



**La aviación civil en la Argentina**

by

Alejandro Grimson

September 2008

**CMD Working Paper #08-05b**

# La aviación civil en la Argentina

Alejandro Grimson<sup>1</sup>

Este trabajo analiza una institución del estado que desapareció en el transcurso del estudio. El gobierno argentino decretó en noviembre de 2007 el traspaso del control de la aviación civil de manos militares a manos civiles, del Comando de Regiones Áreas de la Fuerza Aérea Argentina, dependiente al Ministerio de Defensa, a la Administración Nacional de Aviación Civil, dependiente de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Infraestructura. Hasta qué punto la institución con sus diferentes rasgos, procedimientos, cultura institucional, recursos humanos, desaparecerá o no completamente en unos años resulta imposible de analizar en este momento. En cambio, las causas que llevaron a esta crisis y a la decisión del traspaso son las que nos ocupan, ya que al analizar esas causas estaremos considerando el papel de la Fuerza Aérea y, en particular, del Comando de Regiones Aéreas en el control y desarrollo de la Aviación Civil en el país, objetivo específico de este estudio.

La idea original era desarrollar una investigación con una batería metodológica que incluyera, además del análisis de fuentes secundarias y de datos cuantitativos disponibles, la realización de entrevistas y observaciones in situ. Estos procedimientos dificultosos, ya que a la poca permeabilidad habitual de las instituciones militares se le sumó, en este caso, que se trataba de una institución en crisis, muy cuestionada y en proceso de desplazamiento.

Esta dificultad se vio compensada por el hecho de que, a diferencia de todas las otras instituciones que se analizaron en Argentina, el Comando de Regiones Aéreas estuvo entre 2006 y 2007 en el centro del debate público. La cuestión del control de la aviación civil fue varias veces tapa de los principales diarios del país y fue objeto de declaraciones y denuncias de especialistas, técnicos, gremialistas, ministros y del propio presidente de la Nación de ese momento, Néstor Kirchner. Como se verá en el estudio, un debate público de estas proporciones ofrece un material invaluable para el análisis, ya que cuestiones que una situación “normal” tienden a ser enunciadas en voz baja, *off the record* y que difícilmente sean dichas a un investigador recién llegado y desconocido, cobran estado público y son objeto de disputas e intereses diversos. Esto mismo obliga a un análisis complejo, no parte de presuponer la veracidad de los dichos de actores distintos con intereses opuestos. Pero esa dificultad metodológica no es propia del debate público, sino que es inherente al discurso de los actores sociales en general.

Entonces, hemos realizado entrevistas a autoridades de la institución, hemos entrevistado a “actores contextuales”, como dirigentes gremiales, responsables de áreas aledañas como la Policía Aeronáutica y usuarios, entre otros. También, hemos podido hacer observaciones en aeropuertos, ingresando a las áreas restringidas para el personal técnico.

Este estudio, enmarcado en la investigación comparativa acerca de Instituciones y Desarrollo en América Latina dirigida por Alejandro Portes, analiza las dimensiones institucionales acerca de la meritocracia, la inmunidad a la corrupción, la existencia o no

---

<sup>1</sup> Deseo agradecer al Lic. Pablo Figueiro que me asistió en el proceso de la investigación.

de islas de poder y la contribución al desarrollo del Comando de Regiones Aéreas dependiente de la Fuerza Aérea Argentina. Desde 1966, por un Decreto de la Dictadura Militar del General Onganía el control de la aeronavegación no se encuentra en la órbita civil, sino en el militar, constituyendo una excepción en el mundo. Esta situación se prolongó hasta el año 2007, cuando se produjo el inicio del cambio que señalábamos más arriba.

Para realizar ese análisis, resulta necesario enmarcar ese análisis en el contexto específico de la aeronavegación en Argentina. ¿Cómo evaluar la relación entre aviación, desarrollo e instituciones? Por una parte, hay indicadores y variables vinculados al grado de expansión del sistema en cantidad de pasajeros, en cobertura territorial y conectividad internacional. Por otra parte, hay indicadores y variables referidos al funcionamiento en términos de puntualidad, seguridad, rentabilidad y condiciones laborales del personal.

### **Aviación y desarrollo en Argentina**

La vinculación entre aviación y desarrollo es bastante evidente, más aún en un país de las dimensiones territoriales y distribuciones poblacionales de la Argentina. Una porción clave de la interconexión de personas y cargas al interior del país y entre el país y el mundo depende de la aviación. Un capítulo de su integración territorial y de su inserción en la globalización tiene epicentro en los aeropuertos. En ese sentido, cabe preguntarse si los sectores dirigentes del país jerarquizan una política de desarrollo aerocomercial. ¿Es relevante para el Estado, los empresarios, las organizaciones económicas el desarrollo de las comunicaciones aéreas?

Según datos del INDEC, la cantidad de pasajeros totales de la Argentina en 2006 fue de doce millones y medio. No es el mayor número de los últimos diez años. En cambio, sí lo es en pasajeros internacionales. El transporte en vuelos de cabotaje se ha reducido significativamente. “Mientras que desde 2000 el PBI creció un 20 por ciento, el transporte de ómnibus de larga distancia un 36 por ciento y la cantidad de plazas hoteleras un 25 por ciento, la oferta de cabotaje se retrajo un 31 por ciento”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Del Rio, José: “La verdad sobre Aerolíneas Argentinas”, en Revista *Apertura*, N° 174, febrero 2008, Buenos Aires.

Año	Pasajeros totales	Pasajeros cabotaje	Pasajeros internacionales
1993	8.058.000	3.706.000	4.352.000
1994	9.517.000	4.538.000	4.979.000
1995	10.126.603	4.991.928	5.134.675
1996	11.460.284	5.904.278	5.556.006
1997	12.669.008	6.581.524	6.087.484
1998	13.337.986	6.995.940	6.342.046
1999	13.350.478	7.014.131	6.336.347
2000	13.630.537	6.790.420	6.840.117
2001	10.985.362	4.994.404	5.990.958
2002	9.138.550	4.432.105	4.706.445
2003	9.931.059	4.433.625	5.497.434
2004	11.293.126	5.060.951	6.232.175
2005	12.683.864	5.792.156	6.891.708
2006	12.662.243	5.264.416	7.370.722

De conjunto la Argentina es un país con escasa cantidad de pasajeros y vuelos por cantidad de habitante. Según el Banco Mundial en 2004 menos de siete millones de pasajeros fueron transportados en, desde o hacia la Argentina, mientras que en Brasil fueron transportados 35 millones y en Chile (con menos de la mitad de población) cinco millones y medio, en Colombia casi nueve millones, para no comparar con Portugal donde también fueron transportados nueve millones de personas o España con 45 millones de pasajeros en el mismo año.

Por otra parte, ese tráfico se encuentra altamente concentrado en Buenos Aires, donde embarca el 92% de los pasajeros de cabotaje de todo el país. El modelo radial que se utilizó para la construcción de los ferrocarriles argentinos en el siglo XIX, modelo que favoreció extraordinariamente la concentración del país y su peculiar primacía urbana, se replica en el sistema de aviación civil actual como puede observarse en el siguiente mapa, que presentan fuertes contrastes con mapas y proyectos de 1948, bastante menos centralizados en Buenos Aires:





Fuente: "La Aeronáutica Nacional al servicio del país". Secretaría de Aeronáutica de la Nación, 1948.



Fuente: "La Aeronáutica Nacional al servicio del país". Secretaría de Aeronáutica de la Nación, 1948.

¿Por qué ha resultado factible el estancamiento y retroceso del cabotaje? Las empresas privadas de aviación argumentan que esto se debe al control tarifario que realiza el gobierno, que ha establecido, como para diversas áreas de la actividad económica, controles y pautas de precios. En ese sentido, afirman que el cabotaje se realiza a precios muy cercanos al costo, mientras que la libertad tarifaria que hay en vuelos internacionales ha permitido otro crecimiento. El gobierno nacional a través de la Secretaría de Transporte establece bandas tarifarias mínimas y máximas. Conceptualmente, el precio mínimo busca garantizar un piso que no promueva el florecimiento de empresas “low cost”, mientras el precio máximo buscaría enmarcar disputas en un “mercado imperfecto” y en varias rutas monopolizadas. La política antiinflacionario del gobierno dejó a las aerolíneas utilizando sólo la banda tarifaria alta y reclamando aumentos u otras compensaciones. Estas decisiones y otras decisivas para el desarrollo de la aviación civil no dependen del Comando de Regiones Aéreas, sino de una dependencia política: la Secretaría de Transporte.

El argumento tarifario, incluyendo el innegable y significativo aumento del petróleo, no parece resultar suficiente. El tráfico internacional está desregulado en términos tarifarios y su crecimiento ha sido moderado en términos históricos. Existen rutas claramente rentables, como Madrid o Roma, que se encuentran subexplotadas.

