



Título del Trabajo:

AEROLINEAS ARGENTINAS: UN CONFLICTO EN EL QUE LAS
FRONTERAS ENTRE LO NACIONAL Y LO FORANEO SE
DESDIBUJAN

Autor:

Mariana Gallo¹

María Delicia Zurita²

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

¹ Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Integrante del CERPI - IRI- UNLP

² Estudiante avanzada del Profesorado en Historia de la UNLP y miembro del CERPI- IRI- UNLP

I. Introducción:

En este trabajo nos centraremos en el análisis de un caso en particular: el conflicto de Aerolíneas Argentinas que se desarrolló durante la gestión del ex presidente Fernando De la Rúa.

A comienzos de la década del noventa, se inició en nuestro país –y en sintonía con el resto de la región- un importante proceso de reformas que apuntó a la reestructuración de la economía y a la redefinición del rol del Estado en la misma.

La privatización de las principales empresas estatales –avalada por la Ley de Reforma del Estado de 1989- constituyó uno de los lineamientos fundamentales de la nueva política económica, cuyo primer objetivo residía en la estabilización de precios, como paso primordial para lograr la confianza de los inversores y la consiguiente entrada de capitales extranjeros, juzgados indispensables para el crecimiento de la economía argentina.

Mediante el decreto n°1591 del 27 de diciembre de 1989 se dispuso la privatización parcial- con participación estatal no mayoritaria- de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado y su participación accionaria en Buenos Aires Catering Sociedad Anónima y en la Empresa Operadora Mayorista de Servicios Turísticos Sociedad del Estado. Se exigía en el pliego que al menos el 51% de la participación quedase en manos argentinas, conservando así la categoría de empresa de bandera nacional. El adjudicatario gozaría de la concesión del monopolio sobre las rutas regionales e internacionales, durante cinco y diez años, respectivamente. El mismo decreto establecía que los oferentes debían incluir, entre las cláusulas de los estatutos propuestos de la nueva sociedad, “la división del capital social en clases de acciones, una de las cuales deberá pertenecer exclusivamente al Estado y otra a los participantes en el Programa de Propiedad Participada”.³

La operación se realizó mediante licitación pública internacional, a la cual se presentó un único oferente, un consorcio conformado por Iberia Líneas Aéreas Españolas (20%), Cielos del Sur S.A (ex Austral, 12%) y otros inversores locales (que reunían un 53%), cuya distribución accionaria se iría modificando con el tiempo. El 15% restante se dividió entre los trabajadores de la empresa mediante el Programa de Propiedad Participada (10 %) y el Estado Argentino (5%).

Además de las clásicas modalidades de pago de las privatizaciones (efectivo de libre disponibilidad para el vendedor, efectivo destinado a la constitución de fideicomisos y entrega de títulos de deuda), en el caso de Aerolíneas Argentinas (ARSA) se dieron dos de carácter adicional: parte del precio pagado por la empresa se canceló con un crédito otorgado por el vendedor, y

³ Decreto 1591/89

* Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Integrante del CERPI - IRI- UNLP.

** Estudiante avanzada del Profesorado en Historia de la UNLP y miembro del CERPI- IRI- UNLP.

parte contra deudas que el Estado mantenía con la empresa (pasajes otorgados a funcionarios, por ejemplo).

Para el año 1991 la composición del consorcio comprador se había modificado sustancialmente. Iberia alcanzó un 30 % de participación, cuatro bancos españoles poseían un 19%, las empresas argentinas Riva S.A. y Devi S.A. un 17 % cada una y el 2% restante en manos de un particular argentino con residencia en España. Mientras tanto, el Estado argentino y los trabajadores conservaban el mismo porcentaje citado con anterioridad.

Hacia fines de 1995, el Estado español compró acciones de Aerolíneas en manos de Iberia, las cuales pasaron a formar parte de Interinvest SA, sociedad compuesta por el Estado Español, a través de la SEPI- Sociedad Estatal de Participaciones Industriales- y por los bancos de inversión Merrill Lynch y Bankers Trust.

Hacia octubre de 1998, la empresa norteamericana American Airlines se incorporó a Interinvest, con un 10 % del capital accionario, y se hizo cargo del gerenciamiento de Aerolíneas, el cual mantendría hasta principios del año 2000, cuando la SEPI – accionista mayoritario- decidió retomar el control de la empresa, cuya situación financiera se había agravado considerablemente a través de los años, hasta llegar a un estado crítico. En consecuencia, la gerencia española comenzó a delinear un plan de reestructuración de la compañía, para hacer frente y revertir la acuciante situación de ARSA, con una deuda acumulada de, aproximadamente, 800 millones de dólares, un exiguu patrimonio de 70 millones de dólares y costos operativos mensuales de 25 millones de dólares en promedio.

Es a raíz de la proclamada intención de reestructuración sintetizada según declaraciones de funcionarios españoles en el lema "sanear, consolidar y privatizar"⁴ Aerolíneas Argentinas, que se presenta el germen del conflicto al cual nos abocaremos, haciendo hincapié en los distintos jugadores involucrados en la cuestión.

