

Origen, características y funcionamiento del Sistema Nacional de Aeropuertos de la Argentina

Autor:

Lipovich, Gustavo Andrés

Revista:

Revista Transporte y Territorio

2016, 15, 124-145



Artículo

Origen, características y funcionamiento del Sistema Nacional de Aeropuertos de la Argentina*



Gustavo Andrés Lipovich

Programa de Estudios sobre Reestructuración Metropolitana en Buenos Aires (PROREMBA), Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen

El transporte aerocomercial en Argentina ha experimentado un fuerte incremento durante la década del noventa. Este incremento planteó la necesidad de modernizar las infraestructuras aeroportuarias. En el contexto ideológico y político-económico de la década del '90, los grandes montos requeridos para esta empresa sólo podían ser suministrados por el capital privado. Por esta razón, el gobierno del presidente Menem firmó el Decreto 375/97, impulsando la privatización aeroportuaria. Es así como se originó el Sistema Nacional de Aeropuertos y el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos. En 1998 se llevó a cabo la licitación de 33 aeropuertos que fue adjudicada al consorcio "Aeropuertos Argentina 2000 S.A.". Luego otros aeropuertos fueron entregados en concesión de forma puntual. Desde 1998 hasta la actualidad, el proceso de concesión aeroportuario ha sufrido muchas irregularidades que llevaron inclusive a bloquear toda la lógica de funcionamiento integral de este sistema de aeropuertos.

Palabras clave

Argentina
Aeropuertos
Privatización

Historia aeroportuaria argentina

Breve historia aeroportuaria argentina

Se puede afirmar que la historia aeronáutica mundial comienza el 5 de junio de 1783 cuando los hermanos Montgolfier logran hacer volar un globo aerostático inflado con aire caliente. Sin embargo, el primer vuelo tripulado se realiza el 21 de octubre del mismo año en un globo Montgolfier. Luego, los vuelos tripulados en globos se han expandido alrededor del mundo, llegando inclusive a la Argentina.

El primer vuelo tripulado en la Argentina, tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires con motivo de la inauguración del Teatro Porvenir el 12 de octubre de 1856. En esta ocasión el aeronauta francés Lartet realizó un ascenso desde la intersección de las avenidas Callao y Rivadavia en un globo inflado con aire caliente. Luego de este vuelo, se

* Artículo presentado en el V Encuentro de Geografía Alexander Von Humboldt "La cuestión nacional", Neuquén, Argentina. Octubre de 2003.

repiten los ascensos en globos en Buenos Aires y en las ciudades más importantes del país. En estos acontecimientos se juntaban grandes muchedumbres que disfrutaban de los espectáculos que eran acompañados con bandas musicales (Cagliani, 1999).

Años después, con la introducción en el país de globos inflados con gas, los ascensos son más frecuentes y seguros. Estos ascensos se realizaban desde intersecciones de anchas avenidas, plazas y parques, hipódromos y quintas. Los distintos lugares que se usaron para los vuelos en globo, entre 1856 y 1907, son: el techo del Teatro Colón, la Plaza de Mayo, la quinta de Latham (entre Lomas de Zamora y Quilmes), la casa de Agustín P. Justo (en San Fernando), la Plaza del Parque (Tucumán y Talcahuano), Barracas al Sur, Belgrano, La Rioja y Av. Belgrano, Florida y Paraguay, Plaza San Martín, Córdoba al 1100 (en el Frontón de Buenos Aires) y el Pabellón de las Rosas (frente al actual edificio de ATC). En el año 1907 se origina la Sociedad Sportiva Argentina (dedicada principalmente a la aeronáutica) y su campo de vuelo se encontraba en el actual Campo de Polo de Buenos Aires. Desde este lugar, el 25 de diciembre de 1907, partieron Aarón de Anchorena y Jorge Newbery con destino a Conchillas, Uruguay en el globo "Pampero" (este fue el primer cruce aéreo del Río de la Plata). A principios del siguiente año, se funda el Aero Club Argentino y monta su campo de vuelo en la quinta "Los Ombúes" (hoy Av. Luis María Campos y La Pampa). Luego el Aero Club Argentino se muda a Guanacache y 11 de Septiembre, y después se trasladan al gasómetro de Bernal. Para mediados de la década del 10, los vuelos en globos son cada vez menos y comienza la introducción de los aviones, a los que se empezó a dedicar el Aero Club Argentino (para ampliar, ver Torres, 2000).

El primer vuelo en avión en la Argentina lo realizó el Italiano Ricardo Ponzelli el 30 de enero de 1910 desde Campo de Mayo. Los aviones utilizaban, principalmente, los terrenos de Campo de Mayo y los del Hipódromo de Longchamps (Alte. Brown). Ante el gran éxito que tienen los vuelos en aviones se decide construir en marzo de 1910 un aeródromo en Villa Lugano (Buenos Aires), este fue el primero del país. Un mes después, la Compañía Aérea Argentina funda el segundo aeródromo de la Argentina en la localidad de El Palomar en el Gran Buenos Aires. Al pasar los años, funcionaron aeropuertos en San Fernando (1914-16/1920-35), Longchamps (1915-1918), Villa Altube (1915), Villa Germanó (1916), Hidropuerto de Buenos Aires (1919), San Isidro (1921), Pacheco (1927-1949) y Retiro (1929). En el interior del país existían campos de vuelos que eran utilizados como escala por empresas aerocomerciales, por ejemplo, Aeropostale. Esta empresa operaba desde el aeropuerto de Pacheco y utilizaba "campos de volación" en Monte Caseros, Mendoza, Bahía Blanca, San Antonio Oeste, Trelew, Comodoro Rivadavia, Puerto Deseado, Puerto San Julián, Río Gallegos, Río Grande, Gobernador Gregores, El Calafate y Carmen de Patagones, entre otros (ver Ayala et al. 2000). En el Gran Buenos Aires, se fundaron posteriormente los aeropuertos que encontramos en la actualidad: Morón (1926), Quilmes (1934), San Fernando (1935), La Matanza (1940) y Don Torcuato (1947).

El transporte aerocomercial toma impulso a partir del año 1945, fecha en la que se conjugan una serie de factores a nivel nacional e internacional que lo hicieron posible. Entre ellos se puede mencionar la disponibilidad de material de vuelo apto para el uso comercial (rezago de guerra), sumada a la aparición de normas internacionales para el desarrollo de la actividad y al interés de la autoridad nacional del momento que le dio impulso (Ballistrieri, 1993). Es así como surgen los aeropuertos más importantes del país. Podemos decir que el Aeropuerto Internacional de Córdoba (Ingeniero Taravella) se inició como aeroclub en el año 1942 y recién en el año 1949 poseía una terminal de pasajeros. En 1945 se encara la construcción de una estación deportiva y auxiliar en Buenos Aires que se llamaría "Aeroparque 17 de Octubre". Sería el actual Aeroparque porteño, que se inauguró en 1947. El 22 de diciembre de 1945 se dan por iniciadas las

obras del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, que finalmente se inaugura el 30 de abril de 1949. Por último, el aeropuerto de Rosario se inicia como aeroclub para la aviación general en 1957, conformándose en aeropuerto recién en 1970.

Luego del aluvión de construcciones de infraestructura aeronáutica de fines de la década del 40 y de la década siguiente, ninguno de los aeropuertos del país fue debidamente modernizado. Luego de la crisis del petróleo (mediados de la década del 70), se originó un espectacular crecimiento de la actividad aerocomercial (como se verá en el próximo punto) y recién en los años 1977 y 1978 se lleva a cabo un proyecto de moderada modernización aeroportuaria. Esta modernización aeroportuaria se realizó con motivos del mundial de fútbol del año 1978 celebrado en Argentina. Los aeropuertos que han sido levemente modernizados se acotaron a los de las ciudades que han sido sedes de ese certamen deportivo: Buenos Aires (Ezeiza y Aeroparque), Córdoba, Rosario, Mendoza y Mar del Plata.

Economía global e infraestructuras aeroportuarias

Distintos aspectos económicos desarrollados en los últimos años del siglo XX han producido transformaciones en diferentes sectores de la economía mundial, entre ellos el transporte aerocomercial de pasajeros. Esta nueva economía surgió a mediados de la década del 70, impulsada, entre otros factores, por la crisis del petróleo y el progreso de las nuevas tecnologías, y se la puede denominar como economía global. La economía global difiere de la economía mundial, existente desde el siglo XVI, en algunos rasgos esenciales. La economía global, según Castells (2000:102), “es una economía caracterizada principalmente por tener la capacidad institucional, organizacional y tecnológica de trabajar como una unidad en tiempo real a escala planetaria”¹. Estas características permitieron ampliar y acelerar los ciclos de reproducción de capital en el marco de la globalización económica neoliberal. De esta forma, se produjo una creciente internacionalización del capital que originó una serie de consecuencias en el comercio mundial que, a su vez, tendieron en un primer momento incrementar la demanda de los viajes de negocios en un primer momento.