Otros actores del escenario aeronáutico ofrecen esos ejemplos para indicar causas más complejas. Habría que buscarlas, afirman, en la privatización, por cierto escandalosa, de la empresa estatal Aerolíneas Argentinas y en la ausencia de una política pública posterior. En efecto, en el contexto del auge neoliberal Aerolíneas fue privatizada cuando obtenía ganancias y el clásico argumento acerca de que las empresas públicas comprometían al fisco no se verificaba. Posteriormente, numerosas denuncias mostraron que Iberia, la empresa que había comprado Aerolíneas, había debilitado la flota, transfiriendo aeronaves a la empresa española y llevando a Aerolíneas a una crisis que la acercó a su quiebre. La compañía fue vendida a otro grupo empresario español que argumenta que dificultades gremiales e impositivas impiden que realice inversiones. Aerolíneas ha emplazado al gobierno a ofrecer garantías en ese sentido para adquirir nuevas aeronaves, un tema clave de las permanentes demoras ya que la propia empresa afirma que una flota antigua exige chequeos adicionales por problemas técnicos. Los reclamos son liberalización de tarifas domésticas, exención en el pago del IVA a combustibles, pesificación de las tarifas del aeropuerto internacional. Desde Aerolíneas y Austral afirman que el cabotaje está volando a pérdida.

La falta sistemática de inversión produce constantes demoras, reprogramaciones y cancelaciones de vuelos. Especialmente en vuelos domésticos, donde el nivel de concentración en Aerolíneas Argentinas y Austral es muy significativo (alrededor del 85% del mercado) estas situaciones afectan el normal funcionamiento de la aviación comercial. La compañía suele acusar a los gremios por estas situaciones y los gremios a la compañía. La resultante, por dar un ejemplo, es que en junio de 2007 se cancelaron dos centenares de vuelos en sólo seis días.

En noviembre de 2007 se generó una nueva crisis que, llamativamente, la compañía adjudicó al cumplimiento de la normativa acerca de las vacaciones de los pilotos. Esa normativa, cabe recordar, refiere a las propias condiciones de la seguridad aérea, ya que un piloto que no tiene vacaciones se encuentra en malas condiciones para conducir la aeronave. La restricción de vacaciones es corriente en las compañías privadas

como variable de ajuste para reducir la contratación de personal y abaratar costos, lo cual implica que la reducción se hace sobre la base de las condiciones de trabajo que afectan directamente la seguridad de los vuelos ya que la fatiga es clave en los errores humanos.

El índice de puntualidad de Austral es del 23% y el de Aerolíneas del 27%. Esta última tiene un promedio de 70 minutos de demora. Las compañías con mejor puntualidad que operan en Ezeiza tienen una tasa de puntualidad del 88 u 89%.

Si la crisis del cabotaje se debe a la regulación tarifaria, a la crisis de la gran empresa de cabotaje o a la imprevisibilidad empresaria podrá verse en los próximos años. De hecho, el 14 de abril, el Gobierno dispuso un aumento del 18% (Resolución 257) en las tarifas de los vuelos de cabotaje, el primero luego del incremento del 20% en agosto de 2006. Entre los considerandos de la resolución, se señalaron el incremento de costos para las empresas –especialmente el del combustible–, el aumento del *leasing* de los aviones, y el pedido de incrementar las frecuencias y destinos por parte de varias provincias. Complementariamente, el Secretario de Transportes comunicó a los empresarios del sector la intención de llevar adelante un paquete de medidas compuesto por subsidios y desgravaciones impositivas, cuyo fin sería expandir el espectro de rutas que no alcanzaran a cubrir el costo operativo.

A casi un mes de dicho aumento, el 15 de mayo, el Gobierno firmó un acuerdo con el Grupo Marsans, propietario mayoritario (95%) de Aerolíneas Argentinas a través de Air Comet-Interinvest, para realizar un nuevo reparto accionario que permitiría el ingreso de inversores privados y locales, así como una mayor participación del Estado y de los trabajadores. Con la nueva distribución, el sector privado pasaría a tener el 70% del paquete, mientras que el Estado elevaría su participación de un 5 a un 20%. Finalmente, los empleados serían dueños de hasta el 10% restante.

Tres días después, el 18 de mayo, el Gobierno autorizó una nueva suba tarifaria del 18% para los vuelos de cabotaje, llegando a un 40% en un mes, mientras que los acuerdos con empresarios y petroleras se encaminan a ampliar a todos los vuelos internos el Régimen de Compensación de Combustible Aeronáutico (RCCA), que rige actualmente sólo para los destinos no rentables dentro del país.

## **El escenario aeronáutico**

El escenario aeronáutico es altamente complejo por la diversidad de actores involucrados. Las empresas, los diferentes gremios (de pilotos, azafatas, controladores aéreos, aduana, etc), distintos sectores del Estado (la Fuerza Aérea, el Ministerio de Defensa, la Secretaría de Transporte, la Aduana, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, entre otros), y otros actores que ingresan y salen en diferentes coyunturas como la Justicia, el parlamento, los partidos políticos, el periodismo.

Dicho de esta manera parece un escenario característico: empresas, sindicatos, Estado. La cuestión es que la diversidad del tipo de actividades aeroportuarias hace que haya empresas de aviación, empresas de transporte de cargas, empresas concesionarias de los servicios aeroportuarios, cada una de ellas muchas veces con intereses divergentes. De la misma manera, como mencionamos antes, hay gremios muy diferentes. Por último, los sectores del Estado incluyen desde la seguridad aeroportuaria hasta cuestiones

aduaneras e impositivas, controles contra el narcotráfico, robos menores, condiciones laborales y una infinidad de cuestiones.

Podemos ingresar a este escenario complejo a través de un *outsider*. Enrique Piñeyro fue piloto de LAPA y realizó diversas denuncias que advertían acerca del accidente de 1999 en el que fallecieron 67 personas cuando un avión no despegó. Pocos meses antes del mismo renunció porque no estaban dadas las condiciones de seguridad para volar. Fue dirigente de la Asociación de Pilotos realizando denuncias contundentes. Es cineasta y realizó dos películas, que tuvieron gran impacto político. La primera reconstruye ficcionalmente el accidente de LAPA de 1999 y las condiciones que lo hicieron posible. La segunda es un documental titulado Fuerza Aérea Sociedad Anónima donde explica didácticamente innumerables denuncias. Como es sabido, la emergencia de un denunciante sistemático de la institución que pretendemos estudiar constituye un adicional de información, ya que ofrece un punto de vista excepcional y de gran importancia. Piñeyro ha obtenido una gran repercusión periodística y, en cierta medida, también en ámbitos públicos. Su documental ha contribuido o acelerado el traspaso a manos civiles del control aéreo. Su capital simbólico surge de sus conocimientos técnicos y su experiencia, condensada ejemplarmente en sus advertencias previas al accidente de 1999, así como en su capacidad de obtener y sistematizar información mostrando problemas institucionales de gravedad.

Si la relación entre Piñeyro y la Fuerza Aérea no podría ser peor, incluyendo denuncias de Piñeyro por destrucción de sus oficinas y amenazas, la relación con el gobierno nacional ha sido cambiante. El gobierno parece haber recibido de maneras ambivalentes el documental con las denuncias a la Fuerza Aérea. En parte, como argumento de su propia política de cambio a manos civiles. Pero a la vez sin hacerse cargo del discurso de denuncia de Piñeyro. El gobierno plantea que una de las principales demandas de Piñeyro y otros agentes sociales fue asumida, como es el traspaso a manos civiles. Pero el gobierno buscó implementar ese plan sin grandes denuncias y sobre todo sin generar pánico acerca de la situación de seguridad aérea del país. Lo cual puede resultar muy comprensible. Pero desde el punto de vista de Piñeyro eso implicó faltar a la verdad y llevar la situación al borde de un desastre aéreo sin precedentes, lo cual se habría expresado a su modo de ver en la cantidad y tipo de los incidentes producidos en 2007.

A mediados de 2007 se produjo una crisis de los radares (ver abajo) y hubo múltiples advertencias de diferentes agentes acerca de la cercanía de un desastre que, por suerte, no se produjo. Sabemos que no por ello es posible adjudicar razón al gobierno, aunque tampoco un accidente hubiera garantizado la razón plena de los denunciantes. Las cuestiones estrictamente técnicas no son objeto de análisis de este estudio. En cambio, la crisis de confianza en la seguridad que se expresa en la emergencia de figuras como Piñeyro y la evolución efectiva de la institución que debe generar esa confianza son nuestro objeto de reflexión.

