

INDICADORES DE COYUNTURA

Nº490 - AGOSTO 2008

- **RSE: ¿Por qué? ¿Qué? ¿Cómo?**
Adolfo Sturzenegger
- **RSE: orígenes y desarrollos recientes**
Luisa Montuschi
- **Aerolíneas Argentinas, otra vez...**
Santiago Urbiztondo
- **El desafío fiscal de mediano plazo**
Daniel Artana
- **La economía política de la votación en el Congreso**
Cynthia Moskovits y Diego Focanti

¿Preparados para enfrentar los problemas?



Aerolíneas Argentinas, otra vez...

En esta nota se considera la situación de Aerolíneas Argentinas y Austral desde la óptica regulatoria. Se observan indicadores de gestión que son una respuesta natural a la política tendiente a desalentar inversiones y aumentos en la oferta de servicios de cabotaje, como la verificada en los últimos seis años; se ha creado así un círculo vicioso donde la provisión pública podría llegar a ser la única “solución” viable (aunque de muy mala calidad).

por Santiago Urbiztondo*

Introducción

Currió lo que muchos esperaban: Aerolíneas Argentinas (AA), nuevamente (como en 2001), cambiará de operador. Esta vez los números rojos de la empresa (en torno a USD 30 millones mensuales de déficit operativo, y USD 900 de pasivos) no tendrán el auxilio del gobierno español (como en 1996 y 2001), sino que darán lugar –si se confirman las intenciones oficiales puestas de manifiesto en el proyecto de ley enviado al Congreso en la última semana de julio– a la re-estatización de la empresa. La misma suerte correrá Cielos del Sur (Austral), controlada también por el grupo español Marsans desde 2001, implicando así en total a algo menos del 80% de los pasajeros transportados dentro del país.

¿Cómo debe analizarse esta situación? ¿Es un ejemplo de los problemas que atraviesa el mercado aerocomercial a nivel mundial luego de la crisis del 11 de septiembre de 2001 y la fuerte escalada del precio del petróleo de los últimos 4 años? ¿Un ejemplo de la irresponsabilidad empresarial? ¿Un ejemplo del “Estado tonto” –con funcionarios “muy listos”– que absorbe deudas para sanear empresas que nuevos operadores privados se encargarán de vaciar? ¿La confirmación de la intención oficial de recuperar el control directo de inversiones y negocios, puesta de manifiesto desde 2003 en general, e ilustrada nítidamente en 2006 en lo referido a AA (ver nota de Regulaciones en Indicadores de Coyuntura de julio 2006)?

Sin dudas, hay diferentes ángulos para el análisis, y cada una de estas hipótesis puede tener distintos grados de verosimilitud según los documentos aportados. Seguramente así sea.

Sin embargo, existe una mirada adicional y complementaria, tendiente a caracterizar los problemas de AA y Austral

(incluida la deficiente gestión de sus distintos operadores desde muchos años atrás) como un resultado lógico de una política aerocomercial mal concebida, que no sólo propicia (concientemente o no) la re-estatización de la empresa sino también el mal funcionamiento del mercado aerocomercial doméstico. Desde esta óptica adicional, el énfasis está en lograr un diagnóstico que permita corregir los errores hacia el futuro, dejando de lado la consideración de eventuales penalizaciones a quienes ya los cometieron en el pasado (o los están cometiendo ahora).

Por vocación propia, y porque las opiniones públicas mayoritariamente se han centrado en las hipótesis iniciales, me concentraré en la caracterización regulatoria del transporte aerocomercial de pasajeros de cabotaje¹, analizando brevemente algunos indicadores salientes que permitan un diagnóstico preliminar (pero no tardío).

Síntesis de la regulación aplicable al sector (cabotaje) desde 1990

Durante los últimos 20 años, hay dos períodos distinguibles: primero, un proceso progresivo de desregulación, y luego (en los últimos 5 años) un retroceso parcial.

La fase de desregulación creciente

Hasta 1989, el marco regulatorio estaba contenido en el Código Aeronáutico (Ley 17.285 de 1967) y en la Ley de Política Aérea (Ley 19.030 de 1971), que en lo referido al mercado de cabotaje establecían que:

-no menos del 50% de la capacidad total autorizada fuera prestada por AA, dando preferencia a otras empresas

*Economista de FIEL.

