



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La azarosa privatización de Aerolíneas Argentinas: paradigmático testimonio de un cambio de rumbo

Thwaites Rey, Mabel

1993

Cita APA: Thwaites Rey, M. (1993). La azarosa privatización de Aerolíneas Argentinas: paradigmático testimonio de un cambio de rumbo.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

TESIS:

**LA AZAROSA PRIVATIZACION
DE AEROLINEAS ARGENTINAS**

**PARADIGMATICO TESTIMONIO
DE UN CAMBIO DE RUMBO**

por **MABEL THWAITES REY**

Buenos Aires, mayo de 1993.-

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Prof. Emerito Dr. ALFREDO L. PALACIOS



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

CATALOGO

Ed. 1502/31

TESIS DE MAESTRÍA

Título: La azarosa privatización de Aerolíneas Argentinas. Paradigmático testimonio de un cambio de rumbo.

A.32 H.36

22



Autor: Mabel THWAITES REY

Tutor: Atilio BORÓN

- 1993 -

LA AZAROSA PRIVATIZACION DE AEROLINEAS ARGENTINAS

PARADIGMATICO TESTIMONIO DE UN CAMBIO DE RUMBO

I=INTRODUCCION

II- ALGUNAS PRECISIONES TEORICAS

- A- SOBRE LA "SOLUCION" PRIVATIZADORA
- B- EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS

III- EL SURGIMIENTO DE LA "CUESTION": EL GOBIERNO RADICAL

- A. UN CAMBIO DE RUMBO
- B. LA PRIVATIZACION DE AUSTRAL LINEAS AEREAS
- C. LA CUESTION DE AEROLINEAS ARGENTINAS
- D. CARACTERISTICAS DEL SECTOR AEROCOMERCIAL
 - 1- EL SECTOR AEROCOMERCIAL ARGENTINO
 - 2- ALGUNOS INDICADORES DE AEROLINEAS ARGENTINAS
 - 3- EL SECTOR AEROCOMERCIAL INTERNACIONAL

- a. *La desregulación*
- b. *Las privatizaciones*

- E. EL PROYECTO TERRAGNO
- F. UN PARENTESIS: NEGOCIACIONES PARALELAS CON CIELOS DEL SUR
- G. EL ACUERDO CON SAS
- H. LA OPOSICION AL ACUERDO
- I. LOS PROYECTOS DE LEY
 - a. El proyecto del PEN
 - b. El proyecto justicialista
 - c. El proyecto de los liberales

J. EL TEMA DE LA VALUACION

IV- LA PRIVATIZACION CONCRETADA: EL GOBIERNO DE MENEM

PRIMERA ETAPA: LA DEFINICION DE LA CUESTION

A- EL ENCUADRE LEGAL: LOS PRIMEROS 6 MESES

- 1. EL VIRAJE FUNDAMENTAL: LA LEY DE REFORMA DEL ESTADO
- 2. LA DECISION DE PRIVATIZAR AEROLINEAS ARGENTINAS: EL DECRETO-MARCO

B- LA COMPLEJA FORMULACION DEL NEGOCIO: LOS PLIEGOS

- 1. LA PRIMERA DEFINICION: EL DECRETO Nº 461
- 2. OPOSICIONES Y REFORMULACIONES: EL DECRETO Nº 575
- 3. LAS PRESIONES DE LOS INTERESADOS: LOS DECRETOS Nº 797 Y 1.024
- 4. EL ASCENSO DE IBERIA-PESCARMONA: HACIA EL PLIEGO DEFINITIVO

**SEGUNDA ETAPA : DE LA ADJUDICACION A LA TRANSFERENCIA:
4 MESES DE TRATATIVAS**

A. LAS ALTERNATIVAS DE LA ADJUDICACION

1. LA APERTURA DE LOS SOBRES Y LOS DICTAMENES
2. HACIA LA ADJUDICACION

B. LA CARTA DE CREDITO Y LA ODISEA DE LOS WAIVER

1. LA CARTA DE CREDITO
2. EL ENCUADRE POLITICO
3. LA CLAVE DE LA PARTICIPACION DE LOS BANCOS

- a. Las garantías
- b. Los waivers

4. LAS TENSAS NEGOCIACIONES Y EL DICTAMEN DE LA BICAMERAL
5. EL CONTRATO DE TRANSFERENCIA

*** UN PARENTESIS: LA SITUACION GLOBAL**

TERCERA ETAPA: SUCESION DE ENREDOS

A- EL PRIMER ACUERDO COMPLEMENTARIO

1. LOS INCUMPLIMIENTOS
2. LAS PROPUESTAS
3. EL MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO

B- EL SEGUNDO ACUERDO COMPLEMENTARIO

1. UN NUEVO INCUMPLIMIENTO
2. OTRO ACUERDO

C. EL TERCER ACUERDO COMPLEMENTARIO

1. LOS RECLAMOS DEL CONSORCIO
2. HACIA EL TERCER ACUERDO

*** NUEVO PARENTESIS: PERSPECTIVA GLOBAL DE LAS PRIVATIZACIONES**

D. EL CUARTO ACUERDO COMPLEMENTARIO

1. REVALUO, TITULOS E INVERSIONES
2. EL ACUERDO

E. EL DESENLACE

1. EL BALANCE
2. LAS DISCUSIONES EN TORNO AL BALANCE CUESTIONADO
3. HACIA EL DESENLACE

F- LA SITUACION POSTERIOR

1. EL PLAN DE CORTO PLAZO
2. LA NUEVA COMPOSICION ACCIONARIA DE AA
3. LOS ACCIDENTES Y SU REPERCUSION

*** ULTIMO PARENTESIS: EL AÑO DE LAS PRIVATIZACIONES EN CADENA**

4. EL CONFLICTO GREMIAL
5. EL PROYECTO DE VENDER AUSTRAL Y LOS "CAPITANES DE LAS PRIVATIZACIONES"
6. EL ULTIMO "PLAN ESTRATEGICO" Y LAS PERDIDAS DE AA

V- CONCLUSIONES

A- LA ECUACION OBJETIVOS-RESULTADOS

1- LA "CUESTION SOCIALMENTE PROBLEMATIZADA"

- a. El surgimiento de la cuestión: el gobierno radical
- b. La resolución: el gobierno peronista

2- OBJETIVOS-RESULTADOS: UNA COMPLEJA RELACION

3- LA EVALUACION DE LOS RESULTADOS

- a. La reconstrucción del monopolio
- b. La aerolínea de bandera
- c. El tema de la eficiencia
- d. La promesa de inversión
- e. La disminución del gasto
- f. El achicamiento de la deuda externa
- g. Los recursos para fines sociales
- h. La desestatización

4- EL OBJETIVO IMPLÍCITO

5- SOBRE EXITOS Y FRACASOS

B- LOS ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES

1. EL AMBITO DEL EJECUTIVO
2. EL PAPEL DEL PARLAMENTO
3. EL PODER JUDICIAL
4. LOS TRABAJADORES AERONÁUTICOS
- 5- LA SOCIEDAD

VI- ANEXOS

VII- FUENTES

- a. LEYES Y DECRETOS
- b. OTRAS FUENTES
- c. FUENTES SECUNDARIAS

VIII- BIBLIOGRAFIA

LA AZAROSA PRIVATIZACION DE AEROLINEAS ARGENTINAS:

PARADIGMATICO TESTIMONIO DE UN CAMBIO DE RUMBO

por MABEL C. THWAITES REY

"...Si aceptamos la teoría de que los gobiernos no saben administrarnos llegaríamos a la supresión de todo gobierno por inútil. Y deberíamos poner bandera de remate a la Aduana, al Correo, al Telégrafo, a los puertos, a las oficinas de rentas, al Ejército, y a todo lo que constituye el ejercicio y deberes del poder".

Julio Argentino ROCA¹

"...de lo que pueden estar seguros es de que el justicialismo no les ha puesto ni les pondrá (a las empresas públicas) jamás la bandera de remate, porque está en juego la soberanía del Estado".

Eduardo MENEM²

"El caso de Aerolíneas Argentinas y del tráfico aéreo se presenta como un verdadero test y una clara oportunidad en cuanto a la intención y convicción de privatizar y desregular. La privatización de Aerolíneas es sin duda la más fácil y factible de las privatizaciones importantes que es necesario emprender. Si no se privatiza Aerolíneas en esta oportunidad, nada significativo se privatizará verdaderamente en el futuro inmediato. En cambio, esa privatización abrirá el camino a las demás, señalando firmemente el derrotero que ya nadie puede negarse a seguir".

M. Julia ALSOGARAY³

I = INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas (OSZLAK y O'DONNELL, 1982) y enmarcado en la política de privatizaciones encarada en la Argentina a partir de 1989, analizar el azaroso traspaso a manos privadas de Aerolíneas Argentinas.

El "caso" de la privatización de esta aerolínea de bandera plantea, más allá de los datos concretos, la posibilidad de encontrar elementos interesantes para comprender los factores e intereses que intervienen en la formulación e implementación de políticas públicas bajo regímenes democráticos. Seguir el proceso a través del cuál un determinado problema se constituye en "cuestión" socialmente problematizada y es incluida en la agenda pública para su "solución", por otra parte, ilustra sobre la difícil articulación de la

1- Citado por Jorge Schvarzer en "Estado y clase dominante en la Argentina moderna (1880-1990)", en EL CIELO POR ASALTO AÑO III, Nº5, Otoño 1993.

2- Intervención durante la interpelación al Ministro Terragno efectuada entre fines de abril y mediados de mayo de 1988.

3- Proyecto para la privatización de Aerolíneas Argentinas presentado en julio de 1989 por un grupo de diputados de distinta procedencia (M. Julia ALSOGARAY, Alvaro ALSOGARAY, Federico CLERICI y Héctor SIRACUSANO de la UCEDE; Horacio CAMBARERI del PJ, Felipe ADAIME del Partido Autonomista de Corrientes; Carlos TOMASELLA CIMA, del Partido Liberal de Corrientes; Alberto NATALE y Enrique MUTTIS de la Democracia Progresista).

"racionalidad técnica⁴" con la "racionalidad política", en la que están presentes las pujas de distintos actores sociales por imponer sus propias perspectivas y que se caracteriza tanto por la lógica de la negociación y de la búsqueda del consenso, como de su opuesta, la neutralización del adversario. De ahí que el resultado del proceso sea una mezcla particular de ambas racionalidades, con preeminencia casi siempre innegable de la política, lo que supone generalmente un resultado distinto del inicialmente propuesto o explicitado.

En función del abordaje teórico elegido, que privilegia los aspectos eminentemente políticos del caso, la dimensión estrictamente económica (aspectos técnicos, económicos y financieros) es analizada solo en relación a aquella variable. Se excluye, de este modo, la profundización sobre puntos tales como la situación del sector de la aeronavegación mundial, las posibilidades de diseño estratégico de la política aerocomercial nacional, la dimensión financiera (deuda externa, paridad de títulos, carácter de los préstamos, situación de las empresas, etc.) y la crítica contra-fáctica de los aspectos económicos mas "duros" del caso.

Cabe señalar que la estrategia expositiva elegida consiste, aún a riesgo de fatigar la lectura con la abundancia de los datos obtenidos en la investigación, en exponer cronológica, detallada y sistemáticamente la totalidad del proceso privatizador, examinando sus instancias y documentos fundamentales en correspondencia con el abordaje teórico propuesto, y luego efectuar un análisis político global del proceso completo, a manera de conclusión⁵. Así, el trabajo se divide en cuatro partes. En la primera -capítulo II- se realizan algunas precisiones teóricas; en la segunda -capítulo III- se analiza el surgimiento de la privatización de Aerolíneas Argentinas como "cuestión socialmente problematizada" bajo el gobierno radical del Dr. Raúl Alfonsín; en la tercera -capítulo IV- se estudia el desarrollo del caso de la privatización concretada durante la gestión del gobierno del Dr. Carlos Menem, dividido en tres etapas, desde julio de 1989 hasta diciembre de 1992; finalmente, la última parte -capítulo V- constituye un análisis del caso, como conclusión final.

En la medida en que esta investigación fue efectuada en el marco de un proyecto más amplio sobre las privatizaciones de Austral Líneas Aéreas y Aerolíneas Argentinas, financiado por el CLAD y elaborado conjuntamente con el Lic. Gustavo Badía, deseo reconocer y agradecer su aporte en las discusiones sobre la totalidad del proyecto que sirve de marco al presente trabajo, y muy especialmente su contribución en lo atinente a las "teorías de la privatización" expuestas en el capítulo teórico y al acápite referido a la valuación de Aerolíneas Argentinas incluido en el capítulo III. Asimismo, agradezco la importante colaboración de la Lic. Ana Cecilia Dinerstein en la recolección y sistematización de gran parte del material utilizado en el desarrollo de la investigación. No obstante, todo lo aquí vertido -datos, cuadros, hipótesis, conclusiones y estrategia expositiva- corre por cuenta exclusiva de quien lo suscribe.

4- Ya puesta en cuestión en cuanto a su posibilidad de existencia pura (Oszlak, 1984), pero utilizada aquí en el sentido de la aplicación de un conjunto de reglas aplicadas en una medida más o menos racionalmente adecuada a los fines.

5- Para hacer menos engorrosa la exposición de las citas periodísticas, se optó por incluir al final, bajo el título de "Fuentes Secundarias" el listado de los artículos de diarios utilizados en la investigación, ordenado cronológicamente.

II- ALGUNAS PRECISIONES TEORICAS

A- SOBRE LA "SOLUCION" PRIVATIZADORA

Las privatizaciones se inscriben en un proceso de cuestionamiento al modelo de intervención estatal de tipo "benefactor" -entendido en términos genéricos-, que hace eclosión en los países centrales a mediados de la década de los setenta. Con el tema de la crisis fiscal asociado a la caída de la productividad y la desinversión privadas, se ha puesto a los desequilibrados presupuestos públicos occidentales en la mira de los diagnósticos neoconservadores que cobraron especial auge en los años ochenta. Así, la receta de achicar el gasto público para reducir el déficit fiscal vía privatización de empresas y actividades estatales se convirtió en la nueva y unívoca panacea. A esta expansión han contribuido los organismos financieros internacionales, que se encargan de aconsejar o virtualmente imponer sus recetas a todas las economías con problemas, principalmente las de la endeudada periferia (SMITH, W., 1992).

De este modo, la privatización de empresas públicas se ha convertido en uno de los aspectos clave de la transformación estatal de la última década. Y es más, alrededor de estas prácticas se ha construido una especie "de teoría" que se asienta sobre varios principios que suponen que con la privatización de los servicios y activos públicos debería lograrse: *desmonopolizar*, introduciendo los beneficios en costo y calidad atribuidos a la competencia; *acrecentar la eficiencia* en la prestación de los servicios y en la asignación de recursos, asociadas a la gestión privada; *aumentar o generar la inversión*, movilizandolos recursos privados; y *disminuir el gasto público*, liberando recursos para destinarlos a otras áreas.

Todos estos principios parten de varios supuestos. Los "ideológicos" se basan sobre la descalificación de toda actividad estatal, por lo cual cualquier gestión privada sería, por definición, superior a la mejor de las gestiones públicas⁶. Los supuestamente "pragmáticos" parten de la constatación del déficit fiscal y de la ausencia de recursos públicos suficientes para garantizar los niveles de inversión requeridos por el desarrollo económico y social moderno (BONEO, 1989; BAILEY, 1989; BROOKS; 1989).

Dentro de lo que podría darse en llamar "cuerpo teórico" de las privatizaciones que han dominado el debate internacional⁷, sobresalen las definiciones -principalmente de autores anglosajones- que conciben que el retorno a los mecanismos del mercado, es decir, que el grueso de la actividad económica esté en manos de actores privados actuando en condiciones competitivas, es la mejor manera de garantizar que el conjunto de actividades antes estatales puedan desarrollarse en forma eficiente. Esta eficiencia podría medirse, desde este enfoque, tanto en términos de un mejoramiento en las prestaciones, cual es el caso de

6- Al respecto, BROOKS, S. (1989), en un interesante análisis crítico sostiene que "la privatización se sustenta claramente sobre una concepción particular de la organización social, que implica la superioridad de los resultados producidos por el mercado económico sobre los resultados que son engendrados por el mercado político"(p.21).

7- Una interesante evaluación sobre las perspectivas teóricas sobre las privatizaciones puede encontrarse en el volumen colectivo editado por el CLAD (1989) en la serie "Selección de Documentos Clave", titulado PRIVATIZACION: EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES, donde se recogen trabajos de distintos autores.

los servicios públicos, como de la productividad y de la asignación de recursos, si se hace referencia a empresas que producen bienes para el mercado. En general, se afirma que el traspaso de actividades del ámbito del Estado hacia la esfera privada permite obtener beneficios tanto en un nivel "micro" -por ejemplo en la relación servicio-usuario-, como en el "macro", a través de la reducción del déficit fiscal, de una mayor eficiencia global de la economía y de una asignación de los recursos estatales a las actividades realmente prioritarias⁸.

En tal sentido, una vez definidos con claridad los objetivos que se pretende alcanzar con la privatización, se trataría entonces de encontrar los instrumentos y mecanismos apropiados para su consecución en cada contexto⁹, cuya especificación quedaría librada a los avatares de la "política práctica".

También bajo el nombre de "privatizaciones" y partiendo de tales supuestos, suele hacerse referencia a distintos procesos que se desarrollan en la mayoría de los países, incluidos los de América latina,

8- A esta perspectiva pertenecen las visiones de varios autores. Por ejemplo, E.BERG y M.SHIRLEY (1990), para referirse a las privatizaciones proponen hablar de "divestiture", englobando en ella tres opciones: 1) liquidación, entendida como un conjunto de pasos, formales e informales, por los cuales la empresa suspende sus operaciones de producción pero conserva vida legal y económica; 2) privatización de la propiedad, a través de la venta parcial o total de los valores de la empresa; 3) privatización de la gerencia, a través de operaciones de "leasing" y "managements contracts". Sin embargo, aclaran que privatización es en realidad un concepto mucho más amplio y que, en general, alude a toda reasignación de derechos de propiedad del Estado hacia los individuos, a los "contracting out" para la prestación de servicios con el sector privado, o al recorte en las actividades del Estado para dejar así espacio a la actividad privada. Las razones que llevan a los gobiernos a poner en marcha programas de este tipo tienen que ver, en general, con la sensación de que el Estado está haciendo demasiadas cosas que pueden ser mejor hechas de manera más eficiente por el sector privado, y que se están distrayendo recursos económicos y humanos de las actividades prioritarias.

Para MADSEN PIRIE (1988), privatizar supone la transferencia de la producción de bienes y servicios del sector público al sector privado. Su común denominador más elemental es el de hacer de forma privada lo que antes se hacía públicamente. Así, la esencia de la privatización está en poder reconocer cuáles programas efectivamente dependen de elecciones hechas por los beneficiarios de los mismos, es decir, que mientras resulta imposible controlar el coste y el alcance de un programa público, ese mismo programa, si es acometido por el sector privado, entonces estará automáticamente sometido a las presiones del mercado y, por lo tanto, tenderá a ser cada vez más eficiente, más barato y a brindar mayor satisfacción a sus beneficiarios.

E.S. SAVAS (1987) considera que privatizar es el acto que consiste en reducir el rol del gobierno o del estado, o bien a acrecentar el rol del sector privado, en la realización de una determinada actividad o en la propiedad de acciones o activos. ALAN WALTERS (1987), por su parte, dice que en su acepción común el término privatización suele designar únicamente el proceso en virtud del cual el sector público se deshace de empresas efectivamente en funcionamiento en favor del sector privado, adquiriendo este último, mediante alguna modalidad de participación, los derechos de control de dichas empresas.

9- Esto tampoco es indiferente en términos ideológicos y económicos. Por ejemplo, la venta de acciones al público se utilizó en Gran Bretaña para maximizar el número de pequeños ahorristas -"capitalismo popular de mercado"- convirtiéndolos así en sostenes políticos del gobierno y, sobre todo, con el propósito de tornar políticamente muy difícil la reestatización.

especialmente a partir de la "explosión" del tema de la deuda externa a comienzos de los ochenta. No obstante, aunque se refieran al hecho común de la transferencia a particulares de activos públicos, no son tan sencillamente asimilables si se contextualizan las respectivas políticas públicas¹⁰. Porque si bien es común la referencia a la oleada mundial de resurrección del mercado y estigmatización correlativa del papel estatal, casi como justificativo excluyente de esta suerte de univocidad, esto suele opacar la circunstancia de que las características de los procesos privatizadores concretos varían drásticamente según las condiciones estructurales en los que se desarrollan. Ello es fundamental y baste un ejemplo: si se plantea que en los procesos privatizadores que alcanzaron los resultados esperados de incrementar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios, la principal característica de la que partían era la estabilidad económica (GERCHUNOFF y VISINTINI, 1990), de ello se sigue que muy distinto será el resultado en los casos encarados precisamente con el propósito de que sean el mecanismo privilegiado para salir de situaciones de profunda incertidumbre e inestabilidad.

Por otra parte, son los contextos los que especifican el carácter de los objetivos que se explicitan -como vía de justificación y legitimación ante la sociedad- y de los que permanecen implícitos en el desarrollo de la cuestión. Las políticas privatizadoras y los casos concretos suelen perseguir varios objetivos que a lo largo del proceso se sustituyen unos por otros de acuerdo con las circunstancias cambiantes (KAY y THOMPSON, 1986). Es más, no obstante toda declaración en contrario, la privatización también puede quedar convertida en un fin en sí misma y como tal ser defendida mediante variados mecanismos.

En la Argentina, las privatizaciones comienzan a aparecer en el discurso público luego de 1976, en virtud de los alineamientos ideológicos de la dictadura militar, a la par que como resultado de las transformaciones estructurales operadas y a operarse a lo largo del gobierno dictatorial (THWAITES REY y LOPEZ, 1990a y 1990b, SCHVARTZ, 1983).

No obstante, recién es a partir de la verificación del quiebre definitivo del modelo sustitutivo de importaciones y de la crisis de la deuda latinoamericana de 1982 -con las consecuencias que su "resolución" parcial trajo-, y más precisamente bajo el gobierno democrático del Dr. Alfonsín, que se inicia un proceso en el que la reducción del tamaño y la transformación de las funciones del Estado cobran singular significación y aparecen en la agenda pública como "cuestión socialmente problematizada". Este proceso culmina con la denominada "Reforma del Estado" -legislación mediante- emprendida por el actual gobierno del Presidente Carlos Menem, que lleva adelante el más audaz y radicalizado proceso de ajuste del aparato estatal jamás

10- Esta afirmación no solo vale para diferenciar los contextos de los países centrales de los periféricos, sino incluso dentro de los primeros han existido diferencias en cuanto a la forma y criterios con que se encararon los procesos privatizadores. Numerosos trabajos dan cuenta, por ejemplo, de las diferentes perspectivas en cuanto a qué privatizar (empresas industriales o de servicios, en mercados competitivos o con monopolios naturales), a quien privatizar (a pequeños propietarios para sostener un "capitalismo popular de mercado" o a grandes grupos económicos, a capitales nacionales o extranjeros, etc.) y cómo privatizar (venta de acciones, venta total, contratos de gerenciamiento, concesiones, etc., a través de ventas directas, licitaciones u otras formas). (KAY Y THOMPSON, 1986; HENIG, HAMNETT Y FEIGENBAUM, 1988; PENA y LIMA, 1988, CONDOY-SEKSE, 1988; DONAHUE, 1991)

conocido en la Argentina (THWAITES REY, 1989; THWAITES REY y LOPEZ, 1990a y 1990b).

La privatización de AEROLINEAS ARGENTINAS se inscribe en esta lógica transformadora que define la política pública del gobierno en materia del aparato estatal, y su análisis resulta pertinente a la hora de dar cuenta de las características que especifican los procesos de privatización.

B- EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Además de las visiones centradas en la oposición Estado-Mercado y planteadas en términos casi exclusivamente económicos, que tienen como supuesto subyacente que la privatización es ante todo una técnica, cuya sola y "correcta" aplicación basta para lograr los resultados previstos, existen otras corrientes que intentan colocar el problema en un marco más amplio. Así, algunos autores refieren a las privatizaciones en términos de política pública y, por ende, con impactos sobre dimensiones de lo social que van más allá de lo económico en sentido restringido. Desde estas perspectivas se sostiene que las privatizaciones se entienden mejor en términos políticos que en términos "técnicos", de donde se sigue que aquellas deben verse como estrategias políticas antes que como meras técnicas económicas o fiscales. Por eso, el análisis debe centrarse en el estilo de privatización elegido en cada caso, definido por una particular combinación de las técnicas que se usen, el nivel de gobierno responsable de iniciar e implementar el proceso y la prioridad que se da a valores que suelen ser complementarios y conflictivos, tales como propiedad, competencia, eficiencia, nacionalismo o redistribución del ingreso¹¹.

La hipótesis que orienta este trabajo es que las privatizaciones no pueden ser entendidas en su real magnitud si se las toma como meros procedimientos técnicos, susceptibles de ser medidos de manera "neutral" y objetiva en función de parámetros puramente instrumentales. Lejos de ello, se sostiene que son los procesos económicos, sociales y políticos los que definen las condiciones de posibilidad de los recursos técnicos que se ponen en juego en cada

11- Autores como HENIG, HAMNETT y FEIGENBAUM (1988), luego de pasar revista a los casos de Francia, Inglaterra y EUA, concluyen que, en todos ellos, los procesos de privatización 1) se iniciaron para afianzar los mecanismos del mercado como medio de regular la economía; 2) fueron procesos rápidos, ejecutivos y se incorporaron a la agenda de cuestiones sociales aceleradamente; 3) se basaron en una apelación a la eficiencia económica y a la reducción del déficit fiscal, lo que constituyó en cierto modo un intento de despolitizar la privatización (en la medida en que se generaliza el uso de términos de la teoría económica, que tienden a "absolutizar" el tema de la reducción del déficit y otros presuntos beneficios, para la explicación de problemas que pueden tener raíces diferentes); 4) fueron planteados como válidos para disminuir el tamaño del estado sin desmantelar sus objetivos; este razonamiento se basa en tres supuestos: a. se hace la analogía entre el gobierno y los monopolios privados; b. se presenta a las regulaciones gubernamentales como anti-consumidor y anti-democráticas y, c. se enfatiza la distinción entre la responsabilidad del gobierno y la prestación por el gobierno, en lo que hace a servicios públicos; 5) son defendidos públicamente en términos de dinero, pero correlativamente puede verse una motivación política: atraer hacia la nueva ideología a los sectores de clase media tradicionalmente ligados al Welfare State. Este proceso es importante, en la medida en que implica lograr que estos sectores se sumen al desmantelamiento del "pacto estatal" a través del cual vehiculizaron su ascenso social.

proceso privatizador y que someten a prueba la validez y congruencia de los objetivos que se suelen explicitar para legitimar los procesos privatizadores.

Ello no quiere decir que los aspectos instrumentales concretos no sean importantes a la hora de analizar resultados, pero lo serán sí y sólo sí se tiene en cuenta el contexto en que se los define. Por eso puede decirse que más que una crítica "técnica" es preciso formular una crítica global del proceso en el que la dimensión instrumental aparece como el resultado de una combinatoria de múltiples condicionantes. De ahí que interese especialmente confrontar los objetivos explícitos de las privatizaciones, con su carga ideológico-valorativa esencial y sus pretensiones de racionalidad económica, tanto como con los objetivos sobrevinientes en el proceso concreto y los implícitos que llegan a constituirse en los verdaderos conductores de aquél¹².

Otro abordaje podría ser construir un modelo "ideal" de privatización, que contuviera todas las virtualidades "técnicas" estimables y compararlo con los procesos reales, para medir en cuanto se aproximan o alejan de la pauta "ideal". Obviamente que tal procedimiento no nos eximiría de que quedaran plasmadas las valoraciones que nos llevaron a construir tal "tipo ideal", aunque no las explicitáramos. Más interesante, en cambio, parece identificar los rasgos estructurales y político-ideológicos que definen las formas en que se lleva a cabo un proceso privatizador concreto, y que permiten "leer" sus aspectos singulares. De ahí que se trate de analizar la privatización desde la perspectiva de las políticas públicas y, en última instancia, de apuntar a iluminar los aspectos nodales que hacen a la peculiar constitución/transformación del rol estatal bajo determinadas condiciones históricas.

En ese marco, por qué se decide privatizar una empresa, en qué contexto, cuándo se lo hace, cómo se lo hace, qué intereses se movilizan en su torno, y luego sí, entender qué características específicas asume el proceso y sus resultados, son preguntas centrales y su elucidación requiere efectuar un abordaje cronológicamente exhaustivo de aquél.

El "estudio de caso", de este modo, adquiere relevancia en el entramado de una política pública global en la que se pone en juego la relación Estado/sociedad civil y se convierte, precisamente, en una vía privilegiada para dar cuenta de esa relación históricamente cambiante. Porque como parte de una transformación que lo trasciende y, aún de modo sesgado, el caso concreto se constituye en un ejemplo de las modalidades generales de tal transformación.

El análisis de políticas públicas, como una vía pertinente para ahondar en el conocimiento del estado, supone considerar que toda política estatal es, esencialmente, una toma de posición del estado frente a una determinada "cuestión" socialmente problematizada. Ello implica que es solo una parte -relevante- de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto a una

12- Respecto al tema de la multiplicidad de objetivos que en el curso de los procesos concretos son sacrificados unos por otros, KAY y THOMPSON (1986) han realizado un interesante aporte sobre la experiencia británica.

cuestión, etc., además de los aparatos del estado, todos los cuales toman posición en torno al problema motivo de la política pública. Es así que la cuestión delimita el proceso social, en el sentido de que sólo en el marco de la misma cobran significado los comportamientos de los actores involucrados, de donde las políticas públicas serían pinceladas en relieve de una trama social tejida alrededor de un tema destacado. Su verdadera significación radica en el problema que las origina, el ámbito de acción social en que se engarzan, los actores que intervienen en el proceso de resolución de la cuestión y a sus respectivas y sucesivas tomas de posición en el transcurso del proceso mismo (OSZLAK y O'DONNELL, 1982).

Una "cuestión socialmente problematizada" es aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales. Para entender porqué se incluye en una agenda social una determinada cuestión es preciso analizar el período previo a su surgimiento como tal, a efectos de identificar en que contexto sociopolítico aparece, cuáles son los actores sociales que la promueven, cuáles se les contraponen, desde qué perspectiva ideológica lo hacen ambos, y qué medios movilizan para alcanzar sus objetivos. Con ello se podrá tener un marco global del problema al comienzo del período estudiado, coadyuvando a una comprensión adecuada del proceso en sí. En función de este cuadro se analiza como se desarrolla el proceso de resolución de la cuestión, con la movilización de actores y recursos consecuentes y la respuesta estatal concreta que resulta del entrecruzamiento de los diversos intereses y perspectivas que intervienen en su curso, y que se expresa como política estatal (OSZLAK y O'DONNELL, 1982).

En tal sentido, se entiende como política estatal el conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil (OSZLAK y O'DONNELL, 1982). Si partimos de descartar la idea del estado como cuerpo monolítico y homogéneo, que emite decisiones claras y unívocas, sino que tenemos en cuenta el complejo entramado que lo constituye y que expresa cristalizaciones de intereses diversos de la sociedad civil, para una cabal comprensión del caso concreto será preciso no perder de vista como opera esta trama burocrática en el proceso de formulación e implementación de una política pública¹³. Los movimientos que se generan al interior mismo del aparato burocrático en torno a las posibilidades de intervención y las cuotas de poder que disputan las distintas agencias y organismos estatales, atraviesan en múltiples sentidos la política pública decidida/ejecutada, y participan activamente en su efectiva realización.

13- Coincidimos con BROWN y ERIE (1984) cuando afirman que "el Estado no es ni una arena que facilita la negociación entre grupos antagónicos ni un árbitro que regula el conflicto político a fin de asegurar imparcialidad. La propia estructura del Estado se despliega a partir de los resultados de los conflictos estructurales y, a su vez, da forma a posteriores conflictos"(p.186). Por eso "las variaciones en el poder y autonomía de las organizaciones públicas dependen del resultado de los conflictos estructurales dentro de la sociedad. El hecho de que el gobierno a menudo actúe contradictoriamente no es reflejo de un sistema administrativo errático, sino más bien del proceso de resolución de estos conflictos dentro del Estado"(p.185).

En un sistema democrático como el actualmente vigente en la Argentina, es preciso tener en cuenta, además, la dimensión específicamente "política" que se pone en juego con la existencia de intereses políticos organizados y con representación parlamentaria, que intentan sintetizar y dar cuerpo general a los intereses particulares y sectoriales que confrontan en la sociedad. Por su parte, el carácter presidencialista del sistema político argentino coloca a la relación ejecutivo/parlamento en una dimensión compleja, que exhibe las constantes pujas de poder y las distintas bases donde éste se asienta realmente en cada uno de ellos. De allí resulta que las decisiones efectivas aparecen como las que finalmente logran predominar por sobre una multiplicidad de posibilidades en pugna, en un proceso complejo de negociación y confrontación que suele velar, y pocas veces revelar, las verdaderas correlaciones de fuerza asentadas en la sociedad civil que le dan su existencia real.

Y más aún. Si tenemos en cuenta la situación geopolítica argentina como nación periférica respecto al mercado mundial, deberemos tomar en consideración su vulnerabilidad externa estructural, agravada en los años ochenta, a la hora de analizar los factores que se imbrican para explicar tanto el surgimiento como la resolución de una cuestión clave como la privatización de empresas, elevada al rango de política pública.

Es así que la comparación de los objetivos explícitos e implícitos que mueven a un proceso específico como el de Aerolíneas, con los resultados efectivamente alcanzados, no se remite a los criterios meramente técnicos que informan la resolución de la cuestión, sino que intenta, desde la perspectiva sustantiva del análisis de las políticas públicas, elucidar el entramado social, político y económico puesto en juego en el caso concreto y que en definitiva logra materializarse. La explicación de porqué se privatiza y cómo se privatiza termina por ser algo más, entonces, que la mera aplicación buena o mala de una determinada teoría privatizadora. Ello no significa que no se tengan en cuenta los supuestos "teóricos" que se manejan en torno a las pautas de los procesos efectivos -tales como oportunidad, condiciones y alcances- y que han proliferado a la luz de las numerosas experiencias mundiales, sino que ellos son leídos más en su clave política que en la meramente técnica -como aparece en la mayoría de los estudios de la materia-. Se trata, en suma, de entender el caso de privatización como resolución concreta de una cuestión socialmente problematizada, en virtud de la correlación de fuerzas sociales y circunstancias estructurales que lo determinan, en tanto el objetivo es aprehender porqué se privatiza (causas) y cómo se lo hace (consecuencias).

III- EL SURGIMIENTO DE LA "CUESTION": EL GOBIERNO RADICAL

A. UN CAMBIO DE RUMBO

Durante los primeros tiempos de su gestión, el gobierno se atuvo, en materia de empresas públicas y caracterización del papel del Estado, a los lineamientos tradicionales del partido radical.

En la plataforma electoral de 1983 no se plantea que el Estado abandone sus funciones productivas, sino que sólo se espera eliminar de su órbita aquellas firmas privadas que, por diversas razones y en sucesivas etapas, cayeron en su poder. Así, se dice que "el estado ar-

gentino es altamente ineficiente en la actualidad y realiza actividades que no le corresponde (...) mientras deja de cumplir otras (...) entre éstas, la de contribuir a mejorar la distribución del ingreso nacional y eliminar la pobreza". Dice además que "la producción de bienes debe estar a cargo del sector privado, salvo en aquellos casos precisamente determinados en los que la actividad del Estado sea recomendable por razones de orden estratégico o de interés nacional". De este modo el Estado debe reasumir "las actividades que son imprescindibles que cumpla en una sociedad moderna" y transferir a la actividad privada "aquellas tareas que no le son propias, muchas de ellas incorporadas al hacerse cargo de empresas fallidas".

Respecto a las empresas del estado, el documento refiere que "debe mantenerse en la órbita estatal el conjunto de empresas cuyo objeto es prestar los servicios públicos esenciales, asegurar abastecimientos críticos y otros fines de interés nacional (...) En cuanto a las empresas privadas que han pasado de hecho a ser propiedad estatal, se instrumentará su retorno al orden privado, si no existiera interés nacional ni beneficio social significativo que justifique su permanencia en la órbita política".

En concordancia con tales principios, el 30 de enero de 1984 por decreto N° 414 del Poder Ejecutivo se crea una Comisión -luego conocida como 414- que tenía como misión determinar en qué casos se privatizarían o liquidarían administrativamente las empresas que en ese momento administraba o poseía el Estado. La presidencia de la comisión quedó a cargo del Secretario General de la Presidencia, Germán López y la integraban representantes de las Subsecretarías de Acción de Gobierno y de Coordinación de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, y representantes de los Ministerios del Interior, Economía, Educación y Justicia, Obras y Servicios Públicos, Trabajo y Seguridad Social y de Salud y Acción Social. En esta comisión, como es posible advertir, no se incluyó ningún representante del Parlamento, que permaneció ajeno a una temática por definición ligada al ámbito del Poder Ejecutivo.

Recién en noviembre de 1984, con la sanción del presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 1984¹⁴, que incluía la privatización de empresas industriales en manos del estado por quiebra, aparece la cuestión en el Parlamento, sin generar debates al respecto.

Es decir que la cuestión de las privatizaciones, como tíbiamente comienza a esbozarse en la gestión radical, se mantiene recluida en el ámbito del Poder Ejecutivo. Es así que el 26 de noviembre, por decreto N° 3723 se asigna a la Comisión 414 la misión de control del cronograma y seguimiento de los trámites de privatización y liquidación.

Como afirma Arango (1990) en un interesante trabajo sobre radicalismo y empresas públicas, el hecho más importante que produce la Comisión es la privatización de SIAM, para cuya concreción ya el 3 de diciembre por decreto N° 3754 se dictan varias medidas para acelerar el procedimiento, entre ellas la venta en cuatro divisiones.

La Comisión 414 también pudo concretar la privatización de Opalinas Hurlingham y de la empresa de turismo Sol Jet, y encaró la de

la compañía azucarera Las Palmas del Chaco Austral, sin alcanzar a concretarlas, así como la privatización de AUSTRAL¹⁵, que finalmente se concluyera en 1987, ya desaparecida la Comisión. En todas ellas el procedimiento se atuvo a las disposiciones de la ley de facto 22.177, y no sólo no se remitieron actuaciones al Parlamento, sino que en éste no hubo ningún eco de tales privatizaciones, lo que podría interpretarse como un acuerdo tácito entre las distintas bancadas, o como la poca trascendencia que se le dió al tema.

La dificultad del equipo económico para hacer frente a los nuevos desafíos que la crisis económica imponía, precipita la renuncia del Ministro de Economía Bernardo Grinspun y la asunción de Juan Vital Sorrouille el 19 de febrero de 1985. Frente a la turbulencia de los índices de inflación que continuaban su alocada carrera ascendente, el Presidente Alfonsín llama al pueblo a la Plaza de Mayo el 26 de abril y señalando dramáticamente la gravedad de la situación declara la "economía de guerra". El gobierno reconocía así la transformación profunda que había sufrido la estructura productiva del país en los últimos lustros, marcada por una fuerte concentración en pocos grupos económicos y la consecuente correlación de fuerzas sociales, claramente desfavorable a las mayorías populares. Casi dos meses después, el 15 de junio, se da a conocer el Plan Austral, destinado fundamentalmente a detener la inflación, pero que constituye no sólo un giro fundamental en la política de gobierno, sino una clara ruptura con las tradiciones económicas de los gobiernos democráticos de la última mitad de este siglo.

La percepción del quiebre definitivo del modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones y la explosión del tema de la deuda externa impulsaron al equipo económico a implementar un plan que, si bien ha sido correctamente calificado de "heterodoxo"¹⁶, aceptaba varios de los diagnósticos más comunes del discurso liberal sobre el tamaño y papel del Estado.

Siguiendo esta tendencia, el Presidente Alfonsín crea, por Decreto Nº 1356 del 24/7/85, la Secretaría de Promoción del Crecimiento, en la que pone al frente a un reconocido liberal "independiente", el Ing. Manuel Tancoira. Entre las funciones asignadas al organismo estaban: *"coordinar con los ministerios y organismos en cuya jurisdicción se encuentran los entes sometidos a proceso de liquidación o privatización, los procedimientos más aptos para la administración de los mismos, y efectuar el seguimiento de dicho proceso informando a la Comisión creada por Decreto 414/84"* y, especialmente, en el plazo de

15- Es interesante recordar las palabras que en 1984 pronunciara el entonces Ministro de Economía Juan V. Sorrouille sobre Austral: "la privatización de Austral no es un fin en sí mismo, no está en nuestra óptica propiciar su privatización... Propiciamos sí el mantenimiento de empresas eficientes y que no sean una carga para el estado... Si bien Austral se encuentra en la lista de empresas sobre las que trabaja la Comisión 414, intentaremos sacarla de un esquema de privatización forzada". (CLARIN 19/5/84)

16- Al respecto SCHVARZER (1986) decía que "la Argentina logró imponer un programa económico que no era propuesto por el FMI. No se trataba de un programa opuesto pero sí diferente; al llevar hasta sus últimas consecuencias el pensamiento ortodoxo, el equipo económico argentino generó un profundo cambio de las reglas del juego. La salida al encierro provocado por las presiones de los acreedores se produjo por una vía extrema y original" (p.59).

60 días "someter al Poder Ejecutivo Nacional un proyecto de ley de privatización de empresas y bienes en poder del estado nacional".

Estos cambios en la política económica nacional derivaron en que en 1985 se presentaran en el Parlamento varios proyectos sobre privatizaciones.

El diputado radical Hugo SOCCHI, empresario proveniente de un sector del radicalismo ligado al Dr. Juan Carlos Pugliese, en sintonía con los nuevos vientos que soplaban en el gobierno desde el Plan Austral, presenta un proyecto de **privatización de empresas o sociedades del Estado**, en el que se autoriza al PEN a privatizar total o parcialmente y se deroga la ley 22.177. Es así que en los fundamentos del proyecto se dice que "*la propuesta económica realizada por el Poder Ejecutivo Nacional el 14 de junio del corriente año obliga a todos los estamentos del gobierno a posibilitar el cambio requerido y, por lo tanto, a aportar los elementos que permitan materializarlo*". Agrega que "*el ataque frontal al principal enemigo de la convivencia social y el crecimiento económico, la inflación, nos ha llevado a implementar un programa de estabilización en el cual uno de los pilares fundamentales es la reducción del déficit fiscal y el consecuente compromiso de financiar genuinamente el gasto público*". Por eso "*la privatización de todas aquellas empresas y sociedades del Estado que no hicieren a las actividades consideradas como inherentes a los fines del Estado, coadyuvará a los objetivos antes mencionados*"¹⁷.

En febrero de 1986 el Presidente Alfonsín introduce cambios en la política de privatizaciones del gobierno, cuyo objetivo ya no parece estar dirigido a desprenderse de porciones del aparato estatal de escasa rentabilidad, sino de aquellos sectores donde el sector privado se mostrara fuertemente interesado. Este cambio parecía basarse más sobre perentorias necesidades de caja que en consideraciones ideológicas: era necesario apuntalar la recaudación fiscal para sos-

17- El artículo 19 deroga la ley 22.177 y el 20 faculta al PEN "para proceder a la privatización total, parcial o liquidación de todas aquellas empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas, que estime convenientes, cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado nacional". En los fundamentos se expresa que "el presente proyecto de ley tiene como objetivo dotar al Poder Ejecutivo Nacional de un marco normativo, ágil y eficiente, que le permita privatizar todas aquellas empresas públicas que no sean esenciales para el cumplimiento de los fines específicos del Estado y que por su naturaleza se impone su transferencia a la actividad privada". Agrega que el propósito es, por un lado, lograr la optimización de determinadas actividades en manos del sector privado, descomprimiendo así el sector público; y por otro, conseguir una mejor distribución de la renta pública en aquellas actividades que son propias del Estado. En cuanto al proceso de privatización, el proyecto faculta al Poder Ejecutivo Nacional a reglamentar las medidas necesarias para que faciliten y flexibilicen el operativo de transferencia de propiedad, pudiendo utilizarse una amplia gama de formas para realizar las privatizaciones según se considere adecuado, y cumplimentar rápidamente el objetivo propuesto. Aludiendo a que la experiencia ha demostrado en numerosas oportunidades que el remate público o la licitación no han dado resultado positivo, el proyecto posibilita la forma de locación con opción a venta y la transferencia directa a cooperativas, alternativas que permitirán, en determinados casos, que los establecimientos puedan seguir funcionando con el sólo aporte de capital de trabajo por parte del sector industrial privado. Finalmente, el proyecto contempla que el producido de las privatizaciones ingresará a "Rentas Generales" de la Nación, con el objetivo de brindar al Estado recursos genuinos para la financiación de sus gastos.

tener al alicaído plan Austral¹⁸. De este modo, comienza a hablarse de la privatización de las petroquímicas estatales (ARANGO, 1990). Esto genera reacciones adversas en la oposición.

La decisión de acelerar el proceso de privatizaciones respondía tanto a motivos estrictamente fiscales como políticos. La necesidad de reducir los gastos fiscales, a la vez que dotar al estado de recursos que le permitieran desarrollar sus actividades de inversión pública, corría paralela a la de mostrar, tanto a los organismos internacionales de crédito como a ciertos sectores de poder internos¹⁹, que en el gobierno existía realmente la voluntad de reformular las líneas generales de la actividad estatal, abriendo el juego a los inversores privados y reduciendo el gasto en áreas no fundamentales. Sin embargo, cuando se trata de privatizaciones en contextos inestables y en los que específicamente la relación estado-grupos económicos se ha construido y se imbrica de una manera muy particular, la sola existencia de un marco legal o la voluntad de llevar adelante determinadas iniciativas no suele ser suficiente. Se hace necesario entonces encarar políticas originales²⁰, que tengan en cuenta el conjunto de factores específicos (macro y micro-económicos, políticos, históricos) que condicionarán, desde un inicio y a lo largo de su desarrollo, la viabilidad de dichos procesos.

El papel de la principal oposición, en este sentido, es elocuente. Así, en el mes de marzo los senadores justicialistas Eduardo MENEM y Libardo SANCHEZ presentan un proyecto de declaración en el que solicitan que las privatizaciones de empresas del Estado se realicen sólo por ley, y el rechazo de las medidas tomadas en base a normas de facto, como la ley 22.177²¹. De este modo, exhiben

18- En un discurso pronunciado en Villa Regina, el 6 de febrero de 1986, el Presidente anunció que ... "1986 será el año de comenzar a crecer en serio"..., y que las privatizaciones ocuparían un lugar central dentro de la estrategia elegida para alcanzar ese objetivo. En dicho discurso, el Presidente delineó los cambios que se producirían en la política de privatizaciones, los que implicaban básicamente abandonar la idea de trabajar sobre los sectores marginales del aparato estatal, donde había empresas de dudosa rentabilidad, para apuntar en cambio a aquellas áreas donde pudieran existir grandes inversores privados dispuestos a realizar ofertas concretas. No habría un listado previo de empresas a privatizar, ni un procedimiento único en la materia, sino que se tomarían los distintos sectores en forma puntual, se los estudiaría, y se adoptarían las decisiones que resultaran más eficientes.

19- Incluso en el conjunto de la sociedad comenzaban a tener cada vez más arraigo las ideas privatistas, por lo que desarrollar una política en este sentido -aunque intentando no vulnerar en líneas generales cierta tradición "estatista", característica del partido en el gobierno- podía aportar a la gestión una buena dosis de legitimidad.

20- En este sentido, el recurso a la experiencia comparada no siempre es útil, ya que esta en general se toma de países en los que los contextos económicos, políticos y sociales son muy diferentes. En particular, digamos que en ellos la estabilidad económica ha sido más o menos una constante -en todo caso los límites de la inestabilidad son más acotados- y, por sobre todo, existen estados fuertes y con gran capacidad de disciplinamiento de los distintos sectores sociales, particularmente los económicos.

21- Resulta sumamente interesante analizar los fundamentos de este proyecto. Comienza por declarar que el Senado Nacional debe "reafirmar que la política del rol del Estado es objeto de discusión y tratamiento por parte del Congreso Nacional". Luego hace una breve enunciación del papel histórico jugado por el Estado en la confor-

claramente la cerrada oposición de un amplio sector político a la nueva estrategia gubernamental.

B. LA PRIVATIZACION DE AUSTRAL LINEAS AEREAS 22

La finalmente concretada privatización de Austral pasó por múltiples y variadas alternativas. Mientras las formas en que se podía concretar su traspaso a manos privadas eran consideradas por un sector del gobierno -y de hecho se ocupaba la Comisión 414-, había quienes pensaban que la salida más conveniente era que Austral fuera absorbida por Aerolíneas Argentinas. Esta postura, además de por algunos sectores de la Fuerza Aérea, estaba sostenida por miembros del mismo MOSP, específicamente por el titular de la Secretaría de Transporte, el Ing. Mario Batalla y por el entonces Presidente de Aerolíneas, Horacio Domingorena. Con fechas 27.3 y 3.4.85, la Secretaría de Transporte había hecho llegar a Austral la propuesta que había elevado a la Comisión 414, y que contenía los lineamientos generales de la política aerocomercial para 1984-1987. Entre ellos figuraba un plan de integración de ambas empresas aéreas, previa racionalización de Aerolíneas. En dicho plan se contemplaba la liquidación de Austral como compañía en dos años, a partir de la puesta en marcha de la propuesta, fundado en que, al integrarse a Aerolíneas, no significaría la pérdida de las fuentes de trabajo, ni de la identidad de la empresa durante el lapso de la integración. En general se oponían a la privatización, ya que entendían que en la práctica significaría una forma encubierta de privatización de Aerolíneas Argentinas, poniendo así en serio riesgo el patrimonio nacional, y la funcionalidad y situación económica del transporte aéreo aerocomercial. El Ingeniero Batalla sostenía además que la única forma de garantizar la rentabilidad de Austral era retirando a Aerolíneas de varias de las rutas

mación de la estructura socioeconómica argentina. "Cuando el poder fue detentado por gobiernos constitucionales democráticamente electos, el Estado también cumplió un rol activo en función del desarrollo del mercado interno, de un crecimiento industrial sostenido y autónomo, y de un mejor nivel para la población. De ahí que el intento de privatización se inscribe implícitamente en un nuevo rol que se le quiere adjudicar al Estado: el de la pasividad frente a la crisis y decadencia nacionales". (...) "Los últimos años habín sido testigos de una política sistemática para debilitar el poder autónomo de la Nación Argentina y de su Estado. Por el contrario, una política democrática para la reconstrucción del Estado debe afirmar una presencia activa y eficaz en los sectores claves de la acumulación y definición del excedente económico. No hacerlo significa, no que se privatizan las empresas sino que se extranjeriza la economía; no que se crea un fondo de acumulación destinado a la reactivación, sino que se accede a los intentos de algunos acreedores para convertir en activos sus acreencias; significa que se liquida el patrimonio nacional como contrapartida de deudas de las que no ha sido beneficiada la totalidad del pueblo argentino sino sólo alguna minoría, consolidando de este modo la vulnerabilidad del país, por consiguiente, su dependencia". Se oponen a la privatización de las Petroquímicas Mosconi y Bahía Blanca y a la siderúrgica SOMISA, proyectadas por el PEN, pues como el Estado percibe beneficios económicos por ellas, no se advierte en que medida su enajenación podría contribuir a disminuir el déficit fiscal. Respecto a la ley de facto 22.177, dicen que "importa lo mismo que dar un «cheque en blanco» al Poder Ejecutivo en materia de privatizaciones, lo que por cierto no se compadece con nuestra actual realidad democrática y republicana".

de cabotaje, principalmente las de alta densidad²³. Entre otras causas por las que se oponían a la privatización mencionaban la posibilidad de que el futuro comprador de Austral optara por concurrir solamente a las rutas rentables, lo que significaría un riesgo para la conservación de la fuente de trabajo y la integración territorial; además, la posible presencia de empresas extranjeras en el cabotaje comercial podía no ser deseable y, lo principal, dado que el pasivo de Austral alcanzaba entonces los u\$s 165 mill, se hacía evidente el perjuicio para el estado si, como se pensaba, no se incluían estas acreencias en la operación.

La conducción de Austral, por su parte, defendía el proceso de reestructuración con vistas a la privatización en marcha, remitiéndose a lo acordado con el MOSP y a los lineamientos de la Comisión 414. De este modo, la intervención de Austral, con la presidencia de Mauricio Jaras, encaraba un proceso de saneamiento de la empresa, con resultados bastante alentadores. Así, Austral logró en 1985 uno de los más altos niveles de eficiencia, y de coeficientes de ocupación, en su operación. Asimismo, se eliminó el déficit de explotación sin recibir aporte estatal alguno y se realizaron en Aerolíneas Argentinas acuerdos en horarios y frecuencias para racionalizar la oferta de vuelos de cabotaje²⁴.

A comienzos de 1986 la Comisión 414 aprobó un anteproyecto de Decreto de privatización de Austral, que contenía un borrador del pliego de licitación, elaborado por una comisión técnica de apoyo integrada por funcionarios de la Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Obras Públicas, de Austral, del BANADE y de la Secretaría de Justicia²⁵.

Sin embargo, y a pesar de este proyecto de privatización, la decisión sobre el destino final de Austral no estaba clara, y todo indicaba que en algún momento sería necesaria una señal desde la Presidencia de la Nación, respecto de si se procedía efectivamente a su privatización, o si la absorbía Aerolíneas Argentinas²⁶, dirimiendo así una disputa intra político-burocrática que contribuía a la morosidad de la resolución de la cuestión.

Finalmente, el Presidente Alfonsín toma la decisión de encarar con firmeza el proyecto de privatización de Austral, dirimiendo de tal modo la disputa inter político-burocrática, y así lo hace saber en un comunicado de prensa, en el que se invita a los posibles interesados

23- Citaba al respecto los estudios realizados en su Secretaría, que estimaban en u\$s 7 u 8 mill anuales el quebranto adicional de Aerolíneas ante un cambio del 5 % en la distribución de los tráficos.

24- TIEMPO ARGENTINO, 15.1.86 .

25- El Subsecretario de Privatizaciones, Julio Bazán, hizo muchas objeciones a dicho proyecto, especialmente porque otorgaba compensación tarifaria -en la práctica, privatizar la ganancia y estatizar la pérdida- y porque consolidaba el principio de la no competencia .

26- Una variante de esta última posición, sostenida esencialmente por la Secretaría de Transporte, fue propuesta por el Ministro de Economía Juan Sourrouille en una reunión del gabinete presidencial, y aparentemente vista con buenos ojos por Alfonsín. La propuesta del Ministro, fundada en el supuesto de que Austral no podía ser una empresa rentable, consistía en su absorción por Aerolíneas, para luego privatizar ésta en un 49 %, quedando el restante 51 % en manos del estado.

en la operación a acercarse a las oficinas de la Secretaría de Promoción del Crecimiento a presentar sus propuestas²⁷.

Es posible advertir en este proceso de privatización, como en toda política pública, como los distintos grupos que intervienen en él intentan, en caso de no existir acuerdo, y entre otros recursos, imponer su perspectiva capturando para su gente los puestos administrativos ocupados por los demás. Así, aunque definitivamente la discusión por Austral no fue la causa más importante de la decisión, quienes ocupaban el Ministerio de Obras y Servicios Públicos hasta ese momento (los "radicales históricos") fueron desplazados por gente del equipo del Ministro de Economía, Juan Sourrouille, y sus aliados en el partido²⁸. La cuestión general de las privatizaciones queda así definitivamente bajo la órbita de decisión de dicho Ministerio²⁹.

El 26 de setiembre de 1986 el gobierno radical anunció por fin el llamado a licitación para la privatización de Austral, con una base que rondaba los A 27 mill (alrededor de u\$s 16 millones³⁰)³¹.

27- El 22 de agosto de 1986 el presidente de Austral dijo al diario LA NACION que la privatización de Austral era una decisión política impulsada por motivos de carácter técnico y jurídico; se trataba de ofrecerles condiciones adecuadas a los posibles compradores, para que ellos determinaran si la oferta era atractiva. Esto debía entenderse como rutas adecuadas (se concretaron Iguazú y toda la red que conectaba el interior con centros turísticos como Mar del Plata y Bariloche, entre otros); tarifas retributivas; un número adecuado de personal (1800 agentes de personal estable, que es un muy buen coeficiente según la relación que internacionalmente se toma en cuenta, entre personal y cantidad de aviones); una empresa operativamente rentable (cosa que se logró en los dos últimos ejercicios, incluso teniendo en cuenta la amortización de las máquinas; además, el coeficiente de ocupación pasó de 46 a 63 %) y autosuficiente económicamente, e incluso con el crédito restablecido, tanto nacional como internacional.

28- En líneas generales, los "históricos" se habían opuesto a los lineamientos políticos del Plan Austral, y específicamente a su componente de privatizaciones, defendiendo el rol del estado en sectores clave. Esto lleva al Ministro de Sourrouille a plantear el problema en los niveles más altos, y poniendo al Presidente en la situación de tener que decidir entre sus amigos de siempre del partido y un equipo técnico que, hasta allí, había demostrado solvencia para manejar la situación económica.

29- En tal sentido, el nuevo Secretario de Transportes, Horacio Díaz Hermelo, lo dirá claramente: "no es que haya una decisión política más firme, sino que ahora existe unidad de criterio en el gobierno en cuanto a lograr que Austral vuelva a manos privadas... Más o menos en 200 días se adjudicará definitivamente... La idea es privatizarla como está e incorporar nuevas rutas, que son importantes y de alta rentabilidad. La complementariedad con Aerolíneas Argentinas no variará, y está fijada por la legislación vigente. Se entrega sin deudas" (ECONOMIA Y EMPRESAS 31/8/86).

30- Según cotización del dólar libre al 30/12/86. 1u\$s=1,68 australes.

31- Los grupos extranjeros no podían participar a menos que lo hicieran asociados con firmas locales. Por otra parte, se había resuelto otorgar las rutas a Salta, Jujuy y Río Grande. Respecto de las tarifas, se recurría a la reglamentación de la Ley 19030, que permite la fijación de tarifas reales surgidas de los costos, y que deberán ser "económicamente retributivas", mientras que cuando se tratara de desarrollo de mercados, las tarifas podrían tener oscilaciones de máxima y de mínima.

A principios de mayo se habían vendido 18 pliegos, superando totalmente las previsiones³², lo que además hacía esperar buenos precios³³. No obstante la gran cantidad de potenciales interesados, ya comenzaba a mencionarse como el candidato más firme para la adjudicación a Enrique Menotti Pescarmona, propietario de Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A., al frente en este caso de Cielos del Sur S.A.³⁴. Finalmente, solamente tres grupos presentaron ofertas: Cielos del Sur SA (sociedad en formación, cuyo directorio estaba básicamente formado por gente del estudio de abogados Marval & O'Farrell); Air Sur SA (también en formación, 90 % propiedad del grupo DelBene y 10 % de Alberto Gabrielli, titular del Banco Argentaria), y Líneas Aéreas Privadas Argentinas (LAPA). Las ofertas extranjeras no existieron.

Una vez abiertos los sobres Nº 1, que contenían los antecedentes empresariales y el proyecto de explotación, la licitación comenzó a transitar por camino fangoso, ya que de los tres grupos que presentaron ofertas uno decidió retirarse del concurso -LAPA- y las garantías que presentaron los otros dos fueron juzgadas insuficientes³⁵.

32- Los que habían comprado el pliego eran: Del Bene, LAPA, Servicio de Transportes Aéreos Fueguinos SA, Ansett (aerocomercial domestica australiana, propiedad de Rupert Murdoch), Olmatic SA, Eduardo M. Montes de Oca, los estudios de abogados Langbhen & Cosentino y Marval & O'Farrell, estos últimos representando a Enrique Pescarmona y Cielos del Sur S.A. (en formación), Ricardo Zinn y Domingo Catena (dueño de la empresa de aeronavegación Cono Sur SA), asociados con una compañía de aeronavegación canadiense, AVIASER SA/CALIX SA, Aerolinea Federal Argentina SA, Ferrucci SA, SAS, Canadian Pacific, Eastern, Alitalia, Quantas (australiana de aviación) y Cessna.

33- El gobierno había elegido para el llamado a licitación el sistema "de pliego abierto", que permitía las consultas puntuales por los interesados y, en caso de que resultaran importantes, su posterior incorporación al pliego, para que todos las conocieran. El tema de las tarifas todavía estaba a resolverse en el área de la secretaría de Transporte aunque, según afirmaba por entonces el presidente de Austral, la estructura tarifaria vigente era buena y la rentabilidad aceptable. Además, la dotación de personal no era excesiva, y en general querían volver al área privada.

34- Si bien no se pudieron recoger evidencias acerca de porqué, frente a tantos y tan calificados interesados, Cielos del Sur se mencionaba como la candidata a la adjudicación, podrían arriesgarse algunas hipótesis. Por un lado, la Ley 19.030 restringe el acceso a las líneas de cabotaje de las empresas extranjeras, salvo en casos muy puntuales de asociación con grupos argentinos. Por otro lado, la imposibilidad de fijar las tarifas, facultad de las autoridades de transporte de la Argentina, significa un riesgo latente de pérdidas en caso de que los costos de operación no fueran compensados por las mismas y que el estado no reintegre la diferencia. Además, si bien se otorgan rutas nuevas, éstas no corresponden a servicios regionales (es decir a países limítrofes), que podrían ser de mucha rentabilidad para las empresas que ya sirven esos países con vuelos internacionales. De esta manera, la posición de los grupos locales en la licitación se ve favorecida. También es posible arriesgar que las compras de pliegos por las empresas extranjeras se debieron en realidad no a un interés en presentar una oferta, sino en asesorar a alguno de los grupos locales que sí lo harían (BADIA y THWAITES REY, 1993).

35- Cielos del Sur presentó como garantía el producto de un juicio ya ganado al gobierno de San Juan -80 millones de australes- por la construcción de la represa de Ullúm, en esa provincia, y que aún no había sido cobrado. Esta garantía fue seriamente objetada por el Ministerio de Economía, con el argumento de que de aceptarse significaría la licuación de un crédito todavía considerado litigioso.

Finalmente, y pese a las objeciones, el gobierno eligió la oferta de Cielos del Sur S.A. A la fecha de apertura de los sobres Nº 1, la base era de 28 millones de australes, mientras que la oferta fue de 44,9 millones de la misma moneda. De este modo, y luego de sortear numerosos obstáculos y objeciones, el 11 de noviembre de 1987, sale la resolución 75/87 del MOSP, por la cual se vende Austral a Cielos del Sur y el 2 de diciembre de 1987, por Resolución No. 93/87 del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, se aprueba el proyecto de contrato de venta y transferencia de los activos de Austral a Cielos del Sur S.A.

C. LA CUESTION DE AEROLINEAS ARGENTINAS

El proyecto de privatización de Aerolíneas Argentinas -es decir, su aparición específica en la agenda pública como "cuestión socialmente problematizada"- se formula seriamente por primera vez promediando la segunda mitad del gobierno del Presidente Alfonsín -ya casi concretada la privatización de Austral-, como parte del proceso de transformación global de la relación Estado-Sociedad que comenzó a cobrar formas más nítidas luego de la derrota electoral del gobierno el 7 de setiembre de 1987³⁶. Mientras en el mundo avanzaba arrolladoramente la oleada privatizadora, al compás de las recetas neoliberales propagandizadas por los gobiernos de Inglaterra y Estados Unidos, la inmanejable deuda externa tornaba a la Argentina cada vez más vulnerable a la constante presión de la banca acreedora y de los organismos financieros internacionales para que implementara profundas reformas estructurales en su economía, que incluían la desregulación, la liberalización y la privatización de empresas públicas. En el orden interno, el fracaso del heterodoxo Plan Austral -con el consecuente rebrote inflacionario- y el cada vez más pronunciado déficit fiscal, llevan al gobierno radical a profundizar una incipiente reformulación de sus tradicionales concepciones respecto al rol del Estado y de las empresas públicas, de modo de salir del atolladero económico en que se encontraba inmerso el país. Precisamente en los acuerdos celebrados por entonces con el FMI y el Banco Mundial figuraba el compromiso de la Argentina de iniciar procesos de privatización de las empresas públicas.

Es así que el 16 de setiembre de 1987 el Dr. Alfonsín designa al frente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) a un conocido periodista -vinculado al peronismo-, Rodolfo Terragno, quien en un difundido libro sobre la Argentina del 2000 propiciaba transformaciones modernizadoras. De inmediato Terragno se lanza con un proyecto que incluye la privatización parcial de ENTEL, de Aerolíneas Argentinas y del sector petrolero, empresas "tabú" históricamente ligadas al pensamiento nacional-popular, para desconcierto de muchos radicales y oposición del peronismo, la izquierda, el sindicalismo y buena parte de las Fuerzas Armadas. Define así con todas las letras la cuestión de la privatización como prioritaria en la agenda pública y comienza a diseñar la política pública al respecto.

D. CARACTERISTICAS DEL SECTOR AEROCOMERCIAL

Pero antes de avanzar en la exposición del caso, es preciso tener en cuenta algunos aspectos importantes.

36- El radicalismo sufre un serio revés electoral, imponiéndose el justicialismo en 19 de los 24 distritos. Esto provoca confusión en las filas oficialistas y reacomodamientos inevitables.

1- EL SECTOR AEROCOMERCIAL ARGENTINO³⁷

En la Argentina, el transporte aerocomercial se rige por las leyes Nº 17.285 (Código Aeronáutico) y Nº 19.030/71 (ley de política aérea) y el Decreto Nº 6875/71. Conforme esta reglamentación, en el orden internacional se establece que la demanda del transporte entre el territorio nacional y otro país se atiende primordialmente con empresas de ambas banderas, fijándose límites a la oferta de vuelos del transporte extranjero.

En cuanto a los tráficos regionales, se determina que sean atendidos principalmente por transportadores argentinos y de la bandera del país hacia o desde el que se produce el transporte.

La legislación dispone que Aerolíneas Argentinas es la ejecutora de la política aerocomercial del Estado, en su carácter de aerolínea de bandera, por lo que se le encomienda la realización de los servicios internacionales regulares. Ello implica que se limita el acceso al ámbito internacional a otros transportadores de bandera nacional. A éstos sí se les permiten hacer prestaciones regionales bajo una serie de condiciones: 1) que AA no pueda ofrecer la capacidad que le corresponde a la bandera nacional; 2) que sean titulares de concesiones de servicios regulares internos; 3) que no sirvan escalas que correspondan a los servicios internacionales de largo recorrido aprobadas por AA; 4) que arbitren las medidas necesarias para una recíproca coordinación y efectiva cooperación con AA para reencaminamiento de los tráficos a través de ésta.

Por otra parte, se exige a los servicios internacionales prestados por transportadores aéreos extranjeros que vinculen al exterior con nuestro país, que se rijan según las cláusulas establecidas con el país respectivo.

