

# REGULACIÓN, COMPETENCIA Y LIBERALIZACIÓN: EL CASO DE LAS AEROLÍNEAS EN MÉXICO

Víctor Valdés\*

## RESUMEN

A pesar de que hay un consenso en el mundo hacia la desregulación de la industria de las aerolíneas, poco se sabe acerca de cuáles son las Políticas Liberalizadoras (PL's) que se tienen que tomar en cuenta para incrementar la efectividad de la transición de un mercado regulado a uno de libre competencia. El propósito de este ensayo es identificar cuáles fueron las PL's implementadas en México durante la desregulación doméstica de las aerolíneas y analizar si se acercaron más a un tipo anticompetitivo o procompetitivo. Entre las conclusiones del ensayo sobresale que algunas de las PL's llevadas a cabo durante la desregulación se pueden catalogar como anticompetitivas. Para las procompetitivas, su mala implementación, la ausencia de PL's complementarias o la falta de fortalecimiento del medio institucional disminuyeron su eficacia.

*Clasificación JEL:* L43, L93

*Palabras clave:* Desregulación, políticas reguladoras, industria aérea mexicana

---

\* Profesor e investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac-México Norte. Su correo electrónico es <vhvaldes@anahuac.mx>; teléfono (55) 5627 0210, ext. 8418.

## ABSTRACT

Although there is a consensus around the world to deregulate the airline industry, it is not known which are the most proper Liberalization Policies (LP's) to improve the effectiveness of the transition from a regulated market into market of free competition. The aim of this essay is to identify which were the LP's implemented during the deregulation of the domestic airline market in Mexico and to analyze if they were more anticompetitive or more procompetitive. The main findings sustain that some of the LP's were anticompetitive. In the case of the procompetitive, the improper implementation, the absence of other necessary LP's and the lack of institutional strength undermined their effectiveness.

*JEL classification:* L43, L93

*Keywords:* Deregulation, regulatory policies, Mexican airline industry

## 1. INTRODUCCIÓN

Para la industria de las aerolíneas, la competencia es superior a la regulación.<sup>1</sup> Si bien esta conjetura ha estado en boga a partir de la desregulación de la industria aérea de los Estados Unidos de 1978, y ha dado pie a procesos de desregulación en países como Australia, Japón o México, poco se sabe acerca de cuáles son las políticas adecuadas o los factores pertinentes que se tienen que tomar en cuenta para incrementar la efectividad de la transición de un mercado regulado a uno de libre competencia.

En el caso de México en particular, se tiene poco conocimiento acerca de cómo se dio el proceso desregulatorio de la industria aérea, qué Políticas Liberalizadoras (PL's) acompañaron a dicho proceso y si éstas en realidad

---

<sup>1</sup> Se puede decir que existe un consenso en la academia y entre los hacedores de política que la naturaleza propia de la industria genera mayores beneficios sociales en un ambiente de competencia que en uno regulado. Véase Morrison y Winston (1995) y Borestein (1992) para el caso de los Estados Unidos; Hakfoort (1999) para el caso europeo.

favorecieron o limitaron la transición de un mercado regulado a uno de mayor competencia.

El propósito de este ensayo es: 1) describir cómo se llevó a cabo el proceso (des)regulatorio de la industria del transporte aéreo en México desde su inicio a finales de la década de los ochenta hasta 2006, 2) identificar qué PL's acompañaron dicho proceso y 3) analizar si estas políticas se acercan más a lo que Armstrong y Sappington (2006) llaman PL's anticompetitivas o PL's procompetitivas.<sup>2</sup>

Esta discusión es relevante porque contribuye al trabajo empírico para entender qué PL's realmente favorecen el proceso de competencia en distintos ambientes institucionales y particularmente qué políticas favorecieron o limitaron la competencia en la industria de las aerolíneas en México.

El documento está dividido en cuatro secciones principales: la sección 2 describe los procesos desregulatorios de varias regiones; la sección 3 plantea algunas PL's y factores institucionales que pueden afectar el proceso desregulatorio; la sección 4 identifica el ambiente institucional del cual partió la desregulación de las aerolíneas en México, identifica las PL's que acompañaron dicho proceso y analiza su carácter anticompetitivo o procompetitivo; por último, la sección 5 contiene las conclusiones del ensayo.

En la sección 2 se lleva a cabo una descripción de la desregulación de los Estados Unidos, la Comunidad Europea y México. De esta revisión destacan varios puntos: la desregulación es una política deseable independientemente del sistema político y económico; los agentes económicos exhiben comportamientos racionales ante la desregulación; el grado de intervención del gobierno en la industria es muy amplio; y, no hay un único modelo de desregulación ni PL's óptimas que sean válidas para todos los procesos.

En la sección 3, con base en Armstrong y Sappington (2006), se describe la clasificación de estos autores acerca de las PL's anticompetitivas y procompetitivas. Las primeras son aquellas que ayudan a algunos competidores

---

<sup>2</sup> Para estos autores las PL's anti-anticompetitivas son aquellas que, previsiblemente, reducen la intensidad de la competencia en el largo plazo, mientras que las PL's procompetitivas generan exactamente el resultado opuesto.

de manera asimétrica (como la autorización de oligopolios temporales o la asistencia a la entrada) y que pueden perjudicar el proceso de competencia de largo plazo; las segundas, aquellas que remueven barreras a la entrada y fortalecen a los consumidores para disciplinar el comportamiento de las empresas de la industria (como la reducción de los costos de búsqueda para los consumidores).

En la sección 4 se describe brevemente el ambiente institucional del cual partió el proceso desregulatorio de la industria aérea en México e identifica las PL's que se implementaron durante dicho proceso. Entre las PL's se pueden identificar: 1) la asistencia a la entrada, 2) la privatización, 3) el control de inversión extranjera, 4) el acceso restringido a infraestructura, 5) la autorización de un duopolio, 6) la política industrial, 7) la promoción de la competencia y 8) el monitoreo y reporte de datos. Una vez identificadas las PL's implementadas en México, se analiza su carácter procompetitivo o anticompetitivo con base en Armstrong y Sappington (2006).

En general podemos decir que este documento aborda dos temas. Primero, cómo fue el proceso desregulatorio de la industria de las aerolíneas en México. Segundo, qué PL's implementadas en esta industria favorecieron y qué otras menguaron el proceso de competencia. Cabe señalar que este trabajo no es una evaluación de la desregulación de las aerolíneas en México, ni tampoco una demostración de que la competencia es superior a la regulación, sino un ensayo acerca de la evolución del mercado, la importancia de las instituciones en el proceso de transición y los posibles efectos favorables (o desfavorables) de las PL's que se implementaron en el país.

Por último, la sección 5 contiene las conclusiones del ensayo, entre las que se encuentran: 1) la desregulación fue una política adecuada para el desarrollo de la industria aérea, sin embargo, la asincronía con otras PL's menguó sus beneficios potenciales; 2) la implementación de algunas PL's no ha favorecido el desarrollo de la industria porque ha distorsionado el proceso de competencia; 3) si bien algunas PL's en teoría son procompetitivas, su mala implementación, la ausencia de PL's complementarias o la debilidad de las instituciones restó su eficacia; 4) la evidencia empírica en México muestra que la transición de un

mercado regulado a uno de libre competencia no se reduce a la privatización y liberalización de rutas y tarifas. Hacen falta una serie de PL's que protejan el proceso de competencia durante el periodo de transición.

## **2. DESREGULACIÓN DE AEROLÍNEAS A NIVEL MUNDIAL**

Históricamente los mercados domésticos de transporte aéreo de pasajeros en el mundo estuvieron fuertemente regulados a través de controles de precios, de capacidad, de entrada y de salida de competidores. Este ambiente regulatorio descansaba en varias creencias: 1) las características de la industria indicaban que ésta se aproximaba a un monopolio natural o regional debido a la presencia de economías de escala; 2) la intervención gubernamental era necesaria para alcanzar objetivos socialmente deseables como el servicio a pequeñas comunidades; y 3) el desarrollo de la industria del transporte aéreo era un asunto estratégico de desarrollo nacional. Esto implicaba una política activa de intervención por parte del gobierno a través de la administración de las aerolíneas, los subsidios, los derechos preferenciales y la inversión pública.

Con base en estos precedentes en esta sección se desarrolla una comparación de los procesos desregulatorios que se llevaron a cabo en los Estados Unidos, Europa y México. En particular se distinguen antecedentes, objetivos, mecanismos, recursos institucionales, condiciones estructurales, PL's e impactos en cada caso, todo esto con el fin de identificar similitudes y diferencias en los procesos de desregulación y liberalización de los mercados aéreos en el mundo.

### **2.1 LA DESREGULACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS**

En el caso de los Estados Unidos la industria de la aviación nació de la necesidad de transportar el correo vía aérea en la década de 1920. Las concesiones de transporte de correo eran asignadas bajo esquemas de subastas, de modo que se elegían las aerolíneas que ofrecían las tarifas más bajas y trataban de asegurar

las mejores condiciones para el traslado del correo. Sin embargo, el mecanismo no fue el más adecuado ya que los contratos fueron asignados a empresas que ofrecían tarifas muy bajas que no eran sustentables y que usualmente estaban por debajo de sus costos. Esta experiencia marcó el nacimiento del servicio de transporte aéreo de pasajeros, ya que representó “evidencia” acerca de la necesidad de regular este sector. Se consideraba que ante la falta de regulación, la industria tendería a una situación de “competencia destructiva”.

Este precedente sentó las bases para la promulgación de la *Civil Aeronautics Act* de 1938 que establecía las normas para llevar a cabo la regulación. El brazo ejecutor del acta fue el *Civil Aeronautics Board* (CAB) que tenía como objetivos promover el servicio aéreo y mantener financieramente sanas las aerolíneas. Los mecanismos regulatorios que el CAB utilizó fueron los siguientes: control de entrada al mercado y rutas; control de salida de rutas; regulación de tarifas con base en tasas provistas por la Ley de Comercio Interestatal (la *Interstate Commerce Act*, ICA, por sus siglas inglés); asignación de subsidios a aerolíneas; control de fusiones y alianzas entre aerolíneas; inmunidad de las leyes antimonopolio; investigación de prácticas anticompetitivas y excepción a las aerolíneas de algunas provisiones del acta.

De acuerdo a Bailey *et al.* (1985) el acta reflejaba el pesimismo hacia los mecanismos de mercado que existían en los Estados Unidos al final de la gran depresión y reflejaba una gran fe en la capacidad y efectividad de la intervención gubernamental.

Después de dos décadas bajo este régimen, a mediados de los años cincuenta y con base en las experiencias de los mercados intra-estatales no regulados de Texas y California, aparecieron una serie de estudios llevados a cabo por economistas que demostraron que: a) no era necesario el control federal de entrada a la industria; b) las aerolíneas más grandes no tenían costos más bajos que las pequeñas, ni eran necesariamente más rentables; c) con tarifas fijas, las aerolíneas competían a través de servicio; d) los vuelos intra-estatales que no estaban bajo regulación tarifaria (California y Texas) cobraban tarifas mucho más bajas que los vuelos federales regulados; y e) la efectividad del servicio a comunidades pequeñas era cuestionable.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Para mayor detalle véase Bailey *et al.* (1985).

