

Análisis Sectorial

Reforma de cabotaje aéreo de bajo vuelo

Diego López / Crista Pérez / Carlos Serrano / Samuel Vázquez
18 enero 2023

Iniciativa autoriza a aerolíneas extranjeras y paraestatales

El pasado 16 de diciembre el presidente Andrés Manuel López Obrador envió a la Cámara de Diputados una [iniciativa de reforma](#) que plantea modificar la Ley de Aeropuertos y de la Ley de Aviación Civil.

Entre los puntos principales de la iniciativa se encuentran:

- La modificación al Art. 17 Bis de la Ley de Aviación Civil permitiendo las prácticas de cabotaje por parte de permisionarios extranjeros en territorio mexicano¹ (actualmente prohibidas²) previa autorización de la Agencia Federal de Aviación Civil (AFAC) siempre y cuando se atienda a causas de utilidad pública, interés público o seguridad nacional y se compruebe la capacidad técnica y operativa.
- Se reafirma la naturaleza de la AFAC como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) encargado de expedir, suspender, cancelar, revalidar o revocar certificados relacionados a la matrícula para participantes del sector de aviación civil.
- Eleva los montos de sanciones a concesionarios que no se apeguen a los itinerarios autorizados (*slots*).
- Incorpora la figura de “asignación”, facilitando la operación de una aerolínea oficial por tiempo indefinido.

El poder ejecutivo justifica esta iniciativa con base en que mediante la autorización de aerolíneas extranjeras se amplían las rutas regionales beneficiando a los consumidores de servicios aéreos con una mayor diversidad de opciones a menores costos, además de fomentar el turismo.

En este contexto, es importante recordar que el pasado junio de 2022 México mantuvo la Categoría 2 de seguridad por el *US Federal Aviation Administration*, limitando la capacidad de expansión de operaciones de aerolíneas mexicanas en aquel mercado.

Al mes de octubre de 2022, de acuerdo con cifras de la SICT, el AIFA movilizó alrededor de 17 mil pasajeros, mientras que el AICM promediaba 373 mil pasajeros al mes. Es claro que el AICM (y otros aeropuertos como el CUN en Quintana Roo y el GDL en Jalisco) movilizan una cantidad muy superior de pasajeros que el naciente AIFA y las cifras iniciales no son alentadoras. En términos de la nacionalidad de las líneas aéreas, el movimiento de pasajeros movilizado por aerolíneas extranjeras creció +12.6% entre octubre 2018-2022 mientras el movilizado por aerolíneas domésticas cae -15.4%.

¹ El cabotaje permite a una aerolínea extranjera transportar personas, carga o correo entre dos o más puntos del territorio nacional. En este caso podría, por ejemplo, una aerolínea europea viajar desde Europa-CDMX (AICM) y continuar su vuelo hacia el Aeropuerto Internacional de Cancún (CUN).

² A nivel internacional, los derechos de tráfico transfronterizo dependen de acuerdos bilaterales de servicios aéreos (ASA), que generalmente incluyen una condición de nacionalidad. Esto resulta de la Convención de Chicago, que establece que cada estado goza de soberanía completa y exclusiva sobre el espacio aéreo sobre su territorio.

Análisis

En general, la eliminación de barreras a la entrada es positiva para los mercados al incrementar el número de jugadores que ejercen presión competitiva a los incumbentes. Esto hace comprensible que existan posiciones contrarias por parte de los participantes actuales del lado de la oferta. En particular para el caso del mercado de servicios de transporte aéreo, esto también se cumple. Al incrementarse la oferta de vuelos domésticos se ejercerá mayor presión competitiva en el mercado actual, con lo que no sólo habrá más opciones para los usuarios de este tipo de transporte; sino que también podría existir un beneficio en tarifas y calidad del servicio dado que los aerolíneas disputarán la preferencia de los usuarios.