En cuanto al cabotaje, en 1989 AA compartía con Austral Líneas Aéreas el tráfico nacional en las principales rutas, y con otras aerolíneas menores, como LADE (Líneas Aéreas del Estado) y LAPA (Líneas Aéreas Privadas Argentinas), que cubrían algunas rutas y algunas pequeñas aerolíneas provinciales, como TAN (Transportes Aéreos Neuquinos), todas ellas de carácter marginal respecto al volumen de tráfico total.

Respecto a las tarifas, el estado nacional las fija de acuerdo a los intereses de la Nación, de los usuarios y de los explotadores nacionales y no se le permite a un explotador de bandera extranjera aplicar tarifas inferiores a las vigentes para el transportador nacional en servicios similares. El principio es que a servicios similares le corresponden iguales tarifas.

En la práctica, la fijación de precios para el tráfico internacional sigue un procedimiento de doble aprobación, es decir que por una parte las tarifas surgen de un acuerdo multilateral alcanzado por las diversas empresas en el marco de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), y por la otra son aprobadas con posterioridad por los estados vinculados por las distintas rutas. Normalmente, esta última aprobación se obtiene sin demasiados inconvenientes (Gerschunoff, 1992).

37- Para este acápite se consultó el trabajo monográfico inédito "La privatización de Aerolíneas Argentinas", de H.CORMIK, S.CAMPARI y L.WEISERT (1988).

En el caso de los horarios, el estado debe aprobarlos en base a la propuesta hecha por los explotadores, tratando de evitar superposición de servicios que resulten perjudiciales para los transportadores nacionales en los aspectos económicos y operativos.

Con relación al cabotaje, se observan las siguientes normas:

1) no menos del 50% de la capacidad total autorizada debe ser operada por AA, dando preferencia a otros transportadores nacionales para cubrir el 50% restante; 2) se limita la concurrencia de transportadores aéreos en una misma ruta a los casos en que el potencial de tráfico lo justifique y que las tarifas de los servicios sean económicamente retribuidas; asimismo, se disponen una serie de normas para determinar la forma en que se debe asignar la capacidad de tráfico de cada ruta; 3) las tarifas son determinadas por el estado de acuerdo a objetivos económicos y extraeconómicos, tales como el interés general de la Nación, etc.

Todo este conjunto de restricciones, fijación de tarifas y asignación de tráfico, que es similar a las de la mayoría de las naciones de mundo, tienen como objetivo asegurarle a la empresa una participación sustantiva en el mercado aerocomercial argentino.

2- ALGUNOS INDICADORES DE AEROLINEAS ARGENTINAS

La empresa fue creada en 1950 por Decreto Nº 26.099/50, con el objetivo de prestar y explotar el transporte aerocomercial de cabotaje e internacional.

El año anterior a que apareciera en la agenda pública la "cuestión" de la privatización de AA, es decir en 1987, la situación de la empresa era la siguiente, en términos de indicadores globales.

a) En el área internacional, la empresa era responsable de alrededor del 60% del tráfico comercial aéreo del país y similar porcentaje del de cabotaje. Desde su creación, y especialmente a partir de 1965, la empresa experimentó un importante incremento en el transporte de pasajeros y de carga, tanto internacional como de cabotaje (cuadro I).

b) En 1987 la capacidad de oferta de AA ascendía a 12.119 millones de asientos/km³⁸, habiéndose incrementado desde 1983 un 14%. En el CUADRO II puede verse la distribución de la oferta.

c) Si se comparan las cifras de oferta y demanda de AA se obtiene un coeficiente de eficiencia llamado *coeficiente de utilización total* de la capacidad ofrecida por la empresa. Según puede observarse en el Cuadro III, este coeficiente, además de haberse incrementado en los cinco años, se mantuvo en un promedio superior al 60% para todo el período bajo análisis, lo cual ubica a la empresa en un nivel que se considera mundialmente aceptable. (CUADRO III)

d) Otros buenos indicadores de la situación de la empresa son los de vuelos realizados y km recorridos. Como puede observarse en el CUADRO IV, aunque los vuelos han permanecido más o menos constantes, los km recorridos han aumentado (11,4%) en todo el período, lo que estaría

38- Esta cifra es la consignada en el trabajo de Cormik y otras (1989), según datos de la Memoria de AA. En cambio, en el de Gerchunoff (1992), conforme datos de la IATA, la cifra es de 12.021.

indicando que los vuelos en 1987 tuvieron distancias mayores que en 1983.

e) En cuanto a la productividad de la mano de obra, un indicador habitualmente usado es el que mide la relación entre los asientos-km ofrecidos con el número de personal de la empresa. En este indicador, según los datos de FIEL, AA no tenía, en 1987, un buen coeficiente, en comparación con otras empresas, lo que estaría indicando la sobreexpansión de personal de la empresa nacional (CUADRO V). No obstante, los datos son algo diferentes si se toma los elaborados por Gerchunoff (1992) en base a la IATA (CUADRO VI)

f) No obstante, en cuanto a la productividad de la mano de obra interna de la empresa se observa un incremento sustancial (254%) entre 1984 y 1985, siendo que los salarios medios solo crecieron un 24% en el período. Ello estaría revelando una política salarial muy conservadora por parte de la empresa en esos años. El coeficiente se obtiene relacionando miles de unidades de tráfico por persona. (CUADRO VII)

g) El coeficiente de ocupación es el factor que mide qué porcentaje de la oferta es cubierta por la venta de pasajes. Considérese que un parámetro utilizado en el ámbito aerocomercial para considerar que una compañía está haciendo una buena prestación del servicio es un coeficiente de ocupación del 65%. En este orden puede ubicarse a AA y por sobre la compañía estadounidense. (CUADRO VIII)

h) Con referencia al estado financiero de la empresa, en 1987 arrojó un superavit operativo de U\$S 10 mill, revirtiéndose así la pérdida de U\$S 7,2 mill de 1986. Además, en ese año tuvo un resultado de explotación positivo de U\$S 25 mill, siendo el monto de sus ventas de U\$S 559,7 mill (87% en pasajes, 10,8% en cargas, 11,4% en correo y 0,5% en exceso de equipaje), de los cuales U\$S 410 mill correspondieron a servicios internacionales y U\$S 149,7 mill a cabotaje. Ello significó que AA participara en un 35,4% del total del mercado hacia los EUA y en un 46,5% del tráfico hacia Europa.

i) En 1987 la oferta de AA estuvo cubierta con 31 aeronaves propias y una alquilada. Asimismo, la empresa mejoró la eficiencia económica al realizar programas de conversión de la configuración de las cabinas de los aviones, lo que permitió incrementar su capacidad en un 10,5%.

CUADRO I
PRODUCCION DE AA

AÑO	PASAJEROS/KM	PASAJEROS TRANSPORTADOS	TONELADAS/KM
	(en millones)		
1965	962,0		11,9
1970	2003,4		47,0
1975	3864,9		74,0
1980	6963,0		192,0 (*)
3	5483,0	3,2	n.d.
4	6703,0	3,8	184,0
5	6812,0	3,5	
6	7173,0	3,6	
7	7348,0	3,8	
8	7730,0	3,7	
9	8254,0	3,5	
			(*) estimado

FUENTE: 1965-1986: Cormik, H. y otras (1988), con base en datos de FIEL y Memoria AA de 1987.
1987-1989: Gerchunoff (1992), en base a datos de IATA.

CUADRO II
OFERTA
(en porcentajes)

TIPO	1983	1984	1985	1986	1987
Internacional	49,3	65,8	62,7	67,1	66,2
Regional	45,5	56,1	49,3	58,8	53,5
Cabotaje	53,5	64,7	60,9	69,9	66,0
TOTALES	51,6	64,8	61,3	66,7	65,5

FUENTE: Memoria de AA 1987.

CUADRO III
COEFICIENTE DE UTILIZACION

AÑO	OFERTA (asientos/km ofrecidos) (1)	DEMANDA (pasajeros/km transportados) (2)	COEFICIENTE UTILIZACION (2/1)
	(en millones)		(en %)
1983	10626	5483	51,6
4	10340	6703	64,8
5	11116	6812	61,3
6	10761	7173	66,7
7	12021	7348	61,12
8	12030	7730	64,26
9	12893	8254	64,02
Promedio			

FUENTE: 1983-1986: Memoria de AA 1987 (tomado de Cormik, 1989).
1987-1989: IATA (tomado de Gerchunoff, 1992)³⁹

CUADRO IV
VUELOS REALIZADOS Y KM RECORRIDOS

AÑO	VUELOS REALIZADOS	KM RECORRIDOS (en miles)
1983	42328	56676
4	41249	56469
5	40856	60194
6	38052	57478
7	42917	63135

FUENTE: Memoria AA 1987.

39- Aquí también las cifras difieren respecto a 1987 según la fuente. En este caso se optó por las de la IATA.

CUADRO V
ASIENTOS-KM POR EMPLEADO

EMPRESA	PAIS	ASIENTOS/KM POR AGENTE
AA	Argentina	989
NATIONAL	U.S.A.	2.830
T.A.A.	Australia	693
MEXICANA	México	1.121
TRANSBRASIL	Brasil	1.007
L.A.B.	Bolivia	1.013
B.CALEDONIAN	Inglaterra	1.187

FUENTE: F.I.E.L.

CUADRO VI
DATOS COMPARATIVOS (1986)

EMPRESA	ASK disponible	Fact.utiliz.	ASK/agente
Aerolíneas Argent.	11.420	62,26 %	1.036
Aeroméxico	12.542	61,92 %	1.073
Avianca	5.289	63,04 %	1.022
Varig	16.879	71,33 %	806
Eastern Airlines	93.277	60,19 %	2.218
Pan American	67.345	53,05 %	3.096
Iberia	27.344	67,05 %	1.072
Austral	1.812	56,65 %	1.208

Fuente: Gerchunoff (1992, p.293), en base a datos de IATA.

CUADRO VII

PRODUCTIVIDAD Y SALARIO MEDIO

PERIODOS	PERSONAL	SALARIO MEDIO*	PRODUCTIVIDAD
1965/67	6397	5426	168
1968/70	6616	7035	272
1971/73	7403	8413	359
1974/76	8193	7966	464
1977/79	8732	6820	578
1980/82	9977	6887	628
1983/84	9877	6718	595
		* al 12/85	

CUADRO VIII

COEFICIENTE DE OCUPACION

EMPRESA	PAIS	PORCENTAJE
AA	Argentina	67
NATIONAL	U.S.A.	57
T.A.A.	Australia	72
MEXICANA	México	20
TRANSBRASIL	Brasil	62
L.A.B.	Bolivia	55
B.CALEDONIAN	Inglaterra	53

FUENTE: F.I.E.L.

3- EL SECTOR AEROCOMERCIAL INTERNACIONAL⁴⁰

Un elemento importante a tener en cuenta para evaluar el contexto en que se plantea la "cuestión" de la privatización de AA, es la situación del sector aerocomercial internacional en ese momento.

a. La desregulación

Profundas modificaciones se habían venido desarrollando en el sector aéreo desde fines de los años setenta. Hasta entonces, las tarifas aéreas internacionales basadas en acuerdos de la IATA constituían parámetros más o menos rígidos seguidos por la casi totalidad de las aerolíneas de bandera, de manera que algunos autores califican como procedimiento oligopólico colusivo (GERCHUNOFF y otros, 1992). La competencia aérea que tuvo lugar en la década de los ochenta, trajo como consecuencia que los procedimientos de la IATA variaran y que comenzaran a generalizarse prácticas tarifarias que implicaban brechas importantes entre lo oficialmente aprobado y lo realmente

40- En este acápite se siguen los lineamientos de Cormik, H. y otras (1988).

utilizado por las aerolíneas⁴¹. En EUA, por ejemplo, a partir de 1978 comenzó un proceso de liberalización de tarifas y renovación tecnológica que provocó una caída de precios del 40%, además de una reducción importante del rol de la Junta de Aeronáutica Civil encargada de la regulación tarifaria. En la práctica, solo se mantuvieron regulaciones para el manejo de rutas mediante acuerdos bilaterales. Como consecuencia de esta desregulación se incrementó notablemente el número de pasajeros transportados (aproximadamente un 100% entre 1977 y 1986), pero simultáneamente esto condujo a la concentración y el control oligopólico del mercado norteamericano por parte de tres grandes líneas: United, Texas y American, así como a la quiebra y desaparición de numerosas compañías pequeñas, reputadas "víctimas" de la feroz guerra desatada tras la desregulación. Esta situación oligopólica resultante recientemente comenzó a ser percibida como preocupante, y dio lugar al surgimiento de una corriente de pensamiento favorable a la apertura del mercado doméstico para el ingreso de compañías internacionales, con el fin de combatir las tendencias oligopólicas.

En Europa Occidental, Gran Bretaña y Holanda fueron los países que primero comenzaron a presionar por la desregulación del mercado. Finalmente, un fallo de la Corte de Luxemburgo contra Air France y KLM en favor de la desregulación dio comienzo a la liberalización del mercado europeo occidental, en un proceso gradual que culminaría en 1992. Por su parte, Canadá inició la desregulación en 1984 y Australia la anunciaba para 1990.

Entre los efectos de la desregulación tarifaria pueden enunciarse: el aumento en el número de vuelos, limitado solo por la disponibilidad de pistas operables, la aceleración del cambio tecnológico entre fabricantes de aviones, el aumento en la inversión y una agilización de la actividad comercial con compras y ventas múltiples de empresas. Este proceso produce una enorme competencia que obliga a bajar los precios, originando una significativa reducción de las tasas de ganancia, y es la causa de la quiebra de muchas aerolíneas. Por otra parte, a partir de esta situación el transporte aéreo se transforma en una parte del negocio más amplio de los servicios turísticos. De este modo, aparecen modelos de integración vertical que se encargan desde la reserva de plazas hasta de los servicios de hotelería y el alquiler de automóviles, así como servicios gastronómicos y de recreación varios.

La conjunción de la integración vertical con la horizontal fue dando lugar, por su parte, a las denominadas "mega-aerolíneas". Entre éstas se destacan tres grandes grupos: 1. El grupo *Apollo*, dominada por United, que compró los hoteles Hilton Westin, así como la empresa de

41- Según consignan GERCHUNOFF y otros (1992) "estas distorsiones -que eran ya conocidas en el negocio aéreo pero que no se hallaban tan generalizadas- consisten en general en la realización de una serie de descuentos por diversos conceptos (período del año o del día, horas voladas por el pasajero, momento de adquisición del pasaje, etc.), que buscan lograr por parte de la aerolínea una mayor penetración en los mercados o una mejora en la utilización de los asientos-kilómetros disponibles... Todo este fenómeno de apartamiento de los niveles tarifarios aprobados oficialmente determinó que, en los últimos años, los precios fijados por la IATA se hayan transformado en tarifas "sugeridas" más que obligatorias. Las autoridades gubernamentales también han respondido a este hecho, con lo cual las normas de aprobación de los cuadros tarifarios de las empresas aéreas se han flexibilizado notablemente" (p.296).

alquiler de automóviles Hertz. Este grupo comprende las líneas del sudeste asiático Abacus, Tahi y Singapore, y absorbió al grupo Galileo, formado por KLM, British, Swissair y Alitalia. 2. El grupo *System One*, liderado por Texas, que trabaja con el grupo Amadeus formado por SAS, Air France, Iberia y Lufthansa. 3. El grupo *Sabre*, controlado por American, que trabaja en colaboración con Japan Airlines.

b. Las privatizaciones

Por entonces y dentro del marco de la desregulación, también había comenzado en todo el mundo un proceso de privatización de aerolíneas estatales. Según un estudio del Banco Mundial de 1988⁴², la situación en materia de privatizaciones de aerolíneas era el siguiente:

En Europa, mientras Austria proyectaba privatizar Austrian Airlines, en agosto de 1987 la estatal alemana LUFTHANSA incrementó su capital con contribución estatal, hecho lo cual, el gobierno redujo su participación en el capital con derecho a voto del 91% al 76%. Ya en 1986 el gobierno holandés redujo su tenencia de acciones en KLM del 55% al 39% y proyectaba seguir vendiendo más. Por su parte, Inglaterra optó primero por mejorar la performance de BRITISH AIRWAYS (redujo personal de 59.000 a 39.000 mediante retiros voluntarios), para luego privatizarla mediante oferta pública de acciones en 1987. También Portugal planeaba privatizar su aerolínea de bandera y Turquía estaba en proceso de fragmentación de TURKISH AIRLINES, para privatizarla luego en partes.

En América, Canadá se encontraba en proceso de venta del 30% de AIR CANADA, de la que pensaba retener el 55%, aparte de la enajenación de las aerolíneas provinciales Quebecair y Nordair, Inc. Mientras Guinea Ecuatorial disponía la venta parcial de acciones de Líneas Aéreas de Guinea Ecuatorial y Panamá había vendido AEROLINEAS AEROPERLAS, los procesos privatizadores más importantes se llevaban a cabo en Chile y México. En el primero, el gobierno vendió LADECO, mientras que LAN CHILE (100% estatal) reestructuró su capital y constitución para permitir la venta de un tercio de sus "equity" a inversores privados. El gobierno de México, por su parte, en 1987 procedió a la venta de su mayoría accionaria del 60% en MEXICANA DE AVIACION. Asimismo, canceló las rutas antieconómicas de AEROMEXICO y se pusieron en venta 28 jets. En abril de 1988 los trabajadores hicieron una gran huelga que fracasó, y el gobierno declaró la quiebra de la empresa.

Varias naciones africanas también proyectaban la venta de sus aerolíneas estatales. Así Bangladesh proyectaba vender el 49% de Bangladesh Biman; en Gambia el gobierno planeaba la privatización de Gambia Airways, para lo cual esperaba rever los acuerdos con British Caledonian; Nepal planeaba vender el 20% de ROYAL NEPAL AIR, luego de cambiar su régimen legal y Nigeria estudiaba la posibilidad de liquidar AIR NIGER. Por su parte, el gobierno de Mali resolvía disolver Air Mali y vender las rutas a otras aerolíneas. El esquema de reemplazo es el alquiler de aviones (a Argentina le alquilaron) y la licitación de rutas locales y regionales via joint venture con

42- TECHNIQUES OF PRIVATIZATION OF STATE-OWNED ENTERPRISES. VOLUME III. INVENTORY OF COUNTRY ENTERPRISES AND REFERENCE MATERIALS, por Rebeca Candoy-Sekse, World Bank Technical Paper No 90, Washington D.C., 1988.

contrapartes privadas. Otras variantes fueron ensayadas por Zaire, que contrató el management privado de una aerolínea francesa para AIR ZAIRE y Zambia que también contrató el management para AIR ZAMBIA.

En cuanto a Asia, mientras Corea vendió KOREAN AIRLINES, Malasia vendió en oferta pública de acciones MALAYSIAN AIRLINE SYSTEM, Singapur vendió parte de SINGAPORE INTERNATIONAL AIR y Thailandia su THAI INTL AIRLINES. Mientras Indonesia planeaba vender parte de Garuda Airline, Liberia la venta total de AIR LIBERIA, e Irak, luego de una reestructuración planeaba vender alrededor del 50% de las acciones de IRAQI AIRWAYS, Pakistán se encontraba en proceso de oferta pública de PAKISTAN INTERNATIONAL AIRWAYS.

E. EL PROYECTO TERRAGNO

No obstante estos indicadores, el discurso "modernizador" del Ministro apuntaba a dar cuenta "pragmáticamente"⁴³ de una situación objetiva que trascendía a la empresa de aeronavegación misma: la carencia de recursos estatales para hacer frente a las erogaciones del sector público, pero intentando a la vez mantenerse en una posición equidistante del paradigma liberal clásico, y medianamente compatible con los postulados históricos de la tradición radical-peronista en materia estatal⁴⁴. Para ello, se partía del criterio de que el gobierno debía interpretar el "sentimiento" subyacente en la mayoría de la sociedad, que percibía los cambios operados en la estructura económica argentina y mundial, y esperaba las consecuentes transformaciones modernizadoras.

El diagnóstico en que se basaba su propuesta de privatización era el deterioro irreversible de las empresas públicas, el déficit fiscal crónico, y el fuerte endeudamiento externo, circunstancias todas que marcaban la imposibilidad de generar recursos para la inversión

43- En su intervención ante el Senado de la Nación con motivo de la interpelación que se le efectuara en abril de 1988, el Ministro Terragno, reivindicando que el gobierno no se limitaba a explicar la crisis, sino que proponía soluciones concretas, afirmaba que "para modernizar una sociedad hay que tener conocimiento técnico y sensibilidad política, y la rara virtud del pragmatismo", que es "todo lo contrario de la ambigüedad y de la falta de identidad. Pragmático es aquel que distingue lo accesorio de lo principal".

44- En tal sentido, durante la interpelación que le efectuara el Senado a fines de abril de 1988, y en un intento de generar consenso, a la par que confrontar con las concepciones clásicas acerca del Estado del peronismo, y aún de la mayor parte del radicalismo, el Ministro Terragno afirmaba que "lo importante es acordar que este Estado, tal como lo tenemos, no sirve ni siquiera para hacer estatismo", ya que no acumula y, por lo mismo, no invierte. De ahí que "en estas condiciones... cualquiera sea el ideal de Estado que se postule, se hace necesario reducir la actividad del que tenemos, procurar la eliminación del déficit que produce inflación a cambio de nada y liberar de ese modo recursos que hoy se esterilizan. Para eso debemos empezar por las empresas". Partiendo del supuesto -que suponía consensuado- de que "el Estado no debe mantener empresas antieconómicas o incapaces de autofinanciar su crecimiento", planteaba que "no es posible ni deseable la transferencia plena y rápida de todas las empresas del Estado al sector privado". De ahí que "esta reforma no se reduce a un plan de privatizaciones. Para el Poder Ejecutivo la privatización es un instrumento, no es una finalidad en sí misma". Y atacando a los planteos liberal-conservadores clásicos agregaba que "hay quienes estiman que poniendo banderas de remate sobre cada edificio público, sobre la sede de cada empresa del Estado, el desarrollo sobrevendrá de manera espontánea. Toda economía exitosa -agregaba- es el resultado de una asociación de esfuerzos públicos y privados".

necesaria en servicios públicos para tornarlos eficientes. De ahí que la propuesta global del MOSP incluyera la privatización parcial de la otra "gran empresa" estatal, la telefónica ENTEL.

Para el caso AA, el titular del MOSP había estudiado un informe de diagnóstico elaborado por el Directorio de Empresas Públicas⁴⁵ - organismo presidido por el Dr. Enrique Olivera- y presentado en mayo de 1987 al Comité Interministerial (formado por el MOSP y el Ministerio de Economía), que luego de analizar la situación de Aerolíneas Argentinas y las perspectivas del mercado mundial de la aeronavegación, llegaba a las siguientes conclusiones:

- 1) AA tenía un patrimonio neto negativo de U\$S 277 mill y un endeudamiento total de U\$S 1084 mill;
- 2) AA daba utilidad sólo en actividades complementarias⁴⁶;
- 3) AA tenía una estructura no apta para competir con empresas internacionales;
- 4) La cultura de empresa pública de AA tornaba difícil su adaptación a mercados altamente competitivos;
- 5) La empresa carecía de planes estratégicos de mediano y largo plazo.

Sobre la base de estas conclusiones, se había elaborado un plan de acción que incluía un cambio en la figura jurídica de la empresa para su inserción en el mercado de capitales. Para lograr estos cambios se evaluaba como necesario contar con la cooperación y consultoría de una aerolínea internacional exitosa que no tuviera intereses en competencia con los de Aerolíneas. Así, en la medida que no se trataba de una mera venta sino de la constitución de una sociedad *intuitu personae*, se estableció que el socio elegido debía⁴⁷:

1- *Ser una empresa aérea*: se excluían empresas de otras actividades, en la medida en que se privilegiaba el aprovechamiento de "know how" específico.

2- *Tener una amplia experiencia en el negocio aéreo internacional*: Ello se requería para enfrentar la competencia creciente que se adivinaba en el mercado aeronáutico internacional.

3- *Estar dispuesto a coparticipar en la gestión de Aerolíneas Argentinas*: se excluía como socio a un mero inversor privilegiando en cambio a quien aportara conocimiento y capacidad de gestión para convertir a AA en una empresa eficiente y altamente rentable.

4- *No ser una Unión Transitoria de Empresas ("joint-venture")*: se quería evitar con ello una diversidad y dispersión (que no sería relevante si el principal objetivo fuera el capital) inconducente al objetivo central buscado.

5- *Ser una empresa privada o mixta sin mayoría de un Estado*: Ello en tanto se planteaba que el socio interviniera en la gestión.

6- *Tener un tamaño comparable al tamaño potencial de AA*: para evitar la absorción por una "megatransportadora".

7- *No tener intereses superpuestos a los de AA*.

45- El estudio fue elaborado por un equipo encabezado por el empresario Javier Gamboa y el director de Aerolíneas, Hugo Casadella, e integrado por varios directivos de la propia empresa y por el contador Alberto Abad, de la SIGEP.

46- Según el balance al 31.12.86, en estas actividades se obtuvieron U\$S 24 mill. En cambio, las operaciones de vuelo arrojaron una pérdida de U\$S 126 mill, correspondiendo u\$S 110,7 mill (87%) a los servicios internacionales; U\$S 8,8 mill (7%) a servicios de cabotaje; y U\$S 7,5 mill (5%) a servicios regionales.

47- Los datos consignados en este acápite constan en el informe del Ministro Rodolfo Terragno publicado por EUDEBA en 1988, bajo el título EL ACUERDO CON SAS. INICIO DE UNA REVOLUCION EN LAS EMPRESAS PUBLICAS.

8- *Integrar una red que al presente no incluya (o sea muy débil en) el tráfico hacia o desde Sudamérica.*

Ambos requisitos apuntaban a producir una integración y complementación eficientes.

9- *No pertenecer a una Nación con la cual Argentina mantenga una disputa de soberanía.*

10- *Exhibir ganancias sostenidas, no derivadas de privilegios o subsidios.* Es decir, se trataba de elegir un socio que fuera lo suficientemente bueno como para acreditar rentabilidad operativa, parámetro de medición de su eficiencia.

11- *Mantener óptimas relaciones laborales, con un mínimo de conflicto.* Esta aptitud era considerada esencial a fin de asegurar la continuidad y confiabilidad del servicio.

12- *Aceptar la condición de socio minoritario permanente.* Condición indispensable para que el Estado Argentino mantuviera la mayoría accionaria necesaria para asegurar el carácter de línea de bandera de la empresa.

13- *Realizar la inversión en efectivo.* Se excluía el pago en acciones del "know how", privilegiándose la inversión de capital de riesgo, como medida del interés, para forzar la participación en la gestión y la cooperación en el logro de resultados. También se excluía la capitalización de la deuda externa.

De este modo, dispuesto a resolver el "problema Aerolíneas Argentinas", el Ministro Terragno propone un esquema novedoso para imprimir un nuevo giro a la aerotransportadora estatal, cual es la asociación con una aerolínea de prestigio internacional que encuadraba en los requisitos preestablecidos, Scandinavian Airways System (SAS), a la que se le vendería el 40% de las acciones de la empresa estatal, previa transformación en sociedad anónima.

F. UN PARENTESIS: NEGOCIACIONES PARALELAS CON CIELOS DEL SUR

En este punto cabe hacer un paréntesis para ver como ya antes de que el Ministro Terragno avanzara con su proyecto de asociación con SAS, existía en el sector privado un interés manifiesto en la privatización de AA. Es decir que comienza a plantearse como "problema" susceptible de convertirse en cuestión y ser incluido en la agenda pública, por parte de algunos grupos prominentes de la sociedad civil, con capacidad de presión sobre el aparato estatal, entrelazados con intereses extranjeros.

Así, el 14 de mayo de 1987 el empresario Enrique Menotti Pescarmona, en representación de Cielos del Sur S.A., la empresa que se había presentado a la licitación de Austral y que luego resultaría adjudicataria, firmó en Estocolmo un memorandum de entendimiento con Scandinavian Airways Sistem (SAS). En él se establecía qué si Cielos del Sur S.A. adquiría Austral, realizaría conjuntamente con SAS un estudio de factibilidad, en base al cual la escandinava participaría en la gestión comercial, técnica operativa, administrativa y financiera de Austral. El mismo acuerdo contemplaba la posibilidad de que SAS recibiera hasta el 20% de las acciones de Cielos del Sur y estuviera representada en el directorio.

El 11 de noviembre de 1987 el MOSP, por resolución nº 75/87, declaró cumplidos por Cielos del Sur los requisitos establecidos en el pliego de condiciones para la venta y transferencia de los activos materiales e inmateriales de Austral Líneas Aéreas. El 2 de diciembre, por resolución nº93/87 del MOSP, se aprueba el proyecto de contrato de venta transferencia de los activos de Austral a Cielos del Sur S.A.

A partir de la adjudicación, Cielos del Sur comienza a desplegar una estrategia para consolidar operaciones a partir de la unión de AA y Austral, y eliminar así los riesgos de la competencia en el negocio de cabotaje. Este será un dato clave en el proceso posterior de privatización de AA.

Es así que una vez conocido el acuerdo gubernamental con SAS, el 18 de julio de 1988, el gobierno argentino recibe una presentación del denominado Grupo Argentino Alitalia-Swissair, que con el aval de Swissair y la firma de Pescarmona en representación del Grupo⁴⁸, en la que se anticipaba la intención de presentar una oferta para privatizar AA. A ese efecto, el Grupo solicitaba el previo acceso a toda información financiera y operativa de AA y pedía que no se contrajera ningún compromiso con terceros hasta tanto el Grupo hubiera presentado su propuesta. El papel de Swissair sería el de correalizar la "evaluación operativa" y coformular "planes de estrategia comercial", en asociación con la línea aérea argentina Austral y la línea italiana Alitalia.

El 19 de julio el Grupo Argentino se reúne con el DEP y deja claro el interés por la mayoría accionaria de AA. Al día siguiente, Pescarmona y otros representantes de la firma son recibidos por el MOSP, cuya postura era la siguiente: 1) el gobierno había entendido que Austral debía privatizarse totalmente, pero no así AA, que debía permanecer como empresa de bandera; 2) AA no podría ofrecerse al mejor postor, ya que un socio se elige; 3) el 10 de febrero de 1988 ya se había firmado un acta de intención con SAS; 4) se manifestaba que de frustrarse este acuerdo, se considerarían otras ofertas.

A esa altura era evidente que la estrategia planteada por Cielos del Sur no aparecía como compatible con la política del Poder Ejecutivo Nacional, que buscaba mantener dos líneas aéreas de cabotaje en competencia⁴⁹.

G. EL ACUERDO CON SAS

La propuesta de Terragno contemplaba la transformación de Aerolíneas Argentinas en una sociedad anónima en la que el estado retendría el 51%, los empleados el 5% y se vendería el restante 40% de las acciones a una aerolínea internacional que reuniera las características establecidas.

Hacia fines de 1987, en consecuencia, se realizan una serie de zondeos con Lufthansa y con Swissair, que no manifiestan un interés firme, y con la nórdica Scandinavian Airways System (SAS)⁵⁰, que sí

48- Rubricada también, como asesor financiero, por Lazard Freres, brazo local del holding británico Lazard Parthers.

49- Así lo entendió Swissair, que el 5 de setiembre anunciaba que se retiraba del Grupo Argentino Alitalia-Swissair, ya que sólo estaba interesada en tener la mayoría del capital accionario, mientras que la carta de intención suscripta en 1987 por SAS y Cielos del Sur había quedado sin efecto, a partir de las negociaciones de la escandinava directamente con el gobierno.

50- Por entonces SAS (empresa mixta cuyo 50% estatal se distribuye entre Suecia, Dinamarca y Noruega) se ubicaba en el puesto número trece del ranking, detrás de Iberia, Air France y Alitalia, entre otras. Tenía una deuda externa de U\$S 710 mill y un pasivo de U\$S 1228,6 mill -superior al de AA-. En toda su historia de casi medio siglo, sólo operó con pérdidas en dos períodos: 1960/62 y 1979/81. Por el resto era entonces una empresa rentable, ubicándose en 1987 como la cuarta empresa más rentable

se mostraba interesada en el negocio. Luego de una serie de reuniones y tratativas que tienen lugar en los meses de diciembre y enero, el 10 de febrero el Directorio de Empresas Públicas -dependiente del MOSP- firma una carta de intención⁵¹ con SAS para venderle hasta el 40% del paquete accionario, en un acto público. El procedimiento adoptado por el Presidente Alfonsín fue el sugerido por el Ministro Terragno, es decir una carta de intención que subordinara la eventual asociación a un estudio de factibilidad y el cumplimiento de las leyes argentinas.

El esquema elegido era la asociación y no la licitación, porque, según el Ministro Terragno, *"un socio no se licita. Un socio se elige. La licitación, procedimiento ideado para la mera compraventa, no para la formación de sociedades, es impropia en estos casos"*⁵².

Firmada la carta de intención, en el mismo mes de febrero⁵³ se constituyeron los grupos de trabajo mixtos que debían coordinar tareas, "negociar de buena fe" y realizar los esfuerzos necesarios para poder celebrar un convenio a más tardar el 15 de mayo de 1988. Ya el 19 de marzo se formaron comisiones bipartitas de política aérea, finanzas, ventas, operaciones y mantenimiento con el propósito de iniciar el estudio de factibilidad. Simultáneamente, se enviaron copias de memorandum de entendimiento al Jefe del Estado Mayor de la Fuerza Aérea, a la Cámara de Senadores y a la de Diputados.

H. LA OPOSICION AL ACUERDO

Conocida la propuesta e instalada la "cuestión" en la agenda pública por iniciativa del gobierno, inmediatamente genera una tenaz oposición en amplios sectores. Mientras en el propio radicalismo aparecían voces contrarias al proyecto y pocas eran las dispuestas a defenderlo abiertamente, los partidos de izquierda y los gremios numéricamente mayoritarios, como la Asociación del Personal Aeronáutico (APA), mantenían una cerrada oposición a cualquier esquema privatizador y lo enfrentaban abiertamente.

Con la posición de APA coincidían UPSA (Unión del Personal Superior Aeronáutico), ATVLA (Asociación de Técnicos de Vuelo de Líneas Aéreas y APTA (Asociación del Personal Técnico Aeronáutico). Estos gremios hicieron una presentación ante la Justicia, pidiendo se declararan nulos de nulidad absoluta e insanable los acuerdos con SAS, y solicitaron a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Ad-

del mercado aéreo, después de British Airways y un par de compañías norteamericanas. Concretamente, entonces ganó U\$S 270 mill con ventas en alrededor de los U\$S 4000 mill. En 1986 sus ventas representaron el 9% de las ventas totales de todas las líneas europeas y el 35% de las ganancias de sus pares de Europa. Se estimaba que su margen de ganancia alcanzaba el 11%. Sin embargo, participaba muy poco del tráfico aéreo al sur. En general, SAS tenía una flota mayor pero más antigua que la de AA, poseía 60 aviones DC 9, 11 DC 10 y 0 Fokker F 27. En 1987 transportó 12.662.000 pasajeros y tenía 20.479 empleados. (Ver CORMIK y otras, 1988).

51- El convenio es suscripto por el Dr. Domingorena por AA, el Sr. Losoviz por el DEP y el MOSP, y el Sr. Jan Carlzon como presidente de SAS.

52- Intervención en el Senado de la Nación durante la interpelación que se le efectuara los días 27 y 28 de abril de 1988.

53- El 11 de febrero AA constituyó el equipo que trabajaría con los representantes de SAS, siendo coordinador del mismo Juan Gandolfo Gahan, mientras que el equipo de SAS estaba coordinado por Rudy Schwab.

ministrativas que analizara la conducta de todos los funcionarios involucrados en el acuerdo.

Las razones del rechazo al acuerdo eran de distinto tipo, pero podrían resumirse en la falta de transparencia en el procedimiento, el "irrisorio" monto de valuación, la deficiente forma de pago, la calidad financiera de la potencial asociada y, finalmente, graves defectos jurídicos. Simultáneamente, los gremios destacaban la eficiencia de AA, que contaba con equipamiento moderno y que no tendría necesidad de nuevas inversiones en el lapso de 5 años.

El resto de los gremios no se oponía al proceso de privatización. Contrariamente a los opositores, argumentaban la necesidad de inversiones, que el estado no podía hacer frente a las mismas, la falta de recursos, etc. Por una parte, los dirigentes de APLA (Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas) estaban próximos a la dirección de la empresa, cuyo presidente era el radical Domíngorena, y habían acordado reivindicaciones personales, como por ejemplo poner el gerente de operaciones en la empresa privatizada, etc. Por otra parte, la AAA (Asociación Argentina de Aeronavegantes) era conducida por el radical Mariano Belgrano, quien era uno de los pocos que realizaba una tenaz defensa del proyecto privatizador del gobierno.

También la CGT dio a conocer, mediante un comunicado firmado por su titular, Saúl E. Ubaldini, y difundido el 9 de agosto de 1988, su total desacuerdo con el convenio. En el mismo se criticaba fundamentalmente la cesión a una empresa extranjera interestatal y se señalaba que, en definitiva, debía ser el Parlamento el que suscribiera el acuerdo, ya que en él residía la verdadera representación de la voluntad popular.

El peronismo, por su parte, logró articular una oposición consistente, usando como punta de lanza a su bloque mayoritario en el Senado.

Los argumentos de más peso esgrimidos por la oposición eran básicamente dos: uno más global, referido a la necesidad de defensa de la soberanía y el patrimonio nacional⁵⁴, puesta en juego ante la

54- Es su intervención durante la interpelación al Ministro Terragno, el Senador Eduardo Menem destacaba, refiriéndose al acuerdo sobre Aerolíneas Argentinas, decía que "aquí se está disponiendo del patrimonio nacional, se está afectando el poder de decisión de la Nación respecto de cuestiones fundamentales que hacen al manejo de nuestra principal línea aérea, que no sólo nos vincula con los principales países del mundo sino que une a todas las provincias argentinas". Agregaba que "en materia de tarifas, si la empresa extranjera viene aquí con ese criterio exclusivo de la rentabilidad, temo mucho que Aerolíneas tenga que suspender algunos viajes al interior que se cobran a precios promocionales o de fomento, porque necesitamos comunicarnos en un país tan extenso, en el que se requiere muchas veces este tipo de promoción. Para tal fin, está el Estado como promotor del bienestar porque hay aspectos en los cuales el Estado no puede proceder con un carácter fenicio, sino que debe guiarse con el criterio de llevar el bienestar a la población y yo no sé si a los escandinavos les va a interesar que el avión llegue a Santa Cruz, a La Rioja o a La Quiaca". Y más adelante decía que "aquí hay además un problema de soberanía. No se puede aceptar que el precio de mercado lo va a determinar el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Nosotros no le tenemos confianza. Y además le pregunto al señor ministro: ¿en ese precio de mercado, cuál es el valor que tiene el precio de la soberanía?...Yo le constesto que la soberanía nacional no tiene precio, no se vende, no se enajena ni se debe poner en peligro". Y en otro encendido tramo enfatizaba "...de lo que pueden

posible ingerencia de intereses extranjeros en la aerolínea de bandera, y otro más específico, que tenía que ver con el método elegido, que excluía la clásica licitación que el peronismo entendía como garantía absoluta de transparencia⁵⁵. Otras críticas se referían a que se estaba violando la Ley 20.705 de Sociedades del Estado, en la que se establece que los capitales que integran una sociedad del estado deben ser el estado nacional, provincial o los municipios. También se criticaba el punto 8 del acuerdo, que transfería al socio minoritario la capacidad de decisión, ya que establecía que ciertas decisiones esenciales exigen el acuerdo del 70% de los votos en el directorio o en la asamblea de accionistas. De este modo, se reducía en forma grave la capacidad de decisión del estado como socio mayoritario.

La interpelación efectuada en el Senado al Ministro Terragno entre fines de abril y mediados de mayo de 1988 marca un hito importante en cuanto al debate político en torno al papel del Estado y de las empresas públicas. Allí aparecen expuestas las posiciones más clásicas del nacionalismo popular⁵⁶, tenazmente enfrentadas a cualquier proyecto que se percibiera como amenazador de estos principios. Lo paradójal resulta a la hora de comparar estas posturas del peronismo entonces opositor con la posterior política del justicialis-

estar seguros es de que el justicialismo no les ha puesto ni les pondrá (a las empresas públicas) jamás la bandera de remate, porque está en juego la soberanía del Estado".

55- Para el Senador E.Menem "la licitación pública está universalmente reconocida como el método más cristalino y transparente que puede utilizar el Estado para elegir el cocontratante". Además, se destacaba que el acuerdo violaba el art.55 de la Ley de Contabilidad, que exige el procedimiento de licitación pública para la compra-venta de bienes por cuenta de la Nación.

56- El Senador MARTIARENA, por ejemplo, en la sesión del 18 de mayo de 1988 decía: "Volvamos un poco la vista a la historia del desarrollo económico en el mundo. Ya no se habla, como se hablaba en mis mocedades, de la lucha contra el imperialismo. Pero el imperialismo sigue existiendo. El imperialismo no es una ficción sino una realidad. Ya no es el imperialismo del ejército invasor, que se apodera de fragmentos de países-vecinos o no vecinos; ya no es el imperialismo del siglo anterior al pasado. Ahora el imperialismo es más dúctil, más sutil. Es la penetración de los capitales transnacionales, convertidos en superpotencias por encima de los gobiernos, de las organizaciones y de los Estados, que no solamente buscan un lucro razonable, legítimo, genuino, sino que penetran con el ansia incontenible de dominar todas las estructuras del Estado..." Y continuaba: "No se trata de que inauguramos una política de vender el patrimonio nacional. Cada parte de las líneas telefónicas, cada segmento de los barcos de ELMA, cada porción de los aviones que vuelan para AA, cada kilómetro de los ferrocarriles ha sido el fruto del esfuerzo, del sacrificio, de la perseverancia, de la voluntad de la gente que ha tenido sentido de lo nacional y ha concretado en estas empresas las posibilidades de dar satisfacción a los requerimientos del pueblo argentino. Es cierto que no todas estas empresas tienen un desenvolvimiento óptimo: algunas son mediocres y muchas de ellas malas. Esto es cierto, pero ¿hemos examinado cuáles son las causas? Acá no se ha dicho una sola palabra al respecto" Y continúa hablando sobre evasión fiscal, economía "negra", bancos quebrados, contrabando, etc., como ejemplos de esas causas".

mo en el gobierno, poco más de un año después⁵⁷. Raras paradojas de la política argentina.

Los restantes partidos opositores también manifestaron su desacuerdo por diversos motivos. Mientras los de izquierda y centro-izquierda (Izquierda Unida, Partido Intransigente, Democracia Cristiana, Partido Socialista), hacían hincapié en los aspectos de la soberanía nacional y en la virtual entrega del patrimonio público a precio vil, los partidos de derecha, como la Unión de Centro Democrático y el Partido Autonomista de Corrientes rechazaban el procedimiento elegido, que eludía la licitación internacional evaluada como el mecanismo más transparente.

Es de destacar que mientras la izquierda, por tradición ideológico-cultural, rechazaba cualquier intento de otorgar mayor peso al mercado y la ingerencia de intereses extranjeros, la derecha política y social veía con desconfianza la que consideraba solo tibia y casi aparente voluntad privatizadora del gobierno, y reclamaba, en consecuencia, soluciones drásticas y compatibles con sus propias perspectivas sobre el papel del mercado y del estado.

Dentro del radicalismo, a pesar de ser el partido de gobierno, el proyecto no fue recibido total y unánimemente con beneplácito. Es más, aparte de la disconformidad expresada en voz alta por el Senador Luis León y de la renuncia del presidente de AA, Horacio Domingorena por divergencias en torno al procedimiento de valuación de la empresa, era evidente que el proyecto aparecía más como una cruzada casi individual del Ministro Terragno que como una iniciativa plenamente asumida e impulsada por el partido. Al respecto, un legislador radical entrevistado, favorable a las privatizaciones, reconocía las resistencias dentro de su partido a esta iniciativa, fundadas en los principios "históricos" del radicalismo que aparecían sumamente arraigados en sectores mayoritarios que, asimismo, veían con desconfianza el despliegue de los "tecnócratas" (Sourruille, Terragno) recién llegados al partido, pero de fluido acceso al Presidente Alfonsín.

I. LOS PROYECTOS DE LEY

a. El proyecto del PEN

Ya en las postrimerías de 1988, el PEN envía al Senado un proyecto de ley para la transformación de Aerolíneas Argentinas en Sociedad del Estado, y la venta del 40% de las acciones a Scandinavian Airlines System. Sin embargo, en forma imprevista, el 14 de diciembre el Ministro Terragno anuncia por televisión la decisión de presentar un proyecto alternativo del acuerdo concretado con SAS, a fin de satis-

57- Así, en la interpelación al Ministro Terragno el Senador Eduardo Menem decía: "aquí se enfatiza el tema de la ineficiencia de las empresas del Estado, por lo menos de algunas de ellas. Y yo digo lo siguiente: ¿las empresas estatales son ineficientes por naturaleza o lo son por los malos funcionarios que las manejan? (aplausos)". Se preguntaba "...si una empresa estatal anda mal y da pérdidas, ¿por qué no buscar otros hombres que las dirijan con criterios de eficiencia y basados en el conocimiento de la materia de que se trata? Nosotros sabemos que en algunos de los directorios de estas empresas se ha puesto a algunos funcionarios provenientes de actividades totalmente distintas". Y agregaba: "...si cada vez que una empresa ande mal, en lugar de tratar de que funcione bien, vamos a rifarla o venderla al extranjero, en poco tiempo más -por la ineficiencia en el manejo del Estado- nos vamos a quedar con muy pocas empresas en poder del Estado y del país".

facier las objeciones del Parlamento y poder activar la transformación de Aerolíneas Argentinas. Inmediatamente, el Poder Ejecutivo envía al Senado otro proyecto de ley por el que se autoriza la transformación de la empresa (sociedad del estado) en Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y la venta del 40% de las acciones mediante un licitación pública internacional⁵⁸, allanándose de este modo a los reclamos de la principal oposición.

El gobierno evaluaba que "la aprobación del presente proyecto de ley, sin dilaciones ni restricciones, representará un nuevo y formidable paso hacia la reforma del Estado. La Nación demostrará, mediante la efectiva transformación de una de sus principales empresas públicas, su voluntad de asegurar la eficiencia y el crecimiento". Convertir a AA en un caso "testigo" era una de las piedras fundamentales de los planes gubernamentales. Pero los tiempos políticos para impulsar tamaña iniciativa se habían agotado y el gobierno comenzaba a deslizarse por una pendiente de deterioro político, económico y social sin posibilidades de retorno. En el camino, entonces, había perdido los últimos restos de iniciativa política que le quedaban y que había gastado en el audaz plan modernizador del Ministro Terragno.

b. El proyecto justicialista

Por su parte, el Senador peronista Florencio Tenev, de activa participación en el seguimiento de los acuerdos con SAS, manifestaba la satisfacción de su sector político por el retiro de la iniciativa original y a la vez que reconocía que el justicialismo era partidario de la posibilidad de integración de AA con capitales privados, pero en un porcentaje menor de los provenientes del exterior para dar lugar, dentro del 40% a privatizar, a capitales nacionales, por lo que se proponía impulsar otro proyecto⁵⁹.

Es así que ya en marzo de 1989, los senadores del PJ Carlos TENEV, Oraldo BRITOS, Olijela del Valle RIVAS, Liliana GURDULICH, Edgardo MURUIA, Luis RUBELO, Pedro CONCHEZ y Pedro MOLINAS presentan un proyecto para la transformación de Aerolíneas Argentinas en una

58- Este proyecto reemplaza al anterior, y en los fundamentos se explicita que "a juzgar por manifestaciones públicas de diversos legisladores, el principal impedimento para la aprobación en término de dicho acuerdo [el celebrado con SAS, que debía quedar firme antes del 15 de diciembre de 1988] fue la ausencia de una licitación previa". Al respecto, el PEN afirma que "el objeto de la transformación de Aerolíneas era y es constituir una sociedad anónima y permitir que, dentro de ella, el Estado cuente con un socio minoritario que, por su capacidad, aptitudes y disposición, puede contribuir a la eficiencia, expansión y consolidación de la empresa. La venta de acciones no era (y no es) la finalidad, sino un medio para lograr el máximo compromiso de parte de ese partícipe ideal". "Si la selección del socio mediante licitación pública internacional facilita esa transformación, el Poder Ejecutivo nacional no sólo acepta sino que mediante el presente proyecto de ley, hace suyo y auspicia el requisito de la licitación". Respecto al rol estatal se afirma que "dadas la ubicación geográfica de la Argentina y nuestra necesidad de mantener una red aérea internacional diseñada a la medida del interés nacional, no sólo para el transporte de pasajeros sino también para el de carga, el Poder Ejecutivo nacional considera que se debe asegurar la subsistencia y expansión de Aerolíneas Argentinas como línea de bandera". "El Poder Ejecutivo nacional sostiene que -siendo Aerolíneas Argentinas una línea de bandera- el Estado nacional debe preservar, en todo momento, el control sobre la empresa".

sociedad anónima, conservando el Estado el 51% del capital y el 49% restante privado, estableciendo una convocatoria a licitación pública para la venta de acciones, pudiendo participar el capital extranjero hasta en un 25% del total.

Lo interesante de este proyecto, que incluso se pensó compatibilizar con el del ejecutivo⁶⁰, es que representa un significativo cambio de rumbo en el peronismo, que perfila lo que encerraría meses después en la conducción del estado. La exposición de motivos es toda una declaración de principios cuya afinidad con lo que venía planteando el Ministro Terragno era notoria. A poco de las elecciones, y en medio de una situación económica y social caótica, lo que quedaba de manifiesto era que el peronismo no pensaba otorgar al oficialismo ninguna ventaja política, facilitando las medidas propuestas, sino que pensaba reservarse para sí una tarea para la que estimaba que encontraría cierto consenso en la sociedad. Era evidente que, en plena campaña electoral, la consideración de lo que era conveniente para el país quedaba subordinado a la lógica de acumulación partidaria. De ahí que lo que públicamente se juzgaba como malo si lo pretendía hacer el partido rival, se valorara como posible y deseable si era llevado a cabo por el partido propio⁶¹.

60- En EL CRONISTA COMERCIAL del viernes 10/3/88 se consignaba que el senador Tenev y el ministro Terragno se iban a reunir en el Senado para explorar la posibilidad de compatibilizar los proyectos que uno y otro habían presentado respecto a AA.

61- Es interesante detenerse en los fundamentos de este proyecto, que constituye una interesante síntesis del pensamiento aggiornado de un sector importante del peronismo. Haciendo un poco de historia, se afirma que "las necesidades históricas que impulsaron a los poderes públicos a proceder a la nacionalización de las empresas prestadoras de servicios públicos, como promoción de sectores básicos para el desarrollo nacional, mediante la intervención de fondos públicos han sido modificadas por el devenir histórico". Luego de hacer una descripción sobre las condiciones imperantes después de la Segunda Guerra Mundial en Argentina y en Europa, se afirma que la Argentina "a la vez de impulsar la nacionalización de las empresas de servicios públicos, mediante la intervención directa del Estado, es obligada a ocupar el sector público en el impulso de actividades y sectores básicos para suplantar al capital externo retraído en aquel entonces, y al capital privado insuficiente y dedicado, fundamentalmente al desenvolvimiento del sector agrícola-ganadero y a la incipiente industria liviana..." "Sin embargo, a partir de la nacionalización de los servicios públicos (...) el gobierno justicialista estableció la necesidad del repliegue del Estado de muchas de esas actividades, que por su carácter, sólo circunstancialmente y para promoverlas, debían ser asignadas al Estado". Luego se citan los fundamentos de la ley 14.380 del 12 de octubre de 1954, expresados por el entonces presidente de la Nación, Juan Domingo Perón, "...cumplidas las finalidades que, en su oportunidad justificaron dicha política [de intervención del Estado en la economía], el Poder Ejecutivo tiene el propósito enunciado en varias oportunidades, de restituir el área de la economía privada, en la medida y forma que resulte conveniente, la realización de actividades que cumplen esas empresas". Apoyándose en este antecedente, aparece una afirmación clave que perfila el futuro cambio en las posturas clásicas de este sector político: "el justicialismo se propone llevar a cabo una verdadera transformación del Estado, que permita la expansión de sus potencialidades económicas, sobre todo a través de la creatividad, impulso al interés del capital privado, sobre todo pero no excluyentemente de origen nacional". Los legisladores firmantes del proyecto manifiestan que "entendemos que es mediante la participación del capital privado en las empresas públicas, que se lograrán mejores niveles de prestación de servicios y se incorporará capital a las mismas, como presupuesto para lograr tecnología y management que son los presupuestos indispensables para lograr mayor eficiencia en la conducción de las mismas. La rentabilidad de dichas empresas es un requisito importante para que el capital privado sea atraído

c. El proyecto de los liberales

En el mes de julio de 1989, un grupo de diputados de distinta procedencia (M. Julia ALSOGARAY, Alvaro ALSOGARAY, Federico CLERICI y Héctor SIRACUSANO de la UCEDE; Horacio CAMBARERI del PJ, Felipe ADAIME del Partido Autonomista de Corrientes; Carlos TOMASELLA CIMA, del Partido Liberal de Corrientes; Alberto NATALE y Enrique MUTTIS de la Democracia Progresista) presentan otro proyecto para la privatización de Aerolíneas Argentinas, que establecía la transformación de la empresa en dos sociedades anónimas, una del área internacional y otra de cabotaje y regional, previendo el llamado a licitación pública para la venta de acciones. Disponía que las adjudicatarias de ambas empresas debían ser personas físicas de nacionalidad argentina o jurídicas privadas de capital nacional mayoritario, que no podrían suscribir la totalidad de las acciones.

Más allá de este proyecto en sí mismo, que nunca llegó a considerarse, resulta pertinente destacar el fundamento político en el que se basa, que recoge los diagnósticos clásicos del liberal-conservadorismo nativo, asumidos plenamente por el nuevo gobierno. En tal sentido, se afirma que *"privatizar y desregular son así dos imperativos esenciales en la Argentina de hoy... (ya que) el actual modelo estatista-regulatorio-inflacionario, está agotado. Es imposible seguir sosteniéndolo, ya que no hay posibilidad alguna de financiarlo"*. Se dice también que en la Argentina es imprescindible privatizar y desregular, entre otras razones, porque *"es inadmisibles no movilizar de inmediato importantes recursos naturales con que contamos (principalmente petróleo y gas), a efectos de producir y exportar más con vistas a la atención de la deuda externa y del crecimiento del país"*.

Pero lo más importante de todo es una definición que marcará a fuego la inminente privatización de nuestra línea aérea y que muestra claramente la evaluación política que primó en este tema. Así, se afirma que

a formar parte de las mismas, y desarrolle los esfuerzos necesarios para su saneamiento y desenvolvimiento..." No obstante, se afirma, en tanto debe tenerse en cuenta también la rentabilidad social, debe preservarse *"el papel protagónico del Estado en el establecimiento de las políticas del sector, para encuadrarlas dentro de un sistema dirigido al crecimiento armónico del país"*. Con la propuesta de incorporar capital privado a Aerolíneas los legisladores manifiestan que *"se responde así a la cada vez más acentuada aspiración de la sociedad argentina, para que se privaticen si resulta ello factible, las organizaciones productivas y servicios que se encuentran en manos del Estado y que por su naturaleza no deberían ser esencialmente estatales"*. Es más, *"se prevé asimismo la transformación futura de la sociedad, hasta que la participación del Estado se reduzca porcentualmente en la medida conveniente para estar en condiciones de representar adecuadamente el interés jurídico del sector aerocomercial dentro del sistema nacional de transporte. Esta segunda etapa en la privatización progresiva de la empresa, lo decidirá en Congreso de la Nación, dentro del período de los cuatro años subsiguientes a la primera etapa que se define en la ley, a la luz de los resultados obtenidos en ese lapso, de acuerdo a los informes del Poder Ejecutivo nacional"*. Respecto a los inversores extranjeros capacitados para suscribir el 25% de las acciones que saldrían a la venta en la primer etapa, se establece que aunque *"revestirán una importancia fundamental, porque son los que tendrán la responsabilidad de la conducción empresarial", "de modo alguno tendrían un papel hegemónico en el manejo de la empresa"*.

"el caso de Aerolíneas Argentinas y del tráfico aéreo se presenta como un verdadero test y una clara oportunidad en cuando a la intención y convicción de privatizar y desregular. La privatización de Aerolíneas es sin duda la más fácil y factible de las privatizaciones importantes que es necesario emprender. Si no se privatiza Aerolíneas en esta oportunidad, nada significativo se privatizará verdaderamente en el futuro inmediato. En cambio, esa privatización abrirá el camino a las demás, señalando firmemente el derrotero que ya nadie puede negarse a seguir".

Este extraño privilegio de convertirse en "leading case" signó el proceso de privatización de Aerolíneas Argentinas y modeló cada uno de los aspectos que lo configuraron. Es más, se convirtió efectivamente en el puntapié inicial, junto con Entel, del vasto proceso privatizador abierto en la Argentina de Menem.

J. EL TEMA DE LA VALUACION⁶²

Resulta pertinente detenerse en el proceso de esta valuación, ya que si bien pertenece a un proyecto que no se concretó, resultó ser la base de la tasación en la privatización finalmente concretada durante el gobierno peronista.

Una vez encaminadas las negociaciones con SAS, el problema más importante que había por delante era encontrar el valor de la empresa al que se cerraría la operación. Para ello, el Directorio de Aerolíneas Argentinas decidió contratar el asesoramiento de una firma especializada. Mientras se trabajaba sobre el estudio de factibilidad se recibieron ofertas del Chase Manhattan Bank, del Banco Roberts y del Citibank, aunque finalmente, y a sugerencia del Directorio de Empresas Públicas, la selección se orientó hacia un banco de inversión de prestigio y experiencia en negociaciones de este tipo. Se solicitó cotización a cinco de ellos -a excepción del Morgan Guaranty Trust, que era asesor de SAS- y finalmente se optó por la oferta del First Boston.

Como "evaluador neutral" en la operación, la Argentina propondría a Shearson, Lehman Hutton, firma que debía contar con la aprobación del Banco Mundial que, a pedido también de la Argentina, actuaba como supervisor de las negociaciones a través de su firma afiliada, la Corporación Financiera Internacional.

Asimismo, se decidió solicitar la colaboración del Banco Nacional de Desarrollo, según consta en la Nota 645/88. Conforme lo relatara en su libro el ex-Ministro Terragno, el Presidente del Banco habría comunicado la imposibilidad, por falta material de tiempo, de presentar una oferta. Además, habría dejado en claro que el BANADE no tenía experiencia en la valuación de empresas aerocomerciales, que su Carta Orgánica le impedía ser financista de sociedades de servicio, por lo cual no estaba familiarizado con empresas como Aerolíneas y que, además, no actuaba como asesor en la compraventa de acciones o fusiones de empresas. La intervención del BANADE en la tasación de empresas está prevista en la legislación cuando se trata de operaciones de privatización. Esto generaría luego algunos cues-

62- En este punto se siguen los lineamientos efectuados por el Lic. Gustavo Badía en el trabajo de investigación sobre las privatizaciones de Austral y AA (BADÍA y THWAITES REY, 1993).

tionamientos jurídicos, que giraron sobre todo alrededor de la no utilización en esta oportunidad de la vigente Ley de Privatizaciones, la 22.177, sancionada durante el período de gobierno militar. Para justificar su no pertinencia, el gobierno argumentó que la operación no era una privatización -una venta, una enajenación- sino la elección de un socio para continuar con el desarrollo empresario. Por lo tanto el BANADE no intervendría en la valuación de la empresa, aunque posteriormente se le solicitó que se pronunciara acerca del método que finalmente se utilizaría. En esa oportunidad el BANADE confirmaría que el método utilizado para fijar el precio de la transacción es usado por el Banco para la valuación de empresas⁶³.

También dentro de las tareas tendientes a valorar la empresa, se solicitó a los técnicos que trabajaban en un proyecto de apoyo al Ministerio de Obras y Servicios Públicos financiado por el Banco Mundial, que realizaran una determinación del valor económico de Aerolíneas Argentinas. La única base fiable con la que se contaba era la que surgía del balance de la empresa al 31 de diciembre de 1987, y que reflejaba un Patrimonio Neto negativo de u\$s 247.800.000. Si se descontaba de esa cifra la deuda financiera externa (de la que el estado nacional se hacía cargo) o sea u\$s 798.700.000, resultaba un Patrimonio Neto Negativo de u\$s 550.900.000. El informe presentado realizaba una proyección de dicho balance al 31 de diciembre de 1988, cuyo resultado arrojaba un Activo Total de u\$s 919.700.000 y un Pasivo de u\$s 1.156.300.000, es decir un Patrimonio Neto negativo de u\$s 236.600.000. Restando del Activo los aportes del gobierno a cobrar, el mismo se reduce a u\$s 821.600.000; si del Pasivo se reduce la Deuda Bancaria Externa y el pago por "leasing" (a cargo del gobierno nacional), éste se reduce a u\$s 348.300.000. Con estos ajustes, se proponía como valor de la empresa, en función de su Patrimonio Neto, la cifra de u\$s 473.300.000⁶⁴.

Paralelamente a esta valuación se realizó otra, tomando como parámetro la rentabilidad futura esperada de la empresa. Ya anteriormente se habían realizado proyecciones financieras en el marco del estudio de factibilidad elaborado en conjunto por las autoridades argentinas y de SAS, tal como estaba acordado en la carta de intención. Los resultados se presentan en el CUADRO IX.

Sin embargo, a la hora de desarrollar la nueva valuación se decidió trabajar para el período 1989-1993 con los siguientes supuestos⁶⁵. Por un lado, que los ingresos crecerían más que los gastos, por lo que los márgenes operativos de la empresa (relación entre el superávit operativo y total de ventas) crecerían también, de 4,5 % en 1987 a 9,4 % en 1993. Esta cifra surge de suponer que a esa fecha el margen operativo de AA será igual al de SAS. Con los datos obtenidos se estaba en condiciones de proceder al análisis del retorno de la inversión y, consecuentemente, el valor de las acciones.

En cuanto a la tasa de descuento a tomar en cuenta, se decidió manejar valores entre 14 y 20 % anual, inferiores a los devengados por los Bonos Externos de la Nación Argentina. Para justificar esta elección el gobierno afirmó que la participación en Aerolíneas Argentinas no podía compararse a una colocación financiera, ya que había otros

63- TERRAGNO (1988).

64- TERRAGNO (1988).

65- Los detalles de esta valuación fueron tomados de Terragno, Rodolfo op.cit., pág. 68-70.

elementos a considerar, diferentes al rendimiento de la inversión, en el análisis del costo de oportunidades. Por último se calculó el "valor residual" de la empresa (es decir su valor después de los cinco años considerados) en función de los valores correspondientes a 1993, el año más favorable en la proyección.

Los resultados fueron similares a los obtenidos por el método del Patrimonio Neto. El valor finalmente convenido fue de u\$s 510 mill, lo que implicaba una tasa de retorno del 16 % y un valor residual igual a cinco veces los ingresos de caja, más las depreciaciones, del quinto año.

Para mostrar la objetividad y la transparencia de la valuación, se solicitó al BANADE que diera su opinión. Este certificó que el método utilizado se correspondía con el que la institución empleaba para tasar empresas. Por su parte, el "evaluador neutral", Shearson Lehman Hutton, dictamió que los términos de la transacción eran justos para el accionista de la compañía, es decir el estado argentino. A su vez, la Corporación Financiera Internacional revisó la metodología empleada y determinó que los términos del acuerdo eran razonables y el precio justo.

Por su parte, los distintos organismos consultados para valorar AA llegaron a los siguientes resultados. La banca Morgan (banco de inversiones de SAS) valuó AA en u\$s 425 mill; el First Boston (propuesto por AA) en u\$s 640 mill contando activos y rutas, mientras que el Banco Mundial fijó un valor de u\$s 525 mill.

Sin embargo, cada vez que se toma una decisión de este tipo, se plantean opiniones diferentes. Así, Horacio Domingorena, Presidente de la empresa durante gran parte de las negociaciones con SAS y luego renunciante, consideraba que no se podía hablar de Patrimonio Neto compuesto de bienes físicos, pues lo importante para una línea aérea son las rutas que recorre y las frecuencias; ambas cosas constituyen un capital inestimable, que los técnicos no acostumbra hacer figurar en los balances^{ee}.

En la misma línea crítica, los técnicos de AA consideraban que además de los activos del balance, el patrimonio de una aerolínea comercial debía incluir además la cantidad de pasajeros y de carga transportados, las rutas que posee, las frecuencias, los paquetes turísticos, los convenios con los hoteles y, en especial; la participación de la empresa en los mercados de vuelos de cabotaje e

66- En este sentido, y profundizando sus diferencias con la operación proyectada, el 14 de agosto, en una entrevista al diario La Nación, Domingorena afirmaba que en realidad el Ministro Terragno "falseaba" el monto de la operación. No serían u\$s 204 Mill los que se percibirían sino U\$S 156 mill, de los cuales sólo U\$S 60 mill se aportarían al firmarse el convenio. De éstos, solo U\$S 20 mill serían en efectivo, ya que el resto correspondería a cauciones: sólo el FREE-SHOP de AA en Ezeiza valía más que eso. Los U\$S 40 mill restantes del primer pago quedarían caucionados en BONEX en un Banco de Nueva York que no debía tener sucursal en la Argentina; los planteos legales se harían por la justicia norteamericana, y el saldo de se pagaría con documentos escalonados que vencían a cuatro años, con una tasa igual a la LIBOR + 1 punto, con lo que sería el ajuste más bajo de la plaza financiera internacional. Confirmó también que los u\$s 204 mill incluían parte de la deuda que tenía AA por el alquiler con opción a compra de aviones -leasing-, y de ahí el valor real de U\$S 156 mill.

internacional. Al respecto, agregaban que en el último ejercicio económico AA alcanzó el mejor resultado de explotación desde que se transformó en sociedad del Estado en 1979, con más de 4 millones de pasajeros -11 % más que en 1986- y un monto por pasajes emitidos de u\$s 559,7 mill.

En un intento de neutralizar las críticas y resistencias provocadas por el procedimiento de valuación, a mediados de año el gobierno decide acordar que ni el First Boston ni la Corporación Financiera Internacional fijarían el precio de la empresa, sino que emitirían una opinión que se consideraría como "no vinculante" para las partes. Simultáneamente, se reconocía que se había contratado una asesoría extranjera -la del Banco First Boston, cuyos honorarios alcanzaron los U\$S 250.000- por exigencias del Banco Mundial⁶⁷.