¹No se consideran aquí las cargas ni el transporte internacional de pasajeros por cuanto se trata de servicios provistos en competencia, donde los aspectos regulatorios habrían tenido a priori menor incidencia en el desempeño de AA, y por el objeto también limitado de esta nota. En el capítulo 5 de FIEL (1999): La Regulación de la Competencia y los Servicios Públicos: Teoría y Experiencia Argentina Reciente, se desarrolló un análisis más integral hasta el año 1998.

nacionales en el 50% restante;

-se limitara la concurrencia de transportistas aéreos en una misma ruta a los casos en que el potencial de tráfico lo justificara; y

-el Estado fijaba las tarifas de acuerdo con objetivos económicos y extraeconómicos.

La privatización de AA fue dispuesta por la Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696), materializada en Diciembre de 1989 por el Decreto 1591/89. El Decreto 461/90 aprobó la primera versión de los pliegos para la licitación de la línea aérea estatal, la cual fue entregada al consorcio ganador de la misma a finales de 1990. El mismo mantuvo la exclusividad en la operación de bandera argentina en los mercados internacionales, por cinco años para los países limítrofes, y diez para los restantes.

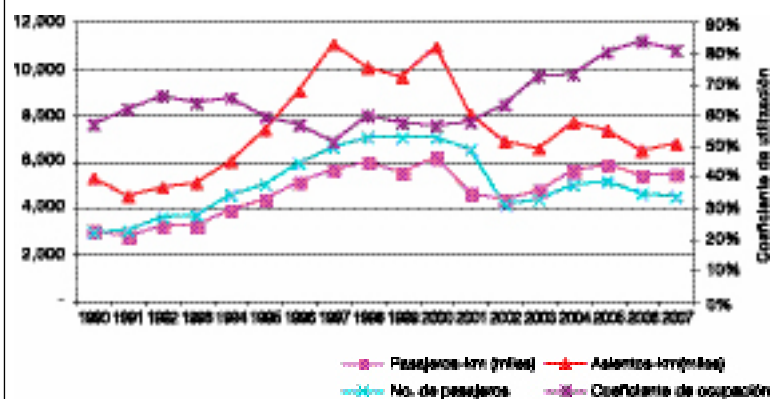
El proceso de desregulación del sector comenzó de hecho en el año 1992 con el Decreto 2186/92, por medio del cual se establecieron los siguientes principios y objetivos: a) favorecer el ingreso al mercado de nuevos explotadores, b) estimular la competencia y c) liberar la fijación de precios y tarifas.

El Decreto 1293/93, por otra parte, fijó las condiciones de acceso a nuevas concesiones para realizar servicios de transporte aéreo conforme a los términos de la Ley 17.285, y entre los recaudos a cumplir por los peticionantes de concesiones de servicios de transporte aéreo de cabotaje determinó la obligatoriedad de que las solicitudes que involucren rutas de "interés económico" incluyan prestaciones que revistan el carácter de "cargos".

En términos prácticos la desregulación toma fuerza en el año 1994, cuando la Secretaría de Transporte otorgó concesiones para explotar servicios regulares internos de pasajeros a LAPA y a DINAR, si bien se mantuvieron ciertas exclusividades para AA sobre el correo y el tráfico internacional, y se le prorrogó por 15 años la concesión para explotar las rutas de interés económico que venía operando (Resolución 484/94).

En términos económicos, entonces, el espíritu de la nueva legislación aplicada durante la década pasada fue liberar el acceso al mercado y la fijación de tarifas y rutas, pero al mismo tiempo favorecer la interconexión del país a través

Indicadores salientes del tráfico de pasajeros de cabotaje, 1990-2007
(número de pasajeros años 2000 y 2001 estimados)



de un sistema de subsidios cruzados impuesto sobre todos los operadores, quienes debían tener servicios balanceados que combinaran rutas de interés económico con otras no-rentables pero socialmente valiosas (cargos).

Desde mayo de 1998 (Decreto 516), se eliminó el requisito a los transportadores aéreos que quisieran explotar servicios regulares internos de pasajeros de tener una capacidad mínima de transporte de ochenta pasajeros, y se consideró que dadas las condiciones de competencia vigentes en el mercado –que aseguraban la vinculación aerocomercial entre los distintos puntos del país y el incremento en el transporte regional– habían desaparecido las necesidades coyunturales que hicieron necesario distinguir entre rutas de "interés económico" y "cargos", completando así un proceso de muy fuerte desregulación del sector.

