

## Aires liberales<sup>1</sup>

### El libre mercado en el transporte aéreo argentino

Lucas Gastón Bru

*Alumno de 4.º año de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UCALP).*

*Correo electrónico: lucasg.bru@gmail.com*

Diego Furnari<sup>2</sup>

*Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Especialista en Políticas Públicas (UCALP).*

*Magíster en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (UNLP). Docente e investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de La Plata.*

#### Resumen

Como consecuencia de la aplicación de un conjunto de políticas de desregulación y privatización en diferentes servicios públicos esenciales durante los noventa, se han producido una serie de discusiones respecto de los beneficios o perjuicios de aplicar dichas medidas. En ese marco, el presente artículo se enfoca en describir y analizar la liberalización producida en el mercado aerocomercial argentino en el periodo 2015-2019, buscando identificar los factores que lo moldearon, así como las distintas motivaciones que llevaron a la ejecución de procesos desregularizadores. Para ello, se focalizará el análisis tomando en cuenta la cantidad de pasajeros transportados, los vuelos realizados y la distribución de la cuota del mercado.

**Palabras claves:** liberalización, aerocomercial, beneficios, efectos.

#### Abstract

*As a result of the application of a set of deregulation and privatization policies in different essential public services during the 90's, there have been a series of discussions regarding the benefits or harms of applying these measures. In this framework, this paper focuses on describing and analyzing the liberalization produced in the Argentine commercial aviation market in the period 2015-2019, seeking to identify the factors that shaped it, as well as the different motivations that led to the execution of*

---

<sup>1</sup> El presente artículo es el resultado del trabajo realizado en el marco del Seminario de Investigación correspondiente al 4.º año de la Lic. en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UCALP.

<sup>2</sup> Acompaña en calidad de profesor adjunto del Seminario de Investigación.

*deregulator processes. To this end, the analysis will be focused taking into account the number of passengers transported, the flights made and the distribution of market share.*

**Key words:** *liberalization, commercial aviation, benefits, effects.*

## Introducción

Los cambios de administración suelen traer consigo alteraciones en los modos de aplicar políticas públicas de acuerdo a variables ideológicas, económicas, sociales y políticas. El triunfo electoral del espacio Cambiemos trajo aparejado cambios políticos e institucionales bajo la lupa condenatoria del arco opositor basado en la convicción de que ese triunfo significaba el retorno de las medidas neoliberales. Esos discursos (tanto a favor como en contra) representan un enfrentamiento permanente entre quienes consideran que las políticas de desregulación o privatización constituyen un beneficio tanto para consumidores como proveedores y quienes entienden que el Estado debe regular e intervenir los mercados para lograr dichos beneficios. En ese contexto, el presente artículo se enfoca en analizar uno de los mercados atravesados por cambios en el periodo 2015-2019, como es el aerocomercial, a partir de las nuevas directivas (*policies*). Estos cambios han traído nuevos actores después de más de una década, lo cual ha generado una nueva dinámica en los cielos argentinos.

Para alcanzar los objetivos planteados al inicio, resulta pertinente, primero, describir el contexto previo al año 2015, así como el que incluye la presidencia de Mauricio Macri. En segundo lugar, identificar las decisiones que modificaron el mercado y sus resultados. Finalmente, analizar el impacto de esas transformaciones a partir de los datos estadísticos y la información pública (cantidad de pasajeros transportados, número de vuelos, variación en pasajeros totales por aeropuerto y la distribución de las cuotas de mercado).