CUADRO IX

PROYECCIONES FINANCIERAS DE AEROLINEAS ARGENTINAS (en millones de u\$s)

	Compañía Actual			Nueva compañía		
	1986	1987	1988	1er. año	2o. año	3er. año
resultados operativos	(44.4)	20.5	23.6	38.5	64.0	83.2
después de impuestos	(44.4)	20.5	23.6	22.1	39.1	51.9
% ingresos antes impuestos	(8.06)	3.28	3.69	6.24	9.95	12.46
% ingresos después impuestos	(8,06)	3.28	3.69	3.58	6.08	7.77

FUENTE: Proyecto de Ley de transformación de Aerolíneas Argentinas en Sociedad Anónima.

IV- LA PRIVATIZACION CONCRETADA: EL GOBIERNO DE MENEM

PRIMERA ETAPA: LA DEFINICION DE LA CUESTION

A- EL ENCUADRE LEGAL: LOS PRIMEROS 6 MESES

Cuando en julio de 1989 asume el Presidente Menem el país estaba inmerso en una crisis que muchos no tardaron en calificar como terminal. A la inflación galopante se le sumaba el abultado déficit fiscal y un atraso significativo en los pagos de la deuda externa. Mientras desde los organismos financieros internacionales y los acreedores externos e internos se presionaba para una reforma estructural, el nuevo gobierno se enfrentaba a la amenaza de desborde de los sectores más castigados

67- Informe del titular del DEP, Ing. Losovitz ante la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados en agosto de 1988.

por la crisis, y el fantasma de los saqueos de los últimos meses del gobierno de Raúl Alfonsín sobrevolaba el país. Conciente de la regla de oro de todos los gobiernos que asumen, que dice que debe aprovecharse el peso político inicial para impulsar las medidas más drásticas para poder neutralizar las posibles resistencias, el gobierno asimila la lección que los sectores económicos le impartieron a su antecesor y decide asumir como propio el diagnóstico clásico del liberal-conservadorismo vernáculo y, a contrapelo de su discurso populista electoral, lanza un programa de ajuste cuya profundidad no tenía precedentes en la Argentina.

Una de las piedras angulares del ajuste lo constituía un vasto plan de privatizaciones que incluía el conjunto de las empresas de servicios, cuya urgencia en la concreción estaba determinada por las necesidades fiscales del gobierno. La premura por cerrar las cuentas públicas haciéndose de recursos frescos y genuinos llevan al gobierno a plantearse en la práctica un esquema "de caja", en el que era preciso liquidar cuanto antes todo lo que daba pérdida y reunir, simultáneamente, la mayor cantidad de recursos posibles para hacer frente a las deudas. El "salto hacia adelante" que significaba el amplio plan privatizador era acicateado, más que por un meditado análisis y estrategia de reconversión productiva con proyección de largo alcance, por las necesidades de corto plazo. Y ello fue un elemento clave que signó sobre todo la primera etapa de las privatizaciones del gobierno justicialista, iniciada con las ventas de ENTEL y Aerolíneas Argentinas.

1. EL VIRAJE FUNDAMENTAL: LA LEY DE REFORMA DEL ESTADO

Uno de los instrumentos liminares de la nueva estrategia gubernamental fue la LEY 23.696, sancionada el 18 de agosto de 1989, conocida como de Reforma del Estado. En un trámite ajetreado, que ocasionó sucesivos tironeos entre ambas cámaras y que demoró la sanción más allá de los deseos y urgencias del Ejecutivo, finalmente, y en el plazo "record" de veinte días, se dió a luz una ley que constituye un viraje fundamental respecto al papel que el estado ha desempeñado en los últimos cincuenta años en la Argentina. La nueva situación parecía haber vencido todas las resistencias opuestas por el peronismo a modificar el estatus de las empresas públicas. Atrás quedaba la famosa intervención del Senador Eduardo Menem con motivo de la interperlación al Ministro Terragno en marzo de 1988. En aquella oportunidad, el hermano del Presidente Menem había dicho: "*Jamás el peronismo le pondrá bandera de remate a las empresas estatales*". Pero los tiempos -o la oportunidad, o las ideas- habían cambiado rápida y diametralmente.

El radicalismo, por su parte, estrenaba a disgusto su reciente papel opositor, con las manos atadas por el precipitado traspaso del poder. Además, mal podía oponerse a las privatizaciones con credibilidad ante la sociedad luego de haberlas introducido en la agenda pública. Sólo parecía quedarle el camino de denostar los métodos elegidos y la concentración de poder que reclamaba el Ejecutivo en desmedro del Parlamento. Los gremios en general, por su lado, fueron atacados por una suerte de desconcierto paralizante ante la magnitud de la crisis y el drástico giro producido por el gobierno para cuya elección habían trabajado intensamente. Entre el asombro, la impotencia y cierta expectativa esperanzada, la mayoría de los sindicatos soportó los cambios sin resistencias mayores, a excepción de algunos núcleos sindicales opositores, que provocaron la ruptura de la CGT, pero sin conseguir hegemonizar un proceso sostenidamente contestatario. Luego de las transformaciones en la estructura económica y social operadas desde mediados de la década de los setenta, el debilitamiento de la fuerza de

los trabajadores frente al capital se constituía en un dato de difícil reversión.

La línea argumental que fundamenta el nuevo instrumento legal⁶⁸ se basa sobre el reconocimiento de la carencia de recursos del sector público "para llevar a cabo una transformación económica y social que permita desprendernos del atraso y el subdesarrollo y expandir y desarrollar nuestras potencialidades económicas"⁶⁹. Se destaca que el estado "no está en condiciones de incorporar nuevas tecnologías a los servicios públicos ni de aumentar las ofertas a nuevos usuarios" y que "tampoco cuenta con los recursos necesarios para acrecentar la infraestructura básica imprescindible (camino, puertos, aeropuertos, etc.), necesaria para llevar adelante la revolución productiva". Además, se explica que "las empresas públicas, mal administradas, presentan cuadros económico-financieros graves, acusan déficit acumulados y crecientes y prestan servicios ineficientes". Por lo tanto, la ley propicia el traspaso al sector privado de la mayoría de las actividades desarrolladas por el estado, no sólo de las productivas, sino de las de servicios e incluso las de gestión. Lo llamativo es que la carencia fáctica de recursos desemboca en -y la justifica- la necesidad de reformular el papel del estado de acuerdo al principio clásico de subsidiariedad del estado tan caro al liberalismo.

Esta ley establece que podrán ser total o parcialmente privatizadas o liquidadas las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, previa declaración del Poder Ejecutivo aprobada por ley del Congreso de "sujetas a privatización". Una vez declaradas privatizables, el procedimiento se concentra exclusivamente en la órbita del Poder Ejecutivo, siendo los organismos de control (no vinculante) el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas. A todos los efectos de la ley se constituye en autoridad de aplicación el ministro en cuya jurisdicción se encuentre el ente a privatizar. También se prevee la designación por parte del Poder Ejecutivo de un Interventor, que podrá depender del Ministro o Secretario del área respectiva.

En cuanto al Parlamento, el art.149 crea una Comisión Bicameral integrada por seis senadores y seis diputados elegidos por sus propios cuerpos, que tiene como misión constituir la coordinación -una especie de nexo- entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, con la obligación de informar a los respectivos cuerpos legislativos todo lo relativo a los procesos privatizadores. La Comisión tiene la facultad de requerir información a los organismos pertinentes, formular observaciones, propuestas y recomendaciones y de emitir dictámenes -no vinculantes- en los asuntos a su cargo. Se trata en realidad de una especie de "control político"⁷⁰.

Entre las modalidades de privatización la ley establece la venta de activos de las empresas, como unidad o en forma separada, la venta de

68- Para un análisis más extenso de este cuerpo legal ver THWAITES REY (1989).

69- Ley 22.696, Exposición de motivos.

70- Esta Comisión se integró así: como Presidenta la Senadora peronista Liliana Gurdulich de Correa, como Vicepresidente 1º el diputado demócrata progresista (liberal) Alberto Natale, como Vicepresidente 2º el peronista disidente Germán Abdala y como vocales los diputados radicales Hugo Socchi y Noel Breard, los diputados peronistas Guido Freytes y Raúl Alvarez Echagüe, los senadores radicales Faustino Mazuco y R.Velazquez, los senadores peronistas Juan Carlos Romero y Eduardo Rubeo y el senador liberal correntino Romero Feris.

acciones, la locación y la administración con o sin opción a compra, y la concesión (art.179); y los procedimientos establecidos incluyen una amplia variedad que va desde la licitación pública, con o sin base, para todos los casos, a la contratación directa, mecanismo excluido para la venta de activos (art.189).

En cuanto a la tasación previa, dispone que deberá ser efectuada por organismos públicos nacionales, provinciales o municipales, salvo razones fundadas (art.190)

Uno de los puntos de la ley que causó mayor discusión fue el de la capitalización de la deuda externa e interna, que si bien no quedó expresamente admitida como en el proyecto original, la exclusión de su prohibición dejó abiertas las puertas a uno de los objetivos más valorados por el gobierno, presionado por los organismos financieros internacionales que propiciaban el canje de papeles depreciados por activos públicos. Presisamente la capitalización se constituyó en uno de los pilares de los procesos privatizadores que inmediatamente se iniciaron.

Esta ley incluía una nómina anexa en la que figuraban más de veinte empresas y organismos declarados "sujetos a privatización", entre los cuales estaban las principales empresas de servicios, como la de teléfonos (ENTEL), la de aeronavegación (AA), la de correos (ENCOTEL), los ferrocarriles, los subterráneos de Buenos Aires, la de gas, la de electricidad, y la de servicios de agua. Para comenzar con el ambicioso plan privatizador, el gobierno elige como "leaden cases" a ENTEL y a Aerolíneas Argentinas, empresas que eran consideradas más fáciles de privatizar por su aparente atractivo para inversores externos, a los que se esperaba interesar. Una era un monopolio natural en un área como las comunicaciones, con amplias potencialidades de desarrollo y rentabilidad, y la otra tenía el privilegio de ser una aerolínea de bandera con altos niveles de eficiencia en la prestación del servicio. Por otra parte, la necesidad de su privatización ya había sido instalada como "cuestión" en la agenda pública por el gobierno radical y contaba con un consenso importante en la ciudadanía, harta de las deficiencias crónicas de las empresas estatales, y consecuentemente bien dispuesta a la prédica privatista.

A partir de estas privatizaciones, además de allegarse los recursos indispensables para hacer frente a los requerimientos fiscales de corto plazo, el gobierno quería mostrar al país y al mundo su decisión irrevocable de producir un cambio estructural irreversible, ganándose la confianza del mundo de los negocios y venciendo las resistencias que en él generaba su historia populista. Para ello debía actuar con celeridad y firmeza, resistiendo y conjurando las presiones en contrario de los sectores opuestos a su política. De ahí que la urgencia se convirtió en una constante en este proceso y fue el factor que marcó a fuego la toma de decisiones que se sucedieron desde entonces.

Es así que inmediatamente el gobierno comienza a diseñar, por una parte, la nueva política petrolera, que contemplaba la continuidad del Plan Houston, la licitación de áreas marginales que poseía YPF y la asociación entre YPF y empresas privadas para explorar en conjunto las zonas más ricas, a la vez que se acelera los planes para el traspaso de la aerolínea estatal y la empresa telefónica, cuyo deterioro en los últimos años se había agravado.

2. LA DECISION DE PRIVATIZAR AEROLINEAS ARGENTINAS: EL DECRETO-MARCO

La oposición más fuerte y directa al proyecto privatizador de AA provenía de uno de los 6 gremios aeronáuticos, la numerosa Asociación del Personal Aeronáutico, con alrededor de 4000 afiliados en AA, y representación en Austral y en otras empresas nacionales. Este gremio representa a todo el personal que cumple funciones en tierra, desde ordenanzas, maleteros, peones, gente de aeropuertos y ventas, hasta analistas de sistemas. Es un gremio de base que tiene a la gente de sueldos más bajos y es generalmente el más combativo, que en los momentos de conflicto logra encolumnar a los demás detrás de él⁷¹.

Este gremio, entonces conducido por una coalición de peronistas no menemistas y representantes de izquierda, se oponía de plano a la privatización por motivos políticos y económicos, porque no la consideraban necesaria y porque entendían que atentaba contra el patrimonio nacional. Los demás gremios comenzaron por tener una actitud expectante en medio de una situación de deterioro empresarial y salarial. La urgencia gubernamental, entonces, apuntaba a vencer lo más rápido posible las resistencias sindicales existentes y ganar, mediante la promesa de un futuro más próspero, a los dubitativos.

Para fundamentar su proyecto, el gobierno retomaba los argumentos de Terragno de que el Estado no podía hacerse cargo de las inversiones que Aerolíneas Argentinas necesitaba para enfrentar las nuevas reglas del juego de la actividad aeronáutica mundial, de que era preciso desmonopolizar el sector y aumentar la eficiencia, y le agregaba otros -no siempre explicitados-, tales como la necesidad de reducción de la deuda externa por el mecanismo de capitalización y del Gasto Público, eliminando los subsidios a empresas estatales; y el interés de incorporar grupos económicos locales en la esfera de los servicios⁷².

Es así que inmediatamente el gobierno comienza a trabajar en la confección del plan para privatizar la aerolínea estatal, cuyo deterioro en los últimos años se había agravado⁷³. Precisamente este deterioro

71- Los otros 5 gremios aeronáuticos son: 2. APTA (PERSONAL TECNICO AERONAUTICO): están en tierra y son mecánicos de aviones. Aparte de ellos, todos los que están en tierra son afiliados de Asociación del Personal Aeronáutico. Por ejemplo los mecánicos comunes son de Asociación del Personal Aeronáutico. APTA tiene 1000 afiliados en A.A. y representación en AUSTRAL. 3. AAA (Asociación Argentina de Aeronavegantes): Integrado por azafatas y comisarios de abordaje de empresas argentinas y algunas internacionales con base en Argentina. Hay también afiliados que son pilotos de empresas como YPF, y pilotos de aerotaxis de aeroparque. 4. APLA (Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas): compuesta por pilotos de empresas nacionales y extranjeras con base en el país. Son 600 en total. 5. ATVLA (Asociación de Técnicos de Vuelo de Líneas Aéreas). Hay aviones de tecnología más antigua donde junto al piloto y al copiloto va un técnico a bordo, un ingeniero de vuelo o técnico mecánico, que marca rutas y chequea aparatos de las cabinas. Son 100 en total. 6. UPSA (Unión del Personal Superior): son todos los jefes de AA y AUSTRAL se agrupan por categoría. Todos estos son los gremios de AA. En Austral, APLA tuvo una división en 1988, de la que nació UALA, gremio que agrupa a los pilotos de Austral y discute las cuestiones laborales. Tiene solamente personería jurídica, pero no gremial.

72- GOSSMAN, -E. (1991), p.248 :

73- Por ese entonces, se daba a conocer un informe de la SIGEP para el tercer trimestre de 1989 en el que se consignaba que la empresa registraba la siguiente situación: *contracción en la venta de billetes de cabotaje; *bajo aprovechamiento integral de las máquinas; *elevados costos de combustibles e insumos; *imposibilidad de inversión. No obstante, se constataba que los ingresos por ventas habían crecido

era considerado el elemento central para otorgar "legitimidad" a la privatización frente a los usuarios, por lo que el gobierno desecha de plano la posibilidad de sanear a la empresa como paso previo a su venta, estrategia recomendada en los "manuales" de privatización de organismos internacionales como el Banco Mundial, muchos de cuyos otros consejos el gobierno estaba dispuesto a oír. Del plan se encarga personalmente el Ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, conocido abogado administrativista -pese a haber sido designado un interventor-, mientras que el caso de ENTEL, donde se adoptó un esquema de privatización en algunos puntos diferente, quedó bajo la conducción de la ex-diputada ucedeísta María Julia Alsogaray, designada interventora.

En marcha los dos procesos de privatización -ENTEL y AA- inmediatamente se desata una competencia entre los funcionarios responsables, que deriva en diversas pujas al interior del gobierno y que condiciona en muchos aspectos el devenir de ambos procesos.

Abocado a su tarea, el Ministro Dromi crea dos núcleos de "consulta" ideados como mecanismos de legitimación del proceso privatizador. Uno de ellos era una especie de consejo de notables, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, integrado por Vitorio Orsi, Miguel Madanes, Fulvio Pagani, Arnaldo Etchart, Jose Pedraza, Ramón Baldassini, al frente del cual se hallaba Emilio Fluixá, jefe de asesores del MOSP. El otro núcleo estaba integrado por un grupo de legisladores justicialistas que actuarían como consultores: Moisés Fontenla, Jorge Dominguez, Jorge Matzkin, Irma Roy, Gualberto Venezia, Marcelo López, Jorge López, Alberto Iribarne, Raúl Alvarez Echague⁷⁴. El primero logró constituirse en forma efectiva, aunque variando su composición original, y tuvo amplia participación en el proceso, en cuanto a proveer los dictámenes favorables requeridos por el Ejecutivo. El segundo no sobrevivió a los primeros pasos de la privatización debido a las diferencias de criterio que comenzaron a aparecer desde un principio.

Mientras tanto, se dejaba de lado un plan alternativo que había presentado por esos días el interventor de Aerolíneas Argentinas, Carlos Russo, que consistía en vender dos jumbos B-747 para cancelar con lo producido la deuda externa de la empresa, mediante la adquisición de bonos a precios de mercado, realquilar los mismos aviones y con la

un 6% respecto a igual período de 1988. Mientras se registraba un 11% de incremento en venta de pasajes internacionales, se verificaba una caída del 9% en cabotaje (debida al alza de tarifas dispuesta por nuevo gobierno). En el informe se registraba que la flota de cabotaje tenía un elevado costo de operación, debido a que en circunstancias donde se verifica estrechez de mercado, la brecha deficitaria se va ampliando porque: 1) con baja demanda la explotación de las máquinas se hacía con poca cantidad de pasajeros, disminuyendo la rentabilidad. Esto se agravaba porque la flota de Boeing 737 y 727 consume mucho combustible por las distancias que debe recorrer y por los reiterados despegues; 2) el precio de venta del combustible JP-1 local era sustancialmente mayor que el internacional. En materia de inversión se consignaba una caída del 68%, debido a la disposición del MOSP de no invertir. Por otra parte, según informes técnicos se adecuarían mejor aviones tipo Fokker F-28 que los Boeing 737 y 727. Según la proyección del informe de SIGEP el mercado de cabotaje iba a seguir deprimido, pero iba a crecer el internacional. No obstante, en la ruta ARGENTINA-EUA se observaba una oferta superior en 6 veces a la demanda. Por otra parte, se consignaba que la empresa debía afrontar impagos por leasing de aeronaves, cuyas cuotas habían vencido en marzo, y también por servicios de catering. De todas maneras, la empresa había dado superávit operativo en los tres últimos ejercicios.

diferencia afrontar el crecimiento empresario⁷⁵. El plan se fundamentaba en que, en la medida en que el Estado absorviera el pasivo de la empresa antes de privatizarla, resultaba menos oneroso para el erario público saldar la deuda y conservar la empresa que venderla en esos términos.

Pese a este plan, como lo señaló un dirigente de la Asociación del Personal Aeronáutico entrevistado, en esta etapa la intervención apuntó a generar las condiciones propicias para crear al interior de la empresa un consenso privatizador, por la vía del deterioro de las condiciones materiales y laborales, que pudiera además ser exhibido como justificativo frente a la sociedad en general.

La decisión ya estaba tomada, y es así que, basándose en la Ley 23.696 y el Decreto 1105 del 20.10.89, el 27 de diciembre de 1989 se promulgó el Decreto-marco Nº 1.591, que contenía los lineamientos fundamentales para la privatización del 85% de Aerolíneas Argentinas y de su participación accionaria en BUENOS AIRES CATERING S.A. y en la EMPRESA OPERADORA MAYORISTA DE SERVICIOS TURISTICOS SOCIEDAD DEL ESTADO (OPTAR). En la redacción de este decreto trabajaron personalmente el Ministro de Obras y Servicios Públicos Dromi, el Secretario de Obras Públicas y futuro Ministro de la Corte Suprema de Justicia, Rodolfo Barra, y su sucesor en la Secretaría, Osvaldo Pritz.⁷⁶

En los 11 puntos de las consideraciones generales se resumen los aspectos centrales que debían enmarcar el proceso de privatización, y que paradójicamente fueron puestos en cuestión uno a uno durante el desarrollo del mismo. Ellos son:

1- La intención de asegurar la transparencia de los procedimientos, para lo cual se proponía la licitación pública internacional.

El tema del procedimiento había sido el reclamo fundamental del peronismo frente al proyecto de Terragno, y en él se depositaba la virtualidad del proceso.

2- El requisito de que la mayoría del capital social que asegurara el control y dirección de la Empresa quedara en manos del Estado y personas argentinas, por cuestiones que refieren a la trascendencia de la empresa en tanto integración del territorio nacional y la eventual defensa del mismo.

3- El propósito de asegurar una participación estatal en el capital social de la nueva sociedad que permitiera representar administrativamente los intereses públicos en juego.

4- El desarrollo del Programa de Propiedad Participada.

Aquí aparece uno de los puntales de la "economía popular de mercado" con el que se intentaba neutralizar a la oposición gremial.

5- El interés de contemplar particularmente los oferentes que mejor contribuyan a la complementación de la aeronavegación regional e intercontinental⁷⁷.

75- VERVITSKY, H. (1991) p.138:

76- Idem.

77- Al respecto, el art.7º dispone que para seleccionar la oferta más conveniente se tendrá en cuenta: -la participación de la empresa en el proceso de integración del territorio nacional y la vinculación de los intereses nacionales en el orden internacional; -la complementación de la aeronavegación regional e intercontinental; - su utilización eventual a fin de la eventual defensa nacional; - la desmonopolización de los servicios de transporte aéreo interno; - la disponibilidad de conocimientos tecnológicos necesarios a efectos de la eficiencia (Todos estos puntos no serán excluyentes de ofertas que no los contengan).

6- La asignación de importancia a los planes de acción que presentaran los oferentes en cuya constitución gerencial estuvieran presentes especialistas argentinos⁷⁸.

7- El objetivo de que no se afectaran los Convenios Colectivos de Trabajo vigentes ni el encuadramiento sindical ni en materia previsional y obra social. También el de evitar efectos negativos sobre el empleo o pérdida de fuente de trabajo.

8- La ratificación de la política nacional de transporte aéreo comercial excluyendo las normas que impidan una efectiva desmonopolización y razonable desregulación de la actividad.

9- La determinación de las condiciones que debían reunir los oferentes para la preparación de pliegos.

10- El establecimiento de que antes de la licitación pública debía transformarse la tipicidad jurídica de la actual Aerolíneas Argentinas Sociedad del estado y Empresa Operadora Mayorista de Servicios Turísticos Sociedad del Estado⁷⁹.

11- Por razones de celeridad y economía, la consideración de la valuación de Aerolíneas Argentinas hecha en 1987.

B- LA COMPLEJA FORMULACION DEL NEGOCIO: LOS PLIEGOS

1. LA PRIMERA DEFINICION: EL DECRETO NO 461

Consecuente con el objetivo de imprimir celeridad al proceso, en el decreto se establecía que la privatización debía quedar concluida en un plazo aproximado de cinco meses⁸⁰.

Se abría de este modo una etapa fundamental en la privatización. La confección de los pliegos significaba nada más ni nada menos que la definición del "negocio", quienes quedaban afuera, quienes se beneficiaban y quienes se perjudicaban. La presiones de los distintos

78- En este aspecto, los arts.59 y 69 disponían que los oferentes debían presentar un plan de acción quinquenal, dividido en anuales. Estos serían evaluados además de la experiencia demostrada para seleccionar la oferta más conveniente, asignando gran importancia a puntos como efectos sobre puestos de trabajo, encuadramiento sindical y derechos previsionales y obra social.

79- En este sentido, en el art.39 del Decreto se instruía al MOSP para que: 1- transformara a Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado y a Empresa Operadora Mayorista de Servicios Turísticos Sociedad del Estado en sociedades anónimas cuyos estatutos deberán ser propuestos por los oferentes, reservándose el Estado la facultad de proponer a los preadjudicatarios las cláusulas de los mismos que puedan afectar los intereses públicos en juego. 2.- transfiriera a Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima los derechos y obligaciones de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado (derivados de su designación como aerolínea de bandera, concesiones, autorizaciones y demás licencias relativas a su actividad); y 3- estableciera en las bases de licitación el monto y condiciones del endeudamiento externo de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado que será asumido por el Estado sin perjuicio de soluciones alternativas de los oferentes.

80- Así, el art.29 disponía que los pliegos de bases y condiciones serían confeccionados por le MOSP dentro de los 30 días posteriores al Decreto-marco. Luego, el MOSP haría el llamado a licitación dentro de los diez días posteriores a la aprobación de los pliegos. La adjudicación y transferencia se harían en el plazo de 90 días desde el llamado a licitación.

sectores e intereses involucrados se pone en evidencia en esta compleja etapa que se extiende hasta el momento mismo de la apertura de los sobres con la oferta.

Conocido el decreto, no tardaron en llegar las objeciones. Así, en el mes de enero la Asociación del Personal Aeronáutico, uno de los seis gremios del sector, interpone ante el Presidente de la Nación un pedido de reconsideración para que se revean las disposiciones del decreto, cuestionando principalmente los criterios de tasación de la empresa dispuestos en el mismo.

A pesar de las críticas, en febrero de 1990 se dio a conocer el anteproyecto de pliego confeccionado por el mismo equipo que elaboró el decreto-marco, poniendo en evidencia la fortaleza del Ministro y la firmeza de la decisión presidencial. Establecía que en el grupo comprador, eximido de pagar impuestos los primeros 5 años, debía participar una empresa aérea extranjera, con no más del 30% de las acciones. Otro 10% se transfería al personal, que tendría un representante en el directorio, y el Estado se reservaría un 5%, con poder de veto sobre decisiones fundamentales, al estilo de las golden share de las privatizaciones británicas. Como lo establecía el Decreto Nº 1591, tomaba como base la valuación efectuada durante la gestión radical, con lo que el 85% en venta equivalía a u\$S 433,5 mill, pero incluía en el paquete a la operadora turística Optar, que había dado beneficios en los once ejercicios corridos desde su creación; la participación del 55% en Buenos Aires Catering, que en sociedad con Swissair proveía comida para la propia empresa y a terceros, con lo que se financiaba el servicio de a bordo y quedaba superávit; el Centro de Instrucción de Vuelo, que en forma remunerada capacitaba a personal de todo el mundo; el centro de cómputos y los talleres, hangares e inmuebles. Por todo ello se pensaban solicitar apenas 220 millones de dólares en efectivo y 213,5 en títulos de la deuda externa, mientras que Aerolíneas facturaba más de 700 millones de dólares al año⁸¹.

Al mismo tiempo que se le daba un papel fundamental a la capitalización de la deuda, en el anteproyecto se subestimaba la importancia del precio. En tal sentido, en la calificación de los oferentes por puntaje al precio sólo se le asignaba 30 sobre 100. Los otros 70 puntos se repartían en ítems de valoración subjetiva no definidos, tales como 25 puntos que premiaban la incidencia de los intereses públicos y de la comunidad; 20 el plan de acción; 15 el programa de propiedad participada para los trabajadores, y 10 las atribuciones del Estado. De este modo, se subordinaba el papel del Estado a criterios propuestos por el futuro propietario, en vez de decretarlos con claridad. En cambio, ni el grupo oferente ni el plan de inversiones valían puntos en la calificación.

Antes de que el Ministro Dromi remitiera los pliegos al Poder Ejecutivo, la Comisión Bicameral logró introducir modificaciones en el precio base, que pasó a ser de U\$S 529,550 mill (85%), las exenciones impositivas por cinco años, la indefinición de las atribuciones del Estado como socio minoritario, la puntuación del plan de inversiones y la

evaluación de los grupos interesados como parte de la decisión. En cambio, se dejó al Ministro la cuestión de la tasación⁸².

Por su parte, la Fuerza Aérea conseguía rescatar de la privatización a los también rentables servicios de free shop y rampa de Ezeiza, que quedaron excluidos del negocio.

Con las modificaciones logradas por la Bicameral y los militares, y las protestas gremiales no escuchadas, se llegó a la primera versión del pliego, con el Decreto Nº 461 del 9 de marzo de 1990⁸³. La principal novedad respecto del anteproyecto era el leve incremento del precio base. Por otra parte, uno de sus aspectos más irritantes era que obligaba a aplicar el resultado de la venta parcial de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado a la cancelación de parte de la deuda externa de la compañía, que quedaba a cargo del Estado⁸⁴. Este tema de que la empresa sería entregada sin su pasivo era intolerable para los gremios y sectores opuestos a la privatización que, sin embargo, no lograron articular su oposición de manera eficaz en un contexto en el que la correlación de fuerzas les era desfavorable, ya que el clima social hostil a la gestión estatal tornaba una tarea casi titánica conseguir apoyos significativos para oponerse a los planes gubernamentales⁸⁵.

Mientras el 9 de marzo los legisladores todavía estaban discutiendo el borrador del pliego de la licitación, el Ministro Dromi lo envió para la firma del Presidente Menem. Aquellos recién lo supieron al verlo publicado en el Boletín Oficial y reaccionaron airadamente, sin diferencia de bloques, por la ostensible marginación de que era objeto el Parlamento. Pero ello no hacía más que subrayar el papel secundario del Congreso bajo un régimen presidencialista exacerbado por las urgencias de la crisis.

El Decreto Nº461 contenía el Llamado a Licitación Pública Internacional para la Privatización Parcial de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado y establecía el PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES y el PROCEDIMIENTO LICITATORIO. Fijaba la fecha de Apertura de ofertas el 30/4/90, y la del pago de la parte ofrecida al contado, y de constitución de las garantías por el saldo adeudado, dentro del plazo de 20 días hábiles contados a partir de la adjudicación. Establece las for-

82- Paralelamente, la Asociación del Personal Aeronáutico, que se oponía tenazmente a la privatización, realizaba un estudio sobre la factibilidad de la eficiencia de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado, donde se hacía hincapié en los temas de deuda externa, eficiencia empresarial, y aspectos que debería contemplar un plan de trabajo sobre el futuro de la empresa.

83- Publicado en el Boletín Oficial el 13.3.90.

84- VERBITSKY (1991), p.135/136:

85- Puede decirse que gran parte de los trabajadores de los sectores afectados intentaron organizar la confrontación frente a las características que asumían los procesos, pero dada la correlación de fuerzas sociales a favor de las privatizaciones, no lograron imponer su puntos de vista ni mediante medidas de lucha ni a través de la mesa de negociación, restándoles solo un constante papel de denuncia. La derrota de la huelga de los telefónicos, que debieron afrontar despidos masivos previos al traspaso de la empresa, fue exhibido por la interventora de ENTEL como "caso piloto" aleccionador para disciplinar al conjunto de los trabajadores estatales.

malidades de la oferta, el procedimiento de evaluación, preadjudicación, ejecución, pago de precio e incumplimiento posterior⁸⁶.

2. OPOSICIONES Y REFORMULACIONES: EL DECRETO Nº 575

Este Decreto inmediatamente suscita variadas objeciones.

El primer cuestionamiento importante tiene que ver con el tipo social, y es efectuado por el Diputado Germán Abdala y por el Inspector General de Justicia, Dr. Alberto Gonzalez Arzac. El núcleo de la crítica radicaba en que como en la legislación vigente (Ley 19.550, de Sociedades Comerciales) no existe el tipo de Sociedad Anónima con participación estatal minoritaria, su inclusión en los decretos 1.591 y 461 no resultaba legal. Por lo tanto, generaba inseguridad jurídica y la posibilidad de futuros conflictos con los eventuales adjudicatarios, en la medida en que el Estado entraba en una situación de invalidez jurídica y de exposición por ser el autor de un pliego cuyo cumplimiento por el adjudicatario produciría consecuencias contrarias a la legislación argentina⁸⁷.

86- El art.19 sustituía una parte del decreto 1591/89 que quedaba redactado de la siguiente manera: "Disponer la creación de Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima con participación estatal minoritaria y la transformación de la Empresa Operadora Mayorista de Servicios Turísticos Sociedad del Estado, que se regirán por las disposiciones de....artículos 163 a 307 de la Ley nro. 19.950...". Por el art.29 se derogaba el inciso 3 del art.3 del Dto. 1591/89, que era aquel que señalaba que el decreto debía "establecer en las bases de licitación el monto y condiciones del endeudamiento externo de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado que será asumido por el Estado *sin perjuicio de soluciones alternativas de los oferentes*". Asimismo, establecía que habrían de remitirse a la Comisión Bicameral los siguientes informes: 1) La resolución declarando admisibles o no, y calificadas o no las ofertas; 2) el texto de las impugnaciones presentadas contra esta Resolución y el Decreto que resuelva sobre las mismas; 3) la preadjudicación aconsejada por el Ministerio; 4) la adjudicación por Decreto del PEN.

87- En su presentación, el Diputado Germán Abdala en primer lugar plantea que si el P.E.N. ha sido facultado por el Parlamento a través de la ley 23.696 art.6 a transformar la tipicidad jurídica de las empresas de su propiedad dentro de las formas jurídicas previstas por la legislación vigente, que en este caso es la LEY 19.550, queda claro que toda transformación de la tipicidad jurídica de una empresa estatal no reglada por la Ley 19.550, resulta contraria a la LEY 23.696. En segundo lugar, sostiene que la ley 19.550 define a las sociedades por su forma excluyendo cualquier modelo que no cumpla estrictamente con lo establecido en tanto organización y funcionamiento, de ahí que el art.17 fulmina con la nulidad y con la consiguiente liquidación a las que no cumplan con aquello. En el decreto 461 se establece que Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado es transformada en S.A., pero a la vez exige que una porción del capital social (5%) sea de pertenencia exclusiva del Estado, creando así una categoría de acciones que no existe en la Ley 19.550. De ello se desprende que 1.- Toda atribución accionaria intangible por las condiciones subjetivas del titular es contraria a la naturaleza del tipo social. 2.- Se altera el principio de transmisibilidad de las acciones. 3.- Respecto del Programa de Propiedad Participada, el aporte de los empleados no se realiza en el momento de la constitución por lo cual, "si no hay aporte no hay sociedad". 4.- Las condiciones particulares de eventuales accionistas no pueden darle derechos como el derecho a veto que el pliego le adjudica al estado Nacional. (Esta condición del pliego contraría las disposiciones de la 19.550 en su cap. de S.A.). 5.- El pliego plantea enviar el estatuto de la SA a la I.G.J. luego de la adjudicación. Todas estas circunstancias generan inseguridad jurídica.

Pese a la vulneración del régimen legal vigente que esta circunstancia suponía, los autores de la objeción fueron descalificados como "formalistas" opositores acérrimos a la privatización, que trataban de colocar vallas en el proceso privatizador por razones ideológicas, y sus objeciones no fueron tomadas en cuenta.

En otro orden, resulta interesante el informe que emite la Sindicatura General de Empresas Públicas, presidida por Mario Truffat desde la asunción del nuevo gobierno, respecto al pliego aprobado. En el informe se hacen observaciones sobre la valuación, el inventario de bienes, la constitución de la nueva sociedad, la transferencia de derechos y obligaciones, la participación del capital extranjero, los plazos, los requisitos operativos mínimos, los estatutos, y el plan de acción⁸⁸. Pero más allá de los puntos que señala, se advierte aún una

88- Este informe está fechado el 23.3.90 y contiene las siguientes observaciones: ■ **La valuación** (art.13 del pliego): Se la estudia a partir del análisis del BANADE, que consideró las tasaciones de 1987 hechas por la First Boston Corporation sin revisar bases de cálculo ni documentación. Del análisis del BANADE surgen tres (3) valuaciones: a. -443 millones de dólares, siguiendo el criterio de una tasa de descuento del 20%. b. -602 millones de dólares, mismo criterio + reducción gastos operativos del 5%. c. -623 millones de dólares según balance al 31.12.88. El BANADE aconseja tomar la de 623 millones de dólares y fue tomado ese valor en el pliego para el 100% de los bienes, por lo que el 85% de las acciones a licitar arroja un valor de 529,55 millones de dólares. Acá aparece una diferencia que destaca la SIGEP: en el último balance auditado por la SIGEP (30.9.89) se obtiene el valor de 654 millones de dólares por los mismos bienes, cuya explicación es la siguiente: 1.-la valuación del BANADE se hace del patrimonio neto sin tener en cuenta la participación de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado en OPTAR y BUENOS AIRES CATERING (4 a 5 millones de dólares). 2.- En el Pliego se establece un factor de ponderación = 8 (ocho) para la parte del precio ofrecida en dólares billete y un factor = 1 (uno) para el precio ofrecido en títulos de la deuda externa a su valor nominal. A efectos de la comparación del precio total ofrecido con el de base, como parte será en pago con billete, y parte con títulos, deberá utilizarse un factor de ajuste para pasar de valor nominal a efectivo de los títulos de la deuda pública; el precio ofertado se calcula sumando al valor ofrecido en billete la octava parte del monto de títulos ofertados a valor nominal. ■ **Inventario de bienes:** -El Pliego no contiene detalle de los mismos ni de contratos, concesiones, ni derechos ni participaciones que OPTAR tenga en el país o extranjero, ni la participación de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado en el capital social de Optar o Bs. As. Catering SA. Sin embargo, el art.29 establece que la Empresa debe poner el listado de bienes y derechos a disposición de los adquirentes del Pliego antes del 27.3.90. -Falta a su vez el inventario del patrimonio de OPTAR. -Se determina que se debe entregar el inventario en la posesión y si hubiera diferencias entre oferente y empresa deben fijarse valores y montos, que serán pagados de inmediato por el Estado a los adjudicatarios o viceversa. Al respecto, la SIGEP sugiere la intervención del MOSP para determinar faltantes o sobrantes a favor del Estado. ■ **Constitución de la nueva sociedad:** Para la SIGEP, del Pliego no resulta claro que la nueva sociedad sea continuadora jurídica de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado, pues solo habla de transferencia de bienes y derechos, a pesar de la expresa instrucción al MOSP (art.3 inc. 1 Dto. 1591/89 para realizar dicha transformación). ■ **Transferencia de derechos y obligaciones:** -Ya que el Pliego marca que parte del capital social de la empresa son los contratos vigentes en la misma, no queda claro en que condiciones se traspasan los contratos vigentes. El pliego debería fijar las bases para deslindar derechos y obligaciones: de lo contrario podría haber pleitos y acciones legales con los terceros contratantes. -En cuanto a transferencia de ingresos que debe prestar la empresa por pasajes vendidos no volados con anterioridad a la toma de posesión se establece un porcentaje del 75% que a SIGEP le resulta excesivo. Por otra parte nada se habla de franquicias a los empleados acerca de viajes por Convenios laborales. -Es improcedente, a su vez, la

intención correctiva, en cuanto organismo técnico pertinente, de aquellos puntos que se advierten como erróneos o poco precisos. Lo significativo es que a partir de este momento, los informes de este organismo han oscilado entre la complacencia hacia lo actuado por la conducción del proceso privatizador, y el tibio cuestionamiento a algunos aspectos puntuales, evidenciando las dificultades de compatibilización entre las racionalidades técnica y política y la constante primacía de la última, en el máximo nivel de decisión, a lo largo de todo el proceso.

Mientras la mayoría de las observaciones de la SIGEP no eran tenidas en cuenta, a cambio del aval explícito del Consejo Nacional Justicialista el 27 de marzo el Ministro Dromi acepta las modificaciones propuestas por el bloque de diputados peronistas. Estas eran:

- a.-reservar para el Estado los ingresos de 45 millones de dólares por la venta de un B-747 y el cobro de otros 7 millones de dólares del seguro por el F-28 accidentado; destinar a previsión social, educación y salud y no al pago de deudas de AA los fondos obtenidos por la venta;
- b.-premiar con un 5% más de puntaje a las empresas extranjeras cuyos servicios no se superpusieran con los de AA;
- c.-asignar derecho de veto al Estado sobre cualquier reducción del servicio de transporte, eliminando rutas o destinos;

excepción hecha en el art. 2 por el que se transfiere a la nueva empresa créditos originados en la realización del Boeing 747/sp y cobro de seguro por la Fokker F-28, que hacen un total de 33 millones de dólares. ■ **Participación de capital extranjero:** En cuanto a los derechos de línea asignada, se debe tener en cuenta las restricciones que puedan surgir de acuerdos bilaterales sobre transporte aerocomercial entre el Estado argentino y otros países. ■ **Plazos:** la SIGEP considera demasiado breves los siguientes plazos: -los plazos entre la apertura de la licitación y preadjudicación y entre la preadjudicación y la adjudicación: pueden perjudicar la evaluación de propuestas; -el plazo que media entre la salida a la venta del Pliego y fecha de apertura de la licitación: puede producir efectos disuasorios creando dificultades para reunir requisitos. ■ **Requisitos operativos mínimos:** ante la especificación en el Pliego del Plan Quinquenal, falta la enumeración precisa de los requisitos mínimos que debe tener el plan para ser aceptabl; se debe mantener indicadores actuales en materia de oferta de asientos, destinos, frecuencias, horarios, calidad de servicio y flota. Asegurar a su vez las metas no solo en tanto evolución del mercado sino también avances tecnológicos. ■ **Estatutos:** el pliego deja totalmente librado a criterio de la nueva empresa la creación de estatutos. Si bien el art. 19 faculta al MOSP para proponer a los pre-adjudicatarios modificaciones a los estatutos a fin de proteger los intereses públicos en juego, se debe precisar bien en el pliego esta posibilidad para que no se vea debilitado el preservamiento de los intereses públicos. ■ **Plan de inversiones:** se estima conveniente ampliar el período a un trienio. ■ **Evaluación:** el procedimiento del Pliego no asegura que se cumplimenten los requisitos esenciales fijados por el Decreto 1591/89 relativos a la selección de la oferta más conveniente de acuerdo al art.18 de la Ley 23.696. O sea que en el Pliego se excluyen los aspectos destacados en el art.70 del 1591/89 (referido a la adjudicación), donde se explicita que para seleccionar la oferta más conveniente se tendrá en cuenta la participación de la empresa en el proceso de integración del territorio nacional y la vinculación de los intereses nacionales en el orden internacional; la complementación de la aeronavegación regional e intercontinental; su utilización eventual a fin de la eventual defensa nacional; la desmonopolización de los servicios de transporte aéreo interno y la disponibilidad de conocimientos tecnológicos necesarios a efectos de la eficiencia.

d.-elevar de 220 a 236 millones de dólares el efectivo mínimo admisible; prohibir durante 5 años la transferencia de las acciones en poder de la aerolínea internacional integrante del consorcio;
e.- colocar un piso de 1.500 millones de dólares a la cantidad de papeles de la deuda externa⁸⁹.

Todas estas presiones y negociaciones se realizaban mientras los hasta entonces interesados-oferentes en la privatización, que eran pocos, se hallaban confiados en que el gobierno frenaría las presiones políticas, especialmente las de su propio partido. Sobre todo el City Bank, asociado con Alitalia, el grupo Socma y el ex-Presidente de la empresa, Gonzalez del Solar) se oponía a cualquier modificación al pliego mas allá de los ofrecimientos del Ministro Dromi de excluir a Varig de la escena.

Sin embargo, el 28.3.90 el Presidente Menem firma el **DECRETO Nº 575**, que constituye la **primera modificación** al pliego, en cuya exposición de motivos reconoce que los cambios obedecen a que varios legisladores y la propia SIGEP habían hecho llegar al MOSP observaciones que éste hizo suyas.

Además de las modificaciones que este Decreto introduce al Pliego, en su artículo 14 señala que en todos los procesos de privatización y Reforma del Estado que se hagan con capitalización de la deuda externa se deben tener en cuenta las siguientes reglas de aplicación:

1- Los títulos que se ofrezcan y entreguen en capitalización comprenderán *"de pleno derecho los intereses y demás accesorios devengados y futuros...la dación en pago de tales títulos extingue todas las obligaciones del Estado y/o sus Empresas respecto del capital e intereses..."*

2.- la autoridad de aplicación fijará un monto base de aporte por capitalización y un monto mínimo de aporte en dinero fresco.

3.- A los que hayan ofrecido la base en dólares billete se les exigirá un mínimo de 1500 millones de dólares en títulos a su valor nominal más los intereses devengados por dichos títulos

4.- El Ministerio de Economía redactará el programa de capitalización de la deuda pública externa y la nómina de títulos aceptables para la misma.

Por otra parte, en su art.15º, indica un punto importante: *"...los fondos que ingresen al Tesoro Nacional como resultado de los procesos de Reforma de Estado serán afectados prioritariamente al cumplimiento de prestaciones públicas de salud, educación, justicia, defensa y seguridad social..."*, en un intento de calmar la ansiedad de la vieja guardia peronista, incómoda ante los nuevos rumbos gubernamentales.

También eleva el monto mínimo a pagar en efectivo de U\$S 220 mill a U\$S 236 mill⁹⁰.

89- VERBITSKY, H.(1991), p.143 :

90- Otros cambios son: -El artículo 7º del decreto 575 modifica al Decreto 461 agregando en el art.2º inciso 5 de éste que "las nuevas rutas internacionales que no estén comprendidas en el Plan de Inversión del adjudicatario, no estarán comprendidas en la transferencia y serán concedidas por el Estado Nacional". -EN EL ART 12º-(CONTENIDO DEL SOBRE 1) apartado 5 del 461, respecto de los Antecedentes de las aerolíneas que integren la oferta, se agrega el párrafo siguiente: "La transferencia de las acciones mencionadas en el primer párrafo de este apartado, antes de transcurridos cinco (5) años desde la toma de posesión, será considerada como causal de in-

3. LAS PRESIONES DE LOS INTERESADOS: LOS DECRETOS Nº 797 Y 1.024

Como se ha señalado⁹¹, una de las características distintivas de esta etapa fue la plasticidad a favor o en contra de los candidatos, que se acercaban al gobierno para formular sugerencias sobre los pliegos en elaboración, lo que dio lugar a no poca suspicacia sobre las inclinaciones y preferencias de los representantes estatales encargados de la privatización.

En un principio, había dos consorcios interesados, integrados ambos por un operador aéreo internacional y un banco acreedor, auspiciados por ex funcionarios de primer nivel de Aerolíneas Argentinas. Eran Alitalia-Citibank y Varig-Chase Manhattan. Precisamente para evitar que la brasileña quedara bien colocada se modificaron los puntajes asignados a la complementación de rutas, disminuyéndoselos a las que tuvieran rutas concurrentes con AA. El rumor entonces era que Varig se proponía absorber y desmantelar a su rival latinoamericana.

En cuanto a los socios locales de este consorcio, se especulaba entonces en que estaban interesados los grupos SOCMA (Sociedad Macri), Soldati, Huancayo y Lapa.

Otra compañía que parecía mostrar interés era la pequeña New Zealand, patrocinada por el máximo ejecutivo de British Airways, Lord King of Wartnaby, quién intercedió ante el propio Presidente Menem, logrando que se especulara con la disminución del kilometraje recorrido y la cantidad de pasajeros transportados requeridos en el pliego, para que pudiera presentarse. Pero se descartó esta posibilidad para evitar abrirle paso a Varig, a quien se intentaba ahuyentar de todas formas.

Mientras la propia British Airways no llegó a concretar su anunciado interés y SAS terminó desistiendo en marzo de 1990 luego de adquirir parte del paquete accionario de LAN Chile, quedaba en pie la candidatura de Cielos del Sur, operadora de Austral, del empresario Enrique Menotti Pescarmona. Ya desde el malogrado acuerdo con SAS que el empresario mendocino intentaba evitar la competencia que significaba Aerolíneas comprando parte de ésta, aportando como capital...precisamente la propia Austral. Su problema era que carecía de operador internacional imprescindible para armar el negocio.

cumplimiento contractual" .ORIGEN de la modificación: ARTICULO 8 DEL DECRETO 575/90. -EN EL ART.12 apartado 8 (los estatutos que los oferentes proponen a la Nueva Empresa): El Inciso 5.a refiere al derecho estatal a veto, sobre el tema de la "eliminación" que resulte sustancial de servicios de transporte aéreo actualmente operados por la Empresa. Se le agrega "...eliminación o reducción...". ORIGEN de la Modificación: ARTICULO 10 DEL DECRETO 575/90. -ART 13: CONTENIDO DEL SOBRE 2: Aquí se han realizado tres (3) modificaciones: ART. 13 apartado 1 Inciso 1: Donde decía que "...la parte del precio en dólares billete no podrá ser inferior a 220.000.000 u\$s", se ha corregido por la cifra de 236.000.000 u\$s. ORIGEN de la Modificación: ARTICULO 11 DEL DECRETO 575/90. -En el mismo párrafo del Art. 13, donde decía que solamente podían ofrecerse títulos incluidos en el Listado emitido por el Banco Central de la República Argentina, se colocó como entidad al Ministerio de Economía. ORIGEN de la Modificación: ARTICULO 11 DEL DECRETO 575/90. -En el APARTADO 3 se agrega para el cálculo del puntaje (al del precio y la inversión) el puntaje denominado complementario. ORIGEN de la Modificación: ARTICULO 13 DECRETO 575/90.

American Airlines, que parecía que pensaba asociarse con los Bancos J. P. Morgan o Manufacturers Hanover apareció más tarde comprando el pliego, de la mano del embajador de EEUU Terence Todman. Su interés aparente parecía ser la ruta trans-polar, ya que recién acababa de comprarle a Eastern sus rutas latinoamericanas, por lo que no se encontraba sentido a su presencia en la licitación de Aerolíneas. Sin embargo, tampoco se descartaba un pedido expreso del Presidente Menem a la Embajada norteamericana para que, con la presencia de American se sostuviera "políticamente" la licitación.

Por su parte, varios de los dirigentes de los gremios aeronáuticos -a excepción de la tenaz opositora APA- que se habían mantenido expectantes hasta que no se supiera bien quienes eran los oferentes, una vez conocidos los interesados intentaron no quedar fuera del negocio. Según un entrevistado, había tres grupos importantes: uno formado por Varig-Chase Manhattan patrocinado por el presidente de AA durante la dictadura, Pellegrini; el otro era Alitalia-City Bank; y el restante estaba constituido por Iberia-Pescarmona y el Banco Suizo. Mientras la mayoría se encolumnó con Pellegrini, la AAA apostó al triunfo de Alitalia, y ninguno entró en conversaciones con Pescarmona, porque ya conocían el estilo de su gestión en Austral⁹².

El Decreto Nº 575 se publicó en el Boletín Oficial el 30.3.90 y el 2.4.90 comenzaron a venderse los pliegos.

Las reacciones de los oferentes frente al Decreto Nº 575 no tardaron en hacerse oír. Las quejas principalmente provenían de Alitalia-City y de Varig-Chase M.B. El City hacía hincapié en que la cantidad de papeles de la deuda a colocar debía ser decidido por el mercado, en clara alusión al piso de U\$S 1500 mill en títulos de la deuda externa (los cuales debían entregarse a cambio de los U\$S 293,55 mill que completaban el precio), que implícitamente fijaba una tasa de corte del 19,5%. Para los bancos no era posible hablar de un valor de mercado de los títulos argentinos, porque de hecho no existía tal mercado. La única referencia era el "reflejo del riesgo crediticio" de la Argentina, que en ese momento estaba en un 12 o 15%. Por su parte, Alitalia argumentaba que la base de efectivo puesta en 236 millones era muy alta.

A su vez, Varig alegaba que su interés había disminuído desde que el segundo decreto asignó al Estado poder de veto sobre el levantamiento de rutas y suprimió el puntaje que en los primeros borradores premiaba la integración latinoamericana.

A medida que de acercaba la fecha para la apertura de sobres por la compra del 85% del capital accionario, se planteaban varios interrogantes, mientras que los observadores y analistas económicos presagiaban una polémica similar a la suscitada por Entel⁹³.

Aparecían como problemas en la privatización de Aerolíneas capaces de ahuyentar interesados: 1) qué ocurriría con la exenciones impositivas de que gozaba la empresa (a los sellos, a los capitales, exención del personal superior al impuesto a las ganancias); 2) el pago del leasing adeudado; 3) la exclusión de la privatización de los rentables servicios de rampa y free shop; 4) el tema de la desregulación del cielo; 5) la

92- Entrevista a un dirigente sindical de APA.

93- En esta empresa también existía el tironeo entre interesados diversos por la redacción final de los pliegos y la constitución de los consorcios oferentes.

cuestión del mercado de cabotaje, que mueve 120 millones de dólares anuales.

Originalmente se había fijado el 30 de abril de 1990 como fecha para la apertura de las ofertas, pero a mediados de ese mes el embajador norteamericano, Terence Todman y el italiano, Ludovico Incisa di Camerana le solicitaron una prórroga al Ministro Dromi, al tiempo que se sumaba Iberia a la lista de interesados.

A esta altura era evidente que la urgencia del gobierno no se compadecía con la dificultad que encontraban los bancos y las operadoras para armar consorcios ventajosos para ambas partes. El otro problema residía en la exigencia del pliego de incorporar una mayoría de capitales argentinos, que no aparecían para nada dispuestos a comprometerse en esta privatización, en medio de la reconversión feroz del mercado aerocomercial mundial. Ya los italianos habían fracasado en el intento de interesar al industrial Francisco Macri. La excepción la constituía Enrique Pescarmona, que era un antiguo y firme interesado en incluir a Austral en algún paquete. Pero interesados en poner dinero fresco, no se veía ninguno. Tampoco los bancos se mostraban muy impacientes por embarcarse en el negocio antes de aclarar el panorama global de la deuda externa argentina, en vías de negociación. Además, mientras el gobierno impulsaba las privatizaciones de Aerolíneas y de ENTEL, anunciaba con bombos y platillos su intención de desprenderse de áreas mucho más atractivas como los hidrocarburos, la electricidad, el gas, las redes de distribución de agua potable y las principales rutas y accesos. Si se le suma a esto el hecho de que igual estrategia era encarada por los más diversos gobiernos de los cuatro continentes, la abundancia de oferta otorgaba indiscutibles ventajas a los escasos compradores de la embergadura necesaria para hacerse cargo de tales negocios.

Pese a que los embajadores habían solicitado una prórroga de 45 días, el Presidente Menem solo aceptó otorgar 15, temeroso de no responder a los propios plazos trazados y demostrar con ello debilidad o inconsecuencia en el rumbo elegido. Por otra parte, el gobierno quería a toda costa evitar que el tiempo pudiera dar lugar a la organización de una protesta más amplia o de un frente político-sindical capaz de obstaculizar el proceso global de privatizaciones en curso.

En tal sentido, el 26.4.90 el Presidente firma el Decreto 797, que ajusta el cronograma de la licitación, alargando en un mes (hasta el 31.5.90) la fecha de la apertura de sobres y fijando la fecha de adjudicación para 45 días hábiles después de la apertura de las ofertas.

Complicada la situación de Varig por la indisponibilidad de fondos dispuesta en Brasil por el Presidente Collor de Mello, el 23.5.90 su socio, el Chase Manhattan, solicitó una nueva prórroga, junto a American Airlines y sin oposición de los demás candidatos, para poder negociar con la holandesa KLM la constitución de un nuevo consorcio.

Este pedido de prórroga se refleja en el Decreto Nº 1024 del 28.5.90, que se firma en medio de acuerdos, arreglos, sugerencias y presiones de todo tipo. Las modificaciones principales están relacionadas con el mecanismo de transformación de Aerolíneas Argentinas

Sociedad del Estado, el servicio de rampa y free-shop, una nueva prórroga para presentar ofertas, y con la deuda externa⁹⁴.

Mediante este decreto se crean dos empresas con el mismo nombre: Aerolíneas Argentinas S.A. a la que se transfieren los bienes y el personal actual con excepción del servicio de rampa y free shop, y Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado (en extinción), que mantiene la deuda actual, el producido por la venta del B-747 SP, el cobro del F-28 siniestrado en Villa Gesell y el personal afectado al servicio de rampa y free shop.

La Asociación del Personal Aeronáutico criticó duramente estas modificaciones, alegando que Rampa y Free Shop eran actividades periféricas, de baja inversión y alta rentabilidad, cuya separación de Aerolíneas sólo contribuiría al desmembramiento ruinoso de la empresa, al romper su unidad productiva.

Pero el punto clave de este decreto, por las consecuencias que posteriormente tuvo, está en su art.10, donde establece que la privatización tendrá lugar mediante *"la transferencia a Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima con participación estatal minoritaria de los bienes, derechos y obligaciones que se detallan..."*⁹⁵.

94- El Decreto plantea que "...luego de analizadas las condiciones previas para concluir la referida privatización, resulta conveniente modificar el mecanismo de transformación por otro que mantenga la existencia de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado, y disponer la creación de Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima con participación estatal minoritaria, de forma tal que la primera pueda continuar atendiendo los pasivos y activos que no pasarán a formar parte de la Nueva Empresa". Por otro lado, dispone mantener el servicio de "free-shop" y de "rampa" como parte de la Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado que quede. También dispone modificar los mecanismos del traspaso y del Pliego; porque los mismos interesados han solicitado prórroga para la fecha de presentación de ofertas.

95- Cambios que hace al pliego el Decreto 1024: 1.- Modifica el ART.2 del dto. 461, ya que donde este decía que "todas las obligaciones asumidas por la Empresa hasta el momento de la transferencia efectiva de la posesión serán asumidas por el Estado..." se colocó que dichas obligaciones serán "...mantenidas por la Empresa..." (origen de la modificación: ART. 4 DECRETO 1024/90) 2.-En el mismo párrafo, se agrega que dentro de esas obligaciones mantenidas por la Empresa, se encuentra "...el total de la deuda externa" (origen de la modificación: ART. 4 DECRETO 1024/90) 3.-En el mismo artículo 2 del 461, donde decía *de la misma manera corresponderán al Estado los créditos...* dice *de la misma manera corresponderán a la Empresa los créditos...* (origen de la modificación: ART. 4 DECRETO 1024/90) 4.-Se agrega al párrafo *De la misma manera corresponderán a la Empresa los créditos de ésta al momento de la transferencia efectiva de posesión por las operaciones realizadas hasta la fecha* lo siguiente: *"incluyendo las disponibilidades previstas para la renovación de flota constituido por los fondos provenientes de la realización de la aeronave Boeing 747/SP matr. LV-OHV y del cobre del seguro por siniestro de la aeronave Fokker F-28/4000 matr. LV-MZD"* (origen de la modificación: ART.4 DECRETO 1024/90) Dichas disponibilidades incluidas por el decreto 1024, no figura en el Pliego definitivo 5.-En el mismo art.20 en el Párrafo i, que comienza a enumerar excepciones de los párrafos anteriores, donde decía que *"los importes devengados y no percibidos por el personal en el país o en el exterior, hasta el momento de la transferencia efectiva de la sociedad, deberán ser asumidos por el Estado"* dice *"...ser asumidos por la Empresa"* (origen de la modificación:ART. 4 DECRETO 1024/90) 6.-En el ART.10 del 461 referido a **GARANTIAS** en el apartado 2 (Fianza Bancaria) ha sido agregado el punto e, ausente en el decreto 461, que dice que *"...será condición que el Banco fiador renuncie a oponer la compensación de créditos que tenga o pudiera tener contra el Estado Nacional o contra la Empresa"* (origen de la modificación:ART.5 DECRETO 1024/90)

4. EL ASCENSO DE IBERIA-PESCARMONA: HACIA EL PLIEGO DEFINITIVO

De todos los oferentes mencionados anteriormente, Pescaraмона era el único que no había logrado asociarse a un operador internacional, ni a un banco acreedor importante, pese a que había intentado interesar a American Airlines, después a Alitalia, para luego promover la unión de ésta e Iberia, y finalmente abrir negociaciones con Iberia, con el First Boston y el Credit Suisse como asesores financieros. Sin embargo, luego de que se retiraran los otros oferentes, y pese a todos los resquemores que su figura despertaba en el gobierno, Pescaraмона quedó como el único firmemente interesado en la licitación.

¿Que había pasado? El 8.6.90, argumentando falta de tiempo para preparar la oferta, la estadounidense American Airlines anunció que no se presentaría a la privatización de AA. La cuestión es que el 12.6.90 se alejó definitivamente. Simultáneamente, se especuló con que la holandesa KLM ingresaría al consorcio Varig y Chase Manhattan. La renuncia de la norteamericana generó intensas conversaciones del gobierno con Todman para lograr que hiciera una presentación "legitimante" del proceso.

Se especuló entonces sobre los condicionamientos financieros y legales impulsados por los consorcios internacionales, y sobre las razones de la huida de American Airlines, que a nadie se le escapaba que había obtenido valiosa información sobre las competitivas rutas de AA, por el módico precio de los U\$S 30.000 que costaba el pliego. Se dijo también que la americana no estaba conforme con las leyes laborales argentinas y que consideraba excesivo el número de trabajadores de AA, opinión que parecían compartir Alitalia y Varig, por lo que habían enfriado sus expectativas ante las modificaciones al pliego.

El 8.6.90, en una entrevista con el Dr. Menem el presidente del italiano IRI (organismo industrial para la reconstrucción de posguerra) había pedido al gobierno una nueva prórroga, formalmente solicitada por Alitalia el 14.6.90, para asociarse con Iberia, pedidos a los que se unieron el 20.6.90 el Citicorp y la propia Iberia.

Finalmente, el 21.6.90 se firma el Decreto con el Pliego definitivo⁹⁶, que incorpora una tercera prórroga de 15 días, en lugar de los 45 que se habían vuelto a pedir.

7.-En el ART 13: CONTENIDO DEL SOBRE 2: Se deja sin efecto el apartado 1 inciso 1 del art.13 que expresaba textualmente lo siguiente: "*El Estado Nacional asumirá el total de la deuda externa de la Empresa, para lo cual tramitará la autorización de los acreedores. Asimismo, los oferentes podrán proponer soluciones alternativas, consistentes en la absorción total o parcial de dicho endeudamiento.*" Motivo de la Modificación: se modifica con el ARTICULO 12 DECRETO 575/90 y se quita totalmente con el ART. 2 del DECRETO 1024/90. De este modo, el Estado elude el compromiso explícito de obtener los permisos (waiver) de los bancos acreedores para la privatización. 8.-Por ultimo, el art. 8 del Decreto 1024/90 indica ajuste de cronograma con fecha de apertura sobre 1 el 22.6.90. La fecha que hay en el definitivo es 6.7.90 9.-Respecto de los INSTRUMENTOS QUE INTEGRAN LA DOCUMENTACION DE VENTA. DEBERES DEL ADJUDICATARIO, se eliminó un punto del artículo que expresaba: "*Los libros de contabilidad y la documentación respectiva de la Empresa quedarán en poder de la Nueva Empresa, dado lo establecido en el artículo 74 de la ley 19.550. Junto con los referidos libros se entregará a los adjudicatarios el balance especial as que hace referencia el artículo 77 APARTADO 2 de la Ley Nro. 19.550*" (origen de la Modificación: ART 6 DECRETO 1024/90)

Hacia fines de junio, IBERIA y ALITALIA confirmaban su participación en la licitación, a través del representante de Italia, Ludovico Incisa Di Camerana y del gerente general de Iberia en Argentina, Máximo Jogar Hernando. En el grupo empresario participaban los argentinos Pescarmona y Amadeo Riva, de Austral y Francisco Da Vicenzo de Davi Construcciones, mientras que el Banco era el CITICORP.

X Sin embargo el 28.6.90 se retira el consorcio Alitalia-Citi, cuyo socio local era LAPA. Alitalia tenía acuerdos de mercados con Iberia, según los cuales aquella se reservaba el tráfico con Occidente e Iberia con Oriente. Al retirarse alegan que la prórroga otorgada era muy exigua, y que además advertían problemas con los servicios de rampa y free shop. De este modo, parecían seguir en carrera Varig con KLM y Cielos del Sur (Austral) junto con Iberia, junto a los Bancos Pcia. de Bs.As., Credit Suisse y First Boston. Un importante gerente del Citicorp comentó entonces que los italianos frenaron su participación en la licitación por el riesgo país de Argentina y por las pérdidas que estaba teniendo entonces Alitalia. Según los italianos, sus razones eran la falta de información que tenían para bosquejar un plan comercial a largo plazo, el escaso tiempo otorgado por el gobierno para realizar tan compleja tarea con seriedad, el aumento de precio y la poda de los bienes a transferir (free shop y rampas) dispuestos en las modificaciones a los pliegos. En suma, se quejaban de que se habían cambiado las reglas del juego, por lo que decidieron retirarse definitivamente, pese a las protestas públicas del Presidente Menem.

Por su parte, y para no quedarse afuera, el Citicorp intentó acordar con Varig pero fue difícil compatibilizar criterios comerciales, por lo que también decidieron quedarse afuera de la licitación. Respecto del consorcio Varig-Chase Manhattan Bank, mientras el 3.7.90 finalizaba el acuerdo suscripto entre ellos, el Chase decide desistir del negocio al no conseguir que se fijara una tasa de corte superior al bajo precio de los papeles de la deuda externa en el mercado secundario, y a diferencias de criterios, en cuanto a planes comerciales, con las operadoras Varig y KLM. Pero el motivo más fuerte de la ruptura del preacuerdo del Chase con Varig residía en que no se pudieron poner de acuerdo sobre el porcentaje de participación que tendría cada socio. El nudo de la cuestión que dificultaba la constitución de la sociedad estaba dado por el hecho de que la cantidad de acciones que tendría cada socio dependía de la cotización que se le reconociera a los títulos que el banco aportara. Para los Bancos el negocio radicaba en integrar un consorcio con papeles de baja cotización por los que se le reconociera mayor valor que el de mercado, para luego vender su participación en la nueva empresa y hacer diferencia.

Situaciones equivalentes se plantearon en los demás intentos frustrados de constituir consorcios, dejando en evidencia que, en las condiciones y tiempos planteados por el gobierno, no era fácil encontrar interesados para quedarse con Aerolíneas Argentinas. La constitución de Uniones Transitorias de Empresas demandaban acuerdos recíprocos claros que implicaban arduas negociaciones. Por otra parte, en el horizonte nacional seguían sin avizorarse interesados firmes en invertir en esta rama.

La clave quedaba entonces en Iberia, que había comprado pliegos tres semanas antes, y estaba siendo interesada por Cielos del Sur, que ya había hecho lobby en Europa para no quedar afuera del negocio y desaparecer del mercado una vez privatizada AA. Precisamente en la última semana de mayo el empresario Pescarmona había viajado a Madrid para ofrecer el negocio a los españoles: el acuerdo era que Cielos del Sur no

aportaría dinero, sino que ofrecía incorporar Austral a Aerolíneas Argentinas, a cambio de una comisión por el negocio logrado.

Así, a escasos días de la fecha dispuesta para la apertura de los sobres con las ofertas, se sabía que el consorcio Iberia-Cielos del Sur iba a ser el único oferente en la licitación. Es decir que el futuro de la aerolínea estatal argentina quedaba en manos de una empresa estatal extranjera y de un empresario argentino que se proponía consolidar el monopolio de cabotaje incorporando Austral al patrimonio de Aerolíneas.