II. Marco Teórico:

El sustento teórico del presente trabajo se basa en el Modelo de Política Gubernamental propuesto por Graham Allison en su trabajo "La esencia de la decisión". Según este modelo "...Las decisiones y acciones de los gobiernos son resultantes políticas intranacionales: *resultantes*, pues lo que ocurre... surge...como resultado de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas; *políticas*, pues la actividad a partir de la cual emergen las decisiones y acciones se caracteriza por la existencia de pactos entre miembros del gobierno, a través de canales regulares⁵".

⁴ La Nación, 1 de febrero de 2000.

⁵ Allison, Graham. La esencia de la decisión. P.237.

De acuerdo con el autor, la conducta de un gobierno surge de un juego fuertemente competitivo, como lo es la política, cuyos participantes son hombres que ocupan lugares determinados dentro de la jerarquía gubernamental, comparten poder⁶ y responsabilidades, y difieren con respecto a lo que debe hacerse y cómo debe implementarse, por tener intereses en pugna y heterogéneos. La naturaleza de esta heterogeneidad se debe, no sólo a la posición que cada jugador tiene, sino también a las percepciones, intereses, aspiraciones y objetivos individuales de la persona concreta. Todos estos factores, y sus respectivos portadores, se entrelazan y combinan en un juego, cuyo resultado final es incierto. De ahí la necesidad de establecer pactos, compromisos, alianzas que devienen en la "decisión".

De este modo: "... cada gobierno es una arena más o menos compleja, donde se producen pactos internos entre los elementos burocráticos y las personalidades políticas que colectivamente constituyen su aparato de trabajo. Las acciones gubernamentales son el producto de sus interacciones...⁷.

Estas interacciones se producen entre los líderes políticos ubicados en la cúpula del aparato y aquellos que ocupan posiciones en las cúpulas de las principales organizaciones. A su vez, a este círculo de jugadores centrales, se suman posteriormente jugadores secundarios, que toman partido frente a una determinada cuestión con relativa independencia. En este juego de la política, los jugadores adquieren gravitación a partir de sus posiciones, las que, a su vez, los insertan en canales de acción. "...Un canal de acción es un medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica... los canales de acción estructuran el juego a través de la pre- selección de los principales jugadores, de la determinación del momento en el que empezarán a jugar y de la distribución de ventajas y desventajas específicas...⁸.

En todo juego existen reglas "...algunas son bastante claras y otras son decididamente oscuras. Hay reglas que son muy estables y hay otras que sufren cambios continuos...⁹". Dichas reglas definen el desenvolvimiento del juego.

En el caso de Aerolíneas prevalecen reglas que se prestan a diferentes interpretaciones, según sean los intereses defendidos o la óptica desde la cual se observe la cuestión. El caso estudiado presenta numerosas facetas, al tiempo que se entrelazan y compiten intereses públicos y privados que, a su vez, son defendidos por una multiplicidad de jugadores. Jugadores que se

⁶ Ibidem. "... El poder (es decir, la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales) es una mezcla elusiva que contiene por lo menos tres elementos: ventajas para la concertación de pactos; destreza y voluntad de usar esas ventajas; y percepciones que otros jugadores tienen de los dos ingredientes recién mencionados". P.244.

⁷ Ibidem. P.219.

⁸ Allison, Graham. La esencia de la decisión. P.245.

⁹ Ibidem, P.246.

desempeñan en distintos ámbitos, desde la cúpula del Poder Ejecutivo hasta las organizaciones gremiales del sector aerocomercial, pasando por los poderes restantes y los grupos empresariales.

III. Aerolíneas:

La decisión:

El 31 de enero de 2000, se produce una reunión entre el Presidente de la SEPI, Pedro Ferreras, y los ministros argentinos Nicolás Gallo –de Infraestructura y Vivienda-, Alberto Flamarique –de Trabajo- y el Jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno. En dicha ocasión, el funcionario español dejó asentada la posición del ente autárquico estatal, que puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Impedir la quiebra de la empresa, a través de un plan similar al utilizado para sanear las cuentas de la empresa española Iberia ¹⁰.
- Lograr el compromiso y el respaldo del Estado argentino, no sólo en lo referente a la necesaria capitalización, sino también para la puesta en marcha de una serie de medidas tendientes a hacer de Aerolíneas una empresa rentable.
- Si bien se negó que la reestructuración apuntaría a una reducción de personal, no se descartó la posibilidad de disminuir los salarios y vincular los haberes con los niveles de productividad.

El funcionario español no dio detalles acerca del contenido del plan. Sí declaró que el mismo sería presentado en marzo de 2000, y que no se podría “hacer al margen o contra el gobierno, o al margen o contra los trabajadores”¹¹, involucrando de esta forma, y desde un principio, a estos dos grupos de jugadores.

Desde estas primeras declaraciones públicas de la SEPI, hasta la presentación oficial del Plan Director- junio de 2000- y con posterioridad, se sucedieron una serie de marchas y contramarchas que fueron especificando cada vez más la posición de la SEPI, al tiempo que obligaron al gobierno argentino a tomar una decisión frente a la crisis de Aerolíneas.