### 1. Los antecedentes de la desregulación

La aviación civil se encuentra inserta en el marco del Convenio de Chicago de 1944<sup>3</sup> de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En esa primera etapa luego de la Segunda Guerra Mundial, la aviación civil estuvo estrictamente regulada por razones económicas y sociales hasta la desregulación del mercado doméstico estadounidense en 1978 con el conocido Airline Deregulation Act<sup>4</sup>. A partir de allí, los mercados aeronáuticos estuvieron dominados por empresas públicas, pues eran considerados un servicio de

---

<sup>3</sup> El Convenio sobre Aviación Civil Internacional, más conocido como el Convenio de Chicago, fue creado en 1944 por 54 naciones. Este acuerdo estableció los principios fundamentales que permitieron el transporte aéreo y llevó a la creación de la agencia especializada, la Organización de Aviación Civil Internacional.

<sup>4</sup> El Airline Deregulation Act fue una ley promulgada por el Congreso de los Estados Unidos en 1978 que desreguló la industria aérea, removiendo el control federal sobre áreas como las tarifas, rutas aéreas y las barreras de entrada a nuevas aerolíneas.

interés público (Huderek-Glapska, 2010). Ello trajo mayores problemas para las nuevas empresas que querían incursionar en el ámbito aerocomercial, debido a las grandes barreras de entrada, tarifas y subsidios a favor de los actores ya establecidos.

Durante las tres últimas décadas, ha habido una tendencia creciente a la liberalización del mercado aéreo internacional y doméstico. En el contexto de una economía globalizada, mayor cantidad de gobiernos han reconocido los beneficios de dejar que las fuerzas del mercado determinen y mejoren los servicios aéreos (Air Transport Research Society, 2016). Los cambios en este proceso se fueron dando de Norte a Sur y de Occidente a Oriente, comenzando con el puntapié norteamericano y continuando en el mercado europeo; primero, por el mercado doméstico y, luego, en el internacional. En ese contexto, Estados Unidos se convirtió en un caso de estudio para los *policy makers* después de su vertiginoso aumento en la cantidad de pasajeros transportados domésticamente desde 1974 hasta 2010, que pasó de 207,5 millones a 721,1 millones, es decir, un aumento del 347,5 % (Breyer, 2011).

Las economías en la región latinoamericana fueron las últimas en copiar este modelo, y no fue hasta los años noventa que se inició el proceso de liberalización de la industria aérea en la región. Sin embargo, no todas las economías adoptaron este nuevo modelo con la misma rapidez ni con los mismos resultados.

## 2. El mercado aerocomercial previo en la Argentina

En 1946 el Gobierno argentino adhirió al Convenio de Chicago (1944) incorporando los principios que en él se detallan<sup>5</sup> y suspendiendo la operación de cabotaje de las empresas extranjeras (Pezzati y Lipovich, 2016). Ello trajo como consecuencia la estatización de las distintas sociedades mixtas que antecedían al Convenio, las cuales pasaron a formar parte del patrimonio del Estado. A finales de 1950, se creó Aerolíneas Argentinas Empresa del Estado en consonancia con las políticas del mercado mundial de mitad del siglo xx. Con la llegada de un impulso desregulador liderado por Estados Unidos luego del Airline Deregulation Act, la principal aerolínea del país es privatizada con la Ley N.º 23.696 (de Reforma del Estado). Tras un lapso de 18 años donde es posible hablar de un modelo argentino de liberalización en la década de los noventa (Pezzati y Lipovich, 2016), Aerolíneas Argentinas fue estatizada nuevamente a finales del año 2008. A pesar de las idas y vueltas en materia de regulación/desregulación, los cielos argentinos estuvieron dominados desde su creación por la empresa de bandera Aerolíneas Argentinas. Desde su creación hasta el día de la fecha, cuenta con al menos el 50 % de todo el tráfico doméstico de pasajeros en el país.