Frente a tantos cambios y rectificaciones que tornaban sumamente vidrioso el proceso licitatorio, se intentó articular una oposición que evitara la privatización que se estaba planteando. Esta oposición estaba formada por la Confederación General del Trabajo (CGT) comandada por Saúl Ubaldini, por el presidente del bloque de diputados radical César Jaroslavsky, por un grupo importante de diputados del Grupo de los 8, de la Democracia Popular, de la Izquierda Unida, del Partido Intransigente, y del socialismo popular, más sindicalistas de ATE y docentes, ferroviarios, telefónicos, petroleros y aeronavegantes. Todos ellos anunciaban que desconocerían la privatización y solicitarían anulación futura de hacerse efectivo el traspaso.

Paralelamente, el diputado Moisés Fontenla, el 4.7.90 interpone ante el juez Garçon Funes un recurso de amparo, que un día después el juez declara admisible. Fontenla solicitaba la suspensión de la licitación alegando "manifiesta arbitrariedad en las normas legales", haciendo suyos los argumentos oportunamente levantados por el diputado Germán Abdala y por el Inspector General de Justicia, Alberto Gonzalez Arzac, respecto a la inseguridad del tipo social creado. El juez dispuso que el Ministro Dromi respondiera en tres días a los cuestionamientos planteados para, a partir de allí tomar 48 hs para decidir sobre la licitación.

SEGUNDA ETAPA

DE LA ADJUDICACION A LA TRANSFERENCIA: 4 MESES DE TRATATIVAS

A. LAS ALTERNATIVAS DE LA ADJUDICACION

1. LA APERTURA DE LOS SOBRES Y LOS DICTÁMENES

Mientras que en el decreto-marco se fijaba un plazo de 90 días desde el llamado a licitación para la transferencia de la empresa, y en el pliego estaba establecido un plazo de veinte días hábiles luego de la adjudicación para el pago del precio y la correspondiente transferencia, en la realidad este proceso demandó arduas negociaciones que se extendieron durante 4 largos meses.

Luego de los avatares de la etapa anterior, finalmente el 6.7.90 se hizo el acto de apertura de los sobres que contenían el Plan de Acción y los antecedentes de los oferentes. Allí se develó lo que ya no era un secreto para nadie: el consorcio encabezado por Iberia y Cielos del Sur era el único interesado en la compra de Aerolíneas.

La presentación se efectuó en nueve carpetas con un total de 1.218 folios. El consorcio oferente se integraba de la siguiente manera: Iberia Líneas Aéreas de España S.A. (20% de las acciones); Florencio

Aldrey Iglesias⁹⁷ (9,5%), Leandro José Bonansea (7%), Alfredo Carlos Pott⁹⁸ (9,5%), Luis Zanon⁹⁹ (17,5%), Devi Construcciones¹⁰⁰ (9,5%) y Cielos del Sur S.A.¹⁰¹ (12%).

Conocida la oferta, el Ministro Dromi ordenó apurar los dictámenes requeridos, alegando que *"nuestra intención es trabajar con celeridad para evitar que comiencen los rumores...y las presiones"*¹⁰². Otra vez la urgencia signaba el proceso, y el Ministro parecía trabajar contra reloj, pese a que persistían dudas en miembros del gobierno por la virtual formación de un monopolio privado ante la presencia de Cielos del Sur en el consorcio ganador.

Ya en su dictamen del 23.3.90 la SIGEP había advertido que la brevedad de los plazos entre la apertura de la licitación y preadjudicación y entre la preadjudicación y la adjudicación establecidos en el pliego podían perjudicar la evaluación de propuestas.

Sin embargo, los organismos encargados de dictaminar se atuvieron a lo establecido y produjeron sus dictámenes en tiempo récord, poniendo en evidencia los alineamientos intra-burocráticos y la peculiar imbricación entre racionalidad técnica y racionalidad política puesta en juego en este proceso.

Es así que con fecha 12.7.90 el Gerente General de Aerolíneas Argentinas, Dr.A.Borraro, le eleva al Presidente del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, Dr.Emilio Fluixá -a la sazón jefe de asesores del MOSP-, el Informe técnico sobre la propuesta Iberia/Pescarmona solicitado por el MOSP dos días antes. Este informe, altamente crítico, fue elaborado por una comisión técnica designada por el Interventor Russo, e integrada por el comandante Julio Semería, reconocido cuestionador del proceso privatizador de AA. El informe concluye que el Plan de Acción proyectado *"evidencia dificultades de índole técnico operativo y (genera) dudas en cuanto a la efectiva viabilidad y cumplimiento de las metas comerciales y económicas del mismo...(por lo que se desconoce) la implicancia que dicha situación provocará en el Plan de inversiones"*.

Advierte la ausencia de un estudio serio de mercado que *"se manifiesta en un exceso de oferta por sobre las posibilidades reales de*

97- Este empresario era propietario de los hoteles City, de Buenos Aires, Sol, de Bariloche y Hermitage, de Mar del Plata y de los diarios La Capital de Mar del Plata y *El Ideal Gallego* de La Coruña, España.

98- Propietario de una planta para el procesamiento de pescado en Río Deseado y de parte de la pesquera Santa Elena, con 9 buques factoría.

99- Propietario de Cerámicas Zanón y la Cabaña Santa Augusta y socio de Telefé para la explotación de un canal de televisión. Concesionario de un predio municipal donde estaba instalado un parque de diversiones, Italtpark, clausurado en 1989 luego de un accidente en el que hubo una víctima fatal.

100- Empresa constructora rosarina, propiedad del empresario Francisco De Vincenzo, dueño además de Cerámicas Río Paraná y Cerámicas San José y con participación en Cielos del Sur (7,8%) y en el Banco Monserrat (17%).

101- En esta sociedad participaba con el 70% de las acciones el empresario Menotti Pescarmona, dueño de IMPSA, especializada en turbinas y construcciones pesadas, de las bodegas Lagarde y del consorcio Impsat, dedicado a las comunicaciones satelitarias en sociedad con la Stet italiana, el Credit Suisse y la japonesa Nec. El resto de las acciones se repartían entre Amadeo Riva, Francisco De Vincenzo, Hugo Bunge y Héctor Bouvier.

102- PAGINA/12, 10/7/90.

la demanda. El Plan asume un comportamiento de la demanda que respondería y crecería en forma casi proporcional e instantánea a los incrementos de la oferta, hecho que no resultaría factible de acuerdo a la experiencia aerocomercial". Consecuentemente, esto provoca, como efectos negativos: a. un uso intensivo de los recursos existentes, con los riesgos que ello trae, pues "lleva a proponer una máxima utilización de la flota existente comprometiendo parámetros operativos, de mantenimiento y seguridad"; b. desequilibrios económicos, ya que "mantiene un mismo rendimiento tarifario sustento económico del programa, que al potenciarse la oferta, producirá una casi segura guerra tarifaria con el consiguiente deterioro del resultado económico"; c. una "deficiente, errónea o riesgosa utilización de rutas y equipos"¹⁰³.

Las conclusiones del informe eran terminantes, en cuanto a la descalificación de la viabilidad económica y técnica del plan de acción propuesto.

Según trascendió, este plan habría sido copiado "de apuro" del que Pescarmona había elaborado a principios de año con American Airlines, y apenas se adaptaba a las características y necesidades de Iberia. Por su parte, los propios interesados habían reconocido que el plan de acción y el programa de inversiones tenían escaso valor de referencia. Así, el empresario Pescarmona anticipó que, una vez dentro de la empresa, ajustarían uno y otro a la realidad de la compañía y del mercado¹⁰⁴.

No obstante, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado el 13.7.90 eleva al Ministro Dromi un dictamen sobre la oferta y las condiciones económico-financieras de cada uno de los integrantes del grupo oferente. Allí se declara admisible la oferta y apta para continuar con el procedimiento, por carecer de defectos graves que impidan su consideración¹⁰⁵.

103- Por otra parte, el informe destaca que la única ruta nueva propuesta para los equipos ya existentes en la empresa no tiene interés comercial por las restricciones operativas a la misma. Agrega que no habría sido prevista en las rutas intereuropeas las restricciones al B-727 para operar en determinados horarios; y que la operación propuesta con el equipo a incorporar no es aceptable en un primer análisis desde el punto de vista operativo en algunas rutas que se pretende operar, por no cumplir con las normas mínimas de seguridad de la actividad.

104- VERBITSKY (1991), p.153:

105- El dictamen menciona la existencia de dos informes: el elaborado por la Empresa AA y el confeccionado por la Subsecretaría de Transportes, que "difieren entre sí porque parten de puntos de vista diversos". Así, afirma que "el que fuera elaborado en la Empresa analiza solo parcialmente el plan de acción y no toma en consideración ninguno de los aspectos positivos contenidos en la propuesta. En tanto que el emitido por la Subsecretaría ve al Plan Quinquenal en su totalidad como un proyecto orientado al uso correcto y efectivo de los recursos con los que cuenta la Empresa". Por eso, "y de conformidad con las reglas de la sana crítica y demás elementos de convicción, este Comité considera que el Plan en sus lineamientos generales puede considerarse razonable en principio". Y concluye que "habiéndose procedido al estudio de esta documentación y encontrando que la Presentación ha dado acabado cumplimiento a los recaudos del Pliego de Bases y Condiciones este Comité considera calificada para participar en la apertura del Sobre N°2 en los términos del art.15 del Pliego de Bases y Condiciones, lo que así se propone al Sr.Ministro". El dictamen lleva la firma del Dr.Emilio Fluixá, Presidente, y del Ing.Mario Guaragna y el Dr.Ismael Mata, miembros titulares.

Toda vez que se presentó una sola, las especificaciones del pliego que permitían comparar las ofertas y ponderarlas, fueron dejadas de lado.

2. HACIA LA ADJUDICACION

Simultáneamente, era necesario destrabar la cuestión judicial planteada por el Diputado Moisés Fontenla, quien el 4 de julio había interpuesto ante el Juez Garzón Funes un recurso de amparo en el que recogía el dictamen del inspector general de Justicia, Alberto González Arzac, respecto al tipo societario, y solicitaba la suspensión de la licitación. En vez de desestimar el recurso, el Juez pidió informes al Ministro Dromi, quien el 12.7.90 respondió solicitando el rechazo de la demanda y reclamando, paralelamente, el avocamiento de la Corte Suprema.

Pese a ser un destacado jurista en el ámbito del Derecho Administrativo, el Ministro Dromi planteó un mecanismo jurídico no dispuesto en la legislación vigente, como es el avocamiento del superior a una causa del inferior (*per saltum*), alegando la gravedad institucional y la necesidad de evitar consecuencias irreparables. Al Ministro no se le escapaba la vulneración flagrante del ordenamiento legal argentino que propiciaba. Pero lo más grave es que la Corte Suprema de Justicia, cuya composición reciente no lograba disimular un perfil nítidamente oficialista, aceptó el planteo de Dromi, en un veloz fallo en el que se suspendían los efectos de lo dispuesto por el Juez Garzón Funes.

Allanado el camino, y cumpliendo las directivas del Presidente Menem, el mismo 13.7.90 el Ministerio de Obras y Servicios Públicos dicta la Resolución MOSP 417/90, disponiendo la PRECALIFICACION del único oferente, y resistidas las presiones para declararla desierta (por ejemplo del Citibank), el lunes 16 de julio el Ministro abre el sobre con la única oferta, y al día siguiente, mediante RESOLUCION MOSP N°454/90, preadjudica la licitación, con dictámenes favorables de la Subsecretaría de Transportes de la Nación¹⁰⁶ y del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado.

La oferta económica de Iberia consistía en un pago en efectivo total de U\$S 260 mill, más U\$S 1.610 mill en títulos de la deuda. En una primera cuota se abonaban u\$S 130 mill al contado y los U\$S 130 mill restantes en 10 cuotas, la primera de las cuales vencía a los 5 años de la entrega. En cuanto al plan de inversiones, ascendía a una suma de U\$S 683 mill.

106- El Subsecretario de Transportes, Dr. Carlos Haihabedian, afirma que estudió el Plan de Inversiones en conjunto con el responsable de la Dirección Nacional de Transporte Aéreo y comenta que "en principio el mismo resulta compatible con las necesidades operativas que fueran oportunamente planteadas en el Plan Quinquenal o Plan de Acción propuesto por el oferente". Agrega que "si bien en este momento no existen elementos de juicio suficientes como para evaluar la factibilidad económico-financiera de la Sociedad Anónima a crearse, de las estimaciones internas que se pueden llevar a cabo se deduce que con niveles de endeudamiento adecuados a los estándares de la industria aeronáutica y una ingeniería financiera apropiada sería posible abastecer de fondos el programa de acción manifestado". En este dictamen es significativa la forma elegante en que la burocracia "política" evita comprometerse demasiado.

PROGRAMA DE INVERSION DE LA OFERTA

- *U\$S 683 mill. en 5 años
- *Incorporar 15 aeronaves (entre ellas un Mc Douglas 83 el primer año un Boeing 767)
- *Alcanzar una flota total de 34 aviones
- *Edad promedio de la flota: 10 años
- *Tributar en impuestos: U\$S 23 mill al año
- *Subsidios del Estado: 0
- *Vuelos semanales:
 - América 139
 - Europa 23
 - Oceania 1

CUADRO X

CUADRO COMPARATIVO PLIEGO-OFERTA

	PLIEGO	OFERTA
TOTAL	U\$S 236 mill	U\$S 260 mill
CONTADO	U\$S 118 mill	U\$S 130 mill
TITULOS	U\$S 1.500 mill	U\$S 1.610 mill (16,74% v.t.)

Fuente: Elaboración propia.

Por fin el 18.7.90, sin ceremonia pública debido a un malestar físico, el Presidente Menem firmó el Decreto Nº 1354/90 de ADJUDICACIÓN de la LICITACION (BO 25/7/90), en cuyo Anexo I se incluía el Estatuto Social de OPTAR S.A.

La celeridad del procedimiento impidió que otros organismos, como la Comisión Bicameral y la SIGEP, e interesados pudieran evaluar con detenimiento las características tanto de la empresa como del grupo oferente. Más tarde -recién en octubre-, cuando los términos de la oferta fueron conocidos, los pronunciamientos críticos arreciaron desde distintos sectores políticos y gremiales.

CUADRO XI

ANTECEDENTES ECONÓMICO-FINANCIEROS DEL GRUPO OFERENTE			
Integrante	%	Aporte	Patrimonio
IBERIA	20	112 mill	1.045 mill
Aldrey Iglesias	9,5	52,2	5 (1)
Bonansea	7	39,2	0,3 (2)
Pott	9,5	52,2	11,6 (3)
Zanon	17,5	98	50,7 (4)
Devi Construc.	9,5	52,2	3,3 (5)
Cielos del Sur	12	67,2	66,7 (6)

(1) Al 15/10/89. No acompaña detalle de los inmuebles y rodados que denuncia, ni justifica la valuación que les asigna.

(2) Al 30/6/90. El contador que certifica la documentación dice: "No estoy en condiciones de opinar sobre la razonabilidad de la información contenida en la manifestación de bienes".

(3) Al 4/7/90. Lo único que presenta es una declaración jurada de bienes, que consta de una sola hoja, sin constancia alguna que acredite las valuaciones y la relación de activo y pasivo.

(4) Al 4/7/90. No acompaña detalle de bienes, ni adjunta balances de las empresas cuyo capital denuncia. Carece prácticamente de disponibilidades, estando constituido la mayor parte del activo en acciones de otras sociedades. No acredita manifestación patrimonial.

(5) Al 30/4/90. Acompaña documentación. Las disponibilidades, con relación al patrimonio neto, son mínimas.

(6) Al 31/12/89. No acompaña balance que permita determinar la relación entre activo y pasivo.

Fuente: Elaboración propia en base a información sobre la oferta expuesta por el Diputado Alberto Natale en una nota remitida a la Presidenta de la Comisión Bicameral.

Quedaba así en evidencia la endeblez de los integrantes argentinos, ninguno de los cuales podía acreditar fehacientemente un patrimonio equivalente a la envergadura de las inversiones prometidas.

B. LA CARTA DE CREDITO Y LA ODISEA DE LOS WAIVER

1. LA CARTA DE CREDITO

Según el Pliego, el pago de los U\$S 130 mill en efectivo, más los títulos de la deuda por valor de U\$S 1.600 mill y las garantías por el saldo de precio debían ser entregados por los adjudicatarios 20 días hábiles después de la adjudicación.

Sin embargo, el 8.8.90 el Consorcio Adjudicatario envía al Ministro Dromi una nota en la que manifiesta que "...con el objeto de cumplir las obligaciones emergentes de la adjudicación y posibilitar que el Estado Nacional realice los actos tendientes a la obtención de la conformidad de los acreedores de la deuda externa de AA Sociedad del Estado, así como también la realización de los actos conducentes para el traspaso a AASA de los bienes, derechos, licencias, etc...", propone cambiar el pago en efectivo -que debían efectuar el 21.8.90- por una carta de

crédito, hasta tanto el gobierno lograra la dispensa (waiver) de los bancos acreedores para disponer de los bienes de la empresa¹⁰⁷.

Mientras en la prensa comenzaban a publicarse trascendidos según los cuales los adjudicatarios estaban pensando en una operación de venta y retroarriendo (*sale and lease back*) de un avión de AA para hacer frente al pago, la cuestión de la carta de crédito era sometido al dictamen de distintos organismos de la órbita del Poder Ejecutivo. Así, opinaron a favor de aceptar la carta de crédito, la Directora de Asuntos Jurídicos del MOSP¹⁰⁸, el Asesor Jurídico en materia comercial del MOSP, la SIGEP y la Procuración Nacional del Tesoro¹⁰⁹. No obstante, los síndicos Mario Truffat, Alejandro Videla y Alberto o Abad, de la SIGEP, aconsejaron, en salvaguardia de los intereses estatales, que las acciones de la empresa quedaran caucionadas hasta el cumplimiento de las obligaciones de los adjudicatarios¹¹⁰.

Lo llamativo es que mientras estos dictámenes llevan fecha 21 y 22 de agosto, el mismo 21.8.90, a las 18,30 hs., en la Escribanía General de la Nación se firma un Acta donde consta que el Ministro Dromi recibe de los adjudicatarios la Carta de Crédito por U\$S 130.000.000, abierta en la Sucursal Nueva York del Banco Hispano Americano. "La que es entregada para su reserva hasta su efectivo cobro una vez cumplimentada

107- El plan propuesto era el siguiente: "19) Cumplimentar las obligaciones antedichas mediante la entrega a su Ministerio de una carta de crédito irrevocable abierta por un banco internacional de primera línea, que se acreditará en la cuenta que ese Ministerio indique..."(modelo en anexo I) 20) Aprobación del estatuto de AASA (Anexo 2) a los fines de que se proceda al otorgamiento del acto constitutivo correspondiente, luego de lo cual el grupo oferente adquirirá el 85% de las acciones. 30) "Cumplimentado ello, se procederá a la firma del Contrato General de Transferencia...y una vez que (AASA) haya tomado efectiva posesión...el Estado Nacional recibirá el precio de las condiciones ofrecidas". 40) En materia de Propiedad Participada, solicita que se opte por la alternativa propuesta en la oferta.

108- El Dictamen DGAJ N°515/90 de la Directora General de Asuntos Jurídicos del MOSP, Dra. Ana Lucía Tezón del 22/8/90 destacaba que "Atento que la misma (carta de crédito) es un título apto como medio de pago para extinguir la obligación emergente de la adjudicación, en un todo de acuerdo con lo establecido en el art.25 del pliego, esta Dirección General no tiene reparo de orden legal que formular a la misma".

109- Dictamen N°289 del Procurador del Tesoro de la Nación, Carlos Alfredo García, del 22/8/90. Tema: carta de crédito. Opinión favorable "...no existen observaciones legales que formular respecto del aludido proyecto de Resolución Ministerial en exámen".

110- El dictamen dice que "...en la medida en que el Poder Ejecutivo considere necesario acceder a lo petitionado, el proyecto de carta de crédito antedicho no merece objeción por parte de la SIGEP. En lo atinente a la operatividad del punto (ii) del mencionado proyecto de carta de crédito y para la debida salvaguardia de los intereses del Estado Nacional, se estima que las acciones de AASA deberán quedar caucionadas hasta el total cumplimiento de las obligaciones asumidas por el grupo adjudicatario. Por último, se aclara que a nuestro entender, en el supuesto que transcurridas las 72 hs previstas en la Carta de Crédito irrevocable no se verifique la efectiva transferencia de u\$s 130.000 mill..." se deje sin efecto la adjudicación, reclamándose daños y perjuicios.

la entrega de los activos al Consorcio Adjudicatario... y/o AASA¹¹¹.

Es fácil advertir la escasa, sino nula, relevancia que se le otorgó a la opinión de los organismos pertinentes.

Se desencadena entonces una ardua discusión en torno a la solvencia económica del grupo adjudicatario y la disposición de los bancos -y habilidad del gobierno- para obtener los waivers requeridos.

La situación planteada genera un intenso debate en el seno de la Comisión Bicameral, que se aprestaba a emitir un dictamen que, si bien no era vinculante, tenía un significado político fundamental. En medio de febriles negociaciones, el día 29.8.90 el Ministro Dromi es forzado a concurrir a la Comisión a dar explicaciones sobre la propuesta de los adjudicatarios, ante la presión de los Diputados Alberto Natale y Germán Abdala, que impulsaban la anulación de la adjudicación. Los argumentos de los legisladores opositores se basaban en que la carta de crédito no podía asimilarse al pago en efectivo estipulado en el pliego, por lo que ante este incumplimiento debía dejarse sin efecto la adjudicación. También alertaban sobre la posibilidad de descapitalización que aparecía clara en la forma misma en que los adjudicatarios planteaban la forma de pago, mediante el mecanismo de *sale and lease back*¹¹².

Los legisladores oficialistas, coincidiendo en la defensa de la continuidad del acuerdo con el grupo oferente, presentaban matices. Mientras el Senador Romero y el Diputado Freytes sostenían que el oficialismo debía guardar una postura coherente con la observada por el PEN, e impulsar el proceso de privatizaciones en los términos y condiciones que aquél planteaba, el Diputado Alvarez Echagüe, argumentando sobre los riesgos jurídicos de deshacer la operación por excesivo formalismo, proponía no aceptar la carta de crédito como cumplimiento acabado, sino facultar al PEN a prorrogar el plazo y exigir la constitución de una garantía por el cumplimiento¹¹³, tratando así de encontrar una fórmula conciliatoria que se granjeara el apoyo de los radicales "dudosos", Socchi y Mazzuco, que reclamaban prolijidad pero que no estaban dispuestos a pagar el costo político de hacer caer la operación.

2. EL ENCUADRE POLITICO

Frente a la situación planteada, el Ministro Dromi se propuso destrabar la situación, realizando una extensa intervención en la que explicitó los fundamentos políticos de la decisión de adjudicar la licitación a los únicos oferentes, encabezados por la estatal española Iberia, que son una de las claves más importantes para entender este proceso de privatización. Sus argumentos fueron oficialmente registrados en un Acta de la Comisión Bicameral, pero pocos días después -9.9.90- aparecieron textualmente publicados en el Diario Página/12, que había

111- El acta es firmada por Roberto Dromi y Fluixá, por el estado argentino y por el Consorcio Enrique Pescarmona, José María Domínguez Ibañez, Ing. Amadeo Riba, Francisco De Vincenzo y "con la presencia del Dr. Horacio Fargosi", asesor jurídico del Grupo Adjudicatario.

112- En el Acta de la reunión de la Bicameral del 29/8/90 a las 20,05 hs., se consigna la opinión del Dip. Natale: "...si se ha privatizado AA por razones técnicas que exigen la inversión de capitales, el modo de pago planteado la contradice por cuanto habilita la posibilidad de su descapitalización, dado que el pago podría realizarse con el resultado de la venta de aviones..."

113- Esta era la recomendación de la SICEP

tenido acceso a una grabación clandestinamente obtenida. Esto generó un escándalo político que se centró más en las formas que en la sustancia, ya que el Ministro solicitó una investigación para establecer la responsabilidad de la grabación antes que profundizar sobre la veracidad de sus dichos. Pero son precisamente sus definiciones en esa reunión las que explican con claridad los fundamentos políticos de la decisión de adjudicar la aerolínea de bandera a un consorcio tan endeble como el de Iberia-Cielos del Sur.

Sintéticamente, los argumentos del Ministro eran:

- 1) Reconocer la debilidad negociadora de la Argentina ante la necesidad del perdón -waiver- de los acreedores para vender los bienes públicos¹¹⁴;
- 2) Las implicancias de la operación en términos de las relaciones con el gobierno de España, que asumió políticamente el compromiso de comprar Aerolíneas, frente al pedido del Presidente Menem¹¹⁵;

114- Es interesante ver como quedó reflejada la opinión del Ministro en el Acta de la Comisión Bicameral, y como aparece en la grabación difundida por Página/12. Mientras en el acta dice que "acá quedan dos caminos: o asumimos la cuestión con un criterio realista o privilegiamos solamente la lógica jurídica". El Pliego tiene algunos presupuestos no escritos: "a) la indisponibilidad de los bienes genera un grado de dependencia para el Estado Nacional que lo limita en el ámbito de sus posibilidades; de allí que adquiere particular importancia la obtención del perdón de los acreedores como condición de la prosecución de la operación; que el endeudamiento es de grado tal que ni la garantía del Estado alcanza y somos asediados permanentemente por un comité de acreedores;...", en la grabación aparece lo siguiente: "Ustedes saben con honestidad que todos los pliegos, todos los pliegos tienen una cláusula no escrita, que no la hemos escrito por vergüenza...nacional, que es el grado de dependencia que tiene nuestro país, que no tiene ni siquiera la independencia, ni siquiera dignidad, para poder vender lo que hay que vender. Un país que no tiene disponibilidad de sus bienes, un país que está inhibido internacionalmente. Arrrodillado, avergonzado, nuestro país, yo no quiero hacer historia de cuándo viene...éste es el país del que yo soy ministro hoy 28 de agosto de 1990". "El artículo 1 tendría que haber sido: se vende. El artículo 2, el perdón, incluso en la traducción del waiver por el perdón nos da claro de alguna forma, no es cierto, hasta una actitud de redención cristiana que tenemos que hacer ante nuestros acreedores internacionales..." "Este endeudamiento por cabeza empresaria nos obliga a nosotros a ir consiguiendo el perdón, casi una limosna. Dice, señor, venda lo que es suyo, le doy autorización para que venda lo que es suyo. No lo dice una superpotencia, no lo dice el Espíritu Santo, no lo dice la Iglesia. No, lo dice una directiva de un ente financiero acreedor de la Argentina, que ha armado incluso el monitoreo del comportamiento de nuestros programas económicos, de nuestros planes, etc., y en este tema yo hablo de lo que veo, no quiero decir que antes fue igual o no, pero a nosotros nos monitorean absolutamente todo. Si no, no sobrevivimos. Esta cláusula no escrita, aberrante, avergonzante, pero de la realidad práctica, de la realidad política de la Argentina, yo la quiero instalar en el principio de la conversación para que nos ubiquemos como punto de reflexión sobre cuáles son las cláusulas del ajuste".

115- Mientras en el Acta se lee: "b) ... debe recordarse que la cabeza del grupo adjudicatario es la empresa Iberia y que su intervención en la operación forma parte de un acuerdo global entre el Sr. Primer Ministro de España, Felipe Gonzalez y el Presidente de la República Argentina..."; en la grabación se dice que "...el Presidente de la República ha tomado el teléfono, ha hablado con Felipe González. Felipe Gonzalez se ha jugado y ha dicho, España te va a ayudar...Acá ha venido Iberia y ha puesto la cara, punto uno, con capitales argentinos..." "(El tratado de cooperación Argentina-España)... es rédito político de la gestión del presidente Alfonsín. Nos ha tocado un acuerdo poderlo lograr, y lo estamos logrando, no así con

3) Las dificultades objetivas de Aerolíneas Argentinas, lo que la convierten casi en una empresa «imposible» de vender en las condiciones en que el negocio fue planteado, con dos aviones menos y sin los rentables servicios de rampa y free-shop, y con el grado de obsolescencia tecnológica que tiene¹¹⁶; situación de la aeronavegación mundial ante la inminencia de la desregulación de los cielos¹¹⁷;

5) La urgencia de la situación, que requería aceptar el cambio en las condiciones impuesto por los compradores y la necesidad de que la oposición aceptara el papel rector del oficialismo¹¹⁸, concediendo al Ministerio un plazo de 30 días para que los adjudicatarios pudieran aportar el dinero.

Al día siguiente, la Comisión Bicameral emitía un dictamen en el que se rechazaba el pago de la primera cuota de la privatización de AA

Italia, donde somos sometidos a diario a una política de extorsión..."

116- En el acta se dice que "a su vez quiere puntualizar...que AA es una empresa «imposible» que en relación a la operación que el gobierno anterior viviera con SAS tiene menos aviones en su patrimonio [?], no se otorga el Free shop ni el derecho de rampa; se conserva la estabilidad de los empleados que superan los 10.000 y cerca de 1.200 de ellos en el extranjero, lo que insume unos gastos de personal que pueden ser considerados excesivos. En la empresa tiene una deuda importante con obsolescencia tecnológica si consideramos que para dentro de 10 años, se calcula que el vuelo entre Franckfurt y New York durará 1,10 hs.". En la grabación aparecen expresiones como las siguientes: "... (AA) no es fácilmente vendible, no tenemos proyecto de restauración y yo creo que Iberia elige esto, o viene acá, por mandato político. Elige a Pescarmona por estrategia, diciendo es el único con el que puedo arreglar algo, porque tiene vuelos de cabotaje para que hagamos un proyecto conjunto". "...Tenemos aviones viejos, punto uno. Tenemos 10.000 empleados, punto dos. Tenemos empleados en el exterior, 1500, con unos sueldos avergonzantes, que no los ganan ni los embajadores nuestros, más unos curros en publicidad, que hemos tenido serios problemas con la gente que está afuera. Y después la deuda, que la veo imposible".

117- En el acta se lee: "...no puede dejar de meritarse que se retiraron los demás compradores de los pliegos y que esta operación se realiza en un mundo donde esta materia ha sido absolutamente desregulada. La IATA se disuelve el año que viene, por lo que no hay posibilidades de mantener la empresa por parte del Estado y que en última instancia la decisión política del gobierno nacional es no tener un capitalismo de estado, sino servicios públicos eficientes". En la grabación aparecen las siguientes expresiones: "...Y yo advierto que aquí conseguir inversores, no sé, al gobierno radical le costó muchísimo y a nosotros nos está costando más que muchísimo, y sin inversión, queridos legisladores, sin inversión, no salimos ni un milímetro. ¿Y quién la va a poner, los argentinos que se la llevaron, la van a traer de vuelta, dónde están?" "¿Por qué se fueron los otros? ¿Por qué no compró Varig? Nos acusaron de que hicimos el pliego para Varig. ¿Y? ¿Dónde están? Que lo hicimos para los tanos. ¿Y donde están? Se bajaron todos porque también hay un ingrediente en contra, sobreviniente a la estrategia de la política que tenía el radicalismo (...) El mercado se ha desregulado. Hoy hay una desregulación real. La IATA se disuelve el año que viene y es piedra libre (...) Acá se acabaron los pactos y cada uno vuela. El poderoso vuela y el que no, tendrá que archivar los aviones..."

118- En el acta el Ministro "reconoce las dificultades, entiende la necesidad de la Comisión Bicameral de aplicar salvaguardas, pero atento al estado general de la cuestión y sus implicancias en el orden de las relaciones comerciales internacionales, debería evitarse que un exceso de salvaguarda haga caer el negocio". Y en la grabación aparece esta expresión: "...la política se discute en este recinto, y aquí el que ganó manda, y el que perdió espera la próxima elección".

mediante carta de crédito, y se le otorgaba al Ministro Dromi un plazo hasta el 25/9 para que buscara alternativas para conseguir el pago en efectivo de la cuota mencionada y la dispensa de la banca acreedora para transferir la empresa a sus nuevos dueños. Quedaba en evidencia que el acordado era un tiempo "político" para que no naufragara la transferencia de la empresa a manos privadas.

Unos días después, el 4.9.90 la Bicameral emitía un dictamen sobre el proyecto de estatuto presentado por los adjudicatarios¹¹⁹.

Paralelamente, el 5.9.90 la SIGEP enviaba al Ministro Dromi un nuevo informe sobre la única oferta presentada -pese a haber sido ya adjudicada la licitación-, donde hacía constar con detalle varias observaciones. Respecto al Plan de Acción Quinquenal contenido en el SOBRE N° 1, aparecían comentarios que, aún en un tono más condescendiente, planteaban dudas similares a las oportunamente señaladas por la Comisión de Aerolíneas que estudió las ofertas¹²⁰.

En cuanto al SOBRE N° 2, se objeta lo excesivo del plazo para el vencimiento de la primera cuota, el cálculo de intereses, las condiciones del Banco Provincia para otorgar garantía de pago, la garantía del plan de inversiones, cuestiones relativas al balance y al capital inicial¹²¹.

119- Dictamen de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Privatizaciones del 4/9/90. Observaciones al proyecto de Estatuto: 1) *"Deberá resguardarse la proporcionalidad accionaria en las acciones ordinarias Clase C, no pudiendo los accionistas del exterior, en conjunto, resultar titulares de más de la mitad menos una de la totalidad de las acciones ni la aerolínea extranjera ser titular individualmente de más del 30% de las mismas".* 2) *"Se sugiere establecer un número máximo y un número mínimo de directores y sujetar a decisión de la Asamblea de Accionistas el número definitivo".* 3) *"Se observa incoherencia entre la Cláusula 5ª del Estatuto y el punto IV de la Cláusula 6ª (negociabilidad), la que deberá ser subsanada.* 4) *"Se sugiere la conveniencia de incluir un representante del Estado en la Comisión fiscalizadora".*

120- Así, el informe dice que *"los valores de demanda e ingresos correspondientes al primer año de análisis son excesivamente optimistas en relación a los registros históricos, en tanto que las tasas anuales de crecimiento pronosticadas pueden estimarse razonables, con relación también a los valores históricos. Para extraer conclusiones más detalladas sobre el tema sería necesario contar con mayores antecedentes sobre el estudio de demanda y en particular sobre la metodología de cálculo de los ingresos".*

121- Así, el informe señala que: 1) el plazo de 60 meses ofrecido para el vencimiento de la primera cuota correspondiente al saldo de dolares billete a pagar a plazos (130 mill), resulta excesivo. 2) No puede aceptarse tampoco para el cálculo de los intereses devengados una tasa fija igual a la LIBOR vigente al día de la apertura de las ofertas, sino que debe ser flotante. 3) Respecto a la garantía por el saldo de precio, no puede aceptarse las condiciones en que el Banco de la Provincia de Buenos Aires garantizaría el pago. Porque existe una cláusula que establece la *"inapelabilidad de la eventual decisión del Banco Provincia de Buenos Aires de no aceptar las garantías ofrecidas o de rehusar el otorgamiento de la fianza por cualquier motivo"*. En esas condiciones, el documento no constituye una garantía. 4) Respecto a la garantía de cumplimiento del plan de inversiones, tampoco se ajusta a las condiciones del pliego, ya que si bien el Banco Credit Suisse se constituye en fiador, condiciona su efectivización a que dicha fianza esté garantizada con aviones cuyo valor supere el 130% del importe de la fianza. 5) No debería condicionarse la confección del balance al pago. El pago sólo deberá estar condicionado a la

Simultáneamente, el Presidente del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, Emilio Fluixá, y representantes del Consorcio Adjudicatarios admitían la propuesta de pagar la carta de crédito del Banco Hispano Americano con la venta de parte de la flota de AA.

En una conferencia de prensa celebrada ese día por el grupo adjudicatario, en la que explicaron las características de su oferta, defendieron el sistema de *sale and lease back* como un mecanismo de financiamiento de amplia utilización en la industria del transporte aerocomercial, consistente en la venta y re-compra de aeronaves. Reconocieron que "en este caso concreto, el Grupo Adjudicatario se propone emplear ese procedimiento con tres aparatos 747-200 y tres 727-200, sobre una flota actual de AA de 30 aviones"¹²², pero advirtieron que este mecanismo no se contraponía con normas jurídicas o con la propia licitación.

Por otra parte, destacaron que "...esta operación restablece la credibilidad de una Compañía Aérea que había perdido su condición de sujeto de crédito"¹²³.

transferencia y toma de posesión de bienes. 6) En tanto que la valuación del balance inicial es responsabilidad del MOSP no debe aceptarse que lo apruebe el comprador, como se propone en la oferta. Recién luego de la venta de acciones, el nuevo dueño podrá modificar valuaciones y capital de acuerdo a las normas vigentes. 7) No debería aceptarse el condicionamiento que el Capital inicial guarde relación con una adecuada paridad de la deuda externa. 8) El capital inicial debe guardar relación con los Activos y Pasivos transferidos y éstos estar de acuerdo con lo que valen en AA. El comprador puede cambiar el valor fijado por el MOSP, una vez que pague y no antes de la posesión y el pago.

122- Clarín, 7.9.90.

123- Esta propuesta había sido planteada por el First Boston, agente financiero del grupo comprador, en una nota dirigida a los Bancos importantes, para interesarlos en que canjearan sus papeles de la deuda por acciones preferidas en Aerolíneas Argentinas. Los puntos sobresalientes eran los siguientes: "Con el fin de proveer los fondos requeridos para cumplir la obligación de ARSA de reembolsar al Banco Hispano Americano, por sumas pagadas bajo el LOC, el grupo oferente está actualmente encarando las fases finales de una negociación con una institución financiera de primera línea para la venta y alquiler de algunos aviones por un monto de 225 mill de dólares". "Se anticipa que la venta y realquiler se completarán poco después de la fecha tope para la compra. ARSA aplicará una parte de los recursos obtenidos de la venta y alquiler para reembolsar al Banco Hispano Americano". "El First Boston considera que la operación de canje de títulos de la deuda por acciones preferidas de la nueva sociedad anónima "es una atractiva oportunidad de inversión". Fundamenta los beneficios del negocio en: "La Argentina no ha concretado un pago significativo de los intereses de su deuda externa y "se acepta, en general, que en el futuro próximo sólo cumplirá de forma con sus obligaciones". "El precio de los pagarés en el mercado secundario fluctúa en alrededor del 14% de su valor nominal, habiendo tocado un mínimo del 10% a comienzos de año. "Las acciones preferidas constituyen una "excelente inversión" y otorgan una probabilidad mucho mayor a los bancos proveedores de los títulos de recobrar una parte de las acreencias y recibir un interés sobre la parte que les corresponde de la deuda argentina. "El First considera que AASA generará ganancias muy superiores a las actuales, que ronda en los 30 mill de dólares anuales. "Juzga que Iberia jugará un papel muy activo en la nueva dirección de AA. Defiende el plan operativo en general de la nueva compañía sobre la que dice que "eliminará las ineficiencias y bajará los costos". "El First entiende que AASA generará ingresos de divisas duras, lo que será una fuente de fácil disponibilidad

3. LA CLAVE DE LA PARTICIPACION DE LOS BANCOS

a. Las garantías

Un tema crucial que denota el escaso interés de los Bancos importantes de involucrarse en el negocio de Aerolíneas es el de las garantías.

Como se consigna en un informe de expertos¹²⁴, la garantía por U\$S 54 mill (10% de las inversiones propuestas) la "promete" el Credit Suisse en carta del 21.6.90, pero exige garantía en aviones aceptables por el Banco: "los aviones serán libres de cualquier derecho prendario y sujetos a registración en un país industrializado, otro de Argentina". O sea que tendrían que dar garantías sobre aeronaves, que perderían la matrícula argentina, por U\$S 70 mill, algo así como 10 aeronaves Boeing 737 que integran la flota de cabotaje de AA de 24 aviones. Los de Austral (viejos BAC-11) no valían nada en relación al valor requerido. Se advertía de este modo que Iberia no pensaba hipotecar sus propias naves y que, por eso, el país dejaba de tener seguridad sobre esa flota, que podía ser ejecutada por el Banco.

Quedaba claro que el Grupo Adjudicatario, entonces, no se comprometía a invertir de su bolsillo, sino la nueva empresa. Por eso, si los resultados no se daban, el Estado tendría que ejecutar la Garantía, y como el Credit Suisse debería pagar, para compensarse se llevaría la mitad de la flota de AA para cabotaje.

A esta altura también quedaba claro que el Grupo Adjudicatario no tenía entre sus integrantes a ningún banco acreedor que hubiera comprometido su participación. El Chase Manhathan, el Credit Suisse, el Provincia de Buenos Aires, y el First Boston solo vendían sus servicios por un "fee", es decir, sólo vendían sus imágenes, permaneciendo sólo como espectadores no comprometidos.

b. Los waivers

Por entonces, también era analizado por los especialistas¹²⁵ que los bancos acreedores no se habían mostrado agrados por el establecimiento en el pliego de un valor del 20% a los títulos de la deuda, y que también consideraron que la ingeniería financiera del proyecto de los adjudicatarios era endeble.

Los bancos se demoraban en otorgar los waiver porque alegaban que el negocio no les convenía y porque consideraban que existían dos motivos prácticamente insalvables para el pliego: 1) la cotización de

para pago de dividendos y devolución a los bancos de acuerdo con lo autorizado por el Decreto 461. "Precisamente, con el sistema de sale and leasing back, que daría un ingreso inmediato de 250 mill de dólares, el GA estará en condiciones de pagar también intereses por 34 mill de dólar, en el primer año, que se deducirían de las acciones preferidas entregadas a cambio de los títulos de la deuda. (Diario CLARIN del 7.9.90).

124- Informe sin fecha de Washington Altamiranda y Juan Gispert, del Centro Justicialista del Personal Aeronáutico.

125- El 17.9.90, Miguel Angel Rouco publicaba en CLARIN una nota en la que analizaba la situación con los bancos acreedores de la que se extraen los datos que siguen.

los papeles era exigua y 2) el valor de la compañía, de acuerdo con los precios del mercado era excesivamente alto.

Paralelamente, se dudaba que el consorcio oferente contara con el total de los papeles prometidos. El principal inconveniente radicaba en que por entonces no abundaban en el mercado secundario los títulos de la deuda argentina.

Del total de los papeles que detentaban los acreedores, solo el 11% se comercializaba en el mercado secundario, aproximadamente unos U\$S 8.000 mill, a un valor por debajo del 20%. De esta porción, unos U\$S 5.000 mill lo constituían los "papeles contaminados", que son títulos que pasaron de mano en mano -aproximadamente unas 8 veces al año- pero cuya transacción se hizo con reserva del cobro de intereses para cuando el país pudiera pagar. En consecuencia, estos papeles no servían para la capitalización, puesto que esa reserva de derechos daría lugar a pleitos judiciales ante los tribunales de EUA. El resto, es decir, el 89% restante de la deuda, lo tenían los bancos acreedores en sus libros contabilizado a un valor de 100; de allí la resistencia a conceder los "waivers"-al valor del mercado secundario.

También se consignaba que los especialistas¹²⁸ coincidían en que, a diferencia de la telefónica, la privatización de Aerolíneas no daría lugar a un negocio de rentabilidad fantástica. Por lo tanto, sólo podía resultar interesante para alguien que, teniendo como socio a Cielos del Sur, pudiera usufructuar las externalidades del monopolio de cabotaje.

4. LAS TENSAS NEGOCIACIONES Y EL DICTAMEN DE LA BICAMERAL

Mientras la Comisión Bicameral se aprestaba a dictaminar la anulación del proceso licitatorio, en un dictamen que contaba con el auspicio de radicales, liberales y el Grupo de los Ocho, como forma de evitarlo el 25.9.90 Dromi emplazó, por medio de telegrama colacionado y tras consultar con el Dr. Menem, al consorcio comprador a abonar en 72 hs los 130 mill de dolares que constituían el pago inicial. Con esta carta en la manga, el Ministro concurrió a la reunión de la Bicameral y obtuvo que solo tres legisladores -Noel Breard, Hugo Socchi y Germán Abdala- plantearan la anulación de la licitación, mientras que Natale, Velázquez y Mazzuco aceptaran darle tiempo al Ministro, sorteando así, tras dos horas de reunión, un encuentro que aparecía como muy complicado.

En tanto que el telegrama logró posponer la discusión en la Bicameral hasta la semana siguiente, no logró efectos en sus destinatarios, quienes respondieron que cumplirían "dentro de lo técnicamente posible". Es decir, si pero no.

Por fin el 28.9.90 el consorcio Iberia-Pescarmona depositó los u\$8 130 millones por el pago de la primera cuota de la compañía aérea, como lo confirmó el Presidente del Banco Nación, Hugo Santilli.

Pero la cuestión no terminaba allí. El 10.10.90 el oficialismo logró frenar en la Comisión Bicameral un dictamen promovido por los diputados Abdala, Natale y Breard en el que se declaraba nula la licitación de AA. La carta del Banco Nación que informaba sobre el

depósito de Iberia-Pescarmona, que presentó el jefe de gabinete de asesores del ministro de Economía, Emilio Fluixá, no disipó las dudas de los legisladores. El oficialismo (Senadora GURDULICH de CORREA, Senador Juan Carlos ROMERO, y Diputados Guido FREYTES, y Raúl ALVAREZ ECHAGUE) logró neutralizar a los radicales Francisco MAZZUCO y Hugo SOCCHI y al liberal correntino José Antonio ROMERO FERIS, que se encontraban en posiciones intermedias.

Finalmente, el 19.10.90, con la disidencia de los diputados Natale y Abdala la Comisión Bicameral emitió el más importante de los dictámenes en este caso, en el que efectúa al Poder Ejecutivo Nacional las siguientes recomendaciones:

- 1- La capacidad económico-financiera de los oferentes debe ajustarse al pliego. Debe exigirse solidaridad de las obligaciones asumidas.
- 2- El pago de contado debe instrumentarse de manera tal que se traduzca en un real ingreso de fondos al Tesoro.
- 3- No pueden usarse los bienes de la sociedad para garantizar las deudas de los socios.
- 4- Los avales deben ajustarse al pliego y ser de bancos de 1ra.línea.
- 5- la integración de las garantías debe ser efectiva.
- 6- En el pago del saldo de precio el plazo de 10 semestres deberá comenzar a contarse a partir del momento de la toma de posesión de la empresa por parte del comprador.
- 7- Implementadas estas condiciones y con total observancia al pliego, se insta al PEN a efectuar la adjudicación al más breve plazo.

Como se advierte, si bien el dictamen aparecía como conciliador hacia las exigencias del Ejecutivo, los requisitos que planteaba contradecían las posibilidades de cumplimiento en los términos en que estaba planteada la negociación. Porque aunque no pedía expresamente la nulidad, su contenido no se compadecía con la decisión gubernamental de adjudicar la empresa sin dilaciones.

Es así que ese mismo 19.10.90 el Dr. Eduardo Duhalde, a cargo de la presidencia por ausencia del Presidente Menem, firma el DECRETO Nº 2201, con el texto del contrato de transferencia, en el que no se recoge ni una sola de las recomendaciones de la Comisión Bicameral.

Según el contrato, "ARSE vende, cede y transfiere a ARSA y ésta acepta los bienes, derechos y concesiones que componen la Unidad Operativa de Aerotransporte (UOA)", es decir que confirma la distinción jurídica entre la empresa como razón legal (sociedad anónima) y los bienes que la componen. Es en esto precisamente en lo que se basaron los adjudicatarios para endeudar a la empresa ARSA como consecuencia de la enajenación de la UOA.

En cuanto al meneado tema de los waivers, el contrato establece que "se ha obtenido la dispensa y/o aceptación de los bancos acreedores de la deuda externa de ARSE para que se efectúe la transferencia objeto de esta licitación, de forma tal que ninguno de dichos bancos acreedores podrá realizar acciones individuales de cobro que puedan afectar a los bienes transferidos".

Respecto a las condiciones de pago, estipulaba que las diez cuotas semestrales por el saldo del precio comenzarán a pagarse sesenta meses después de la firma del contrato, con lo cual se agregaban a los 5 años de financiación otros 5 años de gracia, según la propuesta de los oferentes que nadie rebatió. Otra cláusula difería para 90 días después

el pago de los títulos de la deuda por U\$S 1.610 mill, más U\$S 400 mill de intereses, que debía hacerse antes de la toma de posesión. También se otorgaba el mismo plazo de noventa días para la presentación de las garantías por el pago del saldo de precio financiado y por el cumplimiento del plan de inversiones.

Con este contrato de transferencia quedaba expuesto que el grupo adjudicatario no estaba cumpliendo ni cumpliría con las exigencias del pliego, y que el propio gobierno dejaba de lado las prescripciones del art.27 del Decreto N°461, que establecía que ante cualquier incumplimiento la operación se debería dejar sin efecto.

El contrato también establecía que por cada pasaje vendido antes de la transferencia y cuya efectiva utilización se realizara después, el Estado debería pagar a los adjudicatarios el 75% del valor de la "tarifa plena actualizada". Esta disposición era de singular importancia, ya que como esa tarifa superaba en más del 60% el precio real que AA había percibido por esos pasajes, la mayoría de los cuales habían sido comercializados por agencias de viajes a un precio "promocional", se consagraba una transferencia de ingresos adicional a los adjudicatarios no estipulada en los pliegos, lo que sería posteriormente materia de interminables reclamos.

Estas distorsiones no pasaron inadvertidas por los síndicos Dr. Horacio E. Manzuoli, Dr. Pablo Tiburzi y Dr. Roberto Terranova, de la SIGEP, quienes en un dictamen de fecha 24.10.90 manifestaron que *"toda vez que el proyecto de Contrato General de Transferencia no coincide con lo puntualizado por la Comisión Bicameral y el Pliego de Condiciones, esta Comisión solicita se la mantenga informada respecto de toda resolución que pudiera apartarse de las normas referidas; con tiempo suficiente para tomar de manera efectiva la intervención que le compete. Asimismo, se solicita la remisión de la oferta completa presentada por el Consorcio, y fundamentalmente el plan de inversiones"*. Aquí se advierte el intento de un órgano administrativo de conservar la "racionalidad técnica" del procedimiento, y de preservar su cuota de poder y responsabilidad institucional, aún en una fórmula que no llega a enfrentarse con las necesidades "políticas" del ejecutivo.

Por su parte, los gremios aeronáuticos cuestionaron seriamente este decreto, y el 28.10.90 enviaron una nota a la Comisión Bicameral en la que denunciaban que el 21 de agosto también faltaron depositar los u\$S 1.610 mill, con más sus intereses devengados (U\$S 400 mill), en títulos de la deuda, y los U\$S 62 mill en títulos por el Programa de Propiedad Participada. También cuestionaban: * que el contrato dejaba sujeta toda la operación a la obtención de los waivers por parte del Estado, que si incumplía debería resarcir daños y perjuicios. Esto contradecía la Circular Aclaratoria N°12 del 23.5.90, que forma parte del pliego, que dice que si no se consiguen los waivers se dará por terminada la operación sin derecho a reclamo alguno por parte del adjudicatario; * que el Estado pagara por cada pasaje vendido por AA sociedad del Estado y transportado por AASA, el 75% del valor de la tarifa plena actualizada, es decir un valor superior en hasta un 60% al facturado originalmente por AA S.E; * que el Grupo Adjudicatario obtuviera un "crédito contra el Estado nacional" por el valor de mercado actualizado de los elementos faltantes del control de inventarios, cuando no había sido ese precisamente el sistema utilizado por el MOSP para efectuar la tasación por el total de la Empresa.

5. EL CONTRATO DE TRANSFERENCIA

La segunda semana de noviembre el consorcio distribuyó un documento entre los bancos acreedores, en el que se consignaba que el 28.9.90 el Banco Hispano Americano había depositado un crédito puente de U\$S 130 mill, que esperaban *"repagar durante el primer año de operaciones con fondos provenientes de facilidades financieras de largo plazo que son generalmente utilizadas en el financiamiento de la industria aeronáutica"* (es decir, el *sale and lease back*). En la misma circular se consignaba que el consorcio sólo había gastado U\$S 155 mill: U\$S 98,9 mill en la compra de pagarés de la deuda (por U\$S 550 mill), u\$S 30 mill en capital de trabajo para hacer funcionar la empresa, más U\$S 25 mill que tuvieron de "costos de transacción".

Para alejar suspicacias, se aclaraba que los "costos de transacción" aludidos incluían tasas, pagos a abogados, a consultores financieros y de negocios, a asesores y otros gastos. Según el informe, los principios de la contabilidad argentina *"permiten contabilizar esos costos de transacción como parte del activo de la empresa"*.

El documento, elaborado por el Credit Suisse revelaba además que Cielos del Sur pasaría a ser controlada por AA, consagrando el monopolio del cabotaje. Simultáneamente, los adjudicatarios admitían que la empresa tenía activos por U\$S 886 mill de dólares¹²⁷.

Este sería uno de los últimos servicios del Credit Suisse, quien poco después retiró su participación como agente financiero del consorcio, mientras que la cerrada negativa del Ministro de Economía Erman Gonzalez impedía la participación del Banco de la Provincia de Buenos Aires como garante de la operación.

Así las cosas, el 21.11.90 el consorcio que lideraban Iberia, Zanón y Pescarmona finalmente se hizo cargo de AA, en un acto en el que el Presidente Menem ratificaba su plan de gobierno.

El fracaso del grupo argentino en conseguir las garantías por el saldo de precio y el aval por el programa de inversiones hizo que tras febriles negociaciones, la empresa española se aviniera a tomar a su cargo esa responsabilidad a cambio de lo cual consiguió desplazar a sus socios locales del manejo de la nueva empresa, que se quedaron muy molestos. En el reparto real, -que vulneraba las prescripciones legales vigentes, ya que la parte argentina resultaba minoritaria, pero que fue posible porque ninguna cláusula del pliego impedía el cambio en la titularidad de los oferentes iniciales-, Iberia tendría el 30% y un Banco que respondería a ellos el 19%, mientras los argentinos se quedaban con el 34%. La clave estuvo en un 2% que retenía un médico testaferro de los españoles (Alfredo Otalora), de nacionalidad argentina, para evitar que la violación a las leyes se tornara flagrante. En cuanto a los argentinos, Pescarmona retuvo un 17%, mientras que el 17% restante se repartió en partes iguales entre Amadeo Riva y Francisco De Vincenzo (de Devi Construcciones).

127- Aviones: 6 Boeing 747, 11 737, 8 727, 1 707, 3 Folker F28 y motores: U\$S 556,1 mill; repuestos: U\$S 121,8 mill; simuladores de vuelo, muebles e inmuebles de AA: U\$S 98,1 mill; rutas comerciales -activo "intangible"-: U\$S 99,6 mill.

En apresuradas negociaciones con el presidente de Iberia, Miguel Aguiló, los Ministros Dromi, Bauzá y Manzano habían arreglado que: a) el programa de inversiones también sería avalado con el patrimonio de Iberia hasta tanto consiguieran un banco que saliera de garante, para lo cual contaban con 30 días de plazo. Pescarmona garantizaba mediante la hipoteca sobre seis aviones de Austral; y b) las acciones de la nueva compañía quedarían caucionadas por 90 días hasta que los privados entregaran los U\$S 2.040 mill en títulos. Si bien los aviones de AA no serían hipotecados, los nuevos dueños se comprometían por escrito a no realizar durante ese período operaciones de retroventa.

Respecto al Pago del Saldo de precio (U\$S 130 mill restantes), se entregó una garantía provisoria consistente en:

- a- un aval de Iberia por U\$S 20 mill;
- b- la prohibición de enajenar 6 aviones BAC 1-11 de Cielos del Sur;
- c- la cesión de los créditos del Estado por pasajes vendidos por ARSE y volados por ARSA.

No obstante, para garantizar el plan de inversiones, recién el 8 de febrero de 1991 el consorcio entregó al Ministerio de Economía avales de bancos locales por un total de U\$S 54 mill de dólares, desconociendo la cláusula estipulada en el pliego que exigía que las garantías fueran otorgadas por bancos internacionales de primera línea.

GARANTIA DE INVERSIONES

<u>BANCO</u>	<u>MONTO MILL U\$S</u>
Tornquist	5
De Valores	3
Interfinanzas	3
Monserrat	3
Quilmes	5
República	6,5
Velox	2
Shaw	5
De Crédito Argentino	10
Francés del Río de la Plata	11,5

Pero un punto fundamental para el desarrollo posterior del proceso había quedado consagrado en el contrato de transferencia, sin que fuera suficientemente advertida su implicancia por quienes lo objetaron. Así, el inc.E de la cláusula XII, dispone que *"los accionistas de clase C de ARSA en su condición de adjudicatarios de la Licitación asumen la responsabilidad del pago del saldo de precio y demás obligaciones emergentes de la misma, en la medida en que ARSA no cumpla con las obligaciones asumidas en el presente contrato, y no sean satisfechas dichas obligaciones con las garantías constituidas habiendo sido previamente ejecutadas"*. Es decir que, a partir de este contrato, la obligación principal respecto a la adquisición de la UOA es asumida por ARSA y no directamente por los adjudicatarios, dando lugar a que éstos cargaran luego esos costos en el balance de la empresa.

* UN PARENTESIS: LA SITUACION GLOBAL

Cabe destacar que casi simultáneamente, y tras complicado proceso también se logra transferir ENTEL a los nuevos dueños privados. En este

caso, la demora se originó en la deserción del consorcio ganador de la zona NORTE, encabezado por la americana Bell Atlantic, por dificultades en la obtención de los títulos de la deuda externa por parte del banco acreedor encargado de la parte financiera de la operación. Finalmente, esta zona fue asumida por el consorcio que seguía en la lista, el conformado por la italiana STET y la francesa Telecom, como operadoras, que también pidieron un tiempo adicional para asumir el compromiso.

También hacia fines de año son privatizadas las empresas petroquímicas, dependientes del Ministerio de Defensa, Polisur, Petropol, Induclor y Monómeros Vinílicos, y finalmente se adjudican 10.000 km de rutas por concesión y con el sistema de peaje luego de intensos debates suscitados desde que el Ministro Dromi planteara en 1989 un cuestionado proyecto para el sector vial, financiable con recursos obtenidos de la aplicación de peajes sobre rutas ya construidas, y en el que estaban interesadas importantes empresas ex-contratistas del estado en materia de obras públicas¹²⁸.

No obstante lo conseguido, los enfoques contradictorios, las pujas y conflictos de intereses desatados en las distintas empresas "sujetas a privatización" -en las que la "puesta en acto" del traspaso a manos privadas se topaba con las resistencias de muchos intereses preconstituidos en los núcleos burocráticos y sindicales, en los interventores políticos y los sectores a los que adscribían, todos los cuales constituían alianzas con los variados lobbys empresarios que intentaban definir el negocio a su medida-, llevan al presidente Menem a darle un nuevo impulso a las privatizaciones, por lo que el 3.10.90 se firma el Decreto Nº 2074, que dispone la privatización o entrega en concesión de las principales empresas. La conjura para todos estos males era, desde la óptica presidencial, la rapidez en el traspaso. Consecuentemente, en diciembre, el Ministro Dromi anuncia la creación de 16 comisiones técnicas encargadas definir antes de marzo los lineamientos para la venta o entrega en concesión de Gas del Estado, SEGBA, Obras Sanitarias, Correos, ELMA, Puertos, YCF u otras compañías estatales. Con ello quedaban en evidencia las dificultades técnico-operativas para encarar un desprendimiento de la magnitud del que se pensaba llevar a cabo, y en los plazos breves que se había fijado, con los recursos técnico-políticos existentes. Porque precisamente se trataba de dotar a una "voluntad política" clara capaz de abrazar el proyecto y seguirlo hasta el fin, de los recursos necesarios para concretarlo. Una síntesis significativa de esta etapa se desprende de las palabras del Ministro Dromi, quien ante el Senado de la Nación manifestó que "lo fundamental es hacer y realizar, y si no se hace por ley lo haremos por decreto"¹²⁹. Esa expresión quería significar que lo importante era la rapidez y el dinamismo que había que imprimirle al proceso privatizador, más allá de cualquier forma legal o institucional. Con ello se cuestionaba y degradaba una vez más el papel del Parlamento -sede natural de las discrepancias- como instancia deliberativa legítima, marcando así un estilo de gestión y un tipo de política refractarios al debate público. A su favor contaba con el virtual letargo en que se hallaba sumida la sociedad tras la experiencia traumática de los procesos

128- La repercusión de los conflictos frente a la implementación del peaje derivó tiempo después en la suspensión del proyecto y la renegociación de los contratos.

129- El Ministro concurrió al Senado el 9.8.90 (CLARIN, 10.8.90).

hiperinflacionarios y la desilusión y el hartazgo frente a los desgastados liderazgos partidarios de la clase política.

TERCERA ETAPA: SUCESION DE ENREDOS

A- EL PRIMER ACUERDO COMPLEMENTARIO

1. LOS INCUMPLIMIENTOS

El 21.2.91 el consorcio tenía que cumplir con sus compromisos y no lo hizo, como inmediatamente hicieron público los gremios aeronáuticos - quienes además hicieron una serie de denuncias sobre el levantamiento de escalas en el exterior y en el interior del país-, la disminución en la participación en el mercado de cabotaje, la intención de racionalizar la empresa y la pretensión de hipotecar aeronaves, entre otras¹³⁰.

Y aquí también es interesante resaltar como se produce un cambio en la posición de los gremios aeronáuticos que se habían mostrado permisivos o proclives a la privatización antes de ser concretada, y que comenzaban a cuestionar seriamente el procedimiento impreso a la privatización ya efectuada.

A comienzos de marzo de 1991 se supo que Pescarmona se desvinculaba del consorcio y recién se hizo público que un día antes de la transferencia de Aerolíneas Argentinas, Cielos del Sur había entregado Austral a Iberia¹³¹, como aporte de los accionistas.

Para entonces, la conducción de las negociaciones con el Consorcio Adjudicatario, tras la renuncia del Ministro Dromi y la disolución del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, fue asumida por el nuevo titular de Economía, Domingo Cavallo, que inmediatamente intimó al Consorcio a cumplir con sus obligaciones. Había recibido previamente un informe muy crítico del Secretario de Transporte, Edmundo del Valle

130- La denuncia incluía los siguientes puntos: a) que se proyectaba el levantamiento de Escalas en el exterior (Londres, Surich, Amsterdam, Toronto y Montreal) y en el interior; b) que se disminuyeron las frecuencias de cabotaje; c) que AA disminuyó su participación en el mercado de cabotaje de un 62% a un 36%; d) que se intentaba poner en marcha un plan de racionalización que podría cesantear a miles de trabajadores, para suplir la incapacidad de inversión; e) que el Programa de Propiedad Participada continuaba sin concretarse; f) que el Grupo Adjudicatario no estaba dispuesto a cumplir el plan de inversiones proyectado; g) que se pretendía hipotecar todas las aeronaves Boeing 747 y reinvertir solo parte en reequipamiento mediante leasing. (vía abierta al vaciamiento); h) que el consorcio trataba de ocultar sus incumplimientos denunciando incumplimiento del Estado por diferencias de stock por valor de U\$S 80 mill; i) que el consorcio pretendía desinflacionar los U\$S 130 mill restantes y canjearlos por la supuesta deuda del Estado cubriendo la diferencia en Bonex '89 a valor de mercado.

131- Esto era anunciado el 13.3.91 por nota que el Ing. Amadeo Riva, Presidente de ARSA, dirigió al Ministro Cavallo. En dicha nota se consignaba la transferencia de la titularidad del total de las acciones de propiedad de Corporación Impsa S.A. a los accionistas argentinos Devi Construcciones S.A. y Riva S.A. (que capturaban así el 34%); y que en cumplimiento de la cláusula XII G del contrato de transferencia, que Cielos del Sur había sido incorporada a AA por el aporte irrevocable que habían efectuado sus accionistas.

Soria, que sugería anular la operación. No obstante, se privilegió continuar con las tratativas con Iberia.

2. LAS PROPUESTAS

Es así que el 13.3.91 el titular de Iberia, Amadeo Riva, le dirige al Ministro Cavallo una propuesta de reformulación del negocio, alegando dificultades para obtener de los bancos internacionales las garantías del plan de inversiones y del saldo del precio, ya que desde el conflicto del Golfo no tenían disposición para proporcionarlas, complicándose aún más la situación por el "riesgo argentino". Ante dicho panorama, la Empresa propone una solución alternativa consistente en lo que se detalla a continuación.

Para cumplir con el saldo de precio, el consorcio ofrecía un importe efectivo equivalente a Bonos Externos de la República Argentina, serie 89 cuyo valor nominal de u\$s 134.325.076,77 era el valor de ese momento de la deuda original aplazada y los intereses que hubiere devengado a una tasa de actualización del 7,75% anual.

A ello debía restarse lo que el Estado debía, según las previsiones de algunos rubros hechas por la empresa: U\$S 69.689.792, que incluían pasajes no cobrados por ARSA, una deuda con Orix Corporation y deudas con organismos oficiales¹³².

Los tres ítems sumaban U\$S 69.689.792. Se ofrecía entonces que el Estado los cancelara mediante Bonex'89 por un valor nominal de U\$S 126.708.712, sobre una hipótesis de paridad de 55%.

Asimismo, el Consorcio agregaba que "con el fin de evitar intermediaciones que significan pagos de comisiones y otros costos adicionales, proponemos cancelar parte del saldo de precio (U\$S 130 mill) con esos U\$S 126...mill, quedando un saldo a favor del Estado de U\$S 8 mill". Ofrecían cancelarlo concediendo al Estado un crédito por dicho valor para futura utilización de servicios. Estos tendrían un descuento del 15% sobre las tarifas oficiales.

Respecto a los Títulos de la Deuda Externa Argentina, mientras que según el contrato, debían aportarse títulos por un valor de U\$S 1.600 mill, el Consorcio ofrecía saldarlos conforme el siguiente análisis:

De acuerdo con previsiones que la empresa manifestaba haber desarrollado hasta el momento, el Estado Nacional por temas pendientes relativos a la privatización de la línea aérea resultaba deudor de la

132- Los Items eran: 1. Pasajes no cobrados por ARSA: Al 11.3.91 ARSA manifestaba que ya tenía facturados u\$s 44.189.792. Las estimaciones para los meses siguientes ascendían a u\$s 27 mill. 2. Deuda con Orix Corporation: Según el pliego, ARSE se comprometía a entregar el Contrato de Compraventa Condicional suscrito el 2.2.82 por un Boeing 747. La cesión no pudo ser cumplida por ARSA porque no se obtuvo el consentimiento de los vendedores. Al momento de la propuesta, estos reclamaban que el Estado les pagara las sumas adeudadas y los costos de la cesión, que sumaban aproximadamente U\$S 15,5 mill. Para facilitar la transferencia de ARSE a ARSA, se firmó un contrato de subalquiler para poder usar el avión por un plazo de 90 días. Ese plazo vence el 16.3.91. Hay que arreglar con Orix. 3. Deudas de Organismos Nacionales: A la fecha de la propuesta ARSA registraba un saldo acreedor de U\$S 6 mill, y Cielos del Sur (Austral) U\$S 4 mill.

compañía por una suma cercana a los U\$S 136 mill, desglosados en rubros tales como diferencias de inventarios, deudas por gestión administrativa y pasajes no cobrados¹³³.

Al respecto proponían:

I- De los U\$S 1.610 mill, que en primer lugar se postergara por 90 días la entrega del 20%, es decir U\$S 322 mill, y que los U\$S 1.288 mill restantes se compensaran así:

a. Por diferencias de inventarios: U\$S 54.714.932.

b. Por deudas ARSE: U\$S 29,5 mill.

c. a + b = U\$S 84.214.932, equivalente a U\$S 673.719.456 en títulos a una cotización del 12,5%. La deuda pendiente sería de U\$S 614.280.544, que proponían cancelarla mediante la entrega de los títulos correspondientes.

Mientras transcurriera el plazo de 90 días para entregar los U\$S 322 mill, ARSE y ARSA avanzarían en la determinación de los saldos deudores de ARSE. De resultados de ello se compensarían los remanentes de títulos a entregar por ARSA las sumas definitivas que surgieran a su favor (que serían del orden de los U\$S 52 mill).

Conocida esta propuesta, el 18.3.91 la senadora Liliana Gurdulich de Correa, presidenta de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones anuncia su rechazo "por insuficiente". Considera "inadmisible" el esquema de pago sugerido por la empresa española, ya que ésta primero *"debe haber un efectivo cumplimiento de sus obligaciones"*.

En ese momento ya era evidente que el Consorcio no había cumplido con ninguna de las cláusulas del pliego de licitación, luego de abonar U\$S 130 millones, mediante crédito del Banco español Hispano Americano. El plazo para el resto del pago había vencido. No habían pagado los U\$S 2.000 mill en títulos de la deuda externa, ni habían hecho efectivas la garantía por los U\$S 130 mill en efectivo (en cuotas semestrales a diez años) y la garantía por el 10% de los U\$S 680 mill comprometidos para el programa quinquenal de inversión.

Sin embargo, el Consorcio pretendía saldar casi la totalidad de su débito mediante el mecanismo de compensar una serie de deudas que el Estado tenía con Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima, en un monto tal que poco faltaba para que se llegara al absurdo de que el Estado tuviera que pagar más de lo que debía el consorcio. Esto, obviamente, generó una cadena de rechazos en el Parlamento y en los gremios aeronáuticos.

No obstante el rechazo, días después el consorcio insistía con su propuesta, con algunas modificaciones. Proponía:

133- Esta deuda se desglosaba en los siguientes rubros: 1.- Diferencias de inventarios y otros créditos a favor de ARSA. Estimables: U\$S 72.814.298. Demostrables: U\$S 54.714.932. 2.- Incidencia de deudas de ARSE por gestión administrativa. ARSA realizaba para ARSE una serie de servicios de cobranzas y pagos, formalizado en un acuerdo firmado el 27 de diciembre de 1990. En tal concepto, se manifestaba que los próximos pagos a proveedores iban a ascender a U\$S 29.500.000, más U\$S 7 mill; mientras que debían agregarse otros U\$S 28 mill por juicios laborales. 3.- Pasajes no cobrados por ARSA. Se estimaba que para los meses siguientes, la deuda del Estado, descontado lo facturado hasta el 11.3.91, sería de U\$S 27 mill.

- 1) Como garantía del plan de inversiones: estaría dispuesta a obtener la sustitución por otros Bancos aceptables e incrementar garantías de los bancos aceptados.
- 2) Por el Saldo de precio:
 1. Entregar bonex '89 por el equivalente financiero de U\$S 130 mill.
 2. Entregar títulos de la deuda elegibles por un valor nominal de U\$S 610 mill.
 3. El estado presentaría evidencia de haber cumplido con el Contrato con Ornix.
 4. El estado abonaría a ARSA el saldo verificado de la gestión administrativa.
 5. El estado abonaría servicios de transporte prestados por ARSA y vendidos por ARSE.

El pago del saldo de títulos de deuda por U\$S 1.000 mill se difería por 90 días. De dichos títulos de descontarían los importes de :

- a. las diferencias netas a favor de ARSA por faltantes de inventarios y otros;
- b. los pasajes vendidos por ARSE y volados por ARSA posteriores a la fecha de pago;
- c. los saldos a favor de ARSA por gastos de gestión posteriores.
- d. cualquier otro crédito verificable de ARSA contra el Estado.

3. EL MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO

La idea de compensar créditos de estas propuestas contrariaba la cláusula explícita del pliego, que impide a los garantes compensar sus compromisos con créditos contra el Estado. Al respecto, el contrato de transferencia estipulaba que las deudas debidamente verificadas se compensarían con los impuestos que Iberia debía pagar a la Secretaría de Hacienda. El reclamo del Consorcio, entonces, dejaba en evidencia que esta cláusula tampoco se había cumplido.

A esta altura era obvio que no se habían obtenido los recursos que se aspiraban para equilibrar las cuentas del Tesoro ni se había reducido la deuda externa, el plan de inversiones no estaba garantizado suficientemente, y para colmo el consorcio español formulaba crecientes exigencias al Estado. La situación colocaba en una encrucijada al gobierno, que no quería dejar caer la operación, pero que se veía jaqueado ante las reacciones adversas que provocaban las pretensiones de los españoles. Dentro del Ejecutivo, el propio Secretario de Transportes, Edmundo Soria y el Ministro del Interior, Julio Mera Figueroa, eran partidarios de anular la licitación. En igual sentido se expresaban en un proyecto de declaración los diputados radicales Jesús Rodríguez y Raúl Baglini y luego en una solicitud de anulación una docena de diputados, entre los que figuraban, además del bloque peronista disidente del Grupo de los Ocho, radicales de peso como Juan Carlos Pugliese, César Jaroslavsky y Dante Caputo, el bloque del Partido Intransigente, legisladores democristianos, un socialista, y el peronista Eduardo Budifío.

Esta situación condujo a que el secretario general de la Unión de Trabajadores Aeronáuticos, Francisco Villani, y los diputados Franco Caviglia y Moisés Fontenla formularan nuevas presentaciones en la justicia, denunciando no solo el incumplimiento contractual sino el vaciamiento del que Aerolíneas Argentinas era objeto.

En el ámbito de la Comisión Bicameral la situación también se planteaba sumamente complicada. Mientras los cinco legisladores peronistas

recibían directivas del Poder Ejecutivo para la aprobación de la última propuesta de Iberia -pese a los reparos públicamente formulados por la Senadora Gurdulich de Correa-, los radicales, liberales y el peronista disidente Germán Abdala trataban de unificar criterios para solicitar la anulación del contrato.

Por su parte, a comienzos de abril el Ministro de Economía anunciaba que se iba a analizar cuidadosamente la propuesta de Iberia, mientras el Secretario de Transporte Soria negociaba con los privados que en lugar de los U\$S 610 mill en títulos ofrecidos como primera cuota del los U\$S 1.610 que adeudaban, entregaran una cantidad mayor de títulos, no inferior a los U\$S 800 mill.

En esta etapa, las disidencias entre el gobierno e Iberia se centraban en que los privados pedían al Estado un reaseguro contra el pago de las deudas que éste mantenía con la sociedad anónima, lo que implicaba mantener en caución la parte más gruesa de los pagarés de la deuda. Paralelamente, se especulaba que en realidad los adquirentes no poseían aún el segundo tramo de papeles y que requerían un plazo superior para conseguirlos. Esto fue desmentido por el Presidente de Iberia, Miguel Aguiló¹³⁴, quien sostuvo que tenían depositados títulos por U\$S 1.600 mill. Consultado sobre el desarrollo de las tratativas, Aguiló se mostró sorprendido por el alto contenido técnico de las negociaciones, cuando él esperaba que fueran más políticas, en virtud de la naturaleza de los acuerdos entre los gobiernos español y argentino.

Finalmente, el 12.4.91 el gobierno firmó un memorándum de entendimiento con los privados, que establecía:

- 1) El consorcio entregaba U\$S 142,6 mill en bonex '89 en lugar de los U\$S 130 que deberían haber pagado en diez cuotas semestrales e iguales (10 años).
- 2) El Consorcio se comprometía a pagar el 12.5.91 U\$S 800 mill en títulos de la deuda externa con sus respectivos intereses, y los restantes U\$S 810 mill a sesenta días (12.6.91).
- 3) El estado pagaba, a su vez U\$S 46 mill que reconocía deber en concepto de pasajes que habían sido vendidos antes de privatizar y volados después.
- 4) Iberia presentaba garantías bancarias aceptables por los U\$S 54 mill correspondientes al 10% del plan de inversiones.
- 5) Hasta tanto se concretara la última instancia, el gobierno conservaría la garantía de los aviones de Aerolíneas Argentina.

Los Bonex '89 en ese momento se cotizaban al 64%, por lo que Iberia se ahorrraba un 36%. Sin embargo, los españoles argumentaban que como los bonex generan una renta, financieramente el acuerdo equivalía a haber recibido esa cantidad en ese momento y no U\$S 130 mill dentro de 10 años, porque a partir de la entrega toda la rentabilidad de los bonex se la quedaba el gobierno.

Por su parte, el gobierno decidió saldar en efectivo su deuda de U\$S 46 mill, mientras se seguían discutiendo con el Consorcio otras sumas en concepto de diferencias de inventario, pasajes y deudas de ARSE y de organismos públicos. Para ello, se formó una Comisión especial in-

tegrada por representantes de la SIGEP, de la Procuración del Tesoro y de la Comisión Bicameral.

En mayo el Consorcio entregó títulos por U\$S 840 mill, U\$S 40 mill más de los comprometidos, más U\$S 210 mill de intereses, especulándose que era todo lo que tenían.

B- EL SEGUNDO ACUERDO COMPLEMENTARIO

1. UN NUEVO INCUMPLIMIENTO

El 12.6.91 vencía el plazo para el pago de los U\$S 770 mill en títulos de la deuda que restaban, y en un tenso comunicado del Ministerio de Economía difundido a las 10 de la noche, se decía que ARSA se comprometía a entregar "una cifra *aproximada* de U\$S 300 mill en títulos de la deuda" y que el saldo quedaba sujeto "a las verificaciones que la Subsecretaría de Transporte formalice respecto de los créditos reclamados y presentados por ARSA"¹³⁵. Estas deudas consistían en pasajes volados y no cobrados, deudas de organismos oficiales, diferencias de inventarios y pasivos de ARSE, que ARSA valuaba en U\$S 150 mill. La cifra contrastaba con la hasta un día antes era reclamada por IBERIA y sus socios, que según el diputado Alberto Natale era de U\$S 86 mill.

Para entonces, el comité de evaluación integrado entre otros por la BICAMERAL, la SIGEP y la Procuraduría del Tesoro consideraba que solo se podían reconocer U\$S 50 mill, mientras que los U\$S 36 mill restantes estaban "inflados"¹³⁶.

Ello no podía resultar extraño, en la medida en que se había constituido en el mecanismo que Iberia encontraba para saldar la deuda sin poner dinero, tal como por otra parte había explicitado en su oferta. Ya a esta altura era muy difícil disimular la circunstancia de que el negocio solo era interesante para los privados si no tenían que arriesgar capital. Ni Iberia ni los Bancos acreedores tenedores de los títulos estaban dispuestos a correr riesgos en el incierto mercado aeronáutico mundial. Sin embargo, había que "salvar las formas" del negocio, ante la negativa del gobierno argentino a aceptar el mecanismo del *sale and lease back* por las consecuencias políticas del mismo, pese a que formaba parte de la oferta que había sido aceptada. La fórmula encontrada era acrecentar las deudas del Estado. Claro que también resultaba complicado, en la medida que los organismos técnicos implicados en la verificación de esas deudas pugnaban por tomar seriamente su tarea, alejados de las "razones políticas" que se manejaban en los niveles más altos de la negociación, e intentaban resistir las presiones políticas de las que eran objeto.

Por otra parte, era sabido que a los privados se les había hecho muy cuesta arriba comprar títulos de la deuda en el mercado secundario, con valores que habían ido trepando hasta ubicarse en el 23 al 24% de su valor nominal, cuando en febrero de 1991 estaban en un 17%. Es más, había trascendió que en sondeos realizados en junio de ese año entre bancos extranjeros japoneses, el piso que ponían alcanzaba en algunos casos al 40% y en otros llegaba al 50%. Y la cotización de los papeles no era

135- Clarín, 13.6.91.

136- El acuerdo se formaliza dos meses después, mediante Decreto Nº 1142, del 12.6.91, y publicado en el B.O. el 19.6.91.

un detalle, porque de ella dependía el desembolso real de dinero que debía hacerse.

Además, la dificultad de los españoles para obtener los títulos de los Bancos dejaba en evidencia hasta donde éstos estaban dispuestos a concederles créditos. Porque una cosa era el compromiso asumido cuando los papeles se cotizaban al 12% de su valor, como cuando de hizo la oferta, y otra era un año después. La disposición a aumentar el nivel de crédito a una empresa ya bastante endeudada como era Iberia entonces ¹³⁷ había disminuido notablemente en los bancos, lo que redundaba en las dificultades del consorcio para cumplir sus compromisos.

Conocedor de estas circunstancias, el Ministro de Economía Cavallo trataba de minimizar las dificultades de Iberia y sostenía que el gobierno tenía la firme decisión política de no deshacer la privatización de A.A. y de no fijar plazos para que Iberia pagara lo que debía. Alegaba que le constaba al gobierno que el consorcio disponía de los títulos, pero que había que recordar que el compromiso era de U\$S 330 millones de manera escalonada y en plazos que, sin embargo, no era capaz de precisar. La entrega de los U\$S 470 millones restantes quedaría pendiente hasta que se resolviera la supuesta deuda del ESTADO para con Iberia de U\$S 150 mill, que no casualmente era precisamente la cifra en títulos que Iberia quería evitar desembolsar.

2. OTRO ACUERDO

Las pretensiones de Iberia, que empalmaban con la lógica con que había sido planteado el negocio desde un principio, y que no eran desconocidas por las altas esferas del gobierno, chocaba con los mecanismos legales establecidos por el propio Estado para regular el proceso, que no podían ser, bajo un estado de derecho, dejados de lado sin más. De ahí los malabarismos y sucesivos ajustes y negociaciones que el gobierno estaba obligado a hacer, ya que no era posible aceptar de cualquier modo las pretensiones "políticas" de Iberia expresadas en los números que presentaba. De ahí que en el equipo económico nadie se animara a decir cuál sería el desenlace si Iberia y los socios locales se mantenían a ultranza en su última propuesta.

Iberia exigía la discusión de dos puntos: 1) La veracidad de las notas de crédito por los U\$S 151 mill, para lo cual se proponía la verificación de la SIGEP y de la Fuerza Aérea. Las demandas incluían una diferencia de inventarios de U\$S 105 mill, que en fuentes oficiales y en la Bicameral se consideraba exagerada, ya que como la empresa se entregó sin inventario la diferencia aludida sería "inexistente". Otros sugerían que el valor de los materiales faltantes reclamados no superaría los u\$S 5 mill. 2) La tasa de corte de los papeles de la deuda. Mientras el Secretario Soria tomaba como referencia el valor fijado por el Banco Central, de 30,4%, Iberia quería que fuera más baja, alrededor del 25%, para obviamente entregar menos papeles.

A comienzos de julio, el gobierno acordaba con los enviados españoles Javier Colominas y Arturo Cardelus convocar a la Fuerza Aérea para que emitiera dictamen sobre las diferencias de inventario, constituyéndose una comisión en la que, además de los militares, tendría

137- Que según era públicamente conocido era una de las empresas aéreas que más pérdidas registró en 1990.

representación la SIGEP, la COMISION BICAMERAL, la SECRETARIA Y SUB-SECRETARIA DE TRANSPORTE, la COMISION LIQUIDADORA de ARSE, representantes de ARSE y de ARSA, y contaría con la auditoria externa del estudio Henry Martín y Asoc.

Finalmente, el 4.7.91 Cavallo firmó con Iberia y sus dos socios argentinos un segundo acuerdo complementario del contrato de transferencia. Se convino que la operación se completaría el 15 de octubre, cuando el Estado liberara el 66% de las acciones privadas que mantenía bajo caución. Lo haría luego de verificar que las deudas reclamadas por el consorcio adquirente -U\$S 186 mill- fueran correctas. Por su parte, el grupo comprador prometía entregar de inmediato U\$S 180 mill en títulos de la deuda y a aportar, antes del 12 de julio, otros U\$S 30 mill. Esta cantidad de papeles representaba menos de la tercera parte de la cifra que tendrían que haber abonado el 12 de junio.

El acta firmada por Economía reconocía casi todas las exigencias de Iberia:

* Admitía que existía una deuda del Estado por U\$S 151 mill, canjeables por U\$S 500 mill de bonos de la deuda. Hacía la salvedad de que esa demanda debería ser "verificada" en los tres meses siguientes. Para ello, establecía que cada 15 días se reunirían en la Secretaría de Transporte los encargados de aceptar o rechazar las notas de débito presentadas por los compradores. Ellos eran funcionarios de la SIGEP, de la Procuración del Tesoro, técnicos de la Fuerza Aérea, y un representante de la Bicameral, entre otros. Este proceso debía concluir el 15 de octubre.

* Aceptaba una nueva demanda privada, agregada en esos días, por u\$s 22 mill, en concepto de pasajes vendidos antes y volados desde entonces hasta el 30 de setiembre de 1991.

Como el Gobierno no estaba seguro de que esa cifra fuera real, exigía la presentación de una garantía bancaria. La entidad que prestaría el aval sería elegida entre los bancos Hispano Americano, Santander o Banesto. Este reclamo significaba un descuento del paquete de títulos de U\$S 60 mill. Entre esta cifra y la anterior Iberia lograba así evitar el pago de U\$S 560 mill en pagarés, algo que les hubiera significado un desembolso en dinero fresco de más de u\$s 200 mill.

Sincerando la realidad de la situación, el Secretario de Transporte Edmundo Soria explicaba a los periodistas que el gobierno no podía darse el lujo de dejar caer la operación por:

- 1- La crisis de la industria aeronáutica internacional y la fuerte presión vendedora de aerolíneas estatales en el mundo.
- 2- Las dificultades jurídicas que se le hubieran planteado al Gobierno si anulaba la licitación. Admitía, sin embargo, que técnicamente el Estado estaba en condiciones de hacerlo.
- 3- Los problemas de recibir una empresa que desde hacía 7 meses era gestionada por privados.
- 4- El hecho de recobrar una empresa que "no tiene porqué dar ganancias y por lo tanto puede significar un aumento del déficit fiscal".

No dijo, sin embargo, que las dificultades de la industria aeronáutica mundial, que redundaba en la ausencia de interesados en invertir en la misma, ya era conocida cuando se hizo la licitación. A esa altura, y la existencia de una sola oferta así lo testificaba, era evidente que poco se podía esperar de la inversión privada y que solo

podía esperarse la realización de negocios como el que finalmente planteó IBERIA, es decir, sin poner un centavo.

Quizás advirtiendo esta situación, pese a que en el mes de agosto la SIGEP dictaminó que la hipoteca de aviones era ilegal, por decisión política se derivó la consulta a la Procuración del Tesoro, que recomendó enviarla a la Fiscalía Nacional de Investigaciones, sin haber dictaminado hasta el presente, y sin que, por ende, se hiciera algo al respecto.

C. EL TERCER ACUERDO COMPLEMENTARIO

1. LOS RECLAMOS DEL CONSORCIO

En la asamblea de accionistas del 12 de setiembre de 1991, se incorporaban como nuevos socios de ARSA los Bancos Banesto e Hispano Argentino, mientras que asumía la vicepresidencia el español Salustiano Mandía, en reemplazo de Manuel Esteve. Los nuevos socios pasaron a controlar el 9,5 % de las acciones cada uno, absorbiendo el 19% que había retenido el gobierno a raíz de que la operación tenía pasos pendientes. Iberia retenía el 30%, los argentinos Riva y De Vicenzo el 17% cada uno, y el argentino radicado en España Alfredo Otalora el 2%. El gobierno conservaba el 15%.

A mediados de setiembre, en una reunión de la Comisión que evaluaba los reclamos de los privados, mientras el Secretario Soria informaba que se había intimado a ARSA al cumplimiento del plan de inversiones, que vencía la semana siguiente, la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad entregaba su informe final de la Asesoría Técnica sobre las diferencias reclamadas, en el que constaba:

CUADRO XII

DIFERENCIAS RECLAMADAS POR IBERIA

CONCEPTO	ARSA	mill U\$S	ASESORIA
A. Cumplimiento de pautas standar de mantenimiento reclamado por ARSA	17.628.516		2.984.710
B. Diferencias de los ciclos remanentes de los conjuntos mayores que reclama ARSA	7.781.463		-5.273.917
C. Inventario de ineficiencias parciales	13.147.202 38.557.181		4.398.146 2.108.939
D. Diferencia por niveles de stock material de consumo clase C.	1.675.544		rechaza
E. Devolución de sobrantes material aeronáutico	1.443.434		rechaza
TOTALES	41.676.159		1.010.039

Fuente: Informe de la Asesoría Técnica de la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad.

La Asesoría aclaraba que los valores tienen precios unitarios elevados con respecto a los que históricamente AA ha pagado.

***Respecto a los BIENES DE USO AERONAUTICOS, Y CONTROL DE INVENTARIO**

ARSA reclama	U\$s 4.557.661
Auditoria de H.Martin y Asoc reconoce	U\$S 3.011.000

Después de ese dictamen desfavorable, ARSA presentó documentación adicional que le permitió lograr el reconocimiento por unos nueve millones de dólares y poner en discusión otra parte de los rechazados.

Otro trago amargo para los privados fue la obligación de hacerse cargo de un contrato suscripto con la norteamericana Grmax para la convección de un banco de prueba por U\$S 10 mill. Además, el equipo oficial no admitió que se cargara sobre las cuentas del Estado el pasivo de OP-TAR que los privados estimaban en U\$S 2,4 millones y el Estado en U\$S 800.000.

Para la auditora Henry Martín y asoc., el monto de los pasajes vendidos y no volados era inferior a lo pretendido. Para completarla, el consorcio adjudicatario debía devolver un remanente de U\$S 10 mill sobre un total de U\$S 28 mill que se le cedió para que afrontara algunos pagos pendientes a proveedores en el momento de la transferencia.

Otro punto de discusión lo constituía el valor de los pasajes que la empresa cede gratuitamente al personal para vacaciones ("sublos") y el de un service especial no incluido en la oferta¹³⁸.

Otra de las sorpresas que entorpecieron el debate era la intención de los privados de realizar una "gran parada", sacando por un cierto tiempo de servicio a los aviones 747 y 727 para hacerles un profundo recauchutaje, con la idea de que el Estado pagara una parte proporcional de su costo, estimado en U\$S 5 mill. Los técnicos de la Fuerza Aérea fueron los primeros en advertir que, a pesar de lo recomendable del mejoramiento, esta propuesta había sido presentada fuera de la licitación.

Una situación similar se originó con la idea de hacer en las naves una serie de modificaciones técnicas no exigidas por las reglas en vigencia y que estaban apuntalando los reclamos por U\$S 6 mill.

Cada vez era más indisimulable la intención de IBERIA de aumentar sus reclamos para poderlos compensar con su deuda.

138- Por los "sublos" los españoles reclamaban U\$S 31 mill, contra los U\$S 9 mill que solicitaban en un primer momento. El cálculo se basaba en la valuación de cada pasaje (volado por ellos pero que correspondía a una franquicia otorgada por la aerolínea estatal) a un 75% de su precio comercial. Esta aspiración le sonó desmedida a los negociadores oficiales, ya que en el clearing internacional y según las normas locales, los "sublos" se cotizan entre el 10 y el 25%, y la propia Iberia los registra al 10%.

DEUDAS QUE IBERIA RECLAMA AL ESTADO

<i>Pasajes vacaciones del personal</i>	U\$S	31,00 M
<i>Deudas organismos oficiales</i>	U\$S	11,60 M
<i>Deudas con proveedores</i>	U\$S	28,60 M
<i>Diferencia de inventarios</i>	U\$S	62,95 M
<i>Otros</i>	U\$S	53,65 M
TOTAL	U\$S	185,80 M
<i>Demandas rechazadas por el E</i>	U\$S	52,16 M
" <i>aceptadas</i> " " "	U\$S	98,20 M
<i>En discusión</i>	U\$S	37,44 M

También en el mes de octubre aparecía el problema del cumplimiento del plan de inversiones pactado. Iberia proponía dar por satisfecha la primera etapa del plan de inversiones con la incorporación de Austral al capital societario. En lo que iba de 1991, los privados deberían haber aportado el equivalente a unos U\$S 45 mill, todavía sujetos a discusión. Según la oferta, los españoles deberían haber integrado un avión en enero, los repuestos correspondientes, más una serie de obras de infraestructura y servicios básicos que redondeaban ese monto. Pero, a su criterio, ese compromiso estaba saldado con la integración de Cielos del Sur a la empresa privatizada.

Esto planteaba un problema jurídico: si bien Aerolíneas y Austral pertenecían al mismo dueño, Iberia, eran empresas legalmente distintas. La integración de Austral se consideraba como aporte de capital de uno de los socios antes de la ejecución del plan de inversiones.

Lo que resultaba menos intrincado era la proposición de Austral, incluida en la oferta original, de cederle a AA una serie de órdenes de compra para engrosar su flota con varios Boeing 737 y otros MD 88 de McDonnell Douglas, cuyo valor unitario redondeaba los U\$S 35 mill.

Simultáneamente, continuaba la discusión por un remanente de U\$S 60 mill sobre un total de U\$S 270 que Iberia se había comprometido a pagar en el acta firmada en julio, ya que al Banco Nación sucursal Nueva York sólo le habían ingresado U\$S 210, y por el resto había una garantía del Banesto en discusión.

2. HACIA EL TERCER ACUERDO

A fines de noviembre, el Ministerio de Economía intimó a Iberia para que cancelara una deuda por U\$S 43,34 mill y que cumpliera con su plan de inversiones por U\$S 45,66 concediéndole que el primer reclamo podía ser satisfecho en efectivo o en papeles a una tasa de corte de 30,4%.

A la suma reclamada se llegaba de la siguiente manera:

* De lo reclamado por Iberia el gobierno reconoció U\$S 108,97 mill y rechazó reclamos por u\$S 75,48 mill.

* En cuanto a la cotización de los papeles, de acuerdo con el acta de julio el consorcio debía cancelar U\$S 550 mill con una tasa de corte del 30,4%.

* La deuda original era de U\$S 170 mill. Como el gobierno le reconoce u\$S 108,97 mill, queda un saldo de u\$S 61,03 mill. Como

quedaban pendientes de análisis u\$s 17,69 mill, el Estado ahora solo reclamaba u\$s 43,34.

Comenzaron entonces nuevas rondas de negociaciones, en las que tomaron parte el Secretario de Transporte, Edmundo Soria, el titular de la SIGEP, Alberto Abad y funcionarios técnicos de menor jerarquía del Ministerio de Economía.

Por entonces Iberia consideraba canjear acciones por el saldo. Pero por sugerencia de la SIGEP se rechazó enfáticamente la oferta, porque resultaba muy difícil hacer una valuación aproximada del precio de las acciones. El recurso que sí se había reservado el Estado era proceder al remate de las acciones que todavía no le había entregado a los nuevos dueños. También por entonces se amenazaba con quitarle a AA el carácter de Aerolínea de bandera, como forma de presión.

En cuanto al plan de inversiones, rechazado el planteo del consorcio de haber cumplido con la incorporación de Austral, el gobierno amenazaba con ejecutar las garantías.

En respuesta a la intimación oficial, en diciembre los españoles se ofrecen como garantes de sí mismos, plantean postergar las inversiones y, a condición de que el gobierno levantara la caución que pesaba sobre el 66% de las acciones y le permitiera disponer a gusto de las naves (incluso venderlas), proponen saldar los U\$S 43 mill en 4 cuotas semestrales que vencían en diciembre de 1991, junio y diciembre de 1992 y junio de 1993. Antes del primer pago, descontarían los U\$S 10,5 mill que debía aportar el Estado por el aumento de capital dispuesto unilateralmente por ellos un par de meses antes. El nuevo diseño suponía sustituir algunos aviones por otros pero mantener el monto total del plan de inversiones, que totalizaba unos U\$S 540 mill. También planteaba garantizar con su propio patrimonio los pagos a documentar en tres pagarés, que sumaban U\$S 33 mill, más los correspondientes intereses.

El gobierno respondió pidiendo explicaciones por la "flexibilización" reclamada por el consorcio para el plan de inversiones, ya que según el Secretario Soria quedaba poco claro el proyecto propuesto por los españoles¹³⁹.

Finalmente, a fines de diciembre el gobierno aceptó el pago en cuotas que terminaría en junio de 1993, pero con la condición de que los aviones siguieran preñados. También Cavallo puso como condición que Iberia cumpliera el plan de inversiones pactado, bajo la amenaza de que AA perdería su condición de aerolínea de bandera y de que serían ejecutadas las garantías bancarias.

El plan de pagos aceptado contemplaba 3 cuotas semestrales de U\$S 10,83 mill. Y los U\$S 10,5 mill restantes serían computados como aporte

139- Por entonces, el directivo de ARSA, Amadeo Riva, le dijo a una periodista de Airlines Bussines que le había preguntado si perdían U\$S 11 mill por mes, que "*unos meses ganan y otros pierden*". En promedio, facturaban entre 70 y 80 mill de dólares. Reconoció que desde noviembre del '90 hasta junio del '91 la empresa perdió U\$S 9,5 mill, por causas tales como la disminución del tráfico aéreo por la guerra del Golfo y por las supuestas "*dificultades para operar la temporada alta en este hemisferio*" (Página 12 del 2.12.91).

de capital del Estado argentino, que en calidad de socio poseía el 15% de las acciones. Quedaba el remanente de los U\$S 17 mill.

*** NUEVO PARENTESIS: PERSPECTIVA GLOBAL DE LAS PRIVATIZACIONES**

Los cuestionamientos e insatisfacción intra y extra gubernamentales respecto a lo realizado en 1990 determinaron que 1991 comenzara con cambios en el gabinete ministerial. El entonces ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, pasó como titular de la decisiva cartera de Economía, mientras que Erman Gonzalez ocupaba el Ministerio de Defensa. El alejamiento de Eduardo Dromi de Obras Públicas llevó también a un reordenamiento ministerial con la asunción de estas tareas por Economía, en una jugada de clara concentración de poder en el nuevo "super-ministerio". A partir de entonces, y lanzado en abril el Plan de Convertibilidad, las restantes privatizaciones empiezan a encararse desde una nueva perspectiva bajo la conducción directa del Ministro Cavallo. Si bien la urgencia fiscal y los compromisos con el FMI seguían teniendo un peso decisivo, la intención de concretar los traspasos de otra manera gana la escena y determina nuevas medidas. Las dificultosas privatizaciones de Entel y sobre todo de AA, así como las sucesivas divergencias en la adjudicación del sector vial y las demoradas concesiones de los ramales ferroviarios licitados -ante las pujas de los consorcios interesados y los cuestionamientos de la Comisión Bicameral-, planteaban nuevos desafíos. Se trataba entonces de redefinir la política pública, haciendo las cosas, pero bien, y evitando las "desprolijidades" anteriores.

La idea de relanzar el tema de las privatizaciones fue planteada por el presidente Menem, quien advertía que el gobierno había perdido "velocidad y protagonismo" y que había que recuperar el empuje inicial. El rol de Congreso en esta etapa comenzó a ser considerado, ya que en ciertos ámbitos del gobierno se reconocía, luego de un constante soslayamiento de la opinión parlamentaria -como el caso de AA lo demuestra-, la necesidad de incorporar al radicalismo, y también a los justicialistas más reticentes, a las principales decisiones para generar credibilidad entre los posibles inversores. En el mismo sentido se proyectaba dejar las nuevas privatizaciones en manos de especialistas reconocidos que despertaran confianza, a partir de exhibir eficacia y transparencia. Para poner en marcha el proyecto se efectuó un claro reparto de tareas al interior del gabinete, intentando eliminar roces. Defensa y Economía tendrían que definir el cronograma de sus respectivas áreas, sin ingerencias mutuas. De este modo, el gobierno decidió levantar las privatizaciones como bandera política de cara a las elecciones de setiembre, apuntando a que significaran el logro más grande de toda la gestión gubernamental.

Sin embargo, existían dudas razonables en que se pudiera cumplir con los cronogramas. La magnitud de los negocios en juego, los intereses de grupos privados en pugna, las internas políticas y militares conformaban un raro entretendido que se interponía entre las intenciones privatizadoras de los Ministros Cavallo y Gonzalez -amén de la conflictiva puja entre ambos por porciones de poder- y la posibilidad de realización inmediata. Porque son múltiples los factores que se entrelazan alrededor de estas "cuestiones", que tornan inciertos sus resultados, más allá aún de las distintas voluntades que impulsan soluciones eficaces. En la medida en que no existe una única visión técnicamente "perfecta" de la realidad, las soluciones concretas no suelen ser sino sub-óptimos, especies de compromisos que se imponen en los

procesos de toma de decisiones, signados por correlaciones de fuerzas sociales variables de intereses contradictorios.

En octubre, y para darle otra vez más un nuevo impulso a las privatizaciones a su cargo, el Ministro Cavallo decide replantear instrumentos técnico-organizativos disponibles, creando tres nuevas reparticiones: la Subsecretaría de Política Económica, cuya tarea era controlar la marcha del programa macroeconómico; la Subsecretaría de Reconversión Productiva, encargada de analizar los efectos del ajuste sobre la economía y la Subsecretaría de Privatizaciones, que tenía como objetivo acelerar al máximo todo el proceso de venta de activos estatales. Nuevamente se acudía al recurso de adaptar los instrumentos técnico-administrativos para adecuarlos a las directivas políticas, disolviendo, transformando o soslayando los organismos existentes, hecho que habla de otra dimensión de las políticas públicas cuyo abordaje excede el propósito de este trabajo.

Un punto importante en la reformulación en marcha lo constituían las expresas instrucciones del Ministro Cavallo para que se simplificaran los mecanismos de concurso, evitando las demoras originadas en las impugnaciones que solían sobrevenir a la apertura de sobres. La intención era fijar las condiciones que debían cumplir los aspirantes en función de un cronograma. Quienes lo lograran -en tiempo y forma- podrían concursar luego el mejor precio a sobre cerrado. Además, Economía se proponía que los contratos de transferencia estuvieran redactados cuando se iniciara el proceso, para que los aspirantes se comprometieran a cumplirlo desde el vamos y no aparecieran los mismos contratamientos que con Entel y AA. En suma, nuevos, precisos y ajustados plazos (dados a conocer en un ambicioso cronograma) pero también cambios sustanciales en los métodos para elegir al comprador y adjudicar los bienes. El gobierno quería, ante el mundo de los negocios, dejar en claro que se profundizaría a rajatablas el modelo económico en curso, pero de un modo técnicamente mas prolijo y confiable para los acreedores y los posibles inversores.

Por entonces, el Ministro Cavallo explicaba¹⁴⁰ que el porcentaje accionario a vender de las empresas públicas oscilaría de acuerdo con las posibilidades de ceder a un operador el manejo de cada compañía, estudiándose entonces caso por caso la modalidad a adoptar. Según la cartera económica, el propósito del cronograma para vender el resto del paquete accionario, luego de ceder el manejo en una primera etapa, era el de conseguir un mejor precio y además no abarrotar el mercado de capitales con las acciones. El programa fijaba un plazo máximo de 5 meses para poner en venta todas las empresas del área económica, proceso que culminaría en 1993. Pese a las continuas urgencias fiscales, sin embargo, el gobierno se veía forzado a modificar su estrategia y moderar sus ambiciones: ya no esperaba embolsar miles de millones de dólares vendiendo los activos públicos y parecía conformarse con encontrar operadores que aseguraran eficiencia e inversiones, aunque sin abandonar la estrategia global signada por las urgencias del corto plazo. No obstante, si bien los cronogramas le servían para ordenar el proceso y facilitar un mejor seguimiento de todo el programa, el ministro Cavallo aseguraba que no habrían de atarse a los plazos, para así poder negociar en las mejores condiciones. En la medida en que el tipo de actividades a privatizar (gas, electricidad, agua y servicios cloacales) iba a afectar

el devenir del desarrollo económico global del país por su impacto social y por su incidencia en los costos empresarios, era obvio que las presiones de los distintos grupos de interés se hicieran sentir, derivando finalmente en una "media" entre las urgencias fiscales, las apetencias de los posibles operadores y las futuras necesidades productivas. La política pública en marcha requería, de tal modo, de un rediseño impostergable.

Finalmente, luego de impugnaciones y vaivenes, en noviembre se produjo el traspaso del atractivo corredor cerealero Rosario-Bahía Blanca, constituyéndose en el primer tren privado de la Argentina. En diciembre se vendieron los talleres navales TANDANOR, y como broche de oro se aprobó la ley que fijó el marco regulatorio para el sector eléctrico. Atrás quedaron los distintos proyectos y comisiones ad hoc que se habían sucedido desde 1990 en el sector eléctrico, incluyéndose finalmente la privatización de las centrales generadoras -inicialmente descartada- ante la carencia de recursos para hacer frente a las inversiones necesarias.

D. EL CUARTO ACUERDO COMPLEMENTARIO

1. REVALUO, TITULOS E INVERSIONES

Mientras la Secretaría de Transportes aún no había aprobado el plan de inversiones, ARSA, que meses atrás había dispuesto unilateralmente un aumento de capital, comenzó 1992 realizando un revalúo contable de los bienes de uso de la empresa, que debía ser formalmente aprobado por la asamblea de accionistas. Los cálculos fueron realizados por la consultora privada Organización Levin S.A. y llegaron a los despachos oficiales junto a una nota de los síndicos que justificaba esta revisión.

Si bien el revalúo puede ser un procedimiento contable de rutina, su resultado modifica (aumentando o disminuyendo) el patrimonio de la empresa. Tal vez por eso el Estado, que detentaba el 15% de las acciones, optó por rechazarlo en la asamblea del 29.1.92, pasándose a cuarto intermedio hasta el 5.2.92. Ese día, el directorio de ARSA aprobó el revalúo de los activos físicos de la empresa en U\$S 700 mill a valores de mercado, mientras que el precio que le puso el Estado cuando salió a venderla había sido de U\$S 550 mill. La diferencia de U\$S 150 mill no correspondía a inversiones, que no se realizaron, sino que se trataba solamente de una operación contable.

Para entonces, el Banco Central aceptaba, luego de verificarlos, papeles por valor de U\$S 268 mill, pero rechazaba títulos por alrededor U\$S 750 mill. La calidad del resto de los bonos todavía tenía que ser "investigada", porque ofrecían "defectos formales" (por.ej, faltaban endosos)¹⁴¹.

141- Carlos Olivieri, ejecutivo de AA encargado de las negociaciones con los papeles admitía que la tarea de verificación no iba a estar terminada antes de julio "por las complicaciones que han surgido con una franja de los papeles". Iberia se los compró a 5 bancos: First Boston, Santander, Hispano-Americano, Banesto y Credit Suisse. Se entregaron alrededor de 1.000 títulos. 300 ya estaban verificados y quedaban 700. El ejecutivo también admitió que no se hizo una buena selección de los pagarés que se adquirirían y que el consorcio compró papeles que tenían 7 u 8 endosos. En algunos casos, una de las firmas correspondía a un banco que quebró en EUA por lo que había

Se calculaba que esta descuidada selección le costaba a la empresa (y no al consorcio) un millón y medio de dólares, ya que debería desembolsar U\$S 2.000 por cada título investigado a los bancos Galicia y New York en concepto de honorarios.

No obstante la negativa gubernamental, que el Ministro Cavallo había cursado por escrito, en una nota fechada el 19.2.92 el consorcio adjudicatario insistía en que el avión MD83 que se incorporó a Austral daba por cumplida la primera etapa del plan de inversión. El contenido de este paper fue certificado por la auditora externa privada Pistrelli, Diaz y Asoc., elegida por ARSA. En él se explicaba que ya se habían realizado inversiones por U\$S 54,5 mill, desglosados así: 29,7 correspondientes al valor libro de aquel avión; 2,7 por repuestos,, y 21,9 destinados, básicamente, a equipos de informática y comunicación.

La insistencia del Consorcio con un tema ya rechazado parecía dirigida a ganar tiempo, mientras que el único argumento que se adicionaba era que la empresa ya había decidido formalizar el pase del avión, inscribiéndolo simultáneamente en la Dirección Nacional de Aviación Civil local y en un registro neoyorquino, ya que había sido adquirido por leasing a una empresa de USA.

La negativa del Ministerio de Economía se basaba en considerar que Austral y Aerolíneas Argentinas eran dos empresas jurídica y económicamente distintas, que sólo podrían identificarse patrimonialmente si mediara una absorción en los términos que exige la ley. Además, recordaban que el contrato de adjudicación disponía que las acciones de Austral formarían parte del patrimonio de AA, con lo que cualquier aumento de capital de Cielos del Sur previo a la privatización difícilmente podría contabilizarse luego como un aporte adicional.

A comienzos de marzo, la situación se complicaba aún más y las presiones por alcanzar una solución comenzaban a sentirse con mayor fuerza desde distintos ámbitos.

Un rol activo en esta etapa comenzó a tenerlo la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados de la Nación, presidida por el justicialista Dámaso Larraburu. Así, luego de recibir a los directivos de ARSA, se citó a dar un informe al titular de la Secretaria de Transporte, Edmundo Soria, quien el 5.3.92 dijo a los legisladores que se intimaría a la empresa con una serie de medidas que iban hasta la pérdida de la condición de aerolínea de bandera.

También brindaron su informe a la Comisión los especialistas - brigadieres- de la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad, quienes dijeron que los controles sobre seguridad en las líneas aéreas se hacían "sobre papeles", porque la faz técnica respectiva estaba a cargo de las propias aerolíneas. Se aclaró que nunca había inspecciones sorpresivas, y solo se realizaban en caso de accidentes, con lo que quedaba al descubierto otro de los problemas claves de la privatización de Aerolíneas Argentinas: el control. Porque la empresa fue privatizada manteniendo su

que pedirle conformidad al juez norteamericano de la quiebra. En otros, el endosante era un banco que levantó sus operaciones en América Latina y el rastreo se complicaba. Otro problema era que se adquirieron papeles pequeños, algunos de U\$S 2.500.(CLARIN, 6.2.92).

carácter monopólico sin que se estableciera la entidad regulatoria encargada del control técnico y de las actividades empresarias en cuanto servicio público.

2. EL ACUERDO

Para solucionar las cuestiones pendientes, llegó al país el propio presidente de Iberia, Miguel Aguiló, quien luego de cerrar negociaciones con el Ministro Cavallo, el 13.3.92 firmó un nuevo acuerdo con el gobierno, cuyas características el propio Aguiló explicó a la prensa 142:

- * Durante 1992 AA incorporaría 5 aviones y no 4 como exigía el pliego, aunque no se precisó a través de que mecanismo se lo haría (leasing, hipoteca u otro).
- * Se establecía que el plan de inversiones comenzaría a ejecutarse en 45 días con la incorporación en propiedad de un MD 83 que iba a llevar los colores de AA. Esto descartaba definitivamente la posibilidad de incorporar un avión de Austral.
- * AA cancelaría en 6, 12 y 18 meses un total de U\$S 50 mill de deudas pendientes. Iberia prestaría su garantía a este plan de pago.
- * El gobierno se comprometía a acelerar la revisión de los papeles de la deuda entregados por el consorcio. Hasta el momento había chequeado el 60%. El Consorcio se comprometía a reemplazar los papeles cuestionados.
- * Los privados aceptaban oblar los U\$S 17 mill que estaban en discusión, en tres pagarés, que también incluían otros U\$S 33 mill, pagaderos a partir de junio.

Se hizo mucho hincapié en que el trato contaba con el respaldo del gobierno español, que era la clave de toda la privatización de Aerolíneas Argentinas desde su inicio. Fue en esa instancia donde se manejaron las negociaciones. Cuando éstas se empantanaron, el Secretario Soria habló con el Embajador de España y el Ministro Cavallo se contactó con el Ministro español de Industria, Comercio y Turismo para aclarar los puntos oscuros de la compleja privatización. Los españoles confirmaron que Iberia veía la compra como un negocio a largo plazo y no como una aventura transitoria, tranquilizando a los funcionarios argentinos.

A esta altura, la afirmación era absolutamente verosímil, de acuerdo a la estrategia de incorporación de aerolíneas latinoamericanas que se había planteado la estatal hispana en 1990, para enfrentar la desregulación del mercado aéreo en 1993 y la competencia feróz que se avisoraba. Fue así que en menos de un año, además de la compra de Aerolíneas Argentinas y Austral, Iberia adquirió el 45% de la venezolana Viasa, por la que pagó U\$S 145 mill (originalmente pedían U\$S 242 mill) y el 35% de la chilena Ladeco, pagando U\$S 10,5 mill. Además, proyectaba adquirir en 1992 el 100% de la paraguaya LAP, el 49% de la uruguaya

142- A su llegada, el español le manifestó a la prensa que la confusión radicaba en que se tomaron las cosas al pie de la letra. Por ejemplo, en lugar de naves de fuselaje ancho se incorporaron de fuselaje angosto, que eran las que se requieren en la actualidad, y en lugar de invertir en edificios, se lo había hecho en informática.

Pluna y porcentajes no definidos de Ecuatoriana de Aviación y del Lloyd Aereo Boliviano¹⁴³.

No era difícil advertir, en consecuencia, que en los planes de fortalecimiento de Iberia no contaban en sí mismas las alicaidas empresas nacionales absorbidas. La estrategia para América Latina se formulaba, de este modo, conforme la conveniencia de la empresa madre¹⁴⁴.

A esta altura, las denuncias de los gremios aeronáuticos sobre la modificación de escalas en los vuelos internacionales, la supresión y achicamiento de oficinas en el exterior, el ajuste del personal, los déficit de mantenimiento, y el deterioro en la calidad de los servicios empalmaban claramente con los objetivos de la operadora extranjera. Precisamente en los meses de verano, Aerolíneas Argentinas debió enfrentar el contratiempo mayúsculo de la existencia de varios casos de cólera en un vuelo que, con destino a Estados Unidos, hizo escala en la ciudad de Lima, y la posterior verificación de comida en mal estado en vuelos de cabotaje. Simultáneamente, se conocía que existían problemas con el mantenimiento de la flota¹⁴⁵.

143- El objetivo de Iberia -que aún no pudo concretar- es lograr convertirse en una empresa poderosa, que logre atraer un socio de embergadura como Lufthansa o British Airways de cara a 1993, y evitar ser absorbida o desaparecer. Siguiendo tal meta, aunque en 1990 Iberia registró pérdidas por U\$S 260 mill, en 1991 el Instituto Nacional de la Industria (INI) -organismo español del cual depende- aprobó una ampliación de capital por U\$S 1.200 mill, por lo que pasó de U\$S 930 mill a U\$S 2.130 mill, por lo que en 1992 Iberia podrá endeudarse en U\$S 2.800 mill. El Plan Estratégico diseñado para el período 1992-1996 está calculado en U\$S 5.540 mill y contempla la renovación de parte de la flota de 110 aviones. En él se estiman ganancias por U\$S 140 mill en 1993, precedidas por pérdidas por U\$S 170 mill en 1992. El déficit se calculó tomando como base el registrado en 1990 -U\$S 260 mill- y el de 1991 -U\$S 540-. Pero ya en el primer trimestre de 1992 las pérdidas registradas ascendieron a los U\$S 180 mill, y fueron mayores que las previstas.

144- Según un directivo de Iberia *"la idea central es que las aerolíneas controladas aseguren un vuelo diario entre las capitales latinoamericanas y Europa. De allí que no le interese tanto la trayectoria de su asociada, como las rutas y su nivel de tráfico. Además, apunta a adquirir el porcentaje suficiente de acciones que le aseguren el control de gestión de las empresas, para poder luego diagramar coordinadamente los enlaces aéreos"*.

145- Es así que, saliendo al cruce de críticas, el 26.3.92 AA publica un aviso sobre eficiencia técnica, con las siguientes cifras:

	1990	1991	1992 (al 20/3)
INDICE DE EFICIENCIA TECNICA	98,73%	98,85%	98,48%
HORAS HOMBRE DE MANTENIMIENTO FLOTA PROPIA	928.40	1.072.482	293.235
HORAS HOMBRE DE MANTENIMIENTO A OTRAS CIAS.	137.88	127.574	28.925
STOCH DE REPUESTOS EN DOLARES	199.324.584	21.680.504*	

E. EL DESENLACE

1. EL BALANCE

A fines de mayo de 1992 sale a luz el tema del BALANCE de ARSA, iniciándose un intenso debate que culmina con la reabsorción por parte del Estado del 43% de las acciones de la empresa.

El BALANCE corresponde al período comprendido entre la fecha de transferencia, 20.11.90 y la de cierre del primer ejercicio, 30.6.91, y debía ser sometido a la aprobación de la asamblea de accionistas.

Alertados sobre la situación de la empresa, los gremios aeronáuticos le solicitaron al experto Julio Somería, comandante de AA, que realizara un análisis del balance presentado, cuyo informe tendremos en cuenta en este acápite.

El balance fue realizado por el estudio Pistrelli, Díaz y Asociados, correpresentantes de la norteamericana Arthur Andersen & Co. y se asentó en libros de contabilidad que recién fueron rubricados el 22.8.91. Esto significa que durante los primeros 10 meses de gestión, en los cuales ARSA negoció deudas con el Estado por U\$S 530 mill y obtuvo créditos bancarios y en el mercado de capitales por otros U\$S 500 mill, no se llevaron registraciones contables ajustadas a la legislación vigente por falta de libros rubricados. Este balance debe haber sido confeccionado entre la rúbrica de los libros y el 5.3.92, que es la fecha que figura en los estados contables. En él se reconoce que recién el 3.3.92 la Inspección General de Justicia aprobó la tasación técnica realizada por un anónimo "experto independiente", en la que se basó el autor del balance para elaborar su informe.

Los auditores consignan que los estados contables presentaban en forma razonable la información sobre la situación patrimonial, pero dejan constancia de que tal opinión está sujeta al cumplimiento de varios asuntos pendientes del proceso de privatización y transferencia. Entre otras, los reclamos al Estado por U\$S 17,69 mill, la aprobación por el Banco Central de los títulos de la deuda entregados como parte del pago al contado, la organización del Programa de Propiedad Participada y la aprobación del plan de inversiones. Como estos puntos distan de estar resueltos o en vías de solución, la auditoría se convierte prácticamente en un trámite formal, ya que no se interna en los problemas reales de la compañía.

Pese a que, según el auditor del Estudio contratado, es la base de la revaluación del 80% de los activos, la tasación técnica no forma parte de los estados contables.

* al 1.1.92

Y el 29.3.92 otro aviso de la empresa destaca, entre otros logros:

*Que transportaron un 19,6% + de pasajeros que en la última temporada alta.

*Que transportaron una cifra record de pasajeros BsAs-EUA: 73,3% +

*Que superaron el propio índice de eficiencia

*Que incrementaron en un 8,7% el stock de repuestos de dólares

*Que incrementaron un 15,52% las horas hombre para el mantenimiento de la flota.

*Que compraron 6 nuevas aeronaves el 29 de agosto de 1991 a la Mc Douglas. 4 se incorporarán en 1992.

En el Balance se consigna que al cierre del primer ejercicio el capital ordinario de la sociedad era de U\$S 29,3 mill, con un endeudamiento financiero de U\$S 671,5 mill, además de las deudas comerciales con proveedores y los pasajes emitidos y no volados. Esas deudas fueron contraídas por los nuevos propietarios en el primer ejercicio.

Casi U\$S 500 mill del nuevo endeudamiento eran exigibles en junio: U\$S 390,2 mill con los bancos, U\$S 91 mill con el Estado y U\$S 12,7 mill con la remanente ARSE. Los títulos de la deuda externa que Iberia entregó se cotizaban entonces al 17% de su valor nominal, pero en ese momento habían llegado al 40%. Este aumento del valor de los activos en los que contrajeron la deuda, según el Comandante Somería, condujo a inflar a su vez los activos de la empresa así adquirida.

El balance confirma lo denunciado por los gremios en 1990 y que el gobierno se negaba a reconocer públicamente, pese a figurar en forma expresa en el contrato de transferencia: los socios oferentes eran avalistas solidarios de esa deuda, que obliga al pago de intereses por unos U\$S 50 mill anuales, pero el deudor principal era AA. Como este endeudamiento a corto plazo era impagable, el balance admitía que se realizaban esfuerzos tendientes a refinanciarlo a largo plazo. Así las cosas, las condiciones solo podrían ser las más favorables para quien decidiera financiar o comprar una empresa técnicamente quebrada, mientras que si los acreedores exigieran lo que les corresponde, el Estado podría verse obligado a subsidiar a la empresa privada.

El estudio del Comandante Somería indica que en los primeros 8 meses de operación, AA revaluó sus bienes de uso, incorporó Austral, activó gastos y diferencias de cambio y valuó sus rutas por un total de U\$S 542 mill. Si estas revaluaciones no fueran aceptadas, la empresa caería en quiebra, con un patrimonio negativo de U\$S 272,5 mill, dado que su patrimonio neto declarado no superaba los U\$S 269,5 mill, sumando capital, más reservas, más resultados.

El balance también incluye, como "gastos de adquisición¹⁴⁶", la suma de 77,8 mill, sin que se adjunten comprobantes respaldatorios de dichos egresos.

Por otro lado, se confirma que parte de la flota de ARSA estaba hipotecada en primer grado a favor de los bancos que garantizaron el plan de inversiones, contradiciendo el pliego. Eran 5 Boeing 727 y 2 Boeing 737. Pero el balance no revela si además existían hipotecas sobre otros bienes, o de segundo grado sobre los mismos aviones.

Mientras que, con gran ceremonia, el 29.4.92 fue incorporado a AA un MD-83, era sabido que en realidad era propiedad de Austral, por lo que la referida incorporación solo se trataría de un dibujo contable. Este avión reemplazaba al Boeing 707 de AA, que es poco apreciado por una "cuestión de imagen" por su antigüedad. Si bien se había autorizado que el recambio de este avión fuera en forma gradual, con tope en 1995, en vez de prorratearlo en esos 5 años, ARSA calculó el conjunto de la erogación y, basándose en su alto costo dispuso su desactivación, des-

146- Este rubro generó muchas suspicacias respecto a la posibilidad de la existencia de "sobornos" y se suscitaron agrios debates que, de cualquier modo, no culminaron en acciones concretas.

guarneciendo rutas al Pacífico y al Caribe. ARSA se planteó entonces ocultar este hecho hasta que llegara el Mc Donnell Douglas encargado.

Con el fantasma de la cesación de pagos, ARSA necesitaba reunir suficientes fondos para atender sus necesidades financieras. Por eso puso en práctica una política de generación de caja aún trabajando a pérdida. De ese modo se vendieron pasajes internacionales que no compensaban los costos. Así, diariamente aparecían avisos anunciando promociones especialmente a Estados Unidos, en paquetes que incluían 2 pasajes al precio de uno, descuentos del 40% a acompañantes, y alquiler de automóviles incluidos en el precio.

En cuanto al cabotaje, el informe observa que existía una preferencia de privilegiar a Austral, que pasó de transportar históricamente el 30% al 45%.

Según información de los gremios aeronáuticos, el vicepresidente español de Austral, Miguel Angel Derqui, en una reunión con los pilotos reveló que el plan era llevar esa participación al 55% del mercado. Así, AA sólo operaría las rutas que constituyen prolongación de vuelos internacionales de Iberia (Bariloche, Iguazú), confirmando los ya públicos proyectos de la española. De hecho, se estaría produciendo una verdadera transnacionalización, donde la optimización del desempeño se verifica en la contabilidad central¹⁴⁷.

También consigna el informe de Somería que dos de los principales proveedores de AA habían suspendido las entregas hasta que no se regularizaran los pagos¹⁴⁸.

Por su parte, la situación jurídica de Austral aparecía confusa. La Memoria consigna que el 99% de las acciones de Cielos del Sur fueron transferidas a AA y el Balance las incluye. Sin embargo, el representante del Programa de Propiedad Participada de AA no tiene injerencia en las decisiones de Austral.

2. LAS DISCUSIONES EN TORNO AL BALANCE CUESTIONADO

Los directores que representan el 10% correspondiente al Programa de Propiedad Participada, Walter Hayas¹⁴⁹ y al 5% del Estado, Abdon Menehem¹⁵⁰, se rehusaron a aprobar el balance y votaron en contra.

147- Por ejemplo, * las autoridades de AA procuran obtener un incremento de cargas, pero según Iberia, para que sea rentable en el nivel "macro" y según su esquema, deberían ser transportadas por Chile; * se planea llevar a reparar a España 2 Jumbos, y allí realizarles la recorrida anual, que a menor costo podría efectuarse en Ezeiza, pero que en el balance general a Iberia le conviene efectuar en su "casa matriz"; * en marzo British Airways inició los vuelos directos de Londres a Bs.As. y este año se propone incorporar la ruta transpolar a Australia y Nueva Zelanda, abierta hace tres décadas por el mayor de la Fuerza Aérea Mario Olezz, ruta que no le interesa explotar a Iberia; * los mostradores de AA desaparecieron de los aeropuertos internacionales como Madrid, Miami o Nueva York, mientras que en Los Angeles se redujeron los tiempos de atención; * la reducción del personal empeoró el servicio a bordo.

148- Estos eran los fabricantes de turbinas Pratt & Whitney y los de los equipos electrónicos Bendix.

149- De la Fundación Mediterránea que dirige el Ministro Cavallo.

150- Es primo del presidente Carlos Menem.

Pero a su voto lo hicieron aparecer como abstención, ya que el balance requiere unanimidad de aprobación.

A pedido de los gremios, Hayas y Menehem documentaron por escrito sus objeciones, entregándoselas al síndico el 18 y 19 de mayo respectivamente. Adujeron: # abultados pasivos; # gran deterioro de los valores patrimoniales; # endeudamiento no justificado en inversiones sino en el pago de la adquisición de la empresa.

La situación planteada impulsó al diputado Moisés Fontenla y al particular Raúl Soñes a formular una denuncia por vaciamiento de la empresa ante la jueza federal Amelia Berraz de Vidal el 27.5.92, quien hizo lugar a la misma y ordenó el allanamiento de las oficinas de ARSA, de Iberia, y de la consultora Pistrelli, Díaz y Asociados, que se concretó el 4.6.92. Mientras tanto, la asamblea de accionistas aplazaba la aprobación del balance hasta el 3.7.92.

Paralelamente, representantes de los 6 gremios aeronáuticos denunciaban ante la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados y ante el Secretario de Transporte, Edmundo Soria, que la Aerolíneas Argentinas estaba "técnicamente vaciada y quebrada".

Ante los diputados, el Secretario Soria, por su parte, confirmaba que el pasivo de la empresa ascendía a U\$S 839 mill, de los cuales U\$S 390,2 correspondían a una deuda de la empresa con los bancos que hicieron el aporte para que los consorcistas pudieran comprarla. Agregó que la empresa le debía al Estado U\$S 52 mill y otro tanto en concepto de intereses y rubros que no estaban precisados. Reconoció que lo que recibió el Estado fueron unos U\$S 130 mill al contado, U\$S 142 mill en Bonex y U\$S 1050 mill en títulos de la deuda de los que faltaba verificar el 21,6%.

Días después se conocía que tras el rechazo del balance, los funcionarios comprobaron que los nuevos dueños no habían completado el aporte correspondiente al aumento de capital que ellos mismos dispusieron meses atrás y que las culpas recaerían sobre los socios argentinos. Como el pliego no le exige a los privados hacer frente con recursos propios la porción del incremento patrimonial que le corresponde al estado y al personal, el Estado se vio obligado a hacerlo. Esta contribución se hizo a través de un asiento contable de U\$S 10,9 mill, con el que Iberia dio por cancelada una parte del efectivo que aún adeudaba.

La imposibilidad de mantener en secreto las negociaciones con los privados ponía en evidencia las dificultades del gobierno por encontrar una solución aceptable al embrollo en el que estaba metido. Mientras los españoles se limitaban a anunciar que todo lo que hacían estaba previsto en el contrato -lo que en parte era cierto-, en el gobierno se discutían distintas variantes para encontrar una salida honrosa, que reflejaban diferentes posturas técnicas y políticas.

En principio, el Secretario Soria declaraba enfáticamente que el gobierno no aprobaría un balance que implicaba la asunción por la empresa -y del propio Estado en la parte que le corresponde- de los pasivos generados por los socios para adquirirla, por lo que el 18.6.92 se intimó al consorcio a modificar el balance. En su visita a la Cámara de Diputados a mediados de junio, dejó entrever que la estrategia barajada por el gobierno era profundizar la causa abierta por la jueza

Berraz de Vidal, mientras se buscaban nuevos socios argentinos para reemplazar la insolvencia de los actuales.

Paralelamente, el 15.6.92 ARSA levantaba el primero de los 3 pagarés semestrales de U\$S 17 mill -correspondiente al efectivo que aún adeudaban- por una doble vía: transferían U\$S 12,17 mill al Banco de la Nación sucursal Nueva York y compensaban U\$S 4,8 mill con pasajes ya cedidos a organismos oficiales. El 30% de este primer pagaré (U\$S 5,1 mill) se transfirió a favor del sistema de previsión social, constituyendo el primer pago de esta privatización con destino directo a los jubilados, mientras que el resto fue a parar al Tesoro.

Como contrapartida, se anunciaba una nueva postergación en el plan de inversiones, ya que la primera de las 4 naves comprometidas para este año se incorporaría en octubre y no en junio como estaba previsto.

En cuanto a los U\$S 77,8 mill incluidos en el balance como "costos asociados a la compra", el grupo aseguraba que correspondían a indemnizaciones al personal. Serían U\$S 61,9 mill, que fueron "activados" como gastos para mejorar la rentabilidad de la empresa.

En este renglón objetado se habrían incluido gastos bancarios por la adquisición y verificación de títulos de deuda que se usaron como parte de pago, honorarios de abogados y consultoras como Executive, la que les diseñó el plan de retiros.

De los U\$S 77.774.000 se especulaba que el Estado estaría dispuesto a aceptar los U\$S 36.062.800 correspondientes a "Provisión de retiros voluntarios en el futuro". En cambio no se reconocerían los U\$S 25.889.200 atribuidos a "Remuneraciones en el período noviembre '90/junio '91", ni los U\$S 15.835.400 de "Gastos preoperativos, honorarios profesionales y comisiones por intermediación para la adquisición de los títulos de la deuda".

3. HACIA EL DESENLACE

Ya el 17.6.92, el vicepresidente de Iberia, Apolonio Ruiz Moreno y el director del Instituto Nacional de la Industria español (INI), Manuel Morán, presentaron formalmente a Cavallo su propuesta, en la que Iberia no aceptaba la modificación del balance solicitada, basándose, según fuentes periodísticas¹⁵¹, en tres decretos presidenciales que no se publicaron en el Boletín Oficial y que modificaron el contrato de transferencia. En cambio, como gesto de buena voluntad, aducían admitir que el Estado consiguiera nuevos socios argentinos.

La base de la argumentación de los españoles era que ellos habían comprado junto con empresarios argentinos una sociedad anónima, ARSA, por la suma de \$ 212,50 y que el Estado le vendió a esa empresa una "unidad operativa de transporte", por lo que era correcto que ARSA cargara con los préstamos que se utilizaron para adquirir la "unidad operativa".

A principios de julio, la visita del presidente del holding BANESTO (Banco Español de Crédito), Mario Conde, echó por tierra una de las esperanzas que había barajado el gobierno: que tanto este banco como los

Hispanoamericano y Santander aceptasen transformar sus acreencias por U\$S 360 mill en acciones de una nueva compañía que controlara a ARSA, permitiendo así eliminar el pasivo del balance de la empresa. Sin embargo, la respuesta negativa del español fue tajante: "*cuando uno da un crédito lo quiere cobrar. Nunca nos hemos planteado la posibilidad de capitalizar ese dinero*"¹⁵².

Descartada esta posibilidad, el tema de Aerolíneas entra en el gabinete nacional, donde se analizaron varias alternativas:

1. **Que se transfirieran acciones al Estado por el valor de la deuda que el grupo privado todavía tenía por la compra de AA.** Ello podía elevar la participación accionaria del Estado hasta un 37%, y era la alternativa que impulsaba el Ministro Cavallo.
2. **Que los socios privados vendieran Austral.** El problema de esta alternativa era que no representaba un ingreso importante de recursos que permitiera saldar la deuda de los privados con los bancos españoles y con el Estado argentino.
3. **Que se incorporara un socio argentino que se hiciera cargo de una parte de las acciones y que capitalizara la empresa.** Se especulaba con interesar a la empresaria del cemento Amalia Lacroze de Fortabat, de fluida relación con el gobierno, pero se veía muy difícil la posibilidad de encontrar interesados en poner dinero en la empresa en las condiciones en que se encontraba.

También se especuló con llamar a un arbitraje para que decidiera cómo solucionar la controversia entre las partes, posibilidad que figura en el contrato de transferencia, mientras que el Ministro Cavallo descartaba la alternativa -analizada- de iniciarle juicio a Iberia por incumplimiento del contrato, tal como sugería el Secretario de Transporte, Edmundo Soria, en concordancia con su asesor jurídico, Efraín Richards.

La estrategia del Secretario se había concentrado en detectar todas las irregularidades reprochables al consorcio adjudicatario, tales como la hipoteca de aviones, la migración de las reservas, un poder general extendido a favor del Presidente y vicepresidente ejecutivo para tramitar créditos, garantías, avales e hipotecas sin consulta con el directorio. En esa línea, Soria llegó a remitir cartas documento reclamando por la transferencia a Madrid del sistema de reservas y la unificación contable de Aerolíneas Argentinas con Iberia. Pero todas estas tentativas fueron cortadas por la decisión política del Ministro Cavallo con un argumento decisivo: en tanto que el contrato de transferencia permitía el endeudamiento, el Estado se arriesgaba a perder un juicio y a que, mientras tanto, la empresa terminara por destruirse. A esta altura, el Ministro ya no tenía dudas de la cerrada negativa de los españoles a aceptar las demandas gubernamentales¹⁵³.

152- PAGINA/12 del 2.7.92, pág.6.

