temer un control monopólico que sólo puede surgir a partir de la voluntad de los gobiernos. Muchas empresas latinoamericanas, africanas y europeas utilizan el sistema “Gabriel Extended Travel System”, GETS.

7. Experiencias en otros países

Si bien ninguna ha sido de la magnitud de la registrada en los Estados Unidos, la desregulación aérea se extiende poco a poco por el mundo, y así puede mostrarse cierto grado de avance en otros países. Comencemos por un ejemplo cercano.

Chile

La historia chilena en materia de regulación del aerotransporte comercial no es muy diferente de la argentina. En 1941 fue creada la Junta de Aeronáutica Civil (JAC), pero su formación recién se materializó en 1948.

“A partir de 1953, la JAC recibió la facultad de autorizar los servicios de cabotaje, previa consulta a LAN Chile. Como es de suponer, a contar de esta fecha la Línea Aérea Nacional tuvo preferencia sobre cualquier servicio, situación que se mantuvo hasta 1978, cuando el cabotaje es reservado para todas las empresas

nacionales. En 1979 se efectúa una liberación del cabotaje, ampliándolo a las empresas extranjeras sobre la base de derechos de reciprocidad.”(21)

En 1977 comenzó la desregulación, en principio para los servicios aéreos de carga internacionales, y luego la JAC comenzó a aprobar todas las solicitudes de nuevos servicios. A fines de 1978 se otorgó libertad a las tarifas del transporte regular de carga internacional y a las del de pasajeros. La desregulación del transporte local llegó en junio de 1979 con la sanción del decreto-ley 2.563, que establece la libertad de ingreso en el mercado, de las tarifas. Como era de esperar, surgieron nuevas empresas como Aeronor, ASA, Aeroandina, TAC, Aero Guayacan, Aerovías DAP, Aerosanta y se consolidan otras ya existentes como LADECO.

Comenta los resultados Asecio (op. cit., p. 253) :

“La incorporación de nuevas empresas prestatarias de servicios, así como la incorporación al mercado de nuevos y más modernos equipos de vuelo, que se adaptan mejor a los requerimientos de la demanda y presentan costos medios más bajos, aseguran un incremento de los niveles de demanda conocidos”.

“Las características del mercado llevaron a la autoridad a aplicar una política que permitiera generar condiciones de competencia, con lo cual se han obtenido incrementos de frecuencia, servicios a más bajo costo y una mayor cobertura aérea de nuestro país.”

“Resulta representativo de lo anterior el hecho de que en 1964 llegaban al país sólo 14 empresas extranjeras; en 1991 desde nuestro territorio operan mas de 32 empresas con servicios regulares, las que ofrecen una amplia gama de calidad del servicio con múltiples modalidades de sistemas tarifarios.”

Reino Unido

La Ley de Aviación Civil de 1960 permitió el otorgamiento de licencias para los servicios internos. Nuevamente surgieron las compañías conocidas como “independientes”, preferentemente en las rutas desde Londres a Edimburgo, Glasgow y Belfast. En 1967/68 ocupaban ya 15% del tráfico a Glasgow y 8% a los otros dos destinos, pero es de notar que tenían un número restringido de vuelos.

“En 1983 se permitió la competencia directa entre British Airways y British Midland entre los aeropuertos de Heathrow, Glasgow y Edimburgo. El mercado total creció un 10% y British Midland logró una participación del 29% del mercado en la ruta de Glasgow. El servicio de British Caledonian a Gatwick obtuvo el 13% del mercado. El Informe de la CAA encontró que ‘casi un tercio de los pasajeros de British Midland escogió esa aerolínea en lugar de British Airways debido al servicio de vuelo y casi un 20% porque era más económica’. Poco menos del 60% de los pasajeros de British Midland y 42”% de los de British Caledonian

dijeron que el servicio era excelente o muy bueno comparado con sólo 15% de los pasajeros de British Airways.”(22)

En 1984 se estudió la posibilidad de la desregulación interna completa, pero se dejó de lado para maximizar los ingresos provenientes de la privatización de British Airways en 1.985.

En el caso británico están más desregulados los vuelos internacionales y se han vuelto ya famosas las competencias de precios y servicios en la ruta de Londres a Estados Unidos. Lo mismo sucede con Amsterdam. Con la alternativa de cambiar de vuelo allí o en Frankfurt, existen mas de 25 posibles alternativas para ir de Londres a Sidney, en Australia, y más de 100 tarifas distintas.

Volveremos sobre este punto con mas detalle al analizar la desregulación del mercado europeo. Cabe dejar constancia aquí de que después de la privatización, British Airways alcanzó un notable prestigio por el nivel de calidad de sus servicios.

“El hecho de que las aerolíneas británicas compitan entre sí, como con aerolíneas extranjeras, significa que los pasajeros provenientes de Gran Bretaña y los que viajan hacia allí tienen mayor cantidad de opciones que en cualquier otro país de Europa. Como resultado, las tarifas de los vuelos que se originan en el Reino Unido son, en general, más bajas que en los demás países europeos. La participación británica combinada en el tráfico de rutas internacionales donde hay más de una línea aérea británica es también mayor que donde sólo hay un transportador británico y otro extranjero.”(23)

Canadá

La experiencia de la desregulación en los Estados Unidos tuvo su impacto en Canadá, donde no sólo podían compararse los costos del transporte aéreo, sino que los menores precios del mercado desregulado norteamericano atraían a pasajeros canadienses para que atravesaran la frontera y tornaran vuelos en ese país, sobre todo cuando tenían que atravesar el país de un lado al otro.

Los costos operativos por unidad de producto en los Estados Unidos en 1985 habían caído un 43% respecto de] su mayor nivel en 1981 y eran un 21% menores que al comienzo de la desregulación. En Canadá los costos habían crecido en 1982 un 24% más que en 1978, para ubicarse en 1985 un 10% sobre ese nivel. Es así como en enero de 1988 comenzó el proceso de desregulación canadiense, y en este momento hasta se discute la completa liberalización de los respectivos mercados de cabotaje de Canadá y Estados Unidos en el marco del tratado de libre comercio firmado entre los dos países. Sobre el tema comenta Herbert G. Gruble (op. cit., p. 191):

“La performance comparativa de las aerolíneas de Canadá y Estados Unidos entre 1979 y 1988 otorga una muy rara oportunidad de estudiar los efectos de los

cambios en una política económica importante. Casi como un experimento de laboratorio, la industria de un país ha continuado operando en un entorno regulado mientras que en el otro se enfrentó a políticas totalmente diferentes. O tras influencias en los costos de operación en los dos países fueron muy similares o, como en el caso de los combustibles, fueron consideradas en nuestros cálculos”.

“Los datos apoyan fuertemente el análisis teórico de los efectos de la desregulación. La mayor competencia en los Estados Unidos llevó a una notable reducción de los costos y tarifas en relación con los de Canadá. Tan espectaculares son los resultados que otras diferencias entre los dos países no pueden explicarlos. Generalmente, la desregulación aérea provee mayores beneficios a los consumidores.”

Australia

Es interesante el caso de este país, con características tan similares a las de la Argentina. En octubre de 1987 se anunció la desregulación, la cual se llevó a cabo en noviembre de 1990. Sin entrar en mayores detalles sobre el tema, el siguiente es un comentario publicado en la sección “Consejos para los viajeros”, en la edición del 3 de junio de 1991 de la Revista Time: “Australia. Aerolíneas. En las rutas internas, las tarifas están en una espiral descendente. Con una economía en recesión y las dos principales transportadoras, Ansett y Australian, ocupadas en una guerra de precios ante el inicio de operaciones de Compass Airlines, el costo de un ticket es el mas bajo en años. Las mejores ofertas pueden encontrarse en las rutas desde la costa este y en las transcontinentales hasta Perth. El tramo Sydney-Melbourne tiene un precio de apenas 66 dólares, que era de 175 dólares hace seis meses, cuando Compass comenzó sus operaciones. Y las tarifas a Perth han sido reducidas en mas de dos tercios, a 129 dólares. Por si eso no fuera suficientemente atractivo, las aerolíneas regalan beneficios adicionales: vacaciones en los hoteles de la Gran Barrera de Corales o paquetes que incluyen viaje gratuito, hotel y tickets para, por ejemplo, participar en el campeonato de golf British Open o para ver Miss Saigon en Broadway”.

Difícilmente puedan explicarse con más claridad los efectos de la desregulación.

Europa

Varios estudios han encontrado que las tarifas en Europa son, en promedio, tres veces más altas que las que se cobran en vuelos comparables en los Estados Unidos. Pese a sucesivos intentos, la desregulación de los vuelos europeos ha avanzado poco y lentamente. En 1979 la Comisión Europea propuso la aplicación del Tratado de Roma al transporte aéreo, con lo cual se permitiría el ingreso de

nuevas empresas donde pudiera mostrarse que los vuelos eran rentables (y si no lo fueran, ¿quién querría entrar?) y daban como resultado reducciones significativas de las tarifas.

Pero esta desregulación nunca fue implementada por el Consejo de Ministros de la Comunidad, organismo que tiene a su cargo esta tarea. En 1984, la Comisión volvió a tratar el asunto y declaró a las líneas aéreas exentas de la política de competencia vigente.

En 1979 el Directorio de Políticas Competitivas de la Comisión había apoyado la desregulación, pero el Comité de Transportes del Parlamento Europeo se opuso vehementemente.

Los únicos éxitos en materia de desregulación se han dado en forma bilateral. Uno de ellos es el Acuerdo Bilateral Anglo-Holandés, que permite a las líneas aéreas de ambos países ofrecer servicios al otro con tarifas aprobadas por el país de origen.

Desde junio de 1985 se avanzó más, de manera que ahora se puede combinar más de un punto en el otro país y conectar esos servicios con un segundo punto en otro país europeo.

Dice Barrett (op. cit., p. 21): “Se introdujeron diez nuevos servicios en el primer año del acuerdo. Mientras que no había habido crecimiento en el transporte aéreo entre los dos países en los años 1976-1983, hubo un incremento del 16% en los primeros nueve meses del acuerdo, comparado con un aumento del 10% en el tráfico entre Gran Bretaña y toda Europa. En 1985 el tráfico creció 21,3% en las rutas entre Gran Bretaña y Holanda”.

“Un ejemplo de una nueva transportadora en las rutas anglo-holandesas es Virgin Airways, que cobra 35 libras entre Gatwick y Maastricht. Esto se compara con las 89 libras entre Londres y Bruselas o Dusseldorf bajo acuerdos menos liberales en vigencia con Bélgica y Alemania: las tarifas a Bruselas y Dusseldorf son 2,5 veces superiores a la de Maastricht. La ruta Londres-Amsterdam era atendida por siete aerolíneas en 1986, en comparación con cuatro en 1983. El mercado en 1986 era de 1,4 millones de pasajeros, un incremento del 30% sobre 1983.”

El otro caso es el acuerdo bilateral entre Gran Bretaña e Irlanda que comenta Barrett de la siguiente manera (p. 22) : “En la década de 1976 a 1985 el transporte aéreo entre Gran Bretaña y Dublín creció apenas 2,8%. La liberación en mayo de 1986 de la ruta Londres-Dublín trajo tasas de crecimiento mensuales de hasta 35, 38 y 40%. Dos de las tres limitaciones a la competencia en la aviación internacional fueron quebradas para alcanzar este crecimiento. Se permitió el ingreso de una nueva transportadora y no se le exigió que acordara sus precios con los existentes”.

“La nueva transportadora fue Ryanair, que comenzó sus servicios en la ruta Dublín-Luton a fines de mayo con una tarifa sin restricciones de 95 libras

irlandesas comparada con 208 libras de British Airways y Aer Lingus en la ruta Dublin-Heathrow. El tercer obstáculo a la competencia fue aplicado a Ryanair, y su capacidad fue limitada. Sin embargo, con factores de ocupación muy altos de hasta 90%, la nueva aerolínea se aseguró una sexta parte del mercado en los primeros seis meses de operación.”

La existencia de las regulaciones ha hecho que la competencia en Europa se presente, sin embargo, de otra manera. Se trata de los vuelos no regulares o charters. En algunas rutas, los charters aplican descuentos a tal punto que el 90% de los pasajeros desde Gran Bretaña a las Islas Canarias viaja en este tipo de vuelos.

Otra desregulación indirecta es la que se consigue a través de la venta de pasajes en los que se denominan bucket-shops, a diferencia de los pasajes vendidos en las líneas y sus agencias. Las tarifas en estos casos gozan de descuentos del 29% a Nairobi, 31% a Tokio y tres destinos en Sudamérica, 40% a Johannesburgo, 53% a Dubai y 55% a Sydney.

“Los servicios no regulares han comenzado a operar, en los últimos años, servicios de vuelo únicamente, y sólo venden pasajes que antes formaban parte de paquetes de vacaciones. Las reglas de grupo de afinidad de los charters, que requerían que cada pasajero se sumara a un grupo, se han convertido en letra muerta. Las líneas regulares mismas han ingresado en el mercado de los charters o establecido compañías subsidiarias.”(24)

Actualmente se espera que se alcance un mercado europeo único para 1993, lo cual no implica que éste vaya a ser desregulado. Estaría vigente un sistema denominado de “doble desaprobación”; esto significa que las líneas aéreas fijarán sus tarifas, las cuales tendrán vigencia salvo que los dos países conectados las desapruében. Habrá que ver, en definitiva, cuál es la actitud de los gobiernos.

8. El marco internacional: OACI-IATA

El transporte regular de pasajeros se inició en el año 1917. En ese mismo año tuvo lugar la primera conferencia internacional para regular el aerotransporte internacional de pasajeros. La Convención para la Regulación de la Navegación Aérea se realizó en París, y su principal resultado fue el acuerdo sobre la soberanía de cada país en relación con el espacio aéreo sobre su territorio. El gobierno argentino ratificó esta convención por medio de la ley 12.152 en 1935.

La siguiente reunión internacional de importancia fue la realizada en Varsovia en 1929, llamada Convención para la Unificación de Ciertas Normas en Relación con el Transporte Aéreo Internacional.

El actual marco regulatorio, sin embargo, fue iniciado antes de que finalizara la Segunda Guerra Mundial con la realización de la Conferencia de Chicago en 1944. Se firmó allí el Acuerdo sobre Servicios de Tránsito Aéreo, que

permitía a los aviones de pasajeros atravesar el espacio aéreo de los países firmantes. Se enfrentaron entonces dos posiciones: una presentada por el gobierno de los Estados Unidos, que proponía un esquema abierto de libre competencia, y la otra propuesta por el gobierno de Gran Bretaña, que abogaba por un estricto control sobre las rutas y la capacidad.

“La Argentina se alineó con los británicos, y de ahí la índole restrictiva de la legislación que durante buena parte del último medio siglo ha regido los servicios de transporte aéreo en nuestro país, tanto en lo interno como en lo internacional.”(25)

La Argentina adhirió al Convenio Provisional de Aviación Civil Internacional, a la Convención de Aviación Civil Internacional y al Convenio relativo al Tránsito de los Servicios Internacionales en 1946 (decreto 15.110).