Con estos estudios como antecedente y en medio de la recesión de 1975, el presidente Ford llamó a conformar una comisión para evaluar las agencias reguladoras con el fin de eliminar aquellas que incrementaban los costos de los consumidores y que no facilitaban el desarrollo del mercado. Una de las primeras agencias a analizar fue el CAB debido a su alto grado de regulación. Durante este proceso de evaluación, las aerolíneas, los agentes financieros y los sindicatos, entre otros, establecieron argumentos a favor y en contra de la desregulación. En resumen, estas posturas estaban determinadas por las ganancias o pérdidas esperadas de cada uno de los agentes. Por ejemplo, aquellas aerolíneas con ventajas competitivas que preveían mayores beneficios en el nuevo escenario pugnaban por la desregulación, mientras que las más ineficientes deseaban lo contrario.

En 1976 el CAB permitió la discriminación de precios y la entrada de cualquier aerolínea que satisficiera los requisitos de certificación en algunas rutas específicas.<sup>4</sup> Para 1978 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la “*Airline Deregulation Act*”, único paquete calendarizado para la desregulación formal de la industria que incluía: *i*) el cese de las atribuciones del CAB sobre la determinación de rutas y tarifas en 1983; *ii*) la transferencia de sus atribuciones sobre fusiones hacia el Departamento de Justicia ese mismo año; *iii*) la transferencia de sus actividades referentes al servicio a pequeñas comunidades al Departamento de Transporte y *iv*) su disolución completa para 1985.

De acuerdo a Bailey *et al.* (1985), el CAB reconoció que el éxito de la desregulación no sería medido en términos de la proliferación de rutas y aerolíneas, sin embargo sí se le dio importancia a la concesión de nuevos operadores aéreos. En general, podemos suponer que el objetivo de la desregulación fue la promoción de la competencia como un ambiente capaz de generar beneficios para los consumidores, proveer incentivos para que las empresas minimizaran sus costos y garantizar que las ganancias de las aerolíneas no fueran supra-normales.

---

<sup>4</sup> Borenstein (1992; p. 47).

Los resultados de la desregulación fueron los siguientes: el balance neto de la desregulación fue positivo,<sup>5</sup> aunque tanto consumidores como aerolíneas experimentaron tanto efectos positivos como negativos. En términos de la competencia, la concentración de la industria a nivel nacional creció durante la década de los ochenta, pero disminuyó a nivel de ruta durante el mismo periodo.<sup>6</sup> En conclusión, diversos estudios revelaron que las ganancias en eficiencia y bajas tarifas se concentraron donde la competencia y la optimización de redes se materializaron libres de restricciones de infraestructura y dominación aeroportuaria.<sup>7</sup>

## 2.2 LA DESREGULACIÓN EN EUROPA

Los antecedentes de la regulación en Europa se remiten a la Conferencia de Paz llevada a cabo en París a finales de la Primera Guerra Mundial. En esta conferencia los países recibieron soberanía sobre su espacio aéreo, lo cual implicó control sobre sus mercados domésticos y acuerdos bilaterales para los mercados internacionales.<sup>8</sup> En este contexto, proliferó en Europa un conjunto de aerolíneas propiedad del Estado, “*flag carriers*”, que eran fuertemente protegidas por sus gobiernos y que recibían apoyos para: la compensación por la imposición del servicio público; el desarrollo y operación de servicios domésticos; la provisión del servicio a zonas no desarrolladas; la adquisición de aeronaves (Airbus usualmente) y la simple cobertura de pérdidas financieras.<sup>9</sup> Este tipo de regulación e intervención gubernamental llevó a una asignación muy ineficiente de recursos y a constantes pérdidas por parte de las aerolíneas, ya que éstas no podían elegir sus variables estratégicas ante cambios en la tecnología o las preferencias de los consumidores.

---

<sup>5</sup> De acuerdo a Morrison y Winston (1995) las ganancias anuales de la desregulación a dólares de 1993 alcanzaron los 18.4 billones de dólares.

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> Para mayor detalle véase Gönenc y Nicolletti (2000; p. 14).

<sup>8</sup> En 1944 se llevó a cabo la Convención de Chicago que trató de establecer, sin éxito, un acuerdo multilateral que permitiera a los países llevar a cabo operaciones en espacio aéreo foráneo de acuerdo a una serie de “libertades” o criterios.

<sup>9</sup> Para mayor detalle véase Captain and Sickles (1997).

Los acuerdos bilaterales no fueron tocados en el Tratado de Roma de 1957 (del Benelux) y permanecieron hasta finales de los ochenta y principios de los noventa. De acuerdo a Hakfoort (1999), sólo después de la presión de la Comisión Europea (a favor de la desregulación), la experiencia desregulatoria de los Estados Unidos de 1978 y una ardua negociación por parte de consumidores y aerolíneas, fue posible establecer un programa de desregulación gradual y sujeto a negociación que implicó tres paquetes que se llevaron a cabo en diciembre de 1987, junio de 1990 y julio de 1992.<sup>10</sup>

El paquete uno permitió mayor flexibilidad en las tarifas de descuento (entre 65 y 90% de la tarifa económica) en vuelos inter-estatales, condicional a la aprobación de los Estados involucrados y que las aerolíneas pudieran incrementar su participación de mercado por ruta.<sup>11</sup> El segundo paquete abrió más los márgenes y el rango de boletos a los que la medida estaba dirigida y, el tercer paquete liberalizó todas las tarifas. Otros controles flexibilizados fueron los de cantidad de pasajeros transportados, el número de vuelos y la entrada a rutas. Para 1997 el cabotaje estuvo totalmente liberalizado, lo cual implicaba que cualquier aerolínea de la Comunidad Europea podría atender mercados en cualquiera de los 12 países que la integraban en ese entonces. Por último, para prevenir comportamientos anticompetitivos fueron estipuladas medidas para regular actividades de: planeación, coordinación de capacidad, acuerdos de tarifas para evitar depredación de precios, sistemas de reservación por computadora, etc.

De acuerdo a Hakfoort (1999) los efectos de la desregulación y liberalización europea han sido: una leve mejora en las condiciones de competencia ya que las aerolíneas nacionales han perdido participación en el

---

<sup>10</sup> Es importante notar que si consideramos a los países europeos como Estados Independientes, la desregulación se enfocó a lo que podemos llamar "el mercado internacional entre los países europeos". Conforme la desregulación fue avanzando el mercado internacional europeo se convirtió en mercado regional. Hoy día el debate en Europa se centra en alcanzar un acuerdo con los Estados Unidos para desregular el mercado inter-continental.

<sup>11</sup> Esto implicaba que las aerolíneas nacionales deberían repartirse el mercado en proporciones de entre 45 y 55% hasta octubre de 1989 y entre 40% y 60% posteriormente.

mercado intra-europeo, pero han fortalecido su posición en el mercado intercontinental; un fenómeno de entrada y salida de aerolíneas (entre 1993 y 1998 entraron al mercado 80 nuevas aerolíneas, mientras que en el mismo periodo salieron 60); una intensa actividad de fusiones, acuerdos y alianzas; una reducción de tarifas en rutas de alta competencia, pero incremento en rutas poco competidas y de negocios. Adicionalmente, la desregulación europea estuvo acompañada de procesos de privatización en las principales aerolíneas europeas como Air France, Alitalia, Iberia y British Airways. Por ejemplo, esta última fue privatizada en 1983 tras largos periodos de pérdidas financieras sistemáticas.

En conclusión, Hakfoort (1999; p. 232) sostiene que la desregulación europea no puede ser llamada un éxito. En sus palabras *“La razón es, en mi opinión, no la (trayectoria de la) desregulación, sino el número de características de la red de aviación europea”*. Vale la pena señalar que recientemente el fenómeno de las Aerolíneas de Bajo Costo (ABC's) está redefiniendo el mercado del transporte aéreo en Europa, por lo que es muy probable su impulso esté favoreciendo las condiciones de competencia.

### 2.3 LA DESREGULACIÓN EN MÉXICO

En la década de 1920 nació el servicio de transporte aéreo de pasajeros en México. Desde sus inicios las aerolíneas estuvieron fuertemente reguladas por el gobierno. La Ley General de Vías de Comunicación de 1931 era la normatividad a la cual estaban sujetas las aerolíneas y permitía al gobierno una fuerte regulación de entrada y tarifas. Estas últimas tenían que ser aprobadas por el gobierno a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Dirección General de Tarifas (DGT). En el caso de la entrada estaba condicionada para que cada ruta fuera servida por una sola empresa, lo que al final de cuentas creaba un conjunto de monopolios legales.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Véase Herrera Fallas (1992).

Desde su nacimiento hasta la década de los ochenta la industria estuvo marcada por la presencia dominante de Aeroméxico y Mexicana, la inversión extranjera,<sup>13</sup> y un fuerte intervencionismo estatal a través de subsidios al combustible, rutas protegidas e inyección de recursos públicos a la operación de las aerolíneas.

Dos eventos significativos marcaron a la industria de la aviación en 1982, la crisis económica de aquel año y la toma de control de Mexicana por parte del gobierno federal al comprar 58% de sus acciones. El primero generó una caída en la demanda de transporte aéreo, mientras que el segundo permitió al gobierno tomar el mando del sector aéreo nacional al controlar a Mexicana y Aeroméxico.<sup>14</sup> A pesar de que estas aerolíneas dominaron el mercado durante la década de los ochenta (con alrededor del 80% de participación), tuvieron un desempeño regular, siendo el común denominador su precaria situación financiera y operativa. Presumiblemente, la administración de Mexicana y Aeroméxico por parte del gobierno estuvo plagada de decisiones inadecuadas, como un aumento en los contratos colectivos, multiplicación del número de empleados y operación de rutas poco rentables.

### 2.3.1 LA PRIVATIZACIÓN DE LOS OCHENTA

Las pérdidas recurrentes de Aeroméxico, el poder excesivo de los sindicatos y la reducción del papel del gobierno en los mercados, sentó las condiciones para que el gobierno decidiera quebrar la aerolínea en 1988 para transformarla en una nueva empresa gubernamental llamada Aerovías de México S.A. de C.V. que conservó el nombre comercial de Aeroméxico. Ese mismo año el gobierno privatizó la aerolínea a través de una licitación a Grupo Ícaro (representado por Gerardo de Prevoisin, Pedro Cerisola, entre otros) que presentó la mejor oferta. En 1989 el gobierno federal decidió privatizar Mexicana al vender el 25% de sus acciones a Grupo Xabre (representado por los Hermanos Brenen) que tomó el control de la aerolínea. A pesar de que el gobierno redujo su

<sup>13</sup> A través de *Panamerican Airlines* (Panam) que incursionó en la industria desde sus inicios hasta finales de la década de los sesenta.