1. Traducción propia.

En primer lugar, las inversiones extranjeras directas (IED) representaban en 1980 algo menos del 5% del producto bruto mundial, y en el año 2000 la proporción había ascendido al 20% (Achcar et al., 2003:26). En segundo lugar, la globalización financiera que se generó discretamente a mediados de la década del 70 con la aparición de petrodólares en el mercado se expandió fuertemente con la revolución tecnológica. Así, en el sistema financiero se desarrollaron los paraísos fiscales y las principales plazas financieras y bursátiles. Castells (1999:340) afirma que “una sofisticada infraestructura de transporte aéreo es una precondition para cualquier ciudad que quiera atraer nuevas instituciones financieras”². En último lugar, las empresas multinacionales comercian y producen en nuevos mercados gracias a los fuertes procesos de liberalización y desregulación económica que tienen lugar en casi todos los países del mundo. Estas empresas ocupan un papel cada vez más protagónico en la economía global según Sassen (1994:15). Este es un hecho importante para el transporte aéreo, si tenemos en cuenta la fragmentación en la producción industrial de estas empresas que toman ventajas de la división internacional del trabajo y agregan necesidades de desplazamientos a escala planetaria. Otro punto destacable para este modo de transporte se basa en que “el movimiento de personas es a menudo un requerimiento para una transacción internacional de servicios ya sea para comprar o para proveer el servicio” (Sassen, 1999:72).

2. Traducción propia.

Estos factores han incrementado la necesidad de viajes de negocios que sólo pueden ser satisfechos, teniendo en cuenta la escala, por el transporte aéreo. Por esta razón, es a

partir del origen de la economía global en los años 70, que las innovaciones en aviones de pasajeros se concretan. Así, a fines de esa década se diseñan y fabrican aviones de fuselaje ancho, aviones turbo jet y aviones supersónicos (Concorde). Sin embargo, hasta el día de hoy sorprendentemente, no se concretaron nuevos modelos que mejoren la velocidad o la capacidad de esos aviones.

Las innovaciones generadas a partir de la demanda de viajes de negocios fueron posteriormente empleadas para ampliar los mercados y la oferta turística, principalmente el turismo insular (Seguí Pons y Petrus Bey, 1991). Las migraciones transcontinentales e incluso transoceánicas pudieron llevarse a cabo por la existencia de los nuevos aviones. Es importante destacar que la demanda generada por las migraciones, visitas a amigos y familiares, representa el 25% de la demanda en Europa y el 34% en Estados Unidos (Pavaux, 1995:60).

En efecto, el transporte aerocomercial puede ser considerado como soporte de la economía global, y al mismo tiempo se puede pensar a la economía global como soporte del transporte aerocomercial (Lipovich, 2003).

Las estrategias comerciales y de operación de las líneas aéreas a partir de este incremento en la demanda de pasajeros han sido principalmente dos. Por un lado, el servicio al pasajero se destacaba por su alta calidad, desde el servicio de catering y de atención al público hasta las salas de espera VIP. Se pueden agregar las diferencias de servicios divididas en clases de vuelos para atender de forma eficiente a distintos tipos de pasajeros. Por el otro, las empresas trataron de reducir sus costos de operación generando economías de escala. De esta forma se originaron los *hubs* o centros de conexión. Estos concentraban los vuelos locales y regionales para permitir una eficiente conexión de vuelos. Los vuelos entre *hubs* se realizaban en aviones de gran capacidad, de forma que se reducían los costos al realizar lo que Thompson (1990) denominó como transporte en masa.

La aplicación de estas estrategias dependía de profundos cambios que tuvieron que realizarse en los aeropuertos. Los distintos aeropuertos deben, a partir de este momento, ofrecer comodidades para los pasajeros de negocios. Estas comodidades pueden resumirse en salas de espera VIP, eficientes servicios de telecomunicaciones, servicio de alquiler de automóviles, salas de reuniones, salas de conferencias y hasta hoteles de máxima categoría. Por otro lado, y al mismo tiempo, los aeropuertos deben asegurar la conexión de los vuelos. Para lograr esto, los aeropuertos tienen que ofrecer una infraestructura que permita la operación de muchos aviones en un mismo momento y proveerse de innovaciones que posibiliten la operación en condiciones meteorológicas adversas, sin sufrir demoras en los horarios estipulados para los vuelos. De esta forma, los aeropuertos están condicionados por su número de pistas y por la capacidad de las terminales y salas de espera de pasajeros. Del mismo modo, los aeropuertos deben proveer un servicio meteorológico eficiente y también, ofrecer un servicio de aterrizaje por instrumentos (ILS) para permitir la operación ante situaciones climáticas desfavorables.

Para lograr que los aeropuertos resulten eficientes ante las nuevas características desarrolladas por las empresas aerocomerciales con el establecimiento de la economía global, estos debían realizar fuertes transformaciones que sólo podían llevarse a cabo con grandes inversiones. Estos abultados montos ya no podían ser facilitados por un Estado en retirada. En consecuencia, la mejor opción de los gobiernos se focalizó en estimular la inversión privada en los aeropuertos bajo sistemas de concesiones y privatizaciones. Así, en los países desarrollados se comienzan a concesionar las terminales aéreas y se expande la noción de los aeropuertos-empresa. Estas empresas aeroportuarias aportarían, a partir de ahora, los abultados montos de inversión requeridos para

paliar la saturación de las pistas y las terminales (como resultado del incremento de la demanda aérea) y ofrecer un servicio eficiente para los distintos pasajeros. A cambio, estas empresas explotarían comercialmente a los aeropuertos aplicando, en muchos casos, las estrategias comerciales de vanguardia generando un verdadero negocio aeroportuario (Doganis, 1995).

Consecuencias de la economía global en los aeropuertos argentinos

La expansión de la economía global alrededor del mundo no ha sido homogénea. Tanto en Argentina como en muchos otros países latinoamericanos, las IED y los sistemas financieros altamente integrados recién se acentuaron desde fines de la década del 80 y principios de la década siguiente. Este hecho se explica desde los establecimientos de gobiernos neoliberales en muchos países de América Latina en este período. Estos gobiernos han generado profundas políticas de liberalización y desregulación económica que favorecieron la atracción de grandes inversiones y dinamizaron el mercado financiero. El conjunto de estas características es aplicable para la Argentina durante el gobierno neoliberal del presidente Menem (1989-1999).

En este país, estas características han favorecido el incremento de la demanda aerocomercial de pasajeros de negocios (siguiendo la lógica del punto 1.2). Además, y esta no es una causa menor, la demanda aerocomercial se incrementó de forma exponencial con la estabilidad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense. La paridad monetaria establecida por la ley de convertibilidad, aplicada desde 1991 hasta 2001, redujo los costos y las tarifas aerocomerciales de forma relativa ampliando la demanda de los viajes de ocio. De esta manera, la demanda de pasajeros domésticos e internacionales prácticamente se ha duplicado entre los años 1991 y 1998 (ver Cuadro 1 y Cuadro 2).

Cuadro 1. Número de pasajeros internacionales en Argentina (1991-1998). Fuente: El cronista comercial (10/01/2002)

Año	Pasajeros
1991	3.200.000
1992	3.900.000
1993	4.200.000
1994	4.900.000
1995	5.000.000
1996	5.500.000
1997	6.000.000

El crecimiento de la demanda aerocomercial de pasajeros fue el principal disparador de la concesión de los aeropuertos. Este incremento llegó a niveles aceptables de tráfico en los aeropuertos del interior del país. Mientras tanto, en Ezeiza se vio saturada la capacidad de las terminales de pasajeros y en el Aeroparque se sobrepasó el nivel de saturación de la terminal y de la capacidad operativa de la pista. Ante la falta de medios para realizar las grandes inversiones necesarias para atender al crecimiento de la demanda aerocomercial, el Estado decidió entregar los aeropuertos en concesión, crear el Sistema Nacional de Aeropuertos y el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos. El procedimiento de concesión aeroportuaria en Argentina se ha valido de este tipo de experiencias que fueron aplicadas en otros países de la región: Colombia (1993), México (1995), Chile (1997), Bolivia, Costa Rica, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Cuadro 2. Número de pasajeros en el Aeroparque Jorge Newbery (1991-1998). Fuente: Popik, Leandro y Rivas, Santiago (2001)

Año	Pasajeros
1991	3.271.000
1992	4.043.000
1993	4.055.000
1994	4.095.000
1995	4.982.000
1996	5.982.000
1997	6.346.000
1998	6.649.000

Sistema Nacional de Aeropuertos

El proceso de concesión aeroportuaria en Argentina comienza, formalmente, con la entrada en vigencia del decreto del Poder Ejecutivo Nacional número 375/97 el 24 de abril de 1997. En este decreto se ordena la creación del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), se designan los aeropuertos que serán objeto de licitación para su concesión³, se propone un cronograma de acción para el acto licitatorio y se ordena la creación del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA).