En marzo de 1947 se alcanzó el número suficiente de ratificaciones para que el Convenio entrara en vigencia, y por lo tanto nació la Organización de Aviación Civil Internacional. En el Acta Final de la Conferencia de Chicago se habían formulado los objetivos de esta organización:

- a) “Asegurar el progreso seguro y sistemático de la aviación civil internacional en el mundo”.
- b) “Fomentar las artes del diseño y manejo de aeronaves para fines pacíficos. “
- c) “Estimular el desarrollo de rutas aéreas, aeropuertos y ayudas a la navegación aérea en la aviación civil internacional.”
- d) “Satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo, en lo tocante a transportes aéreos seguros, regulares, eficientes y económicos.”
- e) “Evitar la competencia ruinosa motivada por el despilfarro de recursos económicos.”
- f) “Garantizar que los derechos de los Estados Contratantes se respeten plenamente y que todo Estado Contratante tenga una oportunidad razonable de explotar líneas aéreas internacionales.”
- g) “Garantizar la paridad entre Estados Contratantes.”
- h) “Fomentar la seguridad de los vuelos en la navegación aérea internacional.”
- i) “En general, fomentar el desarrollo de la aeronáutica civil internacional en todos sus aspectos.”

No hace falta destacar el carácter intervencionista común con la ideología predominante en esa época, cuando había buen número de países socialistas y otros en claro camino de serlo.

No obstante, como veremos mas adelante, la OACI concentró su accionar en la coordinación de aspectos técnicos de la aviación, quedando los aspectos comerciales a cargo de la IATA.

Dice un folleto de la OACI: “Una de las principales actividades de la OACI es la estandarización, el establecimiento de Estándares Internacionales, Prácticas

Recomendadas y Procedimientos que cubren los aspectos técnicos de la aviación: licenciamiento del personal; reglas del aire, meteorología aeronáutica, unidades de medida, operación de aeronaves, nacionalidad y marcas registradas, seguridad aérea, telecomunicaciones aeronáuticas, servicios de tráfico aéreo, búsqueda y rescate, investigación de accidentes, aeródromos, servicios de información aeronáutica, ruidos de aeronaves y emisiones de motores, seguridad y transporte seguro de productos peligrosos. Después de la adopción de un estándar éste es puesto en vigencia por cada Estado miembro de OACI en su propio territorio. A medida que la tecnología aeronáutica continúa desarrollándose rápidamente, los estándares se mantienen en constante revisión y son modificados según las necesidades”.(26)

No entraremos aquí en un debate en profundidad sobre la necesidad de “estandarización”; sólo mencionaremos que el mercado provee numerosos ejemplos de esa estandarización, si ella favorece el desarrollo de ciertos productos o servicios. Las aerolíneas, y los constructores de equipos o los propietarios de aeropuertos, querrán contar con equipos que puedan ser utilizados en la forma mas amplia posible, por lo que la estandarización puede llegar a ser un resultado deseado. Forzada, puede ser también una forma de ahogar la competencia que brindaría incentivos para desarrollar los mejores equipos.

El mercado muestra ejemplos de estandarización por la elección de los consumidores de un determinado “estándar” (por ejemplo, el desplazamiento del sistema de video Beta por el VHS) o por el acuerdo entre productores para que se intercomunicen y entiendan entre sí (por ejemplo, el reciente acuerdo. entre Apple e IBM).

En Chicago, como se mencionara, se firmó el Acuerdo de Tránsito y el Acuerdo del Transporte, que establecen las conocidas “cinco libertades” en materia de transporte aéreo internacional:

1. El derecho de volar sobre un territorio sin aterrizar.
2. El de aterrizar sin fines comerciales.
3. El derecho de desembarcar pasajeros, correo y carga tornados en el territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.
4. El derecho de tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.
5. El derecho de tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio de cualquier otro Estado participante, y el derecho de desembarcar pasajeros, correo y carga procedentes de cualquiera de dichos territorios.

El primer convenio, que establece las dos primeras libertades, entró en vigencia, pero el segundo nunca alcanzó el número de ratificaciones necesario.

No obstante, el objetivo de “evitar la competencia ruinosa” estaba claramente en el espíritu y la letra de la Convención. El artículo 6 establece que

“ningún servicio aéreo internacional regular podrá explotarse en el territorio o sobre el territorio de un Estado contratante, excepto con el permiso especial u otra autorización de dicho Estado y de conformidad con las condiciones de dicho permiso o autorización”; y el artículo 7 respecto del cabotaje limita las opciones de un país al exigir la reciprocidad de todos los firmantes: “Cada Estado contratante tiene derecho a negar a las aeronaves de los demás Estados contratantes el permiso de embarcar en su territorio pasajeros, correo o carga para transportarlos, mediante remuneración o alquiler, con destino a otro punto situado en su territorio. Cada Estado contratante se compromete a no celebrar acuerdos que específicamente concedan tal privilegio a base de exclusividad a cualquier otro Estado o línea aérea de cualquier otro Estado, y a no obtener tal privilegio exclusivo de otro Estado”.

Como el acuerdo multilateral no tuvo éxito en Chicago, representantes de los Estados Unidos y del Reino Unido se reunieron en Bermuda en 1946 y firmaron allí un acuerdo que después sería el modelo que adoptarían los demás países. Este acuerdo sí reconoció las cinco libertades, y los Estados Unidos aceptaron el criterio de la regulación de los precios a cambio de que el Reino Unido relajara en parte su posición restrictiva respecto de la capacidad de los vuelos. Según el convenio, no existen limitaciones a la tercera y cuarta libertad, pero sí a la quinta.

Por otra parte, el acuerdo dio reconocimiento al papel de la IATA, International Air Transport Association, para negociar tarifas que luego serían sometidas a la aprobación de los respectivos gobiernos. Comenta Barrett (Sky High, op. cit., p. 8):

“IATA fue fundada en 1945 en La Habana. Es una organización internacional de líneas aéreas que establece las tarifas sujetas a aprobación de los gobiernos. También actúa como asociación comercial de las aerolíneas. Es sucesora de la International Air Traffic Association, fundada en 1919, que estableciera estándares navegacionales y técnicos desde su formación en 1919 hasta su abandono a comienzos de la Segunda Guerra Mundial”.

“Hay tres aspectos fundamentales de la regulación de la aviación internacional según la IATA. Estos son la participación en el mercado, el control de la capacidad y la fijación de tarifas. La participación en el mercado debe ser controlada ‘para prevenir el aprovechamiento especulativo de aquellos que estén fuera de los convenios de ordenamiento’. La capacidad debe ser establecida para igualar la demanda y ‘prevenir el despilfarro de recursos’. Las tarifas deben ser fijadas en negociaciones entre aerolíneas (sujetas a aprobación de los gobiernos) para ‘evitar las guerras de precios en rutas competitivas estrechamente interrelacionadas’.”

Actualmente, la IATA se define a sí misma como “una asociación de transportadores aéreos que está comprometida con el principio de la competencia y el libre comercio en el transporte aéreo”.(27)

En cuanto a los servicios que brinda a los gobiernos, los describe de la siguiente manera (IATA, op. cit., p. 2): “IATA ahorra muchos esfuerzos y gastos que de otra forma deberían gastarse en negociaciones bilaterales, particularmente para las tarifas. Se desarrollan estándares de trabajo de la industria. Es la fuente más efectiva de experiencia sobre líneas aéreas de la que puedan hacer uso los gobiernos. Promoviendo un transporte aéreo internacional eficiente y seguro, IATA sirve a las políticas de la mayoría de los gobiernos del mundo”.

En cuanto a sus funciones principales, se las describe así (IATA, op. cit., p. 6): “Monitorear los desarrollos aeropolíticos y regulatorios mundialmente, influyendo (lobbying en el texto original) a gobiernos y departamentos gubernamentales, analizando lo que proponen los gobiernos y lo que están haciendo, estableciendo ligazones con OACI y otras organizaciones internacionales/regionales; informar sobre las actividades y servicios de la IATA”.

La experiencia dice otra cosa. Son numerosas las pruebas respecto de la actividad restrictiva de la competencia propuesta por la IATA. Es cierto, por otra parte, que la verdadera culpa por ella recae sobre los gobiernos que la aceptan e imponen, y muchos de ellos la promueven a través de las líneas aéreas estatales. Dice bien el folleto de la IATA que “los gobiernos deciden las tarifas, IATA es el foro negociador. Pero lo cierto es que todo el esquema montado de necesaria autorización por parte de los gobiernos, más las negociaciones bilaterales para la fijación de capacidad y tarifas y, por último, la sugerencia de las mismas aerolíneas sobre las tarifas a fijar, no pueden dar como resultado sino un sistema sobrerregulado donde la competencia es claramente restringida”. Veamos algunos ejemplos:

“En el proceso de establecer tarifas se siguieron reglas complejas que estipularon, por ejemplo, que las tarifas para vuelos indirectos entre los puntos A y B no podían ser más bajas que las de los vuelos directos entre A y B. La IATA accionó también para disciplinar a las aerolíneas si trataban de reducir los precios lijados. Las que se desviaban de las normas estaban sujetas a multas. A través de los años, muchas aerolíneas han sido multadas, ya que las normas no eran prohibitivas aunque no se conocen sus detalles. En todo caso, el control cartelizado de precios fue visto por el Reino Unido en 1946 como una forma efectiva de prevenir que los Estados Unidos dominaran la industria con tarifas menores que las de las aerolíneas europeas”.(28)

Larroulet señala:

“[...] resulta de particular importancia analizar las tarifas recomendadas por IATA en clase económica, para diferentes puntos con respecto a Chile, expresadas en dólares americanos por kilómetro, las que muestran valores más altos para aquellas ciudades en que la demanda o la política proteccionista del país al cual pertenecen las facultan. No existen razones que justifiquen esta situación, como no sean las de captar la mayor parte del excedente del consumidor, producto del

incremento de la demanda en algunos puntos como la existencia de una posición monopólica en otros. Tal es el caso de algunas ciudades norteamericanas y de otras europeas [...] existe una importante diferencia entre las tarifas por kilómetro de las ciudades más lejanas de Santiago en relación con las más cercanas, y es evidentemente que el costo por pasajero/kilómetro es menor cuando las distancias son mayores. Esta situación lleva a que en general se utilicen todo tipo de promociones con el objeto de rebajar al usuario las tarifas recomendadas por IATA”.

“Cuando de alguna manera se rebajan las tarifas, IATA lleva a que la mayoría de las veces se produzca una efectiva competencia en el mercado del transporte aéreo internacional.” (Larroulet [comp.], op. cit., p. 258.)

Y Potenze (op. cit., p. 144) cita un caso argentino: “Las empresas brasileñas en la primera mitad de 1963 comenzaron a vender pasajes a y desde la Argentina fuera de las tarifas fijadas dentro de las convenciones internacionales, mediante el ardid de dividir el boleto en dos, uno desde nuestro país a Brasil, que era el correspondiente a las normas vigentes aceptadas entre ambos Estados, y otro de Brasil al destino final, con otra tarifación u otra relación cambiaría. Esto perjudicaba directamente a Aerolíneas Argentinas, ya que los pasajeros obviamente elegían la menor tarifa a igualdad de servicios, por lo que ésta hizo el reclamo ante IATA, la que tomó medidas que en principio satisficieron a la empresa argentina, pero la práctica siguió, y si bien la Secretaria de Aeronáutica prohibió expresamente el mecanismo el 2 de junio, Aerolíneas se vio obligada a ofrecer a sus pasajeros un cambio preferencial de alrededor del 25% para mantenerse en carrera (era una época de control cambiario)”.

“Esto trajo aparejada la desafiliación de IATA -que exigía cambios oficiales-, aduciéndose para ello desacuerdos con la política de control a sus asociados aplicada por el organismo internacional, que afectaba los intereses de la empresa argentina.”

“Este caso particular es un reflejo más de un problema mucho más amplio, que es la turbidez del mercado de pasajes aéreos en todo el mundo, el que básicamente por estar sobreofertado recurre a todo tipo de artimañas para vender. Han sido y son usuales los descuentos especiales, comisiones en negro, cambios preferenciales, financiaciones clandestinas, etc., todo esto avalado directa o indirectamente por empresas privadas y estatales.”

En octubre de 1965, Aerolíneas Argentinas volvió a afiliarse a la IATA.

Al quedar los precios fijados por regulaciones gubernamentales, la competencia no puede darse en ese ámbito y se manifiesta en otros, como los servicios en vuelo, el incremento de las frecuencias a expensas de los factores de ocupación de los aviones y los costos de propaganda para aumentar los precios. Si bien la IATA argumenta que con su actuación crea un foro para la negociación de las tarifas que de otra forma requeriría complejos tratados bilaterales entre los

gobiernos, lo cierto es que el esquema tiene un alto costo, ya que se requieren en cada caso dos gobiernos y dos aerolíneas para los que se denominan acuerdos del “Arca de Noé”. Por ejemplo, sólo entre 26 países de Europa existen 325 pares de acuerdos bilaterales, lo cual garantiza un sistema de transporte totalmente regulado y protegido. Según el Air Transport Users Committee, si el mismo sistema se utilizara para regular el transporte entre los 51 estados de los Estados Unidos, se necesitarían 1.275 acuerdos.

Asimismo, la prohibición para la entrada de nuevos oferentes en los acuerdos bilaterales lleva inevitablemente a precios más elevados para cubrir costos superiores ocasionados por los proveedores de servicios laborales o de aeropuertos que presionan para quedarse con parte de esa renta monopólica.

No obstante todo esto, es importante volver a destacar que la responsabilidad última recae en los gobiernos: fueron éstos los que elaboraron este sistema y son ellos los que aprueban las tarifas propuestas por la IATA y, como dijimos antes, en muchas ocasiones fueron los mismos gobiernos los que solicitaron tarifas elevadas a través de las aerolíneas estatales. Estas tarifas eran requeridas para cubrir los elevados costos de la ineficiencia de las compañías estatales, además del fenómeno mencionado en el párrafo anterior.

9. Cuestiones relacionadas con la desregulación

9.1. El pequeño tamaño del mercado

Cuando se planteó la propuesta de desregulación del aerotransporte en los Estados Unidos surgió la preocupación por el efecto que ésta podría tener en las ciudades pequeñas. Es decir, se pensaba que las aerolíneas, debido a la competencia, abandonarían los destinos de menor movimiento para concretar su accionar en los de mayor volumen y que, como consecuencia de ello, una gran cantidad de ciudades menores perderían los servicios aéreos. La razón de tal actitud era que las aerolíneas ofrecían esos servicios por debajo de su costo, lo que podían recuperar en los tramos rentables gracias a la regulación de las tarifas.

En el caso de los Estados Unidos, el mismo ente regulador no impidió durante su existencia que varias ciudades perdieran el servicio, de la misma manera que la historia de la aviación argentina muestra que, aun con regulaciones, gran número de ciudades que tuvieron servicio en algún momento, dejaron de tenerlo cuando éste dejó de ser conveniente.

En cuanto a los resultados a partir de la desregulación en los Estados Unidos, Ogur, Wagner y Vita comentan (op. cit., p. 13):

“La gran mayoría de las ciudades no perdieron su servicio debido a la desregulación, pero en muchas cambió el tipo y la frecuencia de los servicios. Algunas áreas que tenían servicios de jet tuvieron en cambio servicios aéreos

locales (con aviones de menos de 30 asientos). Sin embargo, un estudio de la CAB en 1981 sobre 72 ciudades que perdieron el servicio de jet comprobó un incremento del 30% en los vuelos que servían a esas comunidades entre 1978 y 1981”.