Lo anterior no sólo está demostrado por la teoría económica, también se ha comprobado empíricamente en el mercado doméstico como en el internacional. Un par de ejemplos en este sentido son la investigación de Kwoka y Shumilkina (2010)³ que muestra como la eliminación de un potencial competidor permite al incumbente incrementar los precios del 5% al 6% al estudiar el caso de la fusión entre *USAir* y *Piedmont Airlines* en el mercado aéreo estadounidense.

Además, Goolsbee y Syverson (2008)⁴ muestran que las aerolíneas presentes en rutas de la industria aérea de Estados Unidos bajaron significativamente las tarifas ante la amenaza de entrada de un potencial competidor. No obstante, las mismas aerolíneas experimentaron un incremento en la demanda por sus servicios en las rutas que disminuyeron sus tarifas. En un análisis del mercado de transporte aéreo mexicano, la Comisión Federal de Competencia Económica encontró que a mayor número de competidores de la empresa incumbente, ésta reduce sus precios en 2.2%.⁵

Por otro lado, la Iniciativa no menciona nada sobre el método de asignación de los *slots* para nuevas rutas, ni el impacto o alguna evaluación sobre los efectos económicos que tendría dicha reforma. La asignación de *slots* puede erigirse por sí misma como una barrera a la entrada o propiciar que el efecto positivo que se espera de una mayor competencia sea nulo. A la vez, es un instrumento para aliviar la saturación de algunas de las terminales y aprovechar las economías de red que se obtienen del uso de los distintos nodos de la red de aeropuertos nacionales.

La Iniciativa debería revisarse bajo un marco más amplio. En particular, desde la perspectiva de los mercados internacionales de servicios e inversión. La apertura de las rutas domésticas a firmas extranjeras debería de realizarse únicamente bajo un contexto de reciprocidad donde nuestros socios comerciales que obtengan el beneficio de operar en el mercado mexicano, también abran sus respectivos mercados a las aerolíneas mexicanas.

³ Kwoka, J., y Shumilkina, E. (2010). "The Price effect of eliminating potential competition:evidence from an airline merger", The Journal of Industrial Economics.

⁴ Goolsbee, A., y Syverson, C., (2008). "How do incumbents respond to the threat of entry? Evidence from the major airlines.The Quarterly Journal of Economics

⁵ Ver resolución del caso CNT-050-2015

Si bien la Iniciativa no aborda este aspecto de reciprocidad, el Art. 2 Fracc. VI de la misma contempla que las definiciones de los tratados internacionales en materia de aviación civil suscritos por el Estado⁶ se utilizarán supletoriamente.

Por otro lado, en el TMEC y otros tratados de libre comercio suscritos por México, la prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros o de carga por parte de empresas extranjeras está fuera del ámbito de aplicación del Capítulo de Comercio Transfronterizo de Servicios⁷. Por ello, los países pueden permitir una mayor o menor prestación de servicios por parte de aerolíneas extranjeras en dichas actividades sin que ello sea objeto de controversia bajo estos tratados. Además, los países incluyen una reserva que les permite negociar acuerdos de transporte aéreo sin que lo allí acordado tenga que hacerse extensivo a otros países. Sin embargo, aunque actualmente existen esas salvedades, en las negociaciones de dichos tratados ha existido el interés de algunos países para que México amplíe sus compromisos en el sector de transporte aéreo.

Adicionalmente, ya que los servicios de transporte aéreo sí están dentro del ámbito de aplicación del Capítulo de Inversión de los tratados de libre comercio, los países no pueden imponer limitaciones adicionales a la inversión extranjera que las que existían a la entrada en vigor de cada tratado, pudiendo solamente liberalizar en el futuro⁸. Por ejemplo, México mantiene reservados⁹ los permisos para empresas mexicanas en el sector de transporte aéreo, a diferencia de Canadá que contempla el cabotaje en servicios aéreos con una participación extranjera de hasta el 49% en las aerolíneas. En ambos casos, los países no podrán imponer más restricciones a la inversión extranjera.

Teniendo en mente el objetivo de expandir la industria de servicios aéreos nacionales, la recuperación de la Categoría 1 ante la FAA debería ser la principal prioridad para poder acceder a nuevas rutas y aumentar la competitividad de las aerolíneas mexicanas, en particular si se busca ampliar el carácter internacional del AIFA que hasta la fecha no cuenta con rutas hacia EUA.