En la Argentina, los pasajeros transportados no han dejado de crecer desde 2009, pero lo hicieron a un ritmo mucho menor que en la región, lo que da indicios de la existencia de ciertas barreras que impidieron su desarrollo. Para ponerlo en números, en

---

<sup>5</sup> Véase: <https://www.anac.gob.ar/anac/web/index.php/1/1996/normativa/convenio-de-chicago-y-anexos>

2009 se transportaron 15.894.000 pasajeros totales en vuelos de cabotaje e internacionales, mientras que en 2016 fueron 24.262.000; ello comprende una variación del 52,6 %. En términos interanuales, la variación fue de, aproximadamente, el 6%, en consonancia con los países desarrollados, pero muy por debajo del 89 % promedio de crecimiento de la región. En países como Colombia o Chile, estos porcentajes fueron mucho mayores. En el periodo 2005-2015, estos países tuvieron crecimientos del 207% y del 153%, respectivamente. Pero el caso más impactante fue el de Brasil, que ha logrado en diez años cuadruplicar la cantidad de pasajeros transportados, mientras que la Argentina, en ese mismo periodo, aumentó un 62,8 %. Con respecto a la concesión de nuevas rutas aéreas, la última audiencia pública en el marco de la Ley N.º 17.285 (Código Aeronáutico) debió celebrarse en el año 2005. Las audiencias públicas son el medio por el cual las distintas empresas aéreas solicitan al Estado argentino la explotación de rutas aéreas.

A fines del 2015, la cantidad de pasajeros transportados en vuelos de cabotaje e internacionales fueron 22.575.000, y la cantidad de vuelos, 256.382. Austral y Aerolíneas Argentinas se posicionaban con el 74,3% del *market share* en cabotaje, LATAM con el 23,7 % y Andes con el 1,8 %; y en vuelos internacionales, LATAM controlaba el 27,3 %, mientras que Aerolíneas Argentinas lo hacía con el 26,5 %<sup>6</sup>.

### 3. Los principales efectos de la desregulación

La liberalización ha creado una nueva dinámica que merece ser discutida. Estos efectos son producto, principalmente, del aumento en la competitividad en el mercado aeronáutico, lo que reduce las tarifas y estimula el crecimiento de pasajeros; a su vez, se producen mayores ganancias en la eficiencia como resultado de la habilidad de optimizar las rutas y las estrategias de precios de las aerolíneas. Además, el aumento de la presión en la competitividad fuerza a las aerolíneas a mejorar su productividad e induce a las ineficientes a abandonar el mercado (Air Transport Research Society, 2016).

La desregulación de los mercados argentinos comenzó a ofrecer un abanico de consecuencias. La reactivación de las audiencias públicas fueron el puntapié para un cambio de aire. La Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), autoridad aeronáutica y ente regulador de la aviación argentina, llamó a audiencias públicas para la concesión de nuevas rutas aéreas, las cuales estaban suspendidas desde el 2005. Sus dictámenes otorgaron, luego de diez años, rutas a otras empresas diferentes a la aerolínea de bandera, entre las que se destacan: Andes Líneas Aéreas, FB Líneas Aéreas, Jetsmart Airlines, LAN Argentina y Norwegian Air Argentina. Distintos grupos de interés, tales como los sindicatos de pilotos, hicieron manifiesto su descontento con esta nueva política.

Con el transcurrir del 2016 y 2017, el mercado argentino comenzó a arrojar nuevos datos. Creció a un ritmo superior al de los años anteriores y logró una variación del 56 % en pasajeros transportados de cabotaje entre 2015 y 2019<sup>7</sup>. A comparación, el mercado

<sup>6</sup> Véase: <https://www.eana.com.ar/estadisticas>

<sup>7</sup> Ver: <https://www.eana.com.ar/estadisticas>

estadounidense en el periodo posterior a la desregulación (1978-1988) muestra un aumento del tráfico de pasajeros de un 55 % (Button, 1998). Teniendo en cuenta que el periodo argentino es menor y la situación económica experimentó importantes dificultades, tanto para la ciudadanía como para los mercados, parece que la experiencia argentina aporta datos prometedores. Los aeropuertos regionales fueron los que vieron un crecimiento exponencial por la incorporación de nuevas rutas, *low cost carriers* y un aumento de la frecuencia de vuelo diaria.