<sup>14</sup> El gobierno había tomado el control de Aeroméxico desde 1959.

participación en ambas empresas, mantuvo una posición accionaria en alrededor de una tercera parte en las dos compañías.<sup>15</sup>

De acuerdo a Sandoval (1998; p. 104) los grupos de accionistas que adquirieron las aerolíneas eran nuevos en la industria, lo que derivó, en gran medida, en malas decisiones como endeudamiento, arrendamiento o adquisición de equipos fuera de condiciones de mercado y contratación de personal de manera innecesaria.

### 2.3.2 LA “DESREGULACIÓN INFORMAL” DE LA INDUSTRIA

A la par de la privatización de la industria se llevó a cabo su “desregulación informal” con la publicación en 1988 del “Esquema Rector del Sistema Nacional de Transporte Aéreo”. Este esquema, en teoría, pretendía disminuir la participación del gobierno y permitir una mayor competencia. Sin embargo, al mismo tiempo buscaba incrementar las economías de escala y densidad a través de una re-estructuración controlada de la industria y de la orientación de las aerolíneas hacia determinado tipo de rutas: troncales o nacionales, regionales y locales (previamente catalogadas por la SCT).

Según este esquema, las aerolíneas más grandes (Mexicana y Aeroméxico) atenderían las principales ciudades y rutas del país, mientras otras servirían a los mercados regionales y locales y alimentarían a las aerolíneas antes mencionadas. Ejemplo de esta lógica de asignación es la siguiente: para las rutas troncales se realizaba un estudio de la densidad de pasajeros para determinar si era rentable que fuera servida por una o dos empresas. En caso que la densidad fuera lo suficientemente grande se permitía la competencia y, en caso contrario, se aseguraba la exclusividad de la aerolínea que ya la estaba atendiendo. Además de la libre entrada a rutas regionales, el gobierno permitió en éstas mismas la libre fijación de tarifas.

<sup>15</sup> Todo hace suponer que esta adquisición por parte de inversionistas privados se llevó a cabo gracias a créditos de bancos privados, tal es el caso del control de Aeroméxico por Gerardo de Prevoisin con créditos de Bancomer, Banamex, Serfin e Inverlat. Este hecho es fundamental para entender el curso que tomó la industria en años posteriores cuando los bancos acreedores tomaron control de las aerolíneas.

Al parecer el “Esquema Rector” tuvo poco éxito ya que, en 1991 la SCT permitió la entrada de nuevas aerolíneas al mercado nacional, así como la completa liberalización de tarifas. En ese año entraron al mercado nacional Taesa y Saro.<sup>16</sup> Estas empresas se caracterizaron por el ofrecimiento de tarifas bajas, estrategia que les permitió ganar participación de mercado en los años siguientes.<sup>17</sup> Entre 1991 y 1994 la participación de ambas empresas en tráfico de pasajeros pasó de 1.4% a cerca de 17% del mercado doméstico nacional.

Por otro lado, las condiciones competitivas del mercado y los factores adversos internacionales llevaron a Aeroméxico y Mexicana a una fusión *de facto*. Entre 1992 y 1993, las dos aerolíneas alcanzaron acuerdos para consolidar sus operaciones de soporte que incluían los servicios de tierra, sistemas de reservaciones, mantenimiento, inventarios, etc.<sup>18</sup> En este contexto, la fusión *de jure* se concretó en marzo de 1993 cuando Aeroméxico adquirió, de forma directa e indirecta, el 55% de las acciones de Mexicana. Cabe señalar que esta fusión se llevó a cabo antes de la entrada en funciones de la Comisión Federal de Competencia (CFC), y por ende, autorizada únicamente por la SCT. Esta unión le dio a Aeroméxico y Mexicana, nuevamente, más del 70% de la participación de mercado en 1993.

De acuerdo a Sandoval (1998) dicha adquisición fue una solución temporal de graves consecuencias, ya que bajo una misma administración las empresas cayeron en una situación financiera insostenible. La mala administración de las aerolíneas, así como el incremento en la competencia y las tendencias negativas del mercado internacional, llevó a que los bancos acreedores tomaran el control de ambas empresas en septiembre de 1994.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> En 1990 Aviacsa, una aerolínea regional, entró al mercado nacional de servicio de transporte aéreo, como se verá más adelante. Entre 1989 y 1994 entraron 18 empresas a estos mercados.

<sup>17</sup> Una posible hipótesis de acuerdo a Sandoval (1998, p. 105) sería que “... *algunas empresas pudieron bajar sus tarifas de forma considerable, a costa de dejar de pagar impuestos, servicios aeroportuarios y a proveedores...*” De hecho esta hipótesis parece razonable ya que, la causa de la salida de Taesa en 1999 fue el desplome de un avión bajo la sospecha de falta de mantenimiento.

<sup>18</sup> Véase Hanson (1994; p. 205).

<sup>19</sup> Dicho incidente fue desencadenado por la renuncia del presidente del Consejo de Administración de Aeroméxico y Mexicana, con lo cual se descubrió que \$50 millones de dólares de los activos de las aerolíneas habían sido dados en garantía. Véase Reporte Anual 2005 de Cintra S.A. de C.V. a la Bolsa Mexicana de Valores, p. 8.

### 2.3.3 LA “DESREGULACIÓN FORMAL” DE LA INDUSTRIA Y LA CREACIÓN DE CINTRA

El 13 de mayo de 1995 entró en vigor la Ley de Aviación Civil (LAC) que sustituyó a la Ley General de Vías de Comunicación. En la nueva ley se establecen las reglas para la operación y regulación de la industria en los mercados: domésticos, internacionales, nacionales, regionales, regulares y de fletamento.

Con esta nueva ley el gobierno federal formalizó el proceso desregulatorio de los mercados domésticos regulares que había iniciado en 1988. La ley estableció una normatividad con una moderada regulación económica donde se estipulaban: las operaciones técnicas de los agentes; la libre asignación de concesiones y permisos (restringida a mexicanos y limitando la Inversión Extranjera (IE)); las condiciones del servicio; y la libre fijación de tarifas que no incurrieran en prácticas depredatorias, de carácter monopólico, de dominancia de mercado o competencia desleal.

En caso de que las empresas incurrieran en prácticas anticompetitivas, la SCT, en su carácter de regulador y a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), podría establecer tarifas mínimas o máximas para fomentar la sana competencia. Adicionalmente, el Reglamento de la Ley de Aviación Civil (RLAC), publicado en 1998, estableció los criterios del regulador para juzgar la competencia efectiva y establecer las bases de regulación tarifaria.

También en 1995 se publicó la Ley de Aeropuertos (LA) que estableció disposiciones para la asignación de concesiones y permisos, construcción de infraestructura y administración de aeropuertos. De esta ley destacan las disposiciones para la asignación de horarios de operación de las aerolíneas en los aeropuertos (*slots*).

Por otro lado, en mayo de 1995 en medio de la crisis de ese año, los bancos acreedores solicitaron a la CFC la conformación de una nueva firma que aglutinara las operaciones de ambas empresas, argumentando que la capitalización de los pasivos en una sola tenedora de acciones era el único

camino para darles viabilidad. Después de dar un fallo en agosto de ese año y de que las empresas apelaron parte de dicha resolución, en noviembre de 1995 la Comisión dictó una resolución definitiva donde permitió la conformación de una controladora (Cintra)<sup>20</sup> para conducir las actividades de Mexicana y Aeroméxico.

Después de haber sido aprobada la fusión de Aeroméxico y Mexicana, en un contexto adverso resultado de la crisis de 1995, los bancos acreedores cedieron sus acciones de Cintra al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), cuyos valores pasaron posteriormente al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Como resultado de estos movimientos, el Gobierno Federal, Nacional Financiera (Nafin) y el IPAB controlaban alrededor del 60% del capital social de la empresa. De esta manera, después de un breve periodo en poder de la iniciativa privada, las grandes aerolíneas regresaron a las manos del gobierno.

#### 2.3.4 LA REGULACIÓN EN LA SEGUNDA MITAD DE LOS NOVENTA

Una vez publicada la LAC, la discusión se centró en la evolución y regulación de las tarifas aéreas. Durante la segunda mitad de los noventa la queja de los usuarios del transporte aéreo nacional fue sistemática acerca de que las tarifas en México eran muy caras. Al respecto, en 1997 la comisión dictaminó que en 26 rutas del país operadas por Cintra había falta de condiciones de competencia, lo que implicaba que las tarifas fueran superiores a las que hubieran existido en condiciones de competencia efectiva.<sup>21</sup> De acuerdo a la CFC, Cintra experimentó un fortalecimiento financiero y operativo entre 1995 y 2000, en parte por el poder de mercado que ejercía en las rutas antes mencionadas y en parte por el deterioro de la posición competitiva del resto de las aerolíneas, situación no del todo imputable a ella.

---

<sup>20</sup> El Consorcio Internacional de Transportación Aérea (Cintra) administró conjuntamente Aeroméxico y Mexicana de 1995 a 2005.

<sup>21</sup> Por otro lado, en 16 de las 44 principales rutas del país operaban solamente Aeroméxico y Mexicana. Un estudio interno de la CFC determinó que en estas 16 rutas las aerolíneas ostentaban un margen de rentabilidad mayor al 60% e imponían precios monopólicos.

Con estos antecedentes, y a finales de 1997, la CFC y la SCT llegaron a un convenio para fortalecer las normas de competencia y regulación en el sector. De acuerdo a Sandoval (1998) estas bases llevaron a la revisión del RLAC y pretendían entre otras cosas: acción coordinada en análisis tarifario, bases tarifarias y regulación asimétrica. Además de las acciones antes mencionadas, las bases de coordinación consideraban la promoción de la competencia por medio de la inversión extranjera y acuerdos internacionales.

A pesar de que dicho convenio fue alcanzado en 1997, las acciones de fortalecimiento parecen no haberse llevado a cabo, por lo que aún queda pendiente la mejora en el diseño e implementación de las medidas regulatorias en el país. En específico, a pesar de que la CFC identificó las rutas antes mencionadas, parece ser que la SCT, como agente regulador de la industria, no llevó a cabo las acciones para restituir las condiciones de competencia.<sup>22</sup>

### 2.3.5 EVENTOS RECIENTES

A finales de la década de los noventa la industria de la aviación comercial se recuperaba lentamente y el desempeño de las grandes aerolíneas era razonable, a tal grado que se consideró factible su venta. Sin embargo, a partir del 2000 las condiciones de la industria cambiaron radicalmente debido a choques externos de la economía y al cambio en la estructura de la industria. Destacan cinco eventos en los últimos años: 1) la entrada de Líneas Aéreas Azteca en 2001 con un nivel de operación reducido y tarifas bajas; 2) los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, los cuales tuvieron un impacto negativo en términos de tráfico de pasajeros domésticos, desempeño financiero de las empresas y en el ambiente de negocios de la industria; 3) incremento moderado de las condiciones de competencia a través del incremento en las participaciones de

---

<sup>22</sup> Sánchez Ugarte F., (2004). *Enforcing competition in regulated sectors: The Mexican Experience*. The 3rd ICN Seoul Conference. April 22.

mercado de Aviacsa y Aerocalifornia; 4) la venta de Mexicana al grupo hotelero Posadas a finales de 2005 (la licitación de Aeroméxico se declaró desierta); y 6) la entrada de aerolíneas bajo el modelo de aerolíneas de bajo costo al mercado doméstico nacional durante 2005 y 2006.