La fase de regulación creciente

En septiembre del año 2002, Ley de Emergencia Económica (25.561) mediante, el sector fue declarado en estado de emergencia (Decreto 1654/2002), y desde entonces las tarifas de cabotaje pasaron a tener regulaciones estrictas, en forma de bandas tarifarias (donde la tarifa máxima supera a la mínima en un 90% aproximadamente), debiendo los operadores regulares asegurar (Resol. 35/2002) que el 20% de los asientos sean ofrecidos a las tarifas de referencia (mínimas). Asimismo, se establecieron ventajas impositivas sobre el precio del combustible (deducción del IVA, por ejemplo) desde el año 2002, y compensaciones (subsidios) desde 2006 para los prestadores regulares de servicios de pasajeros de cabotaje (Resol. 806 del 28/09, reglamentando el

La evolución tarifaria desde 2002 no refleja en absoluto el extraordinario incremento en el costo del combustible.

Decreto 1012 de agosto, que declara la continuidad de la emergencia).

A mediados del año 2006, por otra parte, el gobierno argentino acordó con el grupo Marsans que el Estado acrecentaría su participación accionaria (del 1,5% hasta un porcentaje a definirse entre el 5% y el 20% –que actualmente estaría en el 15% según información periodística), comprometiéndose (informalmente) a aprobar los últimos balances contables de la empresa (impugnados reiteradamente por el gobierno), y a realizar diversos tipos de aportes económicos para mejorar sus finanzas (por medio de la capitalización de deudas, aportes en efectivo, subsidios al combustible, etc.).²

Indicadores de gestión salientes en el mercado de cabotaje

¿Qué correlato tuvo esta evolución regulatoria en el mercado de transporte aerocomercial cabotaje de pasajeros? Como se ilustra a continuación, observando la evolución del tráfico, precios y concentración de mercado, el impacto de estos vaivenes regulatorios ha sido muy fuerte.

El Gráfico 1 sintetiza la evolución del volumen del mercado aerocomercial de cabotaje desde 1990, en materia de oferta del servicio (asientos-kilómetro), demanda del servicio (pasajeros-kilómetro y número de pasajeros), y su utilización relativa (dada por el coeficiente de utilización).

Como se observa allí, el coeficiente de ocupación (resultado de dividir la cantidad de pasajeros-km. transportados por la cantidad de asientos-km. disponibles), evolucionó favorablemente desde fines de la década pasada, alcanzando valores ya excesivos (superiores al 80%) que denotan una oferta insuficiente. En particular también, en 2007 el número de pasajeros estuvo un 36% por debajo del nivel del año 1998 a pesar de que el PBI per cápita ya era superior al de entonces (en moneda constante doméstica), y del boom turístico vivido en el país. En efecto, entre 1990 y 1997 la “oferta” (asientos por km.) creció más rápido que la “demanda” (pasajeros por km.), pero desde el año 2001 se nota una fuerte reducción en la oferta que no cesa aún luego de la recuperación de la demanda observada en los últimos 3 años.

¿Por qué ha ocurrido este comportamiento en la oferta?

Claramente, la situación de emergencia internacional y doméstica entre 2001 y 2003 puede explicar la situación crítica del mercado en dicho período, pero no la falta de recuperación posterior.

En tal sentido, el siguiente cuadro muestra la evolución de las tarifas de las 12 rutas más importantes y transitadas del país, tomando años seleccionados. Allí se observa que entre 1991 y 1998 las tarifas promedio tendieron a disminuir significativamente en términos reales (nominalmente también lo hicieron en el período 1994-1998, período de mayor avance en la desregulación del mercado, coincidente con el ingreso de competidores como Lapa –que llegó a tener un 25% del mercado en 1999– y Dinar), y que si bien las mismas se incrementaron significativamente en el año 2002 (con aumentos entre 35% y 55%), su congelamiento hasta 2006, y el leve incremento nominal en dicho año (en torno al 10%), llevaron a contar con niveles tarifarios particularmente bajos hasta el aumento otorgado en mayo de este año (superior al 50% en términos nominales).³

En definitiva, las tarifas de cabotaje actualmente vigentes son similares (en moneda constante) a las del año 1991, y en torno a un 50% superiores a las del año 1998.