## Pasajeros TOTALES

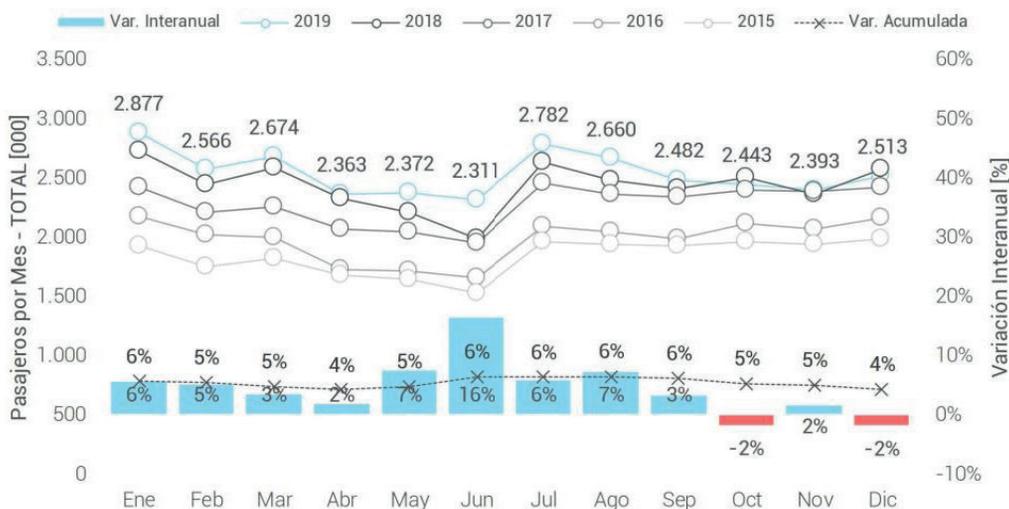


Figura 1. Pasajeros totales por mes en Argentina.

Fuente: Administración Nacional de Aviación Civil. Recopilado por EANA (2019).

## 4. El nuevo mercado

En el transcurrir de las últimas décadas, el desarrollo de la aviación latinoamericana y mundial ha sido catapultada por cuatro elementos claves: la liberalización de la industria; la privatización; los acuerdos de cielos abiertos, y el surgimiento de aerolíneas de bajo costo. Los tres últimos elementos se han derivado del primero, ya que la liberalización de la industria aerocomercial ha generado un efecto dominó sobre la economía. Esta desregulación fue tímida y sin discusión parlamentaria del Código Aeronáutico, lo que

dejó abierta la posibilidad de un retorno a las políticas más proteccionistas que van a contramano de las tendencias regionales y mundiales.

La posición monopólica de Aerolíneas Argentinas se mantuvo como consecuencia de la mayor cantidad de la cuota de mercado (*market share*), pero la nueva directiva fue dando lugar a la llegada de nuevos competidores, en particular en el mercado de cabotaje que tenía condiciones para crecer. La figura 2 expone el crecimiento en pasajeros transportados en aeropuertos argentinos. Luego del ingreso de las nuevas aerolíneas *low cost* en 2015, la apertura de nuevas rutas y el incremento de las frecuencias, los aeropuertos del interior comenzaron a demostrar su potencial de expansión; la conectividad, los vuelos de cabotaje y los internacionales aumentaron notablemente en consecuencia.

