

Acceso a la información, Capacidad Institucional e Ineficiencia en el Transporte Aéreo en México¹

Víctor Valdés²

“Lo que no se persigue, no se consigue”
Viejo adagio japonés

Introducción

Una vez más, los problemas financieros y operativos de una de las aerolíneas bandera³ han mostrado la fragilidad de la industria del transporte aéreo en México.⁴ El hecho de que una aerolínea esté al borde de la quiebra no es evento singular ni en México ni en el mundo, sin embargo, el caso de Mexicana de Aviación y sus subsidiarias ha cobrado un gran interés entre la opinión pública debido a su significativa participación en el mercado mexicano, al número de empleos directos e indirectos que representa, al desorden en el que se ha desenvuelto el futuro de la compañía y a la imagen que ofrece de México hacia el mundo.

Los costos que hemos observado a partir del cese de operaciones de Mexicana y el riesgo adicional que representa la desconocida situación financiera de Aeroméxico brindan indicios acerca de la fragilidad de la industria aérea en México (ambas aerolíneas representaron 43% del mercado total en 2009). Cabe señalar que, además de la fragilidad, existen objetivos de la política pública del transporte aéreo en México,

¹ Se agradece la asistencia, en la elaboración de este documento, a José Shemaría. Asimismo, se agradecen los comentarios de Ramón Lecuona, Armando Román, Alain de Remes y María Cristina Capelo a una versión preliminar. Por supuesto, cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

² Profesor-Investigador. Universidad Anáhuac – México Norte. Su correo es vvaldes@anahuac.mx

³ En este documento se entenderá por aerolíneas bandera a las de servicio completo y sus subsidiarias: Aeroméxico, Aeroméxico Connect, Mexicana y Click.

⁴ Entenderemos por fragilidad, la posibilidad de que ante la salida de una aerolínea y la incapacidad por parte de los competidores de cubrir el servicio relativamente rápido puedan suceder uno o varios de los siguientes eventos: a) en rutas donde no hay otra opción de vuelo se deje de ofrecer el servicio, b) en rutas donde la capacidad ofertada sea inferior a la demandada, algunos viajeros se queden sin servicio y c) en rutas con reducidas condiciones de competencia, las aerolíneas eleven sus precios en detrimento del bienestar de los consumidores. Los efectos anteriores además de representar un costo para el bienestar de los consumidores, también representan un costo para el país al reducir su conectividad (su capacidad de establecer relaciones entre ciudades y países).

como la seguridad y la eficiencia⁵, que son fundamentales en la evolución del sector, por lo que también serán analizados.

Con base en lo anterior, el objetivo de este documento es explorar, ¿cuáles son las causas estructurales que fomentan la fragilidad de la industria y la falta de capacidad institucional para buscar objetivos de seguridad y eficiencia? Las respuestas a estas preguntas son significativas pues son insumos indispensables para diseñar, implementar y monitorear políticas públicas que fomenten los objetivos antes mencionados y promuevan el crecimiento del sector en el país.

Para tener una idea de la importancia del sector en la economía, recordemos que la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés) estimó, que en 2006, por cada peso que gastó un viajero en su boleto aéreo, la economía mexicana recibió 2.5 pesos. En total de manera directa e indirecta, el sector representó entre 3 y 4% del PIB el año mencionado.

Vale la pena señalar que una limitante del presente documento, es la escasa información pública, oportuna y sistematizada de la industria, por lo que algunos argumentos del trabajo quedarán asentados con carácter de exploratorio. Aún más importante, es reconocer que, la ausencia de información pública distorsiona la toma de decisiones de todos los agentes privados y aumenta los errores en la formulación de las políticas públicas. Más adelante se abordará a profundidad este asunto.

En este contexto de información limitada, el artículo tratará de argumentar que las decisiones gerenciales presumiblemente erróneas y los costos laborales presuntamente altos de las aerolíneas bandera han contribuido a su aparente ineficiencia y baja rentabilidad. Dado que sus servicios no son perfectamente sustituibles en el corto plazo por restricciones internas o regulatorias, su eventual salida genera una cierta fragilidad en toda la industria aérea en México, como ha sido el caso de Mexicana.

Paralelamente, se tratará de argüir que factores de ámbito público como el rezago de infraestructura aeroportuaria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), las fallas de mercado y las fallas de gobierno (en especial, la debilidad institucional del órgano regulador) han contribuido a la fragilidad, la falta de estándares de seguridad en el país y la posible ineficiencia de los organismos públicos del sector.

⁵ Identificaremos signos de ineficiencia cuando las aerolíneas exhiban estructuras de costos superiores a sus pares internacionales o cuando el volumen de mercado sea presumiblemente inferior al de “competencia” debido a restricciones a la entrada de tipo legal o de infraestructura.

Identificados estos factores es posible diseñar políticas públicas que generen los incentivos para incrementar la seguridad y la eficiencia y reducir la fragilidad de la industria al mismo tiempo que traten de minimizar las fallas de mercado y de gobierno. En primera instancia surge la necesidad de que el órgano regulador desarrolle un sistema de información de la industria de acceso público que mejore el proceso de toma de decisiones de todos los agentes y minimice el riesgo de error en el diseño de políticas públicas.

Adicionalmente, es fundamental que los organismos del gobierno involucrados en el sector (Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Comisión Federal de Competencia (CFC), Procuraduría Federal de Consumidor (Profeco), entre otros) clarifiquen su rol en la evolución de la industria. Por ejemplo, con relación a las decisiones gerenciales y sindicales, los organismos públicos deben de fijar (*ex-ante*) las normas o reglas para la toma de decisiones, pero también deben de monitorear y salvaguardar (*ex-post*) las condiciones de seguridad aérea, las condiciones de competencia y el bienestar de los consumidores.

En concreto, decisiones vinculadas al modelo de negocio, red de servicio, entrada a rutas, fijación de tarifas, alianzas estratégicas o negociaciones de contratos de trabajo son decisiones propias de los agentes del sector⁶, por lo que el gobierno no puede obligarlos a asumir una dirección en particular. Sin embargo, la autoridad sí puede facilitar los acuerdos entre las partes, sí debe fijar las reglas para el acceso a rutas y *slots* y sí debe monitorear y castigar cualquier comportamiento oportunista, u omisión, que dañe la seguridad aérea, el proceso de competencia y/o el bienestar de los consumidores.

Ahora bien, para que el diseño regulatorio *ex - ante* y *ex - post* sea eficaz es indispensable la independencia del órgano regulador para fortalecer y desarrollar capacidades institucionales (financieras, humanas y técnicas) con el fin de: diseñar reglas adecuadas, generar información oportuna, monitorear el cumplimiento de la regulación y castigar comportamientos que inhiban el crecimiento o el proceso de competencia.