En cuanto al proceso de discusión y aprobación, el Congreso de la Unión entró en periodo de receso al finalizar la sesión del 15 de diciembre, por tanto iniciará la discusión de la iniciativa durante la segunda mitad de enero de 2023.

Valoración

La eliminación de barreras a la entrada siempre es positiva. Un mayor número de competidores en las rutas aéreas domésticas sería benéfico para todo el mercado. Los consumidores podrán obtener aún más opciones, así como mejores servicios y tarifas. Además, esto podría reflejarse en una mayor demanda y por lo tanto el sector debería crecer.

⁶ México ha suscrito 55 acuerdos sobre servicios aéreos en los cuales no está permitido el cabotaje.

⁷ Ver Artículo [15.2.4](#) del TMEC o Artículo [10.2.5](#) del TIPAT donde quedan fuera del ámbito de aplicación "los servicios aéreos, incluidos servicios de transporte aéreo nacional e internacional, sean programados o no programados, o a servicios relacionados en apoyo a los servicios aéreos, salvo: (a) los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves mientras la aeronave está fuera de servicio, excluyendo el llamado mantenimiento de la línea; (b) venta y comercialización de servicios de transporte aéreo; (c) servicios de sistema de reserva informatizado; (d) servicios aéreos especializados; (e) servicios de operación de aeropuertos; y (f) servicios de asistencia en tierra.

⁸ Por ejemplo, entre 2017 y 2022 México permitió una mayor participación extranjera en las compañías de transporte aéreo nacional (incrementado el límite de la IED del 25% al 49%), por lo que dicha liberalización no debería revertirse.

⁹ Ver reservas 30 a 33 del [Anexo I de México](#) en el T-MEC y 42 a 46 del [Anexo I de México](#) del TIPAT.

No obstante, una política pública de este tipo debe tener un panorama de grandes vuelos y tomar en cuenta el contexto internacional de estos mercados. La apertura del mercado doméstico debe darse en un contexto de negociación internacional que busque reciprocidad con los socios comerciales, principalmente Estados Unidos y Canadá. Una decisión unilateral en este caso sería como permitir la importación de productos agropecuarios de otros países, pero sin que las empresas mexicanas puedan exportar hacia esos mismos países, o de forma similar, quitarle el arancel al bien importado y ponerlo al exportado. Esto mismo obliga a que el paso inicial sea dirigir los esfuerzos públicos a la recuperación de la Categoría 1. En los mercados aeronáuticos, el prestigio de calidad, principalmente por temas de seguridad, es primordial para poder competir. Además, lo óptimo es que hubiese un amplio periodo de transición que sirviera para que las líneas áreas nacionales se preparen para poder competir.

Por último, la Iniciativa es incompleta no solo por no considerar el contexto internacional de este mercado. Esta misma, tendría que considerar el mecanismo de asignación de *slots* para esas nuevas rutas y la política pública que propicie que el mercado haga un uso óptimo de la red aeroportuaria en su conjunto.

AVISO LEGAL

El presente documento no constituye una "Recomendación de Inversión" según lo definido en el artículo 3.1 (34) y (35) del Reglamento (UE) 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre abuso de mercado ("MAR"). En particular, el presente documento no constituye un "Informe de Inversiones" ni una "Comunicación Publicitaria" a los efectos del artículo 36 del Reglamento Delegado (UE) 2017/565 de la Comisión de 25 de abril de 2016 por el que se completa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos organizativos y las condiciones de funcionamiento de las empresas de servicios de inversión ("MiFID II").

Los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos u opiniones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA en su sitio web www.bbvarresearch.com.

INTERESADOS DIRIGIRSE A:

BBVA Research: Paseo de la Reforma 510, Colonia Juárez, C.P. 06600 Ciudad de México, México.

Tel.: +52 55 5621 3434

bbvarresearch@bbva.com www.bbvarresearch.com