Un estudio realizado por la General Accounting Office en relación con los cambios producidos desde la desregulación en el estado de Montana muestra lo siguiente: “En Butte y Helena, las salidas semanales crecieron mientras que el volumen de pasajeros transportados se redujo. Esto se debió probablemente al uso de] aviones más pequeños por parte de las aerolíneas. En Helena, por ejemplo, el número de pasajeros transportados se redujo un 16 por ciento entre 1978 y 1988, mientras que las salidas crecieron un 283 por ciento. Estos cambios contrastantes en las salidas y en los pasajeros transportados son reflejados en los servicios ofrecidos en ciertas rutas. En 1978, por ejemplo, los servicios entre Helena y Billings se realizaban tres veces por día en aviones Boeing 727 con 134 asientos cada uno (un total de 402 asientos).

En 1988, el servicio entre Helena y Billings era provisto once veces por día en aviones de turbopropulsión Swearingen Metro de 19 asientos (un total de 209 asientos). El número de asientos disponible cayó aun cuando el número de salidas se incrementó”.(29)

Otro estudio del mismo organismo sobre la tendencia en las tarifas en servicios de ciudades pequeñas y medianas a partir de la desregulación concluyó: “Nuestra conclusión sobre las tarifas corrobora, en general, lo informado por el Departamento de Transporte en su estudio de febrero de 1990. El DOT encontró que las tarifas aéreas eran menores desde la regulación en aeropuertos de todos los tamaños y que las ciudades pequeñas fueron las que más se beneficiaron con la reducción”.(30)

Obviamente, la desregulación llevó a que la competencia forzara a las aerolíneas a reducir sus costos, les permitió utilizar ahora aviones más pequeños y más eficientes en esos tramos y, por ende, reducir las tarifas. Pero continúa el mismo informe:

“En general, las tarifas promedio por pasajero/milla, ajustadas por la inflación, eran más de 9 por ciento inferiores en 1988 que en 1979 en aeropuertos que servían a comunidades pequeñas y medianas, y 5 por ciento menores en los aeropuertos que servían a grandes comunidades. Sin embargo, las reducciones varían mucho, y caen tanto como un 34 por ciento en aeropuertos como Lubbock y Midland en Texas y Phoenix en Arizona. Las tarifas se redujeron en 76 de los 112 aeropuertos que investigamos, incluyendo 38 de los 49 aeropuertos que sirven a pequeñas comunidades”.

Notable conclusión; si la relacionamos con nuestro país significaría que, en realidad, la desregulación mejoraría los servicios y las tarifas para ciudades pequeñas, muchas de las cuales hoy carecen de semejante servicio.

Lo mismo sucedería en los servicios internacionales, donde el tamaño del mercado no tiene nada que ver con las posibilidades de competencia. En verdad, el tamaño del mercado está también determinado (y reducido en este caso) por la misma regulación.

Comenta Asecio el caso de Chile (op. cit., p. 253):

“La actividad aérea internacional con respecto a Chile se caracteriza por viajes de largo recorrido, lo cual permite marginalizar los diversos mercados, entre puntos de la ruta, de modo que los usuarios tienen la posibilidad de internalizar esta situación. Asimismo, el desarrollo tecnológico de la aviación comercial mundial ha incorporado aviones de gran capacidad, equipados con motores de alta tecnología, de costos medios más bajos, lo que ha posibilitado enfrentar en forma efectiva el alza experimentada por los combustibles, factor de gran importancia en el transporte aéreo por su fuerte incidencia. Otra característica importante del mercado chileno es su pequeño tamaño, elemento que se ve favorecido, como ya se dijo, por la condición terminal (marginal) de los tráficos con respecto al país en el caso de los usuarios y dificulta el accionar de las empresas nacionales”.

La política de desregulación comentada antes tuvo como consecuencia, en este caso, mayores frecuencias, servicios más baratos y una mayor cobertura aérea desde ese país.

9.2. Concentración y competencia

Otro de los temores expresados con respecto a la desregulación se refiere al potencial dominio del mercado por pocas líneas aéreas y hasta, en algunos tramos, por una sola de ellas. Lo cierto es que aquí no sólo hay prejuicios sino fundamentalmente un grave error en materia económica basado en teorías erróneas.

Estos argumentos adquirieron mayor atención cuando, con la misiva errónea teoría, se mostró como uno de los beneficios de la desregulación la gran cantidad de nuevas aerolíneas que surgieron en forma inmediata a la implementación de la nueva política. Los beneficios de ésta fueron tal vez apresurados por la entrada de nuevos participantes en el mercado que ofrecían mejores precios y servicios pero, en definitiva, no dependían de la cantidad de competidores. Por eso, cuando el número de éstos se redujo, volvieron a ser escuchados quienes alertaban contra una excesiva concentración.

Entre 1978 y 1985 el número de compañías aéreas que utilizaban aviones jet en los Estados Unidos creció de 27 a 62. Unas 200 aerolíneas nuevas comenzaron a funcionar en los primeros nueve años de la desregulación. No obstante, a través de quiebras y fusiones, ya en 1989 las ocho compañías aéreas más grandes controlaban el 92% del mercado.

El error cometido antes, y ahora, es creer que el número de oferentes de un servicio tiene algo que ver con el grado de competencia en el mercado. La única restricción a la competencia puede provenir de regulaciones gubernamentales que impiden o restringen el ingreso de nuevos oferentes al mercado.

Como ya hemos hecho notar, el número de participantes poco tiene que ver, de la misma manera que no podemos decir que la existencia de sólo dos boxeadores sobre el ring sea una muestra de competencia restringida o “falla del mercado”. La competencia entre ellos no parece ser demasiado suave.

Tomemos el caso de la Argentina. A fines de 1972 la entonces estatal Aerolíneas Argentinas y la entonces privada Austral firmaron un convenio de complementación con el objeto de evitar la “competencia ruinosa” entre las dos aerolíneas. Se establecieron convenios de pool en las rutas a Mar del Plata y Montevideo y Aerolíneas se quedó con las rutas a Formosa y a Río Grande, mientras que Austral hizo lo propio con San Juan y San Luis.

Esa actitud de “coaligarse” en lugar de competir sólo podía realizarse en el marco de un esquema regulado que impedía a otros oferentes ingresar en el mercado, fueran éstos nuevas líneas aéreas o, para quien argumente que eso tiene un elevado costo de entrada, líneas aéreas extranjeras con una estructura de servicios ya en funcionamiento.

Lo mismo sucede actualmente, luego de la privatización de Aerolíneas Argentinas, cuando su comprador (Iberia) tornó también el control del paquete accionario de Austral, lo cual le da un control monopólico del mercado. Este monopolio sólo se mantiene por las restricciones impuestas por el Estado para el ingreso de nuevos oferentes, que impiden el funcionamiento del mercado, y no por alguna supuesta falla de éste. En el caso de los Estados Unidos, el menor número de aerolíneas luego de los primeros años de la desregulación no ha significado una reducción de la competencia alcanzada al comienzo.

El estudio de la Congressional Budget Office, “Policies for the Deregulated Airline Industry” (op. cit., p. 14), dice:

“Luego de la ola de fusiones y de la salida de la mayoría de los nuevos ingresantes, la industria está más concentrada que bajo la regulación. Más aun, la porción de tráfico controlada por las aerolíneas más grandes, o las dos mayores, se ha incrementado en la mayoría de los aeropuertos”.

“Sin embargo, pocas fusiones crearon preocupaciones importantes sobre competitividad. De hecho, el promedio de aerolíneas que proveen servicio en un mercado en particular se ha incrementado significativamente desde 1978. Si bien se produjo un sustancial incremento de la concentración de la industria desde 1983, no hubo un aumento correspondiente en la concentración a nivel de mercado. En promedio, el número electivo de aerolíneas que sirven a los mercados de más de 200 millas con 25 o más pasajeros por día se ha incrementado levemente. Ha crecido de 2,4 transportadores en 1983 a 2,5 en 1987. Esto es verdad no sólo para

los mercados de mayor densidad sino también para otros de variable densidad y distancia.”

Sostiene McKenzie (op. cit., p. 15):

“La caída de tarifas atribuible a la desregulación debilita el argumento de la improductiva monopolización en la industria del aerotransporte. Se sabe de pocos monopolios que hayan ejercido su poder destructivo reduciendo los precios e incrementando las ventas. Casi todos los monopolios hacen exactamente lo contrario”.

“No obstante, los precios inferiores sugieren que la industria es aun mas competitiva -no tanto en términos de estructura observada sino de resultados- de lo que hubiera sido de continuar la desregulación. Aunque no se estén formando nuevas aerolíneas como antes, y las existentes han disminuido su ritmo de ingreso en nuevos mercados, el ritmo de] cambio de la industria en los años 80 no debe ser comparado con algún mercado competitivo ideal, sino con el ritmo de cambio previo a 1978. Como se dijera antes, menos del 10% de las solicitudes de rutas fueron aprobadas por el gobierno en las décadas anteriores ala desregulación.

Por lo contrario, todos los cambios de rutas fueron de hecho aprobados luego de 1981.”

La desregulación, al permitir el acceso a aerolíneas nuevas y potencialmente exitosas, hace que las empresas que ya están operando en el mercado tomen en consideración esa posibilidad a la hora de fijar niveles de tarifas y servicios. Las tarifas demasiado elevadas actuarán como una señal de rentabilidad que lleva al ingreso a los competidores potenciales. El consecuente incremento de la oferta provoca necesariamente una caída en los niveles tarifanos.

No es distinto el caso del Reino Unido, como lo comenta el presidente de la Civil Aviation Authority de ese país, Christopher Tugendhat (op. cit., p. 139):

“Hay quienes dicen que el colapso de Air Europe, luego de la adquisición de British Caledonian hace algunos años y el fracaso de Laker antes de eso, invalida el concepto multi-aerolíneas. Encuentro esta lógica difícil de entender, ya que aquellos que la sostienen no argumentan que las quiebras de empresas, digamos, en el comercio minorista, los servicios financieros y el sector manufacturero significan que de ahora en más debemos contar con una sola compañía en cada campo de actividad. Más aun, es sorprendente cómo, cuando una aerolínea quiebra, aun en épocas difíciles, y ni hablar de épocas buenas, hay siempre otras que están dispuestas a tornar su lugar”.

10. La seguridad en los vuelos

10.1. La experiencia de la desregulación

En los Estados Unidos algunos accidentes con víctimas fatales en los años posteriores al comienzo de la desregulación fueron utilizados como prueba para demostrar que a partir de ella la seguridad de los vuelos se había reducido notoriamente. No obstante, un análisis mas detenido y completo de la situación muestra una realidad totalmente diferente. Para el caso norteamericano, comenta Richard B. McKenzie:

“El cuadro siguiente incluye los datos básicos sobre el total de accidentes, accidentes fatales y víctimas para las grandes aerolíneas que vuelan en rutas domésticas. El número total de accidentes declinó irregularmente durante el período entre 1955 y 1990, pero desde la desregulación, en 1978, el número total de accidentes ha promediado 21,6 por año. Este número es menos de la mitad del promedio anual para el período 1955/77 de regulación. El promedio anual de accidentes fatales en el periodo desde la desregulación (3,8) fue un 40 por ciento inferior al promedio del período de regulación, 6,3. El promedio anual de víctimas en accidentes aéreos en el período de desregulación, 121,9, fue un 28 por ciento menor que el promedio anual del periodo regulado, 168,2”.

PROMEDIOS ANUALES DE ACCIDENTES TOTALES,
ACCIDENTES FATALES Y VÍCTIMAS DE LAS
PRINCIPALES AEROLÍNEAS LOCALES ANTES Y DESPUÉS
DE LA DESREGULACIÓN

Accidentes	Regulación 1955-1977	Desregulación 1978-1990
Total de accidentes	46,5	21,6
Accidentes fatales	6,3	3,8
Víctimas	168,2	121,9

Fuente: National Transportation Safety Board, Air Transport Association.(31)

McKenzie cita además (Airline Deregulation and Air Travel Safety: The American Experience, op. cit., p. 29) un trabajo realizado por Arnold Barnett, profesor de administración en el MIT, y Mary Higgins, analista del Pentágono, quienes evaluaron la seguridad en las 18 principales aerolíneas que existían para el momento de la desregulación, cubriendo los años previos y posteriores, esto es, entre 1957 y 1986:

“Estos investigadores midieron el riesgo de morir en un accidente aéreo por la proporción de pasajeros que mueren en determinados accidentes dividido por el número de vuelos. Esto significa que si mueren 25 pasajeros en el único accidente de una aerolínea en el año en que se realizó un total de 500 vuelos, Barnett y Higgins miden el riesgo de muerte’ como 0,005 [(25/500)/100] o cinco en cada mil vuelos”.

“Antes de la desregulación, el riesgo de muerte era de 1 en 2,6 millones de vuelos. Después de la desregulación, el riesgo de muerte fue de 1 en 10,2 millones.”

En el mismo trabajo antes citado, McKenzie señala otro punto de interés: “Una prueba adicional de que la desregulación no ha comprometido la seguridad en el aire proviene de las compañías de seguros. Los aseguradores privados de aerolíneas locales tienen incentivos económicos para controlar la seguridad de las aerolíneas muy cuidadosamente. Éstas pueden perder hasta la camisa si las tarifas de seguro no cubren los riesgos del transporte aéreo. Si la desregulación aérea hubiera hecho a los cielos menos seguros, deberíamos esperar que crecieran las tasas de seguros por responsabilidad hacia los pasajeros y para los mismos aviones. Sin embargo, las tasas de seguros, en realidad, se han reducido un 22% por debajo de lo que hubieran estado en ausencia de la desregulación”.

Por último, McKenzie, en el otro trabajo también citado (“Making Sense...”, op. cit., p. 78), señala un aspecto pocas veces considerado al tratar este tema: “El impacto de la desregulación en la seguridad aérea no debe ser aislado de su impacto en la seguridad en otras formas de viaje, principalmente por autopistas. Cualquier transferencia de viajeros de automóviles a aviones puede resultar en una tasa de accidentes, lesiones y muertes total menor. El transporte aéreo, medido en muertes por millones de millas, es más de 30 veces más seguro que el transporte terrestre por autopista”.

“Utilizando un análisis regresivo, John Warner, economista de la Clemson University y yo, estimamos que entre 1979 y 1986 la desregulación aérea (separando otros factores que afectan el transporte) incrementó el transporte aéreo a un promedio anual del 11,4 por ciento y redujo el viaje en automóvil un 3,9 por ciento. Como resultado de eso, estimamos que los accidentes de automóviles se redujeron en más de 600.000 por año, las pérdidas económicas de los accidentes automovilísticos disminuyeron en 2.000 millones de dólares por año, las lesiones decrecieron en 66.000 por año y las muertes en automotores, en 1.700 por año.”

No obstante, las preocupaciones existen y la razón se fundamenta en que la desregulación del transporte ocasionó, como era de esperar, un gran aumento de la demanda, un notorio incremento de los vuelos, al mismo tiempo que la infraestructura de servicios aéreos permaneció en manos del Estado y sin una adecuación a la nueva situación, particularmente en lo que respecta a capacidad de los aeropuertos, nuevos aeropuertos y control del tráfico aéreo. Esto originó demoras en los horarios más congestionados y un incremento de las denominadas “casi-colisiones” que alarmó a la opinión pública.