Antes de ingresar al análisis específico del Comando de Regiones Aéreas señalemos que hay organismos estatales de relevancia para el desarrollo de la aviación civil que no vamos a considerar en este estudio. Primero, la ya mencionada Secretaría de Transporte que hasta ahora ha tenido significativa importancia en las cuestiones tarifarias y la autorización de rutas y que es el ente político del cual va a depender ANAC en el futuro. Segundo, otro actor potencialmente relevante del escenario aeronáutico es el

Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA). Como los aeropuertos argentinos se han concesionado en el año 1997 (llamado por el decreto 375/97), el ORSNA controla las inversiones en las áreas de pasajeros y pistas. Esto le otorga poder de definir en qué sectores deben hacerse las inversiones. En el ORSNA nos informaron que hay 2 aeropuertos (Ezeiza y Aeroparque según nos informaron en la entrevista) que no dan pérdidas en la relación entre recaudación de tasas y costos operativos, y que de hecho sostienen el sistema aeroportuario, ya que sus ingresos se redistribuyen. En función muchas veces de presiones políticas provinciales se hacen mejoras en instalaciones, se construyen metros cuadrados para pasajeros, aunque se reducen los vuelos. De esa manera, esos aeropuertos son más caros de mantener y tienen menores ingresos por la crisis del cabotaje. La ecuación es bastante poco razonable como política de desarrollo: más actos de inauguración de aeropuertos remodelados y menos conexiones aéreas efectivas. Esa “redistribución”, que si fuera parte de una descentralización real del transporte produciría un cambio relevante, se hace a costa de invertir más lentamente en Ezeiza que, con el aumento del tráfico internacional, se ha convertido en un lugar caótico de 18 a 22hs. Señalemos finalmente que el ORSNA se trata de un organismo cuestionado, en el sentido de que diversos actores le adjudican un alto grado de pasividad y una excesiva cercanía con las empresas concesionarias de aeropuertos.

Otros organismos del Estado, de carácter general, pueden ingresar coyunturalmente en este escenario, desde el Poder Judicial, la SIGEN o la Auditoría General de la Nación. Esta Auditoría, de hecho, presentó en 2005 un informe que afirmaba que el ORSNA “incumplió sus deberes sobre contratación de servicios de control y vigilancia”. Asimismo indicaba que el ORSNA disminuyó las exigencias de fiscalización y tuvo fallas en el control del servicio concesionado, así como en la contabilización de los montos adeudados por la empresa concesionaria. Llama la atención que el ORSNA carezca de oficina alguna en el Aeropuerto de Ezeiza y desarrolle su tarea desde oficinas en el centro de la ciudad.

### **Comando de Regiones Aéreas**

La institución que administra y controla la aviación civil es el Comando de Regiones Aéreas. El viejo organigrama (ver Anexo I) partía del Poder Ejecutivo Nacional y a través del Ministerio de Defensa, descendía hacia el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina para culminar en el Comando de Regiones Aéreas. De este Comando dependían, además del servicio meteorológico y del centro de instrucción, una serie de direcciones entre las que se destacan la Dirección de Tránsito Aéreo, la Dirección de Habilitaciones Aeronáuticas, la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad. El Comando de Regiones Aéreas tenía entre sus funciones la responsabilidad de la seguridad de los vuelos, habilitando pilotos y aeronaves.

Las funciones del comando incluían, en primer lugar, tareas de Gobierno Aeronáutico, representando al gobierno, participando en la planificación, preservando el patrimonio y ejerciendo poder de policía (hasta la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria). En segundo lugar, como Autoridad Aeronáutica habilitaba instalaciones, otorgaba certificados de idoneidad, capacitaba al personal, emitía normativa, ejercía

prevención de accidentes, determinaba prioridades, registraba y matriculaba todos los aspectos de la aeronavegabilidad de las aeronaves. Tercero, como prestadora de servicios brindaba servicios de tránsito aéreo, generaba y publicaba información, brindaba servicios de búsqueda y rescate y aportaba infraestructura en red de comunicaciones y autoayuda.

Según los datos recabados, trabajaban en el Comando 5088 personas de las cuales el 68% son militares. El Comando se explica que este porcentaje era mucho más parejo años atrás, pero que en la búsqueda de reducir el tamaño de los organismos públicos, sucesivos gobiernos nacionales inhibieron la incorporación de personal civil, a lo que se le agregó la falta de incentivo salarial y el tipo de contratación que se ofrecía.

Los fondos que maneja para el pago de sueldos del personal civil y para los gastos logísticos que implican los servicios brindados son obtenidos mediante el cobro de las Tasas Aeronáuticas, mientras que el sueldo del personal militar es cubierto por el Tesoro Nacional. Sin embargo, varios de los ítems que integran las Tasas Aeronáuticas pasaron a ser percibidos por el grupo concesionario de los aeropuertos luego de la privatización de los mismos en 1997, lo que implicó una reducción de sus recursos en favor del sector privado.

En noviembre de 2007 el presidente Kirchner decretó el traspaso de la administración y control de la aviación civil a manos civiles creando la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC). Aunque Rodolfo Gabrielli, ex gobernador de Mendoza, ha sido nombrado como director de ANAC, continúa ejerciendo sus funciones el Comando de Regiones Aéreas. Si bien aunque ANAC hubiera comenzado a funcionar de manera efectiva este estudio no podría incluirla en un análisis pormenorizado, este hecho hace que irremediablemente todas nuestras consideraciones se basen en los datos acerca del Comando. Para el análisis de la institución y su papel en el desarrollo se considerarán las seis variables del proyecto en el cual esta investigación se enmarca, a saber: meritocracia, inmunidad a la corrupción, existencia o no de islas de poder, proactividad, flexibilidad tecnológica y alianzas sociales.

## Seguridad

En inglés hay dos términos para aludir a “seguridad”: *security* y *safety*. En los aeropuertos y en relación a la aviación ambas tienen presencia. *Safety* o seguridad operativa de la aviación es lo que aquí nos interesa en particular, ya que la institución que estudiamos se encarga de este tema y se trata de una cuestión altamente técnica. De todos modos, la seguridad pública o *security* afecta a la seguridad operativa de manera directa e indirecta. Los controles de transporte de armas y prevención de ataques terroristas son un ejemplo de incidencia directa. Errores en estos controles de *security* puede ser letales para la *safety*.

La incidencia indirecta tiene que ver con el contexto institucional compartido del aeropuerto. La degradación de las instituciones de *handling*, de seguridad pública o de aduana difícilmente no afecte de uno u otro modo a las personas que comparten el mismo espacio y tareas compartidas. La complicidad de la Policía Aeronáutica con el narcotráfico implicó el fin de esa institución en 2005 y la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. La percepción de esta institución es que “los negocios

criminales se han desarrollado al amparo de la protección, regulación o participación de funcionarios y agentes de organismos policiales, de la inteligencia estatal, aduaneros, sanitarios y migratorios”. Se trata de un “sistema funcional al contrabando, el tráfico de drogas y de diversas modalidades de delitos”.

Los incrementos de vuelos y pasajeros se combina con la fragilidad de las instituciones públicas genera situaciones muy complicadas. “Si uno cumpliera todos los controles normativos necesitaría mucha más infraestructura y mucho más personal”, nos dice un funcionario jerárquico. “Si pretendés controlar minuciosamente con esta estructura, el movimiento comercial te pasa por arriba”, agrega.

La seguridad aérea de la Argentina estuvo en el centro del debate público en el 2007. Los principales aspectos del debate fueron acerca de la infraestructura y la calidad de la tecnología disponible, específicamente acerca de los radares.

Las estadísticas sobre accidentes muestran una situación delicada:

	1998	1999	2002	2005	2006
Accidentes totales	92	86	80	63	38
Accidentes vuelos comerciales regulares	5	1	10	6	1
Accidentes vuelos comerciales no regulares	7	5	6	4	3
Cantidad de muertos en total de accidentes	18	85	30	31	9
Cantidad de heridos en total de accidentes	22	48	16	25	5

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Junta de Investigaciones de Accidentes de Aviación Civil

Entre 1997 y 1999 murieron 142 personas en accidentes, más que durante los veinte años previos. Si bien los datos de 2006 permiten preguntarse si habrá una baja, esto sólo podrá confirmarse observando las tendencias de los próximos años.

Básicamente, se desarrollaron tres posturas. En primer lugar, la posición de Enrique Piñeyro se sintetizaba en una total inseguridad aérea en el país y la advertencia de un desastre inminente, consecuencia de la desinversión, la corrupción y la connivencia de las autoridades con las empresas. En segundo lugar, Pérez Tamayo, presidente de la Asociación de Pilotos, planteó que hay una “degradación de la seguridad”, en el sentido de que aumentan los riesgos y en ciertos momentos se generan riesgos serios (cuando se desconecta el radar, por ejemplo), pero que no hay total inseguridad porque si ese fuera el caso los propios pilotos se negarían a volar. En tercer lugar, el Ministerio de Defensa planteó que la seguridad aérea se encuentra garantizada y que existen una serie de problemas derivados de las políticas de años anteriores que paulatinamente se estarían corrigiendo, pero sin poner en riesgo la vida de las personas. En el mismo sentido, desde la Junta de Representantes de Compañías Aéreas en la Argentina (JURCA) se afirmó que “en ningún momento las aeronaves estuvieron en peligro de faltas de seguridad, de ninguna manera.”<sup>3</sup>

En octubre de 2005 la Argentina recuperó su status de categoría 1 de seguridad operacional aerocomercial en la calificación de la Agencia Federal de Aviación de los Estados Unidos. Esto significa que la Argentina cumple con los estándares de seguridad de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), de las Naciones Unidas.

En el informe surgido de la séptima reunión de la Junta de Seguridad de la Aviación del GREPCAS (Grupo Regional de Planificación y Ejecución CAR/SAM) de la OACI<sup>4</sup>, se reseñan las deficiencias que se han observado y notificado a los distintos

<sup>3</sup> Antonio Falcone, presidente de JURCA, durante una entrevista realizada el 27/02/2008.

<sup>4</sup> San José, Costa Rica, 15 de abril de 2007.

países y el estado en que se hallan las medidas correctivas adoptadas por las autoridades respectivas. Para la Argentina se registran: 1) Insuficiencias en el uso del idioma inglés por parte de controladores del tránsito aéreo (1995)<sup>5</sup>, ante lo cual el Comando de Regiones Aéreas ha implantado planes de capacitación y perfeccionamiento en dicho idioma, aunque la falencia continúa categorizada como no corregida. 2) Falta de sistemas de iluminación en una de las pistas del aeropuerto de Ezeiza (1996), la cual sí logró corregirse. 3) Presencia de materiales peligrosos en las plataformas del aeropuerto de Ezeiza y deterioro de las mismas (2002), situación también subsanada. 4) La no utilización de la fraseología requerida por la OACI por parte del personal que brinda servicios de tránsito aéreo, frente a lo cual el Comando de Regiones Aéreas ha implementado un plan de capacitación logrando revertir dicha situación. 5) La preparación de los mensajes e informes meteorológicos sobre nubes de cenizas volcánicas no siempre seguían los procedimientos establecidos por la OACI (2000). Esto fue corregido por las acciones implementadas por el Servicio Meteorológico Nacional. 6) La falta de frecuencia en los ejercicios de emergencia para el aeropuerto de Ezeiza (2004), cuyo plan de acción se encontraba pendiente al momento de la reunión. 7) Deficiencias en la cobertura de las comunicaciones (2005) de Ezeiza. A pesar de las acciones tomadas por la autoridad aeronáutica, a la fecha del informe se mantenían los problemas de este último punto.

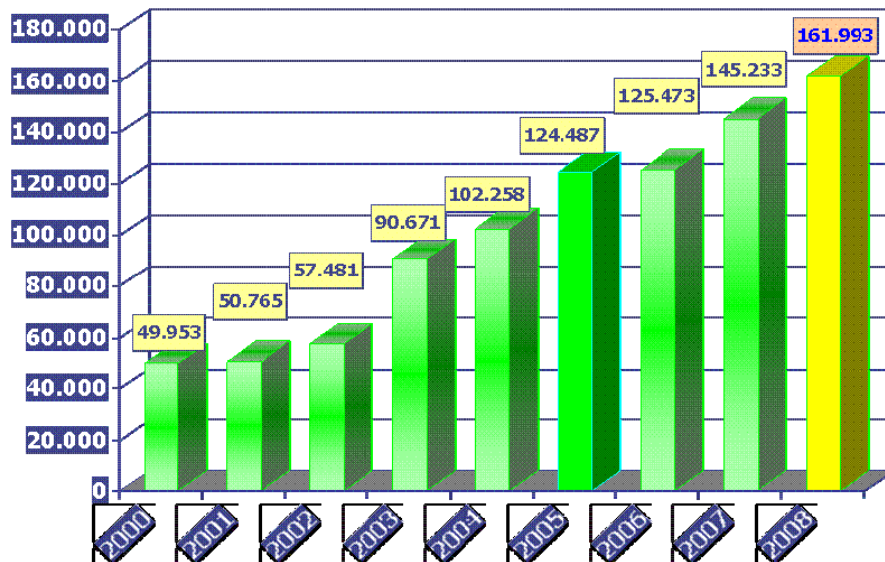
En otras palabras, durante al menos doce años se mantuvo una deficiencia relevante como es la insuficiencia en uso del inglés en el personal de control aéreo que habla con pilotos. Inclusive hay otros problemas persistentes en comunicaciones.

Motivos presupuestarios se expresan en condiciones tecnológicas, de infraestructura y recursos humanos. Un consultor aeronáutico y perito judicial en el tema, Rubén Miguel Cafaro afirmó que una gran parte de los problemas actuales “proviene de la falta de presupuesto: cuando se efectuó la concesión a la empresa Aeropuertos Argentina 2000 se fijó un canon de 170 millones de pesos anuales que nunca fue pagado”, suma que debía destinarse a mejorar los aeropuertos no concesionados y para reequipar en radioayuda.

---

<sup>5</sup> Año de notificación.

## GRÁFICO DE INGRESOS DE TASAS AERONÁUTICAS PARA EL C.R.A.



Fuente: Comando de Regiones Aéreas

De hecho, en varios aeropuertos argentinos puede percibirse una cierta inversión, pero básicamente destinada al interior de los aeropuertos, con instalaciones más confortables y atractivos comerciales, pero sin mejorar necesariamente las condiciones de seguridad y operatividad. Por ofrecer un ejemplo, el contraste entre la zona de embarque de pasajeros o del *duty free* de Ezeiza y la zona de control del equipaje que embarca es notable. Cuestiones de infraestructura, limpieza y organización afectan el trabajo cotidiano en las zonas no visibles para los pasajeros.

En cambio, Piñeyro afirma que la Fuerza Aérea cobró cientos de millones de dólares en concepto de tasas aeronáuticas, derecho de aterrizaje, uso de aeropuerto, sin realizar las inversiones requeridas. Según él desde 1966 la recaudación por tasas fue de unos diez mil millones de dólares y ese dinero no se invirtió en la aviación civil. Ese dinero alcanza para “radarizarse de Alaska a Usuahia, Oceanía, algún que otro continente que te guste y después le comprás una flota de F-16 a los pilotos de combate”. Además plantea problemas más técnicos como por ejemplo que en las últimas décadas se fue reduciendo la separación vertical entre los aviones, cosa que se debería hacerse sólo después de muchos años de tener radares. No se puede, según afirma, pedir mayor precisión sin la tecnología disponible para garantizar la seguridad.

Dada la concentración de tráfico aéreo que hay en el Área Metropolitana de Buenos Aires es esperable que la mayor parte de los problemas y debates se concentre sobre Ezeiza y Aeroparque.

De todos modos, y más allá de la evaluación que pueda hacerse de las medidas más recientes, se trató de una degradación más general, que abarcaba a otros aspectos del Estado y de la aviación. Quizás los casos extremos que han mostrado este proceso se refieren a la caída de aviones militares, incluyendo uno que se encontraba en Bolivia en misión oficial y que sólo por casualidad no trasladaba al Ministro de Salud, en el que

fallecieron seis militares (9-3-06) y otro en el contexto de celebraciones por los 25 años de bautismo de fuego en las islas Malvinas de la Fuerza Aérea (1-5-07). Según el Instituto para la Seguridad en Democracia de 31 aviones de transporte que integran la dotación de la Fuerza Aérea, sólo 4 están en condiciones de volar.

Frecuentemente, como afirma Piñeyro, frente a un accidente aéreo se responsabiliza al piloto o al error humano, exculpando de esa manera procesos sistémicos. Temas de mantenimiento técnico de aeronaves, que deben hacer las empresas pero controlar el Estado, condiciones laborales de los pilotos, calidad de recursos humanos en diferentes sectores, capacitación, infraestructura disponible, todo esto da cuenta de procesos con costos económicos y necesidades de gestión técnica.

Por ejemplo, la normativa exige que los pilotos sean enviados por las compañías dos veces por año al simulador, lo cual tiene un costo. Piñeyro ha denunciado que hay compañías que con autorización del Comando de Regiones Aéreas, envían a los pilotos una vez al año.

## **El debate acerca de los radares**

Uno de los debates públicos más agudos giró sobre la cuestión de los radares de Ezeiza. Cafaro afirma que en Ezeiza el radar demora ocho segundos en hacer un giro completo cuando los radares modernos lo hacen en tres segundos. Esto se traduce en la cantidad de millas que vuelan los aviones sin registro del radar. En cambio, para Piñeyro la situación es más grave porque el radar sería de la década del cincuenta y muestra a los aviones en una posición incorrecta. Además, cada tanto corta la transmisión y entonces “volvemos a volar manual como volaba Saint-Exupéry”.<sup>6</sup>

El radar de Ezeiza fue dañado por un rayo a inicio de marzo de 2007. La fuerza Aérea informó su arreglo, pero pocos días después volvió a mostrar deficiencias de funcionamiento. Por ello, el presidente de la Asociación de Controladores de Tránsito Aéreo de la Argentina, César Salas, sostuvo que “los controladores aéreos estamos trabajando en la precariedad más absoluta, así no podemos garantizar la seguridad.” Agregó: “estamos trabajando a ciegas” ya que el radar habría tenido intermitencias cuando había 18 aviones en el aire. Pérez Tamayo, presidente de la Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas, por su parte señaló que el radar es de los años sesenta y que es obsoleto. La solución, desde su punto de vista, no consiste en reparar el radar, sino en traspasar la administración de la aviación civil al ámbito civil con un nuevo presupuesto y una nueva administración.

Piñeyro denunció que sólo arreglaron el radar secundario y no el primario. Afirmó que “el riesgo de colisión es altísimo, es como cruzar el Atlántico con un solo motor” y suspendió un viaje que tenía planeado diciendo que “volar en estas condiciones es demencial”. El jefe del departamento de prensa de la Fuerza Aérea dijo que el hecho de que el radar primario no esté funcionando no atenta contra la seguridad, ya que si “el secundario llegase a fallar se volverá a trabajar con operaciones radiales, tal como se trabajó durante toda la semana pasada. La seguridad aérea no está en discusión y estamos trabajando dentro de los términos que fija la OACI”. En este sentido, el mismo jefe del

---

<sup>6</sup> Entrevista marzo 2008.

Comando de Regiones Aéreas, Brigadier Alvarez, se refirió al episodio diciendo que “las técnicas modernas de tránsito aéreo en las reglamentaciones de la OACI especifican claramente que en áreas de control como las de Ezeiza, un área de control de primera categoría con una serie de condiciones, se puede dar control perfectamente con el radar secundario. El radar secundario estuvo recuperado a las 48 horas. Siempre funcionó. Lo que pasa es que la crisis técnica se transformó en una crisis gremial en la que los controladores se negaban a controlar porque no tenían primario”<sup>7</sup>. Por su parte, Salas afirmó que la falta del radar primario degrada el uso, pero que la falta de verificación del segundo “es una locura”: “el domingo hubo desvíos de posición de hasta 15 grados en varios aviones”.

Por su parte, Donato, ex directora de OACI, afirmó que “no hay inseguridad total”, ya que en ese caso “habría un accidente todos los días y tendríamos un planteo de orden diplomático internacional”. Un ingeniero aeronáutico, ex asesor del ministerio de Defensa, afirmó que no hay más accidentes en el aire porque “Dios es argentino”, ya que no hay problemas de seguridad volando con buen tiempo, “pero con tiempo malo diría que es una aventura de alto riesgo”.

Ante otro episodio de falla de comunicaciones, el Brigadier Alvarez, jefe del Comando de Regiones Aéreas, afirmó que “las aeronaves no quedaron ciegas, sordas y mudas porque Ezeiza dispone de un sistema de VHF alternativo”. Otro oficial de la Fuerza Aérea afirmó que en 2006 hubo una reparación programada de radares por la cual se trabajó de manera manual durante un mes sin denuncias ni escándalos ni accidentes. Desde ese punto de vista “el radar es un elemento más, que ayuda al control” y se debería interpretar que las denuncias actuales tendrían solamente una finalidad política.

Puede interpretarse que los oficiales de la Fuerza Aérea consideran conveniente pero no imprescindible operar con radares. La ausencia de radares o su desperfecto no ocasionaría, desde su punto de vista, problemas relevantes de seguridad. Los dirigentes gremiales, de asociaciones profesionales y otros especialistas, en cambio, consideran generalmente que en condiciones climáticas desmejoradas esto afecta seriamente la seguridad operativa de la aviación.

La Ministra de Defensa, Nilda Garré, aseguró en varias oportunidades que la seguridad aérea estaba garantizada. Admitía que había mucho por corregir, afirmaba que se estaba avanzando en ese camino y advertía acerca de los intereses en juego que abría la posibilidad del traspaso de la seguridad aérea a manos civiles. Si bien hay varios ejemplos en Argentina de cómo los sindicatos realizan grandes operaciones para lograr renuncias o colocar a funcionarios propios, y cómo nuevos funcionarios necesitan pactar con los sindicatos para mantenerse en el cargo, resulta claro que en este caso, si estaban apuntando a intereses particulares, lo hacían sobre la base de un problema serio, heredado.

Un punto culminante de este debate fue cuando el propio Presidente de la Nación anunció que se comprarían nuevos radares para aeropuerto de Ezeiza. Tiende a suponerse que los presidentes se encargan de otros temas, y que el equipamiento tecnológico de la aviación depende de organismos de más bajo rango. Sin embargo, la crisis pública hizo necesaria la intervención del propio presidente. En noviembre de 2006 Kirchner firmó un decreto para comprar cuatro radares militares y construir once radares civiles argentinos a través de una empresa pública muy reconocida que había ganado una licitación

---

<sup>7</sup> Brigadier José Antonio Álvarez, durante una entrevista realizada el 26/02/2008.

internacional para construir un reactor nuclear de investigación en Australia. En junio de 2007 la Ministra de Defensa anunció que en pocos días estarían funcionando dos nuevos radares en el Área Metropolitana. En julio de 2007 un juez federal ordenó que los aviones despegaran con una separación de diez minutos, ya que es lo recomendado por OACI cuando hay control manual, sin radares. La Ministra de Defensa respondió la presentación del fiscal afirmando que ya se encontraban operativos los radares reparados. Por otra parte, a fines de octubre se anunció que un radar cedido por el gobierno de España comenzó a funcionar y dada su calidad y complementación con los ya existentes se afirmaba que “el funcionamiento del sistema de control aéreo metropolitano es óptimo” (Clarín, 31-10-07). Se anunciaba, además, que antes de fin de 2007 se complementará el control con el primer radar de fabricación nacional. Con lo cual, el diario afirmaba que llegaba a su fin la “crisis de los radares”.

De inmediato se afirmaba que la Fuerza Aérea indicó que siempre puede haber un accidente por una falla humana. Esto desplazaba el debate desde la cuestión tecnológica a las propias características del Comando de Regiones Aéreas. Cobraron mayor relevancia en el debate la actuación de la Fuerza Aérea, su profesionalismo, la existencia de negligencias y de corrupción. En particular, esto se traducía en el control de las aeronaves, del cumplimiento de las leyes y normativas acerca del personal de las empresas, así como de la calidad de los recursos humanos y la posibilidad o no de que los controladores realizaran advertencias y denuncias.

Resulta interesante hacer notar que algunas de las principales cuestiones en debate son justamente dimensiones de análisis de esta investigación comparativa.

## **Inmunidad a la corrupción**

Analizaremos primero la cuestión de la corrupción en la medida en que entendemos que para el caso argentino la meritocracia podría ser dependiente de esta situación.

En términos sistémicos el Comando de Regiones Aéreas tiene como función ejercer una serie de controles que puede afectar la rentabilidad de las compañías aéreas. La situación ideal es que se desarrollen los controles sobre las aeronaves, los pilotos, las condiciones de trabajo y la seguridad aeroportuaria que establecen los estándares internacionales y que la rentabilidad de las compañías sea sustentable a partir de esos parámetros. Sin embargo, esta cuestión básica parece no estabilizarse en la Argentina.

Dos escenarios extremos e irreales sirven para comprender las tensiones propias del sistema. En el primero, controles por encima de los estándares afectan la rentabilidad obstaculizando o disminuyendo el tráfico aéreo. Un ejemplo de seguridad en relación al narcotráfico: en Estados Unidos se han instalado nuevos aparatos para detectar personas con cocaína ingestada. Sin embargo no todos los pasajeros pasan por los detectores. Pocos aparatos implicarían una enorme demora. Una gran cantidad de aparatos implicaría una enorme inversión. Siempre se trata de ecuaciones, de equilibrios, de cuestiones perfectibles.

En el segundo escenario imaginario, una ausencia total de controles permite una enorme rentabilidad, pero afectando gravemente la seguridad. La competencia absolutamente libre instalada en el país en los años noventa generó compañías de precios

muy bajos, cuya rentabilidad se sustentaba en la suspensión de vacaciones de los pilotos y en sus condiciones de trabajo, tanto como en un defectuoso mantenimiento de las aeronaves. Sumado a esto el estancamiento tecnológico y la degradación de la infraestructura existente con la falta de capacitación del personal técnico, el resultado fue acercarse al segundo escenario, generando las condiciones estructurales de los accidentes ya mencionados.

Piñeyro afirma que el sistema está “gestionado por incapaces que han transformado a la Fuerza Aérea en una de las instituciones más corruptas, si no la más corrupta del país, gracias a sus brigadieres y comodores que a lo único que se dedicaron es a hacer negocios”.

Del Comando de Regiones Aéreas dependía la Dirección Nacional de Policía Aeronáutica (PAN). Sin embargo, en 2004 estalló un escándalo cuando secuestraron en España sesenta kilogramos de cocaína embarcados en un vuelo de una empresa argentina que había pasado los controles de Ezeiza. En febrero de 2005 transfirió la seguridad de los Aeropuertos al Ministerio del Interior creando la Policía de Seguridad Aeropotuaria.

Pérez Tamayo afirmó que “no tengo elementos para hablar de corrupción, pero sí de negligencia. En dos años hice 160 denuncias ante la Fuerza Aérea por incumplimiento del reglamento del descanso obligatorio para los pilotos. Me contestaron sólo dos, una de ellas un año después de mi presentación” (septiembre 2006).

Entre 1997 y 1999 murieron en accidentes aéreos 142 personas: 67 en un accidente de LAPA cuando un avión no despegó en aeroparque, 74 en un vuelo de Austral en Fray Bentos y una comisario de a bordo que cayó al vacío al abrirse una puerta defectuosa). En los dos primeros casos se habló del “error del piloto”, pero las denuncias mostraron que había problemas de calificación del personal y de mantenimiento técnico que estaban vinculadas a la lógica empresarial de reducción de costos. Piñeyro afirma que “el ‘error del piloto’ es un eufemismo para encubrir la falla del sistema. El error es una parte indivisible de la conducta humana. Es una constante, no una variable. Si yo sé que el error es una constante y no una variable, tengo que plantear procedimientos que los detecten en fases tempranas y minimicen sus consecuencias. Es todo el secreto de la seguridad aérea”.<sup>8</sup>

Después del estreno de la película de Piñeyro “Fuerza Aérea S.A.” el fiscal federal Carlos Rívolo solicitó indagatorias a altos funcionarios del Comando de Regiones Aéreas a los que atribuyó conductas “delictivas”.

Los familiares de las víctimas de accidentes aéreos, quienes movilizan las denuncias y los procesos, fueron varias veces amenazados telefónicamente y se constató que las amenazas fueron realizadas desde el edificio Cóndor de la Fuerza Aérea. El avión que cayó en Fray Bentos estaba matriculado a pesar de no contar con la alarma que indica que la calefacción del velocímetro no funciona, cuestión técnica que posiblemente haya sido causal del accidente. El piloto de LAPA del accidente de 1999 había fallado en la prueba del simulador de vuelo y no manejaba plenamente el idioma inglés, a pesar de lo cual fue promovido poco después a comandante.

En síntesis, aunque hay indicios de corrupción, aún no hay aún pruebas definitivas. Lo que podemos asegurar es que ciertamente el Comando de Regiones Aéreas, al igual que otras instituciones públicas del escenario de aviación, están lejos de ser inmunes a la corrupción.

---

<sup>8</sup> Entrevista.

## Meritocracia

Respecto de la meritocracia interna de la institución diversos actores expresan un claro malestar y diferentes críticas. Los principales problemas serían el sistema militarizado, las dificultades para trabajar de manera profesional, el autoritarismo interno, la falta de capacitación permanente y los bajos salarios.

Imaginemos que en un sistema meritocrático perfecto a partir de un momento los cargos de alta responsabilidad dejan de percibir el salario que percibían y pasan a cobrar la mitad. ¿Todos ellos permanecerían en sus puestos? Cualquier empresa sabe que no puede pretender obtener una persona altamente calificada si no está dispuesta a pagar la calificación de mercado. Según los controladores aéreos, muchos de ellos ganan 1.200 pesos (unos 400 dólares) más un poco más en negro. “En negro” significa que el propio estado incumple las leyes más elementales.

A su vez, los problemas presupuestarios se tradujeron en falta de capacitación del personal. Está demostrado que una porción de los controladores aéreos tiene una defectuosa formación en inglés, lo cual ha generado situaciones complicadas de potenciales accidentes. De hecho, recientemente se ha dispuesto un curso de inglés para los controladores, lo cual muestra claramente que había un problema de formación. El Brig. Álvarez nos dijo: “Con los controladores, si bien en el proceso de formación reciben una dosis, una sobredosis de inglés, luego, en los distintos centros de control donde se desempeñe, en algunos casos han recibido apoyo de inglés, en otros casos ha quedado librado a su propia iniciativa personal. Algunos lo han hecho y otros no lo han hecho.”

Por su parte, en un informe del Jefe de Gabinete a la Cámara de Diputados de la Nación, de 2002, el Ministerio de Economía afirmaba:

“la Federal Aviation Administration cuestionó a dos organismos dependientes de la Fuerza Aérea, la Dirección Nacional de Aeronavegabilidad (DNA), que habilita y registra aeronaves matriculadas en el país y talleres aeronáuticos, que efectúan trabajos de reparación de aeronaves, y la Dirección de Habilitaciones Aeronáuticas (DHA) que habilita técnicamente al personal de tripulación y todo otro personal que se desempeñe en la actividad aeronáutica. La FAA objetó la capacidad de esos organismos de Fuerza Aérea para certificar y habilitar, por carecer de personal capacitado en calidad y cantidad y del adecuado presupuesto para su funcionamiento”.

Según los controladores, la propia estructura militar atenta contra el trabajo profesional y técnico. Pereyra, controlador en Ezeiza, afirmó que “no se respeta la reglamentación porque el verticalismo es la forma de mando”. Al manejar la Fuerza Aérea la aviación civil “no se puede trabajar en forma profesional porque se cumplen órdenes”. La cuestión del autoritarismo al interior del ámbito de control afecta el trabajo técnico y la meritocracia. Ha habido denuncias de que ante errores cometidos por oficiales y advertidos por un controlador, éstos resultan sancionados.

El presidente de la Asociación de Controladores, César Salas, denunció en junio que la Fuerza Aérea lleva a los controladores a declarar al subsuelo del aeropuerto, donde

están los calabozos, en actos intimidatorios para que ratifiquen o rectifiquen sus denuncias. “Y la gente se rectifica, claro”, afirmó Salas. En el documental realizado por Piñeyro otros controladores se refieren al sistema de trabajo como una “dictadura”, dado que cualquier queja o advertencia implica una sanción. Afirman que se les exigen explicaciones a los controladores por errores del personal militar. Cabe aclarar que los controladores, por ley, tienen prohibida la sindicalización. Por ello, se organizan en una asociación profesional, lo cual en absoluto implica que no ejerzan fuerte presión en ciertas ocasiones.

El Ministerio de Defensa divulgó un comunicado ambiguo sobre este tema en mayo de 2007. El texto rechaza que esa cartera utilice “manejos coactivos sobre ninguno de sus integrantes, metodología que repudiamos profundamente, de lo que hemos dado testimonio (...) y que intentamos erradicar definitivamente de las Fuerzas Armadas”. Si el Ministerio “intenta” erradicar esa metodología es porque aún no está erradicada. Lo cual significa que el Ministerio defiende la gestión civil y su vocación democrática, pero advierte que debe continuar intentando terminar con el autoritarismo.

Una jerarquía definida por clases militares transplantada a la aviación civil puede ser muy antimeritocrática. Las formas de contratación y promoción del personal militar en función de procesos específicos puede generar contradicciones entre dos sistemas. Según Piñeyro, “oficiales de la Fuerza Aérea con pocas o ninguna hora en el avión le toman examen a pilotos de línea con miles de horas en el avión.” Esta situación, según otros testimonios, es reiterada y constitutiva del modelo institucional. Un oficial de la Fuerza Aérea es poco propenso a considerar la opinión de un civil, incluso si la diferencia de experiencia y trayectoria entre ambos es abrumadora a favor del civil. En contraste, la nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria, dirigida por personal civil, decidió otorgar grados de responsabilidad no en función de jerarquías (que a veces debían respetarse como derechos adquiridos) sino en función de evaluaciones de desempeño. Eso llevó a que en la actualidad haya jefes regionales que son agentes. Actualmente, esa institución espera una nueva legislación que le permita reescalafonar al personal en función de evaluación de desempeño. Hay funciones técnicas que actualmente sólo se aprenden en el ámbito militar, ya que no existe una oferta educativa con esas especialidades fuera de la institución.

De hecho, los debates públicos, las opiniones encontradas, expresan un significativo malestar interno en la institución. En abril de 2007 la OACI realizó un informe sobre los controles aéreos en el Área Metropolitana. Según el diario Clarín, este informe confidencial hablaba de “falta de vigilancia de la seguridad operacional por parte de la autoridad aeronáutica”. Además de dificultades técnicas, se menciona en el informe “vacío de autoridad y falta de disciplina”, así como “divergencias significativas” de criterio en las operaciones. A esto se agregaría falta de capacitación y ausencia de directivas precisas a los controladores. El informe afirma que “esta situación, por representar un peligro para la seguridad operacional (...) es inaceptable en un lugar donde se deben mantener las relaciones humanas al más alto nivel requerido para un trabajo en equipo”.

El director regional para sudamérica de la OACI, José Miguel Ceppi, hizo un comunicado de prensa en mayo de 2007 que fue colocado en el portal del Ministerio de Defensa. En el comunicado afirmaba que la prensa tergiversó el informe, aunque lamentablemente para sustentar esa idea no se dio conocimiento público del texto

original. Afirmaba que “he podido apreciar que se han comenzado a tomar las medias correctivas que el informe de la OACI planteaba, de tal modo que cualquier anomalía que pudiera estar ocurriendo pudiera ser corregida en la forma mas pronta posible”. Por ello, “puedo decir, con mucha certeza, que hoy día, el trabajo que desarrolla la autoridad de aviación civil -el Comando de Regiones Aéreas- se está haciendo con mucha seriedad y eso me permite a mi declarar que la seguridad del espacio aéreo argentino esta asegurada”.