## 2.4 LA EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA DESPUÉS DE LA DESREGULACIÓN

Si bien no es objetivo de este ensayo hacer una evaluación de la desregulación de la industria doméstica en México, a continuación se describirá su desarrollo a través de indicadores de competencia y volumen de mercado.

En cuanto a la competencia podemos observar que hubo un *boom* de empresas privadas en el sector. Además de la entrada de Aviacsa, Saro y Taesa en el mercado nacional, el número de aerolíneas regionales y de fletamento (*charters*) aumentó significativamente en la primera mitad de la década de los noventa. En la tabla 1 podemos observar el número total de aerolíneas mexicanas en todos los mercados de la aviación comercial. Entre 1989 y 1994, el número de aerolíneas de fletamento pasó de cero a catorce y el de regionales de diez a catorce. Entre 1994 y 2005 el número de aerolíneas disminuyó significativamente, y sólo hasta la reciente entrada de ABC's se incrementó el número de competidores en el mercado nacional.

En este fenómeno de entrada y salida de aerolíneas hay varios puntos a destacar: primero, un comportamiento similar se observó en los Estados Unidos, una gran entrada de competidores después de la desregulación de 1978 y un proceso de consolidación en la segunda mitad de la década de los ochenta; y segundo, en los últimos años las aerolíneas de fletamento prácticamente han desaparecido, mientras que una nueva ola de entrantes han aparecido en el mercado nacional.

En cuanto al número de pasajeros transportados en servicio doméstico regular creció 12.7% anual entre 1989 y 1994. Como se puede observar en la gráfica 1, de este periodo sobresale el crecimiento de 23% de 1994.

**TABLA 1**  
**Empresas nacionales en servicio**  
**nacional, internacional, regular y fletamento**

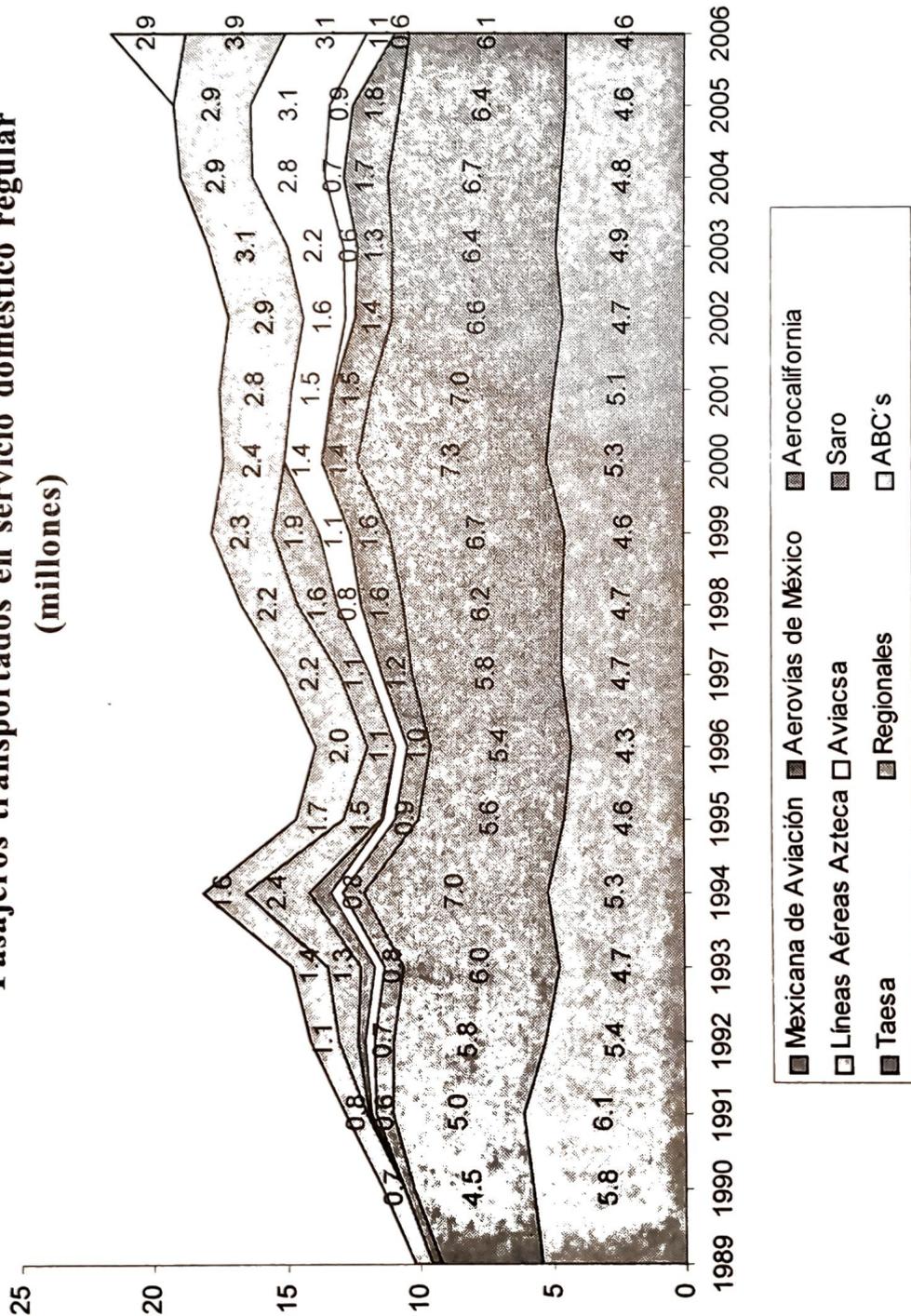
Aerolíneas	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nacionales	3	4	6	6	6	6	6	5	5	5	5	4	5	5	5	5	7	10
%pax	96%	95%	93%	92%	89%	88%	86%	84%	85%	87%	86%	86%	85%	85%	85%	88%	88%	85%
Regionales	10	11	12	12	13	14	13	11	9	8	7	7	7	8	7	5	4	4
%pax	4%	5%	6%	8%	8%	8%	10%	11%	11%	10%	10%	9%	11%	11%	12%	12%	12%	14%
Fletamento	0	0	2	5	9	14	8	7	3	3	3	3	2	1	3	3	3	2
%pax	0%	0%	0%	0%	3%	4%	4%	5%	4%	3%	4%	5%	4%	4%	3%	0%	0%	1%
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>28</b>	<b>34</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>16</b>
<b>Pasajeros</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>30</b>

Nota: Pasajeros en millones.

Fuente: AMC 1989-2005. Elaboración del autor.

GRÁFICA 1

Pasajeros transportados en servicio doméstico regular  
(millones)



Fuente: AMC 1989-2005. Elaboración del autor.

En total ese año se transportaron 18 millones de pasajeros en el mercado doméstico. A partir de ese año el tamaño del mercado se redujo debido a factores endógenos y exógenos, como la crisis económica de 1995,<sup>23</sup> la falta de competencia, la dominancia del mercado, la desaceleración de la economía y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. La recuperación del volumen del mercado sólo pudo lograrse hasta 2003, cuando el mercado alcanzó los 18 millones y medio de pasajeros. Recientemente la entrada de las ABC's impulsó el crecimiento del mercado que alcanzó una tasa de 12% en 2006 y se situó en los 22 millones de pasajeros.

## 2.5 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES EN LOS PROCESOS DESREGULATORIOS

En esta sección se ha llevado a cabo una descripción de procesos desregulatorios de la industria de las aerolíneas en distintos países. La experiencia empírica muestra que no hay un único modelo de desregulación, los sistemas institucionales afectan los procesos desregulatorios, y tampoco existe un conjunto óptimo de PL's que los acompañen. A continuación se sintetizan similitudes y diferencias con el fin de sentar las bases para la discusión que se llevará a cabo en las siguientes secciones. En general, se pueden observar las siguientes similitudes:

1) la desregulación, entendida como flexibilización del ambiente, es deseable para los gobiernos en virtud de la rápida transformación de la industria aeronáutica. Por ejemplo, la aparición de nuevas generaciones de aviones más eficientes genera fricciones en condiciones de regulación estricta; 2) los principales impulsores de la desregulación han sido los gobiernos y no los agentes del mercado; 3) los agentes económicos exhiben

---

<sup>23</sup> La crisis de ese año generó un retroceso del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) de la economía, lo que a su vez generó un impacto muy fuerte en el servicio de transporte aéreo debido a su alta sensibilidad al ciclo económico. Si consideramos la elasticidad-ingreso de la demanda como una *proxy* de este fenómeno, podemos suponer que tal reducción tuvo un impacto negativo significativo en la demanda de la industria.

comportamientos racionales ante la desregulación, por ejemplo, las aerolíneas fijan sus posturas a favor o en contra en función de los beneficios esperados; y 4) los resultados del proceso desregulatorio no pueden ser completamente predecibles. Por ejemplo, la aparición del modelo “*hub and spoke*” en Estados Unidos fue un resultado inesperado para los desreguladores.

En cuanto a las diferencias se pueden identificar las siguientes:

- 1) El grado de intervención del Estado en la industria es muy amplio. Desde la no intervención en la operación de las aerolíneas en Estados Unidos a la decisiva postura pro-activa de subsidios en Europa.<sup>24</sup>
- 2) No hay un sólo tipo y calendario de desregulación. A diferencia de Estados Unidos y México, que llevaron a cabo su desregulación formal de una sola vez a través la publicación de sus respectivas leyes, en Europa y Asia la desregulación se llevó a cabo por pasos y en un proceso de negociación continua. De acuerdo a Soller y Sickles (1993) el enfoque de desregulación que adoptaron los europeos fue de “aprender sobre la marcha”, a diferencia del enfoque de “un sólo paquete” de los Estados Unidos.
- 3) No hay un único conjunto de PL’s que acompañe la desregulación. Esto es claro en la medida que los objetivos pueden ser diversos, pero aún cuando el objetivo es promover la competencia, los instrumentos utilizados han sido distintos.
- 4) Los beneficios de la desregulación pueden ser heterogéneos. Ciertamente es que los primeros resultados de la desregulación en Estados Unidos alentaron los procesos desregulatorios en otros países; sin embargo, las diferencias geográficas y económicas pueden hacer que los beneficios esperados no iguallen a los beneficios alcanzados en los Estados Unidos. Por ejemplo, dado que el ingreso *per capita* en México es significativamente menor al de los Estados Unidos, el impacto de la desregulación en términos de pasajeros transportados puede ser menor al de los Estados Unidos.
- 5) La solidez institucional difiere en cada país. Basta mencionar la diferencia entre la tradición anti-monopólica de los Estados Unidos que se remonta al

---

<sup>24</sup> Aunque recientemente ha sido muy cuestionado el apoyo que brinda el gobierno de los Estados Unidos a sus aerolíneas en quiebra a través del capítulo 11.

siglo XIX y la tradición mexicana de apenas una década. Los recursos humanos, financieros, la solidez de las instituciones y las capacidades para llevar a cabo su función, generan una diferencia en los resultados de la desregulación y la eficacia de las PL's.