En junio de 2000, la SEPI presentó en Madrid el anunciado Plan que daría inicio a la controversia. Dicho plan, que sería implementado a lo largo de 3

¹⁰ ¹⁰ En 1996, la aerolínea española se encontraba en situación de quiebra técnica. Entre sus causas, la segunda en importancia era el déficit generado por los 1.200 millones de dólares invertidos en ARSA. El Plan de saneamiento utilizado por la Sepi que rescató a Iberia, significó un fuerte ajuste de gastos y retribuciones al personal, y, según las fuentes, logró colocarla entre las compañías aéreas más rentables del mundo. Iberia recibió 1.000 millones de dólares del Banco Central Europeo. En contrapartida, se comprometió su privatización y el desprendimiento de las empresas que, como ARSA, controlaban en el exterior. De allí nació Interinvest – que pasó a controlar el 85% de la aerolínea argentina – y la gestión primero de la Sepi ,en 1997, y luego de American Airlines, en 1998.

¹¹ Página/12, 1 de febrero de 2000.

años, preveía un programa de capitalización de 650 millones de dólares y un proyecto de reestructuración que contemplaba, entre otras medidas, una reducción de gastos en compras y servicios; la disminución de la planta de personal (a través de jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios); reducción de los sueldos (entre un 6% y 20%); y conseguir la rentabilidad de todas las rutas operadas por ARSA, y en las que no fuese posible, establecer acuerdos con otras empresas, es decir, tercerizar. Pero exigía del gobierno argentino el compromiso de acompañar la capitalización en la proporción de sus acciones, y favorecer las condiciones del negocio con un listado de pedidos (reducción de frecuencias de empresas competidoras, rebajas de tasas e impuestos, revisión de normas, etc.).

Finalmente, la Sepi presentaba este plan como la única alternativa para evitar el cierre de las Aerolíneas y Austral, y de este modo hacerlas viables en el futuro¹².

En la Asamblea de accionistas llevada a cabo el 24 de julio de 2000- fecha límite impuesta por los españoles para que el gobierno argentino se expida sobre el plan de rescate-, se resolvió lo siguiente:

- Interinvest- socio mayoritario- se comprometió a ceder como aportes irrevocables 208 millones de dólares, que serían descontados de las deudas que ARSA mantenía con esa sociedad. A su vez, la SEPI condicionó el resto de la capitalización necesaria a la renegociación de los convenios colectivos de trabajo.
- El Estado Argentino se comprometió con el aporte de 20 millones de dólares, con la condición de que no se produzcan despidos; y a interceder para favorecer las condiciones de competitividad de la empresa.
- Los empleados rechazaron la gestión y el balance, y quedaron fuera de la capitalización.

De esta forma, y bajo una serie de condiciones, se evitó la quiebra de la empresa con los requerimientos mínimos para seguir operando hasta la siguiente convocatoria a realizarse el 15 de septiembre (que luego pasaría a cuarto intermedio, hasta el mes siguiente).

Luego de 9 meses de negociaciones, los representantes de los estados español y argentino- Pedro Ferreras y el Secretario de Programación Económica, Miguel Bein- firmaron un acta de acuerdo, por medio de la cual la SEPI manifestó que:

1. Interinvest capitalizaría la empresa con 650 millones de dólares para alcanzar el equilibrio financiero en el más corto plazo posible.
2. Se tendría especial consideración en la preservación de la fuente de trabajo.

¹² La Nación 13/6/00.

3. La capitalización y el plan operativo lograrían el saneamiento financiero y convertirían a Aerolíneas “en una empresa competitiva” .

A su vez, el Estado Argentino se comprometió a:

1. Mantener su tenencia accionaria del 5% acompañando la capitalización (que equivaldría a unos 32 millones de dólares).

2. Propiciar la liberalización de los servicios de rampa; modificar la estructura de tasas aeroportuarias y de navegación aérea; colaborar en las negociaciones para reducir el costo de las instalaciones; propiciar el dictado de normas para dar preferencia a la utilización de los servicios de líneas aéreas argentinas; y transmitir a la Fuerza Aérea la adecuación de normas relativas a la instrucción, adiestramiento y programación de las tripulaciones.

Este acuerdo fue convalidado por la Asamblea general de accionistas realizada el 15 de octubre siguiente.

Comienza el juego:

Desde un primer momento, las alternativas evaluadas por la Administración nacional fueron: a) Acompañar a la SEPI –como socio minoritario- y su respectivo plan de saneamiento; b) Rechazar la propuesta española y, en consecuencia, ver licuada su participación accionaria; c) Denunciar el contrato de privatización original y proceder a una nueva licitación y d) Reestatizar la aerolínea.

Como hemos visto, el gobierno de De la Rúa optó por la primera alternativa, aunque bajo algunas condiciones. Luego de nueve meses de negociaciones, avaló formalmente los puntos fundamentales del acuerdo que su socio mayoritario le había presentado tiempo atrás. En realidad, el proyecto español fue rediseñado después de que los gremios y el propio gobierno rechazaran su intención inicial de recomponer las cuentas de la compañía despidiendo aproximadamente a 1500 personas.