10.2. La seguridad y el mercado

Estas consecuencias de la desregulación en la seguridad tienen una clara razón de ser, pese a los críticos del mercado que señalaban que, sea por el “afán de lucro” o por la necesidad de reducir costos para competir, las aerolíneas reducirían sus costos de seguridad, con el consiguiente impacto en la seguridad de los vuelos.

Hemos visto que en realidad sucedió lo contrario, y la causa es relativamente simple: si a los consumidores les preocupa la seguridad (y sabemos que así es), el mercado premia a quienes la brindan y castiga a quienes no lo hacen. Son las mismas fuerzas del mercado las que impulsan a las aerolíneas a ocuparse de la seguridad de la mejor forma posible, es decir, el mismo afán de ganancias y de aumentar el valor de los activos de la empresa.

Cualquier administrador de una compañía aérea sabe bien que un accidente que tenga como consecuencia víctimas fatales y heridos significa demandas judiciales, ventas reducidas, mayores primas de seguros, menores ganancias y una caída del valor de los activos.

Existen varios ejemplos a los cuales aluden J. Semmens y D. Kresich:

“Contrariamente a la noción de la ignorancia del consumidor, la evidencia disponible sugiere que los pasajeros potenciales ‘conocen’ el pasado en materia de seguridad de las principales aerolíneas. La pérdida inmediata en ingresos por pasajes luego de un accidente ha promediado el 20 por ciento del tráfico del mes siguiente. Y si bien el tráfico se normaliza luego de dos meses, esa pérdida nunca es recuperada. Además, los precios de las acciones pueden ser afectados en forma notable. Luego del accidente en Chicago en 1979, por el cual el DC-10 fue considerado como un avión inseguro, los accionistas de McDonnell-Douglas, su fabricante, perdieron una suma total de 200 millones de dólares. Las pérdidas promedio en el valor de las acciones de los constructores luego de un accidente han sido de 50 a 60 millones de dólares. Y Air Florida, una de las principales líneas regionales, quebró, en parte debido a que uno de sus aviones cayó sobre el río Potomac en 1982”.(32)

Es decir que no sólo corre riesgo de importantes pérdidas la compañía aérea, sino también el constructor de los aviones. Ambos, entonces, se preocuparán por atender a la seguridad de los aviones, la cual es además controlada por un gran número de interesados: los administradores, porque pueden perder sus trabajos; los accionistas, porque ven evaporarse su capital; los aseguradores (administradores y accionistas), por las mismas razones; los banqueros, porque puede peligrar el recupero de sus préstamos; y, por supuesto, los potenciales pasajeros, quienes, teniendo la posibilidad de elección, seguramente no elegirán la aerolínea que perciban como insegura.

Dice el informe de la Congressional Budget Office (op. cit., p. 8): “Los transportadores tienen una razón de peso para mantener sus aviones adecuadamente sin regulación gubernamental: los pasajeros no quieren viajar en

aerolíneas inseguras. Si un transportador experimenta una serie de accidentes, los pasajeros evitarán sus vuelos y, como los gastos de mantenimiento de aviones representan menos del 10% de los gastos operativos de las aerolíneas, la caída resultante en los ingresos superaría rápidamente cualquier ahorro resultante de un menor mantenimiento”.

Es distinta la situación en un entorno regulado, y sobre todo actualmente en la Argentina, donde el proveedor de servicios aéreos ha adquirido un carácter monopolista y donde los pasajeros, si perciben la existencia de problemas en cuanto al mantenimiento y la seguridad, no tienen posibilidad de elección. Este punto hace aun más dramática la necesidad de abrir el mercado a la competencia de varias aerolíneas. No significa emitir ningún juicio respecto del actual nivel de seguridad de] Aerolíneas Argentinas y Austral, pero si éste no fuera satisfactorio, los consumidores argentinos no tienen ninguna posibilidad de elegir un transportador más seguro.

10.3. Propuesta en materia de seguridad aérea

Teniendo en cuenta, entonces, el rol que cumple el mercado en la satisfacción de las necesidades de seguridad de los consumidores de transporte aéreo, conviene analizar efectivamente cuál es el sistema que garantiza la provisión de ésta. Básicamente, existen dos caminos alternativos: el control estatal o el control del mercado.

Según el primero, la seguridad de los vuelos es controlada por el Estado, sean sus autoridades civiles o militares. El consumidor debe confiar en que el control que los funcionarios realizan es el adecuado. Según el segundo, el control está a cargo de todos los interesados mencionados antes: administradores, accionistas, proveedores de aviones, aseguradores, banqueros, pasajeros.

Ahora bien, los incentivos son muy distintos en uno y otro caso. No pretendemos decir que los funcionarios a cargo de los controles no sean honestos ni dedicados a su labor, pero lo cierto es que si fallan en su control, o lo realizan con negligencia, no pueden perder otra cosa que su empleo. Tampoco tienen ningún incentivo especial para esforzarse en realizar un control detallado, como no sea su dedicación a la tarea específicamente reglamentada.

En el segundo caso, los incentivos son muy superiores: sea el cuidado por la propia vida en el caso de los pasajeros, como el de su capital por los demás. Sin duda se trata de incentivos mucho irás fuertes.

En la práctica, pese a la existencia del control estatal, de hecho funcionan también los otros, lo cual convierte el control estatal en algo superfluo e innecesario. Es mucho más serio y comprometido el control que el mismo constructor o los aseguradores realizan, puesto que tienen mucho más en juego. En cuanto a los aviones pequeños, su caso no difiere de la propiedad de automóviles,

donde el Estado no controla su seguridad y los conductores deben cumplir con las normas de tránsito impuestas por quienquiera que sea el propietario de las rutas.

Además de estos controles, el Código Aeronáutico regula en su título VII, “Responsabilidad”, todas las cuestiones relacionadas con los daños causados a pasajeros, equipajes o mercancías transportadas, a terceros en la superficie y a otras aeronaves, personas o bienes embarcados, en forma adecuada, salvo tal vez cuando limita a un cierto monto la responsabilidad del transportador (artículos 144, 145, 146, 160, 163, 169).

En nuestro país pocos se han atrevido a poner en tela de juicio la necesidad de este papel de la Fuerza Aérea. Ni siquiera FIEL lo hace, pese a que analiza correctamente el funcionamiento del mercado en materia de seguridad:

“Se ha argumentado que la desregulación de tarifas y la competencia resultante entre empresas podría inducir a las empresas aéreas a reducir sus gastos en mantenimiento y seguridad”.

“Más allá de las normas de seguridad que se establezcan, conviene aclarar que en el caso del transporte aéreo la competencia, lejos de reducir las normas y márgenes de seguridad, debería incrementarlos o, al menos, no modificarlos.”

“En efecto, la seguridad y la ausencia de accidentes son los elementos de mayor valor en la política de ventas de una empresa aérea. En un mercado altamente competitivo, perder prestigio por frecuencia de accidentes, o inseguridad, es más grave que perderlo por mala atención, demoras en los vuelos o pérdida de valijas.”

“Nótese que aun en mercados altamente regulados, y con escasa competencia, una compañía que sufre un accidente aéreo, presenta una merma importante de sus ventas en el período inmediatamente posterior al mismo. En un mercado competitivo, esta pérdida de prestigio y ventas, puede llevar inclusive a la quiebra.”

“Por esta razón, resulta difícil que la desregulación pueda generar incentivos a reducir normas de seguridad, por el contrario, parecería tender a incrementarlas, para mejorar el marketing de la compañía en un mercado altamente competitivo.”

“Podría persistir, sin embargo, el argumento del ‘comportamiento oportunístico’, en el sentido de la aparición de una empresa que redujera todas las normas de mantenimiento y seguridad, para ofrecer tarifas muy reducidas, hacer ganancias fáciles, especulando con que la probabilidad de un accidente es, de todas maneras, distinta de uno, y cuando desafortunadamente ocurriera alguno, retirarse del mercado con ganancias extraordinarias o reimplantar allí, por un tiempo, nuevamente las normas de seguridad.”

“Frente a este caso, cabe considerar el control ejercido por las propias tripulaciones de las aeronaves, y por las empresas fabricantes de los equipos, que también desean mantener su prestigio en un mercado altamente competitivo.”(33)

No obstante estos acertados criterios, la propuesta de FIEL es precisamente que “los únicos requisitos que se establecerán para la operatoria de las empresas aéreas son las normas de seguridad que deberán cumplir para cada tipo de avión y servicio, y la contratación de un seguro que permita cubrir las indemnizaciones en los casos de accidentes”.

“Se sugiere que las normas de seguridad sean establecidas en el nivel nacional, y ser éstas, la composición del capital y la cobertura de seguro, los únicos requisitos para operar dentro del territorio argentino, en cualquier tipo de servicio.”

En otro trabajo se atribuye específicamente al Estado esa función de control: “Las compañías que operen en el mercado local deberán satisfacer las normas de seguridad que se establezcan con carácter general y por tipo de avión”.

“Con el objeto de simplificar el contralor de las normas de seguridad comentadas en el punto anterior se sugiere constituir un departamento dentro del organismo nacional encargado de fijar estos requisitos mínimos, cuya tarea consista en autorizar la entrada de una nueva firma o de nuevos equipos.”(34)

Si es el mercado el que funciona para ofrecer a los potenciales pasajeros la seguridad que demandan, no se comprende entonces cuál debe ser el papel del Estado en esta materia, como no sea el de establecer normas o controles que son superfluos y superados notoriamente en calidad y cantidad por los que el mercado mismo impone. Equivale a crear una función del Estado cuando no existe razón alguna para ello.

11. Aeropuertos

11.1. Monopolios locales?

Son varios los argumentos presentados para justificar la propiedad estatal de los aeropuertos. Uno de ellos se relaciona con la seguridad nacional, esto es, se dice que un aeropuerto es un recurso importante para la seguridad del país y un elemento vital para su defensa. De hecho, cuando se observan algunas de las contiendas bélicas que se desarrollan en el mundo, cualquiera se da cuenta de que un aeropuerto es de suma importancia en caso de] un conflicto militar. Por ejemplo, en el reciente sitio de la ciudad de Sarajevo por las tropas serbias, la apertura del aeropuerto por parte de tropas de las Naciones Unidas demostró ser un asunto vital en la supervivencia de la población de esa ciudad. Lo mismo ocurrió en Beirut en el pasado.

Nadie pretende negar que un aeropuerto es un objetivo estratégico en materia militar, pero de alba que los aeropuertos de uso netamente civil sean administrados por el Estado en tiempos de] paz hay una distancia muy grande. En ausencia de un conflicto que amenace la seguridad de un país, un aeropuerto es un conjunto de infraestructura y equipos que brindan un servicio, no muy diferente del

de una playa de estacionamiento de automóviles, si bien con mayor contenido de] equipamiento. En tiempos de guerra, hay incontables recursos que adquieren importancia “estratégica” desde el punto de vista militar, comenzando por la alimentación de las tropas; sin embargo, no es razonable creer que los ejércitos deban dedicarse al cultivo de cereales, por ejemplo.

Si en los países más avanzados se ha llegado a la conclusión de que la fabricación de armas debe estar en manos privadas, ¿cuál es el argumento para mantener un aeropuerto de uso civil en manos del Estado? Por otra parte, en muchos casos, los aviones militares tienen sus propias instalaciones de aterrizaje y despegue.

Otro de los argumentos en favor de la propiedad estatal y, en particular, de la administración por parte de la Fuerza Aérea de los aeropuertos, es que se ha dado a ésta un papel de “promotora de la aviación en todo el país”, tarea que, obviamente, tiene poca relación con su contenido específico. A partir de esta concepción surge otra que justifica la administración por esta fuerza del Aeroparque de la Ciudad de Buenos Aires y del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, y es que con los recursos que de allí se obtienen, la Fuerza Aérea mantiene un buen número de otros aeropuertos en otros puntos del país que no recaudan demasiado por sí mismos.

En primer lugar, habría que analizar si estos aeropuertos tan pequeños en manos privadas no lograrían reducir sus costos y aumentar sus ingresos para autosostenerse. En segundo lugar, el mecanismo utilizado no es más que un subsidio encubierto, un impuesto a los que utilizan estas instalaciones que es transferido a otras jurisdicciones. En última instancia, si las aerolíneas no están dispuestas a pagar los gastos necesarios para el mantenimiento de determinado aeropuerto, si los pasajeros no son los suficientes para poder cargarles este costo, si los usuarios de pequeñas aeronaves tampoco brindan demasiados ingresos, parece suficiente información como para cuestionarse sobre su mantenimiento. En todo caso, si la Fuerza Aérea considera que ese aeropuerto debería mantenerse por su importancia militar, entonces será necesario explicitarlo y asignarle la partida presupuestaria correspondiente dentro de la ley de presupuesto.

También suele argumentarse en favor de la propiedad estatal de los aeropuertos que la inversión requerida por éstos es de tal magnitud que ningún inversor privado la llevaría adelante.

Nuevamente la respuesta es la misma; si empresas tan poderosas como las aerolíneas no están dispuestas a hacerlo, ¿qué justifica que se utilicen los fondos tornados compulsivamente de los ciudadanos, muchos de los cuales nunca habrán de viajar en avión?

Por otra parte, este argumento del tamaño de la inversión, conocido en materia económica como “economías de escala”, además de ser incorrecto, no se ajusta a la realidad. Señala Barrett (Sky High, op. cit., p. 66):

“En Gran Bretaña existe poca evidencia de economías de escala en la operación de aeropuertos. En 1982/3 Manchester tuvo ganancias por 7,3 millones de libras esterlinas con 5 millones de pasajeros, mientras que Gatwick ganó sólo 775.000 con 11 millones de pasajeros. Edimburgo perdió 1,3 millones de libras con 1,2 millones de pasajeros, mientras que East Midlands tuvo una ganancia de 1,1 millones con 900.000 pasajeros. El aeropuerto rentable más pequeño, Gloucester-Cheltenham, tuvo ganancias de 50.000 libras sobre un ingreso de 166.000 libras. El aeropuerto más grande con pérdidas, Stansted, que perdió 4,55 millones, tenía un ingreso catorce veces superior a Gloucester-Cheltenham. En Belfast, el Harbour Airport, propiedad de Shorts Aircraft Company, ha atraído tráfico desde Aldergrove, que antes tenía un monopolio en el área”.

“En los Estados Unidos muchos aeropuertos pequeños han actuado bien en competencia con grandes aeropuertos a medida que nuevas aerolíneas desarrollaban su uso. Los ejemplos incluyen a Chicago Midway (desarrollado por Midway), en competencia con O’Hare, People Express utilizando Newark en vez de Kennedy o La Guardia o utilizando Baltimore-Washington en vez de National y South-West; y Muse usando Love-Field en vez de Dallas-Fort Worth .”

El punto de vista tradicional de que la inversión es inevitablemente grande, requiere planificación a largo plazo y debe ser parte de una estrategia general es cuestionado por los ejemplos de competencia de aeropuertos mencionados antes. El aeropuerto propuesto en el puerto de Londres costará 7 millones de libras, un proyecto no muy grande en estos días, y atenderá a un millón de pasajeros por año. El tiempo de construcción será de sólo cuarenta semanas.