No resulta sencillo evaluar con riguridad estos debates, en el sentido de que hay intereses contrapuestos y particulares, así como presiones que los gobiernos pueden ejercer hasta cierto punto sobre organizaciones dependientes de Naciones Unidas. De todos modos, una interpretación posible es que una serie de problemas graves existían y que la OACI encuentra predisposición oficial a remediarlos. Si bien resultaba evidente que para los medios de comunicación una crisis de seguridad aérea es una noticia, mientras que su funcionamiento normal no lo es y esto puede contribuir a agrandar la visión de ciertos problemas, no cabe duda de que los problemas existen y revisten gravedad, aunque para un observador objetivo, sin conocimientos técnicos y sin acceso a los procesos resulte imposible dimensionarlos de manera exacta.

### **Ausencia de islas de poder**

Coherente con el panorama general de la institución y el escenario aeronáutico, encontramos la existencia de islas de poder que parecen responder a la conjunción de la normativa, el contexto institucional y el contexto general. El propio Comando tiene responsabilidad sobre un área ligada a la seguridad, mientras la Secretaría de Transporte, el ORSNA y otros organismos trabajan cada uno por separado, con escasa coordinación. Considerando, específicamente el Comando, la propia estructura militarizada con escasa cultura cívica y tradición democrática parece favorecer esa situación. Las distinciones entre civiles y militares al interior de la institución y, por supuesto, entre oficiales y suboficiales, favorecen la actuación corporativa. Entre las normas tendían a facilitar esa lógica, la más sorprendente es que los accidentes eran investigados por la Junta de Investigaciones de Accidentes de Aviación Civil de la propia Fuerza Aérea, cuando uno de los actores que debían ser investigados era la propia fuerza. Juez y parte.

También los gremios vinculados al sector han mostrado la existencia de fuertes corporaciones con intereses sectoriales. En algunas de sus acciones favorecen la obtención de condiciones de trabajo que contribuyen a un mejoramiento de las mismas y, por lo tanto, al funcionamiento del sistema. Sin embargo, reiteradas veces ha habido acciones corporativas de defensa de trabajadores que cometieron errores graves en su desempeño técnico. Incluso ha habido huelgas y protestas sindicales cuando empleados de Intercargo (empresa estatal de carga y descarga de valijas) fueron detenidos acusados de robo en el equipaje de los pasajeros. En octubre de 2007 la Policía de Seguridad Aeroportuaria detuvo a varios empleados de Intercargo por otro robo: cien mil dólares de una saca con sellos de la Reserva Federal de Estados Unidos. El interventor de la Policía Aeroportuaria afirmó que “Intercargo es un agujero negro” y que “los robos son regulares”. Nuevamente, el gremio declaró la huelga. Si bien este último ejemplo no

ingresa específicamente en la cuestión que nos ocupa, sí expresa el contexto institucional en el cual el problema se desarrolla.

Los propios documentos de la OACI, antes citados, en relación a la falta de autoridad y disciplina al interior del comando, expresan una crisis institucional que en su propia dinámica incrementa islas de poder.

## **Contribución al desarrollo**

### **Proactividad**

El primer aspecto a considerar en la proactividad refiere al grado de apertura de la organización a las demandas externas. Puede afirmarse que las denuncias y problemas detectados por otros actores han sido minimizados o negados desde el Comando de Regiones Aéreas, sin mostrar una capacidad de respuesta y menos aún de anticipación de problemas o necesidades. Los sectores que dependen y se relacionan con el Comando son cautivos en sentido de que por la lógica de su actividad no puede optar o escoger otro interlocutor. En ese sentido, se afirma corrientemente que el Comando ha tenido bastante apertura a las demandas del sector comercial, especialmente las aerolíneas, y la empresa concesionaria de aeropuertos, sin estructurar un equilibrio con otras necesidades o consideraciones de la infraestructura disponible. Por la ubicación de la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, la mayor parte de las compañías busca llegar o partir en el horario entre las 18 y las 22. Las frecuencias solicitadas deben ser autorizadas por el Comando y otros actores critican que se genera la autorización produciendo una gran congestión en una infraestructura que no está preparada para esa cantidad de vuelos, ni en espacio, ni en personal.

El balance objetivo del desarrollo de la aviación civil en la Argentina es negativo en todos los aspectos: caída del cabotaje, incremento menor de vuelos internacionales, calidad de aeropuertos, seguridad operativa. El sistema, además, al separar estas funciones de diferentes áreas y organismos torna toda proactividad más dificultosa, ya que requiere de coordinación de varios actores estatales, además de privados.

El Comando afirma que ha planteado oportunamente las necesidades de equipamiento al gobierno nacional (según el comandante Alvarez, el plan de radarización era una vieja demanda del Comando), cuestión imposible de constatar para nosotros. Más allá de intenciones, no podemos encontrar resultados visibles de proactividad.

### **Flexibilidad tecnológica**

Hay indicadores contundentes acerca de la falta de actualización tecnológica de la aviación civil en Argentina y de todo su sistema de seguridad operativa. La crisis de los radares expresa esto claramente. Al mismo tiempo, los indicadores sobre falta de capacitación y actualización del personal expresa una ausencia de flexibilidad para la adaptación a de nuevos conocimientos y procedimientos. Ante las falencias presentadas por los controladores aéreos en el uso del idioma inglés, la Fuerza Aérea respondió que ese es un tema que quedó librado al libre arbitrio de cada operador, y que habría

reticencia por parte de los mismos a utilizar tiempo adicional al del horario de trabajo para perfeccionar ese aspecto. Las dificultades por resolver este problema expresan escasa flexibilidad, en sectores gerenciales y en el personal. Además, sienta un mal precedente respecto de comportamientos de aprendizajes futuros para operar los nuevos equipos. La falta de incentivos meritocráticos mencionada previamente contribuye evidentemente para que esa ausencia de actualización y esa falta de flexibilidad sea sostenible.

### **Alianzas sociales / estatales**

En junio de 2006 se llegó, con nieblas y reclamos sindicales, una serie de cancelaciones de vuelos. Miles de pasajeros quedaron varados. El 13 de junio de 2006 Clarín tituló “La falta de vuelos dejó casi incomunicado al interior”. Mar del Plata, Córdoba, Iguazú, Mendoza, Tucumán, Tierra del Fuego vieron suspendido sus vuelos de Aerolíneas y Austral. Durante una semana no hubo el único vuelo hacia Catamarca y La Rioja. Cuando dos líneas con el mismo dueño concentran los vuelos domésticos y entran en conflicto, varias ciudades del país pierden toda comunicación aérea.

Evidentemente, esto genera un reclamo social y una amplia repercusión pública que se plasma en los medios de comunicación. Un informe realizado por la Asociación Argentina de Derecho del Turismo (Aadetur), arroja que el 62% de las quejas recibidas corresponden al transporte aerocomercial, y que ha habido un aumento del 27% de las mismas durante la temporada 2007/08, en relación a un año atrás, referidas a los servicios de cabotaje, ubicando a este sector en el mayor productor de conflictos con los turistas en el país. Asimismo, el 72% de los reclamos de turistas extranjeros se vinculan a demoras y pérdidas de conexiones en aeropuertos. El mismo informe señala que 55% de las quejas recibidas por sobreventa de plazas aéreas se produce entre el 15 de diciembre y 15 de enero de cada año y que el 82% de los reclamos de equipajes se produce en vuelos internacionales. Ahora bien, resulta claro que esa demanda va en contra del funcionamiento del sistema con su modalidad actual y en contra de sus instituciones y apuntan a la necesidad de un cambio profundo.

¿Puede comprenderse este proceso de degradación y crisis del sistema de aviación sin considerar que se trata de un tema de poca importancia para las elites nacionales? Quienes vuelan en avión son los sectores económicamente más pudientes de la población. La aviación lejos de ser relevante sólo para el turismo es relevante para todo el desarrollo económico. La pregunta es entonces cómo es posible que haya una crisis de estas proporciones, con tantos accidentes y con retroceso del cabotaje.

Parece haber varias causas convergentes. La crisis de cabotaje no parece preocupar mayormente a los sectores económicos que concentran su actividad en el Área Metropolitana y que guardan lazos más estrechos con las dinámicas globales que con el interior del país. Esto reproduce esquemas territoriales antiguos y muy arraigados en la Argentina. Por su parte, los sectores económicos asentados en las provincias no parecen tener proactividad o peso suficientes para revertir la situación. Periódicamente, de hecho, surgen líneas aéreas regionales, que parecen apuntar a satisfacer demandas no satisfechas por las grandes aerolíneas. Muchas han durado pocos años, por lo cual no existe una red de aerolíneas regionales en el país.

En cualquier caso, una institución que no ha logrado mantener estándares básicos, difícilmente sea proactiva contribuyendo con medidas, normativas y procedimientos al desarrollo de su entorno inmediato. La falta de confianza en las instituciones públicas del sector puede ser otra causa convergente, en el sentido de que un intento de apoyar o reclamar mayor presupuesto para el sector puede considerarse una mala inversión o un dinero malgastado.