3. Ver anexo I del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 375/97.

Origen del Sistema Nacional de Aeropuertos

En el anexo III del decreto número 375/97 se presentó una lista de 53 aeropuertos que conformaron, en un primer momento, el incipiente SNA. Por otra parte, en el anexo I del mismo decreto, se especificaron 28 aeropuertos del SNA que serían ofrecidos para ser concesionados por el capital privado. Casi cuarenta días después de la puesta en vigencia de este decreto se firma el decreto del PEN número 500/97 que amplía los anexos I y III. De esta manera, los aeropuertos que conforman el SNA pasan a ser 57 y los ofrecidos en concesión suman 36.

Según el decreto 375/97, los aeropuertos que conforman el SNA se seleccionaron *en orden al cubrimiento territorial y a su factibilidad económico-financiera global*. En este último aspecto se destaca el principal objetivo del SNA que le otorga un funcionamiento sistémico e integral. La idea parte de un doble sistema de subsidios cruzados entre los aeropuertos que cuentan con altas tasas de ganancias y los que obtienen niveles de rentabilidad negativa o escasa para afrontar los márgenes de inversión necesarios.

El primer sistema de subsidios cruzados se establece dentro del propio pliego licitatorio que incluyó la explotación de 32 aeropuertos del SNA. El consorcio ganador de esta licitación se comprometía, principalmente, a cumplir con las inversiones establecidas por el gobierno para los aeropuertos incluidos en este paquete y con el pago de un canon anual fijo. A cambio, el concesionario explotaría comercialmente los aeropuertos. Entonces, se puede afirmar que el mismo concesionario redistribuiría sus ingresos entre todos los aeropuertos explotados al ejecutar las inversiones previstas en el pliego.

El segundo cruce de subsidios se realiza entre los aeropuertos concesionados y el resto de los aeropuertos del SNA explotados por entidades públicas. En el artículo 11 del decreto 375/97 se establece que los ingresos provenientes de la percepción del

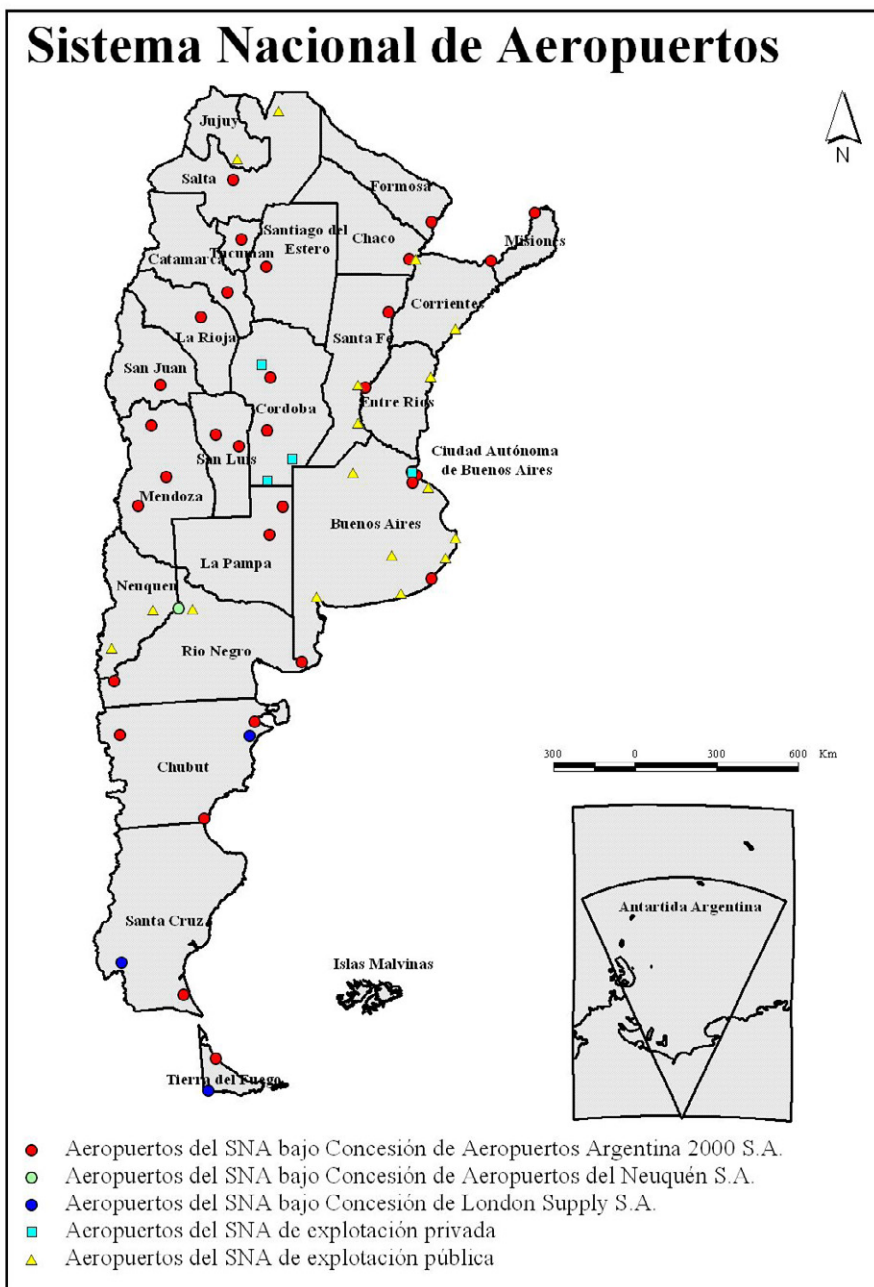


Figura 1. Sistema Nacional de Aeropuertos. Fuente: Elaboración propia.

correspondiente canon de la concesión sean imputados específicamente para atender las mejoras y/o reestructuraciones de los aeropuertos que integran el SNA que no sean objeto de concesión y para solventar el funcionamiento del ORSNA.

Desequilibrios dentro del Sistema Nacional de Aeropuertos

En suma, podemos decir que los aeropuertos más rentables (que están incluidos dentro del primer pliego licitatorio) no sólo subsidiarían al resto de los aeropuertos contenidos en el pliego, sino que también subsidiarían al resto de aeropuertos del SNA. Estas necesidades de recurrir a subsidios dentro del sistema se generan por la existencia de acentuadas diferencias en la demanda y el tráfico aerocomercial entre los aeropuertos que forman parte del SNA. Estas diferencias pueden ser percibidas en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Número de pasajeros por aeropuerto (2000). Fuente: Organismo Regulador del Sistema de Aeropuertos. www.orsna.gov.ar

Aeropuerto	Pasajeros	Porcentaje del Total	Aeropuerto	Pasajeros	Porcentaje del Total
Aeroparque	7.038.137	32,11%	Villa Mercedes (Villa Reynolds)	37.957	0,17%
Ezeiza	6.199.975	28,29%	Santa Rosa	35.066	0,16%
Córdoba	1.819.681	8,30%	Viedma	32.740	0,15%
Mendoza	823.786	3,76%	Esquel	27.430	0,13%
Tucumán	498.454	2,27%	Río Cuarto	25.492	0,12%
Bariloche	472.154	2,15%	San Rafael	24.246	0,11%
Neuquén	470.000	2,14%	Concordia	23.961	0,11%
Salta	462.279	2,11%	Villa Gesell	19.761	0,09%
Mar del Plata	427.918	1,95%	San Fernando	17.427	0,08%
Comodoro Rivadavia	353.780	1,61%	Tandil	12.341	0,06%
Río Gallegos	348.173	1,59%	Malargüe	10.530	0,05%
Rosario	336.000	1,53%	General Pico	8.586	0,04%
Iguazú	309.270	1,41%	Necochea	8.052	0,04%
Bahía Blanca	284.173	1,30%	General Roca	7.132	0,03%
Trelew	240.893	1,10%	Tartagal	6.504	0,03%
Resistencia	185.110	0,84%	Don Torcuato	6.000	0,03%
San Juan	178.515	0,81%	Junín	5.451	0,02%
Santa Fe	144.000	0,66%	La Plata	5.400	0,02%
Posadas	141.220	0,64%	Santa Teresita	5.062	0,02%
Río Grande	126.000	0,57%	Reconquista	4.951	0,02%
La Rioja	108.003	0,49%	Paso de los Libres	4.862	0,02%
Corrientes	103.481	0,47%	Cutral Có	1.376	0,01%
San Luis	97.803	0,45%	El Calafate (Lago Argentino)	S/D	S/D
Catamarca	87.760	0,40%	Huinca Renacó	S/D	S/D
Santiago del Estero	75.658	0,35%	Jujuy	S/D	S/D
Formosa	74.533	0,34%	La Cumbre	S/D	S/D
Paraná	74.261	0,34%	Laboulaye	S/D	S/D
Puerto Madryn	58.950	0,27%	Ushuaia	S/D	S/D
S. Martín de los Andes	46.286	0,21%	Total	21.916.580	100,00%

El sistema de subsidios cruzados se aplica en Argentina, en otros países como México y es el más recomendable para los países en vías de desarrollo de grandes extensiones territoriales, principalmente en aquellos en los que el sistema urbano verifica altos grados de primacía urbana o de concentración de vuelos en pocas ciudades. En los países desarrollados, donde el tráfico aerocomercial es realmente significativo, las posibilidades de rentabilidad y autofinanciamiento de los aeropuertos son mucho más viables. Si se aplicara en Argentina un sistema donde los ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos provenientes de las operaciones en un aeropuerto beneficien únicamente a esa unidad aeroportuaria, entonces el SNA colapsaría. Como consecuencia de que los 10 aeropuertos con mayor número de pasajeros acumulan un 85% del tráfico total, cerca de 35 aeropuertos se volverían inoperables por la falta de mantenimiento y otros 10 se volverían obsoletos.

Concesiones aeroportuarias

Además de originar y reglamentar el funcionamiento del SNA, como se mencionó anteriormente, el decreto 375/97 asignaba 36 aeropuertos para ser concesionados por 30 años con posibilidad de una extensión de 10 años más. En este decreto se destacan algunas características importantes sobre la explotación privada de los aeropuertos, resaltándose que los aspectos técnicos propios de la aeronavegación, servicios de tránsito aéreo, control de tráfico aéreo y de protección al vuelo queda reservada exclusivamente a la Fuerza Aérea Argentina. En el pliego de licitación quedan pautadas las obligaciones y los derechos de los potenciales explotadores.

De un conjunto de obligaciones se puede resaltar que los concesionarios deben realizar las inversiones definidas por el gobierno para un plazo de 30 años, pagar un canon fijo anual por un monto a determinarse en el acto licitatorio, cumplir con las obligaciones establecidas en disposiciones nacionales e internacionales necesarias para preservar el medio ambiente y el normal desarrollo de la vida en comunidad compatible con la naturaleza y las características de la actividad aeronáutica y, por último, deben garantizar el acceso igualitario y no discriminatorio en el uso de las instalaciones y servicio en los aeropuertos.

Respecto a los derechos por parte del explotador se puede decir que los concesionarios tienen el derecho de administrar y explotar, por sí o por terceros, bajo su exclusiva responsabilidad, todas las actividades comerciales, industriales y de servicios afines o conexos con la actividad aeroportuaria.

A partir de este modelo de concesión aeroportuaria, Cosentino (1998) afirma dos cuestiones. Por un lado, sostiene que “dentro del rico campo de alternativas que ofrece el derecho positivo, el contrato de concesión es el que permite el complejo normativo más adecuado para la descentralización de las funciones del Estado”. Por otro lado, afirma también que “el fenómeno de la privatización que ha penetrado en todos los ámbitos de la aeronavegación comercial, no ha modificado la naturaleza de servicio público que domina la actividad aeroportuaria”.

A pesar de que el análisis del proyecto sea positivo, el decreto 375/97 ha sufrido nulidades en distintas instancias judiciales radicadas, de forma acertada, en su inconstitucionalidad. Luego de la publicación del decreto 375/97, algunos legisladores de la Unión Cívica Radical efectuaron una presentación judicial para que se declare inconstitucional el decreto presidencial. Esta denuncia se basa en que la privatización de los aeropuertos no se encontraba incluida en la ley de reforma de Estado⁴ y, por lo tanto, este proyecto debería ser aprobado en forma de ley. Como consecuencia, la justicia dictó la nulidad del decreto. Esta medida fue apelada por el Gobierno, pero luego la apelación no fue aceptada por la jueza de primera instancia Liliana Heiland. Horas después, el Gobierno le dio viabilidad a la privatización aeroportuaria por medio del decreto, esta vez caratulado “de necesidad y urgencia”, 842/97 (para ampliar ver, Microsemanario, 1997).

4. Ley número 23.696.

Se puede pensar entonces, que la inconstitucionalidad del decreto 375/97 y la necesaria ratificación (por parte del gobierno) de este por medio del decreto de necesidad y urgencia 842/97, opacaron el proceso licitatorio. De ahí en más, la opinión pública especuló con la existencia de una complicidad entre el Gobierno y el futuro explotador de los aeropuertos. A pesar de las reiteradas denuncias por la ilegalidad de los decretos de privatización de los aeropuertos, la licitación se llevó a cabo el 9 de enero de 1998.

El gran paquete

Las principales características de esta licitación fueron:

- » La cantidad de aeropuertos en concesión, al final, fue de 33.

- » El período de la concesión era de 30 años con posibilidad de extensión por 10 años más.
- » El plan de inversiones en los aeropuertos licitados ascendía a 2.200 millones de dólares estadounidenses. Estas inversiones se efectuarían durante los 30 años de la concesión bajo un estricto cronograma preparado por la Unión de Bancos Suizos (UBS)⁵.
- » La licitación la ganaría el consorcio que ofreciera el mayor monto en concepto de canon. La base del canon fue fijada por el gobierno en \$ 40.000.000 anuales⁶.

Para la licitación de este paquete de 33 aeropuertos, se esperaba la presentación de cinco o seis consorcios. Finalmente se presentaron cuatro. La mayor oferta fue del grupo argentino-estadounidense-italiano "Aeropuertos Argentina 2000"⁷ establecida en \$ 118.230.000. La segunda mejor oferta fue entregada por el consorcio argentino-alemán "Aeropuertos de la Argentina"⁸ fijada en \$ 117.110.000. En tercer lugar, se ubicó la oferta del grupo argentino-francés-alemán "Grupo Impregilo"⁹ establecida en \$ 116.910.000. La peor oferta fue la declarada por el consorcio argentino-español "Empresa Concesionaria de Aeropuertos Argentinos"¹⁰ establecida en \$ 54.700.000.

Como los tres primeros grupos tuvieron menos de un 5% de diferencia en su oferta, diez días después se realizó el definitorio desempate. Para finalizar la licitación, las ofertas se incrementaron. En este desempate, el consorcio que ganó fue "Aeropuertos Argentina 2000 S.A.", que nuevamente estableció la mejor oferta. En este desempate se fijó la concesión del paquete de 33 aeropuertos a cambio de un canon fijo anual que asciende a \$ 171.120.000. El valor del canon fue aceptado, aunque cuando se conoció la noticia, algunos especialistas en la materia (IATA¹¹, entre otros) afirmaron que este valor del canon ponía en peligro la rentabilidad de estos aeropuertos.

Aeropuertos Argentina 2000 S.A.

Esta empresa se encuentra conformada por capitales nacionales y extranjeros. La participación del capital argentino es del 34% (Grupo Eurnekián 33% y Riva Construcciones 1%). Se completa la participación accionaria con capital italiano (33%) y estadounidense (33%).

Este consorcio inició la toma de posesión de los aeropuertos de forma escalonada. El primer aeropuerto (Ezeiza) se tomó el 27 de mayo de 1998 y el último (Santiago del Estero) el 13 de abril de 1999. Cabe destacar que el gobierno provincial de Jujuy se negó a entregar el aeropuerto de San Salvador de Jujuy por la desconfianza que le inspiraba este consorcio. Por lo tanto, Aeropuertos Argentina 2000 sólo explota, a partir de ese momento, 32 aeropuertos.

El principal accionista del consorcio (Grupo Eurnekián) se dedicaba anteriormente al negocio del espectáculo y la televisión. Luego de ganar la concesión de los aeropuertos, este grupo económico se dedicó con mayor ímpetu al negocio aerocomercial. Este grupo compró las Líneas Aéreas Privadas Argentinas (LAPA) y también intentó hacerse cargo de Aerolíneas Argentinas. También creó la empresa "Airport Media" que se dedica a la publicidad en el interior de los aeropuertos. Además, esta empresa compró una porción de capital y obtuvo la gerencia de EDCADASSA (depósitos fiscales de cargas aéreas). Últimamente también intentaron, sin éxito, comprar la única empresa de *free shop* (tiendas libres de impuestos) que funciona en el país.

En poco tiempo, el consorcio Aeropuertos Argentina 2000 ha intentado expandirse mundialmente. Actualmente participa en la gestión del Aeropuerto de Yerevan (Armenia) e intentó hacerse cargo del Aeropuerto de Montevideo (Uruguay) y del Aeropuerto de Guayaquil (Ecuador).

5. La UBS fue contratada por el gobierno para realizar el cálculo de inversiones necesarias en los aeropuertos.

6. En ese momento esa cifra era equivalente en dólares estadounidenses (u\$s 40.000.000)

7. Aeropuertos Argentina 2000: Corporación América Sudamericana (Grupo Eurnekián), Società per Azioni Esercizi Aeroportuali (Aeropuerto de Milán), Ogden, Banco de Inversión Estatal Simset y Riva Construcciones.

8. Aeropuertos de la Argentina: Sideco Americana (Grupo Macri), Flughafen Frankfurt Main AG (Aeropuerto de Francfort), Frankfurt Company, Iecsa (Grupo Exxel), y ATEC

10. Empresa Concesionaria de Aeropuertos Argentinos: Techint y AENA (Aeropuertos de España) entre otros.

9. Grupo Impregilo: Impregilo, Iglys, Ferrostal, Alytia Airport Services (Aeropuerto de París), José Cartellone, TTI (Tecnología Telecomunicaciones e Informática) y London Supply (Aeropuerto de Punta del Este).

11. La Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA) afirmó que los 33 aeropuertos licitados contaban para 1997 de un ejercicio positivo anual que ascendía solamente a \$ 40.000.000. Lo cual hacía pensar que sería imposible que "Aeropuertos Argentina 2000 S.A." cumpla con el pago del canon anual de \$ 171.120.000 y realice inversiones por u\$s 2.200.000.000 en 30 años (casi u\$s 73.000.000 por año).

Otras Concesiones

Luego de la licitación de los 33 aeropuertos, que ganó Aeropuertos Argentina 2000 S.A., otros aeropuertos del SNA han sido concesionados (tal cual se preveía en el decreto 375/97). London Supply S.A. y Aeropuertos del Neuquén S.A. son las otras dos empresas concesionarias de los aeropuertos del SNA.

London Supply S.A. es la empresa que explota el Aeropuerto de Punta del Este (Uruguay) desde 1996. Este consorcio se hizo cargo de la remodelación del Aeropuerto de Ushuaia y es el que actualmente lo explota. También renovó completamente las instalaciones del Aeropuerto de Lago Argentino (El Calafate) y obtuvo la gestión de esta terminal aeroportuaria. El tercer aeropuerto del SNA que esta empresa explota es el de la ciudad de Trelew, gestionado de forma mixta con el municipio de esa localidad. En el año 2001, London Supply S.A. construyó desde cero el Aeropuerto Internacional de Valle del Conlara (Merlo, San Luis). Este aeropuerto ocupa un predio de 440 hectáreas, actualmente es uno de los más modernos del país y el último construido en Argentina. Tiene una pista de hormigón de 2550 metros por 45 metros (categoría 4 D¹²), una plataforma de 15.792 m² y una muy moderna terminal de pasajeros de 3.876 m² cubiertos que cuenta con servicio de manga telescópica. Este aeropuerto se ha construido con un presupuesto de \$ 15.000.000 y no forma parte del SNA, ya que fue construido luego de la creación del SNA. Como puede apreciarse, esta empresa se dedica a los aeropuertos que cuentan con flujos turísticos importantes.

12. Esta categoría es la misma que la del Aeropuerto de Buenos Aires (Aeroparque), Rosario y Bariloche.

Aeropuertos del Neuquén S.A. es un consorcio que explota comercialmente, desde el 24 de octubre de 2001 y por 20 años, el Aeropuerto Internacional de Neuquén. Este consorcio está compuesto por cinco compañías; Unitec S.A., Riva S.A. (también en Aeropuertos Argentina 2000 S.A.), Servicios Aéreos Sudamericanos, American Lodging S.A. y Compañía de Servicios Aeroportuarios S.A

Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos

Al reglamentarse la incorporación de capital privado en la prestación de los servicios aeronáuticos, se ha previsto el acompañamiento de una adecuada regulación por parte del Estado. Se dispone para ello que el “Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos” (ORSNA) ejerza las funciones de control y fiscalización de la actividad aeroportuaria, a fin de que la misma se ajuste a los principios y disposiciones contenidos en el decreto 375/97.

El ORSNA fue creado con el fin de regular la explotación de los aeropuertos del SNA en su condición de monopolios por naturaleza. Por esta razón, el ORSNA posee objetivos rígidos y claros (ver Cuadro 4), además de tener funciones específicas (ver Cuadro 5).

Este organismo regulador es dirigido y administrado por un Directorio compuesto por cuatro miembros: presidente, vicepresidente y dos vocales. El segundo vocal es designado por los gobernadores de provincia y el resto de los directores por el Poder Ejecutivo Nacional. Podemos interpretar que el ORSNA es una de las instituciones más importantes del país, si tenemos en cuenta que el presidente y el vicepresidente poseen los salarios (nominales) más altos de la administración pública en Argentina.

Cuadro 4. Objetivos del ORSNA. Fuente: Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA, 1999)

Asegurar la igualdad, el libre acceso y la no discriminación en el uso de los servicios e instalaciones aeroportuarias.
Asegurar que las tarifas que se apliquen por los servicios aeroportuarios prestados sean justas, razonables y competitivas.

Asegurar que el funcionamiento de los aeropuertos sea compatible con el normal desarrollo de la vida de la comunidad y con la protección del medio ambiente.
Asegurar que se cumplan con las disposiciones nacionales e internacionales para prevenir el narcotráfico y el uso indebido de drogas.
Propender a la obtención de la infraestructura aeroportuaria adecuada para satisfacer las necesidades de la actividad aeronáutica y asegurar su eficiente explotación.
Fiscalizar la realización de las inversiones aeroportuarias necesarias para alcanzar niveles de infraestructura que permitan satisfacer los futuros requerimientos de la demanda de tráfico aéreo.
Velar por la operación confiable de los servicios e instalaciones aeroportuarias de acuerdo a las normas nacionales e internacionales aplicables.
Impulsar la implementación de políticas de tráfico aéreo que contemplen la integración de las diferentes áreas y territorios nacionales, como así también el incremento de capacidades y frecuencias.

Cuadro 5. Funciones específicas del ORSNA. Fuente: Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA, 1999)

Establecer las normas, sistemas y procedimientos técnicos requeridos para administrar, operar, conservar y mantener los aeropuertos integrantes del SNA y controlar su cumplimiento.
Establecer en coordinación con la Fuerza Aérea Argentina (FAA), criterios para el desarrollo por parte del concesionario o administrador del aeropuerto de manuales de Seguridad Aeroportuaria, Manual de Operación Aeroportuaria, Planes de Emergencias Aeroportuarias y Programas de Mantenimiento Mayor y Conservación Rutinaria y controlar su cumplimiento.
Fijar la superficie de despeje de obstáculos, actuando en coordinación con la FAA.
Establecer las bases y criterios para el cálculo de las tasas y aprobar los correspondientes cuadros tarifarios.
Supervisar el cumplimiento de las obligaciones y prestación de los servicios por parte del concesionario o administrador aeroportuario.
Velar por el mantenimiento, conservación y modernización de la infraestructura aeroportuaria del SNA, propiciando la construcción y desarrollo de los aeropuertos que fueren necesarios para atender las necesidades de los usuarios y del tráfico aéreo.
Aprobar los planes maestros y sus modificaciones preparados por el concesionario o administrador del aeropuerto y controlar su cumplimiento.
Determinar los requerimientos mínimos exigidos a las aerostaciones para postular su ingreso al SNA.
Resolver las diferencias entre el concesionario o administrador del aeropuerto y el Estado Nacional, o entre estos y los usuarios, y todo conflicto suscitado con motivo de actividades aeroportuarias.
Proponer y elevar al Poder Ejecutivo Nacional los proyectos de modificación y derogación de leyes, decretos o resoluciones referidas a la actividad aeronáutica.

El funcionamiento del ORSNA se solventa con parte del canon pagado por los concesionarios. Sin embargo, la regulación de los aeropuertos se aplica a todo el SNA, incluyendo los aeropuertos privados y de explotación pública.

Por último, es importante aclarar que el ORSNA es un ente autárquico que representa los intereses de los usuarios de los servicios e instalaciones aeroportuarias. Los grupos de usuarios de estos servicios exceden a los pasajeros y visitantes. Los usuarios también son las líneas aéreas, los depósitos fiscales, los comercios del aeropuerto, las empresas de handling, las firmas de catering, entre otros.

Soluciones y problemas del Sistema Nacional de Aeropuertos

Desde la toma de posesión del aeropuerto de Ezeiza (el 27 de mayo de 1998), se han experimentado profundos cambios en algunos de los aeropuertos del SNA, así como también se produjeron dificultades en el funcionamiento del SNA.

Soluciones

Las críticas hacia la gestión privada de los aeropuertos del SNA han sido muchas y variadas, principalmente las dirigidas al consorcio "Aeropuertos Argentina 2000 S.A.". Sin embargo, se pueden mencionar algunos aspectos positivos de la privatización aeroportuaria.

En primer lugar, hay que destacar que el funcionamiento integral del SNA (reglamentado por el decreto 375/97) es el más adecuado para nuestro país. El sistema doble de subsidios cruzados (ver punto 2.1) garantiza la sustentabilidad económica de los aeropuertos que actualmente conforman el SNA y de los que se incluyan en el futuro. De otra forma, si los beneficios de una unidad aeroportuaria fueran retenidos exclusivamente por ésta, las libertades del mercado provocarían sólo la supervivencia de los pocos aeropuertos rentables.