### 3. FACTORES INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS LIBERALIZADORAS

Si bien experiencias desregulatorias y de liberalización, como las mencionadas en la sección anterior, están ampliamente documentadas, de acuerdo a Amstrong y Sappington (2006) existe un rezago en la literatura que indique cómo se debe llevar a cabo la transición de mercados con monopolios regulados a mercados de competencia irrestricta, donde estos últimos son más deseables que los primeros. Es decir, adicionalmente a los instrumentos propios de la desregulación, no hay criterios bien definidos para determinar qué PL's deberían acompañar esta transición, ni qué PL's son más apropiadas en distintos ambientes institucionales.

En este contexto, la presente sección tiene el objetivo de describir algunas categorías de PL's propuestas por Amstrong y Sappington (2006) que deben tomarse en cuenta en el diseño de un proceso de liberalización o transición de un mercado regulado a uno de libre competencia. Los autores hacen una distinción entre PL's que pueden favorecer o entorpecer las condiciones de competencia en el largo plazo, clasificándolas en PL's procompetitivas o PL's anticompetitivas. Cabe señalar que no consideran las PL's ni anti ni procompetitivas *per se*, y señalan que el sentido de su impacto en la competencia en el largo plazo depende de la combinación de otros factores, ambientes institucionales y las características propias de cada industria.

La adopción de este marco de referencia permite revisar la desregulación de las aerolíneas en México a la luz de la importancia del ambiente institucional y, por primera vez, identifica y analiza las PL's que se implementaron a la par

de la desregulación. A continuación se describen puntualmente los planteamientos de Armstrong y Sappington (2006).<sup>25</sup>

Respecto a las PL's anticompetitivas:

(1) **Asistencia a la entrada.** Los autores sostienen que esta política es no deseable porque es difícil de cuantificar el apoyo adecuado, además, puede promover la “captura regulatoria” o uso no productivo de fondos públicos.

(2) **Proveer un monopolio u oligopolio temporal.** Los principales argumentos en contra son, que pospone la inversión de nuevos competidores y reduce la inversión agregada en el corto y largo plazo, limita la innovación de producto, facilita la colusión y reduce los incentivos a disminuir los costos. Además los oligopolios temporales se pueden convertir en permanentes o semi-permanentes y las pérdidas de bienestar pueden ser cuantiosas.

(3) **Excluir la inversión extranjera.** Esta política puede limitar el flujo de capital y la experiencia de agentes del exterior.

(4) **Participaciones de mercado específicas.** Sostienen que la política no es recomendable por que la participación de mercado no es una buena *proxy* de poder de mercado y además puede inhibir el proceso competitivo.

(5) **Implementar políticas de acceso a la red o infraestructura vagas o excesivamente generosas.** Cuando una empresa establecida es dueña u opera la infraestructura para operar un servicio, puede estar en una posición ventajosa al compartirla con nuevos competidores. Por otro lado, los reguladores pueden ofrecer el acceso a la infraestructura a los nuevos competidores a precios por debajo de los costos de acceso de la empresa establecida (subsidios de corto plazo).<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Los argumentos que acompañan a cada una de las PL's se derivan directamente de Armstrong y Sappington (2006) y no representan la postura del que escribe. Cabe señalar que, para los autores, a pesar de la dificultad y subjetividad para catalogar una PL, e incluso a pesar de que algunas PL's anticompetitivas en teoría podrían incrementar el bienestar en algunos ambientes donde el regulador está bien informado, la distinción de estos dos tipos de políticas funciona como un lineamiento general para entender su efecto esperado.

<sup>26</sup> De acuerdo a Armstrong y Sappington (2006) estos subsidios pueden tener dos tipos de efectos negativos: 1) pueden permitir a empresas ineficientes operar rentablemente en la industria, incrementando los costos y reduciendo el bienestar; 2) los accesos subsidiados a la infraestructura pueden inducir a los competidores a emplear tecnología ineficiente y en esa medida incrementar los costos operativos de la industria.

(6) ***Restringir la asimetría de la empresa establecida.*** “Astringente, la asimetría en la regulación de la empresa establecida que limita su habilidad para competir contra los nuevos entrantes puede ayudar a atraer entrantes. Sin embargo, aún cuando la entrada es deseable, los costos de la asimetría de la regulación generalmente sobrepasan los beneficios”.<sup>27</sup>

Respecto a las PL's procompetitivas:

(1) ***Reducción de costos de búsqueda y costos de cambio “switching costs”.*** Los autores argumentan que estas políticas están encaminadas a que los consumidores estén bien informados y puedan cambiar fácilmente de proveedor. De esta manera se fortalece un proceso de competencia sólido y de largo plazo.

(2) ***Segurar el monitoreo adecuado y el reporte de datos.*** Sostienen que son importantes para diseñar procesos de liberalización sólidos y bien informados.

(3) ***Privatización de las empresas del Estado.*** Puede servir para: 1) enfocar los esfuerzos de la empresa y reducir los costos de operación, además de brindar calidad a los consumidores y 2) reducir los incentivos de la empresa para fijar precios por abajo del costo que puedan evitar la operación eficiente de otros competidores de la industria.

(4) ***Rebalancear tarifas minoristas para reflejar mejor los costos.*** Los nuevos entrantes tienen una mayor claridad para pronosticar sus tasas de rentabilidad futuras en la medida que las tarifas estén alineadas con los incrementos en los costos de producción.

(5) ***Permitir adecuada, pero no ilimitada flexibilidad de precios.*** Cierta flexibilidad de precios permite a la empresa establecida reaccionar ante los competidores, y limita el abuso de poder de mercado.

(6) ***Prevenir la desventaja frente a los competidores integrados hacia abajo.*** Ya sea a través de políticas de precios para cada uno de los servicios que ofrece el competidor integrado, o a través de la calidad.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 349.

<sup>28</sup> Algunas alternativas son la separación estructural o la separación de posesión. Armstrong y Sappington (2006, p. 355).

(7) ***Establecer precios de acceso apropiados***. Sugieren que los precios de acceso que establece una empresa verticalmente integrada pueden tener un impacto sustancial en el bienestar. Éstos se tienen que establecer de tal forma que favorezcan la reducción de costos e innovación.

(8) ***Limitar el “cost shifting”***. Es cuando las empresas multiproducto pueden manipular la información de costos de tal manera que pueden reportar los costos de un conjunto de servicios competitivos en otro conjunto de servicios monopólicos. Esta práctica se puede evitar a través de reportes separados para cada servicio o producto.

(9) ***Asegurar la operación integrada de todos los elementos de política industrial***. La adecuada combinación de PL's puede llevar a una mayor efectividad de toda la política en su conjunto y reducir riesgos indeseables.

(10) ***Incremento en el escrutinio antimonopolio y poder de ejecución “enforcement”***. “Entre más pronunciado es el papel jugado por la competencia, más importante es proteger a la competencia y asegurar que no es trastocada por participantes poderosos de la industria”.<sup>29</sup> Esto se puede hacer a través de la política antimonopolio y la política regulatoria.

En general, dado que la política liberalizadora óptima puede variar de acuerdo al ambiente institucional en el que es llevada a cabo, el objetivo de la siguiente sección es analizar si las PL's implementadas en México durante el proceso de desregulación de la industria promovieron la competencia en el largo plazo. Por ejemplo, analizar si la privatización de las aerolíneas de finales de los años ochenta realmente sentó las bases de un mercado competitivo en la década siguiente o si en realidad fue una política anticompetitiva que distorsionó el mercado. De esta manera se pretende avanzar en el entendimiento de cuáles son las mejores políticas que facilitan la presencia de ambientes competitivos sustentables en el largo plazo en aquellas industrias tradicionalmente bajo regulación.

Adicionalmente en la siguiente sección se describirán brevemente algunas características del medio institucional que sirvió como punto de partida para la desregulación, y el carácter anticompetitivo o procompetitivo de las PL's que la acompañaron.

---

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 359.

## 4. ANÁLISIS DE LAS PL'S QUE ACOMPAÑARON A LA DESREGULACIÓN

Después de casi 20 años del inicio de la desregulación de la industria del servicio de transporte aéreo en México, no es evidente que los objetivos y expectativas de la desregulación y las PL's se hayan materializado. En específico, la evolución de la industria desde 1988 hasta 2006 estuvo marcada por una serie de avances y retrocesos, no todos imputables a la política pública, que derivaron en lapsos de tarifas bajas, alta competencia y baja concentración del mercado, así como en lapsos de bajo crecimiento, alta concentración y poder de mercado. Con estos antecedentes el objetivo de esta sección es analizar el medio institucional del cual partió la desregulación y analizar el carácter procompetitivo o anticompetitivo de las políticas públicas que acompañaron a dicho proceso.

### 4.1 FACTORES INSTITUCIONALES

Algunos factores institucionales que afectaron el desempeño de la industria recaen en la agencia reguladora y en la autoridad de competencia. A continuación abordaremos cada uno de ellos.

Desde su creación a mediados de los cincuenta, la DGAC surgió como el órgano regulador de las actividades aéreas en México. La DGAC ha llevado tanto labores de regulación de seguridad como de regulación económica. Respecto a estas últimas, Velasco (2006) sostiene que las decisiones regulatorias importantes no son tomadas en el seno de la DGAC, sino tomadas por el secretario de la SCT y por el subsecretario de transporte de dicha dependencia.

Esta situación es una muestra de la poca autonomía de la DGAC (al ser parte del gobierno) en la toma de decisiones, tales como asignación de concesiones o regulación tarifaria. En particular, evidencia la debilidad institucional, la vulnerabilidad y la falta de autonomía de la agencia reguladora ante la presión de agentes importantes.

En este sentido, Velasco (2006) y Ávalos y Valdés (2006) documentan la precaria situación financiera y de recursos humanos con la cual opera la DGAC,

por ejemplo, la LAC establece una metodología para juzgar las condiciones de competencia a nivel de ruta, pero la DGAC no cuenta ni con el personal técnico ni con la información oportuna para llevarla a cabo.

En cuanto a la autoridad de competencia, la contribución de la CFC al desarrollo de la competencia ha sido, en términos generales, satisfactorio. Desde su creación, en 1994, la CFC ha mostrado un gran interés en la industria aérea. Éste se ha visto materializado en el proceso de aprobación de Cintra en 1995, el monitoreo de las condiciones de mercado de 1995 a 2000 y la disolución de Cintra de 2005. Se puede decir que, después de la aprobación de Cintra la CFC refrendó sus poderes de compromiso para favorecer las condiciones de competencia en la industria, sin embargo, las resoluciones de la comisión aún carecen de vinculatoriedad, lo que reduce notablemente su poder de ejecución (*enforceability*).