Por último, aunque no menos importante, el modelo privatizador y la ideología neoliberal que percibió las inversiones públicas como gasto que debía ser considerado en función del déficit o superavit fiscal, parece haber dejado camino a un estado más activo pero con fuerte y razonable desconfianza hacia algunas de las instituciones existentes, en particular las Fuerzas Armadas. En ese sentido, la desinversión de décadas se convierte en estos años en una preocupación e intervención creciente, pero quizás demasiado paulatina para las urgencias que la crisis heredada reclama.

## **La creación de ANAC**

Por el Decreto 239 de 2007 se crea la Administración Nacional de Aviación Civil, a la cual se le asignan las siguientes funciones: “gestión y desarrollo de la seguridad operacional de los servicios de navegación aérea y aeródromos, la planificación y regulación aeronáutica, el registro de productos aeronáuticos y aeronaves, la capacitación, formación, investigación y perfeccionamiento en materia de Aviación Civil, la prevención e investigación de accidentes de aviación civil y el fortalecimiento de las relaciones internacionales con organismos y entidades rectoras en la materia”. Por el Decreto 1770 de 2007 se ordena el traspaso desde el Comando de Regiones Aéreas a la ANAC, es decir del ámbito militar al ámbito civil.

Rubén Miguel Cafaro, consultor aeronáutico y perito judicial en el tema, sostuvo que la transición entre ambas instituciones llevará entre 5 y 8 años, ya que el 70% de los controladores de vuelo son personal militar que tendrá la opción de retirarse de la Fuerza e integrarse como controladores civiles. Visiones más optimistas como la del Brig. Álvarez hablan de un plazo de dos años, pero en todo caso parece indudable que los 180 días hábiles estipulados en el decreto serían insuficientes para cumplir con el traspaso.

Por su parte, José Vaca, expresidente de la Asociación Argentina de Aviadores Civiles, planteó el riesgo de que los cargos técnicos de la nueva institución terminen siendo ocupados por funcionarios políticos.

Como se ve, de entrada hay dos restricciones a la meritocracia. No se establece un concurso público para seleccionar al personal, hayan formado parte o no del Comando de Regiones Aéreas. Se establece el derecho adquirido que asegura que cada controlador optará o no por pasar a la nueva institución. Ciertamente, garantizar por otras vías los derechos adquiridos plantea un problema fiscal. Pero garantizarlos de este modo abre una chance franca de reproducción de problemas actuales.

Si se abriera una nueva etapa resulta evidente que hay diversos desafíos pendientes. Entre ellos se encuentra la integración de las diferentes instituciones que actúan en el aeropuerto y la creación de consensos en relación a cuestiones relevantes. Un ejemplo es la sectorización del aeropuerto y su división en aeropuerto de pasajeros, de

cargas e industrial, separando más claramente con controles efectivos y normativas claras el acceso de la zona pública a la zona de acceso restringido. Por último, pero no menos importante, resulta evidente que uno de los desafíos más arduos para el futuro es una transformación de la cultura laboral en diferentes sectores, estableciendo reglas que apuntalen los procedimientos estandarizados que hacen a la seguridad pública y de la aviación.<sup>9</sup>

**Cuadro I: Medición dicotómica de las variables (0=ausencia; 1=presencia)**

<b>Variables</b>	<b>Calificación</b>
Meritocracia	0
No islas de poder	0
Inmunidad a la corrupción	0
Proactividad	0
Flexibilidad Tecnológica	0
Apoyos socio-estatales	0
Adecuación Institucional	0
Contribución al Desarrollo en el entorno respectivo de la institución	0

**Cuadro II: Medición escalar de las variables (escala gradual de menor= 1 a mayor=5)**

<b>Variables</b>	<b>Calificación</b>
Meritocracia	2
No islas de poder	2

<sup>9</sup> Ciertamente, colocar en número un análisis conceptual complejo resulta al menos desafiante. A pesar de que los números parecen reducir las interpretaciones posibles, no siempre resulta de ese modo. El carácter comparado del estudio a la vez torna más sencillo y más dificultoso realizar este ejercicio. ¿Será que los investigadores de un país somos más críticos o negativos que los de otro y de ese modo la misma idea se traduce en números diferentes? Imaginemos que en dos instituciones de aeropuertos hay déficit de idioma inglés en los controladores aéreos. Un investigador puede considerarlo bien o mal un standard regional, con lo cual no consistiría en un elemento grave. Otro puede considerar grave ese standard regional. Pero si en uno esto incide en la calificación y en el otro no, ¿cómo estar seguros de que estamos comparando peras con peras y manzanas con manzanas?

Inmunidad a la corrupción	2
Proactividad	1
Flexibilidad Tecnológica	2
Apoyos socio-estatales	1
Adecuación Institucional	2
Contribución al Desarrollo en el entorno respectivo de la institución	1

## Fuentes

### Libros:

Aspiazu, D. y Schorr, M.: *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2006.

Brig. Mayor (R) Ricardo P. Olmedo: “Testimonios aeronáuticos”. Dirección Nacional de Aeronáutica. Asociación Amigos de la Biblioteca Nacional de Aeronáutica, 2003, Buenos Aires.

Carnero, José Edgard: “Las reglamentaciones aeronáuticas. El modelo argentino”. Fundación para el Desarrollo de los Estudios Cognitivos (Fundec), 2004, Buenos Aires.

Halbsitter, Francisco: “Historia de la industria aeronáutica argentina”. Asociación Amigos de la Biblioteca Nacional de Aeronáutica, 2006, Buenos Aires.

Secretaría de Aeronáutica de la Nación: “La Aeronáutica Nacional al servicio del país”. 1948, Buenos Aires.

### Datos estadísticos:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Subsecretaría de Transporte Aerocomercial: [www.aerocomercial.gov.ar](http://www.aerocomercial.gov.ar)

Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos: [www.orsna.gov.ar](http://www.orsna.gov.ar)

Federal Aviation Administration: [www.faa.gov](http://www.faa.gov)

Comando de Regiones Aéreas: [www.cra.gov.ar](http://www.cra.gov.ar)

Dirección Nacional de Aeronavegabilidad: [www.dna.org.ar](http://www.dna.org.ar)

Junta de Investigaciones de Accidentes de Aviación Civil: [www.jiaac.gov.ar](http://www.jiaac.gov.ar)

### Leyes y decretos:

Ley N° 19.030, Política Nacional de Transporte Aéreo Comercial

Ley N° 17.285 y modificatorias –19.620, 20.509 y 22.390–, Código Aeronáutico

Ley N° 22.520, Ley de Ministerios

Decreto 239/07, creación de la ANAC

Decreto 1770/07, Transferencia de la aviación civil a la ANAC

Decreto 375/97, creación del ORSNA

Decreto 1799/07, ratificación acta de acuerdo con Aeropuertos Argentina 2000 S.A.

### **Auditorías e informes:**

Auditoría General de la Nación. *Actuación AGN N°233/04*, recuperado en

[http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005\\_194.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005_194.pdf)

Auditoría General de la Nación. *Actuación AGN N° 655/04*, recuperado en

[http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005\\_176.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005_176.pdf)

Informe N° 53 del Jefe de Gabinete de Ministros presentado en la Cámara de Diputados de la Nación, recuperado en

[http://www.enlaceparlamentario.gov.ar/informe/inf\\_53.htm](http://www.enlaceparlamentario.gov.ar/informe/inf_53.htm)

Organización de Aviación Civil Internacional, *Séptima Reunión de la Junta de Seguridad de la Aviación de GREPECAS*, abril de 2007, recuperado en

<http://www.lima.icao.int/submenu1.asp?Url=/ICAOSAMNET/AirNav-eDocumentsMenu.asp>

Sindicatura General de la Nación. *Informe de Evaluación del Sistema de Control Interno 2005* del ORSNA, recuperado de

<http://www.sigen.gov.ar/Downloads/27679670453%2C0716/INF0149200600W.PDF>

Asociación Argentina de Derecho del Turismo (Aadetur). *De qué se quejan los turistas parte III*, tercera edición 2007, recuperado en

<http://www.derechodelturismo.org/informe-quejas-turistas2007.html>

### **Diarios 2006 y 2007**

Clarín

La Nación

Página/12

### **Artículos:**

Del Rio, José: “La verdad sobre Aerolíneas Argentinas”, en Revista *Apertura*, N° 174, febrero 2008, Buenos Aires.

### **Entrevistas:**

Jorge Pérez Tamayo, presidente de la Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas de la República Argentina (APLA), 21/11/2007

Nicolás Rodríguez Games, subinterventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), 04/01/2008

Brigadier Mayor (R) Horacio Orefice, presidente del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), 19/02/2008

Antonio Falcone, presidente de la Junta de Representantes de Compañías Aéreas en la Argentina (JURCA), 27/02/2008

Brigadier José Antonio Alvarez, Comandante de Regiones Aéreas, 26/02/2008

### **Películas / Documentales Audiovisuales:**

Fuerza Aérea Sociedad Anónima

Whisky Romeo Zulu