Estos conceptos refutan también una justificación de carácter económico, sea para la propiedad estatal o para la posible propiedad privada, pero con carácter regulado: el del monopolio natural. Se sostiene que un aeropuerto reúne las condiciones de monopolio natural. Por ejemplo, dice FIEL (La reforma del Estado, op. cit., p. 396): “El caso de los aeropuertos se asemeja al típico ejemplo de monopolio natural de la literatura microeconómica. Sin embargo, ello no impide que la operación sea efectuada por empresas privadas, siempre que la concesión se otorgue a través de una licitación que se adjudique a quien ofrezca cobrar el menor precio a los usuarios. Los problemas que se presentarían en caso de cambios inesperados en la situación vigente al momento de la licitación justifican la existencia de renegociaciones periódicas del precio y la posibilidad de recurrir a un Comité Arbitral que solucione los diferendos técnicos y de interpretación de las cláusulas contractuales”.

Lamentablemente, el trabajo no explica por qué los aeropuertos son un ejemplo típico de monopolio natural de la literatura económica, cuando la realidad muestra todo lo contrario debido a las experiencias de competencia entre aeropuertos antes apuntadas.

El mencionado trabajo propone, además, que por el uso del aeropuerto se cobre un cargo fijo más un precio variable en función del tamaño de los aviones, pero, como también veremos, los principales problemas que se presentan en la demanda de servicios de aeropuertos luego de una desregulación poco tienen que ver con el tamaño de los aviones y sí, entre otras cosas, con el horario de los vuelos que los congestionan, a tal punto que sería mucho más conveniente para administrar este recurso cobrar mucho más caro a una avioneta que quiere despegar en un horario pico que a un Jumbo B-747 en un horario desierto.

Por último, FIEL (op. cit., p. 396) extiende el concepto de monopolio natural a otros servicios: “La prestación del servicio a las aerolíneas no es el único servicio que prestarán los aeropuertos. Existen negocios de comida, regalos, etc., en los cuales sería posible cobrar precios no competitivos dado el ‘monopolio locacional’ que presentan estas actividades comerciales. En este caso, si bien es cierto que la libertad de precios redundaría en un perjuicio para los consumidores de esos productos, la renta monopólica acrecería al fisco provincial siempre que exista competencia entre los oferentes en la licitación”.

Esto es un dislate. Todo comercio tiene un “monopolio locacional” por la sencilla razón de que no puede haber dos en un mismo sitio. Es lo mismo que decir que los que venden panchos en un estadio de fútbol obtienen una renta monopólica, o que los negocios que se encuentran en un gran shopping también lo hacen. Asimismo, tiene un monopolio locacional la farmacia de la esquina en virtud del costo que implica trasladarse hasta otra más alejada.

Lo que verdaderamente puede existir no es el monopolio natural sino el monopolio legal, causado por las regulaciones que impiden la entrada en el mercado a la competencia potencial. Como sostiene William G. Laffer: “El status de monopolio de los aeropuertos privados no es probable que cause problemas debido a la competencia entre aeropuertos. Chicago, Dallas, Houston, Los Ángeles, Nueva York, Washington y muchas otras ciudades son servidas por más de un aeropuerto. Aun en ciudades con un solo aeropuerto principal, cualquier intento del aeropuerto de extraer renta monopólica estimularía la expansión de otros aeropuertos en el área”.

“Los aeropuertos utilizados como ejes (hubs) por las principales aerolíneas, como Dallas/Fort Worth, Hartsfield en Atlanta y O’Hare en Chicago, compiten entre sí aunque estén uno muy lejos del otro. Los pasajeros pueden utilizar tan fácilmente un eje como otro y las aerolíneas pueden relocalizar sus ejes de un aeropuerto a otro, si éste les cobra más que sus competidores. De manera similar, aeropuertos como Dulles en Washington y Logan en Boston compiten entre sí por el tráfico internacional.”(35)

En el caso de Buenos Aires, en particular, no sólo hay dos aeropuertos, sino una serie de aeropuertos menores en las afueras de la ciudad. Tal como existen actualmente, crearían una seria competencia para aviones de menor tamaño que

podrían ser los más utilizados en caso de una desregulación aérea. Por otra parte, podrían ampliar su infraestructura y comenzar a competir para atraer aviones más grandes. Incluso el Aeroparque Metropolitano podría recibir vuelos internacionales y competir con el aeropuerto de Ezeiza. En caso de no poder ampliarse, o de] que sea inconveniente hacerlo en su actual ubicación, quedaría Ezeiza como único proveedor de servicios para los aviones mas grandes de fuselaje ancho, salvo que alguien decidiera construir otro o que comenzara a competir como “eje” con otros Aeropuertos argentinos o inclusive con Montevideo.

Las alternativas de competencia son múltiples; lo relevante es la apertura del mercado a eventuales oferentes del servicio.

11.2. Privatización de los aeropuertos

Se conocen hasta el momento cinco formas distintas de participación privada en los aeropuertos; dos pueden calificarse como verdaderas privatizaciones: la venta de] aeropuertos existentes y la construcción de nuevos aeropuertos por parte de capitales privados. Las otras tres son sólo participaciones: alquiler a largo plazo de las instalaciones, otorgamiento de concesiones de operación y esquemas de construcción-operación-transferencia por parte de capitales privados. Existen ejemplos de [cada uno de] estos esquemas.

a) Venta de aeropuertos existentes y creación de nuevos

La operación mas conocida hasta el momento ha sido la privatización, en 1987, de la British Airport Authority por medio de la venta de sus acciones en la Bolsa. Esta empresa es propietaria y operadora de los tres grandes aeropuertos de Londres (Heathrow, Gatwick y Stansted) y de cuatro aeropuertos escoceses (Aberdeen, Edimburgo, Glasgow y Prestwick). Pocos años después, British Aerospace adquirió el 76% del aeropuerto de Speake en Liverpool. Esta empresa planea reactivar este aeropuerto y construir nuevas pistas y terminales, además de desarrollar un parque industrial en las cercanías.

Otras ventas anunciadas han sido la del aeropuerto Kastrup de Copenhague, Dinamarca; de] los tres aeropuertos internacionales de Nueva Zelanda en Auckland, Christchurch y Wellington; y del aeropuerto municipal de Londres, Luton.

Bélgica ha privatizado parcialmente el aeropuerto de Bruselas estableciendo una compañía que es su propietaria, en la cual el capital privado alcanza al 52%, y se estudian otras propuestas en Francia, Malasia, Singapur y Sudáfrica.

En cuanto a la creación de nuevos aeropuertos, está el mencionado en la ciudad de Londres, construido en el área del puerto, que abrió sus puertas en 1977 y que fue creado específicamente para aviones que requieren poca extensión de pista

en el despegue y en el aterrizaje. Se anuncia un aeropuerto adicional en Sheffield, y empresas privadas planean ampliar los de Newcastle y Southampton. En los Estados Unidos, el Grupo Perot construyó en conjunto con la Federal Aviation Administration el Aeropuerto Alliance en Fort Worth.

b) Alquileres, concesiones y construcción/operación

El aeropuerto de Rickenbacker en Ohio es una ex base de la Fuerza Aérea alquilada por 70 años a una empresa privada para su operación como aeropuerto. Morristown, en New Jersey, fue alquilado por la municipalidad local por 99 años, lo mismo que Teterboro, también en New Jersey. La ciudad de Atlantic City alquiló sus dos aeropuertos, Bader Field y Atlantic City International, por diez años con opción a quince más.

El aeropuerto de Burbank en California es operado en concesión por Lockheed, que también opera Stewart International, otra ex base aérea el norte de Nueva York. La British Airport Authority privatizada administra por concesión los aeropuertos de Biggin Hill, Exeter, Southend y Gibraltar.

En cuanto a los proyectos de construir/operar y luego transferir (que obviamente no son una privatización porque al final del contrato la propiedad revierte al Estado), los proyectos más conocidos son la Terminal 3 en Toronto, Canadá; la nueva terminal del Aeropuerto Internacional Ataturk en Estambul, Turquía, y una nueva terminal en el aeropuerto de Birmingham.

Es interesante notar que la participación del capital privado ha expandido el interés de los nuevos propietarios a áreas adicionales. Por ejemplo, la British Airport Authority está invirtiendo en la instalación de un ferrocarril que una el aeropuerto de Heathrow con las otras líneas de ferrocarril.

Sin duda que en el caso de la privatización en el Reino Unido, hubiera sido mucho más conveniente la venta de los aeropuertos por separado. “Estudios independientes realizados por el Centre for Policy Studies, el Adam Smith Institute y el Institute for Fiscal Studies recomendaron la venta competitiva de los aeropuertos de Londres. Pero el gobierno británico, comprendiendo que probablemente podría obtener un precio de venta mayor vendiendo a BAA como una sola empresa, optó por esta última alternativa. En cierta medida, entonces, la ‘necesidad’ de regulación económica de los aeropuertos de Londres es el resultado de una decisión explícita del gobierno que evitó poner a los aeropuertos en competencia entre sí.”

11.3. La congestión en los aeropuertos y los precios

La privatización de los aeropuertos traería consigo una ventaja adicional para resolver un problema que puede llegar a presentarse en caso de que

efectivamente se desregule el mercado. Y es que cuando éste se libera de las normas que lo restringen suele ocurrir que se produce una verdadera explosión de servicios y un crecimiento notorio de la cantidad de pasajeros, de pasajes vendidos y, por ende, de vuelos. Si los mecanismos de mercado se limitan a los vuelos suelen aparecer cuellos de botella en otras áreas, como sucede en los Estados Unidos con los aeropuertos.

Los aeropuertos privados tratarían de optimizar el uso de ese recurso, y por lo tanto cargarían precios que permitieran llegar a esa circunstancia. Por ejemplo, en Aeroparque gran parte de los vuelos desde Buenos Aires al interior del país despegan temprano por la mañana para que quienes realizan visitas por trabajo puedan ir por el día y regresar al anochecer. La desregulación, que reduciría tarifas, ocasionaría un notable aumento de la demanda de estos vuelos y en consecuencia congestión en Aeroparque a esas horas.

Lo mismo sucedió en los Estados Unidos, y de allí las famosas demoras en los principales aeropuertos. Comenta el informe de la Congressional Budget Office (op. cit., p. 48):

“El tráfico ha crecido tremendamente desde la desregulación del aerotransporte en 1978, de 267 millones de pasajeros en 1978 a 444 millones en 1987. Las salidas semanales han crecido un 64% en los aeropuertos grandes en comparación con un 47% para los pequeños. Más aun, la Federal Aviation Administration prevé que el embarque de pasajeros en los aeropuertos grandes crecerá otro 85% para el año 2000, y las operaciones de aviones aumentarán un 41%. La FAA considera a 13 grandes aeropuertos como congestionados y espera que otros 34 lo estén para el año 2000. En total, la FAA espera que 54 aeropuertos (47 de los cuales son grandes), que financian al 76% de todos los pasajeros, estén congestionados para fines de] siglo”.

La expansión de aeropuertos está limitada en ese país pues, precisamente porque quedaron en manos del Estado, no se permite que funcionen los mecanismos de mercado. La principal limitación es la oposición de los vecinos a la expansión de los aeropuertos (el mercado resolvería el problema incluyendo en el costo de la expansión la negociación y la compensación de los vecinos por los perjuicios causados).

Pero lo cierto es que en los actuales aeropuertos no existen precios que determinen su uso. McKenzie (op. cit., p. 19) cita a Alfred Kahn, ex director de la CAB, diciendo: “El cargo uniforme para aterrizar en Washington National Airport es 57 centavos por mil kilogramos de peso. Mi operador local de charters me dice que esto quiere decir entre 2,75 y 6 dólares para los tipos de] aviones que utiliza. Cuando le pregunté cómo podía encontrar un lugar si quería ‘charter’ un avión a Washington, me dijo que todo lo que tenía que hacer era llamar 24 horas antes y reservar un lugar. No extraña entonces que la demanda exceda la oferta”.

Existen sistemas de precios que resolverían el problema de] la congestión, y consisten en que la posibilidad de utilizar un aeropuerto en determinado momento sea cotizada en el mercado en forma tal que los espacios más valorados alcancen precios superiores y quienes no estén dispuestos a pagar esto o no tengan tanta preferencia temporal, opten por trasladar su vuelo para otro horario menos demandado y, entonces, con un precio inferior.

Señala Ogur (op. cit., p. 39):

“Un reciente estudio de la Massachusetts Port Authority discute en detalle cómo los problemas de congestión en el principal aeropuerto (Logan) podrían ser resueltos si ciertos operadores pudieran ser inducidos a utilizar la instalación fuera de las horas pico, o a trasladarse a instalaciones alternativas. Según este informe, la aviación general ocupa cerca del 10% de las operaciones totales de Logan, aunque sirve a menos del 1% de los pasajeros. La mayoría de estos vuelos atienden rutas que también son servidas por las aerolíneas regulares. El informe dice que las demoras podrían ser reducidas substancialmente sin una disminución del número de pasajeros que utilizan el aeropuerto si los aviones pequeños pudieran ser incentivados a volar fuera de horas pico, o a trasladar sus vuelos a aeropuertos de aviación general”.

La solución la cita nuevamente el informe de la Congressional Budget Office (op. cit., p. 67) señalando que “un sistema alternativo de distribuir el acceso a los aeropuertos congestionados sería utilizar el mecanismo de los precios. Durante los períodos en que el tráfico normalmente excede la capacidad del aeropuerto, los derechos de aterrizaje se fijarían a niveles que inducirán a ciertos operadores a cambiar sus vuelos a otros horarios y otros aeropuertos. Esos precios de horas-pico proveerían una indicación sobre el valor de expandir la capacidad. En la medida en que las aerolíneas desearan pagar mayores precios en horas-pico, el ingreso adicional podría destinarse a incrementar la capacidad. También daría una indicación sobre la necesidad de aumentar la cantidad de controladores aéreos en un aeropuerto en particular. Los derechos serían ajustados periódicamente según las condiciones de] la oferta y la demanda.

En verdad, la Federal Aviation Administration permitió el surgimiento de un mercado de “espacios” (slots, es el derecho a despegar o aterrizar en un determinado horario). Este, no obstante, no ha funcionado hasta ahora como se esperara y la razón de ello es que las aerolíneas no están seguras del derecho de propiedad sobre aquéllos y por lo tanto no se desprenden de ellos. Se permitió transferir esos slots pero no recibir dinero por ellos, por lo que las transacciones se hacen por equipos o instalaciones, lo cual limita evidentemente los intercambios.

Una clara propiedad sobre los derechos de aterrizaje y despegue permitida el funcionamiento del mercado y la asignación de su uso en la forma más eficiente. El sistema, además, favorecería la puntualidad de los vuelos, no sólo resolviendo sino mejorando la situación actual. Esto es así porque cada aerolínea compraría el

derecho a aterrizar o despegar en determinada hora. Si ocurren demoras, y muchas de ellas pueden ser causadas por mal tiempo o contratiempos mecánicos, el vuelo deberá utilizar el espacio (slot) de otra aerolínea a la que deberá compensar por ese uso, lo cual deriva en un aumento del costo del vuelo. La aerolínea tendría todo el incentivo de utilizar eficientemente sus propios espacios para no incurrir en estos dobles costos y los vuelos serían notablemente puntuales. Alguien se preguntará si no podría suceder que otras aerolíneas se negaran a permitir esta utilización, a lo cual puede responderse que no sería lógico, ya que todas podrían sufrir ese tipo de demoras y el desarrollo de ese mercado sería beneficioso para todas. En última instancia, una aerolínea podría transferir su vuelo a un espacio propio en otro horario. También alguien podría preguntarse qué pasaría si un vuelo está por aterrizar con cierta demora y nadie acepta que utilice un espacio que no sea el propio por cierta demora, común sobre todo en vuelos largos. Nuevamente es poco probable que las aerolíneas hagan eso, porque podrían verse en la misma situación, y por último, seguramente la aerolínea tendría varios espacios adquiridos y, de no utilizar el de ese vuelo en particular, podría tener otros pocos minutos después. Es más, puede que surgieran empresas sin vuelos propios, que adquirieran espacios sólo para poder venderlos en forma inmediata a quienes lo soliciten.