153- Al respecto, en una nota del 17.7.92, en respuesta a otra de la misma fecha cursada por el Ministro, el Consorcio afirmaba: "*nos vemos obligados a señalarle que los cuestionamientos formulados no corresponden en la medida que, de acuerdo al procedimiento de privatización instrumentado por los decretos 1591/90, 461/90, 1024/90, 2201/90 y concluido a través del Contrato General de Transferencia, las obligaciones relativas al pago del precio y cumplimiento del plan de inversiones no son a cargo de los adjudicatarios, sino por el contrario de Aerolíneas Argentinas S.A.*" Asimismo, agregan que "*tampoco existe instrumento jurídico alguno que imponga obligaciones de capitalización a los adjudicatarios en orden al pago del precio o al cumplimiento del plan de inversiones, por lo cual vuestro cuestionamiento acerca de*

Finalmente, el 20 de julio de 1992 el Ministro Cavallo firmó con ARSA un Acta de Conciliación, y al día siguiente se firmó un Acta-Acuerdo, titulada "Ejecución del Acta de Conciliación y Acuerdos Complementarios" que dió forma a la "solución" alcanzada por las partes y que intenta cerrar definitivamente la sucesión de litigios haciendo lugar a la mayoría de los reclamos de Iberia¹⁵⁴.

El Acuerdo fue presentado en una breve conferencia de prensa, en la que se anunció una suerte de "reestatización transitoria" de parte del paquete accionario de Aerolíneas y la conservación en el pasivo de la empresa de los préstamos por U\$S 390 mill que los adjudicatarios utilizaron para comprarla, sobre un activo valuado en U\$S 260 mill. Por su parte, el Estado nacional se comprometía a suscribir e integrar todas las acciones del aumento de capital acordado en U\$S 145 mill, correspondientes a accionistas argentinos que no lo efectivizaron¹⁵⁵.

la existencia de pasivos e inexistencia de correlativos activos no resulta procedente". Y afirman que "en cuanto a las hipotecas constituidas como contragarantía a favor de terceros otorgantes de la garantía de cumplimiento del plan de inversiones a favor del Estado Nacional, las mismas se encontraban previstas en el Contrato General de Transferencia".

154- Consta de 5 carillas y lleva la rúbrica del Ministro de Economía, Domingo Cavallo por el Estado Nacional, de Aldo Borraro por ARSE (la residual estatal), de Salustiano Mandiá y Amadeo Riva por ARSA y de Miguel Aguiló por Iberia.

155- Además, el Acta dice que las partes convienen: * ARSA ofrece y el Estado acepta suscribir e integrar las acciones no suscritas en la última ampliación de capital aprobada en la asamblea del 12.9.91 por U\$S 21,7 mill. (De este modo el Estado aumenta su participación de un 5% a un 27%) * Que se procederá a votar favorablemente la capitalización del ajuste de aportes irrevocables que surge del balance al 30.6.91 por U\$S 16,867 mill, mediante la emisión de acciones ordinarias clases A, B y C. * Se acuerda una reunión del directorio de ARSA antes del 8 de agosto, que convoque a asamblea general de accionistas para ampliar en U\$S 145 mill el capital ordinario de la compañía a su actual valor nominal y a la par. Las partes se obligan a votar favorablemente tales aumentos de capital. * El Estado nacional se compromete a suscribir e integrar todas las acciones del aumento mencionado, correspondientes a accionistas locales que, una vez vencido el plazo para el ejercicio del derecho de preferencia, no lo hayan ejercido. (Se refiere a los U\$S 145 mill adicionales, que debían integrar Amadeo Riva y Devi Construcciones y que no harán, con lo que la participación estatal subirá hasta el 43%) * Iberia, a su vez, se compromete, por sí o en comisión, a suscribir e integrar todas las acciones de tal aumento correspondientes accionistas extranjeros que lo hagan. * El aumento de capital deberá realizarse por aportes en efectivo que deberán integrarse dentro de los 30 días de vencido el plazo para el ejercicio del derecho de suscripción preferente, o por capitalización de créditos. * El Estado nacional, por las acciones que suscriba, capitalizará los créditos que le han sido reconocidos a su favor en el Acta de Conciliación del 20.7.92, hasta su concurrencia. Asimismo, podrá capitalizar el valor nominal de los pagarés por U\$S 16.843.333 y U\$S 16.843.334, con vencimiento el 15.12.92 y el 15.6.93, más los intereses devengados a la fecha de la capitalización. (De manera que ese aporte de acreencias por parte del fisco nacional abarca también las que ya habían sido cobradas mediante documentos). (Esta también es otra de las viejas demandas de el Consorcio, reconocida ahora por el Estado). * Se conviene reducir en 8% la garantía de cumplimiento del Plan de Inversiones en función de su grado de cumplimiento. * Se acuerda que, una vez aprobado ese acuerdo por decreto, quedarán canceladas las garantías de la privatización, en especial la prenda sobre acciones de ARSA y la interdicción de venta de aeronaves, salvo 13, que se detallan, que no podrán venderse mientras no estén verificados los títulos de deuda externa que entregó ARSA y la cancelación por capitalización de unos U\$S 30 mill de los intereses

Por otra parte, en el acta se acordaba que ARSA podría reestructurar sus pasivos estableciendo inclusive garantías reales sobre sus activos a favor de terceros (es decir, hipotecar sus aviones). En este punto se consagraba lo que estaba prohibido en los pliegos de licitación y el contrato de transferencia, pero que de hecho Iberia había realizado y el gobierno tácitamente consentido. Es más, también se establecía que en el futuro los préstamos que le otorgaran o las garantías que constituyeran a su favor los socios o terceros para los compromisos que surjieran de la actividad de la compañía podrían ser garantizados con bienes de ARSA.

Aventando los temores de los españoles, el acta aclaraba que no podrían ser accionistas, salvo que mediara el consentimiento expreso de Iberia, otras líneas aéreas o compañías vinculadas con la actividad del transporte aéreo. Asimismo, se confirmaba que Iberia continuaría como operadora de la compañía.

En otro punto importante para las pretensiones de la empresa se convenía que las inversiones que se efectuaran por Cielos del Sur (Austral), mientras ésta fuera controlada por ARSA, se computarían como si se las realizase en cumplimiento del Plan de Inversiones previstas para Aerolíneas.

Por otra parte, se formalizaba por escrito una demanda permanente de Iberia en todas las negociaciones que se efectuaron desde que se hizo cargo de Aerolíneas: se acordaba que el Plan de Inversiones y el Plan de Acción comprometidos por ARSA fueran *"intepretados con la necesaria flexibilidad para adecuarlos a las condiciones de mercado y los intereses de la empresa y de los usuarios"*. También se convenía que si las propuestas de modificación de dichos planes fueran aprobadas por los directores estatales de ARSA, el Gobierno no podría rechazarlas, pero que si los directores se opusieran, el Gobierno podría de todos modos convalidarlas¹⁵⁶.

que corresponden a esos papeles. La interdicción de venta se irá dejando sin efecto en proporción a la cancelación de los intereses, dejando a elección de ARSA cuáles aviones liberar. La única restricción es que deberá tenerse en cuenta la relación 1,5 de garantía por 1 de deuda. * Se acuerda cerrar una operación pendiente del Contrato de Transferencia: la transferencia de Optar, operadora turística mayorista de Aerolíneas. Igualmente se dispone el otorgamiento de las escrituras traslativas de dominio e inscripción registral de los inmuebles de la sociedad y transferencia de las marcas y demás derechos de propiedad intelectual no más allá del 31 de octubre de 1992. * Se acuerda la nacionalización de las aeronaves pendientes de tal trámite (un Boeing 747 y otro 727) y que en el plazo de 60 días las partes realizarán los actos tendientes para la definitiva resolución de los reclamos de ARSA pendientes. * Se conviene que los candidatos elegibles como miembros de la Comisión Fiscalizadora de ARSA deberán ser profesionales integrantes de firmas de auditoría de reconocido prestigio internacional.

156- En cuanto al Plan de Inversiones propuesto, en la medida en que se privilegiaba la incorporación de aviones de gran porte (como los de la norteamericana Mc Donnell Douglas o de la europea Airbus) destinados al tráfico internacional, quedaba puesto en duda el interés por los vuelos de cabotaje, que eran privilegiados en las propuestas originales.

Finalmente, Iberia se comprometía a realizar su mejor esfuerzo (*best effort*) para obtener la adhesión de los accionistas extranjeros (los bancos españoles) a los términos del acuerdo¹⁵⁷.

El 19 de octubre el Poder Ejecutivo lo convalidó por decreto, luego de ser evaluado por la SIGEP, por la Comisión Bicameral y por la Procuración del Tesoro, que más allá de ciertos reparos, teminaron aceptando la propuesta del Ejecutivo.

Las verdaderas razones del acuerdo ya las había expuesto el Ministro Cavallo ante los legisladores radicales Enrique Olivera y Antonio Berongharay, los peronistas, Raúl Alvarez Echagüe, Oscar Gonzalez y Liliana Gurdulich de Correa, y el demoprogresista Alberto Natale, unos días antes. Básicamente, el Ministro adujo que no era posible la vía judicial contra los adjudicatarios, según lo indicaba el análisis del contrato de transferencia; que los españoles habían tenido en sus momentos un buen gesto político hacia el programa argentino de privatizaciones y que los socios argentinos de Aerolíneas no tenían la capacidad de aportar capital y hacerse cargo de la porción mayoritaria de acciones en manos argentinas.

Luego de firmar el acuerdo, el Ministro Cavallo, que en la intimidad cuestionaba la forma en que la encaró su predecesor, Roberto Dromi, hizo públicamente una encendida defensa de esta privatización, por la que afirmó que el Estado recibió aproximadamente U\$S 800 mill entre el contado, bonex a precio de mercado y títulos de la deuda externa, además de lo que el Estado evitó erogar desde la transferencia. Sin embargo, la razón principal del acuerdo, que concede la casi totalidad de las demandas de Iberia en una especie de recontractación directa que da por tierra con gran parte de las cláusulas de la licitación, se centró en la evaluación gubernamental de las consecuencias negativas que podría tener emitir señales desagradables para potenciales inversores en las otras privatizaciones encaradas por el Estado. No obstante, en sentido inverso podría decirse que esta podía constituir una pésima señal para el mercado, en términos de los intereses nacionales, en cuanto a la capacidad negociadora del Estado, ya que estaría demostrando que se está dispuesto a conceder cualquier cosa con tal de no volver atrás con lo actuado, sometiéndose desde una posición débil a las exigencias del comprador. Aquí también las sospechas de corrupción quedaron flotando.

Por otra parte, y ante la evidencia de que el negocio aeronáutico había sufrido una vertiginosa caída en todo el mundo, dar marcha atrás en la licitación suponía una reasunción total por parte del Estado de la empresa sin ninguna garantía de conseguir nuevos interesados para volver a privatizarla, debiendo reconocer así el gobierno su fracaso político, costo que no estaba dispuesto a asumir bajo ningún concepto.

Lo único que el Estado consiguió a cambio de lo concedido a Iberia fue una promesa de futuras inversiones, más retórica y para salvar las apariencias en el terreno político que real, si se toman en cuenta los términos que efectivamente firmó la española y los sucesivos avatares y

157- El acta finaliza: "los firmantes dejan expresa constancia de que no existen daños ni perjuicios directos o indirectos a reclamar a ninguna de las partes en relación con los hechos que han sido objeto del presente acuerdo", con lo que el Estado clausura su posibilidad de reclamos.

conflictos que tuvieron lugar a partir de entonces. También quedaba al descubierto que detrás de este negocio sólo estaba, como respaldo efectivo, el Estado argentino y no el español, como se afirmaba cuando se decidió la transferencia para convencer a los remisos y neutralizar a los opositores.

Demás está decir que la ausencia de una política clara y eficaz de control técnico y empresario de la empresa terminó por dejar impotente al gobierno, y por ende a los usuarios, frente a los sucesivos deterioros y accidentes de diversas aeronaves que tuvieron especial repercusión durante la segunda mitad de 1992. Esta situación, que dejaba en evidencia la pérdida creciente de eficiencia en la prestación de los servicios y, peor aún, una sensación de inseguridad en el aerotransporte nacional nunca antes registrada, llevaron a la empresa a situaciones cada vez menos controlables.

CUADRO XIII

NEGOCIACIONES ECONOMICAS CON EL CONSORCIO ADJUDICATARIO

(desde el 6.7.90 al 20.7.92)

	OFERTA	ACUERDOS				
		6.7.90	12.4.91	4.7.91 ⁷	-12.91	13.2.92
EFFECTIVO	130 ¹					
FINANCIADO	130 ²	142 ⁴				
TITULOS DE LA DEUDA	1600 ³ + 400	840 ⁵ 770 ⁶	210 ⁸ 560 ⁹	33 ¹⁰ 17 ¹¹	50 ¹²	34 ¹³

* Todas las cifras consignadas son en millones de dólares estadounidenses.

(1) Según el pliego, debían pagarse en efectivo el 15.8.90, pero recién se abonaron mediante Carta de Crédito el 28.9.90.

(2) Por el contrato de transferencia del 21.11.90 se estableció que sería pagado en 10 cuotas semestrales con 5 años de gracia.

(3) Debían ser entregados junto con el efectivo. En ese momento no se cumplió. En el contrato de transferencia se otorgó un plazo de 90 días hasta el 21.2.91. Tampoco se cumplió.

(4) Se pagaron en bonex de la serie '89, considerados equivalentes de los 130 millones de dólares en cuotas. A su vez, el Estado pagó una deuda de 46 millones de dólares.

(5) En el acuerdo el consorcio se comprometía a entregar U\$S 800 mill el 12.5.91 y U\$S 810 mill el 12.6.91. Entregó U\$S 840 mill el 12.5.91.

(6) Saldo restante que no se paga. El consorcio pretendía compensarlo con deudas del Estado por un valor de U\$S 151 mill.

(7) Se convino que la operación se completaría el 15.10.91. Se admitía una deuda del Estado de U\$S 151 mill (para entonces el consorcio ya reclamaba U\$S 186 mill), canjeable por U\$S 550 mill en títulos de la deuda. También el gobierno reconocía otra deuda de U\$S 22 mill por pasajes vendidos antes y volados después.

(8) De esta suma, U\$S 180 mill se entregaron de inmediato y U\$S 30 millones antes del 12.7.91.

(9) Saldo adeudado que equivalía a U\$S 170 mill en efectivo. El gobierno reconoce deudas por U\$S 108,97 mill, por lo que restaban U\$S 61 mill. De éstos, U\$S 17,89 mill estaban en discusión.

(10) En diciembre de 1991 el gobierno reclamó el saldo de U\$S 43,34 mill. El consorcio ofrece pagarlos en 4 cuotas semestrales de U\$S 10,5 mill. La primera se compensa con el aporte que debía hacer el Estado por aumento de capital dispuesto en asamblea de accionistas. Restaban entonces U\$S 33 mill. La condición que puso el gobierno fue preñar los aviones.

(11) Remanente que seguía en discusión.

(12) El consorcio se comprometía a pagar los U\$S 33 mill más los U\$S 17 en discusión, lo que totalizaba los U\$S 50 mill, en 3 pagarés semestrales con vencimiento a partir de junio. El primero, de U\$S 17 mill se paga el 15.6.92.

(13) El Estado capitaliza la deuda del consorcio de U\$S 33,68 mill.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos recogidos en la investigación.

F- LA SITUACION POSTERIOR

1. EL PLAN DE CORTO PLAZO

Inmediatamente después de firmado el acuerdo la empresa se avocó a la confección de un plan de acción de corto plazo para revertir la situación económico-financiera, que debían aprobar los accionistas antes del 7 de agosto, día programado para la asamblea.

El plan debía tender a bajar costos y garantizar una política comercial más agresiva. Según los directivos de la empresa, en tanto el estado había hecho una apuesta muy importante, pedía a cambio una rápida rentabilidad¹⁵⁸. De cualquier modo, ya se tenía por cierto que el segundo ejercicio de la compañía post-privatización sería deficitario, con pérdidas calculadas en U\$S 30 mill.

Además, concededores de la empresa sostenían que no estaba equilibrada operativamente, por lo que uno de los propósitos era reasignar y reducir personal, de forma tal que la relación empleados por avión fuera más competitiva. Al respecto, se planteaba que de los 7000 empleados existentes debían quedar aproximadamente 5000.

En cuanto a los planes de trabajo, se pondría énfasis en las rutas que aportaban los mayores ingresos, es decir hacia Europa y EUA, y en ajustar los horarios para contar con un aprovechamiento más racional de los aviones¹⁵⁹.

Por otra parte, se proyectaba incorporar antes de fin de años otros 3 MD-88 y dos más en 1993, destinados al mercado de cabotaje y regional, mientras que para larga distancia, los especialistas pensaban en el Airbus 340, que hasta entonces realizaba solo vuelos experimentales¹⁶⁰. Pero estas incorporaciones dependían de que los números cerraran satisfactoriamente.

El 20 de noviembre el gobierno aprobó el nuevo diagrama de vuelos de AA para la temporada veraniega y lo dió a conocer a través del Secretario Edmundo Soria. El nuevo esquema proponía reducir algunas frecuencias y transferir a Austral destinos exclusivos (y un MD-83 en alquiler).

Si bien se anunció que la oferta global de asientos de las dos empresas iba a aumentar un 17,9%, para algunos puntos disminuía la can-

158- LA NACION, 25.7.92 .

159- Dentro de EUA, la presencia es más rentable hacia Nueva York y Los Angeles y no a Miami, porque en este último destino las tarifas son más bajas y hay un exceso de oferta. Respecto a Madrid, AA volaba sólo 5 de las 7 frecuencias posibles, beneficiándose así la socia y competidora Iberia, que sí utilizaba sus 7 frecuencias. Otra prioridad compatible con las tendencias mundiales en aviación comercial era buscar vuelos más directos .

160- Su elección se debe a que ofrece uno de los menores costos por asiento. Mientras tanto, se piensa en un DC-10, un Boeing 767, un Airbus 310 o aún en un Jumbo 747-200, como aviones puente .

tividad de plazas¹⁶¹, en tanto que una serie de intertramos quedarían finalmente suprimidos¹⁶². El objetivo de la reestructuración era **achicar costos**, ya que se estimaba que con estas reducciones habría 200 ciclos (despegue y aterrizaje) menos. El gobierno no aprobó, en cambio, la propuesta de ARSA de aumentar un 8% las tarifas de cabotaje en destinos no turísticos, y reducirlas un 22% en aquellos que sí lo son.

La reorganización de vuelos de Austral y Aerolíneas implicaba importantes transferencias de la última a la primera¹⁶³, por lo que generó inquietud en los sectores políticos y gremiales ante un posible vaciamiento del área de cabotaje de AA¹⁶⁴.

2. LA NUEVA COMPOSICION ACCIONARIA DE AA

El 27.11.92 se realizó la asamblea de accionistas que convalidó la reestatización parcial de la empresa. Con el aumento de capital de U\$S 145 mill, previsto en el acta de junio, se intentó solucionar el problema del balance. La participación estatal en ese momento era del 37% pero se preveía que se incrementara hasta el 44,7%. El Estado se comprometió a suscribir hasta el 51% del último aumento de capital, afrontando lo que no pusieran los privados. Pero los accionistas tenían unos meses (hasta febrero de 1993) para resolver si suscribían o no las acciones, y sólo cuando terminara ese plazo se podría saber como quedaría la sociedad.

161- Por ejemplo, la mitad en el vuelo Bs.As.-Río Cuarto, o un 29,9% en el que aterriza en Bahía Blanca.

162- Es el caso de Bahía Blanca-Santa Rosa, Bariloche-Chapelco o Esquel, Neuquén-Bariloche o Posadas-Iguazú, que registran el promedio de 1 a 6 pasajeros por vuelo. Para estos tramos, ya existían propuestas de LADE y aerolíneas regionales para hacerlos.

163- Escalas cedidas a Austral: Córdoba, Mendoza, Bahía Blanca, Comodoro. Rivadavia, Neuquén, Tucumán, Resistencia, Trelew, Chapelco, Esquel, Formosa, San Luis, Santiago del Estero, Corriente, Posadas y Jujuy. Escalas momentáneamente transferidas por AA hasta ser definitivamente transferidas: Paso de los Libres, Concordia, Santa Rosa, Viedma, Río Cuarto, San Rafael, Cutralcó y General Roca. Distribución de escalas: 43,2% Austral, 35,1% AA, 21,6% momentáneamente AA.

164- Por ejemplo, el diputado ucedeísta Federico Zamora denunció el 7.12.92, ante la jueza Amalia Berraz de Vidal, la existencia de maniobras de vaciamiento de AA en favor de Austral y pidió que se investigara a varios funcionarios por los delitos de estafa y defraudación, fraude fiscal y asociación ilícita. Por su parte, el juez Osvaldo Guglielmino hizo lugar a un recurso presentado por los técnicos de tierra y aeronavegantes, para impedir que se suprimieran frecuencias a Jujuy. El juez ordenó al Estado que se "abstenga de permitir el levantamiento" (que dispuso la empresa en su nuevo cronograma), bajo el argumento de que el estado pierde poder de veto, y por lo tanto control, sobre las rutas transferidas a Austral.

CUADRO XIV
COMPOSICION ACCIONARIA

SOCIOS	Participac. antes aumento %	Aumento 70 mill U\$S	Aum. 145 mill U\$S	Particip. d/integrar aumentos
Iberia	30,1	21	43,5	30
COFIVACASA	4	2,7	5,8	4
Banco Hispano	7,5	5,3	10,9	7,5
BANESTO	7,5	5,3	10,9	7,5
MODEFIN	3,6	---	1,6	1
P.P.P.	10	7	14,5	10
Estado Nacional	5	25,2	- 57,8	34,7
A.Riva	10	3,5	---	2,6
Riva S.A.	7,7	---	---	0,9
Devi S.A.	1,6	---	---	1,8

*Esquema propuesto por ARSA y Economía y discutido en la asamblea.

*Los valores de capital no incluyen un ajuste de U\$S 16,8 mill por inflación, ni U\$S mill.

Fuente: Clarín del 28.11.92.

3. LOS ACCIDENTES Y SU REPERCUSION

El viernes 20 de noviembre un Boeing 737 de AA sufre una falla en el sistema de frenos al intentar despegar del aeroparque de San Luis, debiendo ser evacuados inmediatamente los 104 pasajeros y 6 tripulantes, momentos antes de que la nave se incendiara totalmente. Mientras la empresa informaba que no había podido determinar las causas del accidente, la Asociación de Pilotos denunciaba que el avión llevaba cumplido un 100% de su vida útil por antigüedad y horas de vuelo, ya que era de la década del sesenta¹⁶⁵.

Desatado un escándalo de proporciones por el episodio, días después, el 24 de noviembre, el Secretario de Transportes Edmundo Soria y

165- El secretario de prensa de APLA, Alfredo di Poi, denunció además que esa semana el 60% de la flota de los Boeing 737 estuvo parada por fallas técnicas, y que desde que la empresa se privatizó, se incrementaron los accidentes, las cancelaciones y las demoras debido al uso excesivo que se le da a las aeronaves.

el Director de Aeronavigabilidad, brigadier Juan Manuel Baigorria, comparecieron ante el Congreso¹⁶⁶ para explicar la situación de AA.

Los legisladores asistentes a la reunión no quedaron conformes con las explicaciones del brigadier Baigorria, quien admitió que la empresa estaba trabajando en los márgenes de seguridad, ya que había hecho un cronograma de vuelos sobre el límite, que no contemplaba imprevistos, ocasionando entonces demoras e inconvenientes.

Por su parte, el Secretario Soria admitió que la empresa estaba lejos de ser eficiente, y que la reiteración de incumplimientos y fallas en el servicio podía ser causal de rescisión del contrato de concesión y que también los sumarios abiertos por suspensiones de vuelo sin aviso y demoras en los horarios podrían derivar en multas equivalentes a un valor de 2 a 100 veces mayor al monto de la tarifa máxima para un pasaje.

En medio de las fuertes críticas por la eficiencia de los servicios de AA, el 26 de noviembre se conocía que dos aviones habían sufrido accidentes —el día anterior¹⁶⁷. Las fallas alentaron una serie de rumores sobre la calidad del mantenimiento realizado por AA, a los que la gerencia de la empresa salió al cruce¹⁶⁸.

Un día después, la empresa reconocía que 6 de los 24 aviones de su flota de cabotaje (25%) estaban transitoriamente fuera de servicio, por estar siendo sometidos a revisión técnica exhaustiva con vistas a la temporada de verano, y eso era lo que había ocasionado numerosas demoras y reprogramaciones de vuelos¹⁶⁹. No obstante, la empresa afirmaba que AA estaba en buenas condiciones de mantenimiento y seguridad¹⁷⁰.

166- Originalmente la reunión fue convocada por la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, pero se le sumaron los diputados de la Comisión de Transportes.

167- Uno, procedente de Los Angeles, quedó 12 hs. varado en Lima, mientras que otro avión no pudo partir con destino a Montevideo.

168- Sin embargo, la Asociación de Personal Técnico Aeronáutico (APTA), denunciaba que hacía un año que se había eliminado la sección de selladores de tanques, que es el personal capacitados para realizar trabajos dentro de los compartimientos de combustible (ubicados dentro de las alas), que son celdas muy pequeñas. Según APTA, el trabajo de sellado de tanques requiere casi dos días de tareas de reparación en etapas, tiempo que no se respeta por las exigencias del cronograma de vuelos.

169- Con respecto a las demoras, los representantes de la empresa dijeron que entre el 31 de agosto y el 31 de octubre el 54% de las demoras se debió a "espera de equipo", es decir, para que el avión esté en condiciones. Los otros retrasos fueron por problemas de aprovisionamiento (15%), causas técnicas (6%) y congestión del tráfico aéreo (10%). En 1991 llegaron con demora 1518 vuelos de cabotaje sobre 6.506. Este años se retrasaron 2.205 sobre 5.064 (un 7% más). La empresa se justificó diciendo que se deba al aumento de la oferta, que ahora hay más vuelos que antes. (27.11.92)

170- Saliendo al cruce de estas declaraciones, Guillermo Rodger, de la Asociación de Pilotos el 27.11.92 le decía a Clarín que "no solo el mantenimiento hace a la seguridad de los aviones. La seguridad es una estrategia global de la empresa que involucra a todos. La empresa está en una situación cada vez más difícil para garantizar la seguridad de un vuelo". Por su parte, el piloto Luis Piotti afirmaba que "la

En este punto se ponía en evidencia el conflicto existente entre la racionalidad empresaria, que con el objetivo de ganar rentabilidad pretendía estirar al máximo los límites de utilización de los materiales disponibles, así como racionalizar la dotación de personal en las distintas áreas, y la racionalidad de los trabajadores, que defendían sus conquistas laborales históricas y sus fuentes de trabajo. En el medio de esa pulseada, los usuarios podían notar el deterioro producido en la calidad de los servicios como consecuencia del conflicto.

Así, mientras el problema de la seguridad y eficiencia de la empresa ganaba las tapas de los diarios, se convertía en un escollo más, tanto para los directivos como para el gobierno mismo. Pero lo que sí comenzaba a visualizarse con claridad era el tema de la ausencia efectiva y eficaz de control de los servicios privatizados, que se instalaba así en el debate público como uno de los aspectos clave para los usuarios en la etapa post-privatización. Esta preocupación se hacía extensiva a otros servicios privatizados, especialmente en aquellos con más vinculación con la vida cotidiana de los usuarios.

A todo esto se le sumaba la sensación creciente de que Iberia no tenía un verdadero interés en AA. Por eso, y saliendo al cruce de los inconvenientes suscitados, el director financiero de Iberia, Javier Colominas, declaraba a fines de noviembre que Iberia había venido a la Argentina para quedarse, ya que AA era una parte clave de su estrategia empresarial¹⁷¹.

* ULTIMO PARENTESIS: EL AÑO DE LAS PRIVATIZACIONES EN CADENA

En 1992 se encararon y culminaron los procesos de privatización de mayor incidencia sobre la economía: electricidad, gas y obras sanitarias, amén de los principales ramales ferroviarios, con una característica que los diferenciaba de los casos de ENTEL y Aerolíneas: previamente se establecieron por ley los marcos regulatorios respectivos, aunque solo en el caso de obras sanitarias -la última concretada- se estableció la composición del ente regulador antes del traspaso a los nuevos concesionarios.

Contando con el marco regulatorio pertinente, inmediatamente el gobierno se aboca a la privatización de SEGBA, no sin antes enfrentarse a un problema institucional importante. En efecto, en la redacción final de la regulación eléctrica los diputados introdujeron a la Ley un artículo en el que le atribuían a los dictámenes de la Comisión Bicameral el carácter de vinculante, dando así un paso significativo sobre una porción de la decisión pública férreamente retenida por el ejecutivo desde la sanción misma de la Ley de reforma del estado. Obviamente, esta facultad, que especialmente desde el Ministerio de Economía era percibida como una casi segura "piedra en la rueda" que lentificaría la marcha de las privatizaciones, fue suprimida. Con ello quedaba plasmada una vez más la correlación de fuerzas imperante en términos institucionales bajo un presidencialismo fuerte, y en cir-

vida útil económica de los aviones de AA está en un promedio del 70%. Hay una política de sobreutilización y no hay inversión".

cunstances en que la urgencia por obtener recursos para el Tesoro era considerada vital para la salud del plan gubernamental.

Mientras entre enero y julio se concedían 5 áreas petroleras marginales, en marzo se efectuaba un contrato de Asociación en la cuenca Austral, y se concretaba la venta de acciones de Telecom. También se adjudicaba la concesión de la explotación de los servicios de carga de la línea General Mitre, y las Centrales de SEGBA Puerto y Costanera a sendos consorcios chilenos. Con estas ventas desaparecía la empresa estatal en cuanto a capacidad de generación de electricidad. Las exigentes condiciones impuestas a los operadores hicieron que los únicos capaces de cumplirlas fueran extranjeros, excluyendo así a las pequeñas cooperativas locales y cerrando un ciclo de nacionalizaciones de los servicios públicos.

En mayo fue aprobada la Ley 24076 que fija el Marco Regulatorio de la industria del gas, excluyéndose también aquí la posibilidad de injerencia parlamentaria directa. Así, en el mes de julio se dispuso la privatización total de Gas del Estado Sociedad del Estado y la constitución de 10 sociedades anónimas y se llamó a licitación pública internacional para la adjudicación de todas. Con ello se dejaba definitivamente de lado la idea original de concesionar la red a pequeñas cooperativas. En cambio, se privilegiaba la obtención de mayores recursos por la vía, como en el sector eléctrico, de convocar a grandes inversores y operadoras internacionales.

Entre los meses de agosto y diciembre se vendieron la acería SOMISA, varias áreas de la cuenca petrolífera del noroeste y de la destilería Campo Durán; las tres empresas de distribución de electricidad, EDENOR, EDESUR y EDELAP; las centrales Alto Valle, Güemes y Sorrento de AGUA Y ENERGIA; y las centrales de SEGBA Dock Sud y Pedro de Mendoza. También se vendieron los Elevadores Terminales del Puerto de Buenos Aires, del Puerto de Quequén y de Puerto Diamante. De este modo, y con la venta de las restantes centrales de Agua y Energía los primeros meses de 1993, se completaba así la privatización total del sistema eléctrico argentino.

Respecto a los ferrocarriles, se concretó la concesión del ramal Delta-Borges, el ramal Urquiza (tras controvertido proceso), del ramal General Roca y de la Línea San Martín. En cuanto a los ferrocarriles interprovinciales, por decreto del mes de marzo de 1992 el gobierno invitó a las provincias a comunicar su decisión sobre la alternativa de transferirles ramales ferroviarios comprendidos en sus territorios, con una fecha límite para formular la opción inicialmente fijada el 1º de julio de 1992. A partir de entonces se empezaron a desarrollar intensas negociaciones entre las provincias y el gobierno nacional con dispares logros, a resultas de lo cual varios ramales dejaron de operar al comenzar 1993.

Finalmente se otorgó la concesión por 30 años de Obras Sanitarias de la Nación, uno de los "platos fuertes" de las privatizaciones de servicios públicos. El gobierno llegaba así a cumplir su promesa de privatizar la mayor cantidad de empresas públicas en 1992, mientras se aprestaba a comenzar el nuevo año privatizando la Caja de Ahorro, Encotel, ELMA, las petroquímicas Bahía Blanca y General Mosconi, buena parte de Agua y Energía e Hidronor y, sobre todo, vendiendo activos y acciones de la gran estrella del año: la petrolera YPF.

4. EL CONFLICTO GREMIAL

Por su parte, se comentaba que a comienzos de noviembre tres gremios aeronáuticos¹⁷² habían firmado un acuerdo-marco con AA que, según algunos trascendidos, tendía a garantizar el silencio gremial durante la reestructuración empresaria que dejaría cesantes a 1.500 empleados. Esto fue enfáticamente negado por los gremios involucrados, quienes planteaban que el déficit mensual de U\$S 20 mill que reconocía la propia empresa no se solucionaba despidiendo personal sino cambiando la política comercial.

Ya en el mes de diciembre los rumores de despidos masivos comenzaron a circular por la empresa, que había pagado desdoblados los sueldos del mes de noviembre, en forma alarmante para el personal. El conflicto gremial era inminente.

Para evitar el primer paro en la era privatizada de AA que iban a realizar los pilotos el 15.12.92, el gobierno, a través del Ministerio de Trabajo, dictó la conciliación obligatoria, que fue acatada por el gremio (APLA).

Los reclamos de los pilotos eran la plena vigencia del convenio colectivo de trabajo y la revisión de la política de "achicamiento" que llevaba adelante la empresa, que incluía la reducción de casi el 50% de las escalas, según el "plan verano"¹⁷³.

Avanzando sobre sus planes empresarios, y en prevención para el futuro inmediato, cuando vencieran los 20 días del período de conciliación decretado, la empresa pidió al Ministerio de Trabajo que se abrieran los llamados "procesos de reestructuración productiva y procedimiento de prevención de crisis" contemplados en la ley de empleo para justificar racionalización de personal, cambios tecnológicos o razones de fuerza mayor. En ese marco, el 16.12.92 la empresa decidió suspender a 775 empleados de los 5 gremios, desconociendo así la conciliación obligatoria y desatándose entonces un grave conflicto que se prolongó todo el verano.

La postura de los directivos era que AA arrastraba un exceso de personal desde antes de la privatización, por todos conocido, que generaba incertidumbre sobre el futuro laboral y provocaba, por ello, la pérdida de personal valioso. En consecuencia, consideraban que esta estructuración debía hacerse para que la empresa guardara un coeficiente rentable de asientos-km/empleado, más allá de la estacionalidad.

172- El acta lleva la firma del vicepresidente ejecutivo de ARSA, Miguel Angel Derqui, y de los secretarios generales de los sindicatos del personal de tierra (APA), Francisco Villani, el jerárquico (UPSA), Horacio Cisneros y los técnicos de vuelo aeronáutico (ATVLA), Daniel Montenegro, para iniciar la reconversión y la adaptación de la línea aérea, que incluye la reducción de los vuelos de cabotaje.

173- El resto de los reclamos del gremio eran: *pago completo de los salarios; * llamado a concurso para cubrir vacantes de instructores, comandantes y pilotos; * aumento del coeficiente de producción que se paga sobre horas voladas, que está congelado desde hace 18 meses y es muy inferior al de Iberia; el pago de indemnizaciones por enfermedad a 4 pilotos que ganaron sendos juicios; cumplimiento con el compromiso de mantener la competitividad de la empresa frente a otras aerolíneas; entrega de repuestos y adelanto de los trabajos de mantenimiento que tienen paralizados a 10 de los 37 aviones de la empresa.

Obviamente que los gremios afectados no estaban de acuerdo con esta perspectiva, mientras que el gobierno reconocía la necesidad empresaria de la "flexibilización" laboral, pero consideraba inoportuno el momento elegido para llevarla a cabo (fin de año).

Para los gremios, la decisión empresaria ponía en cuestión seriamente la seguridad industrial requerida por los organismos de control¹⁷⁴.

Se desarrollaron entonces sucesivas negociaciones entre ambas partes piloteadas por el Ministerio de Trabajo, que exhibía la impotencia gubernamental para hacer cumplir con su parte a la empresa en la conciliación obligatoria, es decir, retrotraer la situación al momento previo al licenciamiento de los 775 empleados.

En el Ministerio de Economía se reconocía como un error la no reestructuración de la empresa como paso previo a su privatización, y se anunciaba que los retiros voluntarios, que el gobierno propiciaba como mecanismo para el conjunto del sector público, podían incluir a 1.500 trabajadores¹⁷⁵.

Por su parte, los gremios acusaban al gobierno de parcialidad en favor de la patronal, al negarse a investigar el Ministerio de Trabajo si la empresa había violado la conciliación obligatoria con el licenciamiento de los 775 trabajadores. Y ante la negativa empresaria a reincorporar a los licenciados, 4 de los 6 gremios anunciaron paros a partir del 23.12, mientras que se prometían sanciones a los huelguistas.

El clima beligerante que reinaba en la compañía por las decisiones empresarias, suscitando medidas de fuerza que provocaban suspensiones y demoras en los vuelos y otros inconvenientes¹⁷⁶, sumado a los reiterados incidentes con las naves, acrecentaba la sensación de incertidumbre sobre el futuro de la empresa.

174- Representantes de APA, la mas afectada, señalaban que en Aeroparque la compañía se iba a quedar prácticamente sin un cuerpo de bomberos propio que controle la carga de combustibles. Todos los sectores vinculados con el aspecto humano de la empresa quedarían casi vacíos, tales como las áreas de capacitación, relaciones públicas, y aquellas donde trabaja personal de enfermería y médicos, sin mayor racionalidad. No obstante, extraoficialmente algunos pilotos y personal técnico de la empresa admitían que la seguridad de AA no estaba puesta seriamente en peligro por los españoles, sino que éstos estaban llevando al máximo los límites de utilización de los repuestos pero sin transgredirlos, cuando la norma en la etapa estatal era renovarlos más a menudo. En la pulseada con la empresa, admitían que por una cuestión de estrategia gremial se exageraban los riesgos y las denuncias.

175- La propuesta del Ministerio de Trabajo era que AA, tras la reocupación del personal licenciado, debía discutir con los gremios una reestructuración del personal que incluyera las siguientes posibilidades: otorgamiento de goce de vacaciones ordinarias, acuerdos de desvinculación, participación en planes de formación y reentrenamiento laboral.

176- Por ejemplo, cuando el gremio de aeronavegantes, que comprende a asafatas y comisarios de abordaje, decidieron como medida de protesta, negarse a servir las viandas establecidas en los vuelos y reemplazarlos por una simbólica manzana que ellos mismos solventaron.

El conflicto se siguió desarrollando las últimas semanas de diciembre y las primeras de enero, con paros, marchas y contramarchas, pero sin arribarse a una solución. Aún en marzo, la empresa seguía firme en su decisión de no reincorporar -dándoles trabajo- a los 775 licenciados, pese a las intimaciones del ministerio de trabajo. Finalmente, a mediados de febrero se puso en marcha, con aceptación de los gremios, el procedimiento de reconversión productiva reclamado por los directivos de AA y avalado por el gobierno.

5. EL PROYECTO DE VENDER AUSTRAL Y LOS "CAPITANES DE LAS PRIVATIZACIONES"

En medio del conflicto, el 21.12.92 el Presidente Menem salió al cruce del malestar en la opinión pública y dijo que nadie podía estar conforme con la privatización de AA, y que el gobierno estaba tratando de corregir las desprolijidades cometidas por Iberia¹⁷⁷.

Al día siguiente el Ministro Cavallo fue citado ante el Parlamento a dar explicaciones sobre la situación de AA. Frente a los legisladores fue sumamente gráfico: *"me da la impresión de que el ex ministro Dromi le prometió a Iberia y al gobierno español el oro y el moro. Y lo vuelvo a decir hoy: creo que en el afán de que no fracasara la privatización permitió que la gente de Iberia interpretara que podía endeudar a AA para financiar los pagos al gobierno"*¹⁷⁸.

Asimismo, advirtió que el gobierno no pondría un solo peso y admitió que la empresa podría quebrar¹⁷⁹. Agregó que si Iberia no ponía plata la empresa podía ir a la quiebra, en cuyo caso el juez podría disponer la liquidación de los activos o la venta de todo el paquete para constituir otra empresa. Especuló que otra posibilidad era que Iberia consiguiera socios argentinos o que transfiriera todo o una parte a otra operadora internacional. Otra salida admitida era que se vendiera Austral para cancelar los pasivos y de paso desmonopolizar el mercado. El Ministro estimó el pasivo de AA en U\$S 1300 mill y declaró que aplicarían sanciones a la empresa si no cumplía con sus compromisos. Remató con que *"el gobierno no está para financiar empresas aéreas"*, alejando cualquier idea de "re-estatización" alentada por distintos sectores, aunque reconoció que *"nadie puede estar conforme con el proceso de privatización de AA"*, casi una verdad de perogrullo.

A esta altura era a todas luces evidente la intensión del gobierno de presionar a los españoles para que arribaran a alguna solución satisfactoria, al mismo tiempo que quedaba claro cual era la verdadera importancia que el gobierno asignaba al transporte aéreo y a que la nación

177- Simultáneamente, el vicepresidente español de AA, Miguel Angel Derqui, reconocía que la empresa se encontraba en una situación financiera delicada, por lo que debía recurrir constantemente al apoyo de Iberia., y que las pérdidas estimadas para 1992 eran importantes (alrededor de U\$S 80 mill). Ello como consecuencia de la crisis internacional del sector y por los incidentes que ocasionaron una caída importante en las ventas de la empresa. Esta pérdida resultaba llamativa si se la compara con el balance de 1989, que había arrojado una ganancia de U\$S 25 mill.

178- Clarín, 23.12.92.

179- En este caso, dijo que *"no vamos a intervenir para salvarla porque no queremos quedarnos con las deudas de la compañía. No queremos involucrarnos en una empresa que puede ir a la quiebra"*.

contara con una aerolínea de bandera, en el nuevo esquema estructural diseñado por la administración menemista.

Mientras tanto y como forma de presión, en el gobierno se barajaba la posibilidad de modificar el Código Aeronáutico mediante un decreto de necesidad y urgencia que permitiera al capital extranjero operar en el mercado de cabotaje local y rompiera así el monopolio del tandem AA-Austral. La empresa declaró entonces que de tomarse esa medida, AA podría ir a la quiebra, ya que se desarticularía el sistema de subsidios cruzados por el cual una ruta rentable permite sostener a otra que no lo es.

En ese marco, y en el más estricto de los silencios, el 2.12.92 el Ministro Cavallo convocó a una reunión con lo más granado del empresariado argentino, compradores de la mayoría de los activos públicos puestos en venta a partir de 1990 -al que bien podría llamarse los "capitanes de las privatizaciones"-, para pedirles auxilio en el caso AA y así evitar que el fracaso del mismo desprestigiara todo el programa de privatizaciones y aumentara las dudas de la gente sobre los efectos finales del retiro estatal. A la reunión concurren Santiago Soldati (Comercial del Plata), Aldo Roggio, Roque Maccarone (Banco Río), Oscar Vicente (Perez Companc), Ricardo Gruneissen (Astra), Francisco Macri (SOCMA), Carlos Leone, Amalia Fortabat (Loma Negra) y Roberto Rocca (Techint), y en la misma se barajaron diversas alternativas para solucionar la situación de AA. Estas eran: que participaran societariamente de la compañía, que participaran del negocio de los vuelos de cabotaje comprando Austral, con la incorporación de otro operador y descartando a Iberia, y que participaran en el negocio con una nueva compañía que cubriera los espacios que dejaría AA en el camino de su desaparición. La intención de Cavallo era incorporar un nuevo grupo económico en el negocio aeronáutico, capaz de convertirse en un interlocutor potable frente a la eventual quiebra de AA.

Ninguna de las propuestas fue rechazada de plano por los empresarios, pero solicitaron tiempo para elaborar alguna solución. Tres semanas después, enviaron al Palacio de Hacienda un documento con la propuesta, que en realidad se trataba solo de algunas "ideas explorativas". En primer lugar, objetaban el origen y la forma en que se hizo la privatización de AA. En cuanto a AA, sostenían que sería imposible compartirla con Iberia, además de no querer cargar con el desgaste que sufría en esos días. Era evidente que los empresarios argentinos no se mostraban para nada dispuestos a comprar solo el 43% de las acciones en manos estatales sin tener acceso al manejo de la compañía, por lo que la única solución posible era que Iberia redujera sus porcentajes societarios, continuando con el gerenciamiento pero bajo las órdenes de los nuevos socios. Finalmente, manifestaban su preferencia por comprar Austral por ser una aerolínea que mantiene la imagen intacta y tiene un gerenciamiento más sencillo. Además, opera en el atractivo y rentable mercado interno y está a salvo de la despiadada competencia del mercado internacional. Obviamente, características a las que son muy afectos los grandes grupos económicos locales.

Los directivos españoles de AA prontamente manifestaron su rechazo, tanto a la venta de Austral como a la reducción de su participación en AA, amenazando con recurrir a los tribunales internacionales si el gobierno decidía desregular el mercado aéreo sin respetar los contratos firmados. Por otro lado, dijeron que para poder vender total o parcial-

mente la empresa, como socio minoritario, el estado argentino debería antes expropiarla¹⁸⁰.

6. EL ULTIMO "PLAN ESTRATEGICO" Y LAS PERDIDAS DE AA

Pero el gobierno continuaba con su presión para lograr que los privados recompusieran la situación de la empresa, barajando nuevas alternativas, ya que los costos del cabotaje monopolizado podían convertirse en una preocupación para el plan económico. Es así que en la reunión de gabinete del 21 de enero de 1993 Cavallo anunció que estaban avanzadas las negociaciones con American Airlines para que operara en el mercado de cabotaje, asociada con CATA, una empresa de aerotransporte que opera la ruta Bs.As.-Bariloche y tiene asignadas las rutas entre Buenos Aires y Mardel Plata, Córdoba y Bahía Blanca.

Saliendo al cruce de la ofensiva gubernamental, los primeros días de febrero ARSA le entregó al gobierno una propuesta elaborada con el asesoramiento de la consultora internacional Mc Kinsey, y recibió el visto bueno del Instituto Nacional de Industrias (INI) de España, dueño de Iberia.

En el plan estratégico demandaban del gobierno argentino que cooperara *"como accionista en las decisiones de gestión más importantes"*, y que efectuara un esfuerzo financiero, realizando nuevos aportes. Sumados a los que ingresara Iberia, servirían para la reestructuración de las deudas de la compañía y para asegurarle un funcionamiento normal hasta que dejara de perder.

En cuanto a cómo transformar a AA en una empresa rentable sostenían que *"el plan estratégico integra plenamente a AA con el resto de las compañías del grupo Iberia para captura de sinergias, coordinando productos, delegaciones y escalas; y comercializando conjuntamente las cargas"*. Ello significaba racionalizar escalas y representaciones en el exterior de AA. En tal sentido, planeaban un "pool" entre Iberia y AA para la ruta Buenos Aires-Madrid, implicando un reparto por mitades de lo obtenido por la explotación del tramo.

Otro de los aspectos centrales del plan es el que referido a *"proteger la posición actual de AA y Austral en el mercado de cabotaje"*, declarando así abiertamente que le temían a la competencia de otras compañías, especialmente en las rutas más rentables, como la que el gobierno amenazaba implementar y frente a la cual los españoles preparaban una artillería legal.

Lo que no aparecía claro era el futuro de la flota de AA. En el plan se afirmaba que existían 5 alternativas, pero los ejecutivos de AA parecían haber optado por la más conservadora. Para el mercado doméstico y regional habría 3 aviones más en camino (posiblemente Boeing o MD) que se vendrían a sumar a los 4 que adquirieron en 1992. En la propuesta se consignaba que *"a la hora de afrontar la incorporación de nueva flota es importante considerar no solo la alternativa de compra sino también otras posibilidades, como alquiler financiero u operativo, que proporcionan una flexibilidad mucho mayor"*.

180- Javier Colomina, director general de Iberia, el 30.12.92 dijo a Clarín que *"la fortaleza de AA está en Austral y no sin ella"*. Asimismo, confirmó que el plan estratégico es que Austral se dedique al cabotaje y AA al mercado internacional.

Incorporación	1993:	3 jets MD-83/88 4 turbohélices
	1994:	1 jet de largo alcance
Estimaciones	*15.500 millones de pasajeros *facturación de U\$S 1.600 mill *crecimiento promedio anual en el quinquenio 1992/1997: 7,5% (Europa y EUA)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por Clarín el 3.2.93.

En un anexo del plan estratégico figura que AA perdió en 1992 U\$S 128,7 mill, mientras que facturó por la venta de pasajes U\$S 1.022 mill.

Pero 1992 no fue el peor año para la empresa porque terminó con un resultado de explotación (ingresos menos costos) positivo en U\$S 46 mill, aunque no alcanzó para cubrir el pago de U\$S 160 mill por amortizaciones e intereses financieros.

El proyecto de Iberia-Mc Kinsey dibujaban 3 escenarios posibles. En cualquiera de ellos en 1993 se perdería entre 72 y 173 millones de dólares. En el mejor de los casos, habría ganancias en 1994, en el peor, las pérdidas seguirían hasta 1997.

En la página 101 del plan surge que del total del pasivo de AA en 1992, el 33% corresponde a deudas por la privatización (créditos que contrajeron Iberia y los socios argentinos para la adquisición). Otro 15% provienen de deudas de corto plazo. El 6% del pasivo se generó en la financiación de nuevos aviones.

La advertencia de la consultora a Iberia era que el negocio podía funcionar si se cumplían dos requisitos: 1. que el estado argentino pusiera plata para reestructurar el pasivo y 2. que el gobierno argentino preservara la "regulación del transporte aéreo".

AEROLINEAS: AÑO 1992. EN MILLONES DE DOLARES

Resultado de la explotación	+	46,20
Pagos por obligaciones financieras		72,50
Pagos por amortizaciones		87,52
Resultado operativo	-	113,81
Pérdidas totales		128,70
Facturación (pasajes y otros)		1.022,85

Este plan, finalmente aprobado y actualmente en marcha, forma parte de un proceso conflictivo que aún no ha concluido y deja abierto un interrogante sobre el destino final de la aeronavegación en la Argentina -ante la ausencia de controles estatales eficaces-, en términos de seguridad, eficiencia, calidad de servicios, y muy especialmente de integración territorial. Los usuarios como tales respecto a los tres

primeros, y la sociedad en su conjunto en relación al último, tendrán la última palabra.

V- CONCLUSIONES

A- LA ECUACION OBJETIVOS-RESULTADOS

La década de los ochenta es probable que pase a la historia como el período en el que en el mundo se consagra una transformación profunda de la relación Estado-sociedad, signada por el achicamiento de un sector público engrandecido por las políticas de tipo benefactor. La crisis de este modelo interventor-benefactor trajo como una de sus consecuencias más notorias el auge de las perspectivas neo-conservadoras y liberales, entre cuyos postulados liminares estaba la reducción del gasto público y del tamaño de los aparatos estatales causantes del déficit fiscal. Las privatizaciones de empresas y activos públicos comenzaron así a aparecer como la panacea universal capaz de resolver la densidad de los problemas del mundo moderno, y a ser recetadas en cualquier tiempo y lugar como objetivo en sí mismo.

Si bien la crisis fiscal del Estado era reconocida por casi todo el arco ideológico, la identificación de sus causas y sus posibles soluciones entraba, obviamente, en el campo donde se expresan intereses diversos y diferentes correlaciones de fuerzas. En medio de ese clima o tendencia "mundial" favorable a la reformulación del tamaño y funciones del Estado, la "solución privatizadora" comenzó a cobrar un auge inusitado en las distintas latitudes.

La Argentina no escapó a esa tendencia e inauguró una política de privatizaciones audaz y profunda. En ese marco, el caso de Aerolíneas Argentinas resulta paradigmático a la hora de analizar la reestructuración de la relación Estado-sociedad que se viene realizando en los países capitalistas periféricos desde mediados de la década de los ochenta y las características que asumen las políticas públicas en contextos de crisis y ajuste estructural.

Lo primero que salta a la vista es que ninguno de los objetivos invocados para justificar la necesidad de privatización fueron alcanzados con el proceso real. Surge entonces la pregunta de en dónde radican las causas que determinan tamaña distorsión. Para responderla, deberíamos comenzar por analizar el carácter de los objetivos explícitos planteados (definición valorativa) y la posibilidad de su consecución con los medios elegidos (adecuación medios-fines). Pero para que este análisis no resulte sesgado o superficial, es necesario completarlo con la identificación de los objetivos implícitos del proceso, que le confieren una "lógica" particular generalmente más fuerte que la de los objetivos explícitos. Precisamente develar esa "lógica implícita" es lo que puede conducir a la comprensión de la magnitud de la definición-resolución de una cuestión específica (en este caso la privatización de AA), en el contexto de un proceso global (reforma del Estado) que obviamente la incluye y trasciende.

En los procesos de privatización "realmente existentes", como es el caso de Aerolíneas Argentinas, se advierte como se plantea la compleja amalgama entre los principios rectores "universales" y la realidad latinoamericana. Porque los tales criterios que intentan definir los objetivos fundamentales que debería seguir TODO proceso de privatización, han sido elaborados en los países centrales que primero abrazaron la

nueva tendencia¹⁸¹ y, a partir de allí, fueron convertidos en una especie de "teoría" difundible y aplicable en los más variados contextos.

El principal argumento sobre el que ha pretendido asentarse la legitimidad de los procesos privatizadores es la optimización en la prestación de los servicios públicos (tanto en términos de eficacia como de eficiencia). En la práctica, sin embargo, la venta de activos estatales ha tenido como objetivo central, aunque parcialmente velado, el ajuste fiscal destinado a obtener recursos para satisfacer los compromisos externos (KEIFMAN, 1991). Pero aún este objetivo ha quedado subordinado a otro mucho más oculto pero muy fuerte, cual es el de emitir una señal firme y clara de la decisión de producir una transformación profunda en el papel del Estado heredado de los esquemas populista-benefactores, de cara a los "mercados" internos y externos, que se suponía que la captarían y celebrarían con un aluvión de inversiones. De este modo, la privatización en tanto que tal aparece como el factor generador de estabilidad y crecimiento futuro -más allá de la forma en que sea materializado-, invirtiendo las recomendaciones "teóricas". De ahí su valor casi "mitológico", conferido por quienes poco antes defendían la principalidad del Estado.

Y precisamente esta transformación sustancial en la concepción de la relación estado/mercado impulsada por los principales dirigentes de partidos de tradición estatista como el peronismo argentino, lleva a encarar los procesos con una radicalidad propia de quienes, como recientes "conversos" (ABALO y OTROS, 1992), necesitan reafirmarse en su nueva fe y hacerse creíbles hacia los demás (en este caso, los factores de poder locales e internacionales).

En los casos concretos, como el analizado, puede advertirse como los distintos objetivos se presentan entrelazados a lo largo del desarrollo de la "cuestión", caracterizando a la política pública específica.

1- LA "CUESTION SOCIALMENTE PROBLEMATIZADA"

a. El surgimiento de la "cuestión": el gobierno radical

Cuando se define por primera vez como "cuestión socialmente problematizada" el tema de la privatización de AA, la presión interna y externa de los grupos de poder económico hacia el ajuste estatal ya se hacía sentir. No obstante, todavía primaban los criterios no demasiado "ortodoxos" del gobierno radical, que apegado a sus concepciones de tipo socialdemócrata pretendía eludir las recetas más clásicas del monetarismo conservador -más allá del fracaso de la experiencia "heterodoxa" del Plan Austral-, e imponía ciertos límites a las ideas privatistas en

181- Respecto al caso inglés, KAY y THOMPSON (1986) plantean como para la administración conservadora de Margaret Thatcher veía en la desnacionalización de la industria pública un elemento clave para cumplir con una multiplicidad de objetivos: 1) mejorar el rendimiento económico de las industrias privatizadas; 2) resolver los persistentes problemas de gerenciamiento y contros que habían hecho de las relaciones entre el gobierno y las industrias nacionalizadas uno de los más insatisfactorios elementos de la administración pública inglesa; 3) acercar al Tesoro los recursos obtenidos por las ventas; 4) Disciplinar a los trabajadores del estado, disminuyendo su poder; y 5) promover el capitalismo popular de mercado a través de una amplia franja de tenedores de acciones (pág.19).

boga. La concepción estatal socialdemócrata del alfonsinismo todavía consideraba posible imponer "desde arriba" cierta disciplina al capital y al trabajo desde un espacio estatal definido en términos de "neutralidad" y "autonomía", en el que la lógica del sistema político democrático impusiera las reglas al mercado.

La correlación de fuerzas de ese momento se expresaba tanto en la situación económica misma (controlada por los sectores que manejan los resortes claves de la economía), como en la opinión y capacidad de imposición de los distintos actores sociales involucrados (especialmente los sindicatos, los partidos opositores, e incluso buena parte del partido radical¹⁸²), y hacía que el punto fundamental del debate público no pasara tanto por el ajuste como por la necesidad de mejorar la eficiencia del servicio. En esta etapa, además, se advierte como la prédica privatista en torno al mejoramiento de la eficiencia en la prestación de servicios públicos es lanzada con toda su fuerza por los sectores económicamente dominantes interesados en ella, especialmente a través de distintos voceros en los medios masivos de comunicación "formadores de opinión"¹⁸³, y como el propio radicalismo gobernante fue aceptando e incorporando a su discurso elementos fundamentales de la estrategia de mercado.

En este marco, de cara a la inminente desregulación del mercado aeronáutico y a las necesidades de renovar la flota, se privilegiaba la cuestión de la inversión. Cómo lograr recursos suficientes para mejorar la aerolínea de bandera, pero sin perder el manejo estatal, aparecía así en el centro explícito del proyecto de Terragno, en un intento de compatibilizar los enfoques más clásicos favorables al rol primordial del Estado en el área de servicios -típicas de los partidos mayoritarios-, con las visiones "modernizantes" del privatismo liberal en boga.

Sin embargo, precisamente esa dificultosa compatibilización concitó el rechazo de todo el espectro político. Los sindicatos, el peronismo y la izquierda veían en el intento de Terragno una flagrante violación de la soberanía nacional, por lo que se opusieron a él en todos los frentes. La derecha liberal, por su parte, cuestionaba sin disimulos las "medias tintas" del proyecto y propugnaba la privatización "ejemplificadora" lisa y llana. Pero más allá de las polémicas públicas¹⁸⁴, la vertiginosa reducción de la capacidad de maniobra y de los tiempos políticos del gobierno llevaba a que la principal oposición, con perspectivas promisorias de alzarse con el gobierno, se negara sistemáticamente a considerar y debatir de cara a la sociedad lo que muchos de sus principales dirigentes admitía en privado: la necesidad de privatizar las empresas estatales. Es más, en pleno proceso electoral no se mostraban muy dispuestos a otorgarle al gobierno ningún

182- Un ejemplo claro fue la privatización de Austral, que enfrentó a distintos sectores del gobierno con visiones divergentes sobre el tamaño y funciones del aparato estatal.

183- Un caso paradigmático lo constituyó el programa televisivo "Tiempo Nuevo", conducido por los conocidos periodistas de derecha Bernardo Neustand y Mariano Grondona, que realizaron una sistemática labor de denostación del papel estatal y de alabanza de las bondades del mercado y las privatizaciones. Semanalmente y durante varios años este programa colaboró en la formación de un "sentido común" favorable a las propuestas privatistas y libremercadas.

184- Las intervenciones de los senadores peronistas durante la interpelación al Ministro Terragno en abril de 1988 son altamente ilustrativas al respecto.

crédito en la realización de lo que consideraban que iba a corresponderles efectuar, con consenso social y con sus propios criterios, durante su próximo mandato¹⁸⁵.

b. La resolución: el gobierno peronista

El estrepitoso derrumbe de la situación económica¹⁸⁶ y social¹⁸⁷ desemboca en la derrota electoral del radicalismo y en una lección muy clara que los sectores de poder le imparten al futuro gobierno: el ajuste económico debe realizarse en profundidad y sin dilaciones. También quedaba claro, en el marco de la correlación de fuerzas reinante, quienes se beneficiarían con él y quienes deberían pagarlo.

Pero aquí es preciso señalar algo interesante. Mientras que en los países "del Primer Mundo", tales como Gran Bretaña, Francia o Estados Unidos, las políticas de privatizaciones aparecen como el resultado de programas de gobierno perfectamente explicitados antes de las elecciones, como el elemento propagandístico que permite el triunfo electoral, y como la consecuencia de un consensuado cambio de paradigmas, en la Argentina ocurre un proceso distinto. El Dr. Menem triunfa en las elecciones internas de su partido en 1988 con un discurso que recoge las clásicas banderas populistas y en las elecciones presidenciales de 1989 con propuestas como la "revolución productiva" y el "salariazó" que, si bien eran bastante ambiguas, no hacían ninguna referencia explícita al profundo programa privatizador que luego se implementó. El propio Presidente Menem admitió recientemente, en un alarde de sinceridad política difícilmente tolerable en otras sociedades, que si hubiera explicitado sus planes seguramente no hubiera obtenido los resultados que alcanzó. No obstante, es justo reconocer que, una vez anunciado el proyecto de reforma del Estado y de amplias privatizaciones, obtiene un considerable consenso -ex-post- entre vastos sectores de sus votantes y de los que no lo votaron precisamente por temor a un "populismo" irresponsable.

Bajo la nueva administración, la cuestión del déficit fiscal aparece entonces iluminada en primer plano. Reducir el tamaño y los gastos del Estado, imputados como los causantes del deterioro económico, se convierte en la premisa explícita básica que impulsa el proyecto privatizador. Frente a tales objetivos a priori impopulares por sus consecuencias inmediatas sobre la población, justamente el efecto revulsivo y educador de las hiperinflaciones se convierte en la base imprescindible para la legitimación de la propuesta gubernamental. Eliminar los

185- El proyecto de privatización de AA presentado por el senador justicialista Florencio Tenev y otros legisladores, es un ejemplo de la concepción de muchos dirigentes de esa fracción política. Otro es el proyecto de ley de privatizaciones presentado en 1987 por el diputado José Luis Manzano (PJ), compatibilizado con el del radical Hugo Socchi. También hacia marzo de 1988, el economista y futuro Ministro Domingo Cavallo manifestaba que *"el peronismo no va a hablar de privatizar; va, en cambio, a realizar privatizaciones y lo va a hacer con acuerdo de los trabajadores"*. (Página 12, 23.3.89)

186- El famoso "golpe de Estado económico" -o "golpe de mercado", como lo dieron en llamar algunos autores-, de comienzos de 1989, que paracía ser expresivo de una nueva modalidad de imposición de parte de los sectores dominantes, que no requería del uso de la fuerza como en el pasado.

187- Los saqueos y convulsión social desde enero a junio de 1989.

gastos reputados improductivos aparece así, en medio de una situación de crisis extrema, como un criterio racional socialmente aceptable. Generadoras de déficit público, sumamente resentidas en su eficiencia y severamente cuestionada su eficacia, la idea de privatizar las empresas estatales encuentra suficiente eco en la población, ansiosa de mejorar la calidad de los servicios públicos deteriorados y dolorosamente consciente de la gravedad de la situación económico-social. La expectativa de que la inversión privada mejoraría la prestación de los servicios y abarataría los costos podía operar así como efecto legitimador de los proyectos privatizadores del nuevo gobierno, mientras que la correlación de fuerzas cambiaba significativamente a favor de las ideas liberal-privatistas.

A despecho del plan de gobierno enunciado en discursos, la renuncia misma a articular recursos estatales en pos de privilegiar la mediación vía mercado, suponía dar un salto hacia adelante más allá de toda evaluación concreta y detallada caso por caso. En la perspectiva dominante, ideológica y de teoría económica, el avance hacia el libremercado removería por definición las trabas estructurales al crecimiento económico y redundaría en un beneficio social futuro. Eliminar al estado rápidamente y al precio que fuera de la actividad económica era presentado como la única solución posible y deseable. Esta especie de sensación de "salto al vacío" o de profesión de fe libremercadista, logró imbuir a buena parte de la población suficientemente atemorizada por un presente amenazado por el fantasma de la hiperinflación y el desempleo.

Atrás quedaban las recomendaciones de los "manuales de privatización" en boga, que advertían sobre la utilidad de sanear las empresas antes de privatizarlas¹⁸⁸. En cambio, el gobierno permitía la profundización del deterioro, como argumento justificatorio frente a la sociedad de la necesidad de privatización. También se dejaba de lado toda la experiencia práctica recogida en diversas partes del mundo, que daba cuenta de las variadas dificultades que se presentan en la puesta en marcha de los procesos privatizadores¹⁸⁹.

Pero si bien aquellos eran los objetivos explícitos validables, la complejidad de la situación impulsaba a priorizar, por una parte, la reducción del gasto público, haciendo primar entonces un criterio "de caja" para asegurar el cierre de las cuentas fiscales (GERCHUNOFF, 1992), crecientemente inducidas al déficit por los abultados compromisos de la deuda externa e interna que el gobierno se había decidido a satisfacer. Allegar los recursos necesarios en el corto plazo para cumplir con las metas comprometidas con la banca acreedora y los organismos financieros intencionales se convertía en el objetivo irrenunciable que delineaba las modalidades y criterios de privatización. Por otra parte,

188- Lo que, por otra parte, se había hecho en el caso de Austral, más allá de los resultados concretos de su adjudicación (BADIA y THWAITES, 1993).

189- En tal sentido, se señala como elementos a tener en cuenta: la existencia de monopolios ocultos que disminuyan la eficiencia, la necesidad permanente de reglamentación a cargo del gobierno, la disponibilidad real de oferentes, los costos de la transición, la pérdida indeseable de economías de escala, el problema de la estimación del valor del mercado, el tema del cumplimiento de los contratos, la cuestión de las oportunidades perdidas por el gobierno de prestar mejor un servicio, la evaluación del costo del fracaso del operador privado y el gran punto de la redefinición de los límites del ejercicio del gobierno (BAILEY, 1987).

el otro objetivo complementario era el envío de señales claras que revirtieran la situación de incertidumbre frente a los mercados y, con ello, la promoción del ingreso de capitales, más allá de la efectiva prestación de servicios eficientes. De ahí que el aspecto macroeconómico, signado por la urgencia en la toma de decisiones claras, firmes y contundentes, consistentes con el rumbo elegido, primara por sobre la evaluación puntual de cada empresa, a despecho de toda declamación en contrario.

El hecho de que se eligiera comenzar el proceso privatizador con Aerolíneas Argentinas -además de ENTEL- resulta sumamente interesante al respecto, dado que su carácter de empresa eficiente era aceptado aún por los funcionarios gubernamentales que impulsaban su venta. El argumento explícito para el traspaso era la necesidad de obtención de los recursos suficientes para garantizar un sostenido proceso de inversión para renovar su flota, insustentable por la empresa en el futuro inmediato¹⁹⁰.

En el caso de ENTEL, el argumento central se basaba sobre el objetivo de extender la red de usuarios, abaratar y eficientizar los servicios y, sobre todo en la necesidad impostergable de modernizarla tecnológicamente para adaptarla a los nuevos requerimientos de la industria de las comunicaciones, una de las de mayor expansión y rentabilidad en el mundo.

Pero también quedaba en evidencia que su elección como "leading cases" se debía precisamente a que se las evaluaba empresas fácil y rápidamente vendibles, capaces de marcar el rumbo de la nueva política, antes que a lograr el mejoramiento en la prestación de sus servicios como meta-prioritaria. Otras variantes de saneamiento empresarial fueron desechadas, tales como la vía de asociación con otra aerolínea u operadora telefónica, como impulsara en su momento el ex-ministro Ter-ragno, o la propuesta de venta de aviones para saldar la deuda externa y reestructuración empresarial propuesta por algunos gremios aeronáuticos, en el caso de Aerolíneas.

Por otra parte, contaba a favor de esta elección el antecedente del proyecto frustrado del gobierno radical, que resultaba al menos un efecto "neutralizador" del probable antagonismo de la principal oposición. La privatización de AA -y de ENTEL- ya estaba "instalada" en la agenda pública como "cuestión socialmente problematizada", y contaba con un grado importante de aceptación social, proporcional al grado de desarticulación de los sectores opuestos a la misma. En tal sentido, el debate oportunamente desarrollado en torno a esta cuestión había aclarado algunos puntos, como el del procedimiento, llegándose al virtual acuerdo de conferirle a la licitación pública el carácter de garantizador de la transparencia operativa y al mantenimiento del status de línea de bandera el de supuesto irrenunciable.

190- En 1990, el entonces Subsecretario de Obras Públicas, Mario Guaragna, reconocía que *"comparada con casi todas las aerolíneas del mundo, AA es razonablemente eficiente y tiene un resultado operativo cercano al equilibrio. Pero tiene una fuerte deuda externa y no tiene capacidad para invertir... AA no se privatiza porque sea ineficiente ni porque sea deficitaria. Se privatiza porque no puede invertir"*. (Suplemento CASH del diario PAGINA/12 del 27.5.90)

La economía y celeridad en el procedimiento como criterio rector al que habría de subordinársele cualquier otro y la exhibición de firmeza gubernamental en el sostenimiento del nuevo rumbo macroeconómico, se convirtieron así en los aspectos claves para entender el proceso de privatización de AA, que signan cada una de las etapas por las que el mismo atraviesa. Y si bien con la asunción del Ministro Cavallo de las responsabilidades concentradas de los ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos -a comienzos de 1991- hubo un cambio en el estilo "privatizador", que llevó a diseñar con mayor solvencia técnica los nuevos procesos de venta de activos, la urgencia continuó siendo el elemento principal de la política pública.

2. OBJETIVOS-RESULTADOS: UNA COMPLEJA RELACION

Puede verse entonces, como caso paradigmático, la congruencia entre los objetivos explícitos e implícitos en la privatización de AA y los resultados efectivamente alcanzados en el proceso concreto, a la luz de los aspectos claves que se proyectan sobre el conjunto de la política de privatizaciones. Porque se cree que en el caso de AA -como en los otros que le sucedieron- el gobierno queda preso de su lógica no explicitada, que marcan el rumbo del proceso y cada una de las alternativas del procedimiento.

El objetivo implícito fundamental en la primera etapa de privatizaciones era, como se dijo, el de emitir señales claras de la firmeza y decisión del gobierno en el cambio sustantivo del rumbo económico y político que emprendía, tanto hacia la sociedad y actores directamente involucrados (sindicatos estatales, partidos y sectores opositores), como hacia los factores de poder económico internos y externos¹⁹¹. De ahí la celeridad con que se intentó encarar los procesos desde un principio, para neutralizar la articulación de oposiciones efectivas, a la par que para atraer la buena voluntad de aquellos factores de poder -internos y externos- dando puntual respuesta a sus históricos reclamos. La celeridad explicitada fue, bueno es decirlo, el arma fundamental que se volvió en contra de la capacidad negociadora del gobierno.

Por su parte, en los discursos gubernamentales y en la serie de normas jurídicas que se dictaron para encuadrar la privatización de AA, aparecen como objetivos fundamentales:

Respecto a la propia empresa: a. garantizar la desmonopolización del servicio y la consecuente competencia; b. preservar el carácter de aerolínea de bandera; c. asegurar la continuidad y eficiencia en los servicios; d. promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

Respecto al Estado: e. disminuir el gasto público; f. reducir la deuda externa; g. obtener y liberar recursos para destinarlos a fines sociales; h. desestatizar y desregular.

Pero diversas circunstancias determinaron que los resultados difirieran de los objetivos planteados.

191- Un ejemplo paradigmático de esta conversión es la designación de la liberal María Julia Alsogaray al frente de la intervención de ENTEL.

En la etapa de definición del negocio, es decir, en el proceso de elaboración de los pliegos -la "ley" del procedimiento-, las idas y vueltas de los diferentes consorcios interesados iban perfilando con claridad el cambio en las condiciones del mercado aeronáutico mundial respecto a dos años atrás, cuando el ministro Terragno intentaba la asociación con SAS. Así, y en la medida en que uno de los objetivos presentes era obtener una buena cantidad de recursos por la venta de la empresa, se planteó enajenarla en las mejores condiciones, es decir, conservando su carácter de línea de bandera -con los privilegios que ello conlleva- y manteniendo el monopolio legal, para hacerla más apetecible para los posibles interesados.

No obstante, ya se advertía que el interés por la inversión en esta rama era muy limitado. De parte de operadoras extranjeras, la abundancia de oferta de aerolíneas privadas y estatales en liquidación, redundaba obviamente en una baja del precio que el mercado estaba dispuesto a pagar por ellas. Por otro lado, la experiencia en este rubro indicaba que el negocio aeronáutico se prestaba, desde hacía varios años ya, más a la concentración selectiva y a la adquisición mediante el procedimiento de compra y retroarriendo (*sale and lease back*) que a la subsistencia de aerolíneas relativamente chicas y al aporte de recursos genuinos en inversiones de riesgo. En el plano local, tampoco aparecían capitales interesados en invertir en esta rama de rentabilidad decreciente. En cuanto a los bancos, sólo parecían dispuestos a desprenderse de títulos a una tasa de corte más alta que la de plaza, y habiendo provisionado sus pérdidas, parecían contar con tiempo suficiente como para activar sus títulos en las mejores condiciones. La urgencia, entonces, sólo quedaba del lado del gobierno, mientras los acreedores externos se complacían -y mantenían expectantes- con las perspectivas del cambio de rumbo del gobierno argentino, que anunciaba la venta de la casi totalidad de las empresas públicas, abriendo así un abanico de posibilidades más atractivas para los posibles interesados. De este modo, entonces, la "señal" se volvía en contra y complicaba la estrategia gubernamental.

Por su parte, en las demás licitaciones (ENTEL, SEGBA, GAS DEL ESTADO, OBRAS SANITARIAS, ferrocarriles, sector VIAL, etc.) se produjeron innumerables tironeos entre los intereses gubernamentales, y los de los posibles adjudicatarios, los operadores internacionales, los bancos acreedores y los sindicatos con capacidad de presión sobre el aparato estatal, que obligaron a sucesivas negociaciones y reformulaciones desde la concepción misma de la operación -los pliegos-, hasta la concreción del traspaso. La diferencia es que en ellos, por las características de los sectores respectivos, existieron varios interesados -locales y extranjeros- que pujaron por quedarse con las empresas.

3- LA EVALUACION DE LOS RESULTADOS

a. La reconstrucción del monopolio

Considerando el contexto, no resultaba difícil de prever que uno de los atractivos principales del negocio consistiera en que en él se integrara AUSTRAL, garantizando precisamente el monopolio en el cabotaje y la rentabilidad consiguiente, que era lo que se manifestaba querer evitar con la privatización. De ahí que la única oferta presentada fuera la que logró incluirla como aporte del grupo adjudicatario, y que los únicos capitales nacionales interesados fueran precisamente los agrupados en Cielos del Sur. La aceptación de esta oferta, que no ocul-

... la configuración virtual del monopolio, significaba no solo que el objetivo mentado era dejado de lado en beneficio de la implícita agencia privatizadora, sino que se volvía marcha atrás respecto a una situación de competencia preexistente. Es más, en el curso de las negociaciones que siguieron a la adjudicación, los españoles manifestaron con claridad que el interés en AA estaba inextricablemente ligado a la inclusión de AUSTRAL en el paquete, es decir, a la existencia de un virtual monopolio que permitiera compensar los alicaidos ingresos del sector internacional fuertemente sometido a la competencia, con las más interesantes creencias provenientes del mercado "cautivo" local.

Esto plantea, por otra parte, la factibilidad económica de la actividad aerocomercial interna -en términos de rentabilidad privada- en condiciones de competencia, en un país de la extensión territorial y la densidad de población y desperejada densidad poblacional de la Argentina. Gerchunoff, Olmos y Olmos (1992), en un interesante análisis económico de la privatización de AA basado en las teorías económicas de la desafiabilidad¹⁹² y la sostenibilidad¹⁹³ de las estructuras de mercado, llegan a la conclusión de que el mercado de la aeronavegación comercial argentino se caracteriza por ser desafiable pero difícilmente sostenible, de donde resulta la necesidad de regulación estatal, más allá de la propiedad de los activos. Explican que en tanto que el servicio aéreo se presta a través de ciertas rutas más o menos fijas (limitadas por la ubicación de los aeropuertos), y a la existencia de un equipamiento "indivisible" (aviones, personal, etc.), "la aviación comercial está sujeta a notables «economías de densidad», que hacen que dentro de ella existan grandes diferencias de costos entre unas rutas y otras" (GERCHUNOFF y otros, 1992, p:290). Pero como debido a la existencia de una serie de costos conjuntos es común que la actividad presente ciertas "economías de escala" "puede darse que el óptimo de eficiencia social se obtenga a través de la explotación conjunta de rutas muy rentables y poco rentables" (Idem, p:291). En el caso de la Argentina, la disparidad en la densidad de población y las grandes distancias plantean serios problemas a la competencia en gran parte de sus rutas, quedando solamente abierta esa posibilidad en unas pocas muy demandadas. Pero el problema entonces, desde el punto de vista de la necesidad social y política de mantener una integración comunicativa en todo el territorio nacional -especialmente en las zonas de difícil acceso por otros medios

- "Un mercado se dice «desafiable» («contestable market») si no existen en él barreras a la entrada y a la salida de nuevas firmas, y si dichas firmas son susceptibles de enfrentar las mismas funciones de demanda y utilizar la misma tecnología productiva que las empresas que se hallan actualmente operando en el mercado en cuestión" (Gerchunoff y otros, 1992, p.288).

- "Una estructura de mercado se define como «sostenible» («sustainable industry structure») si la misma puede alcanzar un cierto vector de cantidades y precios para el cual el mercado se equilibre (i.e., las cantidades ofrecidas y demandadas se igualan), las firmas resulten en él financieramente viables (i.e., sus ingresos totales alcancen al menos a cubrir sus costos totales), y no existan incentivos por parte de potenciales ingresantes al mercado para entrar en él" (GERCHUNOFF y OTROS, 1992, p.288). Y agregan que las causas para que un mercado sea "insostenible" radican en general a la existencia de funciones de costos subaditivas, que lleven alternativamente a posiciones en las cuales la fijación de precios al costo marginal genere beneficios negativos, o a situaciones en las que el mercado tienda a aprovechar posibles economías de escala («economies of scale») y economías de escala de producción conjunta que resulten socialmente menos costosas pero inestables respecto a su equilibrio en un esquema de provisión descentralizada" (idem, p.289).

en ciertas épocas del año, como la Patagonia-, se presenta a la hora de "sostener" los costos de estas rutas si no son compensados con las ganancias en otras. De ahí la necesidad de mantenimiento de una suerte de "monopolio legal" que permita una prestación "sostenible" del servicio. Claro que esto conlleva el peligro de abusos que únicamente pueden ser controlados por la regulación pública, aspecto que se convierte en clave para analizar el sector aerocomercial.

En el caso de ENTEL, a despecho de la retórica anti-monopólica de las huestes liberales argentinas, a la hora de concretar la privatización de la empresa la interventora María Julia Alsogaray se atuvo a las reglas clásicas para este sector que, por sus características tecnológicas, constituye un monopolio natural de escisión insustentable. De ahí que se optara por el criterio de dividir la empresa en dos partes, para que ejercieran una virtual competencia "por comparación", de hasta ahora dudoso resultado en cuanto a disminución de tarifas y aumento de la eficiencia operativa. Es más, donde sí podía existir competencia, esto es en el área de comunicaciones internacionales, se la eliminó, otorgándola a un monopolio mixto formado por los dos consorcios adjudicatarios de las dos zonas, para que la explotaran en forma conjunta.

Pero es importante destacar que el carácter de monopolio -natural o legal, preexistente o creado- fue mantenido en casi todas las privatizaciones de servicios públicos encaradas con posterioridad -SEGBA, AGUA y ENERGIA, GAS DEL ESTADO, OBRAS SANITARIAS, ferrocarriles y sector vial-, y aún donde hubiera sido posible la competencia genuina, precisamente para hacer más atractivos los negocios ofrecidos asegurando su rentabilidad y conseguir así mayores ingresos para el Tesoro¹⁹⁴. La urgencia fiscal, aún con las diferencias técnicas y políticas que se advierten en la implementación de esos procesos a partir de la gestión del Ministro Cavallo, siguió imprimiendo su lógica a la política privatizadora en curso.

b. La aerolínea de bandera

El objetivo de preservar el carácter de aerolínea de bandera, además de ser la razón económica que tornaba atractivo el negocio, obedecía a la vigencia del principio de soberanía nacional que no era políticamente posible dejar de lado. Porque como nos sugirió un entrevistado, economista de extracción liberal, hubiera sido más pertinente, en términos económicos, vender AA sin ese privilegio injustificado, pero era impensable que la sociedad aceptara que se perdiera la bandera argentina de nuestra flota aérea, si justamente la privatización se planteaba como solución para no desaparecer como empresa de origen nacional.

Para encuadrarse en lo establecido por la legislación vigente en materia de aeronavegación, se estableció en los pliegos que la sociedad debía contar con una mayoría de capitales argentinos, incluido el 15 % estatal, y que la aerolínea extranjera podría tener un máximo del 30% de las acciones. Y aquí radicaba uno de los nudos que complicaban la

194- Por ejemplo, en las privatizaciones de gas y electricidad terminaron incluyéndose cláusulas contractuales con garantías de precio y catidad para los generadores eléctricos y conformándose un mercado muy concentrado de proveedores de gas (GERCHUNOFF, 1992).

privatización. Porque si por un lado era necesario mantener la presencia de capitales nacionales para no apartarse de las disposiciones legales que hacían sustentable la operación de privatización, la ausencia de verdaderos interesados solventes en el empresariado argentino ponía al descubierto la endeblez del negocio, que de hecho recaía sobre la aerolínea extranjera por ausencia manifiesta de capitales nacionales verdaderamente interesados en el negocio, contrariando así lo dispuesto por la legislación vigente. Se planteaba así la encrucijada: si se cumplía a rajatablas con las normas que tenían cierta legitimidad política, debía hacerse naufragar la licitación por incumplimiento, o debían forzarse los hechos mediante subterfugios legales, para disimular el carácter central del capital extranjero. Como la razón "política" última primó desde un comienzo sobre cualquier otro objetivo, se optó sistemáticamente por reformular los términos iniciales planteados, con la complicada carga de hacerlos más o menos congruentes con las disposiciones legales que el propio gobierno había impulsado. No obstante, resulta claro que la persistencia de AA como aerolínea de bandera se hacía a costa de vulnerar el derecho, atendiendo al hecho de que la subsistencia del negocio pasó a depender de la buena voluntad y capacidad de Iberia, algo que, por otra parte, no dejó de ser exhibido como garantía de solvencia frente a las críticas.

Por otra parte, según denunciaron los gremios aeronáuticos¹⁹⁵, era posible verificar la cesión de mercados a otras compañías del grupo Iberia y la pérdida de mercados en competencia, el abandono de la explotación de segmentos del mercado de cargas, el levantamiento de las estructuras propias de AA de sistemas y telecomunicaciones en beneficio de Iberia, la sub-contratación de tareas a terceras empresas, y la desaparición física de AA en aeropuertos del extranjero. Todo ello también se presentaba como demostrativo de un deterioro notable en la presencia de AA como aerolínea de bandera.

c. El tema de la eficiencia

Más aún, estas cuestiones se relacionan, como también denunciaron los gremios, con la pérdida de eficiencia en la prestación de los servicios, que era una de las características más distintivas de AA -y cuyo mantenimiento y perfeccionamiento fue uno de los argumentos centrales para justificar la privatización-, y que podía verificarse en la disminución en calidad y cantidad de los servicios al usuario, el levantamiento de escalas, la reducción de frecuencias, la disminución de horarios de atención al público, y la reducción de personal en áreas críticas de atención al pasajero, sin mencionar los casos específicos de detección de cólera en un vuelo internacional y de comidas en mal estado en diferentes vuelos de cabotaje, así como los desperfectos y problemas con varias aeronaves, que estuvieron en la primera plana de los diarios a lo largo de todo 1992.

En otros casos, como el de ENTEL, si bien el nivel de deterioro en el manejo de la empresa previo a su traspaso era notable, a dos años vistas de la gestión privada no se advierten cambios significativos en la calidad de las prestaciones, aunque las empresas del sector prometen mejoras sustantivas en el mediano plazo. Otro caso significativo es el de GAS DEL ESTADO, considerada eficiente bajo la gestión estatal -aún con las distorsiones originadas en condiciones macroeconómicas-. Tras

dejarse de lado el criterio de traspasar la distribución a pequeñas cooperativas, fue transferida -dividida en 10 empresas- a grandes grupos económicos asociados a operadoras internacionales, privilegiando una vez más el objetivo fiscal antes que el de otorgar eficiencia al servicio público.

Un tema clave ligado a la eficiencia es el relativo a las tarifas. En el plano internacional, la competencia desde comienzos de la década de los ochenta, y el apartamiento sistemático a las disposiciones tarifarias de la IATA, a partir de la realización de una serie de descuentos por diversos conceptos (período del año o el día, horas voladas por el pasajero, momento de adquisición del pasaje, etc) han producido grandes transformaciones en la mayoría de las aerolíneas mundiales. En ese sentido, Aerolíneas Argentinas se ha caracterizado, desde antes de la privatización, por hacer uso de este tipo de descuentos, dado que su mercado internacional está sometido a fuertes variaciones estacionales que le generan intervalos de gran demanda alternados con otros de exceso de oferta bastante prolongados. Acorde con estos apartamientos tarifarios de lo dispuesto por la IATA, la Secretaría de Transportes, mediante Resolución 94/89 ha establecido que las líneas aéreas que exploten servicios internacionales pueden aplicar tarifas inferiores a las vigentes oficialmente, previa aprobación de Transporte en el caso de que la tarifa propuesta sea inferior a la utilizada por Aerolíneas Argentinas. De este modo, han ingresado al sector internacional los parámetros mundializados de competencia, aunque acotados en ciertos límites. De ahí que las tarifas en dólares de AA tendieron a mantenerse en un nivel relativamente estable a lo largo de los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de la del noventa (GERCHUNOFF y otros, 1992).

En cuanto a los vuelos de cabotaje, el carácter cuasimonopólico de la empresa reuñó en que los cambios en los niveles tarifarios obedecieran a fenómenos relacionados con las alternativas de la política macroeconómica y a los sucesivos cambios institucionales. El más importante fue, sin duda, el proceso de privatización, que motivó que los niveles tarifarios sufrieran un importante incremento a lo largo de todo el año 1990. Al momento de entregarse AA al consorcio adjudicatario, las tarifas de cabotaje eran, en dólares, el doble del nivel alcanzado a fines de 1986. En cambio, durante 1991 el nivel tarifario interno se mantuvo más o menos constante en términos reales, produciéndose incluso leves bajas a partir de julio. Ello tiene que ver, fundamentalmente, con la entrada en vigencia de la ley de convertibilidad de la moneda, pero no es desatinado suponer que obedezca en parte a razones microeconómicas. Es decir, que al haber quedado las tarifas, durante 1990, muy por encima del precio que maximiza beneficios, este "overshooting" haya sido parcialmente corregido durante 1991 (GERCHUNOFF y OTROS, 1992). No obstante, en comparación con las tarifas internacionales -si se toman en cuenta las distancias-, las tarifas de cabotaje continúan siendo sumamente elevadas. Al respecto, puede hipotetizarse que ello obedece en parte a la baja cotización del dólar respecto al peso ("atraso cambiario" para muchos analistas), lo que eleva los precios internos en comparación a la divisa norteamericana, y también en parte a la existencia de un monopolio privado débilmente regulado.

CUADRO XVI

AA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS MEDIOS POR REGION 1986-90
(en dólares por ASK)

CONCEPTO	12.86	12.87	12.88	12.89	6.90	9.90	10.90
Europa/Oceanía	7,96	8,77	8,58	8,18	8,85	8,87	9,42
América del Norte	8,06	8,40	7,87	7,88	8,16	7,12	9,90
Sudamérica	9,96	10,33	10,24	10,34	10,30	9,70	11,23
Cabotaje	6,70	6,25	6,40	6,14	8,90	8,74	13,47
Promedio Global	7,64	7,94	7,83	7,74	8,76	8,70	10,22

Fuente: GERCHUNOFF y OTROS (1992, p:298), en base a datos de la Secretaría de Transporte.

En los casos de ENTEL y de las demás empresas de servicios privatizadas en 1992, es clara la importante recomposición de tarifas previa o incluso posterior al traspaso a manos privadas, poniendo en evidencia, por un lado, el desajuste anterior entre costos y tarifas que aquellas soportaban y que las tornaba deficitarias y, por el otro, la falacia del argumento propagandístico que exaltaba la reducción de las tarifas como efecto inmediato de la eficiencia en la gestión privada.

d. La promesa de inversión

En cuanto al objetivo de promover la inversión genuina, los mismos términos de la oferta del consorcio finalmente adjudicatario y la desproporción evidente entre la capacidad patrimonial de sus miembros y las inversiones prometidas, dejaban en clara evidencia que era muy difícil pensar en que se realizarían inversiones genuinas. Es más, la realidad mostró que lejos de invertir dinero fresco, el consorcio adjudicatario decidió financiar su compra con los bienes de la propia empresa, dándose la situación insólita de que una empresa se endeude para comprarse a sí misma. El carácter de única oferta y la huida masiva de interesados le planteaban a la desesperación del gobierno por privatizar a cualquier precio, que sólo existían interesados para comprar aerolíneas en los términos en que planteaba el negocio IBERIA, es decir, endeudando a la propia empresa. La otra forma era directa y virtualmente "regalándola", lo que si bien venía siendo pregonado como solución por no pocos liberales desde hacía muchos años, era políticamente impensable. Pero lo cierto es que si se establecía un compromiso de pago de un precio, la disponibilidad de inversión quedaba ciertamente muy puesta en duda. Efectivamente, a más de un año de la privatización, no se han concretado ni siquiera mínimamente las inversiones proyectadas y, más aún, el último acuerdo establece la "flexibilización" indefinida de aquel plan, que recae casi exclusivamente sobre la buena voluntad de Iberia.

Pero más allá del caso de AA, la cuestión de las inversiones es un tema crucial en todas las demás empresas privatizadas. En primer lugar, se advierte que el mayor interés de los grupos económicos locales,

asociados a grandes bancos acreedores y operadoras internacionales, se dirigió a aquellos negocios con altos márgenes de rentabilidad asegurada -mercados cautivos mediante- y no a actividades de riesgo. Por otra parte, respecto a las inversiones previstas para modernizar la infraestructura de servicios públicos, la mayoría de los analistas¹⁹⁶ estiman que, debido a las presentes restricciones para generar ahorro interno y para obtener ahorro externo destinable a inversiones, el horizonte más probable es que los pocos y concentrados nuevos dueños, que en principio deberán saldar sus deudas de adquisición, apuntarán a realizar una mejor asignación de los recursos existentes, en gran parte regenerados por la importante recomposición de las tarifas previa a la privatización.

Por otra parte, aunque los niveles de productividad en las actividades privatizadas aumenten -aún con inversión mínima-, queda pendiente el tema de que pasará con el conjunto de la economía si el reacondicionamiento de los precios relativos post-privatizaciones implica un encarecimiento de los costos en los sectores competitivos. (GERCHUNOFF, 1992) Y surge la pregunta de donde saldrán los fondos para invertir en estas actividades si los grandes grupos económicos destinan su capacidad de inversión a la compra de los rentables activos públicos. De este modo, el gran interrogante es cuál será la estrategia de desarrollo que el mercado será capaz de diseñar por sí mismo en las actuales condiciones de la economía mundial y las perspectivas económicas domésticas.

e. La disminución del gasto

Respecto al objetivo de disminuir el gasto público, cabe efectuar algunas precisiones. Por una parte, es evidente que al asumir el estado nacional la totalidad de la deuda externa de la empresa antes de privatizarla, no se produjo, en ese plano, ninguna 'disminución del gasto público, sino una modificación del status jurídico de la deuda. Por otro lado, se argumentó que lo que sí iba a disminuir era el drenaje de recursos públicos que significaba sostener el funcionamiento mismo de una empresa deficitaria. Si bien ello se produjo en este rubro, queda en pie el hecho fundamental del compromiso asumido por el Estado en el último acuerdo, de aceptar el último balance de ARSA, con las deudas de sus compradores incluídas. Y aún cuando el Ministro de Economía se encargó de subrayar que, en la medida en que el Estado aparece como socio de la empresa sólo será responsable por la cantidad de sus acciones, corriendo el riesgo de pérdidas y ganancias como un socio más y sin desviar dinero de otras cuentas al efecto, -evidente subterfugio formal-, lo sustantivo es que el Estado, al aceptar el balance de ARSA acepta su responsabilidad por nuevas deudas, cuyo incumplimiento significará, o bien la pérdida de recursos o la pérdida de la propia aerolínea de bandera o de porciones significativas de su patrimonio. Las declaraciones del gobierno en cuanto a su voluntad de no aportar capital para el sostenimiento de la aerolínea, y a su disposición a dejar que quiebre, si fuera el caso, pueden ser leídas en dos niveles. Por una parte, se subraya la dimensión relativa que el nuevo modelo atribuye al transporte en cuanto integrador del espacio territorial nacional¹⁹⁷, a las condiciones de su prestación, inscriptas en la concepción

196- CLARIN, Suplemento Económico del 10.2.93.

197- Sin duda otro ejemplo lo constituye el levantamiento de los ferrocarriles, otrora paradigmas de integración productiva y social.

económica libremercadista. Por la otra, aparecen como un elemento de presión para negociar en mejores condiciones con la operadora española, quedando así en duda, o por lo menos entre paréntesis, la voluntad real del gobierno de pagar el costo político del quiebre de la aerolínea de bandera tras una privatización que en sus inicios fue propagandizada como beneficiosa e imprescindible. Y si bien la coherencia del modelo económico podría llevar a dejar caer a AA, los condicionantes políticos aparecen como bastante problemáticos en términos de una resolución concreta de una situación planteada. Las hipótesis al respecto pueden ser muy variadas.

Sin embargo, por el lado de las demás empresas, se evalúa que todas estas privatizaciones le reportaron al Estado alrededor de U\$S 5.500 millones en efectivo y aproximadamente U\$S 6.500 millones en títulos de la deuda externa a valor efectivo. Además, le significaron otro alivio, porque dejó de sufragar los aportes del Tesoro para cubrir los déficit e inversiones de capital en las empresas ya traspasadas.

f. El achicamiento de la deuda externa

En cuanto a la **disminución de la deuda externa** en el caso de AA, además de no haberse completado, a la fecha del último acuerdo, el ingreso total de los títulos comprometidos, todavía no había culminado el proceso de verificación de la validez de los efectivamente ingresados al Banco Central, por lo que la magnitud de lo verdaderamente disminuido resulta ser inferior a lo proyectado.

Pero debemos decir que como resultado de las privatizaciones ya concretadas y del Plan Brady, la deuda externa del sector público no financiero descendió de U\$S 79.000 millones a fines de 1989 a U\$S 70.500 millones a diciembre de 1993, mientras que para fines de 1993 las autoridades estiman que la deuda ascenderá a U\$S 68.500 millones, incluidas las garantías de U\$S 3.200 millones por el Plan Brady¹⁹⁸. De este modo, al cabo de cuatro años, la deuda externa pública quedaría reducida en unos U\$S 10.000 millones, una cifra que algunos analistas consideran exigua, dado el desprendimiento de la casi totalidad de los activos públicos y el ingreso al Plan Brady. En tanto la deuda con la banca comercial (unos U\$S 20.000 millones), queda renegociada a 30 años, respaldada por las garantías del Brady, pero en contrapartida el Estado deberá abonar sin atrasos los correspondientes intereses anuales y, además, ya no existirán los activos públicos como respaldo último del endeudamiento. A su vez, la deuda externa privada aumentó en este período porque en general las empresas tomaron préstamos del exterior para comprar los activos públicos y, además, muchos consorcios están conformados por firmas extranjeras, a quienes se le devengan utilidades que deberán ser remitidas al exterior, incrementando la carga financiera del balance de pagos¹⁹⁹.

g. Los recursos para fines sociales

El objetivo de liberar recursos para fines sociales, que obedece a políticas más globales del gobierno, no es susceptible de una evaluación puntual. No obstante, en referencia a la privatización de AA puede

198- CLARIN, Suplemento Económico del 13.12.92.

199- CLARIN, Suplemento Económico del 1.12.92.

decirse que sólo una parte pequeña de los fondos fueron destinados al sistema previsional, y la mayoría ingresó a la cuenta general.

Pero puede decirse que, en términos generales, también este objetivo ha sido desplazado de toda la política privatizadora, a excepción de la venta de acciones de YPF programada para este año, cuyo producto el gobierno se comprometió a destinarlo a recomponer el sistema previsional.

Otra fuente de recursos la constituyen los impuestos que ahora deben tributar los nuevos dueños por las empresas y actividades privatizadas, pero en el esquema presupuestario y fiscal vigente nada indica cual será el destino final de tales ingresos.

En la medida en que la estrategia gubernamental privilegia generar oportunidades atractivas para el mercado, entendido como motor excluyente de la recuperación económica, el producto de lo privatizado y de los nuevos tributos se destina prioritariamente a saldar las deudas que, en esta visión, constituyen el obstáculo mayor para volver a obtener crédito y relanzar el crecimiento. La satisfacción de los fines sociales pertenece, en cambio, a un *tempo* futuro e incierto cuyo presente oscila entre la indiferencia y la declamación retórica.

h. La desestatización

En cuanto a la proyectada desestatización, va de suyo que los procesos privatizadores, por definición, entrañan la retracción del estado. Pero en el caso de AA, la reasunción del 43% de la empresa muestra la dificultad práctica que se encuentra para cumplir este objetivo, aún cuando forme parte sustancial de la política emprendida.

Otro aspecto paradójico lo constituye el hecho de que varias de las empresas traspasadas fueron adquiridas por operadoras estatales europeas -Iberia, STET, Telecom-, que ponen en cuestión la supuesta ineficiencia estructural de todo lo estatal.

Pero lo más importante reside en que junto con la desestatización lo que se ha producido es un profundo proceso de desnacionalización de la economía, en virtud de la importante participación del capital privado en áreas claves, en sociedad con los grandes grupos económicos locales, profundizando un tipo de integración parcial al primer mundo cuyas consecuencias no parecieran ser demasiado venturosas para el conjunto de la población.

4. EL OBJETIVO IMPLÍCITO

Es evidente, en suma, que ninguno de los objetivos declarados en el proceso de privatización de AA fue alcanzado en la práctica, y uno a uno fueron subordinados a la persecución del objetivo más implícito, pero el que se convirtió en el liminar, de preservar el valor simbólico de cambio de rumbo socio-económico emprendido por la administración del Dr. Menem. En aras del mismo, junto con los objetivos explícitos el gobierno perdió su fuerza negociadora para imponer, aún dentro de los estrechos márgenes en que se colocó por propia decisión, condiciones más favorables para los intereses nacionales. Enredado en su propia trampa, el gobierno se vio envuelto en un proceso cuya dinámica hacía cada vez más difícil y complicado el retorno, en términos tanto económicos como políticos. A ello se le sumaba, como ingrediente adicional pero de peso,

la puja inter-política e inter-burocrática por el manejo del proceso de AA mismo y, a través de él, de otras áreas de poder del Estado, lo que tornaba más complejo aún el proceso de toma de decisiones puntuales.

Con las cartas echadas, y por sobre las pujas y enfrentamientos políticos y económicos, la decisión fue seguir en la senda marcada, corriendo todos los riesgos y los costos que ello implicaba, pero con la pretensión y la creencia de evitar un costo político considerado como insoportablemente mayúsculo y peligroso: reconocer los errores y deshacer la operación, asumiendo las responsabilidades del caso los funcionarios involucrados y el propio gobierno.

Mientras tanto, se avanzaba con las demás privatizaciones en las que también se iban dejando de lado los objetivos explícitos en aras de otros no fácilmente -en términos políticos- explicitables: brindar oportunidades de negocios a los grandes grupos económicos locales -antiguos beneficiarios de la estructura estatal que se desmantelaba-, vinculándolos sólidamente a la estrategia en marcha, integrar a la Argentina selectiva y subordinadamente -una vez más- al mercado mundial a través de las grandes operadoras internacionales y, sobre todo, cerrar las cuentas fiscales para saldar los compromisos de la deuda externa con la banca acreedora.

En el camino, quedó en evidencia la endeblez y debilidad de las normas jurídicas e instituciones burocráticas a la hora de imponer racionalidad legal y técnica a las decisiones políticas, y la tensión permanente que se instala en los procesos de planteo y resolución de "cuestiones socialmente problematizadas" y la construcción de agendas públicas. Quedan también a la vista los múltiples factores que se entrelazan en torno a estas "cuestiones", que tornan inciertos sus resultados, más allá aún de las distintas voluntades que impulsan soluciones eficaces. Porque en la medida en que no existe una única visión técnicamente "perfecta" de la realidad, las soluciones concretas no suelen ser sino sub-óptimos, especies de compromisos que se imponen en los procesos de toma de decisiones signados por correlaciones de fuerzas sociales variables de intereses contradictorios.

Los objetivos que se plantean frente a la sociedad, definidos en términos de valoraciones socialmente aceptables, poco tienen que ver, finalmente, con las prácticas que la realidad termina por imponer.

Pero cabe agregar algo más. En la medida en que la concepción gubernamental, en su profesión de fe libremercadista abominaba de los recursos estatales para "gobernar" la actividad económica más allá de muy estrechos márgenes, las capacidades requeridas para conducir procesos de privatización tan profundos como los encarados fueron reducidas a la mínima expresión, y por ende, se revelaron sumamente ineficaces a la hora de controlar las prestaciones de cara a los intereses de los usuarios-ciudadanos. En consecuencia, no se desarrollaron los órganos y recursos estatales necesarios para una gestión eficaz, mas allá de los sucesivos cambios en las estructuras de segunda y tercera línea de los ministerios y organismos respectivos. La demora en la constitución de los entes reguladores y la consecuente desprotección de los usuarios es en tal sentido paradigmática.

5- SOBRE EXITOS Y FRACASOS

En otro orden, de acuerdo a la experiencia internacional, parecía que la situación de la Argentina, signada por la incertidumbre, el alto índice inflacionario, la ausencia de mercado de capitales, y la inexistencia de tradición regulatoria, entre otras características (GERCHUNOFF y VISINTINI, 1990), tornaba "técnicamente" inapropiada la privatización de la empresa con el objetivo de servir más eficaz y eficientemente a los usuarios, en medio del contexto nacional e internacional en que se la emprende. Pero precisamente el objetivo implícito era, a partir de la privatización, lograr las condiciones macro-económicas necesarias para la estabilidad y el crecimiento, invirtiendo los términos de las experiencias mundiales exitosas.

Por ende, para evaluar como éxito o fracaso un caso de privatización determinado es preciso elucidar toda la trama de objetivos, intereses y perspectivas involucrados en el contexto de la cuestión específica que definen la política pública. Desde el ángulo de la política gubernamental, si bien la privatización de AA no puede ser exhibida, de cara a la sociedad y en términos políticos inmediatos, como un paradigma de la consecución de los objetivos planteados socialmente validables, en términos de los objetivos más estructurales del gobierno, conseguir privatizar AA significó la posibilidad de demostrar al mundo la decisión de su nuevo rumbo, contribuyendo a incrementar la credibilidad del país de cara a los "mercados", aspecto sustancial de la política gubernamental entendida como un todo. Tan es así que a partir de estas privatizaciones pioneras (AA y Entel), el gobierno dio paso a un acelerado proceso de venta y concesión de activos públicos. Desde este punto de vista, podría evaluarse como un proceso que tuvo relativo éxito, más allá de las contradicciones y "desprolijidades" del mismo y de las críticas por ende suscitadas en varios sectores del establishment e incluso del propio gobierno. No obstante, podría plantearse que aún desde esta perspectiva, la gestión de esta privatización también podría enviar señales contradictorias, en la medida en que la continua redefinición de los términos contractuales, que equivale a una vulneración constante de las disposiciones legales, deja en cuestión el requisito fundamental de previsibilidad de la economía capitalista, esencial para promover inversiones serias.

Ahora bien, desde el punto de vista de los intereses sociales no dominantes, la consecución o no de los objetivos propuestos no es indiferente, como tampoco lo es la definición misma de aquellos. Contar o no con servicios eficientes y a costos económicos razonables, así como disponer o no de una red comunicacional que integre eficazmente la totalidad del territorio nacional con carácter de servicio público no resulta trivial en ningún sentido. De ahí que, en la medida en que esta privatización no pueda exhibir logros en términos de mejorar la calidad de este servicio público, no pueda calificarse como exitosa, más allá aún de cualquier discusión sobre la conveniencia de su traspaso -total o parcial- a capitales privados. Y aquí deberíamos entrar en un punto que no puede dejar de mencionarse aunque exceda el propósito de este trabajo, cual es el de definir el modelo social que se pretende impulsar con tal o cual política pública, que necesariamente tendrá beneficiarios y perjudicados. Porque la identidad y cantidad de unos y otros no es para nada superflua y remite, más allá de toda retórica, a intereses muy arraigados en la sociedad, que permanentemente entran en conflicto y se resuelven en algún sentido, inevitablemente opinable.

El modelo de relaciones económicas y sociales que ha venido impulsando el gobierno del Dr. Carlos Menem desde 1989 ha transformado sustancialmente la noción de servicio público, entendido en términos de derecho igualitario del conjunto de los ciudadanos en todo el territorio nacional, reemplazándolo por la idea de actividades rentables para el capital privado que deben ser suficientemente retribuidas por los usuarios que puedan solventarlas. Lejos de encarar una reforma profunda de los desquiciados servicios públicos estatales para ponerlos a disposición de a ciudadanía se optó, en lo inmediato al menos, por volver a usarlos como variable de ajuste de la política macroeconómica. Porque en la medida en que las empresas estatales son privatizadas para atender, en primer lugar, las necesidades fiscales inmediatas y, en segundo término, para brindar oportunidades de negocios interesantes al capital privado, para que se convierta en "motor" de la recuperación económica, sin que el estado retenga una capacidad de control suficiente como para velar en forma efectiva por los intereses de los usuarios comunes atomizados y desorganizados, es indudable que el valor principal ya no será la calidad del servicio (que incluye también los costos), sino la rentabilidad del empresario privado.

Cabe destacar, finalmente, que en casi todos los casos existieron proyectos alternativos de privatización o reestructuración empresarial, promovidos por expertos, personal técnico o los sindicatos respectivos que aparecían -más allá de la defensa de sus propios lugares estratégicamente auto-percibidos- animados por una racionalidad ligada a la idea más clásica de servicio público. Pero definida la estrategia global, ninguna otra racionalidad podía anteponerse. En tanto se procuraba que los acreedores cobraran pronto -para reestablecer el crédito internacional y recuperar la inversión-, la consecuencia era que las reglas de juego se fijaran para favorecer esta circunstancia, dictándose a la medida de tales intereses. De este modo, lo posible quedaba reducido a lo dictaminado por las leyes del mercado "realmente existente", mas allá de cualquier otra consideración. Porque si desde la conducción del estado se diseña una política pública cuyo resultado será una reducción significativa precisamente de la capacidad estatal para formular y ejecutar políticas públicas, cedida a las fuerzas espontáneas del mercado, va de suyo que no habrá plan alternativo que pueda ser siquiera discutido o meramente considerado. En esa lógica, no habrá espacio ni tiempo para ello y, lo que es más importante, no lo habrá en tanto no cambie la correlación de fuerzas sociales impide su emergencia.

B- LOS ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES

Más allá de evaluar como éxito o como fracaso este proceso en concreto, es preciso tener en cuenta también las implicaciones institucionales y sociales que el mismo reporta. Esto es, la forma en que se articula la participación de los tres poderes del estado en la resolución de la cuestión en el marco de una definición de política pública, así como el posicionamiento frente a la misma de los distintos actores sociales involucrados.

1. EL AMBITO DEL EJECUTIVO

En el caso específico de AA se advierte, en la etapa del gobierno de Menem, una subordinación muy fuerte a la lógica impuesta al proceso por el Ejecutivo, y dentro de éste a algunos segmentos políticos -en detrimento de otros- por sobre los niveles burocráticos permanentes. Y

esto trae consigo un interés adicional en el análisis, que habla de la peculiar configuración de los aparatos del Estado.

En efecto, si nos atenemos a las diferentes "agencias" -ministerios, secretarías, direcciones, reparticiones- que conforman la estructura del Poder Ejecutivo, se advierte que si bien la puja intrapolítica y político-burocrática presente en toda organización compleja - que va más allá de cualquier dicotomización entre política y administración o entre formulación e implementación- también se manifiesta en este proceso, sus oscilaciones se definen en la cima del poder político, impulsado por su propia lógica, que logra subordinar a las demás instancias subalternas intervinientes²⁰⁰. Esto sea mediante la presión para la emisión de dictámenes u opiniones favorables o al menos "neutralizables", o directamente a través de soslayar u hacer caso omiso a las opiniones adversas o contrapuestas a las decisiones "políticas" tomadas en el más alto nivel, o sencillamente modificando o eliminando las áreas conflictivas. No obstante algunas disidencias y renunciaciones de funcionarios²⁰¹, lo cierto es que la preeminencia de la "lógica política superior" gobernó el funcionamiento de las distintas agencias y oficinas intervinientes, reteniendo así la cuota mayor de capacidad de definición política, a expensas de los resortes reformuladores que suelen reconocerse a las áreas administrativas de implementación. Va de suyo que los intereses opuestos a esta privatización, durante la etapa menemista no lograron "atrincherarse" en ninguna instancia burocrática decisiva desde donde "resistir" el proceso en marcha, o al menos reformularlo en alguno de sus términos.

A los organismos burocráticos permanentes intervinientes en el procedimiento, tales como la Sindicatura de Empresas Públicas (SIGEP), la Procuración General del Tesoro, la Inspección General de Justicia, la Secretaría de Transporte y las diferentes direcciones que habitualmente prestan asesoramiento en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y del Ministerio de Economía, se le sumaron organismos político-burocráticos creados *ad hoc*, como el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado y la Comisión creada para evaluar los reclamos del consorcio comprador, integrada por varios organismos públicos, entre los que se destacaban técnicos de la Fuerza Aérea.

En las otras áreas privatizadas también intervinieron sendos comités *ad hoc* (como el ferroviario o el eléctrico), que se alternaron, complementaron o disputaron cuotas de poder con distintas agencias permanentes (por ejemplo la Secretaría de Energía), con resultados variables.

Una colección significativa de dictámenes e informes de todos estos organismos ilustran la conflictiva -*per se*- articulación entre la lógica

200- En el caso de la privatización de Austral bajo el gobierno radical, las intensas disputas político-burocráticas en torno a la definición de la cuestión derivaron en la necesidad de intervención del propio Dr. Alfonsín para dirimir las, como árbitro máximo.

201- La más notable fue la del titular de la Inspección General de Justicia, Alberto Gonzalez Arzac, activo menemista de la primera hora que se retiró disconforme con el nuevo rumbo del gobierno y sus disposiciones en torno a las privatizaciones de ENTEL y de AA. Otra renuncia con repercusión pública fue la del asesor legal de la Secretaría de Transporte, Efraín Richards, que se retiró disconforme con las tratativas que culminaron en el último acuerdo con el consorcio comprador de AA.

burocrático-legal, que requiere la aplicación de principios preexistentes, el cumplimiento riguroso de las normas vigentes, el respeto de plazos y procedimientos, el apego, en suma, a criterios técnico-formales para evaluar las cuestiones que se someten a su opinión o control, y las urgencias y necesidades definidas en el nivel político, casi siempre incompatibles con las exigencias del procedimiento administrativo. La tensión entre ambas, además de los probables conflictos personales, genera casi siempre una especie de "solución de compromiso" en la que no es difícil advertir el hecho de la superioridad decisoria del nivel político que está en la cabeza de los organismos burocráticos. Dictámenes suavizados o ambiguos, si bien muchas veces aparecen como complacientes con las necesidades políticas inmediatas del gobierno -o con su lógica implícita-, no dejan de convertirse en permanentes obstáculos a sortear a la hora de impulsar soluciones política pero no jurídicamente viables en términos absolutos. Precisamente la ausencia de elementos "técnicos" de peso en favor de las decisiones políticas tomadas en el más alto nivel provocaron una especie de "expropiación" de las facultades decisorias o de control de las instancias burocráticas inferiores, en aras de preservar el objetivo extra-jurídico fundamental. Así, dictámenes en algún aspecto cuestionadores fueron resignificados o directamente obviados a la hora de tomar una decisión final.

Resta señalar otro aspecto importante, cual es la **puja inter político-burocrática** que tiñe como telón de fondo este proceso. Ella tiene que ver, en el plano más alto de la esfera decisional del gobierno, con las pugnas de poder de diferentes sectores políticos encaramados en distintos aparatos del Estado. Así, en el proceso privatizador iniciado por el gobierno del Dr. Menem, rápidamente apareció una puja entre la interventora de ENTEL, la liberal María Julia Alsogaray, a cargo absoluto de la conducción de la privatización de la telefónica y el Ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, de filiación peronista, que retuvo el control de la de AA, pese a haberse designado formalmente a un interventor. A partir de la decisión de privatizar ambas empresas públicas se desató una especie de "torneo" entre ambos funcionarios, por demostrar su vocación y capacidad privatizadora y lograr con ello acrecentar su poder relativo en la estructura gubernamental.

Estas disputas de poder se sucedieron en cada uno de las áreas privatizables, en un afán por definir los lineamientos fundamentales del proceso y apoderarse de los resortes claves para conducirlos, y obligaron a veces a la propia cabeza del Ejecutivo a dirimirlos, aún cuando la entidad del conflicto no lo justificaba²⁰². Tales los casos de los sectores petrolero y energético, por citar solo alguno de los más controvertidos.

Es más, según sugirieron algunos entrevistados, en estas pujas estaba presente, como dato velado pero muy importante, la posibilidad de participar en "buenos negocios" actuando como *lobbyistas* o virtuales patrocinadores de grupos económicos interesados en intervenir en las privatizaciones. Entre la tarea "legitimable" -en la lógica que domina el proceso- de efectuar las tratativas necesarias para conseguir varios interesados que realicen ofertas interesantes en la licitación, que

202- Este hecho, por otra parte, habla de un estilo de conducción sumamente personalizado que no es patrimonio del actual presidente, sino más bien atributo del presidencialismo argentino.

redundan en un buen negocio estatal, y la reprobable actitud ética y jurídica de actuar como lobbysta de algún grupo en particular, recibiendo "gratificaciones" punibles, existe un estrecho margen en el que queda flotando la irritante cuestión de la corrupción, siempre presente en casi todos los procesos privatizadores.

Sin querer convertirla en un dato liminar, podemos decir que la existencia de esta puja contribuye a explicar, en alguna medida, la celeridad que imprimió al proceso el Ministro Dromi, muchas veces más allá incluso de la necesidad de servir a la "lógica implícita" que venimos analizando. Habla, en cambio, del intrincado entrelazamiento de causas y factores que intervienen en la puesta en acto del sistema estatal, en general, y de una cuestión concreta, en particular.

Resta señalar la continua adaptación y cambios en los organismos encargados de impulsar las privatizaciones a lo largo de los cuatro años de administración menemista. La creación de nuevas secretarías, subsecretarías y comisiones, las reasignaciones de tareas, la sucesión de funcionarios ponen en evidencia las dificultades técnico-operativas para encarar un desprendimiento de la magnitud del que se lleva a cabo²⁰³.

2. EL PAPEL DEL PARLAMENTO

El papel del Parlamento respecto a esta privatización concreta se recorta sobre el fondo del lugar político institucional que ocupa en la práctica este poder del Estado. Desde el retorno a la democracia en 1983, el Parlamento se constituyó en la sede natural de la oposición, que reclamó desde allí un espacio de poder legítimo, como genuino valuarte del sistema democrático. La puja por acrecentar este poder virtualmente "de veto" (simbólico o efectivo) ejercido por la oposición en el Parlamento, se convirtió en una de las constantes en las dos administraciones. Del otro lado, desde el partido de gobierno se intentó, bajo ambos gobiernos constitucionales, subordinar al Congreso a las directivas fundamentales emanadas del Ejecutivo, restringiendo a aquél al lugar de mero legitimador ex-post de las decisiones tomadas por la cabeza del gobierno. (MUSTAPIC, 1986, GORETTI y PANOSYAN, 1986)

Es interesante ver como en el momento en que la privatización de AA aparece como "cuestión" en la agenda pública de la mano del proyecto del Ministro Terragno, el papel del Parlamento resulta de un peso llamativamente significativo. Precisamente en el Senado la oposición logra atrincherarse, por su carácter mayoritario, para impedir la firma de los acuerdos con SAS y con la Telefónica de España. Pero hay que tener en cuenta no sólo este carácter mayoritario sino el momento político global en que se plantea la cuestión, caracterizado por una creciente debilidad del gobierno radical para impulsar iniciativas políticas de envergadura como la propuesta. A partir de esta debilidad la oposición logra imponer su perspectiva obstaculizadora de las privatizaciones proyectadas, alimentada, como ya mencionáramos, por motivos diversos, que van desde razones ideológicas a evaluaciones coyunturales de los "tiempos políticos" y las conveniencias electorales.

203- Por ejemplo, en octubre de 1990 el Ministro Dromi anuncia la creación de 16 comisiones técnicas para definir los lineamientos de la privatización de sendas empresas estatales. Justo un año después, el Ministro Cavallo replantea la organización existente y crea 3 nuevas subsecretarías: de Política Económica, de Reconversión Productiva y de Privatizaciones.

El importante capital político que logra acumular el nuevo gobierno tras la debacle de su antecesor, coloca al Poder Ejecutivo nuevamente en el centro de la iniciativa, relegando al Parlamento a su papel "legitimador". Invertidos los términos, el radicalismo intenta atrincherarse en esa instancia institucional en condiciones de franca debilidad -numérica y política²⁰⁴-, por lo que el peso de la voz opositora se desplaza hacia el propio seno del peronismo, de donde surgen sectores disidentes, y hacia minoritarios partidos de centro-izquierda sin capacidad de organizar una confrontación mínimamente exitosa.

En el marco del proceso privatizador iniciado por el nuevo gobierno a partir de la sanción de la ley de Reforma del Estado, la creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones merece una mención especial.

Esta Comisión es creada por la ley de Reforma del Estado como organismo de "control político" sin carácter vinculante. Esto es, que sus dictámenes no son considerados de aplicación obligatoria por el Ejecutivo en el proceso privatizador. La Comisión se constituye con mayoría oficialista (3 senadores y 2 diputados) y la integran además legisladores radicales (2 diputados y 2 senadores), liberales (1 diputado y 1 senador) y un diputado peronista disidente. Pero más allá de su composición, por sus características estructurales es prácticamente imposible que pueda efectuar un seguimiento a fondo de todos los procesos de privatización, circunstancia que pone en claro lo limitado de sus alcances. No podemos dejar de señalar, pese a ello, que la Comisión tuvo, en el caso de AA, un papel más importante del que cabía esperar, en términos de peso político. De ahí que hacia ella se dirigieran numerosas e intensas presiones en torno a la "legitimación" requerida por el gobierno cada vez que el proceso se complicaba por los sucesivos incumplimientos del consorcio adquirente y se avisoraba la perspectiva de dictámenes críticos de este órgano de control. Sin embargo, debido en parte a la disciplina partidaria que logró imponer el oficialismo y en parte a la debilidad institucional misma del Parlamento, el rol de la Bicameral terminó por desdibujarse, sin peso suficiente como para imponerse como factor fundamental de la privatización. Ello queda aún más en evidencia luego de los cambios de composición de la comisión, operados tras las elecciones legislativas de 1991, y sobre todo con la eliminación del artículo que otorgaba carácter vinculante a los dictámenes de la Comisión Bicameral introducido en el marco regulatorio de la actividad eléctrica, que resulta en este sentido paradigmática.

Pero para entender el papel del Parlamento en esta etapa, más allá del caso puntual de la privatización de Aerolíneas, es preciso tener en cuenta la peculiar dinámica que el presidencialismo ha adquirido en esta etapa de transformación estructural. Es bien sabido que el presidencialismo es un rasgo central del sistema político argentino sobre el que

204- Recuérdese que en el acuerdo del traspaso anticipado del gobierno, el radicalismo se comprometió a no obstaculizar, brindando quorum, el tratamiento del paquete legislativo enviado por el Ejecutivo. Sus posibilidades de enfrentarse al gobierno, entonces, quedaron desde el inicio restringidas por aquel pacto.

se ha discutido largamente²⁰⁵, sobre todo respecto a las implicancias que sobre la estabilidad del sistema democrático ha tenido la enorme concentración de poder en el Poder Ejecutivo. A favor de esta preeminencia se ha argumentado la posibilidad del ejercicio de liderazgos fuertes de ejecuciones rápidas, que dinamizan la gestión estatal. Por oposición, se percibe al Parlamento como el lugar inevitablemente lento de la deliberación y el debate en pos de la consecución de consensos negociados, generalmente provisorios y temática y políticamente variables. Desde la vereda opuesta, precisamente se considera una virtud la diversidad parlamentaria, y se le asigna un valor destacado a la posibilidad de negociar acuerdos sobre las cuestiones fundamentales que afectan el destino común, como rasgo distintivo de la democracia.

Dejando de lado una discusión teórica abstracta sobre las ventajas y desventajas del presidencialismo o el parlamentarismo, se puede advertir la funcionalidad de una forma político-institucional en la gestación de un modelo estructural dado. En efecto, la profundidad de los cambios promovidos por el gobierno en un plazo tan corto, imponiéndose sobre cualquier resistencia de grupos ideológica o materialmente contrarios a ellos requería, y requiere, de una concentración de poder muy grande difícilmente compatible con la lógica de funcionamiento parlamentaria. La necesidad de desmontar estructuras arraigadas en la sociedad, que consecuentemente trae numerosos damnificados y pocos y concentrados beneficiarios no se compadece con funcionamientos democráticos y participativos donde procesar consensuadamente los conflictos. Va de suyo que si se trata de restar poder social a la mayoría de la población para redistribuirlo entre un grupo reducido, lo más apropiado es la concentración de poder en una cabeza fuerte y decidida. La audacia ejecutiva del Presidente Carlos Menem, que capitalizando su carisma en las masas populares por su adscripción histórica al peronismo aparece impulsando las tendencias capitalistas dominantes, resulta sumamente paradigmática. La pertinaz tendencia a la utilización de decretos por razones de "necesidad y urgencia", para eludir la recurrentemente descalificada morosidad y "holgazanería" parlamentaria es expresiva de esta tendencia. Como "lugar de resistencia" -no solo de la oposición, sino también de disidencias internas-, el Parlamento se convierte en un obstáculo a remover por la urgencia de los "tiempos fundantes" de una nueva configuración social más excluyente.

Al respecto, resulta ilustrativa la observación de Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993): *"aunque la estrategia neoliberal produzca costos sociales significativos, las reformas generalmente son iniciadas desde arriba y lanzadas por sorpresa, independientemente de la opinión pública y sin participación de las fuerzas políticas organizadas, como podría ser. Tienden a ser adoptadas por decreto o introducidas por la fuerza a través de legislaturas, sin modificaciones que puedan reflejar la divergencia de los intereses y las opiniones. El estilo político de la implementación tiende a ser autocrático; los gobiernos buscan desmovilizar a sus partidarios más que a someter sus programas a la con-*

205- Al respecto, pueden consultarse los volúmenes colectivos DEMOCRACIA, ORDEN POLITICO Y PARLAMENTO FUERTE (CEAL, Biblioteca Política Argentina Nº65, Bs.As., 1984), EL PARLAMENTO HOY (Estudios CEDES, Buenos Aires, 1986), PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO (Consejo para la Consolidación de la Democracia, EUDEBA, Buenos Aires, 1988) y DOCUMENTOS Y CONCLUSIONES DEL PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE MODERNIZACION PARLAMENTARIA (H. Congreso de la Nación Argentina, 21 al 26 de agosto de 1990).

sulta pública. Finalmente, se enseña a la sociedad que puede votar pero no elegir; se entrena al poder legislativo para pensar que no tiene que cumplir rol alguno en la elaboración de las políticas; se enseña a los partidos políticos nacientes, a los sindicatos y a otras organizaciones que sus opiniones no cuentan"(p.27).

Y la paradoja que tensa la relación Ejecutivo-Parlamento es que, mientras por una parte se convierte en un obstáculo cuya remoción al estilo Fujimori resulta una permanente tentación, por la otra es un pilar formal fundamental en cuanto al sostenimiento de un sistema político clave para el desarrollo de las tendencias actuales de la economía de mercado. La contradicción entre la forma y la función que debería cumplir el Parlamento en esta etapa, además de traer como consecuencia su permanente deslegitimación frente a la sociedad insatisfecha por su labor institucional y estructuralmente trabada, habla de la difícil mediación política que conllevan los procesos de reestructuración estatal de este tipo.

3. EL PODER JUDICIAL

En cuanto al poder judicial, activadas sus primeras instancias por impulso de legisladores disidentes y los gremios aeronáuticos, que se proponían impedir la consumación de la privatización en los términos en que estaba planteada, el rasgo característico de su intervención estuvo centrado en la actuación de la Corte Suprema de Justicia. De composición mayoritariamente favorable al gobierno, llegó incluso a introducir un mecanismo -el "per saltum"- no contemplado en la legislación argentina, para salvar el proceso privatizador frente a la decisión de un juez de primera instancia. La "afinidad" entre el Ejecutivo y la Corte Suprema se tornó así flagrante, mostrando hasta qué punto esa "lógica implícita" podía arrasar aún con las leyes vigentes desde el pináculo del poder judicial, poniendo en evidencia una vez más la difícil articulación de los requerimientos "políticos" con las instancias formales de carácter permanente.

La lógica del ejecutivo fuerte que referimos más arriba, también impregnó el ámbito del poder judicial de un modo que puede resultar institucionalmente más grave aún que respecto al legislativo. Porque la configuración de un poder judicial adicto que convalide cualquier transgresión a los derechos y libertades individuales y sociales en pos de reafirmar el implacable rumbo estructural, entraña el peligro de terminar por anular todo vestigio de funcionamiento democrático. Aquí quedaría por pensar si la subordinación completa de la justicia está inscrita en la lógica del modelo o corresponde a una modalidad política específica de funcionamiento atribuible a las características del liderazgo del Dr. Menem.

4. LOS TRABAJADORES

Cuando el Ministro Terragno anuncia su proyecto privatizador, inmediatamente se topa con la férrea resistencia de la dirigencia gremial estatal, que advierte rápidamente que la seguridad del empleo y su poder

de negociación se verían disminuidos en un régimen de propiedad privada²⁰⁶. Pero cuando el electo presidente justicialista se atreve a encarar su profundo proyecto de privatización encuentra a los trabajadores en general en una situación de debilidad estructural que los coloca inmediatamente a la defensiva. Además, los sume en el desconcierto paralizante de que sea precisamente un gobierno peronista el que encare semejante ofensiva contra el sector público. Inmediatamente se produjo un cisma en la cúpula del movimiento obrero, entre quienes se negaban a deponer sus banderas históricas y los que preferían adaptarse a las nuevas circunstancias y, a la espera de reposicionarse de manera aceptable, negociaban apoyos a la política gubernamental a cambio de la preservación de sus lugares privilegiados en el aparato burocrático sindical. Los quiebres se produjeron de manera vertical, incluyendo a gremios enteros en una u otra posición y también en forma horizontal, provocando una clara diferenciación entre las cúpulas conciliadoras y las bases combativas, que encararon por su cuenta medidas de lucha -como los ferroviarios-, o pretendieron disputar elecciones con listas alternativas de luchadores honestos -como en el gremio de Gas del Estado, donde el fraude impidió el triunfo de la oposición (DINERSTEIN, 1993)-.

El papel de los trabajadores aeronáuticos, encuadrados en seis gremios distintos, fue muy importante en términos de su activación sindical, aunque no así en lo relativo a su fortaleza para imponer alguna condición, pese a que lograron armar un frente común (UNION DE TRABAJADORES AERONAUTICOS), que accionó permanentemente en forma conjunta a partir de la adjudicación. Como era de esperar, por otra parte, los gremios sostuvieron una continua actitud de denuncia sobre las irregularidades de la privatización, más allá muchas veces de sus propios intereses inmediatos, pero no lograron volcar a favor de sus posiciones a una mayoría activa de la población y ni siquiera incidir de manera contundente en las derivaciones del proceso.

El conflicto desatado a fines de 1992 por la decisión unilateral e irreversible de la empresa de licenciar a más de 775 trabajadores, desacatando lo dispuesto en la conciliación obligatoria y la intimación del gobierno es una clara muestra de la difícil situación en la que se encuentran los trabajadores aeronáuticos y sus gremios. Por una parte, encuentran la inflexibilidad de una empresa que, para sostener sus criterios de rentabilidad, reclama un ajuste considerable de personal. Por la otra, la actitud del gobierno, que si bien intentó poner algún freno a la pretensión empresarial -sobre todo por la oportunidad elegida para desatar el conflicto, es decir al comienzo de la temporada estival- evidenció no solo su debilidad frente a la empresa, sino su acuerdo en la necesidad de reducir y disciplinar al personal. El Ministerio de Trabajo, encargado de conducir el conflicto, actuó indisimuladamente a favor de los intereses empresarios, más allá de cualquier retórica, dejando en claro una vez más los límites estrictos de la supuesta "autonomía" estatal para arbitrar "neutralmente" en los conflictos entre el capital y el trabajo. Y si bien ésta ha sido una característica definitoria del estado capitalista a lo largo de toda su historia, es cierto también que, en esta etapa de quiebre profundo de los modelos

206- Refiriéndose al caso británico un autor señala que "la transferencia de empleos del sector público al privado, aún cuando no se pierda ningún empleo, debilita la mano de obra en relación con quienes poseen el capital. Esto tiene que ver con el hecho de que, en igualdad de condiciones, los sindicatos del sector público tienden a ser mucho más fuertes que los del sector privado" (BROOKS, 1989, p:21).

benefactores que lograron atenuar algunos conflictos y de reestructuración neoliberal de las relaciones sociales, la parcialidad del estado a favor del capital se hace más evidente y menos mediada.

De ahí que el recorte paulatino de conquistas laborales, el "retiro voluntario" de miles de trabajadores aeronáuticos, y el licenciamiento forzoso de otros cientos, así como la demora "sine die" en la implementación del programa de propiedad participada, en su momento presentado como paradigma del "capitalismo popular", significan una muestra más de la correlación de fuerzas sociales más general, también expresada en este caso, desfavorable a los clásicos intereses de los trabajadores.

Testimonio de este desbalance de poder social lo constituye la debilidad con que los trabajadores estatales pudieron enfrentar un proceso que los golpeó -y golpea- duramente por los despidos masivos -estimados en más de 150.000-, en un contexto en que el que el mercado de trabajo se caracteriza por su incapacidad para absorber la nueva mano de obra que vegetativamente se incorpora año a año, mas la expulsada por el estado, con el consecuente crecimiento de la desocupación. De algún modo, la resistencia pudo encarnarse brevemente en algunos sectores, como la huelga de los telefónicos de 1990, la cruzada de la comunidad de San Nicolás en 1990-91, indisolublemente ligada al destino de SOMISA, las combativas huelgas ferroviarias de 1991 y las protestas de los trabajadores aeronáuticos en 1992 y 1993, por mencionar las mas significativas. Pero todas ellas, en la medida en que no lograron articularse entre sí y con otros sectores de la sociedad, quedaron finalmente aisladas y fueron derrotadas.

Finalmente, podemos decir que la sucesivamente demorada y conflictiva implementación de los Programas de Propiedad Participada²⁰⁷ -que aún no funcionan en ninguna empresa privatizada-, muestra una vez más como su inclusión en la ley de reforma del estado ha significado más un recurso propagandístico -"la economía popular de mercado"- y una carta de negociación con los sindicatos, que un instrumento efectivo para dar cabida a los intereses de los trabajadores.

5- LA SOCIEDAD

Resta señalar una consecuencia crucial de la política privatizadora global del gobierno del Dr. Menem, de la que el caso AA es sólo el más paradigmático. En la medida en que los grandes adjudicatarios de la mayoría de las privatizaciones más atractivas por su alta rentabilidad, han sido un puñado de grupos económicos nacionales (destacándose Perez Companc, Techint, Soldati, Astra y Roggio,) asociados a importantes empresas -en carácter de operadoras experimentadas- y bancos acreedores del exterior, se ha acentuando considerablemente la tendencia preexistente a la concentración económica y a la integración selectiva al mer-

207- Se trata de un porcentaje de acciones -generalmente el 10%- reservadas a los trabajadores. La puesta en práctica de este mecanismo requiere la definición en torno a cual es el universo al que se aplica -que tipo de trabajadores- y en que condiciones, entre las cuales el manejo de las acciones -si lo hacen los sindicatos o se crean otras instancias- no es una cuestión menor. La complejidad del tema, donde se cruzan intereses diversos, y la escasa voluntad gubernamental para ponerlo en práctica han contribuido a la demora en la implementación.

cado mundial, con el consiguiente desbalance pronunciado de poder entre los grandes grupos y el resto de la sociedad.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los que se han privatizado son negocios y empresas estratégicas y monopólicas donde no operan ciertos mecanismos reguladores del mercado competitivo que atenúen la desprotección de la sociedad²⁰⁸, y donde se ha excluido -con la excepción del marco regulatorio de Obras Sanitarias- la participación de los usuarios en aspectos claves que hacen a la prestación de los servicios públicos, el panorama se torna sombrío en cuanto al impacto futuro sobre tarifas y calidad de las prestaciones, en tanto que serán operados con la lógica de rentabilidad máxima que rige las leyes del mercado, como los recientes aumentos en la luz, el gas y el teléfono lo testifican²⁰⁹. Pero ello es mas preocupante aún, si se tiene en cuenta que se da en un contexto en el que, además, aparece muy incierto el horizonte de inversiones y la capacidad del estado para fijar y hacer cumplir los marcos regulatorios pertinentes, ejerciendo el control a favor de los intereses del conjunto de los ciudadanos.