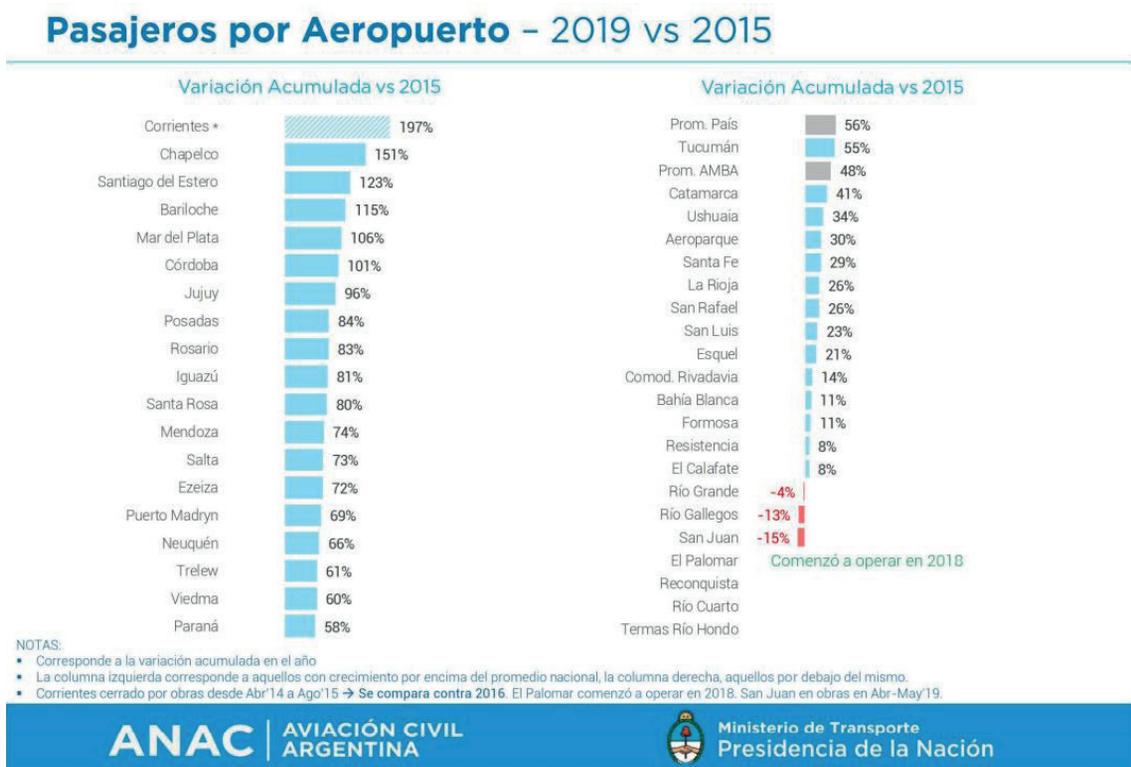


Figura 2. Pasajeros totales por aeropuerto.

Fuente ANAC. Recopilado por EANA (2019).

Por otro lado, la figura 3 muestra la distribución del *market share* doméstico e internacional a finales del 2015. El mercado de cabotaje fue dominado por Aerolíneas Argentinas y LATAM, y cuando este último dejó de operar en 2020, se produjo un proceso que descomprimió la situación. La distribución del mercado internacional se muestra un poco más competitiva: es liderado por menos de un punto porcentual por la empresa chileno-brasileña.