En cuanto a la infraestructura aérea, la Ciudad de México como capital política y económica del país sufre de un serio rezago de infraestructura aeroportuaria. Si bien, el aumento de capacidad en el Aeropuerto Internacional de Toluca (AIT) ha sido una

⁶ Si el gobierno en su rol de regulador debiera o no intervenir en la toma de decisión de los agentes privados en el sector transporte está sujeto a discusión y amplio debate. Al respecto hay dos posturas encontradas: a) el enfoque anglosajón sostiene que las fuerzas del mercado conducirán a la eficiencia económica y el gobierno sólo debe de intervenir cuando tenga la capacidad de corregir las fallas de mercado y b) la filosofía de la Europa Continental concibe al transporte como un proceso más amplio que requiere manipulación para buscar además de la eficiencia objetivos como distribución del ingreso o promoción del comercio. Para mayor detalle véase Button (2005).

válvula de escape, este aeropuerto y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), no son perfectos sustitutos. En la actualidad, la falta de infraestructura en el AICM ya representa un límite para el crecimiento, la conectividad y la competencia en el sector, por lo que el gobierno debe de impulsar nuevamente la creación de un nuevo aeropuerto, con mayor capacidad y mayor eficiencia. Hay muchas posibilidades para tal fin; desde la inversión y administración como monopolio público hasta inversión y administración como monopolio privado, pasando por asociaciones público-privadas.

El artículo está organizado de la siguiente manera: en la sección I se describe la evolución de la economía mexicana y el desempeño reciente de la industria aérea en México. En la sección II se analizan las fallas de mercado y las fallas de gobierno y, finalmente, la última sección se exponen las conclusiones y recomendaciones.⁷

Nota 1. Características genéricas de la industria del transporte aéreo

La industria del transporte aéreo es una industria compleja pues involucra la participación de agentes económicos cuyo marco de decisión es significativo distinto. En un ejercicio de sobresimplificación podemos decir que para los consumidores este marco es de corto plazo, pues independiente del motivo del viaje (negocios o placer), el intervalo de tiempo para comprar no sobrepasa unos cuantos meses antes de la salida del vuelo. En cambio, para las aerolíneas, su marco de decisión es de corto plazo si se trata de, entre otras cosas, fijar tarifas que le ofrecen al público, mientras que es de largo plazo (años) respecto a la selección del modelo de negocio, del tipo de aeronave o la tecnología para llevar a cabo actividades de apoyo.

La combinación de estos marcos de decisión genera una gran tensión para las aerolíneas, ya que antes que los consumidores realicen su compra, las aerolíneas incurren en costos para ofrecer un cierta combinación de capacidad-calidad-precio (destinos, frecuencias, programas de viajero frecuente, alianzas, etc.) que no es seguro que los consumidores vayan a comprar. Así, existen muchos factores que afectan la rentabilidad. A *grosso modo*, podemos decir que por un lado está su estructura de costos: laboral, mantenimiento, arrendamiento o compra de aeronaves y combustible y, por el otro, sus ingresos, sea en mercados competidos o no, producto de vender boletos de bajo precio a los viajeros de placer, o de compra anticipada y de precio alto, a los viajeros de alto ingreso o de último minuto (usualmente de negocios).

⁷ Las notas, que se encuentran en recuadros en gris, son secciones opcionales que contienen información complementaria al texto.

Otros elementos fundamentales para la operación de la industria son los servicios que ofrecen los aeropuertos. Por ejemplo es obvio que no tener acceso a éstos representa una barrera de entrada muy importante. Entre los principales servicios que ofrecen los aeropuertos son: horario de pista para despegue o aterrizaje (*slots*), salas de espera, puertas de embarque (*gates*), etc.

A la compleja interacción entre consumidores, aeropuertos y aerolíneas, se suma la participación del gobierno, quien que trata de dilucidar las “mejores reglas” para que se den los intercambios entre estos grupos. Partiendo del supuesto de que el gobierno busca el interés público (beneficios para consumidores, empresas, proveedores, etc.), fija normas que buscan inducir un cierto tipo de conducta en las aerolíneas, los aeropuertos y los consumidores. Por ejemplo, el gobierno puede fijar estándares mínimos de seguridad sin los cuales no pueden operar las aerolíneas y, al mismo tiempo, puede permitir a todas aquellas que sí satisfacen dichos estándares la entrada a nuevas rutas o destinos.

Como resultado del establecimiento de los criterios antes mencionados, las aerolíneas ajustan su conducta para tratar de satisfacerlos y ser rentables. También es posible que en la búsqueda de la rentabilidad y ante la debilidad o falta de recursos de los órganos reguladores, las aerolíneas exhiban comportamientos oportunistas y traten de tomar ventaja en perjuicio de sus competidores y los consumidores.

En resumen, la interacción de estos tres agentes y el gobierno da como resultado ciertas estructuras de mercado definidas por el rango de precios en el cual se llevan a cabo las transacciones, las opciones de viaje (número de aerolíneas y frecuencias) y la calidad en el servicio. Entre las estructuras de mercado resultantes están en un extremo el monopolio con una sola empresa, tarifas altas y pocos pasajeros, y en el otro extremo la competencia perfecta con muchas empresas, tarifas bajas y muchos pasajeros. En la realidad, siendo el transporte aéreo una industria con grandes inversiones, existe una tendencia a nivel mundial hacia la concentración o pocas empresas vía fusiones o quiebras. Ejemplo de lo anterior son las recientes fusiones entre British Airways e Iberia, Taca y Avianca o la posible fusión entre LAN Airlines de Chile y TAM de Brasil.

Esta situación es una preocupación de interés público pues, si bien la concentración puede reducir los costos o generar sinergias entre las aerolíneas y eventualmente traducirse en beneficios para los viajeros a través de mejor calidad, mayores destinos o mejores precios, también es posible que las aerolíneas, al quedar solas en un mercado, pueden comportarse como un monopolio que arrebatara el excedente de los consumidores al limitar la oferta y aumentar los precios.

Finalmente, es importante resaltar que el transporte aéreo no es un fin en sí mismo; es parte del sistema circulatorio que permite que el mundo se mueva, que facilita el

flujo de personas y bienes y que es fundamental para el desarrollo de los países. Por lo tanto, su evolución no se debe ser evaluada únicamente en términos de los pasajeros transportados, la rentabilidad de las aerolíneas o el número de empleos directos que genera; también se deben de considerar sus efectos indirectos y catalizadores para el resto de la economía.

I. Evolución de la industria aérea en México

En esta sección se describen algunos indicadores para entender cuál ha sido la estructura industrial del mercado de la aviación en México y cómo ha evolucionado en los últimos años. En la siguiente sección se analizan las fallas de mercado, las fallas de gobierno y la falta de capacidad institucional del órgano regulador que exacerbaban la ineficiencia del sector y han impedido mantener estándares internacionales de seguridad para el país.

Antes de entrar en materia, vale la pena subrayar que los beneficios que genera el transporte aéreo no se reducen a su valor de mercado, ni a sus efectos directos e indirectos a través de salarios y proveedores. El transporte aéreo permite el intercambio de bienes y personas que a su vez generan más valor para la economía. En este contexto, el transporte aéreo ha sido y será fundamental para la integración de la economía mexicana en los mercados globales, de tal suerte que resulta fundamental preguntarnos, qué tan importante es el sector aéreo para la economía mexicana.