La nueva reestructuración estatal, vía privatizaciones, va dejando cada vez más claro quienes son los ganadores y los perdedores de esta transformación, pese a todos los argumentos esgrimidos sobre los beneficios igualitarios y las bondades del "capitalismo popular de mercado".

208- PAGINA 12, Suplemento Cash, 20.12.92 .

209- En este sentido, los cortes de luz que la compañía EDENORTE -una de las dos que se dividen la distribución de energía- realizó a mediados de mayo del corriente año en zonas carenciadas, con el argumento de una sobrecarga en la red por robo de energía -pero sin discriminar entre abonados y "colgados"- son un claro ejemplo de como funcionan los servicios públicos bajo la lógica mercantil: no solo podrán acceder a ellos quienes puedan pagarlos, sino que deberán vivir en ciertas zonas. La empresa así se lo hizo saber al gobierno, plantéandole que, en la medida en que la aplicación de medidores individuales no sea posible por la ocupación no legalizada de las viviendas precarias, o los pobladores no tengan recursos para afrontar los gastos, deberá ser el estado -nacional, provincial o municipal- el que se haga cargo del subsidio...o, agregamos, de afrontar las consecuencias políticas que la supresión del suministro podría acarrear. Y este problema también pone sobre el tapete las condiciones de indigencia y precariedad -material y jurídica- en la que viven amplios sectores populares, frente a las cuales un estado impotente y auto-excluido no atina a dar respuestas satisfactorias.

ANEXOS**ANEXO I****CRONOGRAMA PRIVATIZACION A.A.**

(agosto 1989-octubre 1991)

mes	día	instrum.legal	disposición
1989			
8	18	LEY Nº 23.696	LEY DE REFORMA DEL ESTADO
9			
10			
11			
12	27	DECRETO Nº 1591	Dispone PRIVATIZACION PARCIAL A.A.
1990			
1			
2			
3	9		SIGEP. Análisis del pliego. Informe
	9	DECRETO Nº 461	LLAMADO A LICITACION PUBLICA INTER-NACIONAL
	16		Informe de IGJ (Gonzalez Arzac)
	28	DECRETO Nº 575	REFORMAS AL PLIEGO
4	26	DECRETO Nº 797	AJUSTA CRONOGRAMA LICITACION
5	28	DECRETO Nº1024	MODIFICACIONES AL PLIEGO
6	21	DECRETO Nº1172	PLIEGO DEFINITIVO
7	6		ACTO DE APERTURA DE SOBRES
	12		Informe técnico de Gerente Gral AA sobre propuesta Iberia/Pescarmona.
	13		Dictamen Comité Ejecutivo sobre condiciones económ-financ.de c/u de los integrantes del consorcio oferente.
	13	RESOL.MOSP Nº417	PRECALIFICACION
	18	DECRETO Nº1354	ADJUDICA LA LICITACION
8			ACTA DE CONSTITUCION. ESTATUTOS A.A.S.A. (ARSA)
	8		Consorcio propone Carta de Crédito
	21		Dictamen SIGEP
	29		ACTA de recepción de Carta de Crédito
			Comparece Mtro.Dromi ante Com.Bicam.
			Dictamen Comisión Bicameral
9	4		Dictamen Comisión Bicameral
	5		Dictamen SIGEP
	28		Consorcio deposita 1ºcuota U\$S 130 mill.
10	19	DECRETO Nº2201	AJUSTA EL PROCEDIMIENTO HASTA ENTREGA POSESION
			DICTAMEN COMISION BICAMERAL
	24		DICTAMEN SIGEP
11	5	RESOL.ME Nº1141	TITULOS ACEPTABLES
	21		CONTRATO GENERAL DE TRANSFERENCIA
12			ACTO EN EL QUE SE FIRMA TRASPASO

1991

1			
2	21		Consortio incumple obligaciones
3	13		PROPUESTA DE AA A CAVALLO
	19		PROPUESTA (modificada) AA A CAVALLO
4	12		MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO
5			
6	14	DECRETO Nº1142	APRUEBA CONVENIO CON A.R.S.A.
7	4		SEGUNDO ACUERDO COMPLEMENTARIO DEL CONTRATO DE TRANSFERENCIA
8	28		Acta reunión com.bicameral.
9	12		Asamblea de accionistas. Incorporación de nuevos socios.
10			Evaluación de reclamos de ARSA
11			Intimación del gobierno a ARSA para que cumpla lo pactado.
12			Acuerdo con ARSA

1992

1			ARSA dispone revalúo de bienes.
2	5		Directorio de ARSA aprueba revalúo.
3	5		Comparece E.Soria ante la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados de la Nación.
	13		NUEVO ACUERDO CON ARSA
4			
5	27		Presentación del balance de ARSA Denuncia judicial por vaciamiento de empresa.
6	4		Allanamientos a ARSA, Iberia y Pistrelli y Asoc.
	17		Iberia presenta su propuesta.
7	20		ACTA DE CONCILIACION
8			
9			
10	19	Decreto	Convalida acta de conciliación.
11	20		Gobierno aprueba nuevo diagrama de vuelos.
	27		ASAMBLEA DE ACCIONISTAS. Convalida último acuerdo.
12			Conflicto gremial
	12		Licenciamiento de 775 empleados.

ANEXO II: PRIVATIZACIONES 1990-1993

SECTOR/EMPRESA	TIPO DE TRANSFERENCIA	MES	MONTO EN MILLONES DE U\$S	
			EFFECTIVO	TITULOS DE DEUDA

1990

ENTEL	Venta del 60% (dividida en 2 empresas: Telefónica de Argentina y Telecom)	Noviembre	214	5.000
AEROLINEAS ARGENTINAS	Venta del 85%. (Consortio Iberia-Cielos del Sur). En 1992 el estado retomó el 43%.	Noviembre	260	1.610
PETROQUIMICAS	(participación accionaria)			
- POLISUR	Venta del 30%	Octubre	14,1	41
- PETROPOL	" " "	"	4,5	13
- INDUCLOR	" " "	"	17,8	50,6
- MONOMEROS VINILICOS	" " "	"	9,3	26,5
SUBSECRETARIA DE COMBUSTIBLES	Concesión 28 áreas marginales	Octubre	241,1	
	Concesión 9 áreas marginales	Noviembre	15,8	
CAMINOS	Concesión de 10.000 km de rutas nacionales (contrato renegotiado en 1992)	Setiembre	100 por año	
CANALES DE TELEVISION	- LSB5 Canal 13	Enero	5,7	
	- LSB4 Canal 11	"	8,2	

1991

ESTACIONES DE RADIO		Febrero		
HOTEL LLAO-LLAO	Venta	Mayo	3,7	
Y.P.F.	Contratos de asociación (50%) en áreas centrales: Fuesto Hernandez Vizcacheras, El Huenul, Todillo	Junio	560,1	
	Ampliación de la participación privada en las 4 áreas centrales precedentes.	Octubre	243,4	
	Contrato de asociación (70%) área central Santa Cruz I (Cca. Austral)	Diciembre	55	
SUBSEC COMBUSTIBLES	Concesión de 22 áreas marginales	Agosto	140,5	
FERROCARRILES	Concesión del ramal Rosario-Bahía Blanca (5.287 km)	Noviembre		

TANDANOR (talleres navales)	Venta	Diciembre	59,8	
ENTEL	Venta de acciones de Telefónica de Argentina (30%)	Diciembre	830	

1992

ENTEL	Venta de acciones de Telecom (30%)	Enero	1.226,9	
YPF	Contrato de Asociación (70%) Área central Tierra del Fuego (Cuenca Austral)	Enero	143,5	
	Contrato de Asociación (70%) Área central Sta.Cruz II (C.Austral)	Marzo	141,6	
	Contrato de Asociación (70%) Área central Palmar Largo (C.Noroeste)	Noviembre	36	
	Contrato de Asociación (55%) Área central Aguaraque (C.Noroeste)	Noviembre	143,7	
	Refinería de Campo Durán. Venta del 70%	Noviembre	64,1	
SUBSEC.DE COMBUSTIBLES	Concesión de 5 áreas marginales	Enero	18,8	
	Concesión de 22 áreas marginales	Junio	48	
FERROCARRILES	Concesión de la Línea Mitre (5.012 km)	Abril		
	Concesión del ramal Delta-Borges (17,5 km)	Setiembre		
	Concesión del ramal Gral.Roca (4.620 km)	Diciembre		
	Concesión de la Línea San Martín (5.196 km)	Diciembre		
SEGBA	Venta del 60% de la Central Puerto (1.009 MW)	Abril	92,2	
	Venta del 60% de la Central Costanera (1.260 MW)	Mayo	90,1	
	Venta del 51% de EDENOR S.A. (distribución)	Agosto	30	397,9* 796**
	Venta del 51% de EDENORTE S.A. (distribución)	Agosto	30	481* 962**
	Venta del 90% de la Central Dock Sud (211 MW)	Octubre	25	

	Venta del 90% de la Central Pedro de Mendoza (58 MW)	Octubre	8,5	
	Venta del 51% de EDELAP S.A. (distribución)	Noviembre	5	134* 268**
AGUA Y ENERGIA ELECTRICA	Venta del 90% de la Central Alto Valle (95 MW)	Agosto	22,1	
	Venta del 60% de la Central Güemes (305 MW)	Setiembre	10	76,2* 152**
	Venta del 90% de la Central Sorrento (700 MW)	Diciembre	5	3,8* 7,6**
ELEVADOR TERMINAL DEL PUERTO DE BUENOS AIRES	Concesión (U\$S 3/ton embarcada y un canon de U\$S 0,15)	Agosto	1,1	
ELEVADOR TERMINAL DEL PUERTO DE QUEQUEN	Concesión (U\$S 3,5/ton embarcada y un canon de U\$S 0,40)	Agosto	2,9	
ELEVADOR TERMINAL DEL PUERTO DIAMANTE	Venta	Setiembre	2	
MERCADO DE HACIENDA DE LINIERS	Concesión por 10 años (Canon del 12% de los ingresos totales del concesionario)	Junio		
GAS DEL ESTADO	Venta del 70% de Transportadora de Gas del Sur S.A.	Diciembre	100	512,378* 256,189**
	Venta del 70% de Transportadora de Gas del Norte S.A.	Diciembre	28	364,444* 182,222**
	Venta del 70% de Distribuidora de Gas Pampeana S.A.	Diciembre	19	434,814* 217,207**
	Venta del 90% de Distribuidora de Gas del Litoral S.A.	Diciembre	14	179,212* 89,606**
	Venta del 90% de Distribuidora de Gas del Centro S.A.	Diciembre	18	240* 120**
	Venta del 90% de Distribuidora de Gas Cuyana S.A.	Diciembre	26	192* 96**
	Venta del 90% de Distribuidora de Gas Noroeste S.A.	Diciembre	10	124,060* 62,030**
	Venta del 90% de Distribuidora de Gas del Sur S.A.	Diciembre	14	268,070* 134,035**
	Venta del 70% de Distribuidora de Gas Metropolitana S.A.	Diciembre	44	512* 256**
	Venta del 70% de Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte S.A.	Diciembre	28	255* 127,5**

ALTOS HORNOS ZAPLA (acería)	Venta	Abril	3,3	59,4* 29,7**
HIPODROMO ARGENTINO	Concesión (8,5% fondo de apuestas y 30% precio de entradas)	Setiembre	61,5	
SOMISA (acería)	Venta del 80%	Octubre	140	24,2* 12,1**
CARBOQUIMICA ARGENTINA	Venta del 42%	Noviembre	0,33	1,32* 0,66**
OBRAS SANITARIAS DE LA NACION	Concesión por 30 años. Coeficiente 0,731	Diciembre		
INMUEBLES DEL ESTADO INNE- CESARIOS PARA SU GESTION	Venta de 529 inmuebles	1991-1992	107	

1993

FABRICA MILITAR DE TOLUENO SINTETICO	Venta	Febrero	0,79	2,68* 1,84**
FABRICA MILITAR DE VAINAS Y CONDUCTORES ELECTRICOS	Venta	Febrero	12,4	5,2* 2,6**
AGUA Y ENERGIA ELECTRICA	Venta del 88% de la Central San Nicolás (700 MW)	Abril	10	112,2* 56,1**
	Venta del 90% de las Centrales Térmicas del Noroeste Argentino	Marzo	2	26,4* 13,2**
	Venta del 90% de las Centrales Térmicas del Noroeste Argentino	Marzo	0,4	
TOTALES				

* Valor nominal

** Equivalente en efectivo.

Hasta 1991 los títulos de la deuda están expresados a valores nominales. Desde 1992 constan también a valores efectivo. Para convertir los valores efectivo (**) en valores nominales (*) se consideró una paridad promedio del 50%, estimada según la cotización en 1992, a efectos de unificar las cifras.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Privatizaciones.

CUADRO II- PRIVATIZACIONES Y GRUPOS ECONOMICOS

EMPRESA/SECTOR PRIVATIZADO	GRUPOS ECONOMICOS						
	PEREZ COMPANC	SOLDATI	TECINT	BENITO ROGGIO	CITIBANK	ASTRA	NACRI
FERROCARRILES	Participa en corr. cerealero Rosario-B.Blanca	* 20% del Rosario-B.Blanca * participa en el Delta-Borges	* 58% del Rosario-B.Blanca	Preadjudicatario *Mitre (FENESA) *Sarmiento *Urquiza y Subte (FENESA)			45% del consorc. preadjudicatario Ramal Bs.As.-Mar del Plata
TELEFONOS	Controla el 15% de la sociedad que posee el 60% de las acciones de Telefónica *Controla el 25% de la soc.poseedora del 60% de Telecom	Posee el 5,2% de la sociedad que tiene el 60% de la Telefónica			Controla el 20% de las acciones ordinarias de la sociedad dueña del 60% de Tele-		
ELECTRICIDAD	*Controla el 40,5% de la soc. que compró el 51% de EDESUR *Controla el 12,5 de la soc. que compró el 60% de la Central Costanera	Tiene el 25% del consorcio que compró el 60% de la Cent.Güemes	Controla el 51% de EDELAP, en sociedad con Houston.		Es socio en EDELAP		
GAS	*Controla el 25% de la soc.compradora del 70% de Transportad.Sur *Controla el 25% de la soc.compradora del 70% de Distribuidora Metropolitana	*Es dueño del 52% área Aguaraque de la Cuenca Noroeste. *Tiene el 20% del consorcio ganador del 70% de Transportadora Norte. *Controla el 28% sociedad compradora del 70% de Distribuidora Bs.As. Norte	*Controla el 20% de la sociedad compradora del 70% de Transportadora Norte *Controla el 25% del área Aguaraque (C.Noroeste)		Posee el 25% del consorcio adjudicat.del 70% de Transportad.Sur	Tiene el 20% del 70% de Distribuidora Metropolitana.	Domina la sociedad adjudicataria del 90% de Distrib.Centro y de la adjudicataria del 60% Distrib.Cuyana
AGUA		Controla el 21% de la concesionaria de OSM					Concesionario de Agua de Corrientes

RUTAS	Concesionario de 421 km de las rutas 5 y 7		Concesionario de 1204 km en rutas 7, 8 y 193	*Concesión de 300 km de las rutas 36, 38 y 5 *Concesión de 1040 km de rutas 9 y 34 *Controla el 25% concesionaria de ruta 2.		Concesión de 1980 km de rutas 9, 12, 11 y 33
PETROLEO	*28% refinería Campo Burón *18% área cent. El Tordillo *37,7% área cent Puesto Hernandez *Concesión de 12 áreas marginales *Concesión del área Río Turbio del Plan Argen- tina	*23,3% área cent Santa Cruz I *17,9% área cent Palmar Largo *Concesión de 3 áreas marginales	*42,8% área cent El Tordillo *Concesión de 12 áreas marginales	*Concesión de 4 áreas marginales		*10,5% refinería Campo Burón *42% área centr. Santa Cruz II *45% área centr. Vizcacheras *Concesión de 6 áreas marginales *Concesión Área Río Turbio del Plan Argentina
SIDERURGIA			Comprador de SONISA		*33,3% de Altos Hornos Zapla	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Privatizaciones y el Suplemento Cash de PAGINA 12 del 20.12.92.

FUENTES PRIMARIASLEYES Y DECRETOS

‡ Ley 23.696

‡ Ley 19.550

‡ Ley 19.030/71

Decreto Nº 6875/71

‡‡‡ Decreto Nº 1591 del 27/12/89.

‡‡‡ Decreto Nº 461 del 9/3/90 (BO 13/3/90)

‡‡‡ Decreto 575 del 28/3/90

‡‡‡ Decreto 797 del 26/4/90

‡‡‡ Decreto 1024 del 28/5/90

‡‡‡ Pliego de bases y condiciones aprobado por Decreto 461/90 con las modificaciones introducidas por los decretos nº 575/90, 797/90, 1024/90 y 1172/90 (Decreto 1172/90, del 21/6/90. BO 25/6/90)

* RESOLUCION Nº454/90 del MOSP

‡‡‡ Decreto Nº 1354 del 18/7/90. Anexo I ESTATUTO SOCIAL DE OPTAR S.A.

‡‡‡ Resolución MOSP 417/90 PRECALIFICACION, del 13/7/90

‡‡‡ Decreto 1354/90 ADJUDICACION, del 18/7/90 (BO 25/7/90)

‡‡‡ Decreto 2201/90 AJUSTA EL PROCEDIMIENTO HASTA LA ENTREGA DE LA POSESION. CONSTITUYE AEROLINAS ARGENTINAS S.A. del 19/10/90 (BO 23/19/90)

‡‡‡ Decreto 1142/91 APRUEBA UN CONVENIO CON AEROLINEAS ARGENTINAS S.A. del 14/6/91 (BO 19/6/91)

OTRAS FUENTES

* Nota de la SIGEP a la Presidenta de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Privatizaciones del 9/3/90. Firman Mario Truffat (presidente) y Alberto Abad y Nicolás F.Yanno (directores).

* Informe de A.Gonzalez Arzac (Inspección General de Justicia) a la Com Bicameral del 16/3/90.

* Nota de la SIGEP a la Presidenta de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Privatizaciones del 23/3/90. Firman Truffat y Abad

* MOSP - Circulares aclaratorias nº 1 a 13 Fecha: del 30/3/90 al 23/5/90. Firmadas por el Presidente del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, Dr. Emilio Fluixá y el miembro titular, Ing.Mario Guaragna.

* MOSP Circular aclaratoria nº14, del 13/6/90, dictada en el Expediente licitatorio - MOSP Nº 25.228/90.

-Nota enviando la circular n°14 a Gurdulich firmada por la Dra. Alicia N. Piñero, Secretaria Permanente del Comité de Reforma del Estado.

* Informe técnico sobre la propuesta Iberia/Pescarmona elevado al Presidente del Comité de Empresas para la reforma del Estado, Dr. Emilio Fluixá, por el Gerente Gral de AA, Dr. A. Borraro, el 12/7/90.

* Dictamen del Comité Ejecutivo de fecha 13/7/90 del que surge el análisis sobre las condiciones económico-financieras de cada uno de los integrantes de la presentación.

* Nota del Subsecretario de Transportes de la Nación, Dr. Carlos Haihabedian al Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado del 17/7/90.

* Nota de Dra. Piñero a Gurdulich, enviando resol. 454/90 y Decreto 1354/90, del 20/7/90.

* Acta de constitución. Estatutos sociales de AASA de agosto de 1990

* Expediente iniciado en el MOSP por el grupo oferente

Señalan procedimiento para la conclusión de las operaciones tendientes a la privatización parcial de AA.

Contiene:

* Presentación del grupo oferente adjudicatario al Ministro Dromi del 8/8/90.

* Dictamen de la SIGEP del 21/8/90

* Copia del Acta de entrega de la Carta de Crédito por u\$s 130 mill. del 21/8/90 (Escribanía General de la Nación).

* Dictamen de la Directora General de Asuntos Jurídicos del MOSP, Dra. Ana Lucía Tezón del 22/8/90.

Tema: carta de crédito.

* Dictamen del Procurador del Tesoro de la Nación, Carlos Alfredo García, del 22/8/90.

Tema: carta de crédito.

* Dictamen de ? del MOSP (dirigido a Dromi) del 22/8/90

Tema: carta de crédito.

* Acta de constitución de AA Sociedad del Estado de agosto de 1990.

* Nota del Presidente del Comité Ejecutivo para... a la Senadora Gurdulich del 22/8/90.

Da respuesta a las inquietudes planteadas por el dip. Alberto Natale en su misiva del 9/8/90.

Acompaña:

• Dictamen del Comité Ejecutivo de fecha 13/7/90.

* Nota de la SIGEP (Truffat) a Gurdulich del 31/8/90

Acompaña:

• Informe de la SIGEP para el MOSP del 30/8/90

Se refiere al proyecto de estatuto de la nueva sociedad.

* Actas de las dos Reuniones de la Bicameral del 29/8/90.

* Dictamen de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Privatizaciones del 30/8/90.

* Dictamen de la Comisión Bicameral de Seguimiento de Privatizaciones del 4/9/90.

- * Dictamen de la SIGEP del 5/9/90
Análisis de la oferta.
- † Observaciones a los estatutos de AA SA de Abdala, del 6/9/90 ¶
- * Acción de amparo del dip. Fontela
- * Fallo de la Corte Suprema de Justicia del 6/9/90
- * Características de la oferta del Grupo Adjudicatario de AA presentadas en conferencia de prensa el 7/9/90.
- † Nota: "La verdad sobre la operación de compra de AA..." sin firma ni fecha. (Hace referencia a la conf. de prensa de Iberia-Pescarmona).
- † Resumen de críticas a la oferta Iberia-Cielos formulada por el Centro Justicialista del Personal Aeronáutico, Sin fecha.
- * Nota del Dip. Natale a la Senadora Gurdulich del 27/9/90.
- † Carta del Dr. Juan Carlos Pellegrini a Sen. Gurdulich del 19/10/90.
- † Carta del ex-gerente gral de AA Luis A. Rizzi al Dip. Breard del 3/10/90.
- † Carta de los gremios aeronáuticos a los leq. de la Com. Bic. del 8/10/90.
- * Dictamen de la Comisión Bicameral del 19/10/90
- * Nota de la SIGEP al Interventor de AA del 24/10/90
- † Carta de los gremios aeronáuticos a los leq. de la Com. Bic. del 28/10/90.
- ¶ Resolución ME 1141/90 TITULOS ACEPTABLES del 5/11/90
- * Contrato General de Transferencia de AA Sociedad del Estado de noviembre de 1990.
- * Documento elaborado por el Credit Suisse (representante financiero de ARSA) para los bancos del 11/90
- * Carta de los gremios aeronáuticos a Comisión Bicameral del 5/11/90.
- * Carta de los gremios aeronáuticos a Comisión Bicameral del 12/11/90.
- † Declaración del plenario de delegados de AA, del 25/2/91.
- † Nota a los legisladores de los gremios aeronáuticos, del 25/2/91.
- * Proyecto de resolución de dip Demócrata Progresistas del 6/3/91
Pedido de informes al PEN.
- * Cuadro comparativo del monto del contrato (21/11/90) y la propuesta (13/3/91)
- * Denuncia de los gremios aeronáuticos del 21/2/91
- * Propuesta de AA dirigida a Cavallo el 13/3/91, y enviada por el Secretario Soria a Sen. Gurdulich el 18/3/91. ¶
- * Propuesta de ARSA dirigida a Cavallo el 19/3/91 ¶
- * Cuestionario del Banco Nación al Sec. de Transporte, Edmundo Soria, del 21/3/91
- * Memorandum de entendimiento del 4/4/91

- * Proyecto de dictamen de la Bicameral de Abdala. S/fecha.
- * Acta-acuerdo del 4/7/91
- * Acta reunión Comisión Especial de evaluación reclamos ARSA del 29/8/91.
- * Acta reunión Com Especial del 5/9/91.
- * Acta reunión Com Especial del 12/9/91.
- * Acta reunión Com Especial del 19/9/91.
- * Nota de ARSA a Cavallo dando por cumplido plan de inversiones del 19.2.92
- * Acta del informe brindado por el Secretario de Transporte en la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados el 5/3/92
- * Primera versión del BALANCE de ARSA confeccionado por la consultora privada Pistrelli, Diaz y Asoc. de marzo de 1992.
- * Análisis del balance efectuado por el Comandate Julio Somería para los gremios aeronáuticos en mayo de 1992.
- * Análisis del balance efectuado por los seis gremios s/fecha.
- * Análisis de los estados contables realizado por el Director Abdo Menehem s/fecha.
- * Notas de los gremios a los directores Walter Hayas y Abdo Menem del 15.5.92
- * Documento conjunto de los seis gremios aeronáuticos del 2/6/92
- * Documento de los gremios del 9/6/92
- * Boletines AEROGREMIAL de APA números desde marzo de 1988 hasta julio de 1992.

FUENTES SECUNDARIAS

PAGINA/12

8.6.90: SE FUE AMERICAN AIRLINES Y ESTA ATERRIZANDO LA HOLANDESA KLM; 10.6.90: (R.Lejtman) EMPRESAS Y BANCOS EN CLINCH. ENTEL Y AEROLINEAS; 27.6.90: IBERIA Y ALITALIA SIGUEN EN CARRERA.LA LICITACION DE AEROLINEAS; 1.7.90: (R.Lejtman) ALITALIA LEVANTO VUELO.PRIVATIZACION DE AEROLINEAS; (Suplemento CASH-Marcelo Zlotogwiazda): QUIENES SON LOS GRUPOS ECONOMICOS QUE SE QUEDAN CON LAS EMPRESAS Y NEGOCIOS DEL ESTADO; 3.7.90: (R.Lejtman) VARIG Y KLM EN UN POZO DE AIRE; 5.7.90: (R.Lejtman) UN SOLO CONSORCIO PREPARADO PARA JUGAR LA FINAL POR AEROLINEAS; 7.7.90: OTRO VUELO HACIA LA MADRE PATRIA. UN SOLO INTERESADO EN AEROLINEAS; GREMIOS CONTRA LA PRIVATIZACION; UN RECURSO DE AMPARO; UN NEGOCIO QUE VUELA. LAS CONDICIONES DE COMPRA; 9.7.90: (Suplemento CASH) "SOMOS PRAGMATICOS Y REALISTAS COMO PERON": REPORTAJE DE ROMAN LEJTMAN A ROBERTO DROMI; 10.7.90: OBRAS PUBLICAS APURA EL DECOLAJE. AEROLINEAS; 11.7.90 (R.Lejtman) LA CORTE QUE LEVANTA VUELO. PRIVATIZACION DE AEROLINEAS; 12.7.90: EL MINISTRO DROMI SE HACE DESEAR. FRACASO LA INTEPELACION EN EL SENADO; EL MINISTRO HACE LA CORTE. AEROLINEAS; 17.7.90: (R.Lejtman) AEROLINEAS ANUNCIA LA LLEGADA DE SU NUEVO PROPIETARIO DESDE MADRID; BELLUSCIO EN LA TORRE DE CONTROL. RECHEZARON EL PEDIDO DE NULIDAD; SEIS GRUPOS LEVANTAN VUELO; 19.7.90: AEROLINEAS YA ES DE IBERIA. AUTORIZAN LOS CHARTERS; 19.8.90: CON PLATA, CUALQUIERA. NO HAY DOLARES POR AHORA PARA AEROLINEAS; COSA GRANDE ES LA FINANZA. PRIMER PASO, VENDER AVIONES; 2.9.90: (Suplemento CASH) "ESTAS PRIVATIZACIONES SON COMO LA CROTOXINA": REPORTAJE A PABLO GERCHUNOFF; 9.9.90: UN HOMBRE DE PALABRA. VERSION COMPLETA DE LAS AFIRMACIONES DE DROMI; 13.9.90: (Julio Nudler) AEROLINEAS CON LIFTING. PARA NEUTRALIZAR LAS CRITICAS; 23.9.90: AEROLINEAS TAMBALEA. LA BICAMERAL PREPARA LA PALA; 25.9.90: AEROLINEAS TIEMBLA EN EL SENADO; 26.9.90: (R.Lejtman) ULTIMATUM A LA VIOLETA. DROMI DIO 72 HS A

IBERIA Y PESCARMONA PARA PAGAR; 27.9.90: LOS U\$S 130 MILLONES SE MIRAN, PERO NO SE TOCAN; 29.9.90: ATERRIZO EL PAGO POR AEROLINEAS. DIA CLAVE POR ENTEL; 2.10.90: TORMENTA EN PUERTA. PRIVATIZACION DE AEROLINEAS; 4.10.90: LA BICAMERAL FRENTE A AEROLINEAS; 11.10.90: CAPOTO EN LA BICAMERAL EL INTENTO DE ANULAR LA VENTA DE AEROLINEAS; 10.11.90: AEROLINEAS TIENE LOS DIAS CONTADOS. TRASPASO EL 20, AUNQUE TODAVIA DISCUTEN GARANTIAS; 15.11.90: COMO HACER NEGOCIOS DE ALTO VUELO. PRIVATIZACION DE AEROLINEAS; TODO MARCHA CON VIENTO DE COLA. REUNION GOBIERNO-CONSORCIO; 20.11.90: SOLO FALTAN LAS GARANTIAS PARA LA PRIVATIZACION DE AEROLINEAS; 21.11.90: GARANTIAS EN ZONA DE TURBULENCIA. SE POSTERGO LA PARTIDA DE AEROLINEAS; LA COMEDIA DE LA ROSADA; AA EN EL CONGRESO; 22.11.90: EL PILOTO LO PONE IBERIA. EL PROTAGONISMO DE LOS ESPANOLES PERMITIO REALIZAR EL TRASPASO. UNA COSA QUE EMPIEZA CON I. LOS NUEVOS DUEÑOS; PLAN DE VUELO DEL TRASPASO. DE MODIFICACION EN MODIFICACION; 10.12.90: AEROLINEAS CON DEMORAS; 12.3.91: PESCARMONA VOLO DEL TRATO - IBERIA SE HACE ESPERAR: LA PROPUESTA PARA EL PAGO DE AEROLINEAS SERA PRESENTADA PASADO MAÑANA POR LOS EMPRESARIOS ESPANOLES, QUE YA LOGRARON SACARSE DE ENCIMA AL INDUSTRIAL MENDOCINO COMO SOCIO; 14.3.91: PESCARMONA FUERA DE AUSTRAL. "SIN EL PAN Y SIN LA TORTA"; 19.3.91: IBERIA AUN NO ATERRIZA; 24.3.91 (H. Verbitsky) "PAREJA ABIERTA"; 13.4.91: ACUERDO CON IBERIA Y SHOW DE PRIVATIZACIONES: "EXPOSICION Y VENTA"; EL GOBIERNO REVELO AYER EL ACUERDO QUE DESTABA LA ENTREGA DE AEROLINEAS A IBERIA; 14.4.91: LA PROVERBIAL VIVEZA GALLEGA; ¿QUIEN NO ELEGIRIA PAGAR EN BONEX SI SE LOS TOMAN A VALOR NOMINAL? ESTO ES LO QUE SORPRENDENTEMENTE LOGRO IBERIA EN LA COMPRA DE AEROLINEAS; 12.5.91: (Suplemento CASH) ABDALA Y GUARAGNA POLEMIZAN SOBRE PRIVATIZACIONES; 2.7.91: ENTRE IBERIA Y EL GOBIERNO TERCERA LA FUERZA AEREA; 3.7.91: IBERIA TODAVIA CUENTA LOS DUROS; 11.9.91: CARAS NUEVAS EN AEROLINEAS; 16.10.91: IDIOMAS DISTINTOS EN LA PUJA CON LOS ESPANOLES; 17.10.91: (Cledis Candelaresi) CON IBERIA SIGUEN POR LAS NUBES; 24.10.91: (Cledis Candelaresi) IBERIA TIENE SU PLAN AUSTRAL. NEGOCIACION POR AEROLINEAS; 31.10.91: ANUNCIO DE AEROLINEAS ARGENTINAS; 28.11.91: A IBERIA TAMBIEN LA INTIMAN. RECLAMO PARA QU PAGUE BONOS; 3.12.91: PREPARAN LA ARTILLERIA POR SI IBERIA NO PAGA; 4.12.91: SOLICITADA DE LA ASOCIACION DE PILOTOS DE LINEAS AEREAS; 12.12.91: IBERIA PROPONE TERMINAR DE PAGAR RECIEN EN 1993; 14.12.91: EN AEROLINEAS, EL NEGOCIO TODAVIA ESTA POR VERSE; 5.2.92: LA PRIVATIZACION DE AEROLINEAS TODAVIA NO TERMINA DE ATERRIZAR; SOLUCION A LA ALEMANA; 9.2.92: (Cledis Candelaresi) UN REGALO DEL CIELO. PARA DESMONOPOLIZAR EL CABOTAJE; 9.2.92: AJUSTEN LOS CINTURONES; 26.2.92: PARA AEROLINEAS, YA HUBO INVERSION; 27.2.92: UNO QUE CAYO DEL CIELO; 10.3.92: AIRE INSALUBRE. MAS PROBLEMAS PARA AA; 11.3.92: AGUILO VUELA POR AEROLINEAS; 12.3.92: AEROLINEAS; 14.3.92: IBERIA AFLOJA LAS PESETAS. ACUERDO FORMAL POR AEROLINEAS; 26.3.92: AVISO DE AA SOBRE EFICIENCIA TECNICA; 29.4.92: A AEROLINEAS LE VA TAN BIEN QUE LE QUIEREN HACER PERDER VUELO; 24.5.92 (Verbitsky) TURBULENCIA EN EL AIRE CLARO; 2.6.92: EL ARREGLO QUE LEVANTA VUELO. CONTRADICCIONES POR AEROLINEAS; 7.6.92 (Verbitsky) UNA SATISFACCION TRAS OTRA; 9.6.92: AMALITA ESPERA EN LA ESCALERILLA. OTRA SORPRESA EN LOS NUMEROS DE AA; 10.6.92: "NOSOTROS LO HUBIERAMOS HECHO BIEN". CAVALLO DESLINDO CULPAS POR AA; 11.6.92: A PUNTO DE SALIR DE PISTA. TRANSPORTE SE ENDURECE ANTE IBERIA; 16.6.92: EL BALANCE SIGUE EN EL AIRE, PERO ENTRO EL CASH; 17.6.92: LOS DESPIDOS SON UN ACTIVO. BALANCE DE AEROLINEAS; 18.6.92: OTRA OFERTA ESPANOLA Y VAN... SIGUE PENDIENTE EL ACUERDO CON IBERIA; 19.6.92: IBERIA AUN NO PAGO PERO QUIERE SEGUIR COBRANDO; 20.6.92: IBERIA BUSCA SOCIO NUEVO. SOLDATI Y FORTABAT SON CANDIDATOS; 2.7.92: (Cledis Candelaresi) PARA IBERIA LA SALIDA ES UN ARGENTINO CON PLATA; 4.7.92: AEROLINEAS NO ATERRIZA; 9.7.92: AL BORDE DE LA DEFINICION. TIRONEO POR AEROLINEAS; 18.7.92: TOUR JUDICIAL POR TRES BANCOS DE ALTO VUELO; 19.7.92: AEROLINEAS EN PICADA; 22.7.92: EL QUE NO CORRE VUELA: CAVALLO ESTATIZO EL 43% DE AEROLINEAS PARA SALVAR LA PRIVATIZACION; EL ESTADO ES BUEN PILOTO; (Julio Nudler) SOCIO PARA MALOS NEGOCIOS; 23.7.92: SORIA PREFIRIO MIRARLO DE AFUERA: DISCREPANCIAS EN EL EQUIPO POR AEROLINEAS; IBERIA ES LA UNICA QUE APLAUDIO: QUEDO APROBADO EL ACUERDO; 26.7.92: (Julio Nudler) EL ACUERDO DE LA DISCORDIA: TEXTO DEL ACTA CON IBERIA; (Cledis Candelaresi) TRES PASOS EN LAS NUBES: DICTAMENES PENDIENTES; (Horacio Verbitsky) ROPA LIMPIA, NEGOCIOS SUCIOS: CAVALLO Y LAS PESADILLAS DEL IDEOLOGISMO PRIVATIZADOR; (Rodolfo Terragno en suplemento CASH) NEGOCIO CHINO; 28.7.92: A SORIA LE GUSTA, PERO NO TANTO: EL TRATO POR AEROLINEAS; 30.7.92: SORIA LA CUENTA DISTINTO; 2.8.92: (Horacio Verbitsky) PELIGRO, COMPETENCIA: DE MONOPOLIOS PUBLICOS A OLIGOPOLIOS PRIVADOS, CON GARANTE ESTATAL Y ALTA CORRUPCION; 6.8.92: EL BALANCE DE AA, PROTESTADO; 7.8.92: SIN BARRERAS PARA AEROLINEAS: VENIA DE LA SIGEP Y LA PROCURACION; 8.8.92: AEROLINEAS APROBO EL BALANCE, AUMENTANDO LA DEUDA DEL ESTADO; 9.8.92: (Suplemento CASH: Marcelo Zlotog-

wiazda) ATERRIZAJE FORZADO: LA HISTORIA SECRETA DEL ACUERDO CON IBERIA; 23.8.92: LA BICAMERAL NO CONVALIDA: ACUERDO SOBRE AEROLINEAS; 21.11.92: MAS PLAZAS PERO MENOS VUELOS PARA EL VERANO; 25.11.92: (Ernesto Muro) VOLAR ES UNA AVENTURA: EL GOBIERNO ADMITIO QUE AEROLINEAS ESTA PEOR; MAS CAROS, CON MENOS GENTE; (Atilio Borón) LA LEY DE LA SELVA; 26.11.92: AA, ODISEA EN EL ESPACIO: NUEVOS INCIDENTES EN AEROLINEAS; CAVALLO EL DEFENSOR: "QUIEREN QUE DESAPAREZCA"; DESPIDOS Y SILENCIO; EL ESTADO, SOCIO EN LA DESGRACIA: MAYOR PARTICIPACION EN LA EMPRESA; LLUEVEN PROBLEMAS EN EL PARLAMENTO; 28.11.92: LAS ALAS CORTADAS: DAN DE BAJA A DOS BOEINGS DE AEROLINEAS; (C.Candelaresi) EL ESTADO AHORA TIENE UN PEDACITO MAS: ASAMBLEA DE ACCIONISTAS; 29.11.92: MENEM RECONOCE QUE SE RECLAMARA A IBERIA POR AA; 2.12.92: (C.Candelaresi) EL GOBIERNO QUIERE CASTIGAR A AEROLINEAS CON MAS PRIVATIZACION; LEVATA VUELO, ¿PERO CUANDO?; 3.12.92: (C.Candelaresi) SI ABREN EL CIELO QUEBRAMOS, DICE AA; 26.12.92: AEROLINEAS ARGENTINAS: HASTA EL LUNES, ATRASOS "NORMALES"; 27.12.92: EL FIN DE LA NAVIDAD: NUEVAS DEMORAS EN VUELOS DE AEROLINEAS; 30.12.92: A FOJAS CERO: SIGUE EL CONFLICTO PERO CON VUELOS NORMALES; CAVALLO NO QUIERE OLAS: POLEMICA CON IBERIA; 28.2.93: CESANTIAS EN AEROLINEAS: LANZADOS SIN PARACAIDAS.

LA NACION

11.6.92: GESTIONAN UN APORTE FINANCIERO; VOCEROS ESPAÑOLES ADMITEN: HUBO "CHAPUZA"; 18.7.92: ALLANARON AYER TRES BANCOS POR EL CASO AEROLINEAS ARGENTINAS; 20.7.92: FIRMARAN UN ACUERDO DEFINITIVO POR AEROLINEAS ARGENTINAS; 21.7.92: ANUNCIARAN HOY UN ACUERDO CON IBERIA POR AEROLINEAS ARGENTINAS; 22.7.92: MAYOR PARTICIPACION ESTATAL EN AEROLINEAS; EL ESTADO PODRA QUEDARSE CON EL 33% DE AEROLINEAS; 23.7.92: CAVALLO DEFENDIO EL ACUERDO CON IBERIA; 25.7.92: AEROLINEAS BUSCA REDUCIR COSTOS Y AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD; 30.7.92: SORIA ADMITIO QUE DISCREPO CON IBERIA; 8.9.92: AEROLINEAS: APROBARON EL BALANCE LOS ACCIONISTAS.

CLARIN

3.9.89: (Suplemento Económico) COMO SE VA A TRANSFORMAR EL ESTADO; 20.10.89: PREPARAN DECRETO PARA PRIVATIZAR AEROLINEAS; 30.10.89: AEROLINEAS: ALTOS COSTOS Y CAIDA DE LA INVERSION; 4.6.90: DUDAS QUE PRESAGIAN POLEMICAS. LA PRIVATIZACION DE AEROLINEAS; 11.6.90: INFORMACION DE AEROLINEAS POR SOLO 30 MIL DOLARES; 6.7.90: ABREN LAS OFERTAS POR AEROLINEAS; 31.8.90; AEROLINEAS: EL CONGRESO OBJETO LA CARTA DE CREDITO Y PIDIO PAGO CONTADO; 7.9.90: EL GOBIERNO NO ACEPTA QUE SE VENDAN AVIONES PARA PAGAR PARTE DE AEROLINEAS. CONFIRMARON QUE LA PROPUESTA EXISTE. IBERIA-CIELOS DEL SUR. QUE SE OFRECE A LOS INVERSORES. 7.9.90: EL CONTRAGOLPE POLITICO DE DROMI; 17.9.90: (Miguel Angel Rouco) DIFICIL ESCOLLO PARA AEROLINEAS ARGENTINAS. EL PERMISO DE LOS ACREEDORES; 5.10.90: PREOCUPAN LAS TARIFAS TELEFONICAS. COMUNICADO DE LA COMISION BICAMERAL; 19.10.90: CONFRONTAN FUERZAS EN LA BICAMERAL POR AEROLINEAS; 20.10.90: AEROLINEAS, LA ANONIMA. DUHALDE FIRMO EL DECRETO; IBERIA ESCONDE LAS CARTAS; 10.11.90: EL 20 SE FIRMARA EL CONTRATO DE TRANSFERENCIA DE AEROLINEAS; 16.11.90: TODAVIA SUBSISTEN PUNTOS A ACORDAR CON EL GRUPO QUE COMPRA AEROLINEAS. EL LUNES SE FIRMARIA EL CONTRATO. NO SE VENDIO NINGUN BOEING 747; 19.11.90: SERAN TRANSFERIDA HOY LAS ACCIONES DE AEROLINEAS. MANANA SE HARA ENTREGA DE LA EMPRESA; 23.11.90: LOS ESPAÑOLES CONTROLAN EL 49% DE AEROLINEAS S.A. CIELOS DEL SUR VOLARA EN FORMA INDEPENDIENTE; 25.11.90: ADJUDICACIONES SIN LICITACION; 5.4.91: DENTRO DE DIEZ DIAS SE TOMARA LA DECISION SOBRE AEROLINEAS; 12.4.91: NO HUBO ACUERDO CON IBERIA POR LA VENTA DE AEROLINEAS; 13.5.91: IBERIA PAGARA HOY 810 MILL DE U\$S EN TITULOS POR AEROLINEAS; 13.6.91: PRIVATIZACIONES: IBERIA NO PAGO EN TERMINO U\$S 770 MILLONES EN BONOS QUE ADEUDA POR A.A.; 14.6.91: NO FIJAN PLAZO PARA QUE IBERIA PAGUE. ULTIMOS U\$S 770 MILLONES EN TITULOS POR LA VENTA DE AEROLINEAS ARGENTINAS; 28.6.91: EL GOBIERNO FIRMA ACUERDO CON IBERIA; 10.7.91: REUNION DECISIVA ENTRE IBERIA Y ECONOMIA POR AEROLINEAS; 5.7.91 (Eleonora Gojman) ACEPTO EL GOBIERNO TODO LO RECLAMADO POR IBERIA PARA CERRAR LA VENTA DE AEROLINEAS; 7.7.91: LA ESTATAL IBERIA, A LA CAZA DE AEROLINEAS EN LIQUIDACION; 26.7.91: ORDENAN UN PERITAJE POR LA VENTA DE AEROLINEAS; 8.11.91: PODRIAN REVENDER EL 10% DE LAS ACCIONES DE AA; 21.11.91: TRAS UN AÑO DE EXPLOTACION, IBERIA NO PAGO LA PROPIEDAD DE AEROLINEAS; 29.11.91: IBERIA, INTIMADA A PAGAR EN 30 DIAS; 12.12.91: RECHAZAN PRETENSIONES DE IBERIA. 13.12.91: IBERIA: HABRIA DICTAMEN FINAL EN UNA SEMANA; 20.12.91: IBERIA: HAY ACUERDO POR LA DEUDA Y SIGUE EL LITIGIO POR LAS INVERSIONES; 6.2.92 (Eleonora Gojman) ENMARANADO TRAMITE CON LOS TITULOS QUE IBERIA ENTREGO POR AEROLINEAS; 23.2.92: PROTESTAS Y ALARMA EN UN AVION DE AEROLINEAS POR COMIDA EN MAL ESTADO; 23.2.92: AEROLINEAS: AFIRMAN EN PERU QUE LA ENFERMEDAD SALIO DE

BUENOS AIRES; 6.3.92: SANCIONARIAN A AA SI NO CUMPLE SUS OBLIGACIONES; 29.3.92: AVISO DE AA. ESTAMOS CRECIENDO; 5.6.92: EL 4.6.92 FUERON ALLANADAS LAS OFICINAS DE AA, DE LA REPRESENTACIÓN LOCAL DE IBERIA Y DEL ESTUDIO PISTRELLI, DIAZ Y ASOC.; IBERIA SALIO A RESPONDER LOS CARGOS DE ECONOMIA; LA DURA REALIDAD DE LOS NUMEROS; 13.6.92: CONTRAPROPUESTA ARGENTINA A IBERIA; 3.7.92: EL GOBIERNO YA MANEJA OPCIONES PARA AEROLINEAS; 6.7.92: DISCUTEN FORMULAS PARA RESOLVER EL CASO AEROLINEAS; 9.7.92: NO ESTA PREVISTO UN JUICIO A IBERIA, ASEGURO CAVALLO. DIA AGITADO POR AEROLINEAS; ASAMBLEA DE ACCIONISTAS PARA EL 7 DE AGOSTO; 17.7.92: DETALLE DE LAS DEUDAS DE AEROLINEAS CON LOS BANCOS; 22.7.92: EL ESTADO TENDRA EL 43% DE AEROLINEAS; LOS ARGUMENTOS DE CAVALLO; CAVALLO Y LAS CIFRAS SOBRE AEROLINEAS: UNA REPENTINA PERDIDA DE MEMORIA; 26.7.92: (Eduardo van der Kooy) ¿COMO SE DESPEJA EL HORIZONTE?; 21.8.92: PARA CAVALLO, EL TEMA AEROLINEAS YA ESTA TOTALMENTE RESUELTO; 22.11.92: DENUNCIAN QUE EL AVION DE AEROLINEAS HABIA CUMPLIDO LARGAMENTE SU VIDA UTIL; PUERTAS QUE VUELAN Y ALAS PERDIDAS: OTROS HECHOS SIMILARES; 27.11.92: REPROGRAMAN VUELOS PORQUE EL 25% DE LOS AVIONES ESTA EN REPARACIONES; LAS MAQUINAS SON SEGURAS, DICE LA EMPRESA; (M.A.Rouco) CAVALLO Y LOS DIRECTIVOS DE IBERIA BUSCARON SOLUCIONES; 29.11.92: IBERIA INSISTE EN QUE VINO A LA ARGENTINA PARA QUEDARSE; 4.12.92: BUSCAN SOCIO PRIVADO PARA AEROLINEAS: CONSULTAS DE CAVALLO CON EMPRESARIOS; LA DESREGULACION DEBERA SER POR LEY; LA EMPRESA PAGARA LOS SUELDOS DE NOVIEMBRE EN DOS CUOTAS; 8.12.92: DENUNCIA POR AEROLINEAS; 13.12.93: (Suplemento Económico) EL MARATON DE LAS PRIVATIZACIONES: EL ESTADO EMBOLSO U\$S 20.000 MILLONES; 14.12.92: NO DESCARTARON DESPIDOS EN AEROLINEAS ARGENTINAS; 15.12.92: IMPIDIERON EL PARO DE LOS PILOTOS: TRABAJO DICTO LA CONCILIACION OBLIGATORIA Y HABRA TREGUA POR 20 DIAS; UN LLAMADO QUE CAMBIO LA PELICULA; 19.12.92: GARANTIZAN TODOS LOS SERVICIOS DE AEROLINEAS EN EL FIN DE SEMANA; ALERTAN POR LA FALTA DE CONTROLES; (E.Gosman) LA EMPRESA BUSCA APOYO DEL GOBIERNO; 22.12.92: INSISTEN ANTE AEROLINEAS PARA QUE LEVANTE LAS 775 LICENCIAS FORZOSAS: EL GOBIERNO EMPLAZO A LA EMPRESA PARA QUE RESPONDA LA PROPUESTA DE CONCILIACION; 23.12.92: COMIENZAN HOY LOS PAROS EN AEROLINEAS; (E.Gosman) CAVALLO ADMITE QUE LA EMPRESA PUEDE QUEBRAR; "EL ORO Y EL MORO"; 24.12.92: TREGUA DE NAVIDAD EN AEROLINEAS; (J.M.Durruty) LAS DEMORAS, MAS LARGAS QUE LOS VIAJES; LOS ESPANOLES QUIEREN COMPARTIR SU SUERTE; 26.12.92: (M.Bonelli) CAVALLO NEGOCIA CON LOS GRUPOS EMPRESARIALES LA VENTA DE AUSTRAL; TREGUA NAVIDEÑA HASTA EL LUNES; ATERRIZAJE DE EMERGENCIA; 27.12.92: INCONVENIENTES Y DEMORAS EN LOS VUELOS DE AEROLINEAS; 28.12.92: DECIDEN HOY SI VUELVEN A LA HUELGA; LOS VUELOS INTERNACIONALES, MAS DEMORADOS; UN ATERRIZAJE IMPREVISTO: POR DESPERFECTOS DEBIO BAJAR EN TRELEW; 29.12.92: IBERIA SE MONE MAS DURA: NO QUIERE NUEVOS SOCIOS NI VENDER AUSTRAL; CHOQUE DE VERSIONES; 30.12.92: (E.Gosman) NO HAY AEROLINEAS SIN AUSTRAL, DIJO EL NUMERO DOS DE IBERIA; LOS QUE NO PUSIERON PLATA; FRACASARON LAS NEGOCIACIONES PERO HABRA VUELOS A FIN DE AÑO; LA CGT AMENAZA CON UN PARO SI NO HAY SOLUCION; CAVALLO INSISTE: IBERIA DEBE PONER PLATA: EL GOBIERNO PREFERE LA VENTA DE AUSTRAL; 2.1.93: TRABAJO INTIMO A LAS AZAFATAS QUE RATIFICARON SU HUELGA DEL LUNES; 4.1.93: PARAN LAS AZAFATAS DE AEROLINEAS Y LA EMPRESA RECURRE A LOS CONTATADOS; CUAL ES LA DOTACION MINIMA; "ESTAMOS PARA ALGO MAS QUE SERVIR UN SANDWICH"; 5.1.93: LOS VUELOS SE TOMARON SU TIEMPO; LEVANTAN EL PARO DE AEROLINEAS TRAS LA INTIMACION DEL GOBIERNO; 6.1.93: AEROLINEAS, CON SERVICIOS NORMALIZADOS; LA EMPRESA NO DARA MARCHA ATRAS; 7.1.93: NEGOCIACIONES EN AEROLINEAS; 9.1.93: PODRIAN INTIMAR A AEROLINEAS: POR DESDOBLAR LOS SUELDOS; 11.1.93: IBERIA: INCIDENTES EN EZEIZA; DENUNCIAS GREMIALES POR EL CONFLICTO DE AEROLINEAS; 12.1.93: OPTIMISMO OFICIAL POR AEROLINEAS; 14.1.93: REGLAMENTAN EL DERECHO DE HUELGA EN AEROLINEAS; 16.1.93: EL CONFLICTO DE AEROLINEAS, SIN CAMBIO DE POSICIONES; 23.1.93: CAVALLO QUIERE ABRIR EL JUEGO DEL AEROTRANSPORTE DE CABOTAJE: POSIBLE PARTICIPACION DE AMERICAN AIRLINES; 25.1.93: REUNION POR AEROLINEAS; 13.2.93: IBERIA PIDE AL ESTADO ARGENTINO APOYO FINANCIERO PARA AEROLINEAS; OBJETIVOS EN EUROPA Y EEUU; 17.2.93: LAS AZAFATAS REFLOTARON EL CONFLICTO DE AEROLINEAS; 18.2.93: NUEVA RONDA DE NEGOCIACIONES ENTRE LOS GREMIOS Y AEROLINEAS; 24.2.93: AEROLINEAS PERDIO U\$S 128 MILLONES EN 1992 POR COSTOS FINANCIEROS; 1.4.93: LOGRAN ACUERDO EN AEROLINEAS: IBERIA FINANCIA EL DEFICIT; 2.4.93: COMPROMISOS DE IBERIA POR AEROLINEAS: EL ESTADO CONVALIDO UN BALANCE DEFICITARIO.

BIBLIOGRAFIA

- ABALO, Carlos y otros (1992) LA FE DE LOS CONVERSOS. 14 MIRADAS SOBRE EL PLAN DE CONVERTIBILIDAD, Ediciones Unidos.
- ABDALA, Humberto y RAMIREZ, Daniel (1990) "Privatización de AA: algunas observaciones jurídicas", en EL DERECHO del 11.5.90.
- ACUNA, Carlos (1992) "Política y economía en la Argentina de los noventa (o por que el futuro ya no es lo que solía ser)", ponencia presentada ante el seminario sobre "Democracia, mercado y reformas estructurales en América Latina", Buenos Aires, mayo 25-27.
- ARANGO, Aída (1990) "Las privatizaciones del radicalismo.(1983-1989)", en REALIDAD ECONOMICA Nº97, Buenos Aires, 6to.bimestre de 1990.
- BAILEY, Robert W. (1989) "Usos y abusos de la privatización", en PRIVATIZACION. EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES. Selección de documentos del CLAD, vol 6, Nº2, Caracas, diciembre 1989.
- BASUALDO, E., LOPEZ, A. Y LOZANO, C. (1990) MODELO DE ACUMULACION Y SISTEMA POLITICO. EL CASO ARGENTINO, IDEP, ATE.
- BERG, E. y SHIRLEY, M. (1990) "Divestiture in developing countries", WORLD BANK DISCUSSION PAPERS 11, The World Bank, Washington D.C.
- BOCCO, Arnaldo y REPETTO, Gastón (1991) "Empresas públicas, crisis fiscal y reestructuración financiera del Estado" en PRIVATIZACIONES...
- BOCCO, Arnaldo y MINSBURG, Naum (editores) (1991) PRIVATIZACIONES. REESTRUCTURACION DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD. DEL PLAN PINEDO A "LOS ALSOGARAY". Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.
- BONEO, Horacio (1989) "Privatización: ideología y praxis", en PRIVATIZACION. EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES. Selección de documentos del CLAD, vol 6, Nº2, Caracas.
- BRESSER PEREIRA, Luiz, MARAVALL, José M. y PRZEWORSKI, Adam (1993) "Reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque social-demócrata", en EL CIELO POR ASALTO, AÑO III, Nº5, otoño 1993, Bs.As.
- BROOKS, Stephen (1989) "Evaluación de los argumentos emitidos a favor de la privatización", en PRIVATIZACION. EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES. Selección de documentos del CLAD, vol 6, Nº2, Caracas.
- BROWN, Michael y ERIE, Steven (1984) "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en TEORIA DE LA BUROCRACIA ESTATAL, O.Oszlak (comp.), PAIDOS.
- CARCIOFI, Ricardo (1990), "La Desarticulación del Pacto Fiscal: Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", Documento de la CEPAL n°36, Buenos Aires.
- CASTILLO, José (1991) "¿Crisis de la legitimidad de lo público? en REALIDAD ECONOMICA Nº103.

CANITROT, Adolfo (1992) "La destrucción del Estado argentino y los intentos posteriores de reconstrucción", ponencia presentada ante el seminario sobre "Democracia, mercado y reformas estructurales en América Latina", Buenos Aires, mayo 25-27.

CEPAL (1991) DOCUMENTO SOBRE PRIVATIZACIONES CON ENFASIS EN AMERICA LATINA, Informe CEPAL.

CONDOY-SEKSE, Rebecca (1988) TECHNIQUES OF PRIVATIZATION OF STATE-OWNED ENTERPRISES. Volume III. Inventory of Country Experience and Reference Materials., World Bank Technical Paper Number 90.

CORMIK, Hugo, CAMPARI, Susana y WERNIK, Liliana (1988) "La privatización de Aerolíneas Argentinas", Maestría en Administración Pública, mimeo.

DINERSTEIN, Ana (1993) "Privatizaciones y legitimidad: la lógica de la coerción", en REALIDAD ECONOMICA Nº113.

DONAHUE, John (1991) LA DECISION DE PRIVATIZAR. FINES PUBLICOS, MEDIOS PRIVADOS, Editorial Paidós, Buenos Aires.

DUARTE, Lucio (1992) "Modalidades de privatización y reforma del Estado. Análisis comparado", ponencia al Congreso de Administración Pública de Mendoza.

FELETTI, Roberto y LOZANO, Claudio (1991) LA ETAPA MENEM. CAMBIO ESTRUCTURAL, CRISIS RECURRENTES Y DESTINO POLITICO., IDEP, ATE.

FIEL (1992) CAPITAL DE INFRAESTRUCTURA EN LA ARGENTINA. GESTION PUBLICA, PRIVATIZACION Y PRODUCTIVIDAD, Ediciones FIEL, Buenos Aires.

GERCHUNOFF, Pablo y VISINTINI, Alfredo (1990) "Privatizaciones en un contexto de inflación e incertidumbre", en ECONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, Instituto Di Tella, Buenos Aires.

GERCHUNOFF, Pablo (1992) PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA, Instituto Di Tella, Buenos Aires.

GERCHUNOFF, P., COLOMA, G. y OLMOS, M. (1992) "Caso 2: Aerolíneas Argentinas", en PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA, Instituto Di Tella, Buenos Aires.

GOJMAN, Eleonora (1991) "Aerolíneas Argentinas", en PRIVATIZACIONES, REESTRUCTURACION DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD. DEL PLAN PINEDO A "LOS ALSOGARAY", VVAA, Editorial Letra Buena, Buenos Aires. •

GORETTI, Mateo y PANOSYAN, Mónica (1986) "La eficacia del «ausentismo activo» en las comisiones parlamentarias" en EL PARLAMENTO HOY, Estudios CEDES, Buenos Aires.

GOULD, David y AMARO-REYES, José (1983) THE EFFECTS OF CORRUPTION ON ADMINISTRATIVE PERFORMANCE, World Bank Staff Working Papers Number 580, Washington D.C..

HACHETTE, D. and LUDERS, R. (1988) PRIVATIZATION IN ARGENTINA AND CHILE: LESSONS FROM A COMPARISON, The World Bank, Internal Discussion Paper.

HACHETTE, D. (1988) ASPECTS OF PRIVATIZATION: THE CASE OF CHILE 1974-85, The World Bank, Internal Discussion Paper, April.

- HENIG, Jeffrey, HAMNETT, Chris y FEIGENBAUM, Harvey (1988) "The Politics of Privatization: a Comparative Perspective", en AN INTERNATIONAL JOURNAL OF POLICY AND ADMINISTRATION, Vol.1, Nº4, Reasearch Committee on the Structure and Organization of Government of the International Political Science Association, ISSN 0952-1895.
- KAY, J.A. y THOMPSON, D.J. (1986) "Privatization: a policy in search of a rationale", en THE ECONOMIC JOURNAL, 96, Great Britain.
- KEIFMAN, Saúl (1991) "Privatizaciones y capitalización de la deuda externa: ¿Solución para la Argentina o para los bancos?" en PRIVATIZACIONES...
- LLACH, Juan (1990) "La nueva economía institucional y la desestatización de las empresas públicas", en ECONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- MADOERY, Oscar (1992) "La reestructuración del Estado Empresario (1989-1992)", ponencia al Congreso de Administración Pública de Mendoza, noviembre.
- MARINO, Geraldina (1991) "La privatización de ENTEL", en BOLETIN INFORMATIVO TECHINT Nº265, Buenos Aires, enero-marzo 1991.
- MINSBURG, Naum (1991) "Políticas económicas en torno al papel del Estado", en PRIVATIZACIONES. REESTRUCTURACION DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD. DEL PLAN PINEDO A "LOS ALSOGARAY". Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.
- MORGAN, David y Robert ENGLAND (1989) "Las dos caras de la privatización" en PRIVATIZACION. EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES. Selección de documentos del CLAD, vol 6, Nº2, Caracas, diciembre.
- MOE, Ronald (1989) "Explorando los límites de la privatización", en PRIVATIZACION. EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES. Selección de documentos del CLAD, vol 6, Nº2, Caracas, diciembre.
- MUSTAPIC, Ana M. (1986) "Parlamento: ¿Acuerdo o regla de la mayoría?" en EL PARLAMENTO HOY, Estudios CEDES, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1984) "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Estudios CEDES, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en REVISTA VENEZOLANA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO Nº1, Caracas.
- PAZ, Pedro (1989) "La política económica del gobierno radical (1983-1989)", en NUEVO PROYECTO Nº5-6, Buenos Aires.
- PENA, Alfredo y LIMA, Fredy (1988) LAS PRIVATIZACIONES EN EUROPA (INGLATERRA, ALEMANIA FEDERAL, ESPAÑA, FRANCIA). Documento de Trabajo nº16 del PRIES-CONO SUR.
- PIRIE, Madsen (1988) "Privatization in theory and practice", Adam Smith Institute, London.

PIRKER, Elizabeth (1991) "Participación de las empresas estatales en la economía argentina" en PRIVATIZACIONES. REESTRUCTURACION DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD. DEL PLAN PINEDO A "LOS ALSOGARAY". Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.

PORTO, Alberto (1992) ECONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS: FUNCIONAMIENTO, DESREGULACION Y PRIVATIZACION, Instituto Di Tella, Buenos Aires.

REES, Ray (1986) "Is there an Economic Case for Privatisation?", en PUBLIC MONEY, vol.5, nº4, March.

ROJZE, Adrián (1991) "La funcionalidad de la política tarifaria en los planes de ajuste. Del Plan Austral al Plan Cavallo" en PRIVATIZACIONES...

ROSENTHAL, Gert (1989) "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias", en PRIVATIZACION. EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES. Selección de documentos del CLAD, vol 6, Nº2, Caracas, diciembre.

SANCHEZ, Miguel A. (1991) "El F.M.I., el Banco Mundial y el B.I.D. financian la reestructuración del Estado y las privatizaciones en la Argentina", en PRIVATIZACIONES...

SAVAS, E.S. (1987) PRIVATIZATION: THE KEY TO BETTER GOVERNMENT, Chatman House Publishers Inc., New Jersey, USA.

SCHVARZER, Jorge (1986) "De la deuda externa al plan Austral", en CRISIS Y REGULACION ESTATAL: DILEMAS DE POLITICA EN AMERICA LATINA Y EUROPA, EURAL y GEL, Buenos Aires.

SCHVARZER, Jorge (1993) "Estado y clase dominante en la Argentina moderna (1880-1990)", en EL CIELO POR ASALTO, AÑO III Nº5, otoño de 1993, Buenos Aires.

SCHVARZER, Jorge (1983?) LA EXPANSION ECONOMICA DEL ESTADO SUBSIDIARIO. 1976-1981., Ed.CISEA, Bs.As., s/f

SCHVARZER, Jorge (1990) UN MODELO SIN RETORNO. Dificultades y perspectivas de la economía argentina., CISEA, Bs.As.

SHIRLEY, Mary M. (1983) MANAGING STATE-OWNED ENTERPRISES, World Bank Staff Working Papers Number 577, Washington D.C..

SHIRLEY, Mary M. (1989) THE REFORM OF STATE-OWNED ENTERPRISES. LESSONS FROM WORLD BANK LENDING. Policy and Research Series Nº4, The World Bank, Washington D.C.

SMITH, William C. (1992) "Reestructuración neoliberal. pugnas distributivas y escenarios de consolidación democrática en América Latina", en REALIDAD ECONOMICA Nº 110, 15.8 al 30.9.92., Bs.As.

STARR, Paul (1989) "Los límites de la privatización", en PRIVATIZACION. EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES. Selección de documentos del CLAD, vol 6, Nº2, Caracas, diciembre.

TARCUS, Horacio (1992) "La crisis del Estado populista", en REALIDAD ECONOMICA Nº 106.

TERRAGNO, Rodolfo (1988) EL ACUERDO CON SAS, Eudeba, Buenos Aires.

THWAITES REY, Mabel (1989) "¿El fin de los espacios estatales nacionales?", en REALIDAD ECONOMICA Nº90, Buenos Aires, 5to. Bimestre.

THWAITES REY, Mabel y LOPEZ, Andrea (1990a) "Auge y ocaso de la intervención estatal o la difícil legitimación de la ley de la selva", en DOXA Nº2, Buenos Aires, invierno.

THWAITES REY, Mabel y LOPEZ, Andrea (1990b) "Modernización capitalista y reforma del Estado: México y Argentina", en REALIDAD ECONOMICA Nº96, Buenos Aires, 5to. Bimestre.

THWAITES REY, Mabel y CASTILLO, José (1992) "La paradójica euforia privatizadora. Apuntes sobre la reforma del Estado en la Argentina", próxima publicación en AMERICA LATINA HOY, Madrid.

THWAITES REY, Mabel y BADIA, Gustavo (1992) "Procesos de privatización en la experiencia comparada: los casos de Austral Líneas Aéreas y de Aerolíneas Argentinas", informe final del proyecto de investigación ganador del concurso sobre Reforma del Estado y Desarrollo de la Gerencia Pública en los Países de América Latina, el Caribe y España organizado por el CLAD (Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo).

THWAITES REY, Mabel (1993) "Qué estado después del estatismo. Un análisis de la política de privatizaciones en la Argentina. (1984-1993)". Ponencia a la IIª Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México.

VERBITSKY, Horacio (1991) ROBO PARA LA CORONA, Ed. Planeta, Buenos Aires.

VICKERS, John y YARROW, George (1991) "Economic Perspectives on Privatization", Journal of Economic Perspectives, Volume 5, Number 2.

VOYLSTEKE, Charles (1988) TECHNIQUES OF PRIVATIZATION OF STATE-OWNED ENTERPRISES. Volume I. Methods and Implementation, World Bank Technical Paper Number 88.

WALTERS, Alan (1987) "Privatización: algunas lecciones internacionales", 5ta. Convención de Bancos Privados Nacionales, Buenos Aires, agosto.