# Market Share

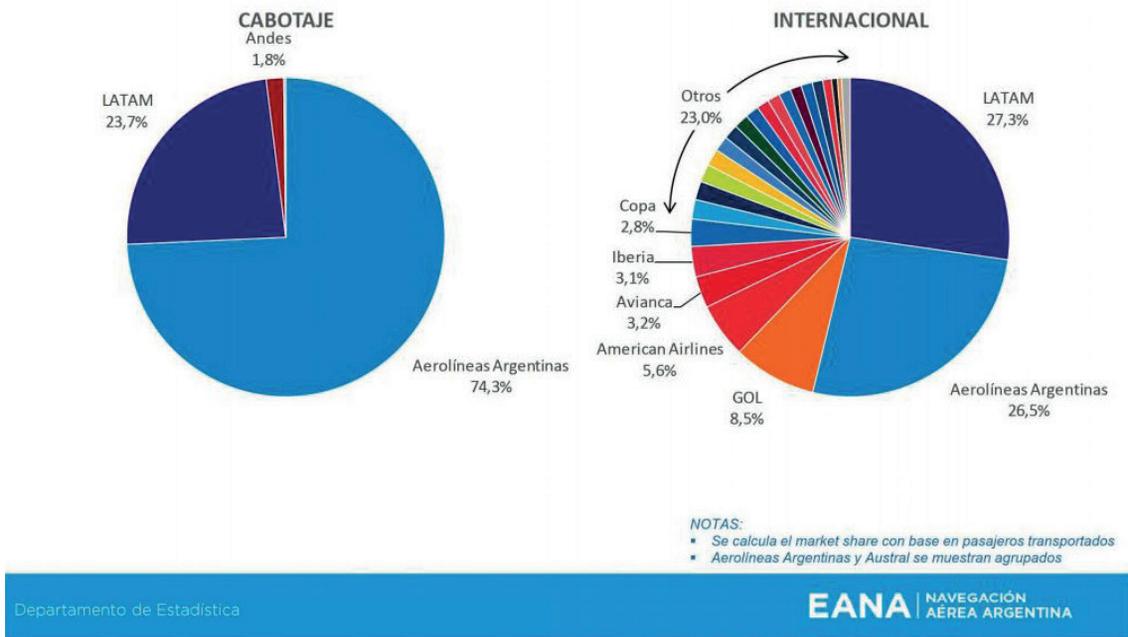


Figura 3. Cuota de mercado cabotaje e internacional a diciembre 2015.

Fuente Departamento de Estadística EANA (2015).

La figura 4 presenta la misma distribución a finales de 2019 para analizar los cambios producidos. En el mercado de cabotaje o doméstico, se produjo la incorporación efectiva de tres nuevas aerolíneas del tipo *low cost carrier* (LCC) que comenzaron a volar en el país. FB Líneas Aéreas S.A., conocida como Flybondi, comenzó sus operaciones en el país en 2018 y creció rápidamente hasta adquirir una participación del mercado del 9 %. Le siguió de cerca Jetsmart Airlines S.A., la cual lo hizo en 2019; alcanzó un 7 %. Y Norwegian Air Argentina S.A., que comenzó en 2018 y cesó sus operaciones a finales del 2020, con un 6 %. A la vez, se identifica una disminución del 7,7 % de la participación de LATAM, pero teniendo en cuenta el crecimiento de pasajeros, el periodo muestra un crecimiento del 4 % en cantidad de pasajeros transportados y del factor de ocupación de todas las aerolíneas que operaban en el país, en un 87 %.

Por otro lado, Aerolíneas Argentinas disminuyó su cuota de mercado en 11 puntos porcentuales, pero ganó volumen de mercado. En cuanto a la actividad doméstica, sus vuelos aumentaron un 22 %; la cantidad de pasajeros transportados, un 34 %, y el factor de ocupación de asientos —importante métrica para determinar la eficiencia del transporte

aéreo—, 5 puntos porcentuales. La gestión de la empresa de bandera no fue ignorada: voló más, llevó mayor cantidad de pasajeros y mejoró su coeficiente de ocupación.

Con respecto a los pasajeros internacionales, los datos presentan un avance más lento; no obstante, a finales de 2019, el país contaba con una mayor conectividad federal efectiva, lo cual descongestionaba al aeropuerto de Ezeiza. Entre el principio y el final del periodo, hubo un aumento del 11 % en la cantidad de vuelos y un 23 % en el número de pasajeros transportados, impulsado por la firma de acuerdos bilaterales de servicios aéreos (*air service agreements, ASA*) que son los vehículos primarios para la liberalización del transporte aéreo internacional (Fu, Oum y Zhang, 2010). Luego de muchos años, se registró un aumento de los servicios aéreos que conectan al país con el mundo.