Ejemplo de la actuación de las autoridades de competencia y regulación es el periodo entre 1995 y 1997, donde las condiciones de competencia de la industria aérea en México se deterioraron rápidamente, producto del fortalecimiento y posición dominante de Cintra. Como se mencionó anteriormente, la CFC y la SCT firmaron unas bases de coordinación para mejorar las condiciones de competencia. Entre los objetivos del acuerdo estaban promover la disputabilidad de la industria y reducir los obstáculos regulatorios a través de: 1) acción coordinada de ambas entidades en el análisis del comportamiento tarifario y en lo concerniente a información de concesiones, permisos, rutas, ciudades atendidas, número de aeronaves, códigos compartidos, pasajeros transportados, etc; 2) regulación asimétrica en asignación de *slots* y participación de los comités de administración aeroportuarios; 3) separación de la autoridad reguladora (SCT) del consejo de administración de Cintra; 4) colocación y venta por separado de acciones de Aeroméxico y Mexicana; 5) promoción de acuerdos internacionales para mejorar la competencia en el mercado relevante; 6) coordinación entre SCT y SECOFI (ahora Secretaría de Economía) en el fomento de la IE en empresas del sector aéreo.

Al final de cuentas los resultados de este acuerdo fueron mixtos. Por un lado, los acuerdos que se lograron satisfactoriamente fueron los siguientes: *i*) la secretaría se retiró del consejo de administración de Cintra y finiquitó su posición de juez y parte; *ii*) se reformó el RLAC para evitar que la autoridad reguladora

juzgara que un mercado estaba suficientemente servido y así limitar la entrada de nuevos competidores; *iii*) finalmente, y después de varios intentos, en 2005 se concretó la venta por separado de Cintra al venderse Mexicana al Grupo Posadas.

Por otro lado, los que no se ejecutaron fueron: *i*) a pesar de que la CFC identificó una serie de rutas donde Cintra estaba ejerciendo poder de mercado, la SCT no implementó regulación tarifaria; *ii*) hasta el momento no se ha llevado a cabo una regulación con criterios económicos en los comités de los aeropuertos y asignación de *slots*; *iii*) existe poca transparencia en el manejo de información detallada de concesiones, permisos, rutas, ciudades atendidas, número de aeronaves, códigos compartidos, pasajeros transportados; *iv*) la IE en el sector fue marginal y su porcentaje de participación no se modificó.

Con base en lo anterior, se puede notar la dificultad de la DGAC-SCT para llevar a cabo una regulación eficiente que promueva el sano desarrollo de la industria. En cambio, la CFC, una vez aprobada Cintra, ha sido más congruente con su mandato de proteger el proceso de libre competencia.

## 4.2 POLÍTICAS LIBERALIZADORAS

El objetivo de esta sección es identificar y analizar qué políticas públicas favorecieron (u obstaculizaron) la transición del mercado regulado a un mercado más (o menos) competido. La tabla 2 muestra el conjunto de PL's que acompañaron la desregulación aérea en México.<sup>30</sup> Sin embargo, más adelante se analizan cada una de las PL's a profundidad, identificando en qué medida realmente favorecieron o limitaron la competencia en la industria.

---

<sup>30</sup> Aún queda por demostrar si el objetivo de la desregulación y la liberalización de la industria aérea en México era la promoción de la competencia, sin embargo, para fines de este ensayo supondremos que así fue. Si los principales beneficios de la competencia son la producción de una gama de bienes a bajo costo y la presencia de empresas que fijen precios que favorezcan la maximización del bienestar de la sociedad, podemos decir que las PL's implementadas en México tenían como objetivo la promoción de la competencia. Por ejemplo, la deficiente operación de las aerolíneas, el déficit público que generaban y la baja tasa de crecimiento del mercado de finales de los ochenta, parecían problemas a subsanar de forma natural a través del libre tránsito de las fuerzas del mercado.

TABLA 2

**Políticas liberalizadoras en la industria de las aerolíneas en México**

<b>Política Liberalizadora</b>
Asistencia a la entrada por parte de la SCT
Privatización de Aeroméxico y Mexicana (1988-89; 2005)
Flexibilización de tarifas (SCT, 1991)
Control de IED
Acceso restringido a infraestructura ( <i>slots</i> )
Autorización de Cintra–Duopolio temporal (CFC, 1995)
Monitoreo y reporte de datos a la SCT
Operación integrada de la política industrial (SCT; 2001)
Creación de una agencia de competencia (CFC; 1994)

Fuente: Elaboración del autor.

En resumen, el análisis intenta identificar qué PL's generaron impactos negativos para la competencia, qué otras produjeron resultados positivos transitorios o permanentes y qué factores hubieran sido favorables para materializar los beneficios esperados de la liberalización en el largo plazo.

## 4.2.1 ASISTENCIA A LA ENTRADA

Desde el punto de vista teórico, una de las condiciones necesarias para la presencia de un monopolio es la existencia de barreras a la entrada.<sup>31</sup> Por otro lado, uno de los principales supuestos de la competencia perfecta es la libre entrada y salida de competidores. Así la transición de un mercado regulado a uno de competencia irrestricta puede llegar a requerir de políticas adicionales

---

<sup>31</sup> Éstas pueden ser de distinta índole: tecnológicas como economías de escala, legales como monopolios estatales o de mercado como “*switching costs*”.

a la liberalización a la entrada. En este contexto, el apoyo a nuevos entrantes puede ser una gran tentación de los hacedores de política.

En el caso mexicano, la reciente entrada de nuevas aerolíneas ha estado acompañada del apoyo gubernamental vía exenciones de impuestos al uso de aeropuertos alternos, (particularmente en el Aeropuerto Internacional de Toluca). A pesar de que es difícil establecer el resultado final de esta política, en principio es ineficiente por dos razones: 1) distorsiona los costos que enfrentan los competidores y pone en desventaja a las aerolíneas establecidas; 2) puede llegar a representar un subsidio a los consumidores, en la medida que los ahorros en impuestos (costos) sean transferidos de las aerolíneas a los consumidores a través de tarifas bajas.

#### 4.2.2 PRIVATIZACIÓN DE AEROMÉXICO Y MEXICANA (1988-89; 2005)

Durante la década de los ochenta se vivía en México y América Latina una transición en el papel del Estado en la economía. Después de casi tres décadas de un modelo de desarrollo económico fundado en el papel central del Estado,<sup>32</sup> el gobierno del presidente De la Madrid puso en marcha una serie de políticas con orientación de mercado cuyo objetivo fue dinamizar la economía y, de esta manera, promover el crecimiento y desarrollo del país. Estas políticas se volvieron el eje durante el gobierno del Presidente Salinas y de acuerdo a Bazdresch y Elizondo (1993) buscaban un par de objetivos: 1) obtener un equilibrio macroeconómico basado en un equilibrio fiscal sustentable; y 2) liberar las fuerzas del mercado (internas y externas) para obtener una mejor asignación de recursos e imprimir una nueva dinámica a toda la economía. Para lograr estos objetivos el gobierno implementó una serie de políticas públicas como: reducción del déficit público y disminución de la intervención del Estado en la economía a través de la privatización de empresas estatales, apertura de

---

<sup>32</sup> Algunas características del modelo eran: sustitución de importaciones, mercados domésticos protegidos, controles sobre la IE y una activa participación del Estado en la producción de bienes y servicios.

la economía por medio de la reducción de cuotas y aranceles y flexibilización de los criterios de participación para la IE.<sup>33</sup>

De acuerdo a Ramírez (2001) el objetivo de la privatización era la disminución del papel del Estado en los sectores productivos del país, lo que sería interpretado como una oportunidad para el sector privado de aumentar su inversión. Para concretar dicha oportunidad, la privatización debería ir aparejada de una política desregulatoria de controles de precios y cantidades que permitiría la entrada de nuevos competidores y libre fijación de tarifas. En otras palabras, la desregulación era necesaria para que la iniciativa privada cristalizara las oportunidades de negocio.

Para Williams (2001), la condición deficitaria de Aeroméxico<sup>34</sup> y Mexicana en la década de los ochenta hacían del sector de la aviación uno de los primeros candidatos a privatizar, por lo que las aerolíneas fueron vendidas a finales de 1988 y principios de 1989 con la esperanza de reducir el déficit público, mejorar la competencia e incrementar la eficiencia de la industria a través de la administración privada. Se puede decir que uno de los principales objetivos de la venta de las aerolíneas era maximizar el precio de venta, por lo que ésta significó ingresos extraordinarios para el gobierno. Sin embargo, la privatización no mejoró la eficiencia de la industria ni las condiciones de competencia en el largo plazo, ya que durante los años siguientes, las aerolíneas tuvieron malas administraciones, presumiblemente llevaron a cabo prácticas anticompetitivas e incurrieron en pérdidas constantes.

De acuerdo a Chong y López de Silanes (2003) la mayoría de los casos de fracaso de privatización están ligados a diseño de contratos pobres, procesos opacos conducidos por políticos sujetos a corrupción y falta de re-regulación<sup>35</sup> que limite los comportamientos oportunistas y falta de normas para gobiernos

---

<sup>33</sup> Aún así se reservaron sectores estratégicos sólo para los mexicanos, como fue el caso de las aerolíneas y los aeropuertos.

<sup>34</sup> De acuerdo a Williams (2001), entre 1959 y 1988 Aeroméxico fue una aerolínea fuertemente subsidiada por el gobierno ya que perdía dinero sistemáticamente.

<sup>35</sup> En ese documento, los autores se refieren a re-regulación como el conjunto de reglas que promueven la supervisión hacia el mercado y reducen el poder de mercado de los competidores dominantes. Este término es similar a lo que en este documento llamamos políticas de competencia y regulación.

corporativos que promuevan la inversión. Con base en lo anterior podemos suponer que algunas causas del fracaso de la privatización fueron: 1) los procesos opacos de venta que asignaron las aerolíneas a empresarios que buscaban ganancias de corto plazo, como los hermanos Brener (Hoshino, 1996); 2) la falta de re-regulación debido a la entrada posterior de la autoridad de competencia y la nula autonomía de la entidad reguladora al estar en el seno de la SCT;<sup>36</sup> y 3) falta de normas de gobierno corporativo que permitieron el tipo de operaciones llevadas a cabo por Gerardo de Prevoisin en Aeroméxico. El análisis de la privatización de las aerolíneas en México confirma la importancia de llevar a cabo una serie de PL's paralelas, sin las cuales el éxito de la privatización corre peligro.

En general podemos decir que la privatización de las aerolíneas de finales de los ochenta trajo consigo más pérdidas que beneficios. Ramírez (2000) y Chong y López de Silanes (2003) sostienen que es necesario fortalecer el marco regulatorio y de competencia antes o a la par de la privatización con el fin de promover la competencia, evitar prácticas anticompetitivas e impulsar el fortalecimiento de las administraciones internas.

Por otro lado, la privatización de Mexicana de 2005 se dio en condiciones significativamente distintas a las de la década de los ochenta. A pesar de que es muy pronto para establecer un juicio se puede decir que, con una autoridad de competencia mucho más fuerte los efectos de la privatización pueden ser positivos y favorecer las condiciones de competencia de la industria.