Para evaluar esta situación, corresponde sin embargo notar lo siguiente:

-medidas en dólares, las tarifas han disminuido entre 1998 y 2008 (ya que la inflación minorista acumulada en

Cuadro 1
Evolución de tarifas de cabotaje en las principales rutas, 1991-2008,
en \$ de mayo 2008

	1991	1994	1998	2002	2006	2008	2008 en USD	Var. % 91-06	Var. % 98-08
Primeras 4 principales									
Córdoba	406	213	180	275	223	301	86	-28%	81%
Mar del Plata	189	139	135	183	157	210	85	24%	58%
Mendoza	394	286	210	358	289	387	127	-2%	78%
Tucumán	422	384	274	367	322	432	142	2%	57%
Promedio	349	256	198	308	248	332	106	-3%	68%
Var. Prom. (%)		-28.5%	-22.7%	54.4%	-18.8%	54.1%			
Segundas 4 principales									
Berlinche	478	383	337	464	401	538	178	12%	60%
B. Blanca	253	224	143	253	205	274	80	8%	91%
Neuquén	394	320	208	358	286	387	127	-2%	88%
Río Gallegos	451	363	385	358	289	387	127	-14%	1%
Promedio	394	318	268	358	296	387	130	1%	48%
Var. Prom. (%)		-19.5%	-15.5%	28.3%	-18.0%	33.8%			
Terceras 4 principales									
Salta	465	384	324	424	352	471	154	1%	43%
C. Rivadavia	310	320	254	331	268	360	118	16%	42%
Iguazú	332	278	247	355	288	388	136	10%	58%
Rosario	115	157	110	143	118	158	51	35%	41%
Promedio	310	272	234	316	256	343	112	11%	47%
Var. Prom. (%)		-12.1%	-14.1%	35.0%	-18.8%	34.0%			

Nota: Tarifas para clase turista, un tramo. En los años 2002-2008 se consideran tarifas promedio ponderadas (80% máxima y 20% de referencia) al final de cada año con cambios.
Deflactor utilizado: IPC (INDEC), tomando valores a diciembre de cada año.

²Sugestivamente, las compensaciones por mayores costos del combustible en el trimestre marzo-mayo 2007 representaron \$ 134 millones para AA, \$ 4,2 millones para Austral, y \$0,8 millones para LAN Argentina (Resol.360/07), mostrando una abrumadora desproporción favorable hacia AA y Austral en conjunto (éstas recibieron el 99,4% del total otorgado, cuando ambas empresas tendrían una participación conjunta algo inferior al 80% en el transporte de pasajeros de cabotaje).

³Las tarifas correspondientes al año 2001 no se incluyen por falta de información.

dicho período fue del 108% mientras que el aumento del precio del dólar fue del 205%), y por lo tanto estuvieron claramente muy deprimidas entre 2002 y 2007;

-en cualquier comparación internacional (y aún regional), las tarifas de cabotaje vigentes en Argentina son muy bajas: en Brasil, por ejemplo, partiendo desde Río de Janeiro, un vuelo ida y vuelta a Fortaleza (2,900 kilómetros) cuesta unos USD 900, y a Sao Paulo (400 kilómetros) entre USD 220 y USD 375; en Colombia, un pasaje de ida y vuelta entre Bogotá y Medellín (400 kilómetros) cuesta entre USD 200 y USD 250; por último, en España, un vuelo de ida entre Barcelona y Bilbao (600 kilómetros) oscila entre USD 46 y USD 250, aproximadamente.

-la evolución tarifaria desde 2002 no refleja en absoluto el extraordinario incremento en el costo del combustible: el petróleo se disparó desde valores en torno a 20 USD por barril entre 1991 y 2002 (con una reducción por debajo de 15 USD por barril entre 1998 y 1999, y un posterior aumento hasta unos 30 USD por barril en 2001), a valores promedio de USD 30 por barril en 2003, USD 40 en 2004, USD 55 en 2005, USD 65 en 2006, USD 70 en 2007, y superiores a los 100 USD por barril en la primera mitad de este último año; vale decir, el precio del principal insumo variable de la aviación aumentó 4 veces en dólares desde los 1990s, pero las tarifas en USD son menores a las de la década pasada.⁴

También cabe señalar la evolución de la concentración de mercado, contemplando la situación específica de AA y Austral, reflejada en el Cuadro 2.