Desde el inicio de aquellas directivas que mencionábamos, se firmaron acuerdos bilaterales de servicios aéreos con 32 países; resulta notorio el crecimiento de rutas desde las provincias hacia el exterior. En el 2015, existían 13 rutas que conectaban el interior con el exterior; con la firma de los ASA, la cantidad ascendió a 61, lo que significó un crecimiento de casi el 370 %. Según los datos estadísticos de la Empresa Argentina de Navegación Aérea (2019), la variación entre 2015 y 2019 en cantidad de pasajeros internacionales fue de un 17 % para los aeropuertos del AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) y un 90 % para los aeropuertos ubicados en el interior del país; esto confirma las tendencias producidas por los ASA.

## Cuota de Mercado Doméstico e Internacional – Dic'19



NOTAS:  
 • Se calcula la cuota de mercado en función de pasajeros transportados  
 • Posibles diferencias con hoja "Vuelos Cabotaje" se explican por redondeo de cifras.

Figura 4. Cuota de mercado doméstico e internacional a diciembre 2019.

Fuente ANAC. Recopilación EANA (2019).

El mercado de cabotaje estuvo regulado por las bandas tarifarias desde 2002 bajo el Decreto N.º 1654/2002<sup>8</sup>. La regulación de precios máximos (techo) fue eliminada por el Decreto N.º 294/2016, y la de precios mínimos (piso) fue diluida por la inflación acumulada, 311%<sup>9</sup>; además, mediante la Resolución N.º 656/2018 del Ministerio de Transporte, se eliminó completamente para pasajes ida y vuelta con menos de treinta días de anticipación. La existencia de aerolíneas *low cost* en el mercado argentino dio una señal respecto de que el incremento de pasajes baratos debía superar la caída de pasajes más caros (Harris, 2017).

Mejores avances en la legislación se podrían haber hecho removiendo el piso tarifario completamente, pero ante la ausencia de nuevas iniciativas legislativas, la inflación produjo estragos en el mercado. Por otro lado, la competencia por consumidores trajo consigo tarifas más bajas, ofertas y promociones que llevaron a mayor cantidad de vuelos y pasajeros transportados por las aerolíneas ya establecidas y las nuevas que ingresaron al mercado. En la primera semana tras la autorización a las líneas aéreas a ofrecer vuelos de cabotaje más baratos, las ventas de pasajes registraron su récord histórico con 500.000 pasajes<sup>10</sup>.

## Conclusiones

Luego de presentados y analizados los datos para el periodo 2015-2019, es posible esbozar algunas reflexiones que, lejos de ser absolutas, buscan generar una discusión superadora de la planteada hasta el momento. En ese sentido, es posible reconocer que, para que un mercado como el aeronáutico pueda desarrollar todo su potencial, es necesario la continuación de decisiones que flexibilicen, diversifiquen y amplíen las posibilidades de participación. La desregulación del mercado y el aumento de la competitividad lleva a un incremento en el consumo, debido, principalmente, a la mayor variedad en la elección de los productos o servicios y los menores costos asociados directamente con una entrega más eficiente de ellos (Huderek-Glapska, 2010). Según la International Air Transport Association, el aporte del mercado aeronáutico al PBI argentino aumentó del 1,7 % en 2017 al 2,1 % en 2019 y se incorporaron más empleos con el arribo de nuevas aerolíneas y se mejoró la conectividad aérea del país. El proceso produjo beneficios cuantificables para los consumidores regulares de servicios aéreos, así como también para aquellos que tuvieron la oportunidad de comenzar a volar en este periodo. Los resultados quitan el velo sobre la importancia de un mercado más libre, poniendo el énfasis en el consumidor de los servicios.

---

<sup>8</sup> Este sistema de bandas tenía una tarifa de referencia por ruta que dependía de la cantidad de kilómetros. A partir de ello, se fijó la tarifa un 45 % más alta, denominada «techo» y otra un 45 % más baja, denominada «piso» (Harris, 2017).