De acuerdo a la IATA, el valor del mercado del transporte aéreo en México en el 2006 fue de US \$9.63 miles de millones. Adicionalmente, el sector contribuyó con: 1) US \$6.5 miles de millones al PIB nacional de manera directa e indirecta por medio de proveedores y otras industrias y 2) vía turismo con US \$18.6 miles de millones. En total, el impacto del sector al resto de la economía alcanzó los US \$25.1 miles de millones o 3.0% del PIB nacional y generó 134,000 empleos. En otras palabras, por cada dólar que pago un viajero, se generaron 2.5 dólares más para la economía.

Evolución de la industria aérea mexicana

Pasajeros transportados

El cuadro 1 muestra que el tamaño del mercado del transporte aéreo en México en términos de pasajeros transportados alcanzó los 49 millones de pasajeros en 2009. Este cuadro incluye a todas las aerolíneas (mexicanas bandera, ABC's o regionales mexicanas y extranjeras) y todos los mercados (doméstico, internacional, regular y de fletamento). Entre 2000 y 2009 el número total pasajeros transportados aumentó 24% (en contraste con el 45% de incremento esperado por IATA, entre el 2000 y el 2010, para el mercado mundial).

Cuadro 1. Tamaño del mercado del Transporte Aéreo en México
-miles de pasajeros-

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Banderas regular dom	13,752	13,256	12,566	12,734	13,145	12,825	13,279	14,426	14,392	14,118
Banderas fletamento dom	177	205	47	167	233	214	104	261	109	31
ABC's o regional regular dom	4,010	4,667	5,025	5,677	6,386	7,004	8,886	12,975	13,257	10,313
ABC's, regional, fletamento dom	590	136	91	114	82	268	363	448	482	135
Banderas regular int	6,061	5,688	5,264	5,089	5,601	6,355	6,559	6,803	7,245	6,572
Banderas fletamento int	197	172	131	146	193	337	347	201	339	115
ABC's o regional regular int	352	385	503	671	758	813	256	145	162	245
ABC's, regional, fletamento int	620	539	425	248	6	14	13	13	68	121
Extranjeras regular int	9,799	9,677	9,832	11,116	13,532	15,179	16,426	17,872	18,244	15,723
Extranjeras fletamento int	3,853	3,557	3,373	3,314	3,587	3,101	2,492	2,218	1,878	1,462
Total	39,412	38,283	37,256	39,276	43,523	46,110	48,725	55,362	56,176	48,835

Fuente: elaboración propia con datos de la DGAC.

El mercado doméstico, reservado a aerolíneas de nacionalidad mexicana, aportó 15% del total, mientras que el internacional contribuyó con el 9% restante. En el mercado doméstico las aerolíneas bandera y las ABC's o regionales aportaron el 0.6% y 14.8%, respectivamente. En el internacional, las contribuciones fueron las siguientes: las aerolíneas bandera 1.1%, ABC's o regionales -1.5% y extranjeras 9%. Muy en particular, en el principal mercado internacional para México, el mercado de los Estados Unidos, las aerolíneas mexicanas redujeron su flujo, mientras que las norteamericanas lo aumentaron significativamente.

Del cuadro 1 también se puede calcular que en el año 2000, la participación de mercado de las aerolíneas bandera (Aeroméxico y Mexicana), las ABC's o regionales mexicanas y las aerolíneas extranjeras, fueron de 51, 14 y 35%, respectivamente. Para el 2009, estos porcentajes se modificaron a 43, 22 y 35%.

En resumen, el cuadro 1 muestra que a pesar de que las aerolíneas bandera aumentaron marginalmente su volumen total de pasajeros transportados, perdieron participación de mercado. Por su parte, las ABC's o las aerolíneas regionales crecieron significativamente en volumen y participación en el mercado doméstico, pero redujeron ambos rubros en el internacional. Finalmente, las aerolíneas extranjeras incrementaron su volumen y participación en el mercado internacional regular, pero cayeron en ambos conceptos en el de fletamento.

Entre los factores que, muy probablemente, estimularon el crecimiento del mercado mexicano en la última década se encuentran: el crecimiento moderado de la economía mexicana, el intercambio comercial, la Inversión Extranjera Directa (IED) y el turismo.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), hacia finales de 2010 la economía mexicana habrá crecido en términos reales un 18% en la última década o un 2.1% anual promedio. Estas cifras son inferiores a las tasas de entre 6 y 8% de países emergentes como China e India. Asimismo, el crecimiento del PIB per cápita real en el país será de solo 6% en todo el periodo. En cuanto al intercambio comercial, entre 2000 y 2008, las exportaciones e importaciones de mercancías de México crecieron 2% y 3% anual, respectivamente. Ambas cifras menores a los crecimientos de 5% mundial en ambos rubros (Organización Mundial de Comercio, OMC).

En relación a la IED, el *CIA World Factbook*, de septiembre de 2010, coloca a México como el receptor número 14 en el mundo en los últimos años con \$307 billones de dólares y lo posiciona en el sitio 29 en la lista de emisores con \$53 billones de dólares. En términos del número de visitantes internacionales, la Secretaría de Turismo (Sectur) reportó que México recibió 13.3 millones de turistas en 2009, de los cuáles 11 ingresaron al país vía aérea. Esta última cifra es 37% mayor que la del año 2000. En contraste con el crecimiento de México, el turismo internacional aéreo en el mundo creció en el mismo periodo 14.3 %.⁸

Nota 2. Factores del crecimiento y tendencias del transporte aéreo a nivel mundial

De acuerdo con Gillen (2009), los factores que han contribuido al crecimiento del transporte aéreo en el mundo han sido el Producto Interno Bruto (PIB), el intercambio comercial, la Inversión Extranjera Directa (IED), la liberalización de la regulación internacional, el cambio en los modelos de negocio de las aerolíneas, la expansión de las alianzas y el crecimiento de las flotas para viajes de larga distancia. Ejemplos de los factores anteriores son el acelerado crecimiento económico de Asia y la entrada de las llamadas Aerolíneas de Bajo Costo (ABC's) en Europa, cuyo modelo de negocio está basado en el recorte de los costos al máximo, precios más bajos y menor comodidad para los viajeros.⁹ Por el contrario, algunos factores que no han contribuido al crecimiento de la industria son la crisis económica internacional, el alza en el precio de los combustibles y choques como los ataques terroristas, las crisis sanitarias o las medidas proteccionistas al intercambio comercial.

Otras características o tendencias de la industria a nivel mundial son: la

⁸ Fuente OACI (2009).

⁹ De acuerdo a Morrison (2010) los modelos de las ABC's están evolucionando y al parecer han reconocido que aumentar la comodidad para los viajeros a pesar de mayores costos es en ocasiones razonable. En otras palabras algunas ABC's se están acercando a los modelos de las aerolíneas tradicionales. Ponencia impartida durante el seminario "La importancia del acceso a los servicios de transporte aéreo: Liberalización en los mercados de aviación". Ciudad de México, Abril de 2010. Disponible en: www.anahuac.mx/mba/seminarioaviacion.php

concentración del mercado por medio de alianzas estratégicas, las fusiones o la quiebra de aerolíneas; la creciente participación de las ABC's en rutas de corta distancia; el dominio de las aerolíneas bandera (*legacy carriers*) en rutas de larga distancia; la disminución sistemática del ingreso pasajero-kilómetro (*yield*); la mayor libertad de las aerolíneas para elegir rutas o tarifas (liberalización) y una fuerte preocupación por el impacto del sector en el medio ambiente, etcétera.