#### 4.2.3 LA FLEXIBILIZACIÓN DE TARIFAS

Ante la demanda de las aerolíneas por una regulación más flexible, el gobierno inició en 1989 el proceso de desregulación de la industria al permitir la libre fijación de tarifas. Posteriormente, en 1995, dicha política fue incluida en la LAC con lo cual la desregulación formal se concretó. Ávalos y Valdés (2006)

---

<sup>36</sup> Esto es debido a que hay incentivos para una regulación laxa con el fin de evitar mostrar errores pasados (Chong y López de Silanes, 2003, p. 38).

describen la normatividad de la regulación tarifaria que, si bien permite la libre fijación de tarifas, establece que en algunos casos es posible fijar tarifas máximas y mínimas con el fin de proteger la libre competencia.

Aunque la desregulación tarifaria es una política netamente procompetitiva, la experiencia mexicana nos muestra que ésta tiene que ir acompañada de salvaguardas que protejan la competencia en el largo plazo.

La desregulación de tarifas de finales de los ochenta fijó un precedente positivo para la competencia en el mercado, sin embargo, con la entrada de Aviacsa en 1990, Taesa y Saro en 1991, las condiciones de la industria cambiaron significativamente. Durante la primera mitad de los noventa estas empresas competían con tarifas muy bajas<sup>37</sup> que, presumiblemente, desencadenaron una guerra de precios, impulsaron la demanda interna (ver Gráfica 1) y deterioraron la rentabilidad de la industria. En este contexto, la crisis de 1995 generó resultados devastadores para las aerolíneas que se resumen en la salida de Saro de la industria y la creación de Cintra para salvar a Aeroméxico y Mexicana de la quiebra.

Para la segunda mitad de los noventa, la demanda del servicio de transporte aéreo estaba deprimido y la industria concentrada en Cintra con más del 75% de todo el mercado doméstico. En estas condiciones, y ante la opacidad de la entidad reguladora (SCT), Cintra ejerció poder de mercado fijando tarifas anticompetitivas (Sandoval, 1998).

Como se puede observar, a pesar de los efectos positivos que trajo la libre fijación de tarifas para las aerolíneas, la falta de regulación tarifaria de precios dañó las condiciones de competencia en el largo plazo ya que, en la primera mitad de los noventa, aparentemente, permitió una guerra de precios y por otro lado, en la segunda mitad de los noventa, permitió el poder de mercado de Cintra en detrimento del bienestar de los consumidores.

---

<sup>37</sup> Como se mencionó anteriormente, existían fuertes sospechas de que estas aerolíneas fijaban tarifas tan bajas debido a que reducían sus costos de mantenimiento y seguridad.

#### 4.2.4 EL CONTROL DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Amstrong y Sappington (2006) sostienen que, los sentimientos de nacionalismo y las preocupaciones acerca de la seguridad nacional limitan la participación de la IE en industrias domésticas clave. De acuerdo a los autores arriba mencionados, estos límites conllevan un costo para el país al reducir el flujo de capital necesario para la industria y limitar la participación de los agentes más experimentados. En el caso mexicano la IE está limitada a 25% de participación en una aerolínea. Si bien es posible que esta condición haya desincentivado la participación del capital extranjero en la segunda mitad de la década de los noventa (que hubiera sido deseable dadas las condiciones precarias de competencia), no hay ningún indicio sólido que nos pueda constatar lo anterior. Por otro lado, dado que la heterogeneidad en el comportamiento de las aerolíneas alrededor del mundo es muy amplia, tampoco hay elementos que indiquen que la presencia de aerolíneas extranjeras hubiera favorecido la competencia en el largo plazo.<sup>38</sup>

#### 4.2.5 ACCESO RESTRINGIDO A INFRAESTRUCTURA (*SLOTS*)

En el caso de México, la tenencia conjunta de aerolíneas y aeropuertos está limitada por la ley. La LAC establece que, si algún agente o inversionista participa en la industria de los aeropuertos no podrá participar en la industria de las aerolíneas. Esta limitante está celosamente cuidada por la CFC a quien, en su caso, se le deberá pedir autorización.<sup>39</sup>

Si bien no hay problema en la posesión y operación de estas dos industrias, sí existen condiciones asimétricas de acceso a infraestructura a través de la

<sup>38</sup> En otras industrias en México, el comportamiento de las empresas extranjeras ha mostrado que su presencia puede implicar eficiencia, pero no necesariamente alta competencia. Por ejemplo, Guerrero *et al.* (2005) muestran que, entre eficiencia y poder de mercado, el segundo es la principal causa del aumento en la rentabilidad de los bancos en México en los últimos años.

<sup>39</sup> Recientemente Fernando Chico Pardo, del Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR), vio frustrado su intento de incursionar en el negocio de las aerolíneas debido a su participación en el grupo aeroportuario.

posesión de *slots*. Éstos son fundamentales para poder llevar a cabo operaciones entre dos aeropuertos por lo que, si no se cuenta con ellos, es imposible ofrecer el servicio. Los *slots* son una variable clave en la competencia, en la medida en que los aeropuertos se acercan a sus niveles de saturación se convierten en barreras a la entrada, como es el caso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). De acuerdo a Ávalos y Valdés (2006) la normatividad vigente en México no favorece la asignación de *slots* con criterios económicos, sino a través de criterios de antigüedad, “*Grandfather rights*”, lo que constituye una barrera significativa a la entrada<sup>40</sup> y, por lo tanto, dificulta el proceso de competencia.

#### 4.2.6 LA AUTORIZACIÓN DE CINTRA: DUOPOLIO TEMPORAL

La autorización de Cintra por parte de la CFC es un evento significativo mayor en la evolución de la industria. Se puede pensar que en el contexto de la crisis de 1995, el riesgo de estabilidad y colapso era muy alto por lo que, contrario al espíritu de la ley que aplica, la CFC decidió aprobar la concentración de Aeroméxico y Mexicana condicionándola a una pronta disolución y a mantener sanos los niveles de competencia. Aún más, se puede pensar que, en realidad la CFC ratificó una concentración que en mayor o menor medida ya se venía dando en los hechos desde la adquisición de Mexicana por parte de Aeroméxico en 1993.

En términos de la competencia, la gráfica 2 muestra que, a partir de que Aeroméxico compró Mexicana en 1993 el nivel de concentración de la industria alcanzó niveles muy altos. Si consideramos el IHH, éste pasó de 0.33 en 1993 a 0.57 en 1994, mientras que el ID pasó de 0.48 a 0.95 en el mismo año. Los niveles de concentración siguieron muy altos el resto de la década de los noventa y principios del nuevo milenio. En 2005 el IHH se encontraba en 0.85 y el ID en 0.21. La disolución de Cintra a través de la venta de Mexicana y la entrada de las ABC's restituyeron las condiciones de competencia, por lo que los índices de IHH e ID pasaron a 0.39 y 0.21, respectivamente.

---

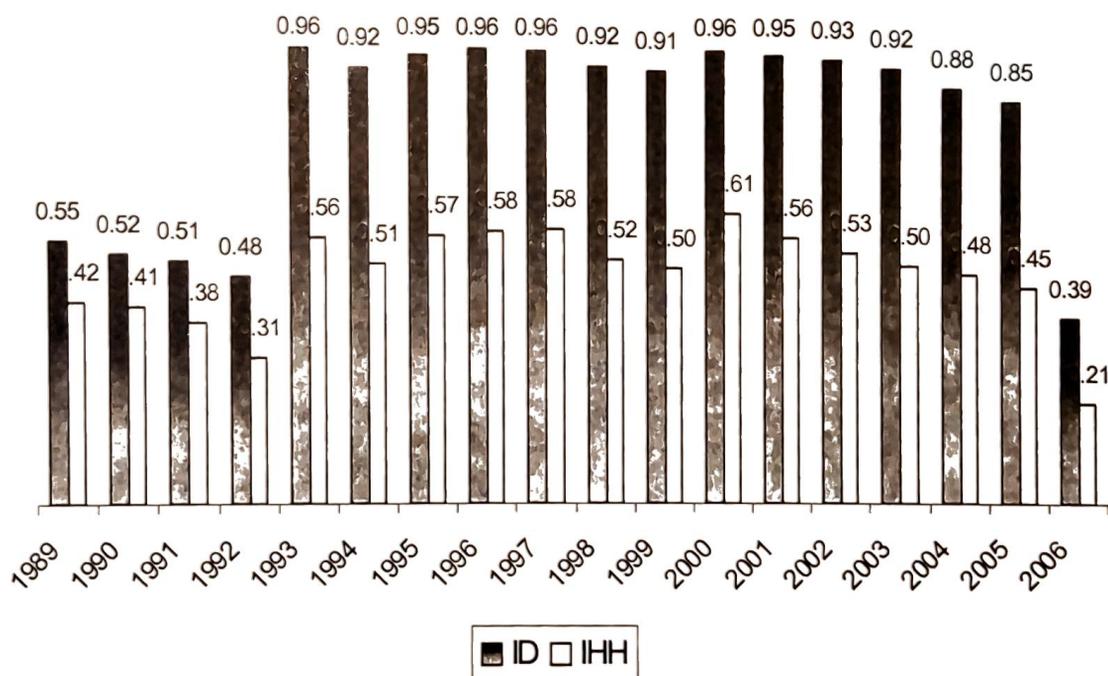
<sup>40</sup> Para mayor detalle véase Ávalos y Valdés (2006).

Salvo si en realidad era necesaria la creación de una empresa controladora para la subsistencia de las aerolíneas, la autorización de Cintra tuvo efectos anticompetitivos, ya que en la segunda mitad de los noventa ejerció poder de mercado en algunas rutas del país e hizo que la solución temporal se extendiera por diez años.<sup>41</sup>

Con base en lo anterior, la autorización de concentración de Mexicana y Aeroméxico en Cintra parece ser que generó más efectos negativos que positivos en la competencia durante el periodo 1995-2005.

**GRÁFICA 2**

**Concentración en la industria de las aerolíneas en México**



Nota: Se consideran Aeroméxico, Mexicana y sus subsidiarias a partir de 1993.

Fuente: AMC 1989-2005, SCT. Elaboración del autor.

<sup>41</sup> Esto debido, entre otras razones, a los choques de la economía y las diferencias entre los funcionarios públicos involucrados en la administración y supervisión de Cintra. Por un lado, el IPAB y la SHCP (dueños de Cintra) buscaban la rentabilidad y la maximización del precio de venta de la empresa y, por el otro, la CFC buscaba la protección de las condiciones de competencia.

#### 4.2.7 EL MONITOREO Y REPORTE DE DATOS A LA SCT

Información precisa de las actividades y capacidades de las empresas establecidas y los nuevos competidores es de gran valor cuando se diseñan políticas liberalizadoras y regulatorias. Esta información es esencial para analizar la naturaleza del mercado y la dominancia de los agentes económicos y, por lo tanto, el rango en el cual los controles de regulación se pueden relajar (Amstrong y Sappington, 2006). Información como: servicios o productos ofrecidos por empresa; índices de concentración; capacidad instalada; barreras a la entrada y precios pueden ser de gran utilidad.

Para el caso de las operaciones aéreas en México, el regulador (SCT) ha llevado a cabo la labor de monitoreo y reporte público de datos mediante la publicación de un anuario de estadísticas de operación de la industria desde 1989. Si bien la información que contiene este anuario es valiosa, es insuficiente porque no contempla información financiera ni de tarifas. En general, si bien hay mucha información relevante en la industria no toda es accesible y no toda está ordenada por lo que, la dificultad en el acceso y la falta de sistematización han sido efectos negativos para poder evaluar el estado de la industria. Partiendo de este hecho es muy difícil que la SCT tenga la información oportuna para juzgar una práctica anticompetitiva.