Por otro lado, la modernización de distintas terminales de pasajeros se ha producido a un ritmo muy veloz, permitiendo el uso de estas renovadas instalaciones al corto tiempo de empezadas las concesiones. El nuevo hall de partidas de la Terminal A del aeropuerto de Ezeiza es de 25.000 m² de los cuales 11.000 m² son de uso público y el nuevo estacionamiento tiene capacidad para 558 automóviles distribuidos en 2 niveles. Las inversiones alcanzaron los u\$s 138.000.000. La Terminal A del Aeroparque costó u\$s 100.000.000 y está construida en 2 niveles, duplicando la superficie para vuelos de cabotaje de 21.000 m² a 42.000 m² y se constituyó la nueva terminal de vuelos internacionales de 15.000 m². Actualmente se encuentra en construcción el nuevo sector de estacionamiento de 24.000 m² en 6 niveles para 1.200 automóviles. Algunos aeropuertos del interior del país también se han modernizado, entre ellos: Córdoba, Bariloche, Mendoza, Comodoro Rivadavia, Ushuaia, Iguazú y El Calafate.

Los aeropuertos administrados por entidades públicas todavía no se han modernizado. Lo destacable es que, por ejemplo, el Aeropuerto de Sauce Viejo (Santa Fe) ya presentó un plan de obras incluido en su plan maestro, al igual que el Aeropuerto Internacional de Rosario que ya llamó a licitación de un pliego que contempla obras por \$ 10.000.000 incluidas en su plan de inversiones.

Por último, antes de pasar a los problemas suscitados dentro del SNA, se puede mencionar que en el caso de "Aeropuertos Argentina 2000 S.A.", los ingresos no aeronáuticos representan poco más del 40% del total de los ingresos, lo cual difiere bastante de la situación anterior a la privatización aeroportuaria.

Problemas

Desgraciadamente, las irregularidades que tuvieron lugar desde el inicio del proceso de privatización aeroportuaria, opacaron las intenciones genuinas de desarrollar el SNA. Son muchas las cosas que se hicieron mal. Por eso, en este trabajo se mencionarán brevemente las más importantes¹³.

En primer lugar, en el pliego de licitación del paquete de 33 aeropuertos se incluyó al Aeroparque porteño. El problema es que existe en la justicia desde 1996, una controversia sobre la situación dominial del Aeropuerto Jorge Newbery entre el Gobierno de la

13. Los distintos datos, que aparecen en este punto, referidos a las irregularidades fueron recopilados de diversas publicaciones periodísticas (donde eran publicados simplemente como datos empresariales sin un rasgo crítico) y artículos críticos de algunas instituciones gubernamentales.

Ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional (Fuerza Aérea Argentina). Sin embargo, de forma unilateral, el Poder Ejecutivo Nacional incluyó a esta terminal aérea en el pliego.

El segundo gran problema, es que la privatización aeroportuaria se ratificó por medio de un decreto de necesidad y urgencia que fue denunciado por ser inconstitucional. A partir de ese momento, se masificó la idea de un entramado compuesto por: el gobierno menemista, el Grupo Eurnekián, algunas bancas italianas, inversores italianos (entre ellos el actual presidente italiano Silvio Berlusconi), inversores estadounidenses (incluyendo al ex embajador de Estados Unidos en Buenos Aires, James Cheek) y bancos internacionales de crédito como el BID.

Jorge Nudler (2002) realizó un análisis sobre un informe publicado en septiembre de 2001 por la Auditoría General de la Nación (AGN) donde se marcaban las irregularidades de "Aeropuertos Argentina 2000 S.A.". Estas irregularidades se referían principalmente a las inversiones llevadas a cabo en los aeropuertos y al canon contemplado en la licitación.

En este informe, la AGN afirmó que las inversiones efectuadas por el concesionario tienen dos problemas. Primero, las inversiones contempladas en el pliego de licitación fueron cumplidas de forma parcial. Segundo, las inversiones parciales realizadas se encuentran sobrevaluadas. Las inversiones realizadas de forma parcial se centraron, especialmente, en la modernización de las terminales de pasajeros. De esta manera, las instalaciones percibidas masivamente (las terminales de pasajeros) intentaron ocultar la falta de inversiones en sectores importantes relacionados con la seguridad de las operaciones aéreas. Por otra parte, distintas investigaciones realizadas por la Jefatura de Gabinete entre 2000 y 2001, revelaron que en las inversiones se detecta una sobrevaluación de aproximadamente un 30% respecto a los valores declarados.

Otro punto destacable del informe elaborado por la AGN, es la falta de pago del canon fijo anual y el consiguiente endeudamiento por parte de "Aeropuertos Argentina 2000 S.A.". Ya en la primera cuota del canon (primer semestre de 1999), el concesionario canceló sólo una parte del canon. El resto de las cuotas, directamente no fueron abonadas o se abonaron cifras ridículas. Se infiere que la deuda acumulada sobrepasaría los 700 u 800 millones de pesos.

Ante esta situación, el funcionamiento del SNA se bloqueó. Las irregularidades relacionadas con las inversiones (montos de inversión menores a los estipulados y sobrevaluación de las mismas) no permitieron que se efectuara un eficiente proceso de modernización de los 32 aeropuertos incluidos en el paquete. Por otra parte, el cese de pagos en concepto de canon impide la realización de inversiones en el resto del SNA. Las grandes sumas de dinero a veces pueden no ser muy bien dimensionadas. Pero si tenemos en cuenta que el canon anual acordado es de \$ 171.120.000, entonces podemos descifrar que con este monto se podría haber construido un aeropuerto como el del Valle de Conlara por mes. Esto significa que, según los datos del Censo de Población del 2001 y a lo largo de los 30 años de la concesión, todos los aglomerados urbanos con más de 10.000 habitantes (360 ciudades) poseerían un aeropuerto de estas dimensiones y características. En otras palabras, con esta política de recaudar ingresos (entre ellos, las tasas aeroportuarias más caras de Latinoamérica) y no pagar por el derecho de explotación de los aeropuertos, "Aeropuertos Argentina 2000 S.A." impide que funcione el doble sistema de subsidios cruzados. Por lo tanto, el SNA pierde su razón de existir.

El proceso de privatización aeroportuaria en Argentina es utilizado actualmente en el resto del mundo como un ejemplo de lo que no se debe hacer. Nuevamente, la modernización de los aeropuertos que no forman parte del SNA, dependerá de los recursos del Estado. El Aeropuerto Internacional de Rosario realizará el mejoramiento de su

infraestructura con fondos provenientes de un crédito del BID. De esta manera, la deuda pública se ve incrementada. Pero esta deuda se puede ver aun más incrementada si el Estado se hace cargo de "Aeropuertos Argentina 2000 S.A.". Este incremento ocurriría porque este consorcio realizó, hasta ahora, inversiones por u\$s 300.000.000 con créditos otorgados por el doble de esa suma y por entidades financieras que poseen títulos de deuda pública argentina.

Cabe aclarar que en ningún momento el ORSNA llegó a sancionar a "Aeropuertos Argentina 2000 S.A." por los principales incumplimientos del contrato. Se podría llegar a pensar que hubo un comportamiento parcial del organismo regulador, dirigido por Orlando Caporal (ex apoderado del Partido Justicialista nacional y provincial durante el gobierno de Menem).

Para finalizar, se puede agregar que, en el último día hábil de la presidencia provisoria de Duhalde, el Poder Ejecutivo Nacional firmó un decreto para renegociar la concesión de "Aeropuertos Argentina 2000 S.A.". Esta renegociación afirmó la permanencia de este consorcio al frente de la explotación aeroportuaria al mismo tiempo que reducía a la mitad los valores del canon. El equipo asesor del flamante presidente Kirchner, dejó sin efecto este último decreto y renovó completamente las autoridades del ORSNA. Se especula con que el nuevo gobierno sancione a "Aeropuertos Argentina 2000 S.A." quitándole los derechos de concesión. Si esto ocurre, el SNA se podría recuperar y volver a funcionar. Sería bueno que los cambios que surjan en la explotación del SNA no repitan lo acontecido desde 1998 con distinto nombre.

Reflexiones finales

La hegemonía de la economía global y de la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense han generado incrementos, durante la década del noventa, en la demanda aerocomercial. La infraestructura aeroportuaria existente en el país era atrasada y no se adecuaba a las exigencias presentes y futuras. Por esa razón, el gobierno decidió implementar un plan de modernización de las terminales aéreas. Por la terciarización de las funciones del Estado, el proceso de modernización aeroportuaria quedó en manos del capital privado, como en muchos otros países.

El proceso de privatización aeroportuaria se inició de forma dudosamente constitucional por medio del Decreto 375/97. En éste se estableció la creación del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), y del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), se designaron los aeropuertos que iban a ser objeto de concesión y se pautó el cronograma del proceso de licitación. El SNA quedó conformado por 57 aeropuertos, 36 de ellos iban a ser incluidos en el pliego. Finalmente se concesionaron, en un primer momento 32 aeropuertos y luego 4 aeropuertos más. Luego del acto licitatorio se definió que el principal concesionario sería el grupo argentino-italiano-estadounidense "Aeropuertos Argentina 2000 S.A.". Los concesionarios están obligados a realizar inversiones específicas en los aeropuertos concesionados y a pagar un canon anual fijo a cambio de la explotación comercial de dichos aeropuertos. Estas inversiones y los pagos del canon garantizarían el funcionamiento del doble sistema de subsidios cruzados, garantizando la modernización de todo el SNA.

Sin embargo, la puesta en práctica de las concesiones aeroportuarias resultó sumamente negativa. Las frecuentes y variadas irregularidades de los concesionarios y del ORSNA llevaron a bloquear el funcionamiento del SNA. La constitución de un entramado internacional, donde se podrían incluir empresarios, funcionarios públicos e instituciones financieras internacionales, opacaron y arruinaron un plan de inversiones y modernización aeroportuaria de primera calidad.

Agradecimientos: *Quiero agradecer a los que desinteresadamente me apoyaron y me dieron una mano para realizar este trabajo: Pablo Ciccolella, Luis Domínguez Roca y Nora Lucioni. Por otra parte, quiero mencionar el apoyo de la Universidad de Buenos Aires para realizar esta investigación.*

Bibliografía

- » ACHCAR, G. et al. (2003) *El Atlas de Le Monde Diplomatique*. París: Le Monde Diplomatique.
- » AYALA, P. et al. (2000) *Historia de la Aeroposta Argentina*. www.saint-exupery.com.ar/pagina_nueva_3.htm, Tigre.
- » BALLISTRERI, C. (1993) *El Transporte Aéreo de Cabotaje en la Argentina. Análisis de Niveles de Competencia Alternativos. Posibilidades de Reestructurar el Mercado*. www.fundicot.org/grupo%20202/014.pdf. Buenos Aires.
- » CAGLIANI, M. (1999) *De Globos y Aviones*. En *Círculo de la Historia*, N° 45, Diciembre 1999, Buenos Aires.
- » CASTELLS, M. (1999) *The Informational City*. Blackwell Publishers, Oxford, UK Malden, MA.
- » CASTELLS, M. (2000) *The Rise of the Network Society* (2ªed.). Blackwell Publishers, Oxford, UK Malden, USA.
- » COSENTINO, E. (1998) *Aspectos de Derecho Público en la Privatización de Aeropuertos*. En XXVIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial. Lisboa.
- » DOGANIS, R. (1995) *La Empresa Aeroportuaria*. Madrid: Paraninfo.
- » LIPOVICH, G. (2003) *Nuevas Tendencias en el Transporte Aerocomercial Regular de Pasajeros. La Crisis del Sector, las Aerolíneas de Bajo Costo y Los Aeropuertos Competitivos. La Situación en América Latina*. mimeo. Instituto de Geografía, FFyL, UBA. Buenos Aires.
- » MICROSEMANARIO (1997) *Aeropuertos y Aviones*. En *Microsemanario*, N° 289, Año 7. Buenos Aires.
- » NUDLER, J. (2002) *Privatizaciones Argentinas*. En *Página 12* del 30/11/02. Buenos Aires.
- » ORSNA (1999) *ANUARIO 1998/99*. ORSNA. Buenos Aires.
- » PAVAU, J. (1995) *Le Transport Aérien à l'Horizon 2020*. Institut du Transport Aérien, Paris, France.
- » POPIK, L. y Rivas, S. (2001), *Aeroparque*. En revista "La Gran Ciudad", primavera 2001. Buenos Aires.
- » SASSEN, S. (1994) *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press, Thousand Oaks, CA.
- » SASSEN, S. (1999) *La Ciudad Global*. Nueva York, Londres, Tokio. Buenos Aires: EUDEBA.
- » SEGUÍ PONS, J. M. y Petrus Bey, J. M. (1991) *Geografía de Redes y Sistemas de Transporte*. Madrid: Síntesis.
- » THOMPSON, G. M. (1990) *Teoría económica del transporte*. Madrid: Alianza.
- » TORRES, A. (2000) *La Actividad Aérea en el Puerto de Buenos Aires*. En *Publicación Oficial de la Junta de Estudios Históricos del Puerto Nuestra Señora Santa María de Buen Ayre y Barrio Puerto Madero*, diciembre 2000. Buenos Aires.

ANEXO: características de los aeropuertos del SNA

Cuadro 6. Situación de propiedad y explotación de los aeropuertos del SNA. Fuente: Elaborado a partir de datos propios.

Aeropuerto	Propietario	Explotador
Aeroparque	En Conflicto	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Bahía Blanca	Fuerza Aérea Argentina	Municipalidad de Bahía Blanca
Bariloche	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Catamarca	Provincia de Catamarca	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Comodoro Rivadavia	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Concordia	Provincia de Entre Ríos	Municipalidad de Concordia
Córdoba	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Corrientes	Provincia de Corrientes	Provincia de Corrientes
Cutral Có	Municipalidad de Confluencia	Municipalidad de Confluencia
Don Torcuato	Privado	Privado
El Calafate (Lago Argentino)	Provincia de Santa Cruz	London Supply S.A.
Esquel	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Ezeiza	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Formosa	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
General Pico	S/D	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
General Roca	Provincia de Río Negro	Provincia de Río Negro
Huinca Renacó	Privado	Privado
Iguazú	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Jujuy	Provincia de Jujuy	Provincia de Jujuy
Junín	Municipalidad de Junín	Municipalidad de Junín
La Cumbre	Privado	Privado
La Plata	Provincia de Buenos Aires	Provincia de Buenos Aires
La Rioja	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Laboulaye	Privado	Privado
Malargüe	Provincia de Mendoza	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Mar del Plata	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Mendoza	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Necochea	Municipalidad de Necochea	Municipalidad de Necochea
Neuquén	Provincia de Neuquén	Aeropuertos del Neuquén S.A.
Paraná	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Paso de los Libres	Fuerza Aérea Argentina	Fuerza Aérea Argentina
Posadas	Provincia de Misiones	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Puerto Madryn	S/D	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Reconquista	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Resistencia	Provincia del Chaco	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Río Cuarto	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Río Gallegos	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Río Grande	Armada Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Rosario	Provincia de Santa Fe	Provincia de Santa Fe
San Martín de los Andes	Provincia de Neuquén	Provincia de Neuquén
Salta	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.

San Fernando	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
San Juan	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
San Luis	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
San Rafael	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Santa Fe	Provincia de Santa Fe	Provincia de Santa Fe
Santa Rosa	Provincia de La Pampa	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Santa Teresita	Municipalidad de La Costa	Municipalidad de La Costa
Santiago del Estero	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Tandil	Fuerza Aérea Argentina	Fuerza Aérea Argentina
Tartagal	Provincia de Salta	Provincia de Salta
Trelew	Armada Argentina	London Supply S.A.
Tucumán	Provincia de Tucumán	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Ushuaia	S/D	London Supply S.A.
Viedma	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.
Villa Gesell	S/D	Provincia de Buenos Aires
Villa Mercedes (Villa Reynolds)	Fuerza Aérea Argentina	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.

Cuadro 7. Principales características técnicas y operativas de los aeropuertos del SNA. Notas: (asf): Asfalto, (hor): Hormigón, (tie): Tierra. Fuente: Elaborado a partir de datos propios.

Aeropuerto	Categoría	Superficie en hectáreas	Horario de Operación	Categoría OACI	Pista Principal (en metros)	Plataforma m ²	ILS
Aeroparque	Internacional	138	05:30 a 00:30	4 D	2100 x 40 (hor)	85.000	Sí
Bahía Blanca	Cabotaje	350	24 Horas	4 E	2630 x 60 (asf)	5.500	Sí
Bariloche	Internacional	1.810	07:00 a 22:00	4 D	2300 x 47 (hor)	28.800	Sí
Catamarca	Cabotaje	383	06:00 a 21:00	3 C	2800 x 30 (asf)	8.000	No
Comodoro Rivadavia	Internacional	810	06:00 a 21:00	4 D	2750 x 50 (hor)	43.200	Sí
Concordia	Cabotaje	94	07:00 a 21:00	3 C	1600 x 30 (asf)	1.800	No
Córdoba	Internacional	1.020	24 Horas	4 E	3200 x 45 (hor)	57.350	Sí
Corrientes	Internacional	800	08:00 a 22:00	4 D	2100 x 45 (asf)	25.000	Sí
Cutral Có	Cabotaje	260	10:00 a 15:00	3 D	1694 x 30 (asf)	3.000	No
Don Torcuato	Internacional	84	24 Horas	2 C	1100 x 30 (asf)	2.400	No
El Calafate (Lago Argentino)	Internacional	S/D	S/D	4 D	2550 x 45 (asf)	15.795	S/D
Esquel	Cabotaje	522	06:00 a 21:00	4 C	2400 x 40 (hor)	7.000	Sí
Ezeiza	Internacional	3.475	24 Horas	4 E	3300 x 80 (asf)	255.000	Sí
Formosa	Internacional	430	06:00 a 21:00	4 C	1990 x 40 (asf)	3.000	Sí
General Pico	Cabotaje	221	06:00 a 21:00	4 C	2322 x 43 (asf)	S/D	No
General Roca	Cabotaje	250	S/D	4 C	2101 x 30 (asf)	11.600	No
Huinca Renacó	Cabotaje	100	S/D	2 A	900 x 23 (tie)	252	No
Iguazú	Internacional	804	24 Horas	4 E	3300 x 45 (asf)	16.000	Sí
Jujuy	Internacional	621	24 Horas	4 C	2950 x 45 (asf)	23.400	Sí
Junín	Cabotaje	195	06:00 a 21:00	3 B	1500 x 30 (asf)	2.500	No
La Cumbre	Cabotaje	92	08:00 a 20:00	3 A	1522 x 50 (tie)	6.400	No
La Plata	Cabotaje	S/D	S/D	3 C	1427 x 45 (asf)	2.000	No
La Rioja	Cabotaje	189	06:00 a 21:00	4 C	2860 x 30 (asf)	7.200	No
Laboulaye	Cabotaje	72	S/D	2 A	1200 x 30 (tie)	225	No

Malargüe	Cabotaje	249	06:00 a 21:00	4 C	2720 x 38 (asf)	4.000	No
Mar del Plata	Internacional	436	24 Horas	4 C	2200 x 50 (asf)	15.000	Sí
Mendoza	Internacional	490	24 Horas	4 E	3015 x 54 (hor)	45.000	Sí
Necochea	Cabotaje	280	10:30 a 17:30	3 C	1500 x 30 (asf)	2.500	No
Neuquén	Internacional	254	07:00 a 23:00	4 D	2570 x 45 (asf)	4.200	Sí
Paraná	Cabotaje	425	06:00 a 21:00	4 C	2100 x 45 (asf)	12.600	Sí
Paso de los Libres	Internacional	77	06:00 a 21:00	4 B	2260 x 45 (asf)	2.500	No
Posadas	Internacional	329	06:00 a 21:00	4 C	2200 x 30 (asf)	16.000	Sí
Puerto Madryn	Cabotaje	390	07:00 a 21:00	4 C	2460 x 45 (asf)	4.800	No
Reconquista	Cabotaje	756	06:00 a 21:00	4 C	2755 x 50 (hor)	12.000	No
Resistencia	Internacional	1.074	24 Horas	4 E	2850 x 45 (asf)	35.000	Sí
Río Cuarto	Cabotaje	14	06:00 a 21:00	4 C	2266 x 45 (asf)	6.700	No
Río Gallegos	Internacional	1.150	24 Horas	4 E	3550 x 40 (hor)	16.000	Sí
Río Grande	Internacional	684	06:00 a 21:00	4 C	2000 x 40 (asf)	8.400	Sí
Rosario	Internacional	550	24 Horas	4 D	2952 x 45 (hor)	39.000	Sí
San Martín de los Andes	Cabotaje	160	S/D	4 D	2500 x 45 (asf)	S/D	No
Salta	Internacional	208	07:00 a 21:00	4 D	3000 x 45 (asf)	14.400	Sí
San Fernando	Internacional	190	24 Horas	3 B	1800 x 30 (asf)	4.000	No
San Juan	Cabotaje	367	06:00 a 21:00	4 C	2460 x 45 (asf)	25.000	No
San Luis	Cabotaje	605	06:00 a 21:00	4 C	2950 x 30 (asf)	14.000	No
San Rafael	Cabotaje	90	06:00 a 21:00	4 C	2260 x 30 (asf)	6.800	No
Santa Fé	Cabotaje	398	07:00 a 21:00	4 C	2325 x 30 (asf)	1.684	Sí
Santa Rosa	Cabotaje	208	06:00 a 21:00	4 C	2300 x 30 (asf)	7.500	Sí
Santa Teresita	Cabotaje	306	07:30 a 14:30	3 E	1500 x 30 (asf)	2.500	No
Santiago del Estero	Cabotaje	536	07:00 a 21:00	4 C	2422 x 45 (hor)	10.000	No
Tandil	Cabotaje	531	08:00 a 21:00	4 D	2550 x 49 (asf)	3.600	Sí
Tartagal	Cabotaje	74	07:00 a 20:00	3 C	1500 x 30 (asf)	1.000	No
Trelew	Cabotaje	5.100	24 Horas	4 D	2560 x 45 (asf)	18.300	No
Tucumán	Internacional	519	24 Horas	4 D	2900 x 45 (asf)	16.800	Sí
Ushuaia	Internacional	S/D	06:00 a 24:00	4 E	2800 x 45 (hor)	29.500	Sí
Viedma	Cabotaje	287	06:00 a 21:00	4 D	2550 x 45 (asf)	10.600	No
Villa Gesell	Cabotaje	56	08:00 a 22:00	3 D	1740 x 28 (asf)	2.500	No
Villa Mercedes (Villa Reynolds)	Cabotaje	80	06:00 a 21:00	4 C	2400 x 60 (asf)	5.000	Sí

Cuadro 8. Características de las infraestructuras públicas de los aeropuertos del SNA.

Fuente: Elaborado en base a datos propios.

Aeropuerto	Nombre del aeropuerto	Terminal de pasajeros en M ² cubiertos	Lugares de Estacionamiento	Pasajeros (2000)
Aeroparque	Jorge Newbery	30.000	1.350	7.038.137
Bahía Blanca	Comandante Espora	2.100	300	284.173
Bariloche	San Carlos de Bariloche	12.000	300	472.154
Catamarca	Felipe Varela	2.900	30	87.760
Comodoro Rivadavia	Gral. Enrique Moscón	4.000	240	353.780
Concordia	Comandante Pierrestegui	257	50	23.961
Córdoba	Ing. Ambrosio L. V. Taravella	12.000	450	1.819.681
Corrientes	Piraginé Niveyro	1.394	60	103.481
Cutral Có	Aeropuerto de Cutral Có	400	100	1.376
Don Torcuato	Aeropuerto de Don Torcuato	Tiene	40	6.000
El Calafate (Lago Argentino)	El Calafate	Tiene	S/D	S/D
Esquel	Aeropuerto de Esquel	4.000	70	27.430
Ezeiza	Ministro Pistarini	71.000	2.200	6.199.975
Formosa	El Pucú	960	100	74.533
General Pico	Aeropuerto de General Pico	S/D	30	8.586
General Roca	Dr. Arturo Illia	S/D	200	7.132
Huinca Renacó	Aeropuerto de Huinca Renacó	No Tiene	No	S/D
Iguazú	Cataratas del Iguazú	8.000	100	309.270
Jujuy	Horacio Guzmán	S/D	100	S/D
Junín	Aeropuerto de Junín	200	40	5.451
La Cumbre	Aeropuerto de La Cumbre	No Tiene	No Tiene	S/D
La Plata	Aeropuerto de La Plata	60	50	5.400
La Rioja	Capitán Vicente A. Almonacid	890	100	108.003
Laboulaye	Aeropuerto de Laboulaye	No Tiene	No Tiene	S/D
Malargüe	Comodoro Ricardo Salomón	1.080	25	10.530
Mar del Plata	Gral. D. Barotomé de la Colina	3.750	200	427.918
Mendoza	El Plumerillo	12.800	300	823.786
Necochea	Aeropuerto de Necochea	400	60	8.052
Neuquén	Pdte. Juan D. Perón	5.200	150	470.000
Paraná	Gral. Urquiza	3.400	80	74.261
Paso de los Libres	Aeropuerto de Paso de los Libres	160	40	4.862
Posadas	Gral. José de San Martín	6.700	100	141.220
Puerto Madryn	El Tehuelche	900	40	58.950
Reconquista	Daniel Jurkic	700	30	4.951
Resistencia	Aeropuerto de Resistencia	6.700	100	185.110
Río Cuarto	Las Higueras	550	50	25.492
Río Gallegos	Brig. Gral. D. A. Parodi	2.400	250	348.173
Río Grande	Aeropuerto de Río Grande	750	200	126.000
Rosario	Fisherton	5.000	150	336.000
S. Martín de los Andes	Aviador Carlos Campos	1.824	150	46.286
Salta	Martín Miguel de Güemes	12.300	240	462.279
San Fernando	Desconocido	700	50	17.427

San Juan	Las Chacritas	2.200	50	178.515
San Luis	Aeropuerto de San Luis	1.000	100	97.803
San Rafael	Santiago Germanó	820	50	24.246
Santa Fé	Sauce Viejo	3.000	150	144.000
Santa Rosa	Aeropuerto de Santa Rosa	485	80	35.066
Santa Teresita	Aeropuerto de Santa Teresita	250	100	5.062
Santiago del Estero	Mal Paso	600	40	75.658
Tandil	Héroes de Malvinas	215	30	12.341
Tartagal	Gral. Enrique Mosconi	100	30	6.504
Trelew	Almirante Zar	3.500	150	240.893
Tucumán	Tte. Benjamín Matienzo	6.150	260	498.454
Ushuaia	Malvinas Argentinas	5.500	120	S/D
Viedma	Gob. Castello	850	280	32.740
Villa Gesell	Aeropuerto de Villa Gesell	300	100	19.761
Villa Mercedes (Villa Reynolds)	Villa Reynolds	1.000	24	37.957