Costos laborales

Cuando iniciaron la desregulación y la privatización de la industria aérea en México, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, se pensó que la incorporación del sector privado y la entrada de nuevas aerolíneas revitalizarían la industria al permitir el acceso de capital privado fresco y “nuevas prácticas gerenciales”. La lógica era que, en la medida en que cada aerolínea estuviera en búsqueda de la eficiencia y rentabilidad, se generaría un proceso de competencia vigoroso que redundaría en mejores precios para los consumidores.¹⁰

Después de 20 años, podemos decir que los resultados no necesariamente se han apegado a tal predicción. Esto se debe, al menos parcialmente a que la desregulación no estuvo acompañada de cambios en los esquemas laborales que reflejaran las nuevas condiciones competitivas. Así, es muy probable que las aerolíneas bandera, independientemente de su condición de empresas públicas o privadas, encararan altos costos laborales en comparación con aerolíneas de otros países. Por ejemplo, en 2004, los sueldos, salarios y prestaciones de todos los empleados de CINTRA (empresa controladora en ese entonces de Mexicana, Aeroméxico y sus subsidiarias) representaron 29% de sus ingresos totales, porcentaje significativamente superior al 13% de Copa Holdings de Panamá y el 14% de LAN Airlines de Chile.¹¹

¿Cuánto de ese costo laboral correspondió a la administración, a los pilotos, a los sobrecargos o a los empleados de tierra? Con la información disponible no es posible establecerlo. Tampoco es posible calcular estos indicadores para 2010, pues las aerolíneas bandera no cotizan más en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). Lo que sí está claro es que aerolíneas y empleados han entablado una serie de negociaciones los últimos años en aras de adelgazar los costos laborales. Si han hecho lo suficiente para que sus operaciones sean competitivas nacional e internacionalmente es una pregunta abierta.

¹⁰ Para más detalles véase Avalos y Valdes (2006).

¹¹ Con información de los reportes anuales de las empresas para ese año.

Tarifas y rentabilidad

En relación a las tarifas del sector, a partir de Ros (2010) y Valdés y Ramírez (2011) se puede inferir que, en efecto, los precios del transporte aéreo han disminuido en el mercado doméstico en la última década. De acuerdo a estos estudios, el principal factor que ha contribuido a esta disminución ha sido el incremento en la competencia gracias a la expansión de las aerolíneas regionales y la entrada de las ABC's. Sin embargo, factores como la concentración a nivel de ruta o la saturación en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) han actuado en sentido contrario, es decir, han reducido significativamente la disputabilidad del mercado.

En cuanto a la rentabilidad de la industria, existe muy poca información sistematizada, desagregada y disponible públicamente en México. El cuadro 1 muestra información financiera de las aerolíneas bandera para el periodo 1973-2009.

Cuadro 1. Margen de operación anual promedio

Periodo	Aeroméxico	Mexicana	Otras aerolíneas
1973-1988	-3%	8%	¿?
1989-2005	1%	0%	¿?
1989-1994	-1%	-6%	¿?
1995-2000	6%	7%	¿?
2001-2005	-4%	-2%	¿?
2006-2009	¿?	¿?	¿?

Fuente: OACI.

De dicho cuadro destacan dos periodos de rentabilidad negativa: 1989-1994 y 2001-2005. El primero posiblemente resultado del incremento en la competencia por la entrada de Taesa y Saro (aerolíneas tipo ABC's) y el segundo por la caída en la actividad económica, los atentados terroristas de 2001 y la competencia de Aviacsa y Aerocalifornia.¹² En contraste sobresale el periodo 1995 – 2000, cuando las aerolíneas bandera tuvieron una rentabilidad superior al estándar internacional, entre otras razones, porque enfrentaron condiciones de competencia limitadas en el mercado doméstico e internacional.

En cuanto a la rentabilidad del periodo 2006 – 2009, no es posible definirla pues, como se mencionó anteriormente, las aerolíneas bandera dejaron de cotizar en la BMV. Sin embargo, podemos inferir a partir del cese de las operaciones de Mexicana que su rentabilidad fue en el mejor de los casos marginal. La mayor competencia

¹² Aerocalifornia y Aviacsa no se catalogaron como ABC's, sin embargo con una combinación de menor comodidad y precios más bajos pudieron capturar participación de mercado.

interna generó que las aerolíneas bandera buscaran mayor presencia en rutas internacionales de larga distancia, donde las ABC's por definición no están diseñadas para competir. En una decisión poco comprensible en términos de rentabilidad, ambas aerolíneas entraron en rutas que ya atendía la otra aerolínea bandera. Al final terminaron en mercados más competidos interna y externamente que, dado el contexto de la crisis mundial y la crisis sanitaria de 2009, muy probablemente erosionaron su salud financiera. Algunas fuentes periodísticas sugieren que, para 2010, la rentabilidad de la mayoría de las aerolíneas mexicanas está por debajo de sus pares internacionales.¹³

Nota 3. Rentabilidad de la industria a nivel mundial

Según Button (2010), el margen de operación promedio anual de la industria del transporte aéreo en los Estados Unidos ha sido de entre 4 y 6% en los últimos veinte años. Paralelamente, la industria ha experimentado ciclos de ganancias y pérdidas de entre tres y cinco años de duración.¹⁴ En otras palabras, el negocio de las aerolíneas no es muy bueno en términos de rentabilidad comparado con otras industrias, pero es un negocio fundamental para el crecimiento de la economía pues permite el flujo de personas y bienes.

Cabe señalar que la baja rentabilidad no es un fenómeno único de las aerolíneas bandera; también aerolíneas regionales y ABC's experimentaron baja rentabilidad al punto que tuvieron que salir del mercado. Valdés y Ramírez (2011) muestran que, a partir de la desregulación de la industria en 1989, seis ABC's y diez regionales entraron a la industria, mientras que siete ABC's y dieciséis regionales salieron.

Seguridad

Existe poca información acerca del nivel de seguridad con el que operan las aerolíneas en México. Lo que sabemos es que, en 2009, la SCT-DGAC retiró la concesión de servicio a Aviacsa por presuntas irregularidades en las labores de mantenimiento a sus aeronaves. Recientemente, la Administración de Aviación Federal de los Estados Unidos (FAA por sus siglas en inglés) degradó a México por no cumplir con el estándar

¹³ De acuerdo a *Airline Weekly* del 9 agosto de 2010 en un año donde prácticamente todas las aerolíneas en el mundo están obteniendo ganancias, llama la atención que, aparentemente, solo una aerolínea mexicana se encuentre en tal caso.

¹⁴ Button, K. (2010). *Implications of Open Skies*. Ponencia impartida durante el seminario "La importancia del acceso a los servicios de transporte aéreo: Liberalización en los mercados de aviación". Ciudad de México, Abril de 2010. Disponible en: www.anahuac.mx/mba/seminarioaviacion.php

IASA.¹⁵ Cabe señalar que este estándar, además de ser un instrumento de regulación de seguridad, también tiene implicaciones económicas. De hecho la degradación de México de la categoría 1 a 2 implica que ninguna aerolínea mexicana puede establecer un nuevo servicio (rutas o frecuencias) hacia los Estados Unidos. En otras palabras, el crecimiento de las aerolíneas mexicanas hacia los Estados Unidos está vedado en este momento.

Infraestructura

En México existen 59 aeropuertos internacionales y 26 nacionales, de los cuales el más importante por mucho es el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), el cual mueve el mayor porcentaje del tráfico aéreo nacional e internacional. El crecimiento en el tráfico aéreo de este aeropuerto en los últimos años ha generado que a partir de 2005, el AICM se haya declarado en condiciones de saturación. Esto significa que la demanda de las aerolíneas ha rebasado los 54 *slots* por hora disponibles en el AICM o que el edificio terminal ha rebasado el número máximo de pasajeros que puede atender por hora en más de 25 ocasiones en el año.

En relación a esta situación, Ros (2010) mostró que los precios de las rutas domésticas que operan en el AICM son entre 40% y 80% más altos en comparación de aquellas rutas que no usan esta terminal y que esta diferencia está asociada fuertemente a la saturación de este aeropuerto. Así, sugiere que aliviar las condiciones de saturación y transparentar el proceso de asignación de *slots* reduciría las barreras a la entrada y podría mejorar el bienestar de los consumidores. La recomendación de Ros (2010) será atendida en parte con el inminente incremento en el número de *slots* del AICM a 62 por la incorporación de la Terminal 2, sin embargo, siguen siendo necesarias decisiones en el corto y largo plazo para resolver esta situación.

Contrario a los problemas derivados de la saturación en el AICM, el Aeropuerto Internacional de Toluca (AIT) ha sido una válvula de escape para el crecimiento del mercado y la baja en las tarifas aéreas. En los últimos años, el AIT amplió la infraestructura terrestre e instaló un sistema de ayuda a la navegación para incrementar la seguridad durante los despegues y aterrizajes. Con estos cambios, el AIT pasó de 138 mil pasajeros en 2005 a más de millón y medio en 2009. De acuerdo a Valdes y Ramirez (2011), el papel del AIT ha sido el siguiente:

“El uso casi exclusivo del aeropuerto de Toluca por Interjet y Volaris muestra que la combinación de una mayor proporción de slots con menores tarifas constituye una poderosa estrategia de los entrantes para mermar el poder de mercado de las empresas establecidas (Aeroméxico y

¹⁵ El estándar IASA (Evaluación de Seguridad de la Aviación Internacional) está basado en estándares de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y tiene el objetivo de evaluar si las autoridades de aviación civil de los países cumplen con ciertos estándares de seguridad aérea.

Mexicana)... La competencia a la Bertrand de las ABC parece ser ahora sí una dura prueba para las empresas establecidas en la medida que pone en duda la eficacia de su antigua estrategia de diferenciación de producto basada en el servicio premium.”¹⁶

A pesar del incremento en la capacidad del AIT, el acceso a los *slots* en el AICM sigue siendo crucial para atender la demanda de transporte aéreo en el centro del país, pues estos aeropuertos no son sustitutos perfectos para los consumidores. Muestra de ello es que, ante la salida de Aerocalifornia, Interjet pudo acceder a los *slots* que tenía esta empresa y movió la mayoría de sus operaciones del AIT al AICM.¹⁷

En resumen, podemos suponer que el crecimiento del mercado fue inferior al que hubiera sido si el crecimiento del país (PIB, ingreso *per cápita*, IED, etc.) hubiera sido más vibrante. Este hecho es relevante porque sugiere que hay condiciones estructurales de la economía mexicana que no han permitido al sector aéreo desarrollarse al ritmo de otras regiones en el mundo.

Por otro lado, el mercado experimentó un fuerte cambio en su estructura industrial, un incrementó en su eficiencia vía nuevas aerolíneas, una expansión de su capacidad aeroportuaria y una mejora en sus condiciones de competencia. Por un lado, pasó de un mercado doméstico fuertemente concentrado, protegido y comandado por las aerolíneas bandera a un mercado desconcentrado y con altos niveles de competencia gracias a la entrada de las ABC's. Por el otro, en el mercado internacional, las aerolíneas bandera se enfrascaron en una competencia directa en algunas rutas y fueron incapaces de competir con las internacionales, por lo que terminaron por ceder participación de mercado.

Si nos concentramos en las aerolíneas bandera podemos decir que éstas ejecutaron decisiones estratégicas como la apertura de ciertas rutas internacionales que, a la par de su incapacidad de corregir su estructura de costos y el dinámico contexto nacional e internacional, contribuyeron al deterioro de su rentabilidad y al incremento en la fragilidad de la industria.

Con base en lo analizado hasta ahora queda claro que el crecimiento y la eficiencia del sector aéreo en México depende en buena medida del crecimiento de la economía mexicana, la expansión de la infraestructura, los modelos de negocio sólidos y los acuerdos al interior de las aerolíneas. Sin embargo, adicionalmente a los factores antes mencionados, la participación más activa y eficaz del órgano regulador es indispensable para el desarrollo de políticas públicas que traten de minimizar las fallas de mercado y las fallas de gobierno que subsisten en el sector y que promuevan

¹⁶ Valdes y Ramirez (2011), p. 19.

¹⁷ Hoy día opera 8 rutas desde el AIT y 23 desde el AICM.

comportamientos en pro de la seguridad y la eficiencia. En la siguiente sección se desarrollarán estas ideas.

II. Fallas de mercado y fallas de gobierno

Fallas de Mercado (Competencia excesiva)

Como se mencionó anteriormente, las condiciones de competencia de la industria han cambiado radicalmente en los últimos años. Si antes habíamos experimentado concentración y altas tarifas, en los últimos años hemos experimentado competencia vigorosa e incluso competencia excesiva. De acuerdo a Button (2005), la competencia excesiva se considera como una falla de mercado que puede desestabilizar a éste en el corto plazo, generar subproducción en el largo plazo e incluso socavar los incentivos para la innovación.

La competencia excesiva puede surgir porque, dada una cierta demanda potencial entre el origen y el destino (definida por el precio, el ingreso, la actividad económica, la oferta turística o los lazos familiares), incrementar el número de competidores, sin un acuerdo, puede inducir a la baja los precios al punto de que las aerolíneas no pueden recuperar sus costos. Button (2005) sostiene que algunas iniciativas de política pública para tratar de contener este problema en transporte han sido las licencias para limitar el número de competidores (taxis y autobuses), así como la relajación de las leyes antimonopolio con el fin de permitir a los oferentes proteger sus mercados a través de acuerdos tipo cartel (alianzas entre aerolíneas).

La competencia que establecieron Aeroméxico y Mexicana en el mercado internacional en los últimos años se puede considerar como competencia excesiva. En la búsqueda de operar en mercados fuera del alcance de las ABC's, Mexicana abrió los vuelos a Sao Paulo, Madrid y Londres en 2008, donde ya operaba Aeroméxico. Por su parte, esta última respondió abriendo frecuencias en rutas donde operaba Mexicana. En total, al cierre de 2009, Aeroméxico operaba 27 rutas internacionales, Mexicana 30 y competían directamente en 13. La operación de estas rutas resultó ineficiente y sin duda infringió daño a la salud financiera de las aerolíneas (Expansión, Mayo 2010 y Airline Weekly, 9 agosto 2010).

El problema generado por este fenómeno apunta directamente a una de las definiciones más básicas de la regulación: permitir o no la entrada a nuevos competidores en el mercado y así fomentar las condiciones de competencia. Empíricamente, la regulación estricta de entrada ha sido muy costosa para la industria. De hecho el consenso a nivel mundial, México incluido, es la liberalización gradual de los mercados domésticos e internacionales. Sin embargo, la experiencia de Aeroméxico y Mexicana en rutas internacionales muestra que la libre entrada puede

derivar en ocasiones en competencia excesiva y también generar costos para la industria.

Por lo tanto, ¿sería deseable y factible desarrollar una política pública para minimizar la competencia excesiva en México? Si bien no hay una respuesta única y contundente a esta pregunta, la SCT adoptó la solución de no diseñar política pública alguna (con los consecuentes costos en la fragilidad de la industria vía el cese de operaciones de Mexicana). Al respecto, vale la pena mencionar que las fallas de mercado sin lugar a dudas son indeseables, sin embargo no siempre la intervención gubernamental puede mejorar las cosas, bien porque no se tienen los instrumentos necesarios para implementar la política pública, o bien porque la política pública puede generar otras distorsiones. Además, la salida de competidores resultado del proceso de competencia es parte natural de la economía de mercado.

Fallas de gobierno

Ausencia de información¹⁹

De acuerdo con Button (2005), para que la industria del transporte opere óptimamente se requiere una gran cantidad de información, así como mecanismos para hacer el mejor uso de ella. El autor sostiene que en muchas ocasiones la principal razón por la que algunos agentes del mercado son favorecidos es porque la autoridad reguladora no cuenta con la información adecuada. Además, la transparencia y el acceso a la información generan incentivos para un mejor desempeño de empresas privadas y los organismos públicos al estar sujetos a la evaluación de la sociedad en general. Aún más, la información confiable y el análisis sólido deben ser insumos indispensables en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el sector.

Existe rezago de información en México porque no se percibe la importancia de contar con ella, hay una cultura de la secrecía mal entendida y no se tienen los recursos financieros, humanos y tecnológicos para desarrollar un sistema de información oportuno. Por ejemplo, la DGAC, el órgano regulador del sector, publica quincenal, mensual y anualmente información operativa agregada de pasajeros transportados de aerolíneas y aeropuertos, pero no publica información sistematizada y oportuna de:

¹⁸ Cuando estaba sucediendo este fenómeno, altos funcionarios de la SCT declararon a distintos medios de comunicación que en México solo debería de haber una aerolínea bandera para operar las rutas internacionales. Para tal efecto se percibían dos opciones: fusión o quiebra de una de las empresas. Versiones periodísticas sugieren que las aerolíneas veían con buenos ojos la fusión, sin embargo el tipo de aeronaves con que operaban (Boeing vs Airbus) entre otras razones, limitó los incentivos para la fusión (Expansión, Mayo 10, 2010).

¹⁹ Me refiero a la ausencia de información pública y disponible para cualquier agente de la industria (aerolíneas, aeropuertos, proveedores, gobierno y consumidores).

precios aéreos, estados financieros²⁰, seguridad aérea y puntualidad de las aerolíneas. Por otro lado, existe limitada información acerca del desempeño de organismos públicos del sector como el AICM, Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM) y la propia DGAC. Algunas consecuencias que se derivan de la falta de información son:

1) Si bien las aerolíneas por ley tienen que registrar las tarifas ante la autoridad, la manera en que lo hacen (archivos en papel) hace muy difícil el análisis de las mismas. La ausencia de una base de datos que articule los precios a lo largo del tiempo limita el análisis de las condiciones de competencia del mercado por parte del órgano regulador y la Comisión Federal de Competencia (CFC).

2) El hecho de que no existe información pública del desempeño financiero de las aerolíneas mexicanas representa una dificultad y costos para distintos agentes del sector. Por ejemplo, para los inversionistas es un problema que puede resultar en malas inversiones, pues no hay parámetros objetivos para evaluar la rentabilidad de la industria.

Para los proveedores y consumidores puede ser un costo. Para los primeros, las ventas a las aerolíneas pueden derivar en cuentas incobrables en caso de quiebra. Si bien este es un riesgo latente para cualquier transacción con crédito en la economía²¹, contar con información del desempeño reciente de las aerolíneas, podría mitigar o internalizar ese riesgo para los proveedores. En el caso de los consumidores, experimentan una gran vulnerabilidad al no poder evaluar la viabilidad de las aerolíneas y están expuestos a no recuperar el dinero pagado por boletos aéreos en caso de cese de operaciones.

Además, es un problema para el regulador y la autoridad de competencia pues la evaluación del impacto de las políticas públicas en el desempeño de la industria resulta incompleta. Cabe señalar que si bien la rentabilidad no es un objetivo del gobierno, sí es necesaria en el mediano y largo plazo para que las empresas puedan ofrecer el servicio.

3) No hay información pública en relación a la seguridad con que opera la industria, ni en relación al desempeño de la autoridad como monitor. En el pasado, este vacío de información permitió la especulación acerca de la imparcialidad con la que juzga el regulador en sus visitas de verificación. De hecho, la reciente degradación del estándar IASA por parte de la FAA muestra que la falta de información oportuna

²⁰ Se entiende que este tipo de información es sensible y puede estar sujeta a las normas de secreto industrial, sin embargo, reportes trimestrales o anuales como los que reportan las aerolíneas a las bolsas de valores serían más que suficientes.

²¹ Cabe recordar que el financiamiento empresarial vía proveedores una práctica común en México.

pública ha sido costosa para el país, ya que al no reaccionar ágilmente, el gobierno mexicano levantó una barrera a la entrada a las aerolíneas mexicanas que deseen incursionar o aumentar sus frecuencias o rutas hacia los Estados Unidos.

4) La información que publica la DGAC con relación a las demoras y puntualidad es demasiado escueta e imposible de ser utilizada por los consumidores. En los Estados Unidos, la FAA publica reportes de puntualidad. Además, las páginas de internet de reservación de boletos, de las aerolíneas norteamericanas, también muestran el porcentaje de puntualidad de la aerolínea en la ruta de referencia. No tener reportes de puntualidad en México limita la información con que cuentan los consumidores para elegir la mejor alternativa.

5) Falta de transparencia en la operación del Comité de Horarios del AICM en la asignación de *slots*²². Siendo los *slots* una condición necesaria para ofrecer el servicio, el no acceso a ellos representa una fuerte barrera a la entrada. La falta de transparencia de este comité da lugar a cualquier suspicacia de discrecionalidad y tiene un impacto en las condiciones de competencia del AICM y el bienestar de los consumidores que usan este aeropuerto como lo muestra Ros (2010).

6) Mínimos reportes de desempeño de instituciones públicas como la DGAC, el AICM, ASA, SENEAM limitan la evaluación de la eficacia de la política pública del sector y la eficiencia de estos organismos. Evaluar el desempeño de estos organismos antes mencionados es importante, pues son parte de la cadena de valor de la industria, y su eficiencia o falta de ella, puede afectar, a su vez, la eficiencia de las aerolíneas.

Estructura institucional

En la Ley de Aviación Civil, la Ley de Aeropuertos y demás instrumentos normativos del sector se establece que las facultades de la SCT son diseñar e implementar la política pública y la regulación del sector. Entre los objetivos de política se encuentran la seguridad, la certidumbre jurídica y la equidad, la integración regional del país, el acceso de la población a los servicios de transporte aéreo, la eficiencia, la competencia sana y equitativa, la capacitación del personal aeronáutico y la reciprocidad efectiva en las relaciones con el exterior.

En términos del diseño de política, muchos de los objetivos antes mencionados son indispensables y adecuados para el desarrollo del sector, por ejemplo la seguridad aérea. Otros como la regulación tarifaria mínima y máxima deben ser revisados. En términos de la implementación, algunos objetivos no han sido cumplidos pues el gobierno ha sido incapaz de desarrollar una estructura institucional para tal efecto.

²² Los *slots* son horarios de despegue o aterrizaje en un aeropuerto.

La DGAC, no cuenta con los recursos humanos, técnicos, financieros y la independencia suficiente para llevar a cabo su labor de manera eficaz. Velasco (2006) documentó las precarias condiciones con las que operaba el personal de la DGAC. Personal reducido, bajos salarios y poco presupuesto eran la norma para llevar a cabo actividades de supervisión fundamentales para la industria. La DGAC requiere más recursos de todo tipo para llevar a cabo eficazmente sus labores de regulación de seguridad y económica.

En este sentido, la seguridad debe ser su primera prioridad, pues es responsabilidad de la autoridad pública salvaguardar, vía inspecciones y sanciones a los operadores aéreos, la integridad de los pasajeros.

En cuanto a la regulación económica, el objetivo que debe de buscar es la eficiencia de la industria en toda la cadena de valor (transporte aéreo, servicios aeroportuarios, etc.). Esto es: 1) reducir al máximo las barreras a la entrada al mercado doméstico e internacional (acceso transparente y criterios de eficiencia en la asignación de *slots*, Acuerdos Bilaterales de Servicio de Transporte Aéreo más flexibles que faciliten el intercambio comercial y turístico, recuperar el estándar 1 de IASA para que las aerolíneas mexicanas puedan decidir libremente si quieren volar a los Estados Unidos) y 2) monitorear permanente todos los mercados de la cadena de valor, con una metodología explícita, para evaluar 2.1) si el esquema regulatorio está generando menores costos de operación y condiciones de competencia que se traduzcan en bienestar para empresas y consumidores y 2.2) si existe alguna práctica anticompetitiva que deba ser investigada por la CFC.

En la búsqueda de los objetivos de la regulación económica antes mencionados, es necesario un cambio en la normatividad, ya que, en estos momentos se percibe una confusión en el diseño e implementación. En particular, la Ley de Aviación Civil y demás instrumentos normativos vigentes consideran que si bien hay libre fijación de tarifas, la autoridad deberá de prevenir prácticas anticompetitivas como depredación o ejercicio de poder de mercado vía la fijación de tarifas mínimas o máximas.

Dicha política está inspirada en asegurar mínima rentabilidad para las empresas y máximos precios para los consumidores, pero enfrenta problemas conceptuales y técnicos serios. Por un lado, teórica y empíricamente, no toda regulación tarifaria de precios mínimos o máximos resuelve las prácticas anticompetitivas e incluso puede generar distorsiones en la estructura de precios o calidad en el servicio.²³ Por otro lado, la dificultad técnica para probar comportamientos anticompetitivos, la información necesaria para llevar a cabo el análisis, y la falta de recursos humanos y técnicos por parte de la DGAC han hecho inoperables estos lineamientos regulatorios.

²³ Ejemplos de lo anterior es la competencia en calidad en los Estados Unidos en la década de los 50's y la ineficiencia X que puede surgir cuando un precio está regulado.

Otro ámbito donde es necesario un cambio regulatorio es la liberalización de los mercados internacionales. Para que México incremente su intercambio con otros países, en un mundo cada vez más globalizado y en el que la tendencia es hacia la desregulación, es necesario que la política de cielos abiertos u otro esquema de liberalización se integre a la agenda del órgano regulador. En principio, una política de este tipo representa una amenaza para las aerolíneas mexicanas, pero también representa una oportunidad para incrementar su eficiencia. Paralelamente, esta política es deseable bajo la óptica del beneficio que se genera para el resto de la economía por medio de mayor conectividad, incremento en el intercambio comercial y un mayor número de turistas internacionales. Finalmente, la liberalización de los mercados es una condición necesaria para minimizar la fragilidad de la industria, pues ante la salida de un competidor, no habría barreras regulatorias para que un nuevo agente atendiera el servicio.

¿Qué estructura institucional debería de tener el regulador del transporte aéreo en México para cumplir con los objetivos de regulación de seguridad y económica esbozados en este documento? De acuerdo a Faya (2010), para que un órgano regulador tenga un desempeño eficaz necesita: 1) mandato y atribuciones claras, 2) autonomía o independencia efectiva, 3) recursos humanos y materiales suficientes y 4) transparencia y evaluación de desempeño.

El mandato y las atribuciones, son en general correctas, aunque como se mencionó anteriormente, habría que hacer algunas modificaciones a la Ley de Aviación Civil y demás ordenamientos legales, para que estos estén en línea con la realidad y generen los incentivos correctos a los agentes económicos. El gran reto se encuentra en implementar muchos de los lineamientos que ya se encuentran en la normatividad del sector, pero que al día de hoy no se aplican.

En este sentido, una mejora en los puntos 2), 3) y 4), incrementaría la capacidad institucional del regulador, minimizaría las fallas de mercado y las fallas de gobierno y generaría los incentivos adecuados en pro de la seguridad y la eficiencia.

La autonomía o independencia efectiva, le permitiría al regulador ganar credibilidad en sus decisiones al no estar condicionado, ni a la agenda de la presidencia de la república y ni a los intereses de las empresas reguladas.

Mayores recursos humanos y materiales son indispensables para que el regulador pueda diseñar, implementar, operar, monitorear y sancionar una política regulatoria eficaz. Acciones concretas como la implementación de un sistema de información pública de la industria o la capacitación de los funcionarios públicos fomentarían directamente la credibilidad, elevarían el nivel de análisis y minimizarían los errores del órgano regulador. Indirectamente, promoverían la eficiencia y la competencia al

resolver problemas como la degradación de la FAA y al monitorear, sistemáticamente, la presencia de posibles prácticas anticompetitivas.

Finalmente, mayor transparencia y evaluación de desempeño del regulador se traduciría en mayor credibilidad, eficacia y eficiencia, al estar sujeto al escrutinio de la industria y la sociedad en general.

III. Conclusiones y recomendaciones de política

Conclusiones

Este documento exploró las posibles causas de la falta de información, la reducida capacidad institucional del órgano regulador, así como la ineficiencia de las aerolíneas bandera en México.