#### 4.2.8 LA OPERACIÓN INTEGRADA DE TODOS LOS ELEMENTOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Cuando alguno de los elementos de la política industrial ha cambiado, es importante revisar la cohesión de la política para asegurar la operación efectiva e integrada de todos sus elementos. Éste parece ser uno de los principales problemas en las políticas públicas que se ha ejecutado en esta industria en los últimos años. La liberalización de tarifas y rutas, la libre entrada de competidores y la privatización de aerolíneas en poder del Estado a finales de los ochenta y principios de los noventa, parecieron ser las políticas correctas y congruentes para promover el desarrollo a través de los mecanismos del mercado.

La liberalización de tarifas y rutas y la privatización estaban encaminadas a promover una operación más eficiente de la industria, mientras que la libre entrada de competidores estaba destinada a atraer inversión y desincentivar a las aerolíneas establecidas de posibles prácticas anticompetitivas.

En principio, ambas políticas eran razonables, sin embargo, la ausencia de reguladores sólidos facilitó la presencia de prácticas anticompetitivas que erosionaron las condiciones de competencia de largo plazo. Por otro lado, la falta de una revisión exhaustiva de las condiciones estructurales y la falta de una política aeronáutica integral<sup>42</sup> se han traducido en fricciones que han limitado el crecimiento y desarrollo de la industria. Por ejemplo, el poco interés mostrado a la eficiencia en mercados complementarios, como el aeroportuario o servicios de tierra, o la deficiente estimación del potencial de la demanda, han repercutido en la eficiencia de la industria.

Por último, resulta interesante citar el planteamiento de Ramírez (2001) quien sostiene que, las experiencias latinoamericanas en la privatización y desregulación no cumplieron las expectativas de incrementar la eficiencia técnica y de asignación. Este autor establece una serie de directrices que deberían de llevarse a cabo en una política integral: 1) los sistemas regulatorios y la política de competencia deben implementarse antes que la privatización y desregulación; 2) para evitar que sean “capturadas” las agencias reguladoras, deben ser fuertes y financieramente independientes; 3) las agencias reguladoras deben contar con los recursos humanos y técnicos capaces para llevar a cabo su labor; 4) para evitar la socialización de pérdidas, la regulación debe ser más estricta en industrias sensibles; 5) se debe de promover la competencia inmediata en servicios complementarios; y 6) para asegurar la credibilidad, las agencias reguladoras no deben pertenecer al gobierno.

---

<sup>42</sup> Una que incluya: aerolíneas, aeropuertos, empresas de servicios complementarios, controladores de vuelo, etc.

#### 4.2.9 INCREMENTO EN ESCRUTINIO Y COMBATE DE LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS

De acuerdo a Amstrong y Sappington (2006) *“Un objetivo central de largo plazo de la liberalización es reemplazar la supervisión regulatoria con las fuerzas disciplinadoras de la competencia. La liberalización puede ser vista como un proceso en el cual las fuerzas competitivas son impulsadas y fortalecidas hasta el punto donde, por sí solas puedan imponer una disciplina efectiva en algunas o todas las operaciones de la empresa establecida”*. Por lo tanto, si la liberalización es un periodo de transición y el objetivo final de ésta es la consolidación de la competencia, es necesario proteger esta última durante el periodo de transición. Además, es muy importante incrementar la supervisión regulatoria y el escrutinio antimonopolio conforme la competencia se desarrolla en la industria liberalizada.

Como se mencionó anteriormente, el proceso de liberalización de la industria se llevó a cabo antes de la entrada en funciones de la CFC, lo que permitió, entre otras cosas, la colusión de 1992 entre Aeroméxico y Mexicana para llevar a cabo operaciones de tierra o la fusión entre éstas en 1993.

Por otro lado, a pesar de que la Ley Federal de Competencia Económica y la LAC establecen los mecanismos para la supervisión de las condiciones de competencia en la industria, la evidencia empírica ha mostrado que ésta es difícil de llevar a cabo. Ejemplos de lo anterior son la gran dificultad para llevar a cabo una regulación coordinada entre la CFC y la SCT en materia de aviación, y la falta de voluntad de la SCT para desarrollar una regulación eficiente y en pro de la competencia.

## 5. CONCLUSIONES

En la industria de las aerolíneas en México la desregulación no ha traído consigo todos los beneficios esperados. Esto ha sido así en parte porque algunas de las PL's que acompañaron el proceso desregulatorio fueron PL's anticompetitivas.

En particular, la fusión de Aeroméxico y Mexicana de 1993 y la posterior autorización de Cintra en 1995 marcaron el destino de la industria durante los últimos 12 años. A pesar de los esfuerzos por promover la competencia, la presencia dominante de estas empresas en *slots*, rutas y tarifas menguó los beneficios esperados de la desregulación y liberalización.

Por otro lado, si bien algunas de las PL's llevadas a cabo durante la liberalización fueron las adecuadas para promover la competencia en el largo plazo, su mala implementación, la ausencia de PL's complementarias o la falta de fortalecimiento del medio institucional restó su eficacia. Por ejemplo, la libre fijación de tarifas parece ser el esquema idóneo para las transacciones entre consumidores y aerolíneas, sin embargo, la búsqueda de poder de mercado, las ganancias de corto plazo o las ganancias en participación de mercado, pueden ser conductas de las aerolíneas que no encuentren límites entre los propios agentes del mercado. Consecuentemente, es muy importante que la liberalización de tarifas esté acompañada del fortalecimiento de las capacidades de escrutinio, monitoreo y supervisión de las agencias reguladora y de competencia.

Como se mencionó a lo largo del texto, la evidencia empírica internacional muestra que no hay un sólo tipo de desregulación, por lo que las condiciones, propuestas y conclusiones de la desregulación de un país deberán de tomarse con cuidado en la elaboración de las PL's de otro. En particular, factores como la fortaleza institucional, el crecimiento de mercado y las condiciones socio-demográficas de la población pueden jugar un papel muy importante en el éxito de un proceso de liberalización.

La ausencia de una política aeronáutica integral ha sido una de las principales causas del poco crecimiento de la industria. El desfase entre la desregulación, la política de competencia, la infraestructura aeroportuaria, los mercados complementarios y las necesidades de la demanda ha generado una serie de costos para la industria del transporte aéreo. En este sentido, será fundamental evaluar en el futuro el grado de congruencia de las políticas públicas y la factibilidad de PL's procompetitivas.

En conclusión, la transición de un mercado regulado a uno de competencia no se reduce a la privatización, liberalización de rutas y tarifas. Por el contrario, requiere una serie de políticas que ayuden a fortalecer las condiciones del mercado con criterios de eficiencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amstrong, M. and Sappington, D. (2006). "Regulation, Competition and Liberalization". *Journal of Economic Literature* XLIV: 325-366.
- Ávalos, M. y Valdés, V. (2006). *Regulación de Aerolíneas en México*. México: CIDAC.
- Bailey, E. (1981). "Constestability and the Design of Regulatory and Antitrust Policy". *The American Economic Review* 71(2): 178-183.
- Bailey, E., Graham, D. and Kaplan, D. (1985). *Deregulating the Airlines*. Cambridge, Massachusetts. MIT press.
- Bazdresch, C. and Elizondo, C. (1993). "Privatization: The Mexican case". *The Quarterly Review of Economics and Finance* 33, special issue: 45-66.
- Borenstein, S. (1992). "The Evolution of U.S. Airline Competition". *The Journal of Economics Perspectives* 6 (2) (Spring ): 45-73.
- Bowen, J., and Leinbach, T. (1995). The State and Liberalization: The Airline Industry in the East Asian NIC's. *Annals of the Association of American Geographers* 85(3): 468-493.
- Burghouwt, G. and Hakfoort, J. (2002). "The Geography of Deregulation in the European Aviation Market". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 93(1): 100-106.
- Captain, P. and Sickles, R. (1997). "Competition and Market Power in the European Airline Industry". *Management Decision Economics* 18: 209-225.
- Chong, A. and López de Silanes, F. (2003). *The truth about Privatization in Latin America*. Inter-American Development Bank, Research paper #R-486.

- Dalvi, M. (2003). Book review of “Deregulation and Liberalisation of the Airline Industry: Asia, Europe, North America and Oceania”. By Dipendra Sinha in *Transport Reviews*, 23(1): 123-129.
- Evans, W. y Kessides, I. (1993) “Structure, Conduct, and Performance in the Deregulated Airline Industry”. *Southern Economic Journal* 59 (3): 450-467.
- García Alba Iduñate, P. (2000). “El índice de dominancia y el análisis de competencia de las líneas aéreas”, en *Lecturas en Regulación Económica y Política de Competencia*, Ramiro Tovar Landa, México: ITAM-Porrúa.
- Good, D., Roller, L. and Sickles, R. (1993). “US Airline Deregulation: Implications for European Transport”. *The Economic Journal* 103(419): 1028-1041.
- Guerrero, R., Sepúlveda, E. and Villalpando, M. (2005). *Profitability, Concentration and Efficiency in the Mexican Banking Industry*. (mimeo).
- Gönenc, R. y Nicolletti G. (2000), “Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation”, *OECD Economics Department Working Papers* No. 254. OECD Publishing.
- Hakfoort, J. (1999). “The Deregulation of European Air Transport: A dream come true?” *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 90(2): 226-233.
- Hanson, G. (1994). “Antitrust in Post-Privatization Latin America: An Analysis of the Mexican Airlines Industry”. *The Quarterly Review of Economics and Finance* 34 (special issue, summer): 199-216.
- Hurdle, G., Johnson, R., Joskow, A., Werden, G., and Williams, M. (1989). “Concentration, Potential Entry and Performance in the Airline Industry”. *Journal of Industrial Economics* 38 (2): 119-139.
- Morrison, S. and Winston, C. (1995). *The Evolution of the Airline Industry*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Ramirez, M. (2000). “The Mexican regulatory experience in the airline, banking and telecommunications sectors”. *The Quarterly Review of Economics and Finance* 41: 657-681.
- Sanchez, F. and Somuano, A. (2000). “Privatization, Deregulation and Competition: Evidence from the Mexican Airlines Industry”. *Boletín Latinoamericano de Competencia*: 78-86.

- Sandoval, M. (1998). “Protección y promoción de la competencia de la aviación comercial”, en *Informe de Competencia Económica 1997*. Comisión Federal de Competencia, México.
- Velasco, J. (2006). *Autoridad Aeronáutica de México*. The Center for Migration and Development, Working Paper Series, Princeton University.
- Viscusi, W. K., Vernon, J. and Harrington J. (2000). *Economics of Regulation and Antitrust (3rd ed)*. Cambridge: IMT Press.
- Williams, M. (2001). “Learning the limits of power: Privatization and state-labor interactions in Mexico”. *Latin American Politics and Society* 43(4): 91-126.