En 1991, AA y Austral concentraban el 93% del mercado, y su participación fue cayendo hasta el año 1999 al menos (llegando al 54% ese año, si bien puede haber sido algo inferior en los años inmediatos subsiguientes, aunque no se cuenta con dicha información), pero volvió a recuperarse en la década de retorno a la mayor regulación, donde actualmente tendría casi un 80%.

Conclusión (“hacen falta dos para bailar el tango”)

Las cifras del mercado indican que, aunque AA y Austral recuperaron una participación de mercado muy importante en los últimos años, la ocupación de sus vuelos es también altísima, y recibieron (mínimas) compensaciones por exorbitantes costos del combustible durante (parte de) el año 2007, ambas empresas son económicamente inviables en la actualidad, lo cual ha sido esgrimido por el gobierno para proceder a su re-estatización.

Cuadro 2
Market shares de las “incumbentes”, pasajeros de cabotaje, años seleccionados

	1991	1998	1999	2008
Aerolíneas Argentinas + Austral	93%	77%	54%	80%*

* Según declaraciones periodísticas del Director del Estado en AA

La explicación que salta a la vista, por otra parte, es que las tarifas no se han ajustado al nuevo contexto de mayores costos, y por el contrario permanecen en términos reales en niveles relativamente similares a los de la década pasada, a pesar de la multiplicación por 10 del costo del combustible (principal variable primordial en la matriz de costos). Hasta mayo de este año, las tarifas estaban realmente por el piso, y el 50% de aumento otorgado entonces sólo palió parcialmente la situación.

Sin dudas, también es posible (y resulta muy creíble a priori) que la calidad de la gestión de los accionistas de estas empresas haya sido muy deficiente. En verdad, “una cosa no quita la otra”. Sin embargo, debe reflexionarse sobre un aspecto más profundo, referido a la causalidad (circular) de ambas dimensiones: bajo las condiciones regulatorias verificadas desde 2002 a la fecha (sin siquiera considerar la existencia de presiones sindicales, malas relaciones con los funcionarios del área, o cualquier tipo de acción adrede tendiente a perjudicar a los accionistas de Aerolíneas Argentinas y Austral), es muy difícil que cualquier inversor privado tenga incentivos para planificar y ejecutar inversiones a largo plazo; prueba de ello es que, a pesar de sus problemas, AA y Austral recuperaron una altísima participación de mercado, lo cual señala que terceros operadores tampoco tienen suficiente interés o posibilidades de hacerse cargo de sus responsabilidades en el actual contexto. Por el contrario, frente a una política tan mal concebida, parece natural que se minimicen las inversiones, se opte por vaciar la empresa (reduciendo su flota de aviones, vendiendo inmuebles, etc.) para cubrir déficits operativos, privilegiar empresas vinculadas que actúan en terceros mercados, etc.

Vale la pena recordar que AA antes de su privatización no era la panacea: entre otras cosas, recibió financiamiento del Tesoro por un 0,076% del PBI (aproximadamente unos USD 75 millones de ese entonces). No fue casual que se intentara introducir al sector privado aún durante la década de 1980.

En definitiva, cualquier solución que se adopte con Aerolíneas Argentinas en la actual coyuntura, ya sea re-estatizándola, re-privatizándola, etc., debe corregir este diseño regulatorio o se tendrán malos servicios, más caros e igualmente subsidiados. Por favor, no repitamos la historia...●

⁴El comportamiento de los precios en el mercado aéreo de cabotaje es difícil de analizar con precisión, ya que los precios y costos de un mismo vuelo son diferentes según sea nocturno o diurno, la tarifa de ventanilla es siempre distinta a la de paquetes promocionales, etc. En el Cuadro 1, los valores de 1991, 1994 y 1998 resultan de un relevamiento global que toma en cuenta la evolución de los precios promedios (facturación total por ruta dividido por el número de pasajeros transportados) –ver FIEL, 1999–, mientras que el cómputo bajo el período regulado –2002 a 2008– está explicado en la tabla (y contiene el mayor precio promedio posible permitido por la regulación).