En cuanto a la segunda, el hecho de rechazar el plan de la SEPI habría ocasionado la desvinculación del Estado argentino como socio de ARSA, al perder su participación accionaria. A su vez, habría implicado la posibilidad de quiebra de la empresa en caso de que el socio mayoritario decidiese retirarse, como sostuvo en numerosas ocasiones, mas aún teniendo en cuenta antecedentes concretos¹³.

Esta decisión hubiera provocado enormes costos de distinta índole: sociales, por la desaparición de una importante fuente de trabajo; políticos,

¹³ Dos malos recuerdos sobrevolaban las negociaciones: uno de ellos fue el protagonizado por Viasa, la Aerolínea de bandera venezolana que perteneció a Iberia y que dejó de operar en enero de 1997, cuando el estado español se negó a recapitalizarla, al no llegar a un acuerdo con los sindicatos para la aplicación de un plan similar al que se intenta implementar en Aerolíneas: el otro data de marzo de 1999 cuando Aeroperú quebró al perder el respaldo de Delta.

al tratarse de la "desaparición de la aerolínea de bandera"; y económicos, porque el Estado debería haber asumido la parte proporcional de la quiebra.

En relación a la tercera alternativa, la privatización de Aerolíneas fue objeto de duras críticas tanto del gobierno de De la Rúa como de los empleados: entregada sin deudas por la administración Menem, acumuló desde el principio pasivos poco claros, y fue desprendiéndose de flota, inmuebles, rutas y personal sin lograr, con ello, llegar a un balance equilibrado. Sin embargo, denunciar el contrato originario de privatización, y proceder a una nueva licitación, habría sido considerada únicamente como una carta extrema a jugar, priorizándose, en cambio, la cooperación en las relaciones bilaterales con el Estado español, sobre todo teniendo en cuenta las cuantiosas inversiones ibéricas realizadas en nuestro país en la última década.

En lo atinente a la cuarta opción - la posible reestatización de la empresa- habría sido, la menos factible, dada la incapacidad financiera del Estado argentino para hacerse cargo de una empresa asfixiada por su abultada deuda, sus millonarios costos operativos mensuales y con un patrimonio neto negativo. Desde un primer momento, las declaraciones de distintos funcionarios del Gobierno descartaron esta posibilidad.¹⁴

Podemos decir que, desde el comienzo del conflicto, el gobierno osciló, principalmente, entre las dos primeras opciones, es decir: respaldar o no a la SEPI. Y, si bien la decisión final fue de apoyo al plan, no se trató de un respaldo incondicional, ya que se intentó- desde el Ministerio de Infraestructura- garantizar la estabilidad laboral, evitando los despidos masivos.

En esta primera etapa, las negociaciones estuvieron a cargo del Ministro de Infraestructura, Nicolás Gallo, el Secretario de Transporte, Jorge Kogan, y la Subsecretaria de Transporte Aero comercial, Marina Donato. Inicialmente, estos jugadores principales mantuvieron una posición cauta y de cierta condicionalidad con respecto al rol que debería jugar el Estado argentino frente a los reclamos de la SEPI. En palabras de Gallo: " Aunque tengamos el cinco por ciento de las acciones, queremos ver primero el plan de negocios" y " cuando tengamos el plan en su conjunto, ahí daremos nuestra opinión"¹⁵. Al mismo tiempo, la Subsecretaria de Transporte Aero comercial anunciaba que el Gobierno ya contaba con un plan de contingencia en caso de que Aerolíneas y Austral suspendieran sus operaciones.

¹⁴ La Nación, 7 de enero de 2000. El entonces vice-presidente argentino, Carlos Alvarez, declaró que si la empresa se presentaba a la quiebra, el Estado no la socorrería "porque no puede subsidiar a empresas privadas ineficientes". En el mismo sentido, el Jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno, sostuvo que "los accionistas tendrán que buscar la manera de capitalizar la empresa para superar las dificultades". En una entrevista realizada por Página/12 al entonces Ministro de Infraestructura, el 5 de junio de 2000, ante la pregunta: " ¿Hay alguna posibilidad de que Aerolíneas se reestaticé"?, Gallo contestó: "Ninguna. Pero tampoco la SEPI se va a quedar con la empresa".

¹⁵ Pagina/ 12, 2 de febrero de 2000.

No obstante ello, se accedió a uno de los pedidos de la SEPI: el ministro Gallo informó la suspensión del convenio argumentando: "No queremos involucrar un acuerdo bilateral en una situación que nos parece de mayor prioridad, que es el rescate de Aerolíneas¹⁶". Esta resolución puede tener varias lecturas y consecuencias. Por un lado puede ser vista como el consentimiento liso y llano del gobierno argentino frente al reclamo español al asegurar a Aerolíneas Argentinas el mantenimiento de la exclusividad de las rutas internacionales, al menos por el momento. Por otro lado, cabe señalar que dentro del Ministerio de Infraestructura, funcionarios sostuvieron una postura crítica del convenio, por entender que las empresas argentinas no podían afrontar una competencia directa con sus pares estadounidenses¹⁷.

A su vez, esa decisión del gobierno argentino tuvo como consecuencia la apertura de un frente de conflicto con Estados Unidos, ya que desde entonces, pasó a ser un tema de agenda- y de presión- en cada una de las misiones estadounidenses que visitaron Argentina. En este sentido, la posición del gobierno nacional, en la voz del Ministro de Infraestructura, Nicolás Gallo, y de la Subsecretaria de Transporte Aéreo, Marina Donato, fue, en un primer momento, la de esperar que la SEPI presentara el anunciado plan de rescate de A. A. y Austral, y evaluar los resultados de su ejecución, antes de seguir negociando los "cielos abiertos" con el país del norte. Mientras tanto, continuarían las conversaciones a nivel técnico¹⁸.

La apertura del juego:

La presentación del Plan Director fue postergada en varias ocasiones. Igualmente, circularon versiones y borradores del mismo, de "fuentes inobjetable", de acuerdo con los medios de comunicación que las reproducían, que anunciaban una gran cantidad de despidos y la disminución de las rutas internacionales y de cabotaje. Esto dio lugar a la "apertura del juego" y la consecuente incorporación de otros jugadores importantes, con posiciones relativamente independientes.

En primer lugar, se destacó el diputado nacional y titular de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, Alberto Natale. En su opinión, la única salida consistía en una negociación política entre los más altos niveles gubernamentales de la Argentina y España, para así lograr que los entes estatales españoles absorban el pasivo de la compañía¹⁹ y

¹⁶ Página 12, 2/2/00.

¹⁷ Página 12, 1/3/00.

¹⁸ Página 12, 1/3/00. En ocasión de la reunión, en Buenos Aires, con el Subsecretario de Asuntos Económicos de Estados Unidos, Alan Larson.

¹⁹ La Nación, 8 de mayo de 2000. Alberto Natale escribió: " es legítimo y justo que España –sus entes estatales- asuma el pasivo de Aerolíneas...porque las causas del endeudamiento y estado de falencia actual son imputables exclusivamente al grupo español. A saber: endeudamiento cargado financieramente sobre Aerolíneas Argentinas para obtener los recursos con que se pago el precio resultante de la

restituyan a nuestro país los activos que aun quedaban en la sociedad anónima. Concretados estos pasos, Natale consideraba necesario convocar a empresarios argentinos que, recibiendo sin pasivos Aerolíneas, se hicieran cargo de la empresa para operarla. También recomendó establecer una alianza estratégica con una línea internacional.

En mayo de 2000, Kogan fue citado por la Comisión Bicameral para contestar las dudas de los legisladores respecto de la situación de aerolíneas y las medidas a adoptar. En dicha ocasión, el Secretario de Transporte insistió en que se necesitaban aproximadamente 600 millones de dólares para liberar aerolíneas de su insolvencia, y subrayó que el mayor esfuerzo debía realizarlo el grupo estatal operador. Por su parte, el Estado argentino – según el funcionario- sólo debía hacer un aporte que, como máximo, reflejara su participación del 5% en el paquete accionario. Y que, en caso de que cierre la empresa, la condición de línea de bandera podría darse a otra compañía. También admitió que el plan de salvamento incluiría una reducción importante de personal, además de rutas y actividades.²⁰

A principios de junio del 2000, la SEPI difundió oficialmente el Plan.

Gallo, desde un primer momento, se manifestó proclive a acordar con los españoles, al afirmar que “vale la pena el esfuerzo por salvar de la quiebra a Aerolíneas”. Igualmente, sostuvo que su pronunciación final la daría luego de requerir y obtener la opinión del Congreso y del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, así como la de otros ministros. “Luego, como gobierno, podemos decir que no aceptamos ningún plan donde el despido sea la variable del ajuste”²¹.

Paralelamente a las deliberaciones dentro del Ministerio de Infraestructura, se produjo la intervención pública de parte de la cúpula del Poder Ejecutivo – que hasta el momento se había mantenido al margen-. Pero durante una conferencia de prensa, el Presidente De la Rúa declaró: “ No nos gusta un plan que entraña despidos.... no es justo..... la mayor responsabilidad es de Iberia”. Y sentenció que la de Aerolíneas fue “la peor privatización que se pudo haber hecho”²².

Casi al mismo tiempo, en declaraciones radiales, el entonces Vicepresidente Carlos Alvarez dijo “ la empresa que administra Aerolíneas tiene que hacerse cargo y proponer un plan de salvataje que no tenga los costos sociales que está proponiendo”²³.

privatización que, entre pagos en efectivo, bonex entregados por valor nominal muy superior al valor de mercado para cancelar anticipadamente obligaciones futuras y títulos de la deuda externa argentina, significó aproximadamente un desembolso de 464 millones de dólares imputados en el balance de Aerolíneas.

²⁰ La Nación, 7 de mayo de 2000.

²¹ La Nación, 23 de junio de 2000.

²² Página/12, 22 de Junio de 2000.

²³ Ibidem.

Con esta posición, los líderes del Ejecutivo habrían buscado eludir el costo político tanto del ajuste propuesto por la SEPI, como de una eventual quiebra de Aerolíneas, al responsabilizar, por un lado, a la administración menemista, encargada de la privatización de la aerolínea de bandera; y por el otro, a Iberia, exhortándola a hacerse cargo del salvataje.

En este sentido, el informe elaborado por el ex piloto Julio Semería, integrante del ORSNA (dependiente del Ministerio de Infraestructura), destacó que " El Plan Director solo busca salir de la coyuntura actual a expensas del achicamiento sistemático de la empresa, esperando que su indefectible desaparición futura sea la menos costosa desde el punto de vista económico y político" ²⁴. Otras conclusiones fueron: la imposibilidad de conseguir los objetivos propuestos por el plan por no contar la empresa con la flota necesaria para operar eficientemente las rutas recibidas en concesión; la insuficiente capitalización propuesta, ya que solo alcanzaría para ganar tiempo y antes de la finalización de 2001 Aerolíneas sufriría una nueva crisis; si el gobierno aprobara un plan viable, sería partícipe de una eventual quiebra de la empresa. En cuanto a las propuestas, Semería señaló: la necesidad de que ARSA quede libre de pasivos, los cuales deberían ser absorbidos por el Estado español. Luego, la empresa resultante "debe tener participación mayoritaria de capitales privados, el control efectivo debe ser ejercido por un grupo nacional y la gestión debe ser independiente de cualquier línea aérea extranjera. También exhorta al Estado a recuperar el poder de veto "en aquellas decisiones que afecten el cumplimiento de los servicios concesionados y/o la política aérea". Finalmente, expresa que "Aerolíneas se convirtió en una empresa inviable desde el momento en que el Estado permitió que el precio ofrecido y las inversiones comprometidas se pagaron endeudando a la empresa" ²⁵.

Continuando con esta misma línea crítica, el diario La Nación publicó el 19 de junio de 2000, un informe elaborado por técnicos de la Secretaria de Transporte, que cuestionó severamente el plan presentado por la SEPI. " Las objeciones técnicas a la propuesta española....van desde la evaluación del origen de la deuda de Aerolíneas, hasta la pretensión de los españoles de responsabilizar al Estado argentino por cuestiones referidas a las negociaciones colectivas de trabajo o a las tasas que se cobran en los aeropuertos privatizados". Sin embargo, en diálogo con La Nación, Gallo afirmó no haber recibido ese informe y que su intención es " preservar la fuente de trabajo" ²⁶.

Asimismo, en la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados de la Nación, por iniciativa de Alicia Castro (Diputada Nacional y Secretaria General de AAA), se formó una "Comisión de Notables", encargada de evaluar la situación de Aerolíneas y de Austral y asesorar a los legisladores.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Página/12, 3 de Julio de 2000.

²⁶ La Nación, 19 de Junio de 2000.

Tanto el Presidente de dicha comisión, Juan José Güiraldes ²⁷, como los demás miembros, sostuvieron una posición igualmente crítica respecto del desempeño de la gestión española. Una de ellas fue plasmada en el ya mencionado informe de Julio Semería. Otra fue la de Güiraldes, quien en una carta dirigida al Presidente de la Comisión de Transporte, , sostuvo que se advierte “un inevitable y triste desenlace que ha de avergonzarnos. Aerolíneas Argentinas, de tal solo tiene el nombre; pues es hoy una empresa española que abusa de nuestro nombre y de nuestra bandera y explota nuestras rutas incluso las de cabotaje”. Dicho final “será un impacto negativo cuya trascendencia no podremos minimizar... ¿Cómo podrá explicar esto el gobierno nacional, empeñado en mostrar a la Argentina como una nación promisoriosa y pujante?”. Por ello sostiene que el Poder Ejecutivo debe “evitar toda relación con el plan propuesto. Y sostiene que, una vez que los españoles lleven a Aerolíneas y Austral a la quiebra, “de ellos será el quebranto, que deberán afrontar por su sola cuenta y devolver al mismo tiempo las rutas recibidas, de propiedad inalienable del Estado argentino”. Sugiere que hay empresarios locales interesados en ellas, así como también la posibilidad de fusiones o alianzas que confluyan en una megatransportadora del Mercosur²⁸.

Mientras tanto se presentaba la puesta en escena de otro grupo de jugadores: el de los gremios aeronáuticos, que nucleaban aproximadamente a 6.700 trabajadores²⁹. Sin embargo, las organizaciones sindicales no actuaron conjuntamente. Al iniciarse las negociaciones, algunos adoptaron una postura más conciliadora, mientras que los más intransigentes –APTA, AAA y APA- no sólo se opusieron al Plan Director (en particular los puntos que implicaban disminución de la planta de personal, reducción de salarios y tercerización de rutas y actividades), sino que además presentaron uno alternativo. Con ese objetivo, contrataron al consultor norteamericano Randolph Babbit³⁰.

Este plan alternativo proponía entre otras cosas:

- desde el punto de vista técnico, la homogeneización o unificación de la flota y un plan de recuperación de rutas.
- desde el punto de vista económico, un puente financiero de 300 millones y la colocación de obligaciones negociables y acciones por otros 300 millones.

²⁷ Quien se desempeñó como Presidente de Aerolíneas Argentinas desde junio de 1958 a noviembre de 1959.

²⁸ *Le Monde Diplomatique*, (edición cono sur), N° 24, Junio 2001.

²⁹ APTA (Asociación de Personal Técnico Aeronáutico), AAA (Asociación Argentina de Aeronavegantes), APA (Asociación de Personal Aeronáutico), APLA (Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas), UALA (Unión de Aviadores de Líneas Aéreas), ATVLA (asociación de Técnicos de Vuelo de Líneas Aéreas), UPSA (Unión del Personal Superior y Profesional de Empresas Aéreo Comerciales).

³⁰ Un ex piloto que había participado en 1995 del programa por el cual los empleados de United Airlines – que se encontraba en una situación similar a la de Aerolíneas- adquirieron 55% de la empresa, por medio de descuentos a sus salarios o cediendo parte de su jubilación

- el Estado argentino estaría obligado a apoyar el plan y actuar a modo de mediador intercediendo frente a sus pares españoles. En este sentido también debería mantener la posición de no firmar el acuerdo de los "Cielos Abiertos". Por otro lado, dejaría de ser un socio incluyéndose en su lugar a otro accionista privado el cual tendría el 35% del capital accionario. Siguiendo esta misma línea pretendían que los socios españoles absorbiesen la mayor parte de la deuda (de 870 millones) y preveían que a su vez redujesen su participación accionaria. Por el contrario, los trabajadores aumentarían su participación a un 20% con una "mayor productividad".

Este plan fue presentado ante el Ministro de Infraestructura, como así también en Madrid, ante funcionarios de la SEPI. Finalmente, no prosperó, como tampoco lo hizo el negociador principal, Nicolás Gallo, quien presentó su renuncia luego de la decisión ejecutiva de fusionar la cartera de Infraestructura y Vivienda con Economía. A partir de esto el gobierno tuvo que enfrentarse a una disyuntiva: continuar con la postura sostenida por el entonces Ministro de Infraestructura, la cual consistía en que los puestos de trabajo no se involucran en el proceso de reestructuración; ó apoyar el Plan Director de los españoles indefectiblemente suponía el ajuste sobre el personal como camino al saneamiento financiero.

A los efectos de aplicar el Plan Director, en junio de 2000, Aerolíneas y Austral decidieron promover ante el Ministerio de Trabajo un Procedimiento de Reestructuración Productiva, en el marco de la ley 24.013, que se aplica cuando se intenta reducir significativamente la fuente de trabajo. Mediante este procedimiento se intentó lograr la adhesión de las organizaciones sindicales con el fin de aceptar modificaciones en los convenios colectivos de trabajo conforme a las exigencias de la empresa, a cambio de no producir despidos.

Al no llegarse a un acuerdo integral, en septiembre de 2002 se dio por concluido dicho procedimiento. No obstante ello, momentáneamente la crisis de la empresa se alivió ante la promesa de capitalización y de evitar despidos, formulada por la SEPI y plasmada en el acta firmada por los respectivos gobiernos en cuestión.

El Plan que no fue:

En la Asamblea General de accionistas, realizada el 15 de octubre de 2000, además de convalidarse el Acta nombrado con anterioridad, se designó al español Emilio Cabrera como Director General Ejecutivo de la compañía, quien daría comienzo al "tiempo de ajuste". La llegada de Cabrera a la dirección ejecutiva marcó una nueva presencia efectiva de los accionistas españoles en el control de la línea aérea, con el objetivo de garantizar el cumplimiento estricto de un plan que preveía: la reducción de costos operativos; la refinanciación de la deuda; y la reestructuración en materia laboral.

En febrero de 2001 el Gobierno argentino, a través del Ministerio de Trabajo, decidió convocar nuevamente a los gremios del sector y a las empresas para que se conformen las comisiones negociadoras de los convenios colectivos de trabajo, a los efectos de su modificación. Asimismo, propuso un acuerdo marco cuyos puntos básicos serían: la estabilidad laboral del personal no inferior a dos años; la redefinición de los salarios; y la constitución de una comisión tripartita con representantes de cada uno de los gremios, dos del ministerio y la empresa, para realizar la evaluación y el seguimiento de los planes operativos anuales. Pero para que el acta tenga validez, debía ser suscripta por la totalidad de los gremios.

En esta etapa, al igual que en la anterior, los gremios de APTA, APA y AAA, fueron los mas combativos y rechazaron la convocatoria de la cartera laboral para renegociar los convenios. Ante esta toma de posición, la nueva conducción de Aerolíneas aumentó la presión, aseverando que si los gremios no accedían a bajar los sueldos y negociar retiros, las empresas cerrarían antes de finalizar el año 2001.

De aquí en mas el enfrentamiento entre estas partes irían en escalada, mientras que el gobierno se mantendría al margen y no actuaría excepto a través del Ministerio de Trabajo a cargo de Patricia Bullrich³¹ y su secretario Anselmo Riva quienes, desde entonces, officiarán como conciliadores o mediadores en la controversia, mediante el dictado de sucesivas conciliaciones obligatorias y de la propuesta de un arbitraje voluntario. Sin embargo no se pudieron obtener los resultados esperados.