Los aeropuertos privados seguramente cobrarían su uso de esa manera, aunque no hay que descartar que desarrollaran otras opciones que sin el funcionamiento del mercado no pueden ni siquiera imaginarse.

11.4. Propuesta en materia de aeropuertos

En virtud de lo dicho hasta aquí, la propuesta es en primer lugar desregular la instalación de aeropuertos en todo el país, permitiendo su construcción por inversores particulares donde lo estimen más conveniente. Esto, sumado a la privatización, es decir, la venta de los existentes en este momento.

No sería esto una novedad en el país, ya que los aeropuertos privados nacieron con la aviación civil misma. En el Anuario Guía de la Aeronáutica (op. cit., p. 89), que describe las actividades de la primera aerolínea, Aeropostal, que llegara con sus servicios internacionales a la Argentina, se muestra claramente que ella misma construía sus propias instalaciones: “La compañía posee aeródromos convenientemente instalados en las etapas que mencionamos en otro lugar. En Río de Janeiro se halla en el campo militar de Dos Affonsos y en Montevideo en el Centro Nacional de Aviación, en Villa Colón”.

“En la Argentina se lo ha levantado en la estación Pacheco a pocos kilómetros de la Capital Federal. Varios cobertizos fuertemente construidos y con taller de reparaciones en perfectas condiciones aseguran la regularidad de la línea en lo que respecta a la zona sudamericana.”

Aeroposta Argentina, la subsidiaria local de la Compagnie Générale Aeropostale, llegó a construir nueve aeródromos en todo el país en lugares como Bahía Blanca, Río Grande, Comodoro Rivadavia, que hoy se considerarían necesitados de “promoción”. Cuando Aeroposta fue transformada en una compañía mixta, los aeródromos continuaron en manos privadas, propiedad de la Sociedad General de Aviación.

Dice Potenze (op. cit., p. 136): “Aeroposta Argentina, décadas atrás, había construido aeródromos, y LADE también creó otros, pero a partir de 1945 en que se nacionalizó la infraestructura aeronáutica la iniciativa quedó en poder del Estado, el que además era el único en condiciones de hacer las inversiones necesarias”.

Los aeródromos habían surgido como iniciativas privadas. Con respecto a las inversiones necesarias, ya hemos hablado de ello al tratar su monto, destacando que su magnitud no es tan espectacular como se piensa. Por otro lado, el argumento de la magnitud de las inversiones era utilizado en ese momento para justificar una política que pretendía lograr una creciente estatización de la economía a través de un mayor control de las aerolíneas, la formación de las compañías mixtas y su posterior estatización. Si era solamente un problema de cuantía de inversiones, ¿por qué no construyó entonces el Estado sus grandes aeropuertos y dejó como estaban los privados? De hecho, no se querían aeródromos privados.

En la actualidad no existe ningún argumento que justifique la necesidad de que el Estado tome a su cargo la construcción y operación de los aeropuertos.

12. El sistema de control aéreo

Estrechamente asociado con el tema de la seguridad que viéramos antes está el del sistema de control aéreo. El informe de la Congressional Budget Office (op. cit., p. 38) describe el sistema de la siguiente manera:

“El sistema de rutas aéreas se divide en tres partes: control de tráfico en rutas aéreas, control de tráfico en terminales y estaciones de servicio en vuelo”.

“El control de tráfico en rutas aéreas es provisto por 20 Centros de Control en los 48 estados contiguos. Estos centros monitorean a los transportadores aéreos y aviones particulares que vuelan con instrumentos entre aeropuertos. El vuelo dentro del espacio aéreo controlado requiere permiso de los controladores de tráfico aéreo que monitorean las rutas aéreas en estos centros.”

“El control de tráfico en terminales es provisto por los aeropuertos en todo el país. Las instalaciones de Control de Aproximación a Terminal por Radar manejan a los aviones desde que éstos abandonan la zona de control en ruta mencionada antes y aterrizan en sus destinos. Estas instalaciones mantienen la separación entre aviones y aterrizajes en el aeropuerto y alinean a los aviones para su aproximación y aterrizaje en la pista apropiada. Las Torres de Control Aéreo

manejan la aproximación en los aeropuertos sin radar y controlan a los aviones en tierra desde que tocan la pista hasta que llegan a las puertas de la terminal.”

“El tercer elemento del sistema de rutas aéreas consiste en mas de 300 estaciones de servicio en vuelo, que proveen servicios principalmente a la aviación general. Estos servicios incluyen archivo y cierre (luego de completado el vuelo) de los planes de vuelo de los aviones, informes meteorológicos, comunicación con pilotos que vuelan bajo normas visuales (no instrumentos, que son controlados por el primer grupo) y ayudas a pilotos con problemas.”

El mismo informe enumera los problemas que enfrenta el sistema de control aéreo de los Estados Unidos, que podemos resumir en las siguientes líneas:

- El sistema es intensivo en mano de obra, sin la automatización necesaria.
- Los equipos son obsoletos y sus costos de mantenimiento y operación son elevados.
- Hay retrasos en el plan de la Federal Aviation Administración debido a problemas en su desarrollo y limitaciones presupuestarias.
- Los equipos no son confiables y tienen menor capacidad que las demandas actuales.
- Para preservar la seguridad la única alternativa es limitar el tráfico en períodos de mal tiempo.(36)

Robert W. Poole, Jr., es aun más crítico respecto de la situación actual del sistema: “El sistema de Control Aéreo de los Estados Unidos no está siguiendo el paso de la aviación comercial. El tráfico aéreo se ha incrementado un 68% desde la desregulación. Pero la fuerza de trabajo es un tercio menor en relación con los niveles de tráfico que antes de la huelga de los controladores aéreos de 1981. Y las computadoras, radares y otros equipos son generalmente anticuados y no confiables”.

“El problema no consiste simplemente en falta de dinero, aunque esto, en verdad, es parte de él. El problema fundamental es que la organización del control aéreo está maniatada porque forma parte de un organismo gubernamental (la FAA). Las reglas del servicio gubernamental prohíben que la FAA atraiga suficientes controladores con experiencia pagándoles adecuadamente, para ciertos puntos de alta complejidad como O’Hare, La Guardia y Los Ángeles. Las regulaciones para compras estatales retrasan la modernización de los equipos durante años. Y la FAA opera con un conflicto de interés propio: tanto promover la aviación como regular su seguridad.”(37)

Los resultados que genera la ineficiente administración del sistema de control aéreo en los Estados Unidos son, por un lado, costos en retrasos estimados en 5.000 millones de dólares anuales, y por otro, el menor grado de seguridad en el tráfico aéreo.(38)

La solución propuesta es la privatización del sistema. No es una teña nueva, ni siquiera sin experiencias previas. En las audiencias de la Comisión de]

Privatización de la Presidencia de los Estados Unidos una empresa, Air Transport Holdings, propuso a la FAA vender el sistema completo. Finalmente, la Comisión propuso vender las torres de control y las estaciones de servicio en vuelo.

En Nueva Zelanda, el gobierno ha creado Airways Corporation, una empresa que posee el sistema de control. Por el momento sus acciones pertenecen al Estado pero se piensa en venderlas a los particulares.

En los Estados Unidos, la primera firma privada de control aéreo, Barton ATC, comenzó sus operaciones en 1969. Dicen Semmens y Kresich (op. cit., p. 20) que “debido al poco deseo o incapacidad de la FAA de proveer servicios de torres en todos los aeropuertos que lo desean, ha buscado y asistido la formación de firmas privadas de control aéreo. En estos momentos [1983], siete firmas manejan torres en 19 aeropuertos en todo el país, incluyendo 4 torres cerradas por la FAA luego de la huelga de 1981”.

Comenta Barrett (Sky High, op. cit., p. 64):

“En Gran Bretaña el informe de la Comisión de Monopolios y Fusiones sobre la Agencia de Aviación Civil señaló las ganancias de la licitación competitiva de los servicios de control aéreo en los aeropuertos: ‘La evidencia de Bournemouth y Liverpool (donde finalizaron los convenios de la Agencia) junto con la de otros aeropuertos no integrados al Servicio Nacional de Control Aéreo sugiere que otros pueden proveer servicios de tráfico aéreo en aeropuertos con considerable ahorro cuando se los compara con la Agencia’. Entre las compañías independientes activas en el mercado están IAL (International Aer Radio, una subsidiaria de Standard Telephones and Cables), que provee control de tráfico aéreo en Bournemouth y Liverpool, y Airwork Ltd. una subsidiaria de British and Commonwealth Shipping), que opera Exeter, Perth y aeropuertos en las Shetland. En Bournemouth, IAL opera con un personal de 26 miembros comparado con los 42 de la Agencia. En Liverpool emplea cuarenta y cuatro, en comparación con el staff de 65 de la Agencia. En ambas transferencias el número de controladores permaneció igual, las reducciones se hicieron en el personal de apoyo. El costo de las operaciones de IAL en Bournemouth en 1979-80 fue de 316.400 libras en comparación con 465.000 para la Agencia en 1977-78. En Liverpool la reducción en 1981 fue de 1.057.000 con la Agencia y 932.000 con IAL”.

“En la provisión de servicios de control aéreo entre aeropuertos hay terreno para introducir tanto competencia como provisión privada.”

Esta apertura a la actividad privada en el suministro del servicio de control aéreo está adquiriendo paulatinamente niveles internacionales. Las siguientes experiencias confirman esta apreciación.

. La misma empresa IAL provee servicios de control aéreo en el Caribe y el Golfo Pérsico.

. En Arabia Saudita el gobierno contrata el servicio por cinco años. El actual operador es Bendix Field Engineering Corporation, que reemplazó a Lockheed Aircraft Corporation en 1980.

. En los Estados Unidos, Aeronautical Radio Inc. firmó un contrato con la FAA para proveer comunicaciones de control aéreo para todos los vuelos internacionales que salen de Nueva York, Miami, San Juan, San Francisco y Honolulu.

. En Suiza, el control aéreo es provisto por Radio Suisse, una empresa privada.

En la Argentina, el sistema es manejado por la Fuerza Aérea. Existen radares en los aeropuertos de Ezeiza y Córdoba y está prevista la instalación de doce más. El resto del control se hace mediante comunicación por radio entre estaciones y con los aviones. El sistema se completa con las ayudas a la aeronavegación, entre las que se destacan los equipos ISL para aterrizaje sin visión.

El sistema adolece de buena parte de los problemas antes citados, como retraso en la incorporación de tecnología, pero no padece otros porque, al no haber un mercado desregulado, el volumen de tráfico no es excesivo. En cuanto al manejo burocrático de las adquisiciones de equipos, puede recordarse que la principal crisis que protagonizó la fuerza en 1991 se produjo como resultado de anomalías en la adquisición de equipos ISL, por lo cual se instruyó un sumario que consideró culpable por aquéllas al responsable de la adquisición. Todo esto no sucedería si la Fuerza Aérea se dedicara a su tarea específica de defensa del espacio aéreo nacional.

13. Acuerdos internacionales

Ya vimos antes que el mercado internacional de transporte aéreo está regulado por una innumerable cantidad de acuerdos bilaterales entre los distintos gobiernos del mundo. Esto crea la necesidad de elaborar una política para implementar en este caso, si se desea obtener la desregulación del mercado y a falta de un acuerdo global que modifique el sistema actualmente vigente. Hay algunas iniciativas en este sentido, una de ellas la presentada por FIEL (El fracaso del estatismo, op. cit., p. 400), según la cual:

“La regulación de la entrada al mercado y los acuerdos de división del tráfico entre las naciones contratantes plantean algunas complejidades adicionales a la decisión acerca de liberar o no las tarifas”.

“Existen dos alternativas no excluyentes para solucionar este punto: liberar solamente las tarifas y mantener el statu quo en relación a la división del tráfico y/o renegociar los convenios con los demás países, tratando de desregular la entrada de nuevas firmas. En el primer caso se continuaría con la situación actual con respecto al número de firmas que operan en el mercado, discutiendo la ampliación

de la capacidad en función de la evolución de la demanda, pero permitiendo que estas empresas compitan en la fijación de tarifas, lo que seguramente conducirá a una reducción en los niveles actuales. En el segundo caso, el problema que se plantea es que la desregulación impediría asegurar que por lo menos algún porcentaje del tráfico sea transportado por empresas nacionales.”

“Con respecto a la segunda alternativa, no existen razones económicas que justifiquen que un determinado porcentaje de la oferta deba ser abastecido por empresas nacionales.”

No obstante, como solución FIEL acepta ese criterio para el que recién no encontró justificación: “Para facilitar la satisfacción del objetivo político de asegurar un determinado porcentaje del tráfico a empresas nacionales se concluyó en que la mejor alternativa era mantener los acuerdos existentes en materia de división de tráfico. Sin embargo, ello no implica que para lograr este objetivo de soberanía se requiera de una empresa estatal. Firmas privadas de capital argentino aseguran la efectiva presencia de la bandera nacional en el transporte aéreo”.

Esto lleva a analizar profunda mente y a preguntarse: ¿cuál ha de ser el objetivo de una política en el sector del transporte internacional aerocomercial? ¿Es éste “la presencia de la bandera nacional por medio de aviones en otros países”? ¿O acaso debería ser que exista un marco adecuado para que la mayor cantidad de consumidores puedan hacer uso del transporte aéreo con las mejores alternativas y a los menores costos posibles?

En el primer caso el objetivo es la o las aerolíneas, en el segundo, los consumidores.

En definitiva la propuesta de FIEL es que se mantengan los acuerdos bilaterales que regulan la capacidad de vuelos entre dos países, que esta capacidad (del lado argentino) pueda ser utilizada por más de una empresa (es necesario recordar que Austral en el pasado tenía cuatro destinos internacionales y que existieron otras aerolíneas privadas que hacían vuelos internacionales) y que se desregulen las tarifas, si bien no la capacidad total. Incluso propone que las tarifas se desregulen unilateralmente, esto es, para vuelos que parten de la Argentina, sin necesidad de que el otro país las desregule para los que parten de él.

Si bien la propuesta sería un paso adelante respecto de lo que hoy existe, no explica cómo resolvería un problema que no tardaría en surgir. La desregulación de las tarifas y la competencia limitada que origina ese esquema reducirían el costo de los pasajes. Esto generaría un claro aumento de la demanda. Si la capacidad se mantiene restringida: ¿cómo se distribuirían los pasajes sobredemandados? ¿No surgirían sobrepagos que se llevarían consigo los beneficios de la desregulación? La respuesta es renegociar los convenios bilaterales en esta materia. ¿Y si el otro gobierno no quiere hacerlo?