Corregir los rezagos antes mencionados implica que cada uno de los agentes del sector asuma un cierto grado de responsabilidad en las acciones que se tienen que llevar a cabo. Además, hay acciones de corto y de largo plazo. Las hay simples en la medida que requieren la decisión de un solo agente o del regulador y las hay complejas al involucrar a varias partes. En su conjunto, todas ellas son necesarias para alcanzar los estándares de seguridad, mejorar la eficiencia y promover el crecimiento del sector y del país.

Entre los factores de largo plazo se encuentra la construcción de un nuevo aeropuerto que incremente la capacidad y atienda la demanda de largo plazo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Para tal efecto, el gobierno debe de recuperar el proyecto del nuevo aeropuerto e involucrar a los agentes pertinentes para que dicho proyecto se concrete.

Entre los factores de corto plazo se pueden resaltar los costos laborales y el fortalecimiento institucional del regulador. Si los costos laborales de las aerolíneas bandera aún no se encuentran en línea con los costos de sus competidores internacionales, es fundamental que empresas y trabajadores puedan llegar a un acuerdo para alcanzar tal fin. De otra manera, es difícil pensar que puedan experimentar períodos de crecimiento y rentabilidad.

El fortalecimiento y la independencia institucional del órgano regulador son impostergables. Antes que nada, este fortalecimiento debe de ir acompañado de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas para que el regulador gane credibilidad. Es necesario que cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo sus labores de diseño, implementación, supervisión y evaluación de manera eficaz. La seguridad aérea debe ser una prioridad y la autoridad debe de hacer cumplir

los estándares de seguridad. Por ejemplo, la FAA de los Estados Unidos acaba de proponer una multa civil a *American Airlines* por US\$24 millones por no haber solventado fallas en algunas de sus aeronaves de manera oportuna. De acuerdo a la FAA dichas fallas ponían en riesgo la seguridad de las aeronaves. Este ejemplo es muy ilustrativo pues evidencia la labor y el poder de disuasión de un regulador de seguridad para que las aerolíneas satisfagan los estándares establecidos. También debe fortalecer sus labores de regulación económica, minimizando las barreras a la entrada y monitoreando las condiciones de competencia para detectar la presencia de alguna posible falla regulatoria o conducta anticompetitiva. Finalmente, si no se llevan a cabo las acciones que subsanen las fallas estructurales de la industria en México, el país exhibirá, independiente de que haya ganadores y perdedores en el corto plazo, un desempeño inferior a su potencial en el largo plazo.

Recomendaciones

1. Implementación de un sistema de información sobre el estado de las aerolíneas: de tarifas, de estados financieros, de seguridad y de puntualidad. Más información para los consumidores, competidores y el regulador reducirá los costos y mejorará el proceso de toma de decisiones privadas y minimizará el margen de error de las políticas públicas.
2. Independencia del órgano regulador y fortalecimiento institucional. Esto permitirá tener los recursos humanos, técnicos y financieros para que la autoridad pueda llevar a cabo sus labores de manera eficaz. Este proceso debe de ir acompañado de mayor transparencia para evitar cualquier tipo de discrecionalidad. En el diseño institucional deben de estar incluidos mecanismos de evaluación para los agentes económicos y para la misma autoridad. En la medida en que el regulador esté sujeto a evaluación por los consumidores, competidores, inversionistas, hacedores de política públicas, y organismos de la sociedad tendrá incentivos para mejorar su desempeño.
3. Es necesario que se incorpore de manera activa el debate de la política de cielos abiertos con el fin de evaluar cuál es la mejor estrategia para que México se inserte en el escenario internacional.
4. En el corto plazo es necesario que el Comité de Operación y Horarios del AICM asigne los *slots* con criterios transparentes y en pro de la eficiencia del mercado y el bienestar de los consumidores.²⁴ La definición de los criterios de asignación de *slots* es una tarea pendiente y debe abordarse a la brevedad pues la

²⁴ Actualmente los *slots* del AICM se asignan a través del criterio de antigüedad.

distribución de los mismos entre las aerolíneas es fundamental para la configuración de sus redes de servicio. En concreto, los slots del AICM son el elemento clave en el debate de una sola aerolínea bandera y definirán, en buena medida, la estructura de la industria para los próximos años.

5. En el largo plazo es necesaria la construcción de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México que pueda atender la demanda creciente futura.
6. El Establecimiento de estándares de desempeño para los organismos públicos como ASA, SENEAM, o el AICM permitirá evaluar la eficacia de la política pública y generará incentivos para cada uno de los agentes mejore su desempeño.

Bibliografía

- Airline Weekly Corp (2010), Airline Weekly Publicado el 9 de Agosto del 2010, Fort Lauderdale, Florida EUA.
- Avalos, M y Valdes, V. (2006). *Regulación de aerolíneas en México*. México: Cidac.
- Button, K. (2005). Market and Government Failures in Transportation (pp 11-27) en Button, K, Hensher, D. *Handbook of Transport Strategy Policy and Institutions*. George Mason University: Elsevier.
- Button, K. (2010). *Implications of open skies*. Conferencia presentada durante el seminario “La importancia del acceso a los servicios de transporte aéreo: Liberalización en los mercados de aviación”. Ciudad de México, abril, 2010. Disponible en <http://www.anahuac.mx/mba/seminarioaviacion.php> (20 de agosto 2010).
- CIA World Factbook. Data, Statistics and Reports. disponible en <https://www.cia.gov/library/.../the-world-factbook/>
- Copa Holdings.(2010). Data, Statistics and Reports. disponible en <http://www.copair.com/sites/MX/ES/Pages/homepage.aspx>
- Faya, A. (2010). *Fortalecer a los Reguladores: Cambiando las reglas del juego en México*. México: Cidac.
- FMI (2010). Data and Statistics. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/update/02/index.htm>
- Gillen , D. (2009). *Trends and developments in inter- urban passenger transport international air passenger transport in the future*, Universidad de British Columbia, Vancouver Canadá.
- IATA (2007). Economic Benefits From Air Transport in Mexico. Disponible en: www.iata.org

- Lan Airlines Chile (2010). Data, Statistics and Reports. disponible en www.lan.com
- OMC (2009). Estadísticas del Comercio Internacional. Disponible en <http://www.wto.org/indexsp.htm>
- Morrison, W. (2010). *Evolution of Airline Business Models*. Conferencia presentada durante el seminario “La importancia del acceso a los servicios de transporte aéreo: Liberalización en los mercados de aviación”. Ciudad de México, abril, 2010. Disponible en <http://www.anahuac.mx/mba/seminarioaviacion.php> (20 de agosto 2010).
- OACI (2009). Data, Statistics and Reports. disponible en <http://icaodata.com/>
- Pepall, R. (2006). *Organización Industrial*. Mexico: Thomson Tercera Edición.
- Revista Expansión (2010). ¿Y quién será el piloto? Pp 37-42. Revista Expansión publicada el 10 de mayo del 2010. México DF.
- Ros, A. (2010). *The determinants of pricing in the Mexican domestic airline sector and the impact of competition and airport congestion*, Draft working paper OECD y CFC, Abril 2010
- Valdes, V. y Ramirez, J. (2011). Una evaluación de la desregulación de las aerolíneas en México. *economía mexicana, nueva época*. En proceso de publicación.
- Velazco, L.(2006). *Civil Aeronautical Authority in Mexico*. The Center of Migration and Development. Manuscrito en preparación.