Casi un año de negociaciones inconducentes entre la empresa y los gremios – técnicos, tripulación y personal de tierra-, llegaron a un punto en el que el diálogo fue reemplazado por demostraciones de fuerza. Por un lado, los gremios, con movilizaciones y denuncias, llegando al extremo de una prolongada huelga general de nueve días promovida fundamentalmente por APTA. en mayo de 2001. Por el otro, la gerencia, que sostuvo una posición cada vez mas inflexible, comenzando con las amenazas y posterior efectivización de despidos; como así también la reducción de vuelos y rutas. Siempre manteniéndose firme en su postura de condicionar la viabilidad del Plan de rescate a la renegociación de los contratos laborales con todos los gremios.

En junio, en el marco de la última conciliación obligatoria, ante la gravedad de la situación, intervino en el conflicto el Presidente de España, José María Aznar, quien fijó la línea del mensaje y, para abajo, el vicepresidente y su canciller lo repitieron, sin modificar la posición inicial, declarando que: "el

³¹ La Nación, 9 de mayo de 2001. Patricia Bullrich declaró: "Nuestro gobierno quiere que el Estado Español saque adelante a la empresa, y estamos totalmente convencidos de que esto se puede realizar asegurando la estabilidad de los trabajadores". Sin embargo, admitió que el gobierno argentino "no tiene decisión sobre el tema, sino capacidad de mediar, y vamos a trabajar para que el acuerdo sea con la estabilidad de los trabajadores".

compromiso financiero se mantiene, siempre y cuando todos los gremios firmen el Plan Director "³².

Mientras continuaba la puja entre los empleados y la dirección, y sin poder el Ministerio de Trabajo avanzar en las negociaciones, el gobierno argentino fue consintiendo viejos reclamos de la SEPI: logró destrabar el embargo, dispuesto por la Justicia sobre 32 aviones de Aerolíneas, a raíz de un reclamo de la AFIP; por el Decreto 698 desreguló la prestación de los servicios de rampas en los aeropuertos y redujo el costo de las tasas que debían pagar las aerolíneas por el uso de las estaciones; por el mismo Decreto, fueron modificados y flexibilizados normas atinentes a la seguridad (sobre los horarios de la tripulación y los pilotos, y períodos de instrucción).

Tras más de 50 días de crisis, la empresa Aerolíneas Argentinas finalmente ingresó en una convocatoria de acreedores para, de este modo, evitar la quiebra y continuar operando, en tanto que los gremios recibieron la noticia como "una luz de esperanza" y empezó a descomprimirse la tensión con los trabajadores de la línea de bandera. Sin embargo, el holding español continuó con su postura de únicamente aportar fondos en caso de que aeronáuticos y técnicos consientan el ajuste en el Plan Director. Ya que, el hecho de conseguir la tan postergada adhesión de los gremios en lo referente a la reducción de costos se consideraba crucial para la reprivatización de la empresa, es decir para encontrar un inversor que suceda a la SEPI.

La noticia llegó a la Argentina de la mano del ministro de Infraestructura, Carlos Bastos, quien negoció en Madrid con las autoridades de la SEPI.

Paralelamente a la difusión de esta noticia, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto promovido por la diputada Alicia Castro para crear una Comisión Parlamentaria que se aboque a la investigación del proceso privatizador de Aerolíneas Argentinas. En la misma sesión, los diputados avalaron otro proyecto de resolución por el que reclamaron al gobierno que se oponga a la política de Cielos Abiertos, que recupere el poder de veto sobre las decisiones de la empresa privatizada, que inste a los españoles de la SEPI a que absorban el pasivo de la compañía y que concentre la negociación del tema en una sola figura – que sería el ex Jefe de Gabinete Rodolfo Terragno³³.

Por otro lado, la Sindicatura General de la Nación propuso crear un fondo de inversión privado para operar Aerolíneas luego de rescatarla sin deudas de la propiedad del estado español, del que participarían trabajadores y proveedores, resignando salarios y acreencias, respectivamente³⁴.

Desde que el Consejo de Administración de Aerolíneas Argentinas inició el concurso preventivo de acreedores, 15 grupos empresariales mostraron su

³² La Nación, 15 de junio de 2001

³³ Ambito Financiero, 21 de Junio de 2001.

³⁴ La Nación, 17 de julio de 2001.

interés por la aerolínea argentina, aunque solo siete concretaron sus ofertas y finalmente fueron cuatro las seleccionadas: el consorcio del ex presidente de Aerolíneas Argentinas, Juan Carlos Pellegrini; el grupo argentino Pescarmona; un fondo de inversión estadounidense y la que finalmente obtuvo la adjudicación: la sociedad AirComet, integrada por el grupo turístico Marsans, la aerolínea española Spanair y Air Plus.

Consideraciones Finales:

De acuerdo con el análisis realizado consideramos, al igual que Allison, que los gobiernos son escenarios complejos en donde se constituye un juego en el que se conjugan diferentes variables, entre ellas la naturaleza de los jugadores, su posicionamiento en el juego y sus influencias según el grado de poder que posean, variables que determinarán los diversos canales de acción para la obtención de la decisión.

Esperamos que este estudio constituya una mirada nueva y distinta de este juego que le trajo varios dolores de cabeza a las beneficiosas relaciones bilaterales mantenidas por España y nuestro país y que sembró la confusión en cuanto a las fronteras entre lo público y lo privado, agravándose por el hecho de estar involucrado un Estado extranjero.