En cambio Kai-sun Kwong elaboró una propuesta para liberalizar el transporte aéreo en Hong Kong que es interesante para analizarla como alternativa.

La propuesta de Kai-sun Kwong (op. cit., p. 23) tiene varios pasos:

“La idea del esquema, que es llamado Liberalización Secuencial Bilateral (LSB), es, en verdad, muy simple. Hong Kong, luego de 1997 tendrá la autoridad para negociar tratados bilaterales con otros países. Este poder está específicamente mencionado en la Declaración Conjunta Sino-Británica y confirmado en el Borrador de Ley Suprema”.

La propuesta consta de tres fases:

Fase Uno: consiste en la apertura de las rutas a ciertos países importantes mediante la forma de acuerdos bilaterales. De esta manera las aerolíneas de Hong Kong podrán realizar un número ilimitado de vuelos a esos países y viceversa.

La Fase Dos es descrita por el autor de la siguiente forma:

“No todos los países que actualmente mantienen vuelos a Hong Kong desearían alcanzar un acuerdo de liberalización con Hong Kong, por lo que el impacto de la Fase Uno sería limitado. La razón es que un país extranjero podría temer que Cathay Pacific o Dragonair expandan su volumen a expensas de su propia línea de bandera. [...] Por suerte, aun si hubiera restricciones en el tráfico de tercera y cuarta libertad entre dos países, la competencia podría aún introducirse expandiendo la combinación de tráfico de tercera y cuarta libertad con un tercer país. Por ejemplo, si suponemos que Canadá no quisiera abrir el mercado Vancouver-Hong Kong con Hong Kong, pero sí lo hicieran los Estados Unidos con el mercado Seattle-Hong Kong. El precio por un pasaje Seattle-Hong Kong sería mucho más barato que el de Vancouver-Hong Kong debido a una mayor competencia en el primero. Es probable que muchos pasajeros desde Vancouver aprovecharan esta venta ya haciendo un corto viaje hasta Seattle y desde allí hasta Hong Kong en vez de volar directamente desde Vancouver. Si el flujo Vancouver-Seattle fuera importante, las aerolíneas norteamericanas ajustarían sus horarios de vuelo para que la transferencia fuera conveniente. Esto impondría presión competitiva en Canadian Airlines. Para recuperar su volumen, tendría dos opciones. La primera sería solicitar a los gobiernos de Canadá y Hong Kong que realizaran más vuelos a Hong Kong o reducir el precio para competir con el de Vancouver-Seattle-Hong Kong. El segundo sería mantener el actual número de vuelos y el mismo precio pero mejorar la calidad del servicio. Ambas opciones beneficiarían a los pasajeros”.

Suponiendo que el esquema LSB ha alcanzado una etapa donde un número significativo de países han logrado acuerdos de liberalización con Hong Kong, la situación estaría aún lejos de ser totalmente liberalizada. Todavía no estarían dadas todas las condiciones para que cada aerolínea pudiera ofrecer los vuelos que quisiera, para servir cualquier ruta con una completa libertad de precios.

Sostiene Kai-sun Kwong (op. cit., p. 24): “El gobierno de Hong Kong tiene el derecho de permitir que aterricen aviones en Hong Kong pero no en otra ciudad. ¿Cómo podría conseguir la liberalización entre, por ejemplo, Taiwan y Singapur”? Supongamos que Hong Kong tiene acuerdos de liberalización con Singapur y las aerolíneas de Hong Kong tienen acuerdos de liberalización con China Airlines. Sería en interés de Singapur y Taiwan tener un acuerdo de liberalización entre sí”.

“La razón es fácil de comprender. Debido a los acuerdos bilaterales con Hong Kong, habría muchos vuelos atendiendo los tramos Taiwan-Hong Kong y Singapur-Hong Kong. Los precios en estas rutas serían baratos. Los pasajeros que quisieran viajar entre Taiwan-Singapur o viceversa encontrarían atractivo elegir Hong Kong como escala. Como consecuencia, los vuelos directos Taiwan-Singapur sufrirían. Para seguir siendo competitivos, esos vuelos directos deberían ser más baratos. Pero, como se mostró antes, los precios menores deberían ser acompañados por un incremento en el volumen de tráfico para poder cubrir los costos fijos. Por lo tanto, Taiwan y Singapur negociarían entre sí para incrementar el número de vuelos directos. A medida que la demanda de pasajes cambiase año a año, tendrían que realizarse nuevas negociaciones. Los gobiernos pronto comprenderían que remover todas las restricciones y dejar que las aerolíneas compitieran entre sí sería un método mucho más económico de acuerdo. En la Fase Tres, Hong Kong desempeñaría el papel de intermediario, induciendo a la liberalización global.”

Es posible que sean éstas las etapas que surjan de ese proceso, pero no puede descartarse la resistencia de los gobiernos a abrirse a la competencia. Existe, sin embargo, una alternativa que no ha sido considerada hasta ahora ni por el trabajo de FIEL ni por el de Kai-sun Kwong y que se relaciona con la apertura unilateral. Es decir, si se tiene en claro que el objetivo de la política de transporte aerocomercial es crear la mayor cantidad de oportunidades para los consumidores, para que éstos puedan elegir los mejores servicios al mejor precio, no importa ya precisamente quién es el que los brinda. El orgullo nacional no está en juego con una aerolínea, menos aun cuando la existencia de ésta impide que gran parte de la población tenga acceso al transporte aéreo.

En esa situación, un gobierno puede intentar alcanzar tratados de “cielos abiertos” con otros países que sean principales destinos u orígenes de los vuelos internacionales. Pero, al margen de ello, lo que puede hacer es permitir la llegada a y la salida Llé la Argentina de cualquier número y tipo de vuelos, sea por aerolíneas extranjeras o nacionales, con cualquier destino y al precio que estimen conveniente. Es decir, las aerolíneas que actualmente llegan al país podrían realizar la cantidad de vuelos que estimen conveniente, y lo mismo las argentinas. Y si éstas no consiguen permisos recíprocos en los países de destino deberán tratar de convencer a los potenciales consumidores de esos países de que presionen a sus gobiernos para que los concedan.

Mientras tanto, los consumidores argentinos se verán beneficiados con un incremento en la oferta de vuelos. Al ver la facilidad con que los argentinos se trasladarían al exterior, muchos querrían lo mismo en sus países. Es probable que las aerolíneas argentinas se encuentren en una posición injusta, pero los culpables de ello no son los consumidores argentinos, que son los que cargan con los costos de las políticas de “reciprocidad” propuestas como sine qua non de cualquier política de transporte aerocomercial y hasta incluidas en la Convención de Chicago. Las aerolíneas argentinas deberían tratar de conseguir mayor número de llegadas en esos países pero no podrían restringir las disponibles para los consumidores argentinos.

14. Cabotaje y líneas aéreas

Realmente no existe ninguna diferencia desde el punto de vista práctico entre un vuelo internacional y otro de cabotaje. ¿Cuál es la diferencia de volar entre Buenos Aires y Tucumán o entre Buenos Aires y Santiago de Chile? ¿Córdoba-Bahía Blanca o Córdoba-Montevideo? ¿Buenos Aires-Punta del Este o Buenos Aires-Mar del Plata?

Nuevamente, entonces, es necesario definir si el objetivo de una política de aerotransporte comercial de cabotaje ha de ser el contar con líneas aéreas locales o el de beneficiar en la mejor medida posible a los potenciales usuarios del transporte aéreo.

Nótese que el segundo objetivo no está necesariamente reñido con el primero, en la medida en que cualquier transportador local pueda ofrecer servicios competitivos en el mercado. Es más, si los productores de cereales o de heladeras están sujetos a la competencia internacional, ¿y por qué no los transportadores aéreos? Por lo tanto, una política que tenga en mente el beneficio de los consumidores abriría el transporte aerocomercial de cabotaje a cualquier empresa que lo estime conveniente generando, para los consumidores argentinos, una vasta variedad de servicios a su disposición. Es ésta una idea que está avanzando con fuerza en otros países. Dice el informe de la Congressional Budget Office (op. cit., p. 63): “La Ley Federal de Aviación prohíbe a los transportadores extranjeros realizar cabotaje, esto es, proveer aerotransporte local. Esta prohibición se aplica aun a los vuelos que un transportador extranjero ya lleva a cabo entre dos ciudades de los Estados Unidos. Por ejemplo, Air France opera un vuelo desde París a Nueva York que continúa hasta Washington D.C. Air France, sin embargo, no puede transportar pasajeros locales entre Nueva York y Washington”.

“El desarrollo del sistema de rutas de ‘ejes y rayos’ en los mercados locales ha tenido su paralelo en los mercados internacionales. En consecuencia, muchos transportadores internacionales estarían deseosos de comenzar a prestar servicios en el mercado norteamericano para proveer tráfico de conexión de sus vuelos

internacionales. En la mayoría de los casos, dicho servicio está disponible sólo si los transportadores extranjeros pudieran transportar tráfico local.”

“Al permitir a los transportadores internacionales proveer servicios locales se incrementaría la competencia. También se haría posible a los transportadores de los Estados Unidos obtener derechos similares en otros países. Actualmente esos derechos son establecidos en acuerdos bilaterales. Los Estados Unidos permitirían a los transportadores extranjeros operar en los mercados locales sólo si pudieran asegurarse reciprocidad de los otros países. Un problema es que los Estados Unidos son mucho más grandes que otras naciones. Por lo tanto, para asegurar derechos equivalentes a los otorgados para cabotaje en este país, debería obtener derechos para transportar tráfico entre países extranjeros.”

Es de notar que el énfasis del análisis no radica en el beneficio de los consumidores sino en el de las aerolíneas. En verdad, los Estados Unidos y Canadá están renegociando su acuerdo de transporte aéreo y uno de los temas en discusión es un acuerdo de libre comercio que permita que las dos aerolíneas canadienses realicen servicios en los Estados Unidos, y lo mismo para las aerolíneas de los Estados Unidos en Canadá.

Gruble, en “Will Canadian Airline Deregulation Fail?” (op. cit., p. 199), dice que la propuesta más importante para promover la competencia es “que se revoquen las leyes de cabotaje existentes y se permita a competidores extranjeros transportar pasajeros entre puntos locales de origen. Esta recomendación ya ha sido realizada por Kahn (“Surprises, But few Regrets: A Conversation with Alfred E. Kahn”, Reason, febrero de 1989); Weindenbaum y Penoyer (“The Next Step in Regulatory Reform: Updating the Statutes”, Centre for the Study of American Business, 1983); Gillen, Oum y Tretheway (“Airline Costs and Performance: Implications for Public and Industry Policies”, Centre for Transportation Studies, Vancouver, 1986), y Rose y Dahl (“Aborted Takeoffs: Skies Are Deregulated, But Just Try Starting a Sizable New Airline”, Wall Street Journal, 1989), quienes notan que la propuesta es discutida ampliamente en Washington. Dice Gruble en una llamada: “Las leyes de cabotaje pueden ser abandonadas unilateralmente o condicionar su eliminación a acuerdos de reciprocidad con otros gobiernos. El primer proceso tiene muchas ventajas, especialmente la simplicidad. Puede esperarse que sea costoso y lento obtener reciprocidad en negociaciones con otros países. Más aun, la mayoría tiene pocos beneficios para ofrecer a las aerolíneas canadienses y estadounidenses. Las dificultades para obtener concesiones recíprocas pueden ser utilizadas para limitar la competencia externa”.

La presencia en la Argentina de transportadores extranjeros en los vuelos de cabotaje crearía las necesarias condiciones de competencia que se requieren para mejorar y abaratar los servicios. Además, como lo mencionamos oportunamente, mejorarían la situación respecto de la seguridad de los vuelos, ya que con varias opciones disponibles los pasajeros podrían escoger el transportador que estimen

más seguro y esta competencia forzaría a las aerolíneas a brindar la mejor seguridad posible.

Como en tantas otras cosas en que el país ha ido marcha atrás en pos de un falso nacionalismo, no sería algo nuevo. Dice Potenze (op. cit., p. 64): “Pan American Grace Airways (PANAGRA) tuvo una participación importante en el cabotaje nacional al principio del período que nos ocupa, además de los servicios a Latinoamérica y Estados Unidos que servía junto con Pan American World Airways y Panair do Brasil, que fue absorbida luego por Varig”.

“PANAGRA operaba en 1945 dos rutas dentro del país, que además eran internacionales. Una, Buenos Aires-Córdoba-Mendoza-Santiago de Chile, y la otra, llamada diagonal, era Buenos Aires-Córdoba-Tucumán-Salta-Bolivia. Los vuelos eran casi diarios y utilizaba aviones Douglas DC-3 y posiblemente también DC-2. Ambos servicios eran importantes comercialmente por el caudal de pasajeros, y habían comenzado en 1931.”

Con el establecimiento de las sociedades mixtas y luego la completa estatización se cancelaron las autorizaciones, que también tenía Pan Am, para realizar vuelos de cabotaje.

Fue un error que condenó a los argentinos a largas décadas de servicios de transporte aéreo de cabotaje caros, poco seguros y de mala calidad. Es, entonces, éste un buen momento para volver a esa sana política y permitir a cualquier transportador, de cualquier origen, ofrecer vuelos internos. Nuevamente no se necesita esperar ninguna reciprocidad, que las aerolíneas locales deberían tratar de obtener en los países en que deseen actuar, pues de no obtenerse, nuevamente, no son los consumidores locales quienes deban cargar con el costo de ello.

15. Propuesta

Para implementar una política de cielos abiertos, esto es, de libre competencia en materia de aerotransporte comercial, se requieren ciertas modificaciones legales a las normas vigentes.

I. Código Aeronáutico, ley 17.285.

Es la legislación de mayor importancia en la materia, la cual, para adecuarse a un mercado desregulado, debe ser modificada de la siguiente manera:

. Derogar el título VI, “Aeronáutica Comercial”, que reglamenta toda la actividad en este campo (arts. 91 a 138 inclusive).

. El capítulo I, “Generalidades”, define el servicio de transporte aéreo y de trabajo aéreo y (art. 95) determina que “la explotación de toda actividad comercial aérea requiere concesión o autorización previa [...]”, un aspecto que debe precisamente eliminarse para permitir la libre entrada en el mercado de todo oferente de servicios.

. El capítulo II, “Servicios de Transporte Aéreo”, sección A, “Explotación”, establece (art. 97): “Las empresas aéreas extranjeras no podrán tornar pasajeros, carga o correspondencia en la República Argentina, para su transporte a otro punto del país [...]”. Precisamente, ésta es una de las principales restricciones a la competencia y una reserva del mercado interno a aerolíneas nacionales que no se practica en el caso de otros productos o servicios.

. El artículo 98 dice que “las personas físicas que exploten servicios de transporte aéreo interno deben ser argentinas y mantener su domicilio real en la República”, lo cual no sería necesario, y los artículos 99, 100 y 101 fijan las tarifas de constitución de las sociedades que presten servicios, lo cual no es necesario hacer, ya que se regirán por la legislación general en materia de sociedades comerciales.

. Los artículos 102 a 105 inclusive reglamentan la figura de la concesión, la cual desaparece. El artículo 106 establece: “En los servicios de transporte aéreo el personal que desempeña funciones aeronáuticas a bordo deberá ser argentino”; esto debe derogarse para que tanto operadores locales como extranjeros puedan contratar el personal más idóneo que consideren conveniente.

. El artículo 109 es particularmente nocivo, ya que determina que “los itinerarios, frecuencias, capacidad y horarios correspondientes a los servicios de transporte aéreo regular y las tarifas en todos los casos, serán sometidos a aprobación previa de la autoridad aeronáutica”. Este artículo es la base de toda la regulación de la actividad aeronáutica comercial, y debe ser eliminado para permitir la libre competencia y para que cada transportador pueda elegir el tipo de servicio, su destino y la frecuencia que está dispuesto a ofrecer a los consumidores.

. Las secciones B, “Transporte de Pasajeros”, C, “Transporte de equipajes”, D, “Transporte de mercancías” y E, “Transporte de carga postal” establecen requisitos para los pasajes y documentación de cargas que deben ser fijados entre las partes según las normas generales que rigen los contratos. En el caso del transporte de carga postal existe una regulación que coarta en particular el derecho de propiedad de las aerolíneas al fijar que “los explotadores de servicios de transporte aéreo están obligados a transportar la carga postal que se les asigne, dentro de la capacidad que la autoridad aeronáutica fije para cada tipo de aeronave”. En una sociedad libre la única obligación existente es la de respetar los derechos de los demás.

. El capítulo III sobre “Servicios de transporte aéreo internacional” extiende las normas fijadas y comentadas antes para los servicios internos a las empresas argentinas que efectúan servicios al exterior del país. Su derogación les permitiría liberarse de una pesada carga regulatoria y mejorar sus condiciones de competitividad internacional.

. El capítulo IV, “Trabajo aéreo”, regula esta actividad, que se define como “toda actividad comercial aérea con excepción del transporte” (art. 92). El artículo 131 establece que “para realizar trabajo aéreo en cualquiera de sus especialidades, las

personas o empresas deberán obtener autorización previa de la autoridad aeronáutica [...]”, lo cual no sería ya necesario.

. El capítulo V reglamenta la “Fiscalización de actividades comerciales”, algo que en un marco desregulado no debería realizarse, y el capítulo VI, “Suspensión y extinción de las concesiones y autorizaciones”, pierde sentido al desaparecer éstas. Sucede lo mismo con el capítulo VII, “Subvenciones”.

. Otro aspecto del Código Aeronáutico que es necesario modificar es el capítulo II, “Protección al Vuelo”, ya que en su artículo 13 se establece que “los servicios de protección al vuelo serán prestados en forma exclusiva por el Estado nacional”. Su derogación permitiría iniciar el proceso de privatización de éstos, en conjunto con la privatización de los aeropuertos.

. Precisamente en cuanto a los aeródromos y aeropuertos, no existe una prohibición para que éstos sean privados, solamente el artículo 27 dice que deben ser habilitados por la autoridad aeronáutica; debe ser derogado para eliminar la figura de la “habilitación”, ya que serán los mismos usuarios, las aerolíneas, quienes determinarán si las instalaciones que se les ofrecen se adecuan a sus requerimientos.

. El capítulo II de este título III, “Limitaciones al dominio”, las establece para las propiedades en las inmediaciones de los aeropuertos. No es necesario imponer por ley esta restricción al derecho de propiedad, sino que puede ser negociado entre las partes sin, por ello, tener que violar ni restringir el derecho de propiedad de nadie.

. El título V, “Personal aeronáutico”, establece en el artículo 76 que “las personas que realicen funciones aeronáuticas a bordo de aeronaves de matrícula argentina, así como las que desempeñan funciones aeronáuticas en la superficie, deben poseer la certificación de su idoneidad expedida por la autoridad aeronáutica”. Pero, como mencionáramos antes, nadie mejor para controlar la idoneidad del personal que quien lo contrata, por lo que ésta es una responsabilidad de las mismas aerolíneas, incentivadas como están para ofrecer seguridad y eficiencia en sus servicios, tal lo mencionado en el capítulo respectivo de este trabajo.

. Ya se dijo antes que las limitaciones a la responsabilidad de los transportadores por los daños que puedan ocasionar a terceros no deben limitarse por ley (título VII, “Responsabilidad”) sino que deben quedar a criterio de la justicia, que evaluará cada caso.

. Otras reformas menores deberían realizarse en el Código al haberse modificado gran parte de su sustancia, por lo cual se trataría en verdad de una reforma general que acomode este texto legal a las nuevas circunstancias de un mercado libre. Los aspectos principales que quedarían bajo su tutela se refieren a las particularidades que presente la propiedad de las aeronaves y el posible desarrollo posterior de derechos de propiedad en las rutas aéreas, así como también los daños causados a terceros y lo referente a accidentes de aviación.

. La ley 19.030 de Transporte Aero comercial debe ser derogada en forma completa. Este texto de 1971 contiene disposiciones para la total regulación de la actividad aeronáutica comercial. En el ámbito internacional sanciona la política de acuerdos bilaterales y restricción de la capacidad y la división de ésta entre los dos transportadores de los países contratantes. Designa a Aerolíneas Argentinas como “línea de bandera” (art. 15), única empresa argentina que puede hacer vuelos internacionales (art. 16), y sólo permitiría otros operadores en el ámbito regional cuando Aerolíneas no pueda ofrecer el total de la capacidad (art. 17). En su artículo 22 establece que “para la fijación de las tarifas a regir en la prestación de los servicios de transporte aéreo de carácter internacional que operen desde la República Argentina, la autoridad nacional competente tendrá en cuenta los intereses de la Nación, de los usuarios y de los explotadores nacionales”.

Cuáles son los intereses de la Nación no lo explica, pero no se han satisfecho los de los usuarios debido a que en el artículo 24 se establece: “No se permitirá a un explotador de banderas extranjeras aplicar tarifas inferiores a las vigentes para el transportador nacional en similares servicios”.

. En materia de horarios la ley establece: “Para dar aprobación a los horarios propuestos por los explotadores, deberán tener especialmente presente los intereses de la Nación, los de los usuarios y los de los propios transportadores aéreos, tendiendo a evitar superposiciones de servicios que resulten perjudiciales para los transportadores nacionales, tanto en el aspecto operativo como en el económico”. Precisamente, la superposición es una forma de llamar a la competencia que beneficia a los usuarios.

. En materia de vuelos de cabotaje mantiene políticas restrictivas similares ordenando a la autoridad fiscalizadora que elabore un “plan” de rutas, que serán, obviamente, las que el funcionario considere convenientes, al margen de que esta decisión coincida con la verdadera demanda de los usuarios o no. También se fijan horarios, tarifas y otros aspectos teniendo en cuenta “el interés de la Nación, de los usuarios y de los explotadores”.

. El decreto 1.591/89 que dispone la privatización de Aerolíneas Argentinas, ratifica en su artículo 8 “las normas de la ley 19.030 que regulan la actividad del transporte aerocomercial, tanto en relación a los servicios internacionales como internos”, salvo que excluye a esta empresa de la reserva del 50% del mercado que le otorga el artículo 32, inciso b, y a todos los transportadores nacionales del otorgamiento de avales y/o garantías financieras para inversiones de reequipamiento que establece el artículo 5, inciso d. Pero mantiene el monopolio de carácter regional por cinco años y el régimen de “aerolínea de bandera” (es decir, única aerolínea argentina que realiza vuelos internacionales) por diez años. Esta ratificación de la ley 19.030 debe eliminarse como consecuencia de su derogación total, como se propone antes. Cualquier demanda judicial que pudiera interponer el nuevo propietario de Aerolíneas Argentinas tendría un costo que

seguramente será inferior a los beneficios que el conjunto de la población obtendría de la disponibilidad de una amplia oferta de servicios a precios seguramente mucho más reducidos.

. Incorporar los aeropuertos estatales y el sistema de control aéreo al régimen de la Ley de Reforma del Estado para iniciar su privatización.

. Por último, la Argentina debería revisar su participación en organismos internacionales de regulación aérea e impulsar en esos ámbitos las políticas de desregulación. Deberían analizarse en detalle los convenios firmados para determinar si alguno de ellos pone restricciones a la libertad de cielos implementada, aunque ésta es una atribución soberana del país. Sí es necesario tener en cuenta ciertos condicionantes. Por ejemplo, se ha propuesto, y se encuentra como tema de discusión, una posible apertura ala competencia en el marco delos países del Mercosur. Sin embargo, el artículo 7 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago en 1944 establece que “cada Estado contratante tiene derecho a negar a las aeronaves de los demás Estados contratantes el permiso de embarcar en su territorio pasajeros, correo o carga para transportarlos, mediante remuneración o alquiler, con destino a otro punto situado en su territorio. Cada Estado contratante se compromete a no celebrar acuerdos que específicamente concedan tal privilegio a base de exclusividad a cualquier otro Estado o línea aérea de cualquier otro Estado, y a no obtener tal privilegio exclusivo de otro Estado”.

Es decir, la Argentina puede abrirse por decisión propia, ya que como tiene derecho a “negar” los vuelos de cabotaje a aerolíneas extranjeras, lo tiene para “permitir”; pero lo que no puede hacer es realizar una apertura restringida, como sería la del caso de los países del Mercosur. Debe, por lo tanto, como se propone aquí, abrir sus cielos a los transportadores de cualquier origen. Para beneficio de todos sus habitantes.

* Los autores dejan expresa constancia de la colaboración prestada por el Lic. Gustavo Lazzari en la investigación de este trabajo.

NOTA: Este trabajo fue realizado en los meses de abril y mayo de 1992

(1) OACI, *Reseña Anual 1990*, OACI, New York, julio de 1991, p. 13.

(2) Dunlop, Gordon, “La privatización de British Airways”, en *Desregulación y crecimiento, Actas y documentos técnicos de la 5a Convención de Bancos Privados Nacionales*, ADEBA, Buenos Aires, 24 al 26 de agosto de 1987, p. 47.

(3) FIEL, *La reforma económica 1989-1991: balance y perspectivas*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1991, p. 174.

- (4) Verbitsky, Horacio, *Robo para la Corona*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1991, p.133.
- (5) Larra, Raúl, *La conquista aérea del desierto*, Ed. Ánfora, Buenos Aires, 1979, p. 17.
- (6) *Boletín de Obras Públicas*, “Nuestra Aeronáutica Civil desde 1907 hasta 1936” Buenos Aires, 1937, p. 1270
- (7) *Anuario Guía de la Aeronáutica* “La Línea Aeropostal Europa-Sud América”, Ed. Autoaéreo, Buenos Aires, 1928, p. 81.
- (8) Antonio M. Biedma R., “Comienzos de la línea aérea en la Argentina”, *Revista Nacional de Aeronáutica*, Buenos Aires (Junio de 1959): 66.
- (9) Fernández, René, “A los cincuenta años de la iniciación de los vuelos de la Aeroposta Argentina S.A.”, Instituto Argentino de Historia Aeronáutica Jorge Newbery, Buenos Aires, 28 de mayo de 1979, p. 5.
- (10) Potenze, Pablo, *Aviación comercial argentina 1945-1980*. Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1987, p. 23.
- (11) Vide la Escalada, Federico; Errecart, Néstor Heriberto; Perucchi, Héctor; Etchebarne (h), Conrado,” Exposición de motivos de la ley 17.285”, Dirección de Información Parlamentaria, Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1985.
- (12) Videla Escalada, Federico, op. cit., p. 7.
- (13) McKenzie, Richard B., “Airline Deregulation and Air-Travel Safety: The American Experience”, Center for the Study of American Business, *Formal Publication* N° 107 (julio de 1991): 5.
- (14) Vietor, Richard H. K., Harvard Business School, “The Hubris of Regulated Competition: Airlines 1925-1988”, Conference on Regulation, George Mason University, 2 y 3 de febrero de 1989.
- (15) Report to the Congress by the Comptroller General of the United States, Comments on the Study: Consequences of Deregulation of the Scheduled Air Transport Industry”, Washington, 1977.
- (16) “General Accounting Office, Deregulation: Increased Competition is Making Airlines More Efficient and Responsive to Consumers”, Washington D.C., GAO/RCED, noviembre de 1985.

- (17) Kleit, Andrew N., "Competition without Apology: Market Power and Entry in the Deregulated Airline Industry". En "Ilegulation", Washington D-C-, Cato Institute, verano de 1991, p. 73.
- (18) Ogur, Jonathan, Wagner, Curtís y Vita, Michael, "The Deregulated Airline Industry: A Review of the Evidence", Federal Trade Commission Report, Washington D.C., p. X.
- (19) Congressional Budget Office, Policies for the Deregulated Airline Industry: A Special Study", Washington D.C., julio de 1988, p. 18.
- (20) Gruble, Herbert G., "Will Canadian Airline Deregulation Fail?", en *Breaking the Shackles: Deregulating Canadian Industry*, The Fraser Institute, Vancouver, p. 194.
- (21) Asecio F., Jorge (comp.), "Sector Transportes", en Cristián Larroulet V., *Soluciones privadas a problemas públicos*, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile, noviembre de 1991, p. 249.
- (22) Barrett, Sean D., "Flying High: Airline Prices and European Regulation", Adam Smith Institute, Londres, 1987, p. 31.
- (23) Tugendhat, Sir Christopher, "Aviation Regulation: What the Future Holds", en *Regulators and the Market. An Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1991, p. 138.
- (24) Barrett, Sean, *Sky High: Airline Price and European Deregulation*, Adam Smith Institute, Londres, 1985, p. 21.
- (25) Videla Escalada, Federico N., "La legislación aeronáutica argentina 1940-1990", Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Buenos Aires, 1991, p. 26.
- (26) Facts About ICAO, Public Information Office ICAO, Montreal, p. 2.
- (27) International Air Transport Association, IATA: "Aims and Activities", IATA, Montreal, 1991, p. 1.
- (28) Kai-sun Kwong, "Towards Open Skies and Uncongested Airports: An Opportunity for Hong Kong", The Hong Kong Centre for Economic Research, Hong Kong, 1988, p. 9.

(29) United States General Accounting Office, “Airline Service: Changes at Major Montana Airports since Deregulation”, GAO, Washington D.C., mayo de 1989, p. 5.

(30) General Accounting Office, “Airlines Deregulation: Trends in Airfares at Airports in Small and Medium-Sized Communities”, GAO, Washington D. C., noviembre de 1990, p. 1.

(31) McKenzie, Richard B., “Making Sense of the Airline Safety Debate”. En “Regulation”, Cato Institute, Washington D.C., verano de 1991, p. 77.

(32) Semmens, John y Kresich, Dianne, “Deregulation, Privatization and Air Travel Safety”, The Heartland Institute, Chicago, mayo de 1989, p. 12.

(33) FIEL, *Los costos del Estado regulador*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, 1989, p. 153.

(34) FIEL, *El fracaso del estatismo*, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1987, p. 395.

(35) Laffer III, William, “Flow to Improve Air Travel in America”, *Backgrounder* N° 806, The Heritage Foundation, Washington D.C., 25 de enero de 1991, p. 8.

(36) Informe de la Congressional Budget Office, op. cit., p. 43.

(37) Poole, Robert W., Jr., “Building a Safer and More Effective Air Traffic Control System”, *Policy Insight*, Reason Foundation, Santa Monica, California, febrero de 1991, p. 1.

(38) Poole, Robert W., Jr., op. cit., p. 1.