<sup>9</sup> Ver: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>

<sup>10</sup> Ver: <https://www.eana.com.ar/estadisticas>

Por otro lado, la industria aeronáutica ha experimentado un proceso desregulador inconcluso o de leve impacto, y dos años después del periodo 2015-2019, los resultados parecen ser, en su mayoría, beneficiosos para el conjunto de los actores; la liberalización ha dado que hablar y ha logrado sólidos números comparables con los mercados más pujantes en la materia. La cantidad de pasajeros transportados aumentó en un 56 % para vuelos de cabotaje y un 23 % para los internacionales. El número de vuelos aumentó un 26 % para los de cabotaje y un 11 % para los internacionales, y se sumaron efectivamente tres aerolíneas *low cost*. Los pasajeros se beneficiaron de tarifas más bajas, de la descentralización y la optimización de las rutas y corredores aéreos, los cuales se volvieron también más competitivos a nivel global.

A pesar de los esfuerzos, la liberalización permanece siendo un desafío importante en el mercado aeronáutico. La mayoría de estas medidas han sido parciales, como las bandas tarifarias, o incompletas, como la modificación de la legislación vigente. Estas dificultades se pueden atribuir a los distintos grupos de interés dentro y fuera del ámbito aeronáutico que se oponen férreamente a la incorporación de nuevas empresas y cambios en las legislaciones. Se precisa de una visión a largo plazo que formule una política estatal para recuperar los cielos argentinos. La liberalización no es un proceso sin altibajos, pero es una alternativa posible y que ha dado cuenta de resultados positivos, al menos en el corto plazo.

## Referencias

Airline Deregulation Act (1978). Pub. L. 95-504.

Air Transport Research Society (2016). Air transport liberalization and the economic development of the countries. (Working Paper A39-WP/189). Recuperado de: [https://www.icao.int/Meetings/a39/Pages/ES/wp\\_num\\_ES.aspx?Category=\(EC\)](https://www.icao.int/Meetings/a39/Pages/ES/wp_num_ES.aspx?Category=(EC))

Breyer, S. (2011). Airline Deregulation, Revisited. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2011-01-20/airline-deregulation-revisitedbusinessweek-business-news-stock-market-and-financial-advice>

Button, K. (1998). Opening U. S. Skies to Global Airline Competition, Trade Policy Analysis, Trade Policy Analysis. Nov. 24.

Empresa Argentina de Aeronavegación Aérea (2017). Anuario Estadístico 2017. Recuperado de: <https://www.eana.com.ar/estadisticas>

Empresa Argentina de Aeronavegación Aérea (2019). Informe Mensual diciembre 2019. Recuperado de: <https://www.eana.com.ar/estadisticas>

Fu, X., Oum, T., & Zhang, A. (2010). Air Transport Liberalization and Its Impacts on Airline Competition and Air Passenger Traffic. *Transportation Journal*, 49(4), 24-41. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/40904912>. (Fecha de consulta: 30 de julio de 2021).

- Harris, J. (2017). *Regulación de precios en el mercado aerocomercial argentino: impacto del régimen de bandas tarifarias sobre el bienestar social* (trabajo final para acceder al título de grado). Universidad Santo Tomás. Colombia.
- Huderek-Glapska, S. (2010). Economic Benefits of Market Liberalization. Evidence from Air Transport in Poland. *Journal of International Studies*, 3(1), 49-58.
- International Air Transport Association (2019). *El valor de la aviación en Argentina*. Recuperado de: <https://www.iata.org/contentassets/bc041f5b6b96476a80db109f220f8904/argentina-el-valor-de-la-aviacion-spanish.pdf>
- Pezzati, P. y Lipovich G. (2016). *Evolución de las políticas anticomerciales internacionales en Argentina desde 1991-2008. La configuración del mercado y sus redes aerocomerciales resultantes*. (Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título de Licenciatura en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA).