



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS
EN MÉXICO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO
ZEDILLO, 1994-2000

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS

Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

FERNANDO OLIVARES MARÍN



ASESOR:

MTRO. LENIN BUSTAMANTE TERREROS.

AGOSTO 2005.

m. 347046



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Í N D I C E

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
1.1 Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal	10
1.1.1. La crisis del Estado de 1973	10
1.1.2. El Paradigma Neoliberal	12
1.2 Las características del Estado Mexicano	16
1.2.1 El Estado Mexicano previo a la crisis de 1982	16
1.2.2. Las transformación del Estado Mexicano post-crisis de 1982	18
1.2.3. El nuevo rumbo del Estado Mexicano	21
1.3 Enfoque de la Privatización del Sector Paraestatal	29
1.3.1 Desarrollo conceptual de la privatización	29
1.3.2 Las formas de privatización del sector aeroportuario	34
1.3.3 La Concesión como figura jurídica	35
1.3.4 Los Arrendamientos	43
CAPÍTULO II	
EL SISTEMA AEROPORTUARIO EN MÉXICO	
2.1 Composición del Sector del Transporte Aéreo en México	46
2.1.1 Antecedentes históricos	46
2.1.2 Consolidación de la Aviación Comercial Mexicana	50
2.2 Aeropuertos y Servicios Auxiliares	52

2.3	Funcionamiento de ASA	61
2.4	Organización y funcionamiento de los aeropuertos	70
	2.4.1 Clasificación de los Productos de Aeropuertos	75
	2.4.2 Personal Técnico Especializado	76

CAPÍTULO III

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS

3.1	Estrategia general de las concesiones de los aeropuertos	81
3.2	La nueva conformación de los Grupos Aeroportuarios	82
3.3	El proceso de concesión de los aeropuertos	86
	3.3.1 Los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano	88
3.4	La licitación de los aeropuertos	94
	3.4.1 Grupo Aeroportuario del Sureste	94
	3.4.2 Grupo Aeroportuario del Pacífico	95
	3.4.3 Grupo Aeroportuario Centro Norte	96

CAPÍTULO IV

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y DE LA RED ACTUAL DE LOS AEROPUERTOS EN MÉXICO

4.1	El Sistema Aeroportuario Mexicano del Siglo XXI	99
	4.1.1 La continuidad de la política del sector del transporte desde Miguel de la Madrid hasta Vicente Fox	99
4.2	La nueva conformación del Sistema Aeroportuario Mexicano a partir de la privatización de las Terminales Aéreas.	100
4.3	El estado actual del organismo estatal ASA Corporativo	102
4.4	Análisis y Evaluación del proceso de privatización.	106
	CONCLUSIONES	114
	BIBLIOGRAFIA	118

GRACIAS

A mis papas; por el enorme apoyo que me han brindado durante toda la vida.

A mis hermanos; por la compañía y los momentos felices de nuestra niñez.

A mis asesores; por la invaluable orientación y los atinados consejos.

A Enrique, Luís y Carolina; por compartir su amistad, su tiempo y sus conocimientos conmigo.

A mis hijos por su cariño y su hermoso ejemplo de vida.

Y especialmente a Susana, la mujer de mi vida ya que sin ella ningún proyecto hubiera podido ser viable.

INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas observamos una transformación a escala mundial donde se conformaba una economía global que imponía la ideología del neoliberalismo en el extinto mundo bipolar, que con la caída del bloque soviético en 1986 pasaba a convertirse en un mundo unipolar. Esta ideología pregona la idea que el mercado debe ser el único ente para regular las fuerzas productivas y que el Estado debe abandonar sus funciones económicas para exclusivamente servir como Estado gendarme.

Este fenómeno impactó al Estado Mexicano, que durante las últimas tres administraciones públicas, así como de la administración actual del presidente Vicente Fox, sufrió una transformación acelerada debido a la crisis que venía padeciendo desde mediados de la década de los años setenta. En este marco nuestro país para paliar las crisis debió recurrir al financiamiento internacional y como parte de estos acuerdos hubo la necesidad de llegar a compromisos que modificaban de raíz el patrón de rectoría económica que el país tenía, cambiando la esencia del Estado Mexicano en sus tradiciones políticas de bienestar social.

Si bien, el agotamiento del modelo de desarrollo era un signo inequívoco de que se requería un cambio del Estado Benefactor hacia uno de mucha menor envergadura, la transformación que se llevó a cabo en nuestro Estado fue brutal. La reforma del Estado, se presenta entonces como una estrategia mundial, lo mismo que los procesos de ajuste y modernización económica que desde las grandes potencias se diseñaron; se ha explicado como la vía estratégica para consolidar los ajustes económicos que, según el discurso neoliberal, nos llevarían a un crecimiento económico mundial.

El neoliberalismo es considerado como una etapa utilizada en el proceso de cambio mundial en la que el Estado deja de administrar las empresas

paraestatales para cedérselas a los capitales privados surgiendo de esta manera la privatización del aparato estatal. Para este caso, es la privatización de los aeropuertos a través de las concesiones el objeto de estudio del presente trabajo.

Si bien, el desmantelamiento del aparato del Estado comienza con el gobierno de Miguel de la Madrid, 1982-1988, es durante las administraciones de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994 donde se profundiza el cambio estructural de la economía mexicana, está política continúa con el gobierno de Ernesto Zedillo 1994-2000 y forma parte del programa de gobierno del actual presidente, Vicente Fox.

A pesar de que la venta de los activos estatales se realiza en nombre de una mayor eficiencia, tiene el efecto de concentrar la riqueza en unas pocas manos creando una polarización de la sociedad y abriendo una brecha cada vez mayor entre ambos extremos. Su principal objetivo es reducir el aparato estatal tanto en su actividad como en la gestión económico-administrativa a través de la venta de empresas, bienes y servicios públicos a inversionistas privados.

Salvo el caso del petróleo y de la energía eléctrica que se encuentran desde hace tiempo en la mira de realizar las reformas legales para su privatización, la ofensiva fue brutal debido a que no se escatimó ningún sector, lo que incluye bancos, vías férreas, carreteras, hospitales, el suministro de agua potable, la seguridad social, las empresas de distintos sectores productivos, es decir todo.

Sin embargo, esta política no ha sido del todo exitosa sino al contrario. Se han tenido que "renacionalizar" algunos bienes que habían sido privatizados debido a que han existido gravísimas pérdidas por la mala gestión de este patrimonio nacional. Entre estos y a manera de ejemplo únicamente señalamos los del sector bancario y su quiebra con el rescate del FOBAPROA, el de las carreteras y el de los ingenios azucareros.

La presente investigación obedece, a la necesidad de conocer las condiciones bajo las cuales se ha llevado el proceso de privatización en México, haciendo énfasis en el sector de los aeropuertos.

Debido a lo anterior, el propósito general de este estudio es analizar la política de privatización del sector aeroportuario nacional como parte fundamental de la reforma del Estado, a través de la teoría neoliberal, y evaluar sus impactos en el Estado como en los usuarios de este tipo de servicios, así como ofrecer una perspectiva del sector de acuerdo a la política vigente

La formulación de la hipótesis plantea que la privatización de los aeropuertos no ha sido una política exitosa del gobierno federal, toda vez que éste ha tenido que enfrentar costos adicionales a diferencia de los que hubiera mantenido bajo administración estatal y la política aeronáutica nacional se ha restringido sólo al mantenimiento de los aeropuertos existentes y no a la construcción de nuevos polos de desarrollo que permite potenciar mediante la infraestructura que significa una obra de esta envergadura.

Desde esta perspectiva se aborda el presente trabajo dividiéndolo en cuatro capítulos que se describen de la forma siguiente:

En el primer capítulo se define a la propuesta ideológica del neoliberalismo como marco de actuación de la teoría de la privatización, así como la imbricación de este marco en las políticas de ajuste al Estado Mexicano desde su crisis y el cambio de modelo. Por lo anterior, se da la adecuación a nivel de regulación para la privatización de este tipo de servicios.

El segundo capítulo analiza la composición del sistema aeroportuario de México, así como la conformación del organismo descentralizado creado por el Estado para el manejo de la política aeronáutica nacional: Aeropuertos y Servicios

Auxiliares, y sus resultados hasta antes de la privatización de las terminales aéreas.

En el tercer capítulo se analiza el proceso de la privatización de los aeropuertos mexicanos: la estrategia general; la conformación de los grupos compradores; la licitación de las terminales aeroportuarias y la compra de los grupos ganadores.

Finalmente, en el capítulo cuatro se realiza nuestra propuesta de evaluación del proceso de privatización de los aeropuertos y, se lleva a cabo, un balance entre los resultados positivos y los aspectos críticos del sistema aeronáutico nacional, el cual pretende ser solo una pequeña contribución a lo que debe ser un análisis muy amplio y exhaustivo tanto de los procesos de privatización en general como de los específicos del sector aeroportuario en nuestro país.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

1.1. Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal

1.1.1. La crisis del Estado benefactor de 1973

Desde la Segunda Guerra Mundial, el papel protagónico del Estado en los países capitalistas centrales permeó todos los rincones públicos y privados de la vida social, se transformó en el agente más importante de la producción y reproducción de la sociedad. Su actividad económica alcanzó un nivel inusitado; el gasto público fue un factor fundamental para aminorar la crisis económica y restablecer la economía de los países europeos.¹

En el desarrollo del capitalismo de Estado en la posguerra, influyó también el gran peso de la investigación y el desarrollo tecnológico y de los costos de reproducción del capital. El Estado aplicó las formulas keynesianas para enfrentar la crisis, mediante presupuestos deficitarios mejoró la asistencia social y el seguro contra el desempleo, aumentó y canalizó la inversión estatal, orientó el crédito, invirtió en áreas que antes le estaban vedadas, en una palabra, contribuyó a que se diera en la posguerra un ciclo de prosperidad más o menos largo, con crisis relativamente moderadas. Pero las técnicas anticrisis eran y siguen siendo fundamentalmente inflacionarias.

La crisis del petróleo de 1973, fue determinante en el desorden del sistema monetario internacional, precipitado por la caída del dólar. Las dificultades que la guerra de Vietnam estaba provocando en la economía norteamericana llevaron al presidente Nixon a, sin consulta previa con ningún otro país, desligar el oro del patrón-oro. El sistema acuñado en Bretton Woods en 1944 que había garantizado la estabilidad monetaria vino a su fin. Las principales monedas del mundo occidental flotaron en un contexto de gran inestabilidad.

¹ Pico, Joseph. *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Siglo XXI de España Editores. España, 1987. pp.34-35.

A la larga, la aplicación repetida de una política de expansión monetaria cada cinco o seis años debía desembocar en una aceleración universal de la inflación. La aplicación de medidas antiinflacionarias en todos los países imperialistas propició la sincronización del ciclo económico internacional.

"La crisis mundial de 1973-75, la recaída económica de 1979 y la recesión subsecuente de 1980-82 constituían, en el fondo, una reacción del capitalismo en contra de los excesos del expansionismo inflacionario, la sobre expansión del crédito y el sobrepeso de los gastos sociales del Estado benefactor".²

La respuesta que dio el capitalismo fue la restricción de la intervención estatal en la economía y la disminución de la emisión de moneda para financiar el gasto público.

Los ideólogos del neoliberalismo culparon de la crisis a la acción económica del Estado. Siguiendo esta línea de pensamiento se aplicó una política liberal e intentó controlar la inflación abriéndose un proceso de reorganización del capitalismo mundial.³

El rasgo que caracterizó el comportamiento de la economía mundial en los años ochenta fue la desaceleración del crecimiento que experimentaron la mayoría de los países. La recuperación de la crisis de los años setenta fue lenta, llena de obstáculos y con recaídas como la recesión de 1980-1982.

Como parte de la reestructuración del capitalismo mundial, en la década de los ochenta predominó la tendencia a disminuir la participación estatal en la economía y reprivatizar las empresas públicas. La primera ministra inglesa Margaret Thatcher, actuó en este sentido, otro tanto lo hizo el presidente Ronald Reagan en Estados Unidos, implantando la ideología del neoliberalismo para acabar con los

² Rivera Ríos, Miguel Ángel. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano. 1960-1985*. Ediciones Era, México, 1987, p. 28.

³ González Gómez, Marco Antonio, *La Política Económica Neoliberal en México. 1981-2000*. Editorial Quinto Sol, México, 2000, p. 76.

resultados de la grave crisis de este gran Estado del Bienestar. Las teorías del economista inglés John Maynard Keynes que rigieron el mundo desde la crisis mundial de 1929 declinaban por los nuevos postulados de limitar al gobierno para remplazarlo por las fuerzas del mercado.⁴

1.1.2. El paradigma neoliberal

La palabra Liberalismo designa una filosofía política, fundada en el valor de la libertad individual e identifica una perspectiva de análisis frente a los mecanismos rectores del funcionamiento de la economía. Uno de sus mentores fue Adam Smith.

Los principios básicos del liberalismo fueron formulados a lo largo del siglo XVIII y pueden resumirse así:

- a. El individuo es la fuente de sus propios valores morales.
- b. El proceso de comercio e intercambio entre individuos tiene tanto propiedades de eficiencia para lograr el bienestar colectivo, como de exaltación de la libertad.
- c. El mercado es un orden espontáneo para la asignación de recursos; el intercambio entre las naciones no sólo acrecentará la riqueza mediante la división internacional del trabajo, sino que también tenderá a reducir las tensiones políticas y la guerra.
- d. La política pública debería limitarse a las pocas preocupaciones comunes de los individuos como la libertad, la seguridad, la justicia, etc.

La síntesis conceptual de esta corriente permite señalar:

1. Un compromiso con la libertad personal, definida como la no-interferencia en las creencias y en la búsqueda de objetivos privados.

⁴ Villarreal, René. *La Contrarrevolución Monetarista*, Editorial Océano, México, 1984 pp. 39-43.

2. Una política de estricta libertad económica, a la que habitualmente se denomina **laissez faire** (dejar hacer).
3. Una doctrina del gobierno limitado y restringido a asegurar las funciones básicas de la organización de la sociedad, particularmente, la libertad, la seguridad y la justicia.

El liberalismo clásico entró en decadencia hacia fines del siglo XIX, y el término liberal empezó a ser usado frecuentemente para describir un liberalismo intervencionista o social, particularmente en los Estados Unidos y en el Reino Unido. Así, la noción de lo liberal, en el sentido político, llegó a identificar a aquél que propendía por la intervención del Estado para corregir particularmente las injusticias sociales.

La decadencia del liberalismo fue potenciada por la revolución keynesiana que implica la generalización del Estado de bienestar, entendido como aquel conjunto de acciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una nación el acceso a un mínimo de servicios que mejore sus condiciones de vida.⁵

Este enfoque keynesiano predominó en la política económica hasta mediados de los años setenta; todos los gobiernos aplicaron como fundamento de la política económica el manejo de la demanda agregada y una política de gastos que tenía múltiples funciones, entre otras, garantizar el pleno empleo, con sus lógicas conexiones con el bienestar social, estimular el proceso de crecimiento en las economías de mercado y permitir el acceso a la educación, la sanidad, la vivienda, las pensiones y al seguro de desempleo, entre otros, a la población de bajos ingresos.⁶

La crisis económica de los años setenta alteró de manera fundamental la perspectiva de la intervención del Estado y afectó además la naturaleza de la teoría keynesiana. De hecho, el apotegma reaganiano de ese momento era "el

⁵ Pico, Joseph. *Op. Cit.*, pp.34-35.

⁶ Villareal, René. *Op. Cit.*, pp. 49-81.

Estado no es la solución, es el problema", atribuyendo al exceso de intervención del Estado el desempleo masivo, la inflación, la debilidad del crecimiento, lo que por supuesto preparaba el campo para la crítica a la intervención estatal en los asuntos económicos.

Desde entonces, se empezó a centrar más el análisis de las políticas públicas no en los fallos del mercado que pudieran corregirse con las intervenciones del Estado, sino en los fallos del Estado, en el exceso de intervención, en la burocratización, en el déficit público, es decir, en el exceso del gasto público, resultado de la puesta en marcha de las funciones keynesianas de bienestar, y que, además, se argumentaba que interfería con el proceso de crecimiento y distorsionaba el funcionamiento del mercado al eliminar los incentivos para la acción de los agentes individuales, considerados centrales en el sistema económico.

El Neoliberalismo cobijó una tendencia de renacimiento y desarrollo de las ideas liberales clásicas, tales como la importancia del individuo, el papel limitado del Estado y el valor del libre mercado.

Ese enfoque afirma que si los individuos pueden libremente perseguir sus propios intereses, las consecuencias colectivas serán mucho más beneficiosas que la acción gubernamental. Esta proposición constituye, por lo demás, el fundamento del llamado individualismo metodológico, que es, desde un punto de vista teórico, el corazón mismo de la teoría liberal.

En síntesis y desde una perspectiva moderna, el neoliberalismo puede ser definido como la creencia de que la intervención gubernamental usualmente no funciona y que el mercado usualmente sí lo hace.⁷

⁷ López Castellanos Nayas. *Izquierda y Neoliberalismo: de México a Brasil*. Ed. Plaza y Valdez, 2001. p. 26.

Según los neoliberales el fracaso del Estado en la consecución de sus metas, fallo del Gobierno, es predecible y se ha confirmado por la experiencia. Asimismo, el mercado, el intercambio voluntario de bienes y servicios satisface habitualmente los requerimientos de los individuos con mucha mayor eficacia que el gobierno dentro de las restricciones de sus recursos limitados.

El objetivo fundamental de la política económica neoliberal, es propiciar el funcionamiento flexible del mercado eliminando todos los obstáculos que se levantan a la libre competencia. Apenas es necesario decir que el neoliberalismo hizo suya la teoría del libre cambio en todas sus versiones y se ha apoyado en unas u otras para justificar su concepción del mundo como un gran mercado, donde todos compiten en condiciones de igualdad entre cada país según sus posibilidades.

Ello ha supuesto no solamente la exposición de la economía a la competencia internacional, sino la adopción de tipos de cambio flexible y el desmantelamiento de todo tipo de protecciones, estímulos y ayudas a los productores.

En esas circunstancias, la confianza en la flexibilidad de la economía y en el papel de los precios para restaurar las situaciones de equilibrio, la regeneración de los equilibrios comerciales por la vía de la apertura y el tipo de cambio libre se han constituido en las orientaciones principales de la política económica.

Bajo esta perspectiva, en la última década todos los países de América Latina y el Caribe han realizado reformas estructurales orientadas hacia el mercado y a mejorar la eficiencia de la economía, a acelerar el crecimiento, etc.⁸

Estas reformas se han orientado principalmente a seis áreas: la liberación comercial, la política tributaria, la desregulación financiera, la privatización, la legislación laboral y la transformación del sistema de pensiones. Las reformas, por

⁸ González, Francisco. *Historia de México 2*. Ediciones Quinto Sol, México, 1998, p. 173.

lo demás, han sido profundas en las áreas comercial, cambiaria, tributaria y financiera.

1.2. Las características del Estado Mexicano

1.2.1. El Estado Mexicano previo a la crisis de 1982

A principios de la década de los ochenta el país vivió la crisis de más alto impacto, desde la crisis mundial de 1929, que obligó al gobierno a replantear el modelo de desarrollo económico, político y social que tenía vigencia hasta ese momento.⁹

El Estado Mexicano, conocido como un “Estado Social de Derecho, comúnmente llamado ‘benefactor’ o ‘asistencialista’,”¹⁰ entró en fase terminal. El modelo que había sido denominado como el del “milagro mexicano”, que tuvo una duración de cuatro décadas aproximadamente, ubicado en el siglo pasado, de mediados de la década de los treinta a fines de los setenta, y que había proporcionado crecimiento económico y estabilidad política llegaba a su conclusión.

Las características de este modelo económico de crecimiento autogenerado fueron las siguientes:

- 1) importante presencia e intervención del Estado en la economía;
- 2) destacado papel social del Estado;
- 3) aliento mediante una baja fiscalidad y una alta protección arancelaria a la industria y a la agricultura; y

⁹ Miguel Ángel Rivera Ríos caracteriza a la crisis comprendida en el periodo de 1982 y 1983 como una “crisis avasalladora, que se tradujo en una postración económica de grandes proporciones, al golpear simultáneamente en todos los órdenes de la vida económica y social: producción, finanzas, empleo, inversión, salarios, etcétera.” Rivera Ríos, Miguel Ángel. *Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano, 1960/1985*. Era, México, 1986, p. 11.

¹⁰ Aguilar V., Luis. *Estado, Régimen y Sistema Político en Teoría y Política de América Latina*. CIDE, México, 1994, p. 208.

4) Amplios déficit presupuestales financiados, al principio, por la expansión monetaria y, después, por el ahorro interno y externo".¹¹

El modelo, conocido también como el de "sustitución de importaciones", requirió para su funcionamiento de una política restrictiva del comercio internacional, de forma tal que el mercado interno fuera abastecido por la industria nacional. Dicha actividad condujo a que el Estado absorbiera una importante carga en sus atribuciones asumiendo las funciones de los actores sociales.

El Estado se convirtió en el gran satisfactor de bienes y servicios y su dinámica de crecimiento se centró en consolidar este objetivo. Sin embargo, la manera en que ofreció esta oferta de bienes y servicios no compaginó con las demandas sociales.¹²

Para poder cubrir la demanda social, el Estado necesitaba una gran cantidad de recursos económicos que financiaran sus actividades, no sólo para el gasto corriente que de por sí requería una fuerte cantidad de fondos, sino para los proyectos que tenían como dirección el apuntalamiento de satisfacer esas demandas.

Además de esta necesidad de financiamiento, el gasto fue cada vez menos eficiente en su orientación hacia la sociedad. "En el largo proceso histórico, de fuerte protagonismo estatal, el gasto se había convertido, de alguna manera, en un proceso unilateral de decisión burocrática-administrativa. Los recursos se asignaban a partir de decisiones administrativas tomadas por burocracias

¹¹ Medina Peña, Luis. *Hacia el Nuevo estado. México, 1920-1993*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.128.

¹² "Efectivamente, aunque con el modelo desarrollista fue posible alcanzar mejores niveles de bienestar para la población en su conjunto, la gestión gubernamental para ofrecer bienes y servicios a los demandantes se burocrató, erigiéndose en una barrera para la cooperación entre comunidades y gobierno". *Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 19.

gubernamentales... (lo que provocó un) creciente desencuentro entre la demanda social y los recursos públicos".¹³

El que este Estado omnipresente satisficiera los requerimientos económicos de la sociedad demandó, de igual manera, que los actores sociales fueran organizados bajo la tutela de éste. Así, el gobierno estableció pactos de control corporativo con grandes grupos mayoritarios como medio para mantener el poder.¹⁴

Luis Medina abona en este sentido lo siguiente "fue posible establecer un Estado eficaz y con capacidad para solventar casi todos los conflictos que creó la modernización del país, mantener el equilibrio entre los actores políticos y sociales, y propiciar la estabilidad y el crecimiento durante por lo menos cinco décadas".¹⁵

1.2.2. La transformación del Estado Mexicano post-crisis de 1982

El agotamiento del modelo reflejado en la magnitud de la crisis del Estado de 1982, requirió una gran transformación del Estado del "Welfare State". Este fenómeno, cabe hacer el apunte, no sólo fue privativo de nuestro país sino que fue un hecho de escala mundial.

La transformación del Estado benefactor mexicano se inició a partir de la administración de Miguel de la Madrid, reduciendo el papel de la participación del Estado en la economía, mediante la contracción del gasto público, que limitó la

¹³ Ibid. p. 21.

¹⁴ Para mantener la estabilidad política en el país era necesario "la ausencia de divergencias violentas entre los de arriba (y se) requería de una atenuación de la violencia y el descontento entre los de abajo. Exigia mejoras constantes, aunque paulatinas y modestas, de la suerte de las vastas empobrecidas del país. Ambas condiciones se cumplieron durante los años del verdadero 'milagro mexicano', e incluso hasta principios del decenio de los ochenta" Castañeda, Jorge G. *Sorpresas de la Vida*. México 1994. Aguilar. México, 1994, p. 158.

¹⁵ Op. cit. p. 278.

inversión o sostenimiento de los proyectos estatales, y a través de la venta de las empresas públicas.

Este periodo de transición del Estado Mexicano se dio en un contexto de un profundo cambio estructural de las economías del mundo a partir de la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, modificando la correlación de fuerzas de un mundo bipolar a unipolar, en el que por consecuencia el paradigma neoliberal se insertó como ideología dominante.

Las tendencias mundiales se unifican en criterios de apertura comercial, competencia y productividad. Las reformas económicas instauradas en el periodo de Miguel de la Madrid se intensifican en el sexenio gobernado por Carlos Salinas, destacando, entre ellas, la apertura e integración comercial con Estados Unidos y Canadá, por medio del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, puesto en vigor el 1 de enero de 1994, así como la venta de las aerolíneas comerciales y la banca comercial, en ese entonces en manos del gobierno.

La modernización del Estado fue imprescindible ante la ya no sólo crisis económica, sino crisis política y social, misma que –como lo señaló Enrique Cabrero- “se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social.”¹⁶

Si bien, el Estado benefactor se legitimaba a través de las acciones de servicio público y del interés general, agrega que “la legitimación del Estado vendría dada ya no por los fines buscados sino por los métodos del ejercicio del poder; es decir la racionalización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios.”¹⁷

¹⁶ Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. Instituto Nacional de Administración Pública México, 1997. p. 27.

¹⁷ *Ibidem*, p. 29.

En este sentido, la discusión y definición del ámbito de lo gubernamental plantearon al propio Estado y a la sociedad cuestiones cruciales de organización política; en sí, una redefinición en los ámbitos político y social para el Estado, el Gobierno y la administración pública.¹⁸

Al respecto, afirma José Juan Sánchez que la administración pública se vio igualmente inmersa en la crisis del Estado, y se agravó por la propagación de las ideas de la privatización. Es decir, el movimiento global de la privatización, la glorificación del mercado y la satanización de la burocracia pública propiciaron un considerable cambio en la credibilidad intelectual, normas e integridad de la administración pública como campo de estudio.¹⁹

En este sentido, las reformas que tuvo el Estado Mexicano en el último cuarto del siglo XX, debido a las crisis recurrentes del modelo de desarrollo aplicado, han cambiado radicalmente la manera en que se entendía al fenómeno estatal.

Un nuevo Estado comenzó a emerger, en el que las demandas tradicionales que satisfacía vinieron a eliminarse para instaurarse un Estado reducido en el que las fuerzas del mercado remplazaron estos mecanismos.

Una de las razones de este cambio fue de orden fiscal. El déficit público que alcanzó para 1982 el 16.2 como porcentaje del PIB. fue el más alto de la época moderna de México. La deuda externa para financiar este déficit de 50 mil setecientos millones de pesos que equivalía al 36.5% del PIB. de ese entonces.²⁰

¹⁸ Bustamante, Lenin. *Las Demandas Ciudadanas y Tendencias Electorales, como Marco Conceptual en el Análisis y Formulación de Políticas Públicas del Gobierno del D. F.*, Tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, Acatlán, 1994, p. 17.

¹⁹ Sánchez González, José Juan. *Situación Actual de la Ciencia Administrativa en El Estado del Arte de la Administración Pública*. Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1999, p. 26.

²⁰ Gil Díaz, Francisco, citado por Beltrán, Ulises. *Las Dimensiones Estructurales de la crisis de 1982 en Foro Internacional 120, Abril-Junio, 1990, Número 4*, El Colegio de México, México, 1990, p.601.

En consonancia con este viraje, el entonces presidente Miguel de la Madrid comenzó a implantar los postulados neoliberales en su régimen. El sector paraestatal fue puesto en venta hacia el sector privado. El equilibrio en las finanzas públicas, la baja de la inflación por medio de la restricción de la demanda se convirtió en una obsesión, lo que impactó desfavorablemente en los niveles de bienestar de la población.

La Reforma del Estado como marco para modificar sus responsabilidades y funciones modificó notablemente el rostro de este Estado. Desafortunadamente este cambio incidió en una mala calidad de los bienes que ofrece el sector privado, y fundamentalmente en una baja en la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto.

1.2.3 El nuevo rumbo del Estado Mexicano

La economía neoliberal se inserta en nuestro país dentro del nuevo Estado Mexicano, particularmente en el periodo del mandato de Miguel de la Madrid Hurtado como presidente de la República Mexicana, en el cual implantó un nuevo proyecto de economía debido al agravamiento de la crisis, el aumento del descontento popular y la pérdida de consenso entre la población. En este contexto imprimió un profundo cambio a la política económica del Gobierno. Representante de un sector vinculado con la gran burguesía financiera, su gestión avanzó en la implantación de un nuevo proyecto histórico denominado neoliberalismo.

En un principio el objetivo central fue atenuar y revertir los efectos inmediatos de la crisis económica y de la deuda externa, otorgándose prioridad a la corrección del déficit fiscal, a fin de estabilizar la economía y sentar las bases para el cambio estructural.

En este periodo se definió una política de intervención estatal que partió del supuesto que no era posible, bajo las nuevas condiciones económicas internas e internacionales, sostener la ampliación de las facultades económicas del Estado. Por ello alentó la reforma de los artículos 25, 26 27 y 28 constitucionales para delimitar con precisión la intervención estatal en la economía, introduciendo los conceptos de actividad estratégica y actividad prioritaria.

Al mismo tiempo que se estableció constitucionalmente la rectoría del Estado en la economía, disminuyó su participación en ella, planteándose su “adelgazamiento” para ejercer mejor su dirección.²¹

La primera fase, 1983-1985, comprendió el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y el Plan Nacional de Desarrollo. Se trató de un periodo en el cual los principales índices económicos empezaron a dar muestras de recuperación, y posteriormente, de franca mejoría.

El PIRE estuvo inspirado por la idea de partir de un estricto realismo económico, actitud que denotaba la intención de abandonar el modelo de la rectoría económica del Estado, al cual se llegó a identificar con la economía ficción.

Los objetivos a corto plazo del PIRE fueron combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar un ritmo elevado de crecimiento. Para lograrlo, el nuevo gobierno propuso disminuir el crecimiento del gasto público; continuar sólo con las obras en proceso; asegurar la disciplina en la ejecución del gasto público; estimular el abasto de alimentos básicos; aumentar los ingresos fiscales; canalizar selectivamente el crédito a las prioridades del desarrollo nacional, reivindicar el mercado cambiario a la soberanía nacional, y reestructurar la administración pública.²²

²¹ González, Fracisco, *Historia de México* 2. Ediciones Quinto Sol, México, 1998, pp. 190-195.

²² *Presidencia de la República*. Unidad de la Crónica Presidencial, 1985, p. 27.

Ante las circunstancias económicas heredadas, el PIRE tuvo éxito en reducir el déficit público, vía la contracción del gasto, que al principio fue posible gracias a los amplios márgenes existentes en todo el sector público. Propició el restablecimiento de las condiciones mínimas para el funcionamiento del aparato productivo, al permitir la operación eficiente de las instituciones financieras y del mercado cambiario.

Con el Plan Nacional de Desarrollo se retomó la recuperación económica como uno de los ejes axiomáticos del documento, pero se añadió otro más importante para el largo plazo; el cambio estructural. Ambos, recuperación y cambio estructural, constituyeron los elementos centrales de la Renovación Nacional.

A ello siguió, en 1985, la expedición de la Ley de Entidades Paraestatales, diseñada para simplificar la operación de las entidades estatales en aras de una mayor eficiencia. El gobierno de Miguel de la Madrid estaba comprometido a reducir el gasto público y continuar con la racionalización de la administración y el proceso de liquidación, quiebra, fusión y venta de empresas paraestatales. A la par, aumentó precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el sector público a fin de no incurrir en déficit.

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior se reconoció el papel del mercado y la actividad meramente orientadora y reguladora del Estado, salvo los rubros prioritarios donde el sector público mantendría propiedad y gestión directa, en el ámbito de desarrollo social y el terreno de la infraestructura.

Al tratar de hacer un Estado menos propietario, se privatizaron, liquidaron o fusionaron un gran número de empresas paraestatales. Si al inicio del sexenio había más de 1,100 para 1988 sólo quedaban alrededor de 500. Entre las empresas más relevantes que se liquidaron o privatizaron estuvieron URAMEX, la

Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey y Aeroméxico, siendo esta última empresa del sector del caso que nos ocupa en el desarrollo de esta investigación.

En el siguiente periodo presidencial, el de Carlos Salinas de Gortari, inaugurado en diciembre de 1988, se planteó desde el principio continuar con las líneas de política económica iniciadas en el sexenio anterior, es más, se llevó con mayor decisión y consecuencia el proyecto neoliberal.

Aparte de la disciplina financiera y el combate a la inflación, las acciones del gobierno del presidente Salinas se orientaron a tres puntos fundamentales: una nueva negociación de la deuda externa, la privatización a fondo del sector paraestatal para reducir la deuda interna y el Tratado de Libre Comercio (TLC), como culminación a la apertura comercial del país. Los dos primeros objetivos estuvieron presentes desde el inicio del sexenio; el tercero se añadió posteriormente, en 1994.

En este aspecto, las características de la política seguida por este gobierno se centraron en impulsar la reforma del Estado, entendiéndola como la disminución de su presencia productiva, reducción a su mínima expresión del capitalismo de Estado y la reprivatización de la economía al máximo con la subasta de empresas estratégicas como Cananea, Teléfonos de México y Mexicana de Aviación, entre otras. La corriente de pensamiento dominante en muchos países no veía a la propiedad estatal como garantía de eficacia o de justicia social.

“La explotación teórica, dentro y fuera del país, se orientaba no tanto al tema de la propiedad, sino al de la capacidad, formas y medios para que el Estado tuviera la posibilidad de generar nuevas relaciones sociales capaces de hacer posibles la eficiencia económica, el control público de la producción y la distribución de bienes y servicios”.²³

²³ Cordera, Rolando y Orive, Adolfo. *México: industrialización subordinada*, en Colmenares, Ismael et. Al. *et al.* Op. cit, p. 196.

Como se ha mencionado, la privatización de empresas públicas se realizó en dos grandes tramos. El primero centrado en fusiones, quiebras y venta de las mismas, el cual se realizó durante el sexenio de Miguel de la Madrid. En el gobierno siguiente, y hasta principios de 1993, se desincorporaron 191 empresas, las más grandes y productivas, entre ellas Mexicana de Aviación y Teléfonos de México, además de la banca nacionalizada.

Estas empresas producían enormes ganancias y eran de gran proyección en la vida económica del país; en consecuencia, se cede el paso a la libre empresa, y por lo tanto el Gobierno deja de tener participación en estos sectores.

Por este concepto, el gobierno federal ingresó, entre diciembre de 1988 y octubre de 1992, 21,200 millones de dólares, dedicados a reducir deuda pública interna y a constituir el Fondo de Contingencia cuyo objetivo era proteger a la economía mexicana de una eventual y drástica disminución en el precio del petróleo.²⁴

La privatización de esas grandes paraestatales y de la banca tuvieron un efecto más importante que el proveer de ingresos adicionales al gobierno o reducir el tamaño del Estado, el efecto fue el arraigar a los grandes capitales, antes sueltos en los intersticios especulativos o depositados en el extranjero, logrando así que los capitales repatriados se invirtieran en la adquisición de estas empresas.

Por su parte, el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) sustentó su política económica en una intensificación de la apertura comercial que se concretó con el inicio del Tratado de Libre Comercio (TLC), la privatización de empresas públicas y servicios, es el caso de Ruta-100, la privatización del fondo de pensiones del IMSS, de la industria petroquímica, la desaparición de Ferrocarriles Nacionales de México, y el intento de privatizar la industria eléctrica, la educación pública, y la salud pública; asimismo se promovió la desregulación económica a través de

²⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1993. *México: A New Economic Profile*. México, s. e., sp.

modificar los procesos de producción introduciendo modificaciones, por la vía de los hechos, a la Ley Federal del Trabajo.

A lo anterior, debemos agregar la prioridad del pago de los intereses de la deuda externa e interna, vía el compromiso establecido en las Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el pago de los intereses del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

La prioridad de este gobierno fue apoyar al sistema financiero, lo cual quedó expresado en las prioridades del gasto público, erogándose enormes recursos públicos para el rescate de la banca (SERFIN, BANCRECER, BANCO UNIÓN), y la absorción de la banca nacional por parte de la banca extranjera. Durante los últimos años de este período la estrategia económica se centró en conseguir el control de la inflación y hacerlo compatible con el crecimiento del PIB.

En este contexto, la política social se ubicó en dos polos: de un lado, la implementación del programa de combate a la pobreza denominado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) el cual tuvo resultados muy limitados en cuanto a sus recursos, comparados con la magnitud de la pobreza y pobreza extrema, las cuales no sólo no disminuyeron, sino por el contrario aumentaron hasta representar aproximadamente el 70 por ciento de la población mexicana.²⁵

Aunado a que las familias trabajadoras en condiciones de pobreza y pobreza extrema enfrentaron un sistemático incremento en los precios de los productos básicos, debido a la política de recorte y eliminación del subsidio destinado a los productos súper básicos, tales como la tortilla y la leche, impuesta por el gobierno zedillista.

²⁵ Medina Peña. Luis. *Op. Cit.*, pp. 252

La política económica y social del gobierno de Ernesto Zedillo se caracterizó por contribuir a profundizar el deterioro salarial, ya que del 1º de Diciembre de 1994 al 15 de abril del año 2000 el salario mínimo acumuló una pérdida del 47.2 por ciento en su poder adquisitivo, lo que se refleja en un mayor empobrecimiento de la población trabajadora.²⁶

El sector público que hasta antes de la ola privatizadora, que inició en la década de los ochenta, del siglo XX, era el mayor empleador de la economía mexicana, y que tiene actualmente en sus nóminas alrededor de 1,500,000 ocupados, lo que indica un deterioro del empleo fijo, y un crecimiento del empleo precario y temporal.

Así, durante el periodo 1994-2000 se acumuló un déficit en el empleo de aproximadamente 4 millones, esto como resultado de la política de apertura comercial con el TLC, del proceso de privatizaciones y de desregulación laboral.

Un elemento fundamental de este proyecto fue también la tan anhelada "reforma del Estado", a fin de lograr la reducción de las funciones de éste y la limitación de su intervención en la vida económica. En esta perspectiva, se redujo el número de empresas públicas, unas fueron vendidas a los capitales privados, especialmente aquellas que obtenían elevadas ganancias, y otras fueron fusionadas o liquidadas. Se trató de reducir al mínimo la inversión estatal, no sólo en el número de empresas que controlaba, sino también en la regulación de distintos aspectos de la vida económica y social.

Se afirmó que eran las fuerzas del "mercado libre" las que deberían determinar el curso de la sociedad mexicana, y, por ende, se promovió la visión de la empresa pública como sinónimo de la ineficiencia, corrupción y, además, no apta para controlar.

²⁶ González, Fracisco. *Historia de México 2*. Ediciones Quinto Sol, México. 1998. pp. 210-218.

Así, el gobierno de Ernesto Zedillo, continuó con las reformas neoliberales recomendadas por los organismos financieros internacionales, siguiendo el sendero de su antecesor.

Las políticas en los diversos aspectos se articularon y aplicaron en los distintos sectores, constituyendo todo un cuerpo que cambió el papel del Estado, al que llamaron Estado mínimo evaluador, dado que abandonó sus responsabilidades sociales que correspondieron a un patrón de acumulación diferente al que había sido impuesto. Pasó de uno denominado de sustitución de importaciones a otro basado en la exportación manufacturera, que conllevó un empobrecimiento creciente y una sobreexplotación de la mano de obra.

Al respecto, esta política neoliberal continuada tuvo gran impacto en el sector del transporte aéreo ya que se concesionaron al capital extranjero 35 terminales aéreas.

En este punto se aprecia como el Estado entregó a los grandes capitales privados el liderazgo para el impulso de la economía. Se produjo un cambio importante en la correlación de las fuerzas entre las distintas fracciones de la burguesía. Y a pesar de las limitaciones impuestas al Estado, este enfrentó el reto de mantenerse fuerte y con capacidad de dirección económica, a riesgo de desvirtuar su propia función y de no poder satisfacer las exigencias de la reproducción de ganancias.²⁷

En otros términos, para garantizar la transición al nuevo proyecto, el Estado se vio en la necesidad de disminuir sus propiedades, pero también en conservar la capacidad para inducir e imponer las medidas que requería el triunfo del nuevo patrón.

²⁷ E.S. Savas. *Privatización, la clave para un gobierno mejor*. Ed. Gemica. 1993. p.17.

1.3 Enfoque de la privatización del sector paraestatal

1.3.1. Desarrollo conceptual de la privatización

Como parte del proceso de modernización del Estado²⁸ se encuentra la reducción de la actividad económica del mismo para que los privados realicen la actividad correspondiente, en la que intervienen capitales nacionales así como extranjeros. "Privatización significa la transferencia a manos privadas de la propiedad pública... El proceso conocido como Privatización es que el gobierno debe encontrar alguna manera para poner activos en manos privadas".²⁹

Es decir, traspasar una empresa o industria del control de la propiedad pública a la privada. La privatización busca la reducción de la actividad estatal y, de esta manera, incrementar la función de los particulares en una función y en la propiedad de los bienes antes del dominio de la nación. El problema no es tanto que la administración sea demasiado grande, como que no hace lo que debe.

Podemos observar que en un movimiento casi unánime en la economía mundial la privatización se ha vuelto el instrumento fundamental en la modernización estatal y en la Reforma del Estado que favorece la participación del mismo tanto económicamente como planificador central del desarrollo nacional, mediante la venta de empresas, bienes y servicios a inversionistas privados.

La ola privatizadora que comenzó a desarrollarse en la economía mundial hacia finales de los setenta y principios de los ochenta, continúa fortaleciéndose hoy en día. En el año de 1994, las ventas de activos públicos en el mundo entero alcanzaron una cifra récord cercana a los 60 mil millones de dólares.

²⁸ A este respecto el Plan del gobierno de Carlos Salinas señala: "Para atender con eficacia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad". *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. XVIII.

²⁹ Baumoll, William J. y Alan S. Blinder. *Macroeconomics, Principles and Policy*. The Dryden Press, U. S. A. 1998, p. 484. "Privatization means transferring publicly owned property to private hands... the government must find some way to place assets in private hands-a process known privatization".

Las proposiciones de privatización que se debatieron en la década de los ochenta estuvieron inscritas e inspiradas básicamente en el modelo neoliberal y en la teoría económica neoclásica, fundamentadas en la creencia de que las fuerzas del mercado distribuyen los recursos, salarios, bienes y servicios más eficiente y efectivamente que las fuerzas interventoras del Estado. Y como vemos, estas proposiciones están principalmente referidas a la reducción de la intervención económica del Estado en la sociedad.

Ahora, por privatización se designa, en términos generales, aquellas políticas diseñadas para establecer los principios del mercado en la provisión y distribución de los servicios públicos. Es esta última, la dirección más controversial de la privatización, ya que tiene que ver directamente con la distribución social de los recursos.

Un primer enfoque, considera a la privatización como un fin en sí mismo y enfatiza sus aspectos económicos. Estos estudios analizan los procesos de privatización en términos comparativos, utilizando básicamente las experiencias de los países desarrollados, como Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido de la Gran Bretaña. También hay referencias sobre algunos países del Tercer Mundo como Chile, Brasil, República de Corea, Bangladesh, Sudáfrica, entre otros.

Un segundo enfoque, destaca los aspectos sociales y políticos del proceso de privatización. Éste trata de vincular la privatización, básicamente a los aspectos político-sociales de una sociedad determinada y argumenta que sus posibilidades de surgimiento y modalidades de expresión deberían estar relacionadas con la tradición sociopolítica y cultural que le es propia a cada país. De allí que los procesos de privatización devienen de decisiones políticas que se toman asociadas, principalmente a una forma específica de Estado

El tercer enfoque, estudia la privatización desde el punto de vista teórico-conceptual, es decir, discute el contenido del concepto analizando los problemas de carácter metodológico que podría acarrear su instrumentación, ya no en la sociedad como un todo, sino en sus diferentes subsectores.

Los procesos de privatización, es decir la invasión de lo público por lo privado, delimitan un determinado tipo de acción: aquella mediante la cual las relaciones de propiedad, control o usufructo, o todas ellas según sea la modalidad del convenio, pasan a manos de entidades jurídicas o personas naturales privadas. Ello es importante porque por esta vía quedan excluidos de la consideración de privatización los procesos y tendencias de crecimiento de lo privado anteriormente existentes a la "firma" de un convenio o transacción, es decir, de lo que se identificaba como tal antes del cumplimiento del "pacto".

Así, se entiende por privatización como un proceso mediante el cual las tareas son transferidas del sector público al sector privado. Este proceso permite a los actores no gubernamentales intervenir cada vez más en la financiación y prestación de servicios asistenciales, y conlleva la introducción de cambios en las funciones y responsabilidades públicas y privadas.

Es importante mencionar que la reestructuración es un paso previo a la privatización, en algunos casos la reestructuración es absolutamente necesaria para promover la competencia o facilitar la venta, pero la reestructuración tiene riesgos y plantea problemas importantes³⁰.

Como segunda fase de la privatización está el método de venta, hasta ahora se han experimentado una amplia gama de esquemas o modalidades y se sigue innovando en este campo.

³⁰ E.S. Savas. *Op. Cit.*, pp. 134.

La búsqueda de un inversionista estratégico al cual se le vende un porcentaje de acciones con el control de la empresa. Otro porcentaje de las acciones, que suele estar entre el 4% y el 20%, se le vende a los trabajadores de la empresa privatizada y el resto lo lleva el Gobierno al mercado de capitales.

El objetivo de conseguir un inversionista estratégico para las grandes empresas que se privatizan ha predominado claramente sobre otros objetivos de política como el desarrollo del mercado de capitales. En la venta del bloque accionario al inversionista estratégico ha predominado ampliamente la licitación pública.

El tercer paso, el criterio de selección de los compradores, al igual que con el método de venta no ha existido un único método ni siquiera en el interior de cada país para seleccionar los compradores finales de las empresas públicas a privatizar. Sin embargo, es posible apreciar un hecho y una tendencia dominante:

- a. El precio ofertado ha sido el elemento más importante para la selección de nuevos inversionistas.
- b. El precio ofertado tiende a ser el único elemento para decidir la selección del nuevo propietario.

Es evidente que la privatización sirvió para captar y atraer a la región volúmenes importantes de inversión extranjera. Pero eso fue un objetivo expresamente deseado de la política. Más aún, la privatización generalmente se ha desarrollado con el contexto de un marco de políticas mucho más amplio que, entre otras cosas, ha liberalizado de manera importante los códigos de inversión extranjera. Pero la presencia de mayores montos de capital extranjero (que la nación necesita) no puede confundirse con la "extranjerización" de la economía en el sentido de que el Estado o los nacionales pierden el control sobre su economía.

Sintetizando, la privatización definida en un sentido amplio abarcaría todas aquellas acciones que tienen como meta reducir la intervención del Estado en la economía. En consecuencia, comprendería no sólo una transferencia de bienes públicos al sector privado, sino también la desregulación de determinadas actividades públicas o privadas, al igual que la concesión de la prestación de servicios públicos al ámbito privado.

De tal manera, y definida en un sentido estricto, la privatización se circunscribiría al cambio de titularidad o gestión del sector público al privado, lo cual implica la asunción por los particulares de bienes o actividades económicas anteriormente bajo la titularidad o gestión pública. Por consiguiente, en este sentido la privatización y desregulación son conceptos distintos, que implican y refieren acciones y procesos diferentes. La desregulación remite a un conjunto de acciones conducidas con el ánimo de dinamizar la vida económica y que consisten básicamente en la eliminación, por parte de las instancias públicas competentes, de restricciones y constricciones que afectan a las decisiones empresariales.³¹

Como se desprende de lo anterior, la política de privatización tiene acuñado un alto contenido económico en su fundamentación y una preconcepción bastante firme sobre la superioridad de la eficiencia del sector privado sobre la del sector público. Por último, los procesos de privatización fueron diseñados para el sector productivo y sólo por extensión se incluyeron los sectores sociales; ello implicó un grado menor de reflexión y análisis para el caso de estos últimos.

Finalmente, la privatización debe ser vista en el marco de las transformaciones globales de la naturaleza del Estado, porque en definitiva lo que se propugna es un papel diferente del Estado que se adecue al nuevo modelo de acumulación y desarrollo el cual incluye como uno de sus elementos principales la globalización y transnacionalización de la economía.

³¹ Martínez de la Serna, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1983, pp. 415-419.

1.3.2. Las formas de privatización del sector aeroportuario

Cualquier proceso de privatización debe requerir necesariamente la comprensión del valor real del producto o servicio que se va a desincorporar. Se debe entender con la debida anticipación cuál es el valor que se espera obtener a mediano y largo plazo del mismo objeto anterior.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentó nuestro país cuando se inició el proceso de privatización de los Aeropuertos fue la falta de información respecto a la situación, como empresas, de cada una de las terminales, ya que Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), manejaba su información financiera de manera consolidada, y eso impedía que se tuvieran valores reales de cada una de las unidades de negocio y obviamente no se podía hacer una valuación al momento y mucho menos proyectar a futuro.

De acuerdo al punto anterior, ASA obedecía a políticas de presupuesto nacionales, tanto de ingresos como de egresos, y no existía relación entre los egresos con respecto a los ingresos, ya que cualquiera de los dos rubros podía ser mayor sin una relativa importancia, ya que al ser ente de Gobierno se privilegiaba el servicio y se realizaban informes a nivel de red.

Al respecto, la Gerencia de Análisis de Mercados y Comercialización (GAMyC), adscrita a la Dirección General Adjunta Corporativa de Aeropuertos de ASA, es la encargada de otorgar a terceros en concesión o arrendamiento la infraestructura comercial con que cuenta cada una de las terminales aéreas, con el objeto de prestar servicios de calidad a los usuarios de aeropuertos.

La privatización del servicio público de transporte aéreo se concibe bajo una figura jurídica que el mismo marco legal permite y es la que se utilizó para conceder el uso, aprovechamiento y explotación de las diversas terminales aéreas que se

pusieron en manos de capitales privados, en su mayoría extranjeros, por tanto a este proceso se le llama concesión.

1.3.3 La Concesión como figura jurídica

La concesión constituye un acto administrativo discrecional del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión. Mediante el cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del estado o para establecer y explotar un servicio público.³²

El concepto de concesión ha tenido diversas variantes, tanto en la doctrina como en la práctica administrativa de los Estados. Su naturaleza jurídica varía de acuerdo con las tendencias que puedan apreciarse en la actividad del Estado; en el Estado Liberal, la concesión aparecerá como un contrato, y otorgará al particular determinados privilegios como Estado Intervencionista, o en un Estado que tienda hacia el socialismo, la concesión no será un contrato, sino un acto administrativo y paulatinamente se restringirá al régimen de concesión, para que el Estado se haga cargo de actividades que en otros Estados y en épocas se reconcilian como parte de la esfera de actividad de los particulares.

En otras etapas consideran que no es concesión sino autorización y esto ha variado la posición del Gobierno Mexicano en este aspecto. Podemos mencionar el ejemplo de los bancos estatizados en 1982; proceso que fue efímero y sólo duró ocho años pues, se derogó el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución en mayo de 1990 y se privatizaron 18 bancos.

³² Acosta Romero, Miguel **Compendio de Derecho Administrativo** Tercera Edición, Editorial Porrúa S.A. 2000 pp. 490-491

Destaca que la concesión ya no tiene ningún elemento contractual, sino que es un acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa, y, en ciertos casos, no sólo se ha eliminado el concepto de contrato en esta materia, sino que el Estado se ha reservado para sí la realización de determinadas actividades que se consideran de interés público y que antes eran realizadas por los particulares a través de concesiones.

Paulatinamente se ha ido reformando la Constitución Mexicana, a efecto de no otorgar concesiones en varias materias; y el sector público desarrollará lo que el Artículo 25 de la Constitución señala y en donde se mencionan las áreas estratégicas.

Las reformas al artículo 28 constitucional, en sus párrafos 9º y 10º señalan que el Estado sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación. Es en este precepto Constitucional donde se fundamenta la concesión.³³

El Derecho Público es el régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la Administración y el Concesionario, y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan, precisamente, el régimen al que están sometidos la concesión, el concesionario y su actividad y los usuarios.

Existen leyes secundarias que exigen al concesionario la nacionalidad mexicana, o de las sociedades a las que se pueden otorgar dichas concesiones, que estén exclusivamente constituidas por ciudadanos mexicanos, para el caso que nos ocupa, la concesión concede la participación a capitales extranjeros y que puede ser, según la Ley de Inversiones Extranjeras, de hasta el 49% del total de las

³³ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A. 1995, p. 850.

acciones, y es discrecional al contemplar la posibilidad de incrementar su porcentaje participativo, previa autorización de la autoridad competente.

El concesionario, por su parte, antes de hacerle la asignación del título de concesión, debe cumplir con la capacidad técnica y con capacidad financiera. En lo que respecta a la capacidad técnica; según el procedimiento existen dos rubros a cubrir. Uno de ellos es que el concesionario debe reunir requisitos mínimos de capacidad técnica, ya sea en lo particular o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida, especialmente si se trata de servicio público; y el segundo rubro, pertenece a los recursos materiales en los que la capacidad técnica deberá aplicarse.

Por su parte, la capacidad financiera es también el otro requisito que generalmente se exige al concesionario y consiste en que éste debe tener el capital necesario que le permita contratar al personal que va a prestar el servicio, el que va a dedicarse a la explotación de los bienes del Estado, y adquirir el equipo, y los bienes que también destinará a ese efecto³⁴.

Generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, es decir, por un lapso más o menos largo, durante el cual el concesionario disfruta de los derechos derivados de este acto. No todas las concesiones se otorgan a plazos iguales, esta noción va paralela con las ideas liberales, como se extienden en el campo de la economía, habrá concesiones por plazos sumamente largos. Los plazos que se manejan en las concesiones aeroportuarias se establecen por un periodo de 50 años, los cuales se podrán renovar una o varias veces, según lo establece la Ley de Aeropuertos.

³⁴ *Ibidem*, p. 859.

Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tienen para dedicarse a esa actividad.

La última fase del procedimiento para otorgar la concesión es que la autoridad administrativa aprecie si el solicitante cumplió con todos los requisitos, si tiene la capacidad general, técnica y financiera, y que haya otorgado las garantías previstas; y, si lo estima conveniente al interés general, otorgará la concesión mediante una decisión administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito, el que generalmente se publica en el Diario Oficial de la Federación. El título de concesión contiene el Acuerdo firmado por el titular de la dependencia que lo expide, además de otros requisitos.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, es un acto discrecional de la autoridad, y no se trata de un acto obligatorio, regulado o vinculado, puesto que las leyes antes citadas no obligan a la autoridad a otorgar forzosamente la concesión, sino al contrario, la facultan para tomar esa decisión discrecionalmente.

Los modos de extinción de la concesión son varios: el más normal es el cumplimiento del plazo; desde luego existen la falta de objeto materia de la concesión, la revocación, la caducidad, la rescisión y el rescate. Este último es el que según las hipótesis planteadas aplicará muy probablemente el Estado; el rescate es un acto administrativo mediante el cual, la autoridad administrativa, recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación; se dice rescate, porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario³⁵.

³⁵ Ibidem, p. 865.

Las concesiones sobre los bienes de dominio público no crean derechos reales; y únicamente otorgan, frente a la Administración y sin perjuicio de tercero, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión.

Cuando se trata de servicios públicos, quien los paga es el usuario, sujeto que recibe la prestación y que está perfectamente individualizado. Este pago que es el precio del servicio, recibe el nombre de *tasa, tarifa o precio*.

La tarifa denominada así en nuestro país, la cobra el concesionario; dicha tasa es previamente aprobada por el Estado mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se debe de basar en que el importe de la tarifa tenga un carácter compensatorio, justo y razonable, y que permita lucro equitativo, de acuerdo con los intereses comunes del concesionario y los usuarios. En consecuencia, se puede pensar que la tarifa ha de ser justa, pero la realidad es otra, ya que el servicio que ofrecen los aeropuertos no está acorde a las expectativas, además de que el precio o la tarifa es alta.

En el supuesto de concesión para el uso o aprovechamiento de bienes del Estado, no existe tarifa; un equivalente aproximado de ella son los derechos o tasas fiscales que el concesionario ha de pagar a la hacienda pública. El Estado al formar las sociedades controladoras,³⁶ de acuerdo a los tres grupos de aeropuertos que fueron dados mediante título de concesión, las ha librado de pagar el impuesto TUA, que es la Tarifa por Uso Aeroportuario, lo que ha tenido un impacto severo en las finanzas y recaudación del fisco, ya que el Estado ha dejado de percibir contribuciones por ese servicio, y lo ha reducido a las obligaciones fiscales propias de una sociedad mercantil.

El servicio público como tal tiene características propias las cuales se enuncian:

³⁶ Sociedades controladoras: Las sociedades mercantiles que serán constituidas por el Gobierno Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, y que serán propietarias de las Sociedades Concesionarias del Grupo de Aeropuertos respectivos. Diario Oficial de la Federación 9 de febrero de 1998.

- I. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad;
- II. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad, es decir, de interés general, que regula el Derecho Público;
- III. La actividad puede ser realizada por el Estado o por particulares mediante la concesión, como se aprecia en el caso que se trata;
- IV. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general;

De esta manera, la concesión de un servicio público es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido³⁷.

El servicio público es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante la concesión³⁸.

Los sistemas, conforme a los cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica, son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad. Los sistemas varían según el grado de evolución de los Estados y el régimen de organización política que tengan; en este aspecto el horizonte es muy amplio, va desde el clásico Estado liberal del *laissez faire, laissez passer*, hasta el socialista.

³⁷ Garrido Falla, *Op. Cit.* p. 407 Reducida así la dicha concesional a sus límites más rigurosos, va a mostrar su operatividad exclusivamente en los campos del servicio público y del dominio público. El concepto de servicio público se encuentra en un desarrollo continuo y a su amparo se comprenden en la actualidad formas administrativas.

³⁸ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* p. 894.

Con base en lo anterior, se han considerado cuatro sistemas: el Estado Liberal, que deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos; el de concesión de los mismos a los particulares; el de economía mixta o empresas de participación estatal; y el de la intervención absoluta del Estado en los servicios públicos. En la etapa actual del desarrollo de nuestro país, existe la tendencia hacia la prestación de los servicios básicos y fundamentales por parte del poder público, toda vez que la Administración intervenga en una gama muy variada de otros servicios públicos, a través de empresas de participación estatal, pues se considera que de esta última manera el Estado cuenta con los elementos técnicos y con la gestión financiera y de negocios de una empresa privada, además de que los beneficios que pueda producir la explotación de servicios.

En México las políticas han sido cambiantes y más marcadas aún durante el sexenio de 1994 – 2000, en las que se consideró que el Estado no tenía la capacidad para seguir prestando este servicio público del transporte aéreo, por lo tanto se inicia con el proceso de concesión aeroportuaria, misma que ya ha sido descrita en líneas anteriores.

Desde el punto de vista subjetivo económico, el servicio público se identifica con una empresa creada o establecida con el objeto de prestarlo, cuya estructura jurídica puede ser muy variable, si lo presta directamente el Estado puede ser a través de cualquiera de las formas de organización, y si lo prestan los particulares a través de concesión, generalmente lo hacen a través de sociedades mercantiles, principalmente anónimas o como se han denominado en el estudio de este tema, sociedades controladoras en donde existe la participación de empresas mexicanas, que al pasar de los años y en la actual gestión de Gobierno ha sido casi nula.

Se le conoce como el acto de la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, la concesión de un servicio a un particular interesado en la prestación de servicios a pasajeros, a un tercero o para el

desarrollo de la actividad aeroportuaria, toda vez que de esta actividad Aeropuertos y Servicios Auxiliares obtendrá un beneficio económico, considerándose para estos efectos los siguientes giros:

- Transportación terrestre de pasajeros.
- Traslado exclusivo de clientes; servicio de taxis.
- Comisariatos, avituallamiento.
- Estacionamientos públicos.
- Publicidad interior y exterior.

La duración de la concesión es una facultad discrecional que el Estado ha tomado, ya que el plazo de las concesiones para el caso de los aeropuertos es de cincuenta años, la cual puede ser renovada en una o varias ocasiones como lo establece la propia Ley de Aeropuertos que textualmente dice:

Artículo 15. Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de cincuenta años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones hasta por un plazo que no exceda de cincuenta años adicionales, siempre que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en el título respectivo y lo solicite antes de que den inicio los últimos cinco años de la vigencia de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la Secretaría.

En el aspecto normativo, la ley ha sido modificada, de tal suerte que se han permitido violaciones constitucionales trascendentales para la vida del país, sobre todo vulnerando al Estado de derecho que debe prevalecer, pero que ha beneficiado a unos cuantos, y esto es evidente en las concesiones otorgadas a particulares de las terminales aeroportuarias. Esta discrecionalidad permitió crear y modificar leyes para poder lograr el objetivo del Gobierno en turno bajo un término de "legalidad".

Otra figura jurídica invocada por la cual se lleva a cabo el uso de bienes del Estado es la del arrendamiento. Es, sin duda, el contrato más usado entre los particulares y entre el Estado y un particular.

1.3.4 Los Arrendamientos

La figura de arrendamiento se presenta cuando dos personas por acuerdo de voluntades celebran contrato para el uso y disfrute de un bien que se encuentra disponible y es susceptible de arrendarse con fines lucrativos, tomando en consideración que la parte arrendadora permitirá dicho uso y disfrute a la arrendataria y ésta, a su vez, queda obligada a pagar una contraprestación económica, determinándose para estos efectos los siguientes giros:

- Arrendadoras de autos.
- Alimentos y bebidas.
- Hangares, terrenos y plataformas.
- Líneas aéreas, oficinas, módulos y mostradores.
- Locales comerciales.
- Servicios aeroportuarios, únicamente arrendamiento de los bienes.
- Telefonía pública.

En el caso de los aeropuertos, la vigencia que tendrán los contratos de arrendamiento será de tres años, contados a partir de la fecha de ocupación; previamente autorizada por el Comité de Adquisición y Servicios de Arrendamiento de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, ya sea que éstos se celebren por concepto de nueva contratación o renovación.

Para aquellos arrendamientos o concesiones que se celebren como resultado de un concurso, su vigencia inicial será de un año, contado a partir de la fecha de adjudicación, y en el caso que proceda la renovación ésta podrá celebrarse por tres años.

Podrá darse una vigencia superior a tres años en los arrendamientos que por la naturaleza del giro comercial obligue al arrendatario a invertir en infraestructura para la amortización de sus gastos, condicionado a que al término de la vigencia

todas las construcciones y/o adaptaciones que realice el arrendatario pasarán a formar parte del patrimonio de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Estos son los dos esquemas a los que se recurrieron y se utilizan para privatizar el rubro de transporte aéreo considerado como servicio público, el fin con el que se realizan estos dos supuestos, parte de que el Estado no es capaz de brindar con eficiencia y eficacia este servicio, por lo tanto, se cede a capitales privados para que ellos a través de la inyección de capital, de una inversión de infraestructura, de nueva tecnología, de los servicios materiales y tecnología brinden el servicio.

Todo esto, de manera conjunta o separadamente ha atendido a la política neoliberal emprendida por Miguel de la Madrid y continuada por los tres gobiernos siguientes, a saber, el de Carlos Salinas de Gortari, el de Ernesto Zedillo Ponce de León y el de Vicente Fox Quesada quienes mediante esta política promovieron la participación mínima del Estado en el rubro de aerotransporte.

Una vez que hemos plasmado un marco teórico conceptual sobre el cual se estará apoyando el desarrollo de este trabajo, es necesario iniciar en la aplicación al caso que nos ocupa, y como lo habíamos manifestado anteriormente, vamos a analizar la composición del Sector del Transporte aéreo en nuestro país.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA AEROPORTUARIO EN MÉXICO

2.1 Composición del Sector del Transporte Aéreo en México

2.1.1. Antecedentes históricos

El desarrollo del transporte aéreo en nuestro país se inició prácticamente en 1924, con el traspaso de una concesión a la Compañía Mexicana de Aviación –CMA– para cubrir la ruta de México a Tampico, sus primeros servicios los realizó en esta ciudad transportando la paga de los obreros petroleros a diversos campos de la Huasteca Veracruzana.³⁹

Posteriormente, dichos servicios se ampliaron para el transporte de funcionarios petroleros, con las rutas de México a Tuxpan y de Tampico a Matamoros. Derivado de ello, se inició la construcción de aeropuertos; en 1927 estaban perfectamente acondicionados y en servicio los de Pachuca, Guadalajara y Torreón; el de la Ciudad de México quedó terminado en 1929. No obstante que desde un año antes la Compañía Mexicana de Aviación había iniciado las actividades de correo aéreo y al año siguiente el transporte de carga. Cabe hacer mención que los primeros aeropuertos que surgen en nuestro país son producto de la inversión de las líneas aéreas que en ese entonces operaban en nuestro país, es después de muchos años que el Gobierno Mexicano empieza a operar las terminales aéreas.

Al principio de los años treinta, con excepción del puerto de Acapulco había ciudades muy pequeñas a lo largo de la costa del Pacífico, los Estados costeros estaban virtualmente desligados del corazón, industrial y comercial de México. Las aerolíneas pioneras de la región comenzaron a proporcionar un verdadero servicio a las comunidades, ya que era el único medio de transporte disponible. Estas pequeñas aerolíneas iban a jugar un papel importante, al proporcionar las bases de lo que eventualmente se convertiría en la primera línea aérea nacional.

³⁹ Los datos aquí presentados en su mayoría corresponden a la investigación de Manuel Ruiz Romero. *La Aviación Civil en México*. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F. 1999.

El 15 de septiembre de 1934 se funda la compañía Aeronaves de México, hoy Aeroméxico, con el vuelo México – Acapulco en aviones DC-3 para 21 pasajeros, siendo seguido por la creación de las compañías Transportes Aéreos Mexicanos y Líneas Áreas Unidas.

En 1939 se inauguró el puerto Aéreo Central de la Ciudad de México, construido por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con la participación de Mexicana, que fue destinado a la aviación civil.

En la década de los cuarenta el Gobierno Federal construyó los de Acapulco, Guadalajara, Hermosillo, La Paz, Mazatlán, Matamoros, Nogales, Saltillo, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, entre otros. Mexicana construyó por cuenta propia o con el apoyo económico del gobierno de los Estados Unidos, Ley de Préstamos y Arriendos, los de Tampico, Veracruz, Ciudad Juárez, Zacatecas y San Luis Potosí. Asimismo, American Airlines hizo el del Norte en Monterrey. Los gobiernos estatales y municipales hicieron los de Guaymas, Aguascalientes, Mexicali, Matamoros, Oaxaca y otros. En algunos campos intervinieron organismos públicos como PEMEX, Comisión del Balsas, Comisión Federal de Electricidad, entre otros.

Nuevos aeropuertos fueron construidos por la CMA. En 1944, con una flota de primera clase, la mayor parte de los aeropuertos, bajo su control, con pistas iluminadas y tráfico saneado, la primera línea mexicana estaba lista para desarrollarse paralelamente a la época de la posguerra. Entre 1939 y 1945, la CMA servía a la mayor parte de las ciudades importantes del país.

En 1946 se iniciaron las acciones para añadir un nuevo nombre a las listas de las aerolíneas internacionales: Aeronaves de México. La empresa, operando domésticamente, sufrió una transformación completa y se convirtió en una aerolínea capaz de competir con la CMA.

En 1947, Carlos Oriani compró Aerovías Reforma y en 1948 adquirió Servicios Aéreos Panini. Esto constituyó el primer intento para crear una verdadera aerolínea, integrando las concesiones de las pequeñas compañías.

En 1952 tuvo lugar una fusión de líneas que hizo cambiar el curso de la historia de las aerolíneas mexicanas, trayendo consigo un impulso fundamental en el balance de las fuerzas, lo que contribuyó a socavar la preponderancia de Pan American.

Ese mismo año se pusieron en operación múltiples proyectos y obras anteriormente iniciadas. El kilometraje de carreteras pavimentadas aumentó, la producción eléctrica se duplicó, grandes proyectos de irrigación fueron concretados. Las nuevas carreteras contribuyeron a la desaparición de pequeñas aerolíneas, pero el propósito final estaba enfocado a crear una industria de aerolíneas mexicanas.

No obstante, este plan se consideraba a largo plazo; mientras tanto, con la gran fusión de Aeronaves de México, se dieron pasos para romper el control que Pan American ejercía en la Compañía Mexicana de Aviación.

A mediados de los cincuenta, la rivalidad entre Aeronaves de México y la CMA se había intensificado de manera notable. Cada una de ellas, por ejemplo, estaba empeñada en demostrar su supremacía adquiriendo el equipo más moderno.

Aeronaves absorbió la pequeña compañía Aerolíneas Mexicanas en mayo de 1956, misma que volaba a Zihuatanejo, ubicada cerca de Acapulco.

La CMA compró Líneas Transcontinentales de Aerotransportes S.A., -ATSA-, que se convertiría en la tercera compañía más importante de México, y que de algún modo recordaba a LAMSA.

Aeronaves de México se integró a la organización International Air Transport Association –IATA-, haciéndose socio en septiembre de 1957.

El día 4 de julio de 1960 despegó del Aeropuerto Central de la Ciudad de México el primer jet con matrícula mexicana, inaugurando este servicio regular con aeronaves de retroimpulso. Fue necesario hacer ampliaciones y reparaciones muy considerables para permitir la operación de este tipo de aeronaves, inicialmente en la Ciudad de México y luego en otros aeropuertos.

El Gobierno Mexicano ejerció el control de Aeronaves de México y en 1962 Nacional Financiera compró las acciones de la firma Guest, que daba servicio en el Atlántico, Centroamérica y el Caribe con su frecuencia de tres vuelos semanarios en ambas rutas y once a la semana a Miami.

Mientras tanto, Aeroméxico crecía en rutas más largas con el fin de convertir la aerolínea en una entidad corporativa con la fuerza necesaria para igualar el poder de la CMA. A partir de 1962 y durante los siguientes 15 años, a ésta le fue otorgada la ruta directa a Los Ángeles; y a Aeroméxico, la de Acapulco. Al año siguiente la de San Antonio se concedía a la CMA y la de Tijuana a Aeroméxico.

Durante los años sesenta, el enorme potencial de Acapulco como generador de tráfico de pasajeros era manifiesto; la frecuencia de vuelos se incrementó a partir de 1965 a once diarios. En esos años Aeroméxico incluía a Miami como punto intermedio en la ruta del Atlántico para transportar pasajeros a Europa.

Sin Embargo, el desarrollo de las aeronaves, de la navegación aérea y de los servicios auxiliares y complementarios había ganado a la infraestructura. La situación hizo crisis en 1964 cuando fue necesario cerrar varios aeropuertos por representar un peligro para los usuarios, entre ellos, el de Guadalajara que era el segundo en importancia en la República. Ante esta situación, el Gobierno Federal tomó una serie de decisiones para solucionar el problema de fondo y crear los

medios necesarios que garantizaran que la enorme inversión que habría de hacerse tendría asegurado su futuro.

2.1.2. Consolidación de la Aviación Comercial Mexicana

Desde la adquisición por CMA, de ATSA y TAMS en 1960, la carta de rutas de Mexicana de Aviación no experimentó cambio alguno en una década, con excepción del ramal de Miami a Cozumel.

La deuda exterior de la aerolínea era muy elevada en 1967. Los accionistas se reunieron para decidir el futuro de la compañía Mexicana; la decisión parecía sencilla: quiebra o inyección masiva de capital.

El asunto más importante era la compra de las acciones que PANAM poseía en Mexicana. Además, diez aeropuertos heredados de los primeros días de la CMA fueron vendidos al Gobierno Mexicano.

Se recibió apoyo de los bancos y se efectuó el convenio con Aeronaves de México al negociarse los derechos de Acapulco a cambio de algunos sobre la línea de la capital a Guadalajara y a Puerto Vallarta. Evidentemente, este intercambio fue conveniente para las dos aerolíneas.

Las drásticas medidas tomadas en Mexicana de Aviación empezaron a generar resultados positivos. El avión Boeing 727 se convirtió en la espina dorsal de la compañía y fue la base para uniformizar en un solo tipo, las aeronaves.

A principios de 1969 todas las rutas del Oeste de México fueron suspendidas y quedaron a cargo de Aeronaves Alimentadoras. En este tiempo, Aeronaves de México tomó a su cargo a Aeromaya, inauguró dos rutas para conectar Los Ángeles con los nacientes lugares de descanso en Yucatán y se inició un servicio directo de esta ciudad a Cozumel, vía Acapulco, Oaxaca y Mérida.

La intensificación del servicio a Los Ángeles era importante en términos económicos. A finales de 1974 se realizaban sesenta vuelos semanarios, de los cuales veintiocho eran directos y, otros vía Guadalajara, Puerto Vallarta y Mazatlán; cada uno de estos sitios estaba considerado como destino significativo en su categoría.

Iniciando la década de los años setenta, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo –FONATUR- era responsable de la planeación total de los diseños de la construcción y de la localización de las diferentes áreas turísticas, resultado del trabajo de este Fondo fue la construcción de algunas nuevas terminales aéreas, las que contaban con mejores y mas modernos servicios y obligando a la actualización de las terminales que ya estaban construidas, a fin de adaptarse al desarrollo en el que estaban inmersas las aeronaves, desarrollo que no se ha detenido hasta la fecha y que requiere nuevas instalaciones en todos los aeropuertos no solo de nuestro país sino del mundo entero.

El resultado fue un cuidadoso programa de desarrollo para lugares de vacaciones y descanso. Así, se añadió un nuevo nombre al mapa de las aerolíneas de México, cuando en 1973 Mexicana inició un servicio directo a Cancún, en las playas del Caribe mexicano. Aeroméxico le siguió la huella en un corto término. Dos años después, en 1975, Mexicana inauguró su vuelo de Miami a Cancún.

Aeroméxico marcó el paso en la conquista de los destinos internacionales en mayo de 1974, cuando el primer avión despegó rumbo a Madrid y en junio iniciaba la ruta de Acapulco a México y Nueva York.

Las condiciones eran ideales para ir más lejos. Mexicana rápidamente estableció la directriz añadiendo un servicio a Harlingen, Texas, y en 1979 otro a Seattle. Por esas fechas Mexicana y Aeroméxico fueron capaces de colmar sus ambiciones, ya

que el 25 de diciembre de 1979 inauguraron su primer servicio directo desde Los Ángeles a México y a Guadalajara.

En 1978, Mexicana llegó a ser la primera línea latinoamericana en transportar cinco millones de pasajeros al año. Para 1982, sin embargo, las aerolíneas mexicanas no pudieron permanecer al margen de los efectos de la crisis económica nacional, por lo que observaron resultados financieros negativos en operación.

2.2 Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)

Por instrucciones del entonces Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se pusieron en marcha varios programas, entre ellos el Plan Nacional de Aeropuertos, que prevenía la creación de la Dirección General de Aeropuertos en la Secretaría de Obras Públicas con la responsabilidad de planear, construir y equipar todos los aeropuertos de la República.

Hacia mediados de la década de los sesentas se creó también el Programa Nacional de Aeropuertos, que formuló el Ejecutivo Federal para construir o mejorar las principales terminales aéreas del país.

Este programa era la respuesta al reconocimiento de la importancia que el transporte aéreo significaba en las actividades productivas, con la certidumbre de que la transportación estaba especialmente ligada al renglón de turismo, uno de los rubros más importantes de la economía nacional.

De la misma manera que el país debe contar con redes de carreteras, de vías férreas y puertos marítimos, necesitaba disponer de una red de aeropuertos que correspondiera a nuestro desarrollo y que lo estimulara. Así, al llevar a la práctica las recomendaciones de la Comisión de Planeación de Aeropuertos, fueron

cristalizándose los proyectos: se logró crear una infraestructura aeronáutica que no solamente obró de modo complementario, sino esencial en muchos casos.

El programa incluyó obras de construcción y modernización, además de que previó, para cada uno de los aeropuertos, la construcción de pistas de mayores longitudes, dadas las especificaciones exigidas por los aviones en uso y por los modelos a punto de surgir.

Las obras también incluyeron caminos de acceso, pistas, edificios, terminales, torres de control, sistemas de ayuda a la navegación aérea, servicios de comunicación, iluminación, sistemas de almacenamiento y distribución de agua, combustibles y lubricantes, estacionamientos, plataformas y demás obras complementarias.

En 1965 se creó dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Obras Públicas, la Dirección General de Aeropuertos, con el objetivo de integrar un cuerpo de especialistas dedicado a planear, proyectar, construir y reconstruir terminales aéreas. En ese mismo año, por Decreto se constituyó el organismo **Aeropuertos y Servicios Auxiliares -ASA-**, con el propósito de administrar y conservar las instalaciones. También se formó la Comisión de Planeación de Aeropuertos, que fue la encargada de determinar la categoría de cada uno de ellos, sus requerimientos y el orden de prioridades para su construcción.

Es a partir de este antecedente, y por las necesidades de crear un organismo especializado en la materia, que el Gobierno Federal creó, mediante Decreto Presidencial de fecha 10 de junio de 1965, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 del mismo mes y año, el organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, facultado para administrar, operar y conservar los aeropuertos y servicios complementarios, auxiliares y especiales de aquellos aeropuertos a que se refiere el propio Decreto.

El patrimonio de ASA se generó conforme a dicho decreto con los aeropuertos de México, D. F., Acapulco, Campeche, Ciudad del Carmen, Ciudad Juárez, Ciudad Obregón, Ciudad Victoria, Culiacán, Chihuahua, Durango, Guadalajara, Hermosillo, La Paz, León, Matamoros, Mazatlán, Mérida, Mexicali, Nogales, Oaxaca, Puerto Vallarta, San Luis Potosí, Tampico, Tamuín, Tapachula, Tijuana, Torreón, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz, Villahermosa y Zihuatanejo.

El primer director general de ASA fue Juan Torres Vivanco, quien integró el primer nivel de decisión del recién creado organismo con los siguientes funcionarios: José Vértiz Maldonado en Operaciones, Federico Dovalí Ramos Noriega en Promoción, Atilano Guzmán en el área de Administración, Jesús Bonequi en el despacho Jurídico y Guillermo Prieto Argüelles en la Gerencia del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Poco después Enrique Zapata Buttner, Eduardo Luna Trail y Rafael Navarro Mendoza sustituyeron a Vértiz, Dovalí y Prieto, respectivamente.

La primera administración de ASA tuvo una actuación sumamente distinguida en todos los órdenes, siendo especialmente digno de destacarse la actualización y legalización de la propiedad de terrenos e instalaciones de todos los aeropuertos, cuya situación jurídica era, en muchos casos, irregular por los enormes atrasos que se habían acumulado en el transcurso de los años.

Dentro de este sexenio se incorporaron al organismo los aeropuertos Mariano Escobedo en Monterrey, el de Tehuacan en Puebla y el de Nuevo Laredo, Tam.

El presidente Luis Echeverría Álvarez designó director de ASA a Julio Hirschfeld Almada, quien formó su equipo con Enrique Zapata Buttner en Operaciones, Rafael Lebrija Guiot en el área de Comercialización, Eduardo Luna Traill en la Dirección de Planes y Proyectos, Pedro Enrique Velasco en Administración y Hóracio Damm en la Gerencia del AICM.

Al pasar Julio Hirschfeld a la Secretaría de Turismo, lo sustituyó Pedro Vásquez Colmenares con quien continuaron Zapata Buttner y Lebrija Guiot e ingresaron Abelardo Baca Martínez en Administración, Bulmaro Guzmán en la Dirección de Conservación y Mantenimiento y Carlos Tarrab en el AICM.

En el último año del sexenio, Vásquez Colmenares fue destinado a otra comisión y Librado Caudillo Nájera se hizo cargo de la dirección de ASA con prácticamente ningún cambio de importancia en su equipo.

En el sexenio de 1970-76 se incorporaron a ASA los aeropuertos de Loreto, Chetumal, Aguascalientes, Morelia, Reynosa, Guaymas, Manzanillo, San José del Cabo, Cancún y Cozumel.

El presidente José López Portillo nombró a Enrique Loaeza Tovar director general de Aeropuertos y Servicios Auxiliares con quien colaboraron José Luis Fernández Bueno en Administración, Enrique Zapata Buttner en Operaciones, Fernando Serrano Migallón en Comercialización, Ernesto Velasco León en Proyectos y Obras y Enrique Romo Garza en la Gerencia del AICM.

Cuando Enrique Loaeza Tovar fue designado para hacerse cargo de la Dirección General de Aeroméxico, Jorge Cendejas Quesada pasó de Aeronáutica Civil a ASA, con los siguientes colaboradores: Sigfrido Paz Paredes en Operaciones, Ernesto Velasco continuó en Proyectos y Obras, Horacio Zepeda Garay en Combustibles, Xavier Solano Sánchez Gavito en Comercialización, María Eugenia de León García en Administración y Lorenzo Flores Estrada en la Gerencia del AICM.

Durante esta administración, ASA se hizo cargo de los servicios de abastecimiento de combustibles que habían estado a cargo de las empresas NACOA y DIGAS y de los servicios de rampa que también los venían prestando empresas

concesionadas. En esta administración se incorporaron a ASA los aeropuertos de Reynosa, Puerto Escondido y Minatitlán.

Con Miguel de la Madrid Hurtado en la Presidencia de la República, fue designado director de ASA Andrés Caso Lombardo con quien ocuparon el cuadro directivo del organismo René Etcharren en Proyectos y Obras, Jaime González Garza en Operaciones, Gonzalo Alarcón Osorio en Aeropuertos, María Eugenia de León García en Administración, Roberto Ríos Ferrer en Planeación y Desarrollo, Horacio Zepeda Garay en AICM y Sara Moyrón en Comunicación Social.

En septiembre de 1985 Caso Lombardo fue designado subsecretario de Operación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y lo relevó Humberto Lugo Gil en la Dirección General de ASA, y cuyos colaboradores fueron Etcharren y González Garza que continuaban e ingresaron Jorge Ordoñez de la Vega en Administración, Miguel Ángel Yunes Linares en aeropuertos, Manuel Pizarro Macias en planeación y desarrollo y Carlos Padilla Becerra en AICM.

El 19 de septiembre de 1985 la Ciudad de México fue víctima de un terremoto que causó grandes daños a la urbe y su Aeropuerto fue un eficaz e insustituible medio a través del cual llegó la mayor parte de la ayuda proveniente del resto del país y de todo el mundo.

En enero de 1987 Alfonso Martínez Domínguez se hizo cargo de la dirección de ASA. Continuaron René Etcharren en Obras y Proyectos, Jorge Ordoñez de la Vega en Administración y Padilla Becerra en el AICM. Jaime González Garza fue enviado a Planeación y Desarrollo y entraron Oscar Herrera Hoskins en Aeropuertos, Arnulfo Rosales Félix en Operaciones y Carlos Athié en el Jurídico.

En mayo de 1988 fue nombrado Director General de ASA Antonio Murrieta Necochea. Etcharren, González Garza, otra vez en Operaciones, y Padilla Becerra fueron de los que continuaron. Los funcionarios de nuevo ingreso fueron

Francisco Aparicio Varela en Administración, Sergio González Aguado en Aeropuertos y Comercialización y Fernando Casilla Robles en Planeación y Desarrollo.

En este periodo, 1988-92, los aeropuertos de Huatulco, Puebla, Tlaxcala y Los Mochis pasaron a formar parte del patrimonio del organismo.

El presidente Carlos Salinas de Gortari nombró a José Andrés de Oteyza Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, quien integró el equipo con Jorge de la Madrid Virgen en Obras y Proyectos, José Antonio Toledano Rezzola en el área de Operaciones, Francisco Aparicio Varela en la Dirección de Administración, Alfredo Accle Tomassini en Aeropuertos y Comercialización, posteriormente sustituido por Emilio Sacristán Roy, Guillermo Ruiz de Teresa en Planeación y Desarrollo, Carlos Padilla Becerra, nuevamente en la Dirección del AICM, sustituido posteriormente por Dalmau Costa Alonso, y Jorge Herrera Valenzuela en Comunicación Social.

El día 8 de enero de 1993 Oteyza y Fernández-Valdemoro fue relevado por Luis Martínez Villicaña, a quien en abril del mismo año sustituyó Guillermo Ruiz de Teresa, quien constituyó el cuadro directivo del organismo con Jorge de la Madrid Virgen en Construcción y Conservación, Marco Vinicio Martínez Guerrero en la subdirección de Aeropuertos, Fernando Ramírez Elizalde en Administración, Felipe Baril Horen en Operaciones y Seguridad, Antonio García-Rojas Barbosa en el AICM y Jaime Ramos López en Comunicación Social.

Durante esta administración ASA le compró el Aeropuerto Internacional de Toluca al Gobierno del Estado de México y el de Cuernavaca al de Morelos, a los que fue enviada, posteriormente, la aviación general que operaba en el AICM.

Siendo Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, nombró a Jaime Corredor Esnaola Director General de ASA y sus colaboradores inmediatos

fueron Enrique Balmori en Aeropuertos, Lorenzo Hernández Herrera en Administración, Ernesto Velasco León en Obras y Proyectos, Marco Aurelio Torres Mantecón en Finanzas, Francisco Bueno Zirión en Operaciones y Seguridad y Roberto Cánovas Theriot en la Gerencia del AICM.

En marzo de 1996 Alfredo Baranda se hizo cargo de la dirección del organismo por renuncia de Jaime Corredor y el 30 de mayo lo sustituyó Alfredo Elías Ayub, cuyo cuadro de colaboradores estuvo conformado por los subdirectores Mauricio Toussaint Ribot en Aeropuertos, Benjamin Granados Dominguez en Construcción y Conservación, Jesús A. Buentello Medina en Operaciones y Seguridad, Oscar Elizundia Treviño en Comercialización, Juan José Domene Berlanga en Finanzas, Roberto Alor Terán en Contraloría y Roberto Cánovas Theriot en la Gerencia del AICM.⁴⁰

A partir del 18 de diciembre del 2000, el Arq. Ernesto Velasco León asume la Dirección General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, mientras que, desde el 16 de abril del 2001, la Dirección General del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México está a cargo del Sr. Enrique González González.⁴¹

El Decreto de creación de este Organismo ha sufrido a través del tiempo y de acuerdo a las necesidades del Estado y de los particulares interesados modificaciones mediante sendos Decretos Presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 19 de octubre de 1965, 30 de diciembre de 1965, 20 de enero de 1969, 8 de mayo de 1974 y 15 de octubre de 1976, en que fueron modificados diversos artículos del Decreto de creación original del organismo.

Por medio del Decreto del 11 de junio de 1965 es que se establecen los lineamientos mediante los cuales operaría ASA hasta llegar el momento en el que

⁴⁰ Ver www.asa.gob.mx

⁴¹ Tomado de "*Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano*" y "*Reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano*". Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México, 2000.

se desprendería de sus terminales aéreas más rentables y a las cuales se les hizo una inversión para mejorar el servicio que prestaba a los usuarios.

El transporte aéreo es un medio especializado para el desplazamiento de personas y, en menor escala, para el intercambio de mercancías de elevado valor, con peso y volumen reducidos. Las condiciones que lo caracterizan son el impresionante incremento en la demanda de sus servicios, la constante y rápida evolución del equipo y, como consecuencia, la permanente necesidad de adaptar las instalaciones terrestres a las nuevas exigencias.

Como ejemplo de lo anteriormente expuesto, citamos el siguiente párrafo tomado del MANUAL ESTADISTICO DEL SECTOR TRANSPORTE 2003:

...el crecimiento promedio anual del importe de las mercancías exportadas movidas por cada modo de transporte ha sido diferenciado. El modo de transporte AÉREO ha tenido en este lapso el crecimiento promedio anual más importante, alcanzando el 27%, lo cual hizo que se duplicara el valor movido por vía aérea entre 1996 y 2000. En segundo lugar, el modo de transporte CARRETERO presentó un crecimiento promedio anual del 17%, diez puntos porcentuales debajo del crecimiento del modo de transporte AÉREO. Los modos de transporte MARÍTIMO y FERROVIARIO experimentaron una tendencia creciente (7% y 11%, respectivamente), lo que originó un aumento significativo en el valor movido por estos dos modos de transporte de 1996 a 2000.

Inversión Física Presupuestaria de la Administración Pública Paraestatal
Clasificación Administrativa

Entidad	Millones de Pesos		Variación %		Participación %	
	Cierre Previsto	Proyecto	Nominal	Real	1996	1997
	1996	1997				
TOTAL	41063.8	50787.5	23.7	3.5	100.0	100.0
Petróleo Méxicano	26650.4	33679.5	25.4	5.0	65.4	66.3
Comisión Federal de Electricidad	8414.3	10402.1	23.6	3.5	20.5	20.5
Luz y Fuerza del Centro	1193.2	1751.6	48.0	23.9	2.9	3.4
Productora e Impartadora de Papel	1.9	2	5.3	-11.9	0.0	0.0
Ferrocarriles Nacionales de México	1533.3	1362.9	-17.6	-31.0	3.7	2.5
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	291.9	299.1	2.5	-14.2	0.7	0.6
Caminos y Puertos Federales de Ingresos y Servicios Conexos	646.3	807	24.9	4.5	1.6	1.6
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	27.1	37.2	37.3	14.9	0.1	0.1
Instituto Mexicano del Seguro Social	1530.4	1694.2	13.8	3.6	3.7	3.7
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	554	629.7	13.7	-4.8	1.3	1.2
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	31	22.2	-28.4	-40.0	0.1	0.0

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1997
SHCP MÉXICO 1997

Como se puede observar, a pesar de la importancia de los Aeropuertos en el Sistema Nacional de Transporte las cantidades presupuestadas no eran lo que debería invertirse en este rubro, ya prácticamente todas las empresas paraestatales manejaban mas presupuesto que ASA.

Es por estas exigencias que Aeropuertos y Servicios Auxiliares, por ser un organismo descentralizado y, en cumplimiento a los objetivos y facultades que le fueron concedidos, realizó las obras que resultaron necesarias para que el servicio público que prestaba fuera de mejor calidad para los usuarios, auxiliándose para

cumplir con éste fin del impuesto Tarifa por Uso de Aeropuerto, TUA, reconociéndose su valiosa aportación en la estructura de los servicios de las terminales aéreas del país.

2.3 Funcionamiento de ASA

Aeropuertos y Servicios Auxiliares ha continuado administrando aeropuertos en los términos de su Decreto de creación y modificatorios del mismo, ajustándose a lo dispuesto en la Ley de la materia, en lo relativo a la construcción, administración, operación y explotación de aeropuertos y en la prestación de los servicios.

La visión de Aeropuertos y Servicios Auxiliares en ese horizonte se contemplaba como un organismo consolidado, cuya infraestructura ofrecía y promovía servicios operativos, administrativos, técnicos, de suministro de combustibles y de desarrollo tecnológico que hicieran rentable el mayor número de aeropuertos posible a través de la diversificación y venta de servicios comerciales.

La misión de Aeropuertos y Servicios Auxiliares es la de comunicar al mayor número de poblaciones a través de una red aeroportuaria eficiente y competitiva, enlazando las diversas regiones del país y a éstas con el ámbito internacional, así como desarrollar nuevos proyectos aeroportuarios en coordinación intersectorial y con los Estados con el objeto de contribuir al bienestar social, económico y cultural del país.

El Decreto por el que se inicia Aeropuertos y Servicios Auxiliares manifiesta el objeto que es entre otros el de operar, conservar, explotar y, en su caso, construir, mantener, ampliar o reconstruir, por sí o a través de terceros, aeropuertos, aeródromos civiles y nacionales, los que le hayan sido encomendados, prestar

servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales, necesarios para la explotación de aeropuertos.

De acuerdo al Decreto de Creación de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, de Junio de 1965 el Organismo tiene un patrimonio el cual queda constituido por:

- I. Los aeropuertos que el Gobierno Federal construya o adquiera y que le aporte posteriormente;
- II. Todos los bienes que le sean necesarios para la administración, operación, explotación, conservación, mantenimiento y reconstrucción de los aeropuertos a su cargo;
- III. Los aeropuertos que el organismo adquiera por cualquier título legal;
- IV. Los demás bienes que adquiera legalmente;
- V. Los productos de la prestación de los servicios a que se refiere el artículo 3º;
- VI. Los subsidios que para el cumplimiento de sus funciones le otorgue la Federación; y
- VII. Los donativos de toda especie que pueda recibir legalmente.

El órgano rector de Aeropuertos y Servicios Auxiliares queda a cargo del Consejo de Administración integrado por diez consejeros y del Director General, los cuales tienen voz y voto.

El Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Secretario de Comunicaciones y Transportes por el Consejo de Administración. La persona en quien recaiga tal nombramiento deberá reunir los requisitos señalados en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Además ASA contará con un órgano de vigilancia. (Contraloría Interna)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizará los precios y tarifas de los bienes y servicios que comercialice Aeropuertos y Servicios Auxiliares con la

participación que corresponda a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En virtud de que Aeropuertos y Servicios Auxiliares es un organismo de jurisdicción federal, se someterá al conocimiento y resolución de los tribunales federales las controversias de toda especie en que éste sea parte.

Las relaciones laborales de Aeropuertos y Servicios Auxiliares y sus trabajadores se rigen por lo dispuesto en el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y las demás disposiciones legales y reglamentarias de la misma. Para la realización del proceso de separación de las 35 Terminales Aéreas que ahora se administran de manera privada, se dieron al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Aeroportuaria una serie de prerrogativas económicas, como el entregarle de manera íntegra a la Secretaría General del sindicato el total de los recursos económicos que están contemplados en el Contrato Colectivo de Trabajo a efecto de que ellos dispongan de acuerdo a sus políticas y necesidades, recursos que antes manejaba el organismo a través de las administraciones Aeroportuarias.

Las actividades de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) se orientaron a conservar, modernizar y ampliar la infraestructura a su cargo. Hasta noviembre de 1998 la red administrada por el Organismo contaba con 58 aeropuertos y a partir de diciembre del mismo año quedó conformada por 25 terminales aéreas y 61 estaciones de combustibles.⁴²

Para 1999, ASA destinó 74.8 millones de pesos al mejoramiento de su infraestructura. Destacan por su importancia las siguientes obras: la rehabilitación de rodajes y plataforma en la Terminal del Bajío y de la pista 13-31 de Ciudad

⁴² *La Aviación Mexicana en Cifras*, 1988-2003. Subsecretaría de Transporte. Dirección General de Aeronáutica Civil. p. 76. www.set.gob.mx

Obregón, así como la construcción de la plataforma militar No. 8 en Mérida, y de un rodaje de alta velocidad en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM). Bajo el concepto Nueva Imagen, se realizaron trabajos en los aeropuertos de Cancún, San José del Cabo, Tijuana y el AICM. En Cancún, además, se concluyó la fase IV del proyecto correspondiente, cuyo posterior desarrollo estará a cargo del Grupo Aeroportuario del Sureste.

Dentro de las obras de ampliación y modernización realizadas por ASA, destaca el proyecto Nueva Imagen del AICM, orientado a maximizar las áreas disponibles del edificio terminal, reordenar los espacios comerciales y publicitarios y optimizar los esquemas de operación y funcionamiento de flujo y manejo de pasajeros.

Este proyecto dio inicio en 1997, habiendo concluido su etapa más importante en 1998. Para 1999 se autorizó un monto de 33.5 millones de pesos para continuar con la modernización en fachada, salón oficial, edificio torre, puentes peatonales, salón de usos múltiples en zona internacional, remodelación integral de las salas de última espera, números 22, 23 y 24 y de la sala de reclamo de equipaje nacional e internacional, entre otros.

A fin de responder adecuadamente a las necesidades de la estrategia de desarrollo del Plan Nacional de 1994-2000, se continuó asignando la mayor prioridad a la conformación de un sistema aeronáutico moderno, eficiente, seguro, rentable y competitivo. Para ello, en 1997 se persistió en las siguientes acciones:

- Actualizar el marco jurídico y regulatorio;
- Aumentar la eficacia y mejorar la calidad de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales;
- Impulsar el desarrollo de la infraestructura del sistema aeroportuario con la participación del sector privado;
- Modernizar, rehabilitar y conservar la infraestructura aeroportuaria en condiciones de eficiencia y seguridad operativa; y

- Garantizar la seguridad y agilidad del tráfico aéreo.

Con objeto de avanzar en la transformación estructural del sistema de transporte aéreo, se continuó privilegiando la revisión del marco jurídico. Sobresale la conclusión del Proyecto de Reglamento de la Ley de Aviación Civil que, entre otros propósitos, busca proporcionar certidumbre y claridad a todos los agentes que participan en la actividad. También se prosiguió elaborando el proyecto de Reglamento de la Ley de Aeropuertos, mediante el cual se definirá el esquema para llevar a cabo el proceso de reestructuración del sistema aeroportuario.

En forma paralela a los avances del proceso de reestructuración, ASA continuó desarrollando su programa de inversiones. En este sentido, se dio prioridad a la remodelación de edificios terminales; la modernización de las áreas de operación en pistas, plataformas y calles de rodaje; y la conservación y mantenimiento de la infraestructura en general. Las tareas de ampliación y remodelación cubrieron 19 edificios terminales, entre los que destacan los de Aguascalientes, Cancún, Durango, Manzanillo, Monterrey, Puerto Vallarta, Tapachula y Tijuana. La modernización y ampliación de pistas y plataformas se concentró en 39 obras, sobresaliendo la ampliación de la plataforma comercial en Guadalajara y en San José del Cabo, y la rehabilitación de pistas en los aeropuertos de la Ciudad de México, Cd. Obregón, Mérida, Monterrey y Veracruz. Lo cual se puede observar en el siguiente cuadro.

METAS SUSTANTIVAS DEL TRANSPORTE AEREO

DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	METAS		
		1996	1997	
		Alcanzadas	Original	Alcanzadas
De operación				
Atender pasajeros	Pasajero			
	(Miles)	46 337	46 200	50 644
Atender operaciones de aeronaves	Operación			
	(Miles)	1 346	1 300	1 380
Comercializar combustible	Litro			
	(Millones)	2 701	2 608	2 814
De infraestructura				
Construir pistas y plataformas	Obra	11	3	9
Modernizar y ampliar edificios	Obra	10	9	19
Modernizar y ampliar pistas y plataformas	Obra	29	14	39
De gasto corriente				
Conservar edificios terminales	Edificio	60	60	60
Conservar pistas y plataformas	Aeropuerto	60	60	60
Mantener instalaciones, maquinaria y equipo	Equipo	60	60	60

FUENTE: Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 1998

Para atender con mayor eficiencia la demanda creciente de servicios aeroportuarios, ASA puso en marcha el proyecto Nueva Imagen en los aeropuertos de la Ciudad de México, Cancún y San José del Cabo. Se trata de mejorar la atención a los usuarios, mediante la modernización y ampliación de los edificios terminales. También inició la operación del Programa Amigos ASA, a fin de orientar a los usuarios sobre las facilidades y servicios con que cuentan los

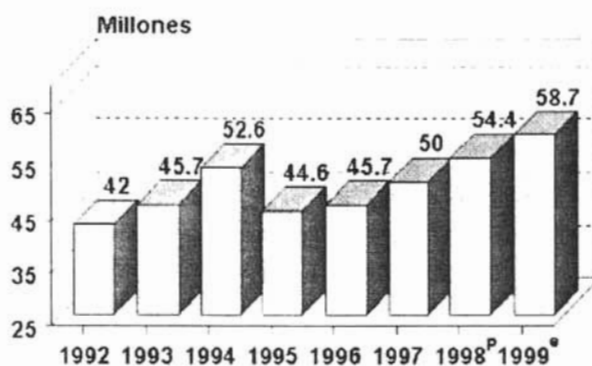
aeropuertos. Estas acciones permitieron elevar a categoría internacional los aeropuertos de Los Mochis y Querétaro, promoviendo la aviación ejecutiva en estas zonas. En 1997, ASA atendió a 50.6 millones de pasajeros con 1.4 millones de operaciones, cifras superiores a la meta en 9.5 y 7.7 por ciento, respectivamente.

Como se dijo en el párrafo anterior, y con objeto de mejorar su eficiencia operativa, elevar la seguridad y garantizar la adecuada conducción del tráfico aéreo, Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano -SENEAM-, continuó asignando la mayor prioridad a la actualización tecnológica de sus sistemas y equipos de comunicación y control. Sobresale la modernización de los sistemas de radar en ruta y terminal en las estaciones de Guadalajara y Cerro Gordo; los de comunicación aire/terresta y punto a punto en los centros de control de tránsito aéreo de México, Monterrey, Mazatlán y Mérida; y los de aproximación por radar de Guadalajara, Puerto Vallarta, Acapulco, Tijuana y Cancún. Además se instalaron nuevas estaciones terrenas de recepción vía satélite en los aeropuertos de Chihuahua, Mexicali y Zacatecas; y sistemas de energía eléctrica ininterrumpible y plantas de emergencia en la Terminal de Monterrey y en el edificio central de oficinas de SENEAM.

Así, al finalizar 1999, el AICM ofreció instalaciones que permitieron una mejor operación y funcionalidad de sus diversas áreas de servicios, permitiendo con ello una buena atención a todos sus usuarios.

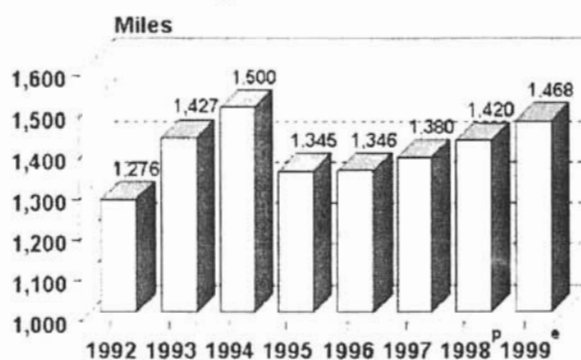
Con relación a los pasajeros atendidos en la red de ASA, en 1998 (en millones) éstos ascendieron a 54.4 en 1.4 millones de operaciones, mientras que para 1999 se atendió a 58.7 en cerca de 1.5 millones de operaciones, que implicaron incrementos anuales de 7.9 y 3.4 por ciento, respectivamente.

Pasajeros atendidos en los aeropuertos de ASA



Fuente: Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
 p: preliminar
 *: estimada

Operaciones en los aeropuertos de ASA



Fuente: Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
 p: preliminar
 *: estimada

En ambas graficas se puede apreciar una baja importante tanto en operaciones como en pasajeros para el año de 1995, la razón es simplemente la crisis económica que se vivió en el país a partir del famoso error de Diciembre de 1994, afectando de tal manera al sector aeroportuario que el nivel de pasajeros de 1994 se recuperó hasta 1998 y el de operaciones hasta el año 2000.

Para el año 2000, el desarrollo de las Terminales Aéreas de Aeropuertos y Servicios Auxiliares era la siguiente:

**UTILIZACION DE LOS AEROPUERTOS ADMINISTRADOS POR ASA
CORPORATIVO PARA EL AÑO 2000**

INTERNACIONALES

AEROPUERTO	LONGITUD DE PISTA	AVION MAXIMO	CAPACIDAD OPERACIONES POR HORA	OPERACIONES DIARIAS PROMEDIO EN 2000	UTILIZACION EN EL AÑO 2000
NOGALES	1800	B 737	14	0.5	0.58%
NVO. LAREDO	2000	B 727	22	6.3	4.63%
CAMPECHE	2500	B 727	20	5.8	4.69%
MATAMOROS	2300	B 727	22	9.0	6.61%
PTO ESCONDIDO	2300	B 727	16	6.7	6.77%
LORETO	2200	B 727	15	6.7	7.22%
GUAYMAS	2350	B 727	16	8.9	8.99%
CHETUMAL	2200	B 727	15	8.8	9.48%
CD. OBREGON	2300	MD 80	20	24.7	19.97%
QUERETARO	1900	B 737	15	21	22.63%
TOLUCA	4200	B 747	35	76.3	35.24%
CD CARMEN	2190	B 727	30	73.6	39.66%

NACIONALES

AEROPUERTO	LONGITUD DE PISTA	AVION MAXIMO	CAPACIDAD OPERACIONES POR HORA	OPERACIONES DIARIAS PROMEDIO EN 2000	UTILIZACION EN EL AÑO 2000
TAMUIN	1400	F 27	14	0.4	0.46%
TEHUACAN	1700	ATR 42	15	0.7	0.75%
URUAPAN	2400	B 727	16	7.7	7.78%
COLIMA	2300	B 727	16	9.3	9.40%
CD. VICTORIA	2200	B 727	18	11.1	9.97%
CUERNAVACA	2772	B 727	14	9.6	11.09%
POZA RICA	1800	B 727	20	16.2	13.09%
TEPIC	2300	B 727	14	14.5	16.74%
TUXTLA GTZ	2500	B 727	22	27.2	19.99%

Claves: F-27 Fokker F 27 Friendship (40 a 50 pasajeros) (turbo hélice)

ATR-42 Avions de Transport Régional (40 a 50 pasajeros) (turbo hélice)

MD80 McDonnell Douglas 80 (140 a 170 pasajeros) (turbo reactor)

B737 B727, B747 Boeing 737, 727, 747 (100 a 140; 150 a 190; 350 a 400 pasajeros)

Notas: 1) No se incluyen datos sobre las cuatro terminales que operan en aeropuertos militares, Terán, Copalar, Ixtepac y Loma Bonita, ni de Palenque (internacional) y San Cristóbal de Las Casas (nacional), por omisión de información en la fuente

2) La estimación de la utilización se calculó considerando 12 horas de operación por día y tomando la ocupación promedio de los aeropuertos de Guadalajara, Cancún y Monterrey, como la ocupación máxima de referencia.

FUENTE: ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN COMERCIAL PARA LAS TERMINALES CON BAJA UTILIZACIÓN EN LA NUEVA ESTRUCTURA AEROPORTUARIA MEXICANA OSCAR ARMANDO RICO GALEANA PUBLICACIÓN TÉCNICA NO 212 MEXICO, 2002

Por otra parte, dentro de las acciones para desarrollar infraestructura aeroportuaria especializada, el organismo ha celebrado convenios con diferentes empresas privadas e instituciones administrativas del Gobierno.

Asimismo, ASA en coordinación con la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Operadora de Aviación General del Aeropuerto de Toluca, suscribió con la compañía Federal Express un convenio para la construcción de la terminal de recepción y distribución de paquetería.

El proyecto fue aprobado el 10 de marzo de 1999 y su objetivo es atender la recepción de paquetería procedente de América del Norte y distribuirla a Centro y Sudamérica a través de la empresa Federal Express.

En materia ambiental, ASA suscribió un convenio de colaboración con la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente para desarrollar proyectos de diseño y construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales en seis aeropuertos; construcción de sitios de almacenamiento temporal de residuos peligrosos y no peligrosos en 33 terminales; y construcción o rehabilitación del sistema de drenaje e instalación de trampas de grasa en talleres mecánicos de 22 aeropuertos. Asimismo, se realizaron auditorías ambientales en 35 aeropuertos.

2.4 Organización y función de los aeropuertos

Una vez definido el papel que juega el organismo rector de la administración de los aeropuertos en nuestro país se hace importante para el tema que nos ocupa el definir que es un aeropuerto, cuales son elementos que lo integran; y cual es su función, ya que cada uno de ellos desempeña un papel fundamental en la operación de la Terminal y en la prestación del servicio del transporte aéreo.

Las aeronaves se definen como cualquier vehículo capaz de transitar con autonomía en el espacio aéreo con personas, carga o correo.⁴³ Estas pueden ser:

Civiles:

- a) Civiles de servicio al público, que son las usadas para la prestación al público de un servicio regular o no regular, nacional o internacional.
- b) Civiles privadas, que son las utilizadas para usos comerciales diferentes al servicio al público o para el transporte particular sin fines de lucro.

De Estado:

- a) Las de propiedad o uso de la Federación distintas de las militares, las de los gobiernos estatales y municipales, y de las de entidades paraestatales.
- b) Las militares que son las destinadas o en posesión del ejército, armada o fuerza aérea nacional.

Las aeronaves están integradas por partes consideradas individualmente como cosas objeto de derecho:

1. Fuselaje o planeador, también se le conoce como célula o casco, y es el cuerpo principal de la aeronave en el que se van a agrupar los demás elementos.
2. Alas.
3. Empenaje o cola, parte posterior de la aeronave que sirve para dirigirla.
4. Motores, elementos de impulso de la aeronave.
5. Hélices, elemento encontrado únicamente en las aeronaves de propulsión mecánica, las de propulsión a reacción cuentan únicamente con un núcleo.
6. Equipo de radiocomunicación.
7. Sistema de aterrizaje.
8. Sistema de control y mando.

⁴³ Se reconocen diversos tipos de aeronaves, con base en el anexo 7 del Convenio de Aviación Civil de Chicago.

Todas las partes integrantes de la aeronave están controladas e identificadas con la aeronave a la que pertenecen a través de los números de serie o matrícula para evitar el intercambio de partes entre dos o más aeronaves sin el procedimiento correspondiente.

La operación de los aeródromos civiles comprende la prestación de los servicios mediante el aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y equipos.

Para efectos de su regulación, los servicios en los aeródromos civiles se clasifican en:

- I. Servicios aeroportuarios: los que le corresponde prestar originariamente al concesionario o permisionario, de acuerdo con la clasificación del aeródromo civil, y que pueden proporcionarse directamente o a través de terceros que designe y contrate. Estos servicios incluyen los correspondientes al uso de pistas, calles de rodaje, plataformas, ayudas visuales, iluminación, edificios terminales de pasajeros y carga, abordadores mecánicos; así como los que se refieren a la seguridad y vigilancia del aeródromo civil; y a la extinción de incendios y rescate, entre otros;
- II. Servicios complementarios: los que pueden ser prestados por los concesionarios o permisionarios del servicio de transporte aéreo, por sí mismos o para otros usuarios, o por terceros que aquéllos designen. Estos servicios incluyen, entre otros, los de rampa, tráfico, suministro de combustible a las aeronaves, avituallamiento, almacenamiento de carga y guarda, mantenimiento y reparación de aeronaves. Para la prestación de estos servicios deberá suscribirse contrato con el concesionario o permisionario del aeródromo civil de que se trate-, y
- III. Servicios comerciales: los que se refieren a la venta de diversos productos y servicios a los usuarios del aeródromo civil y que no son esenciales para la operación del mismo, ni de las aeronaves. Estos servicios pueden ser prestados directamente por el concesionario o permisionario, o por terceros,

que con él contraten el arrendamiento de áreas para comercios, restaurantes, arrendamientos de vehículos, publicidad, telégrafos, correo, casas de cambio, bancos y hoteles, entre otros. Todos los concesionarios y permisionarios de aeródromos civiles están obligados a permitir su uso y prestar los servicios aeroportuarios y complementarios con que cuente, en forma prioritaria, a las aeronaves militares; a aquéllas que apoyen en casos de desastre; y a las que se encuentren en condiciones de emergencia.⁴⁴

El certificado de aeronavegabilidad es un documento con el que debe contar la aeronave obligatoriamente, es la constancia que garantiza las condiciones técnicas óptimas para su uso y es aceptado internacionalmente en caso de accidente o de cualquier otro problema jurídico relacionado con el mismo.

La matrícula es la marca distintiva de nacionalidad que debe llevar toda aeronave para su identificación, que consiste en un número de serie, más las marcas de nacionalidad, en el caso de las aeronaves mexicanas, deben ostentar también la bandera nacional.

Las marcas de nacionalidad en el caso de las aeronaves civiles mexicanas son:

- XA Para las aeronaves de servicio al público de transporte aéreo;
- XB Para las aeronaves de servicio privado; y
- XC Para las aeronaves de Estado, distintas a las de uso militar.

El aeropuerto es un aeródromo civil de servicio público, que cuenta con las instalaciones y los servicios adecuados para la recepción y despacho de las aeronaves.⁴⁵

⁴⁴ Artículo 48 de la Ley de Aeropuertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1995.

⁴⁵ **ARTICULO 53.** En los aeródromos civiles de servicio al público, los servicios aeroportuarios y complementarios, se prestarán a todos los usuarios solicitantes de manera permanente, uniforme y regular, condiciones no discriminatorias en cuanto a calidad, oportunidad y precio, y conforme a las prioridades de

Se divide para su operación económica por centros generadores de ingresos en tres áreas:

- a) Parte aeronáutica, que comprende los servicios técnicos para la operación de las aeronaves.
- b) Parte pública, integrada por las áreas de libre tránsito para todas las personas.
- c) Parte industrial, donde se encuentran los servicios concesionados a particulares para la explotación de algún bien o servicio.

En apoyo a lo expresado se presenta el siguiente cuadro

PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS DE LOS AEROPUERTOS	
Actividades directamente relacionadas con las operaciones Aeronáuticas	Actividades indirectamente relacionadas con las operaciones Aeronáuticas
Cobros por Derechos a las Aerolíneas	Cobros por rentas de espacios en los edificios de Terminal, a las Aerolíneas, empresas de servicios generales, agentes de carga, agentes de viajes, etc.
Cobros por servicios a la navegación aérea (incluidos en el precio del combustible)	Cobros por renta de espacios adicionales a las Aerolíneas.
Venta de Combustible	Ventas directas de tiendas y negocios administrados por el Aeropuerto o de su propiedad
Cobros por manejo de Carga	Cobros por rentas y comisiones de empresas comerciales (boutiques, tiendas duty free bancos, estacionamientos, etc.
Renta de Espacios para las Aeronaves	Otros

FUENTE: estrategias de actuación comercial para las terminales con baja utilización en la nueva estructura aeroportuaria mexicana Oscar Armando Rico Galeana publicación técnica no. 212. México. 2002

tumo y horarios establecidas en las reglas de operación del aeródromo civil. de acuerdo con los criterios señalados por la Secretaría. Los servicios aeroportuarios se prestarán en forma gratuita a las aeronaves de Estado militares y aquellas que realicen funciones de seguridad nacional. **Ley de Aeropuertos. 1995.**

2.4.1. Clasificación de los productos de aeropuerto

Productos de aeropuertos, combinación de elementos tangibles e intangibles traducidos en bienes y servicios que se ofrece al público viajero y en tránsito, a las empresas y autoridades dentro de las instalaciones aeroportuarias.

Los productos aeroportuarios se dividen en:

- a) Instalaciones: ubicando este apartado a la torre de control y centros de operaciones aeroportuarias, pistas, hangares, calles de rodaje, terminales y todas las instalaciones conexas.
- b) Servicio de pasajeros: zonas de carga y vehículos, mostradores, pasillos, instalaciones sanitarias, transportación terrestre y estacionamientos.
- c) Amenidades: hoteles, restaurantes, bares, comercios, centros de negocios, bancos y casas de cambio y todas las instalaciones recreativas.
- d) Actividades: las zonas de mantenimiento, capacitación, servicios de rampa, arrendamiento, comisariato y actividades suplementarias.⁴⁶

De acuerdo al Art. 7* de la Ley de Aeropuertos, la autoridad que representa a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes dentro del aeropuerto es el comandante del aeropuerto. Es facultad del administrador aeroportuario, en caso fortuito o de fuerza mayor, suspender por el tiempo estrictamente necesario la prestación de los servicios aeroportuarios, con el fin de preservar la seguridad de las personas y de los bienes. En estos casos, reportará de inmediato a la autoridad aeroportuaria y, en su caso, al comité de operación y horarios las causas que motivaron tal medida.

⁴⁶ **ARTICULO 54.** Todos los actos y contratos para la prestación de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales en los aeródromos civiles de servicio al público serán de carácter mercantil. Cuando los servicios aeroportuarios y complementarios se proporcionen en los aeropuertos por personas distintas a los concesionarios, los prestadores de dichos servicios deberán constituirse como sociedades mercantiles mexicanas. **Ley de Aeropuertos. Ibid.**

2.4.2. Personal técnico especializado

Comprenden dentro de este apartado el personal de vuelo o técnico y el personal de tierra. El primero está integrado por el comandante de vuelo, piloto de mando, primer y segundo oficiales, los sobrecargo y el personal extra de tripulación con funciones a bordo de la aeronave como lo pueden ser los asesores, instructores y observadores.

Como personal de tierra se considera a las personas en tierra ejecutando o supervisando la inspección, mantenimiento, reparación, alteración o revisión general de motores, armazón, componentes, accesorios y componentes de la aeronave; instructores de vuelo, controladores de tránsito aéreo, despachadores, estudiantes para piloto o cualquier otro personal bajo las reglamentaciones y requerimientos de estas regulaciones.

Para poder ser parte del personal de tierra o de vuelo, se debe constar con la licencia vigente expedida por la Dirección General de Aeronáutica Civil, con base en exámenes que demuestren sus conocimientos, pericia, experiencia y buena salud física y mental para el desempeño de sus funciones.

Lo anterior, en atención a lo que se dispone en el artículo 51 de la Ley de Aeropuertos que a la letra dice:

*“La Secretaría, mediante disposiciones de carácter general, deberá establecer requisitos para la acreditación técnica del personal a cargo de los servicios aeroportuarios y complementarios”.*⁴⁷

El pago por los servicios de transporte aéreo y las contraprestaciones por los servicios deberán realizarse de contado, salvo que en los contratos correspondientes se estipule lo contrario.

⁴⁷ Artículo 51 de la Ley de Aeropuertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1995.

Si las contraprestaciones no son pagadas, los prestadores de servicios podrán suspender la prestación de los mismos, únicamente por el servicio de que se trate y conforme a lo establecido en los contratos respectivos. En ningún caso se podrá negar el servicio de aterrizaje a los usuarios en los aeródromos civiles.⁴⁸

En la actual administración de los aeropuertos concesionados se establece la siguiente obligación a los concesionarios, la cual se encuentra sustentada en el artículo 57 de la Ley de la materia que reza:

"El concesionario proveerá lo necesario para que el aeropuerto cuente con opciones competitivas de servicios complementarios que permitan a los usuarios seleccionar al prestador de servicios que convenga a sus intereses. Por razones de disponibilidad de espacio, eficiencia operativa y seguridad, el concesionario podrá limitar el número de los prestadores de servicios complementarios, después de escuchar la opinión del Comité de Operación y horarios del aeropuerto a que se refiere el artículo 61 de esta Ley. En este caso, el concesionario, con participación de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo, adjudicará los contratos correspondientes a los prestadores que ofrezcan las mejores condiciones para una operación eficiente y segura del aeropuerto, así como de calidad y precios para los usuarios".

De igual manera en su Art. 60 La Ley de Aeropuertos establece:

La prestación de los servicios comerciales no debe constituir un obstáculo para la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios, ni la de éstos respecto a los aeroportuarios; ni poner en peligro la seguridad del aeródromo civil, o la operación de las aeronaves. En caso de que esto ocurra, la Secretaría ordenará las adecuaciones necesarias".

"Las áreas que se destinen a la prestación de los servicios comerciales serán descritas en el programa maestro de desarrollo o en el programa indicativo de inversiones, según sea el caso, y para modificarlas se requerirá de autorización previa de la Secretaría".

"En cada aeropuerto se constituirá un Comité de Operación y horarios que estará integrado por el concesionario del aeropuerto a través del administrador aeroportuario, por el comandante de aeródromo y por las demás autoridades civiles y militares que intervienen en el mismo, así como por los representantes de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo y de los prestadores de servicios. Dicho Comité será presidido por el administrador aeroportuario y su funcionamiento y operación se ajustará a un reglamento interior que se incluirá en las reglas de operación del aeropuerto.

⁴⁸ Tomado de la Ley de Aeropuertos, artículo 55.

El Comité de Operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:

- I. El funcionamiento, operación y horario del aeropuerto;
- II. El programa maestro de desarrollo del aeropuerto y sus modificaciones;
- III. La asignación de horarios de operación, áreas, posiciones de contacto y remotas, itinerarios y de espacios dentro del aeropuerto, de acuerdo a los criterios establecidos;
- IV. Las condiciones para la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios;
- V. Las tarifas y los precios;
- VI. Las reglas de operación;
- VII. Las medidas necesarias para la eficiente operación aeroportuaria;
- VIII. La solución de los conflictos entre la administración del aeropuertos y los prestadores de servicios;
- IX. Las quejas de los usuarios.

En el seno del Comité, los participantes coordinarán sus acciones y asumirán los compromisos necesarios para el eficiente funcionamiento del aeropuerto.

Cada aeródromo civil de servicio al público deberá contar con sus propias reglas de operación, conforme a los criterios lineamientos generales que disponga la Secretaría.⁴⁹

En cuanto a la seguridad de los aeródromos civiles, será responsabilidad del concesionario o permisionario, según el aeropuerto de que se trate, y se prestará conforme a las disposiciones legales aplicables en la materia y a los lineamientos que al efecto establezca la Secretaría, la cual podrá contar con un cuerpo encargado de verificar que la seguridad y vigilancia en los mismos se lleve a cabo conforme a las disposiciones establecidas.

A nivel nacional deberá existir un Comité de Seguridad Aeroportuaria integrado de conformidad con el reglamento respectivo, que será encargado de emitir el Programa Nacional de Seguridad Aeroportuaria conforme a los lineamientos que señale la Secretaría.

En los aeropuertos deberán funcionar comités locales de seguridad, presididos por un representante de la Secretaría, que emitirán los programas de seguridad correspondientes, previa opinión del Comité de Seguridad Aeroportuaria. Estos deberán autorizarse por la Secretaría para su entrada en vigor.⁵⁰

⁴⁹ Artículos 61-66 De la operación y servicios, Ley de Aeropuertos, Ibid.

⁵⁰ Artículo 71-74. Relativos a la seguridad, Ley de Aeropuertos, Ibid.

Todos y cada uno de los componentes de los aeropuertos son elementos esenciales para el funcionamiento del aeropuerto, aunque muchos de los servicios llamados auxiliares no son más que establecimientos mercantiles o en su caso sociedades mercantiles para brindar un servicio complementario al servicio de transporte aéreo. Es en su esencia el servicio de transporte aéreo lo que se brinda en dichos lugares.

Una vez hecha el presente análisis de la estructura del Sistema Aeroportuario Mexicano, de sus antecedentes históricos, de la operación de Aeropuertos y Servicios auxiliares y de cuales son los elementos de los cuales están constituidos y los cuales sirven para operar los aeropuertos, pasaremos a examinar como se dio el proceso de privatización de la red aeroportuaria nacional.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPÍTULO III

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS

3.1 Estrategia general de las concesiones de los aeropuertos

La estrategia general por la que comenzó el gobierno de Ernesto Zedillo para abrir la inversión privada a los aeropuertos mexicanos fue a partir de la definición del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, que señala en el apartado de **Infraestructura e insumos básicos** lo siguiente:

“Nuestro país acusa serias deficiencias en materia de infraestructura. Las más evidentes se ubican en el sector comunicaciones y transportes...Las condiciones de la infraestructura hacen imperativo un enorme esfuerzo de inversión pública y privada durante los próximos años. Si bien habrá de hacerse un esfuerzo extraordinario para canalizar recursos crecientes hacia la parte de inversión pública del gasto gubernamental, es seguro que esos recursos no serán suficientes, por lo que resulta imprescindible promover un gasto privado mucho mayor en infraestructura básica”.

“[Y precisa que] mediante la adecuación del marco normativo, se promoverá y ordenará la participación de particulares en la construcción y administración de infraestructura aeroportuaria, tomando en cuenta los aspectos tanto técnicos como financieros que promuevan el sano desarrollo del subsector”.⁵¹

Ante esta línea estratégica se realiza la actualización del marco jurídico mediante los siguientes ordenamientos legales:

- Ley de Aeropuertos, 1995.
- Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, 1998.
- Reglamento de la Ley de Aeropuertos, 2000.

Los aspectos a destacar de estos ordenamientos, que a partir de las experiencias internacionales donde permiten la participación de la inversión privada en la

⁵¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, pp.126 y 127.

infraestructura de las terminales aeroportuarias que hacen rentables, eficientes y seguras la operación de las mismas, son los siguientes:

- Concesiones para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeropuertos.
- La vigencia de estas concesiones por un periodo de 50 años, con posibilidad de prórroga por otros 50 años.
- Participación extranjera automática al 49 por ciento y con autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras por arriba de ese porcentaje.
- Participación limitada de líneas aéreas a un 5 por ciento.

Paralelamente, se elaboró el Plan Maestro del Sistema Aeroportuario Mexicano, 1998, en cuyo contenido destaca un diagnóstico de la situación actual de la red, un pronóstico de demanda de tráfico, una estimación de las inversiones requeridas en cada aeropuerto y un modelo de simulación financiera.

Con base en estos elementos, se crea el **Comité de Reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano** apareciendo su creación en el Diario Oficial de la Federación el 02 de Febrero de 1996. y cuyo objetivo es definir los principios técnicos, económicos y jurídicos que se sustentaron para el proceso de concesión de los primeros aeropuertos.

3.2 La nueva conformación de los grupos aeroportuarios

ASA tenía operando 58 aeropuertos de la red federal hasta 1998, por lo que se realizó el diseño general para la privatización de 35 de los mismos, que como ya lo hemos expresado eran los Aeropuertos rentables del Sistema Mexicano. Esto fue a partir del esquema de segmentación regional de la red aeroportuaria a concesionar, a través de la integración de cuatro grupos bajo la figura de sociedades mercantiles, constituidas en forma temporal, como empresas de participación estatal mayoritaria.

La conformación de estos grupos regionales fue de la manera siguiente:

Conformación de los grupos regionales de aeropuertos

Grupo	Aeropuertos
Centro-Norte: (13)	Monterrey, Acapulco, Mazatlán, Zihuatanejo, Zacatecas, Culiacán, Ciudad Juárez, Chihuahua, San Luis Potosí, Durango, Torreón, Tampico y Reynosa.
Ciudad de México: (1)	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
Pacífico: (12)	Guadalajara, Puerto Vallarta, Tijuana, San José del Cabo, Bajío, Morelia, Hermosillo, La Paz, Aguascalientes, Los Mochis, Mexicali y Manzanillo.
Sureste: (9)	Cancún, Cozumel, Mérida, Villahermosa, Oaxaca, Huatulco, Minatitlán, Tapachula y Veracruz.

Cabe hacer mención, que los 27 aeropuertos que quedan fuera de la agrupación regional, y que no se pusieron a la venta, son los siguientes:

Entidad	Aeropuertos
Aeropuertos y Servicios Auxiliares (27)	Ciudad Obregón, Guaymas., Tamuín, Ciudad del Carmen, Loreto, Puerto Escondido, Tepic, Colima, Matamoros, Querétaro., Campeche, Nuevo Laredo, Tehuacán, Uruapan, Chetumal, Nogales, Tuxtla Gutiérrez, Cuernavaca, Ciudad Victoria, Poza Rica y Toluca, Palenque, Comitán, Ixtepec, Loma Bonita, San Cristóbal de las Casas y Terán

Para el caso de los grupos regionales de aeropuertos que entraron al proceso de privatización, el criterio fue seleccionar aquellas terminales aéreas que no tuvieran subsidio para su operación, es decir que por ser rentables fueran atractivas para los licitantes. Asimismo, fue necesario darle otra conformación geográfica para su manejo operacional, a efecto de incrementar su potencial de negocio, recordemos que los grupos originalmente estructurados sufrieron modificaciones en su disposición original..

Por lo que se refiere a cada grupo regional el Gobierno Federal constituyó una sociedad controladora, y dichos grupos, a su vez, constituyeron por cada aeropuerto una empresa paraestatal, a las que se les otorgó por parte de la SCT la concesión, de conformidad con la Ley de Aeropuertos, para operar el aeropuerto respectivo.

Las dictaminadoras estiman importante señalar que cada sociedad mercantil de participación estatal mayoritaria fue creada, acorde al procedimiento señalado en el párrafo anterior, para recibir un título de concesión y poder operar como unidad de negocios independiente de ASA y agrupados en sociedades controladoras, grupos aeroportuarios, para, posteriormente a través de una licitación pública y de los mercados de valores, enajenar la participación accionaria del Gobierno Federal en los tres grupos aeroportuarios. El título de concesión de cada aeropuerto con la participación privada, contiene compromisos de inversión para modernizar y ampliar el sistema aeroportuario mexicano⁵².

El esquema de apertura a la inversión privada en el sistema aeroportuario se diseñó en dos etapas: en la primera, se licitó un paquete accionario de un 15% de cada grupo aeroportuario, y para participar en la licitación se requería conformar un consorcio integrado por empresas mexicanas y extranjeras, operadoras

⁵² Sociedad controladora, las sociedades mercantiles que serán constituidas por el Gobierno Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, y que serán propietarias de las Sociedades Concesionarias del Grupo de aeropuertos respectivo. Tomado de los *Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano*, Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 1998.

aeroportuarias a nivel internacional de reconocido prestigio, además de acreditar capacidad técnica, jurídica, económica y financiera; y la segunda etapa consistió en la colocación pública, a través de Nacional Financiera, SNC, de hasta el 85 % restante del capital social de cada grupo aeroportuario (sociedad controladora) en los mercados de valores, tanto nacional como internacionales.

Cabe señalar que ninguna persona podía adquirir más del 10% de acciones de un grupo. Este mecanismo les da acceso a las personas físicas o morales mexicanas interesadas en participar directamente de los beneficios de esta modernización aeroportuaria. Dicho esquema se dio a conocer en el documento titulado ***Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el sistema aeroportuario mexicano***, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de febrero de 1998.

Las dictaminadoras estiman necesario señalar que en cuanto al plazo de las concesiones, la Ley de Aeropuertos, en su artículo 15 establece:

Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de cincuenta años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones hasta por un plazo que no exceda de cincuenta años adicionales, siempre que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones previstas en el título respectivo y lo solicite antes de que den inicio los últimos cinco años de la vigencia de la concesión, y acepte las nuevas condiciones que establezca la Secretaría.

Es pertinente señalar que la Tarifa de Uso Aeroportuario (TUA) se estableció en su momento para financiar la ampliación y modernización de los edificios terminales de la red aeroportuaria nacional, en ese entonces administrada por ASA, quien además pagaba al fisco un derecho que equivalía al 5.8 % del valor de los activos de cada aeropuerto que manejaba, dado su carácter de órgano descentralizado de la Administración Pública Federal.

Este esquema fiscal fue modificado a raíz del proceso de apertura a la inversión en el sistema aeroportuario, que tiene como base la creación de sociedades mercantiles⁵³, a quienes se les incorporó al régimen general del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto Sobre el Activo, y se estableció la obligación del pago de derechos por el 5 por ciento sobre los ingresos brutos de los aeropuertos concesionados; recientemente, el esquema del derecho del 5 % sobre ingresos brutos se hizo extensivo a ASA, sustituyendo éste al derecho del 5.8 % sobre el valor de los activos, es decir, se establecieron nuevas obligaciones tributarias sobre los aeropuertos concesionados y, de este modo, el Estado participa del crecimiento de los ingresos que en materia aeroportuaria se generan, además de ahorrar recursos destinados a la conservación y desarrollo de la infraestructura aeroportuaria, que hoy son aportados por el sector privado.

3.3 El Proceso de Concesión de los Aeropuertos

El proceso de apertura a la inversión en el sistema aeroportuario mexicano inició con la aprobación de la Ley de Aeropuertos por parte del H. Congreso de la Unión, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995, con lo cual se establece la posibilidad de participación de la inversión privada en aeropuertos. Al efecto, este ordenamiento prevé la concesión de aeropuertos a particulares, a través de licitación pública o de asignación directa a entidades de la Administración Pública Federal o empresas de participación estatal o municipal mayoritaria.

Para llevar a cabo la apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, fue aprobado por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, mediante sus acuerdos 97-XXX-1, de fecha 20 de agosto de 1997, y 97-XXXV-1, de fecha

⁵³ Artículo 4º Se reputaran como mercantiles todas las sociedades que se constituyan en alguna de las formas reconocidas en el artículo 1º de esta ley.

Artículo 1º Esta ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: I. Sociedad en nombre colectivo; II. Sociedad en comandita simple. III. Sociedad de responsabilidad limitada. IV. Sociedad anónima. V. Sociedad en comandita por acciones. VI. Sociedad cooperativa... Ley General de Sociedades Mercantiles. 1998.

primero de octubre del mismo año, y el acuerdo 98-II-4 de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, de fecha 4 de febrero de 1998, dicho esquema consistió en la apertura a la inversión en 34 aeropuertos que eran administrados por ASA.

La variabilidad del régimen de la concesión obedeció al sistema político como al económico que imperaba en México durante el periodo de mandato presidencial de Ernesto Zedillo. De acuerdo a esta tesis y al antecedente de la conformación del nuevo Estado Mexicano, el poder público tendió a intervenir más indirectamente en la prestación de servicios públicos en el sector de transporte aéreo y en el uso de sus bienes, según la orientación política económica que vivía el Estado en ese momento histórico.

A propósito de los servicios públicos, la importancia de la concesión resulta clara en los sistemas liberales, neoliberales y de economía mixta. En cuanto al uso y aprovechamiento de bienes del Estado la doctrina extranjera no lo considera como concesión, sino como autorizaciones, no siendo este el caso de México⁵⁴.

Cumpliendo con el propósito de los servicios públicos y por el sistema neoliberal que durante el periodo de mandato de Ernesto Zedillo regía, la política económica a seguir era la de una apertura a la inversión extranjera en diversos rubros continuando con la política que iniciara Miguel de la Madrid, en este precepto se basa la concesión ya que el Estado no tenía la liquidez, infraestructura, y posibilidad de mejorar con el servicio de transporte aéreo, se opta por la concesión a fin de dar cumplimiento a los servicios públicos que el Estado está obligado a proporcionar y que en ese tiempo según no tenía los elementos necesarios para la prestación del servicio.

⁵⁴ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º. cursos, Cuarta Edición. Editorial Oxford. 2000, pp. 278-279.

3.3.1 Los *Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano*

El 9 de febrero de 1998 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano* y en sus considerandos, señala lo siguiente:

“Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 plantea como uno de sus objetivos para el crecimiento económico, contar con infraestructura adecuada, moderna y eficiente, en particular, en lo que se refiere a la infraestructura aeroportuaria”;

“Que el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000 establece como uno de sus principales objetivos mejorar la seguridad, calidad, acceso y cobertura de la red aeroportuaria, para lo cual plantea la reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano SAM”;

“Que la creciente importancia de la transportación aérea a nivel mundial y sus perspectivas futuras, demandan un gran esfuerzo de inversión que permita atender con seguridad, calidad y oportunidad tales requerimientos”;

“Que el nuevo marco jurídico está orientado a impulsar y promover el desarrollo aeroportuario, con base en reglas claras y transparentes, así como bajo condiciones competitivas y no discriminatorias”.

Dichos lineamientos tienen el propósito de que la apertura a la inversión en el SAM se desarrolle conforme a los objetivos establecidos por el Gobierno Federal, definiendo las diferentes fases del proceso de reestructuración de dicho Sistema.

Es importante mencionar que los objetivos de la apertura a la inversión en el SAM son los que a continuación se listan:

- Conservar, modernizar y ampliar la infraestructura aeroportuaria.
- Elevar los niveles de seguridad y eficiencia.
- Mejorar la calidad de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales, al tiempo que sean prestados de manera competitiva y no discriminatoria en beneficio de los usuarios.
- Fomentar el desarrollo de la industria aérea y aeroportuaria regional.
- Asegurar en todo momento la continuidad en la operación de todos los aeropuertos que conforman la Red Aeroportuaria.

Por lo que respecta a los principios fundamentales del proceso de apertura a la inversión en la Red Aeroportuaria, se fundamentará en los siguientes:

- Promover un proceso de apertura a la inversión equitativo, objetivo, transparente y expedito.
- Propiciar la participación de inversionistas y operadores de calidad, capacidad y solvencia técnica, operativa, administrativa y financiera.
- Respetar los derechos de los trabajadores conforme a las leyes aplicables.
- Asegurar las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El proceso de apertura a la inversión privada consistirá en la enajenación de acciones representativas del capital social de cada una de las Sociedades Controladoras en las siguientes etapas:

- I. Un socio estratégico mediante licitación pública, y
- II. La venta de acciones, preferentemente, a través de una o varias ofertas públicas.

Por lo que corresponde al proceso de selección del Socio Estratégico⁵⁵ de cada sociedad controladora, constará de tres fases:

a Registro de interesados;

El registro de interesados tendrá por objeto que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes identifique a las personas o grupos interesados en participar en el proceso de selección. Los interesados en obtener el registro deberán enviar manifestación por escrito de su interés al Comité de Reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano.

La SCT podrá solicitar información y documentación adicional a fin de aclarar dudas, así como sostener entrevistas con los interesados. Asimismo, la SCT sólo otorgará el registro a quien cumpla con la documentación, información o capacidad requerida.

La SCT otorgará una constancia de registro a aquellas personas que cumplan los requisitos establecidos y presenten la información solicitada en el cuestionario informativo.

Se les entregará a los interesados registrados, un perfil básico que contendrá información de carácter general sobre los aspectos más relevantes de los aeropuertos de cada uno de los Grupos de Aeropuertos; movimiento aeroportuario, pasajeros y operaciones; ubicación; características climatológicas, dimensiones del terreno; áreas de edificios terminales de aviación general y comercial, entre otros aspectos.

⁵⁵ Socio Estratégico: Las sociedades mercantiles, constituidas conforme a las leyes mexicanas, cuyos socios acrediten práctica en el ámbito empresarial y laboral en México, con comprobada capacidad técnica, administrativa y financiera y reconocimiento internacional en el desarrollo de actividades aeroportuarias y comerciales, y que hayan resultado seleccionadas, mediante licitación pública, para adquirir la Participación Accionaria y participar en la operación de una de las Sociedades Controladoras, en los términos de sus respectivos Contratos de Participación. Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 1998.

b) Valuación técnico-financiera del objeto de la licitación;

La SCT llevará a cabo una valuación técnico-financiera del objeto de cada licitación, con el propósito de que cuente con elementos de juicio que aseguren al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

c) Licitación pública para la enajenación de la Participación Accionaria, fallo y adjudicación, así como la formalización del Contrato de Participación.⁵⁶

Se expedirán las convocatorias y bases de licitación para la enajenación de la Participación Accionaria de cada Sociedad Controladora.

Para obtener la calidad de Participante y estar en aptitud de representar proposiciones, los interesados deberán obtener la autorización de la SCT, constituir el depósito en garantía correspondiente y obligarse por escrito para que se establezcan en la convocatoria y en las bases respectivas.

Los participantes deberán constituir un depósito por el monto y en los términos que fije la SCT en las bases de cada una de las licitaciones.

El principal e intereses devengados por los depósitos, en su caso serán reintegrados a los interesados en los términos que cada una de las convocatorias y bases de licitación señalen.

Los participantes deberán comprometerse a mantener confidencialidad respecto de la información que les sea proporcionada, a través de una carta compromiso que deberán presentar a la SCT, conforme al formato.

⁵⁶ Contrato de Participación: Los contratos que normarán la relación jurídica entre cada Sociedad Controladora, la Sociedad Concesionaria respectiva, el Gobierno Federal y el Socio Estratégico respectivo. Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 1998.

Únicamente los participantes tendrán derecho a representar proposiciones. Las proposiciones se integrarán por una propuesta técnica y una económica, las cuales, en el mismo acto, se entregarán por separado en sobres cerrados en forma inviolable, en los términos que señale la convocatoria y bases respectivas.

La apertura de las propuestas se llevará a cabo en dos fases; en la primera fase, en el acto en el que los participantes entreguen sus propuestas técnica y económica, se procederá exclusivamente a la apertura de la propuesta técnica, misma que será analizada y evaluada oportunamente. En la segunda fase en el acto en que se dé a conocer el dictamen que resulte del análisis y evaluación de las propuestas técnicas, se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los participantes cuyas propuestas técnicas hubieren obtenido dictamen favorable en la primera fase.

Las propuestas económicas serán en firme, incondicionales y obligarán a quienes las formulen a partir de la fecha de su presentación.

Una vez aprobadas las propuestas técnicas conforme a los criterios que se señalen en las convocatorias y en las bases respectivas, el fallo de las licitaciones se otorgará a favor de quien ofrezca, en la licitación correspondiente, las mejores condiciones económicas para el Estado.

En cuanto a la segunda etapa, de la enajenación de títulos representativos del capital social de las Sociedades Controladoras, el Gobierno Federal, llevará a cabo este proceso, en una o varias ofertas públicas, en los mercados de valores nacional e internacionales, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Las características de la colocación bursátil serán dadas a conocer en su oportunidad conforme a las reglas de los mercados de valores nacionales e internacionales.

El Gobierno Federal podrá cancelar cualquier colocación bursátil si considera que no existen condiciones propicias en los mercados financieros y, en ese caso, podrá aplicar el mecanismo alternativo que juzgue conveniente.

Los inversionistas extranjeros podrán participar directamente hasta en el 49% del capital social de las Sociedades Controladoras en términos de la legislación aplicable. Dicho porcentaje sólo podrá ser excedido previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en términos del artículo 19 de la Ley de Aeropuertos⁵⁷.

Paralelamente, Aeropuertos y Servicios Auxiliares en preparación al proceso de apertura a la inversión creó cuatro Unidades de Negocios, definiendo la estructura organizacional, presupuestal y administrativa necesarias para la operación independiente de éstas y los aeropuertos que las integran.

Derivado de lo anterior, en el mes de mayo de 1998 se constituyeron legalmente las sociedades controladoras de aeropuertos como empresas de participación estatal temporal mayoritaria, denominadas Grupo Aeroportuario del Sureste, S. A. de C. V., Grupo Aeroportuario del Pacífico, S. A. de C. V., Grupo Aeroportuario del Centro Norte, S. A. de C. V. y Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S. A. de C. V., cabe hacer mención que en el caso de ASA éste no forma parte de ninguna de las empresas controladoras.

Estas últimas constituyeron, por cada uno de los aeropuertos de su grupo, una sociedad concesionaria como empresa de participación estatal temporal mayoritaria, otorgándoseles el título de concesión del aeropuerto correspondiente, por lo que son responsables de su administración y operación. Las sociedades controladoras serán propietarias del 100%, menos una acción, de las sociedades concesionarias del grupo de aeropuertos respectivo.

⁵⁷ Tomado de los Lineamientos generales para la apertura a la inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 1998.

3.4 La Licitación de los Aeropuertos

3.4.1. Grupo Aeroportuario del Sureste

El primer grupo regional puesto en licitación fue el del Sureste. En junio de 1998 se publicó la convocatoria para la adquisición del 15 % de los títulos representativos del capital social. Los participantes fueron los siguientes:

Grupo	Aeropuertos
Sureste: (9)	Cancún, Cozumel, Mérida, Villahermosa, Oaxaca, Huatulco, Minatitlán, Tapachula y Veracruz.

Participantes

- 1 Grupo Gigante, asociado con Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA). No presentaron el nombre de su agente financiero.
- 2 Triturados Basálticos y Derivados (Tribasa), asociado con la empresa operadora del aeropuerto de Copenhague. Como socios financieros presentaron a la francesa GTM, la principal concesionaria de carreteras e infraestructura hidráulica en su país, y Cintra, filial de la española Ferrovial, la segunda más grande constructora de infraestructura en España.
- 3 Grupo Minero Villacero y Grupo Minero Aullán. Como socio operador presentaron a la mancuerna Milán-Ogden. La primera es el operador italiano de aeropuertos que obtuvo la concesión de 31 terminales en Argentina, y la segunda es una empresa estadounidense especializada en servicios complementarios. No presentaron agente financiero.
- 4 Ingenieros Civiles Asociados (ICA), asociado con los holandeses de Schipol.
- 5 Aeropulzas de México, principal coinversionista en la terminal de Puerto Vallarta, y Grupo Advent, asociado con GE Capital, junto con los operadores París/Airsys. Como agente financiero Amor Bank, uno de los mayores bancos holandeses.
- 6 Grupo Transportación Marítima Mexicana (TMM), asociado con el operador aeroportuario español Acciona y al Grupo Financiero BCH.

Fuente: Elaboración propia con datos de *La Jornada* 12 de octubre de 1998, p. 28

En diciembre de 1998 fue adjudicado al consorcio integrado por las empresas Triturados Basálticos y Derivados, S. A. de C. V., Copenhagen Airports A/S, Groupe GTM, S. A. y Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transportes, S. A., cuya oferta ascendió a 1,165.0 millones de pesos.

3.4.2. Grupo Aeroportuario del Pacífico

Por lo que corresponde al segundo grupo puesto en venta, el turno correspondió al Grupo Aeroportuario del Pacífico, S. A. de C. V., que fue publicada la convocatoria para licitar el 15 por ciento de los títulos representativos del capital social en enero de 1999. Los participantes a los aeropuertos de este grupo son los siguientes:

Grupo	Aeropuertos
Pacífico: (12)	Guadalajara, Puerto Vallarta, Tijuana, San José del Cabo, Bajío, Morelia, Hermosillo, La Paz, Aguascalientes, Los Mochis, Mexicali y Manzanillo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *El Universal*, Lunes 10 de abril de 2000, Finanzas, página 5.

A principios de agosto de 1999 se conoció al ganador de la licitación que fue el consorcio constituido por el Grupo Empresarial Ángeles, S. A. de C. V., Inversora del Noroeste, S. A. de C. V., AENA Servicios Aeronáuticos, S. A. y Grupo Dragados, S. A. de C. V., cuya oferta fue de 2,453.4 millones de pesos

3.4.3. Grupo Aeroportuario Centro Norte

Finalmente, el Grupo Aeroportuario Centro-Norte, S. A. de C. V. se licitó en abril de 2000, siendo los aeropuertos y los grupos postores de ofertas los siguientes:

Grupo	Aeropuertos
Centro-Norte: (13)	Monterrey, Acapulco, Mazatlán, Zihuatanejo, Zacatecas, Culiacán, Ciudad Juárez, Chihuahua, San Luis Potosí, Durango, Torreón, Tampico y Reynosa.

Participantes

1. Transportación Marítima Mexicana, Empresas Regio y Grupo Sarabia, conjuntamente con Aeropuertos de Montreal.
2. ICA con Aeropuertos de Paris y otra empresa francesa que se llama Societé Generales de Interprises.
3. Holdingmex, del grupo Albarrán, apoyada por Maquinaria Diesel de la familia Garza Santos, otra empresa que se creó especialmente para este proceso que es Mexican Airport Operations y el Aeropuerto de Houston.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *El Universal*, Lunes 10 de abril de 2000, Finanzas, página 5.

De 1991 a 1994 el grupo presentó incrementos que alcanzaron 7.8 % aunque en 1995 sus operaciones se cayeron drásticamente al ubicarse en -5.7 por ciento y al cierre de 1999 tuvo un crecimiento de 2.8 por ciento.

En 1991 en los 13 aeropuertos se realizaron 295 mil 230 operaciones y al concluir 1999 alcanzaron los 358 mil 114.

En cuanto al movimiento de pasajeros en 1991 se movilizaron 6 millones 750 mil 635 personas y en 1994 se alcanzó un comportamiento importante al alcanzar los 8 millones 890 mil 798 pasajeros, para luego verse impactado por la crisis en 1995 y únicamente transportar 7 millones 454 mil 362 personas. Aunque en 1999 se presentó de nuevo una tendencia positiva en las cifras al ubicarse en 9 millones 575 mil 372 pasajeros.

El grupo fue adjudicado en mayo de 2000 a Ingenieros Civiles Asociados con Aeropuertos de Paris y Societé Generales de Interprises, (Vinci).

CAPÍTULO IV

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y DE LA RED ACTUAL DE LOS AEROPUERTOS EN MÉXICO

4.1 El Sistema Aeroportuario Mexicano del Siglo XXI

4.1.1 La continuidad de la política del sector del transporte desde Miguel de la Madrid a Vicente Fox

El agotamiento del modelo de desarrollo seguido por más de cinco décadas en México llegó a su fin por la magnitud de la crisis de 1982. Esto significó un replanteamiento de la función y, sobre todo, de la definición misma acerca de la esencia del Estado Mexicano.

A partir de la transformación obligada por la falta de recursos económicos para afrontar sus obligaciones financieras, se decide por parte de las autoridades gubernamentales de entonces, a realizar un viraje de la función del Estado de Bienestar hacia uno en donde se realizaría un adelgazamiento del aparato de Estado, tomando como base la filosofía de corte neoliberal.

De esta manera, se pone a la venta el patrimonio que durante más de medio siglo había acumulado el Estado para garantizar los niveles de bienestar económico que mantenía la sociedad mexicana. Es importante mencionar que, a contrapelo de esta concepción, se dejaron de lado los derechos políticos de la sociedad, recurriendo a un partido hegemónico dominante que tutelaba las funciones políticas sociales de ese entonces.

Si bien, la transformación comenzó por la venta de las entidades paraestatales, a partir del sexenio del presidente De la Madrid, los titulares de los poderes ejecutivos de los periodos siguientes, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, continuaron aplicando las políticas públicas del modelo neoliberal.

En este orden de ideas, el sector del transporte no fue la excepción en la perspectiva de lograr mejoras en la situación financiera del gobierno, de este modo, en el sexenio de Carlos Salinas se privatizó el sistema ferroviario nacional y

en el periodo del presidente Zedillo se privatizaron 34 aeropuertos de los 58 que administraba el órgano desconcentrado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, ASA.

En continuidad con las políticas neoliberales, se estima que para finales de la administración del presidente Vicente Fox, 2000-2006, que no pertenece al partido del que formaban parte los anteriores presidentes, se habrán vendido a la iniciativa privada la parte restante del sector que lo conforman: las aerolíneas nacionales, Aerovías de México y Mexicana de Aviación.

4.2 La nueva conformación del Sistema Aeroportuario Mexicano a partir de la privatización de las Terminales Aéreas

Para lograr la participación del sector privado en la administración de las terminales aéreas se desarrolló un cambio del andamiaje legal -con la publicación en diciembre de 1995- de la "Ley de Aeropuertos", que estableció las reglas de concesión para las mismas. Se formó en ese año el "Comité de Reestructuración del Sistema Aeroportuario Mexicano" que definió los esquemas para permitir los nuevos canales de participación conjunta pública y privada, y de inversiones en este subsector.

La publicación en febrero de 1998 en el Diario Oficial de la Federación de los lineamientos generales para la apertura a la inversión privada en el Sistema Aeroportuario Mexicano, es el banderazo de salida para el proceso de desincorporación de los aeropuertos administrados por ASA hacia la inversión privada.

Cabe hacer mención, que el proceso de concesión ha sido incompleto debido a que de los cinco grupos en que se dividió al Sistema Aeroportuario, se ha llevado a cabo la desincorporación de tres de los grupos, a saber, Grupo Aeroportuario del Pacífico, Grupo Aeroportuario del Sureste y Grupo Aeroportuario Centro-Norte ya

que el del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, aún continúa bajo la tutela gubernamental, amén de los 27 aeropuertos que no fueron puestos a la venta y que forman ahora el denominado ASA Corporativo. Se incluyen 4 Aeropuertos militares con operaciones civiles

Como se ha indicado en el capítulo anterior, el Grupo Aeroportuario Centro-Norte (OMA) administra 13 aeropuertos; el Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP) quedó administrando 12 terminales aéreas; y el Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR) tiene bajo su tutela a 9 aeropuertos.

Tomando en cuenta que el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México representa por sí sólo el 35% de los pasajeros movilizados por el Sistema, la concesión a los particulares rebela que la premisa inicial de privatizar los aeropuertos por la falta de recursos financieros para verificar las inversiones que requieren en su infraestructura y operación, resulta paradójico que ASA, llamado ahora ASA Corporativo, retenga 27 aeropuertos que significan el 43.5% de la red de aeropuertos nacionales y que moviliza a únicamente el 3% del pasaje que se transporta por esta vía.

Cuadro 4.1

Participación de los Grupos Aeroportuarios en el manejo de pasajeros y operaciones para el año 2000

Grupo Aeroportuario	Pasajeros	% Total	Operaciones	% Total	PAX/DIA (365 días)
Ciudad de México	21,042,610	35.5%	272,654	23.5%	57,651
Pacífico	15,822,814	26.7%	312,958	26.9%	43,350
Sureste	11,243,685	19.0%	170,942	14.7%	30,804
Centro-Norte	9,229,163	15.6%	277,018	23.8%	25,285
ASA Corporativo	1,897,044	3.2%	128,790	11.1%	5,197
Total	59,235,316	100%	1,162,362	100%	162,288

Fuente: Estrategias de actuación comercial para las terminales con baja denominación en la nueva estructura aeroportuaria mexicana. p. 30.⁵⁸

⁵⁸ Rico Galeana, Oscar Armando. *Publicación Técnica No. 212*, Instituto Mexicano del Transporte. Sanfandila, Qro. 2002. www.imt.gob.mx

Conforme a los datos asentados en el cuadro 4.1, los aeropuertos concesionados realizan la movilización del 61.3% de los pasajeros y el 65.4% de las operaciones efectuadas, llegadas y despegues de vuelos de pasajeros y vuelos de carga. Como vemos, los grupos aeroportuarios privatizados tienen coherencia geográfica y equilibrio entre su potencial de movilización vía el criterio de las operaciones realizadas.

Habrá que puntualizar que el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México también se encuentra en la lista para ser concesionado, por lo que la diferencia, ya de por sí impresionante, sería abismal entre los aeropuertos concesionados y los que se encuentren bajo la administración estatal. Para resaltar lo mencionado señalaremos que una vez que concluya el proceso de privatización, con la desincorporación del Aeropuerto de la Ciudad de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, atenderá solamente de un 3.0% a un 3.5% de los pasajeros de la red nacional.

4.3 El estado actual del nuevo organismo estatal ASA Corporativo

La situación en la que la nueva empresa, ASA Corporativo, ha quedado a partir de este proceso de desincorporación es de sobrellevar la carga de los aeropuertos que no tienen flujo aéreo, sin que se haya previsto una política para subsanar este déficit.

Asimismo, la situación presupuestal del organismo es a todas luces inversa a su situación previa a la privatización de las terminales aéreas. Actualmente, se ha convertido de un organismo superavitario en uno deficitario. Si agregamos que se pretende vender el AICM, la situación se agrava toda vez que se eliminaría la principal fuente de ingresos, que provienen del citado aeropuerto. La otra fuente lo constituye la venta de combustible: turbosina y gasavión.

En el mismo sentido, la desventaja en la que ha quedado ASA Corporativo frente a los competidores privados es descomunal, teniendo en cuenta que los costos de mantenimiento y operación de las terminales aéreas son relativamente caras: infraestructura física de costos muy elevados, personal especializado, condiciones de seguridad, etc. Por lo anterior, podemos concluir que la privatización ha sido un negocio muy lucrativo para los cárteles que han tenido la concesión de un grupo aeroportuario en detrimento de una organización de la red federal de aeropuertos administrados por parte del Estado.

Lo anterior tiene sustento, ya que los aeropuertos que quedaron en la administración de ASA Corporativo se encuentran disgregados en todo el territorio nacional, fuera de lugares turísticos, o bien, de amplio movimiento económico social, por lo que el camino para encontrar opciones de eficiencia en un esquema de mercado abierto los hace inviables económicamente y la carga económica que representan es ahora muy fuerte, para un Estado que pretende observar con criterios economicistas su función. Para corroborar lo anterior, presentamos la lista de los 27 aeropuertos administrados por ASA Corporativo, tanto nacionales como internacionales:

Cuadro 4.2

Aeropuertos bajo la administración directa de Aeropuertos y Servicios Auxiliares Corporativo				
Internacionales (13)	Campeche	Ciudad del Carmen	Ciudad Obregón	Chetumal
	Guaymas	Loreto	Matamoros	Nogales
	Nuevo Laredo	Palenque	Puerto Escondido	Querétaro
	Toluca			
Nacionales (14)	Ciudad Victoria	Colima	Comitán	Cuernavaca
	Ixtepec	Loma Bonita	Poza Rica	San Cristóbal de las Casas
	Tamuín	Tehuacán	Tepic	Terán
	Tuxtla Gutiérrez	Uruapan		

Fuente: *Estrategias de actuación comercial para las terminales con baja denominación en la nueva estructura aeroportuaria mexicana.*⁵⁹

⁵⁹ Ibidem. p. 81

Ahora bien, que los aeropuertos fueron construidos y mantenidos en esas localidades fue debido a que su función era la de crear la infraestructura de transporte como elemento estructurador del desarrollo económico del país, siendo una “herramienta para la generación de externalidades macroeconómicas, potenciando el desarrollo industrial y turístico de su área geo-económica de influencia, esencialmente mediante el mejoramiento de su accesibilidad a través de la conexión al sistema mundial, o al menos, nacional, de transporte aéreo... brindando con ello un servicio público a la comunidad en su conjunto y en muchas ocasiones sin perseguir objetivos de rentabilidad económica”.⁶⁰

La administración que realizó ASA en las tres décadas en las que manejó e incrementó el número de las terminales aéreas, fue a decir de Oscar Rico, siempre “ofreciendo un servicio de alta calidad, acorde con los estándares de la aviación internacional, y obteniendo ingresos importantes, tanto por la prestación de los servicios aeronáuticos, como por la venta de combustibles para la aviación”.⁶¹

Asimismo, “el subsidio de los aeropuertos deficitarios obedecía a que no existió una integración estratégica de la red aeroportuaria nacional ya que para su administración les asignaban partidas presupuestales inferiores en 40 por ciento de lo que ASA entregaba al erario federal como ganancias (después de gastos y pagos)...Para muestra basta un botón: en el año 2000 ASA entregó mil 300 millones de pesos al erario, mientras que ejerció un presupuesto de 700 millones de pesos. Los aeropuertos operaban de manera aislada, no complementaria ni para el desarrollo regional”.⁶²

Pese a lo anterior, al vender los aeropuertos con mayor movimiento de pasajeros por su situación privilegiada a los grupos aeroportuarios privados, se ha integrado un sistema de mercado abierto en el que las unidades deben potencializar sus

⁶⁰ Ibidem, p. XI

⁶¹ Ibid.

⁶² Marco A. Mares 27-11-01 El lado oscuro de la privatización aeroportuaria.

rendimientos, situación en la que ASA compite, como ya se afirmó, desventajosamente.

Si la razón era la de utilizar el criterio de eficiencia por parte del mercado, la opción era la de entregar a concesión el total de los aeropuertos a fin de no llevar la carga económica del mantenimiento y la administración de infraestructuras caras. Sin embargo, la conclusión de la presente investigación es que se privilegió a los Grupos Aeroportuarios con la administración de los aeropuertos en condiciones espléndidas de oportunidad y de precio. Es relevante mencionar que por parte del erario nacional se ha dejado de percibir cerca de 10 mil millones de pesos por concepto de la Tarifa de Uso de Aeropuertos que fue cedida a los grupos administradores de los aeropuertos como parte de la concesión.

Existe "la preocupación de la SCT ante la subutilización y el problema de rentabilidad en muchas de las terminales aéreas que permanecen administradas por ASA después del proceso de privatización".⁶³ De esta manera, existen dos esquemas de posibilidad comercial para su subutilización, y por lo tanto, su rentabilidad. La primera de ellas es tener un movimiento comercial más abundante vía la oferta de sus servicios para los que fue creado. Evidentemente, eso no depende de las terminales aéreas, ya que eso es consecuencia del flujo de movimiento de mercancías y pasajeros de la ciudad en la que se encuentre asentado.

Por lo anterior, sólo queda el segundo esquema, que comprende diversificar el tipo de servicios que ofrece, es decir, basar el crecimiento a partir de la especialización de los diferentes nichos de mercado que concurren en las terminales aéreas. Los servicios a ofrecer serían entonces los siguientes:

1. Servicio de ventas comerciales
2. Servicios turísticos

⁶³ Rico (2002). Op. Cit. p. 3.

3. Servicios para reuniones profesionales o grupos especiales
4. Servicios logísticos
5. Servicios de consultoría⁶⁴

Es muy importante señalar, que las principales características de la infraestructura del transporte, conforme nos dice Thompson en su obra, *Teoría económica del transporte*, son: "sumamente costosa, tiene duración excepcionalmente larga, tiene pocos usos alternativos, y ofrece economías de escala".⁶⁵

En este mismo sentido, desecha "suprimir el servicio y abandonar la infraestructura existente... Muchos aeropuertos están en realidad subvencionados, al haber sido construidos por razones de prestigio o para competir con una ciudad rival. Sin embargo, por equivocada que haya podido ser la decisión original de construir el aeropuerto, la mera existencia de las instalaciones plantea el problema de utilizarlas con la máxima ventaja... siendo irrelevantes los costos pretéritos para la forma en que deban utilizarse ahora las instalaciones".⁶⁶

4.4 Análisis y evaluación del proceso de privatización

La opción de comprar un paquete accionario de un grupo aeroportuario es sumamente atractivo para los grupos que pretenden invertir, toda vez que con la compra de un 15% de acciones serie "A" se tiene el manejo corporativo del mismo: a saber, plan de negocios e inversiones. Es decir, el Gobierno Federal, que es poseedor del restante 85% de las acciones de los grupos vendidos; no tiene voto en las Asambleas de los Accionistas de los Grupos Aeroportuarios.

En este mismo sentido, las valuaciones que se realizaron de los paquetes accionarios de las terminales aeroportuarias fueron efectuadas por debajo del

⁶⁴ Rico, (2002)

⁶⁵ Citado por Rico (2002) p. 38

⁶⁶ Ibidem. p. 38

valor de su precio en el mercado. "Cabe referir que cuando el gobierno federal vendió el 15 por ciento de las acciones de estos aeropuertos, (del grupo ASUR), los vendió a mil 165 millones de pesos. Ahora, dos años después realiza una nueva subasta de acciones en el mercado a un precio de 3 mil 155 millones de pesos. Por ello los especialistas consideran que este nuevo paquete se vendió 45 por ciento abajo del valor."⁶⁷

Marco Antonio Mares señala que con el criterio de obtener las mayores ganancias posibles, "se recibió, por el paquete del Sureste mil 300 millones de pesos; (sic) por el paquete del Pacífico, 2 mil 400 millones de pesos, y por el paquete del Centro Norte obtuvo 800 millones de pesos... A simple vista parece que fue un excelente negocio para las arcas nacionales, sin embargo en realidad no lo es, si se considera que son concesiones a 50 años, que los inversionistas nacionales más temprano que tarde están saltando de la nave y que a la fecha prácticamente ninguno de los grupos compradores ha cumplido con su plan de negocios e inversiones".⁶⁸

Esta argumentación, se contrapone a la visión que presentó en su momento el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Carlos Ruiz Sacristán, que señalaba que: "las concesiones otorgadas se basan en leyes que fueron aprobadas en su oportunidad en el Congreso, por lo que no puede haber revisión. Además, en todos los casos la SCT hará una valuación técnica y económica para evitar vender activos del país por debajo del valor mínimo que se tiene, el cual se calcula con base en las proyecciones y expectativas del negocio a futuro."⁶⁹

Asimismo, fue un proceso fallido, ya que uno de los postores cayó en insolvencia financiera por su elevada carga de pasivos, por lo que tuvo la necesidad de devolver su paquete accionario vía Nacional Financiera. La empresa referida fue Triturados Basálticos y Derivados, Tribasa, socio del grupo ASUR, según informó

⁶⁷ La Jornada, 29 de septiembre de 2000, nota de Porfirio Muñoz.

⁶⁸ M. A. Mares, El lado oscuro de la privatización aeroportuaria, 27-11-01

⁶⁹ La jornada 4 de julio de 1997

el entonces Subsecretario de Comunicaciones y Transportes, Aarón Dychter Poltolarek.⁷⁰

En este proceso de venta se repite lo que es una constante en los anteriores procesos de licitación de activos a cargo del Estado. Los grupos favorecidos fueron los mismos que se beneficiaron de la concesión de los aeropuertos. Tribasa lo había sido en el sexenio de Carlos Salinas, dándole en concesión carreteras y que hubo de realizar el rescate económico de las mismas debido a la insolvencia de la empresa referida.

De haber existido rigor técnico, al evaluar las propuestas de los participantes, era evidente la falta de solvencia de la empresa en cuestión, debido a su elevado pasivo, para precisamente la adquisición del paquete accionario aeroportuario y que sólo fueron revisados hasta 1997, es decir, después de haberle concesionado el Grupo Aeroportuario.

La revisión detallada de los integrantes de los grupos ganadores nos ofrece que la resultante es que los grupos detentadores del poder económico siguen obteniendo prebendas del grupo tecnocrático en el gobierno, merced a las concesiones de las terminales aéreas. Ver Cuadro 4.3.

CUADRO 4.3

SOCIOS NACIONALES DE LOS GRUPOS AEROPORTUARIOS

	GRUPO ASUR	Grupo Centro Norte	Grupo Aeroportuario del Pacífico
Socio mexicano	Triturados Basálticos y Derivados. David Peñaloza	Ingenieros Civiles de México. Rubén Mendoza	Grupo Ángeles. Clegario Vázquez Raña*

* La jornada 27 de septiembre de 2000.

Ahora bien, si la Ley de Aeropuertos y los lineamientos generales preveían que existiese un socio mexicano para apoyar a consolidar la presencia en el mercado mexicano y brindara la asesoría para los grupos técnicos aeroportuarios expertos, en el caso de ASUR se integra un socio mexicano en el último trimestre del año, aún cuando en agosto de 2004 no se tenía definido cuando sería.⁷¹

De esta manera, los grupos inversionistas con sólo el 15% del total de cada paquete accionario de cada grupo aeroportuario, controlan más del 60% del total del pasaje de las aerolíneas que aterrizan y despegan en territorio nacional, por lo que la rentabilidad de los mismos grupos es cada vez mayor.

Es decir, el negocio que representaba ASA para las arcas nacionales, al reportar superávit y distribuir las pérdidas de los aeropuertos que significan una integración para el desarrollo nacional, se transforma a un ASA Corporativo en un organismo que subvenciona a los aeropuertos con el menor número de vuelos y la falta de una oferta atractiva para este sector del transporte, privilegiando el interés de los inversionistas extranjeros en el sector.

De esta manera, los ingresos de ASUR ascendieron a 956 millones de pesos al primer semestre de 2004, incrementando su utilidad neta en un 55.6% con respecto al semestre respectivo del año anterior.

CUADRO 4.4
PRINCIPALES ASPECTOS DEL BALANCE FINANCIERO DE ASUR AL
PRIMER SEMESTRE DE 2004

Concepto	1er semestre 2003	1er semestre 2004	Variación %
Ingresos totales	755.6	956	26.51
Servicios aeronáuticos	601.2	728.7	21.1
Servicios no aeronáuticos	154.3	227.2	47.2
Utilidad Neta	167.4	260.6	55.6

Fuente: Revista **Expansión** 18 de agosto -1 de septiembre, 2004. p.19. * Millones de pesos

⁷¹ Kjeld Binger, director de ASUR, expresó "todavía no nos dan fecha" haciendo referencia a la venta del 25.5% de la parte del capital de las acciones serie "A" por parte de Nafin por la quiebra de Tribasa. Revista **Expansión** 18 de agosto -1 de septiembre, 2004. p. 19

La utilidad neta del grupo ASUR del año de 2003 fue de 276.1 millones de pesos, por lo que sólo el hecho de que en el primer semestre del año se obtenga casi el 94.4% de la utilidad del año anterior, es signo del negocio que representa la administración de un grupo aeroportuario y de la rentabilidad misma que consigue el grupo, pese a la crisis que sufrió el subsector del aerotransporte por los actos de terrorismo contra aeronaves civiles en Nueva York el 11 de septiembre de 2001. Así, el número de operaciones en 1999 es de 208 mil operaciones y en 2003 se realizaron 198 mil operaciones.⁷²

Si se analiza cuidadosamente la información, el elemento exponencial del incremento en la utilidad neta del grupo ASUR es el referente al rubro de los ingresos no aeronáuticos. Este concepto es de particular relevancia, puesto que de acuerdo al modelo que se tiene en algunos países europeos del concepto de los aeropuertos no son un lugar únicamente donde aterrizan y despegan aviones. Su concepto es que es un "mall", plaza comercial, donde el visitante adquiere servicios y productos en alrededor de \$100 dólares por estancia, de acuerdo con los estándares ingleses.

De este modo, las inversiones programadas para que las terminales aéreas fueran concesionadas para los inversionistas foráneos era que se comprometían al traslado de tecnología para los aeropuertos, que, desde luego, garantizara la seguridad de las naves aéreas y, por consiguiente, de los pasajeros. Sin embargo, el programa de inversiones ha sido orientado más hacia realizar mejoras en las terminales áreas que redunden en una mejoría de las utilidades vía el aumento de los servicios no aeronáuticos.

Esto se lleva a cabo mediante el arrendamiento de los espacios para la venta de servicios y productos en el aeropuerto. Desafortunadamente, a pesar de reiterados esfuerzos por conocer en específico los términos y condiciones en que se dio la concesión a los grupos aeroportuarios, mediante la solicitud de la información a

⁷² Reporte Anual al Año Terminado de 2003 del Grupo ASUR. Bolsa Mexicana de Valores.

través del Instituto Federal para el Acceso de la Información Pública, ésta se ha restringido dando respuestas de diverso tipo, pero en ningún caso aceptando la solicitud del requerimiento solicitado.

Del proceso de privatización del sistema aeroportuario mexicano, podríamos concluir que la evaluación debe realizarse en dos grandes vertientes; desde el punto de vista del aspecto legal y desde el análisis del contexto político, ya que como lo hemos venido observando, no existe coherencia entre lo que se manejó legalmente y lo que ha resultado en la práctica.

En referencia a la estructuración de la normativa para realizar la desincorporación de las terminales aéreas creemos que ésta se ha dado sobre las bases que se marcan en la legislación mexicana, ya que donde no correspondía al proyecto de privatización se hicieron las adecuaciones necesarias, además de haber legislado sobre la medida de las necesidades que en ese momento se planteaban.

Esto se observa simplemente en la creación tanto de la Ley de Aeropuertos como en la Ley de Aviación Civil y sus respectivos reglamentos. Por lo anterior, debe hacerse énfasis en analizar el proceso desde lo que no se legisló.

En materia política resulta interesante ver que el proceso de privatización se va ajustando a las necesidades de los posibles compradores, todas empresas transnacionales reconocidas por la importancia de los negocios que han realizado:

Las terminales que se licitan no son las que originalmente se habían planteado, ya que estas obedecían únicamente a una división geográfica del territorio nacional, basta señalar en el caso del Grupo Aeroportuario del Centro-Norte su primer nombre fue Grupo Noreste, ya que todos los aeropuertos se encontraban en esa parte del territorio nacional, y se realizó una adecuación a efecto de que se hiciera más atractivo y resultara más balanceado con los otros grupos.

Una de las situaciones que es muy importante señalar es que solamente entraron al proceso de licitación los aeropuertos que resultaban atractivos en términos de ingresos, es decir, que fueran productivos; lo que garantizaba a los posibles compradores un negocio exitoso.

Dentro de la normativa, se estableció como uno de los compromisos principales la transferencia de tecnología por parte del socio estratégico, lo que hasta la fecha no se ha dado realmente, ya que la gente que venía manejando los aeropuertos desde los tiempos de Aeropuertos y Servicios Auxiliares tenía los conocimientos necesarios.

El precio que se pagó por los Aeropuertos concesionados es bastante menor al valor que realmente tienen, basta ver las declaraciones que los mismos Grupos Aeroportuarios hacen en relación a los ingresos obtenidos. En el caso de Asur, este Grupo reporta a través de Inverlat el 29 de Octubre de 2004, ingresos en dólares lo siguiente: para 2001 ingresa 122 millones, para 2002 reporta 125 millones y para 2003 el ingreso es de 133 millones.

Las inversiones que se han realizado a pesar de que la mayoría están comprometidas por rubro, se han visto más orientadas hacia el mejoramiento de la imagen, sobre todo de los edificios terminales, ya que definitivamente el concepto que se tiene por parte de los nuevos operadores de las terminales aéreas es hacer centros comerciales con pista de aterrizaje, y si bien es importante destacar que como empresarios, su objetivo es hacer rentable su inversión, no debemos dejar de lado que se prestando un servicio público que es vital para el desarrollo de nuestro país, y con estos cambios se está haciendo pensar al pasajero que ahora sí se está invirtiendo, dejando de lado algo, sin la atención que requiere las necesidades que el pasajero común no ve, la conservación y el mantenimiento de las áreas operacionales.

Al hacer un balance del proceso de desincorporación de las terminales aéreas de nuestro país, encontramos que a todas luces es una decisión equivocada, ya que los aspectos negativos son mayores que los positivos esto lo concluimos por lo siguiente:

De momento, cuando se da la venta de las terminales aéreas, el Estado Mexicano recibe una fuerte cantidad de dinero; sin embargo, a partir de entonces deja de percibir los ingresos que generaban las terminales aéreas, y aunque también deja de ejercer el presupuesto para su operación; los números revelan que es mucho lo que se ha dejado de ganar en las terminales aéreas.

Los Grupos Aeroportuarios, con la visión y objetivos de las empresas privadas que son, buscan el mayor rendimiento a su inversión, por lo que han clausurado un gran número de fuentes de trabajo de personal con una gran capacidad y conocimiento en el ámbito aeroportuario, misma que por tener un trabajo muy especializado no le es fácil obtener otro empleo distinto.

Asimismo, se perdió la coherencia del Sistema Aeroportuario Mexicano como un gran generador de riqueza, ya que ahora la competencia de los Grupos ha convertido ese Sistema en grupos de empresa que solo operan en función de la realización de su negocio.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares pasó de ser un Organismo Público muy productivo a un organismo deficitario, ya que su única fuente real de ingreso es la venta de los combustibles de aviación.

CONCLUSIONES

El Estado Mexicano en el último cuarto del siglo XX ha sufrido una transformación impresionante de sus estructuras político administrativas. La crisis de mediados de la década de los setenta es el catalizador para la modificación del modelo de desarrollo que se aplicaba en nuestro país y que le dio estabilidad y crecimiento al mismo.

Si bien, el modelo hace crisis en la administración de Luís Echeverría, el cambio se pospone hasta 1982 debido a las amplias reservas petroleras que se encuentran en el país a finales de 1976 y que permiten sostener al modelo durante la presidencia de José López Portillo y Pacheco.

Miguel de la Madrid da un giro vertiginoso hacia el cambio estructural en el que el neoliberalismo, como ideología dominante, y la privatización de las empresas del sector paraestatal son la constante en su modelo económico. Este modelo se inscribe aún dentro de la clase política dominante como paradigma económico.

Los resultados de las últimas cuatro administraciones presidenciales dan cuenta, de una falla de los resultados para hacer de nuestro país un lugar más justo, y del fracaso de sus políticas públicas para distribuir el ingreso y abatir la pobreza, ya que ahora una gran parte de la población, sobre todo los campesinos, y las clases sociales mas desprotegidas acusan un alarmante deterioro es sus condiciones de vida.

La constante de estas administraciones es la de renunciar a que el Estado participe en la economía como promotor del desarrollo dejando al mercado como el regulador y distribuidor del ingreso.

El sistema aeroportuario mexicano no es la excepción a este movimiento privatizador. La estrategia delineada en el Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo es muy clara al respecto y los cambios a los marcos jurídicos fueron hechos para que el cambio fuera realizado con apego a derecho.

El organismo descentralizado para administrar, construir, mantener y operar los aeropuertos, **Aeropuertos y Servicios Auxiliares**, ha quedado en un lugar secundario en la promoción de los mismos y de un ente gubernamental superavitario se ha convertido en deficitario.

De igual manera, se ha pasado de un sistema aeroportuario centralizado a un sistema abierto que responde a las diferentes expectativas de los grupos que han comprado a las terminales aéreas y que, en este caso, no se ha preparado para el salto dejando al organismo ASA Corporativo con las "sobras del pastel", es decir, nuestro gobierno permanece en la administración de las terminales aéreas deficitarias que son las que no quisieron adquirir los grupos constituidos para administrar los nuevos aeropuertos.

Cabe hacer mención, que no se tiene un plan de negocios para los aeropuertos nacionales en poder de ASA Corporativo, por lo que las pérdidas por concepto del mantenimiento de la infraestructura son muy elevadas y el costo por concepto de servicios personales se incrementa sin que existan posibilidades al corto o al mediano de poner remedio a la situación.

Por lo que los grupos compradores han obtenido de este negocio es que el retorno de la inversión, por lo que han comprado a sus respectivos aeropuertos, se ha amortizado en sólo tres años.

Lo anterior se explica en los siguientes conceptos

1. Compra del 15% del total de las acciones de los grupos aeroportuarios. Con este porcentaje obtienen el total del control, operación, administración y obtención de las ganancias de las terminales aéreas.
2. El impuesto: Tarifa de Uso de Aeropuerto que le permitía a ASA cubrir el costo de sus servicios a los usuarios se ha entregado a los tenedores de las acciones de control de los aeropuertos, mismo que ha dejado de percibir el Estado.
3. El pago por el total del 15% fue diferido en dos partes, es decir, se les permitió que el grupo ganador se financiara a partir de tener una concesión gubernamental de los grupos aeroportuarios.
4. Los aeropuertos elegidos para ser parte de un grupo son aquellos que tenían un flujo de pasajeros regular y que en esencia eran superavitarios.
5. La inversión de tecnología a la que quedaron obligados los compradores no ha tenido lugar, ya que la inversión que han hecho ha sido exclusivamente en el área de servicios auxiliares: arrendamientos de espacios de venta en las terminales aéreas que le reporta mayores ingresos que en la infraestructura y operación de los aeropuertos.
6. El Plan Nacional de Desarrollo indicaba que se vendían los aeropuertos debido a que el Estado no podía sufragar los grandes importes que debían hacerse en el mantenimiento y construcción de los aeropuertos, desde su venta hasta el momento no se ha construido un solo aeropuerto en los pasados cinco años, y las mejoras realizadas básicamente se han dado en lo que es básico para los nuevos dueños, la imagen, es decir se han hermosado los edificios terminales, y las áreas sustantivas de los

aeropuertos es decir las operacionales no han sido atendidas en el grado que deberían.

7. Derivado de lo anterior, se puede establecer lo siguiente:

- no tan solo no se han incrementado las fuentes de empleo en el sector, sino que se sigue recortando personal,
- No se pagan las contribuciones locales, básicamente el Impuesto Predial
- No se ha invertido lo comprometido ni en montos ni en tiempos, ni hay señales de modernización.
- No se incluyó en los paquetes de aeropuertos a los menos desarrollados
- y lo más importante se ha detenido el proceso de la creación de polos de desarrollo que da este tipo de infraestructura al país en términos económicos y sociales.

8.- La distribución del ingreso se ha detenido por esta política equivocada de dar las ganancias a los grupos privados siendo que el Estado había podido mantener y seguir obteniendo resultados positivos y creando una infraestructura para el desarrollo del país.

9.- Finalmente podemos decir que la privatización del Sistema Aeroportuario Nacional estaba basado en los siguientes principios:

- Generar empleos
- Contribuir al desarrollo regional;
- Incorporar tecnologías de punta;
- Aumentar la eficiencia de los servicios aeroportuarios;
- Contribuir al aumento del ingreso de divisas al país; y
- Realizar lo anterior preservando el equilibrio del medio ambiente

Y desgraciadamente vemos que a la fecha nada de lo que se plasmó en el deber ser ha ocurrido ha ocurrido en la realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A. 1995.
- Aguilar V., Luis. *Estado, Régimen y Sistema Político en Teoría y Política de América Latina*. CIDE, México, 1994.
- Baumoll, William J. y Alan S. Blinder. *Macroeconomics, Principles and Policy*. The Dryden Press, U. S. A. 1998.
- Bustamante, Lenin. *Las Demandas Ciudadanas y Tendencias Electorales, como Marco Conceptual en el Análisis y Formulación de Políticas Públicas del Gobierno del D. F.*, Tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, Acatlán, 1994.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*, Instituto Nacional de Administración Pública México, 1997.
- Castañeda, Jorge G. *Sorpresas te da la Vida*. México 1994, Aguilar, México, 1994.
- *Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Cordera, Rolando y Orive, Adolfo. *México: industrialización subordinada*, en Colmenares, Ismael et. Al. et al.
- E.S. Savas. *Privatización, la clave para un gobierno mejor*, Ed. Gernica, 1993.
- González Gómez. Marco Antonio, *La Política Económica Neoliberal en México*. 1981-2000. Editorial Quinto Sol, México, 2000.
- González, Fracisco. *Historia de México 2*. Ediciones Quinto Sol, México, 1998.
- López Castellanos Nayas. *Izquierda y Neoliberalismo: de México a Brasil*, Ed. Plaza y Valdez. 2001

- Martínez de la Serna, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. y 2º.cursos*, Cuarta Edición, Editorial Oxford, 2000.
- Medina Peña, Luis. *Hacia el Nuevo estado. México, 1920-1993*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Pico, Joseph. *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Siglo XXI de España Editores, España, 1987.
- Rico Galeana, Oscar Armando, *Publicación Técnica No. 212*, Instituto Mexicano del Transporte, Sanfandila, Qro. 2002,
- Rivera Ríos, Miguel Ángel. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano. 1960-1985*. Ediciones Era, México, 1987.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel. *Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano, 1960/1985*. Era, México, 1986.
- Villarreal, René. *La Contrarrevolución Monetarista*, Editorial Océano, México, 1984.

Revistas

- Revista **Expansión** 18 de agosto -1 de septiembre, 2004. p. 19
- Sánchez González, José Juan. *Situación Actual de la Ciencia Administrativa* en **El Estado del Arte de la Administración Pública**. Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1999.

Documentos

- Anexo 7 del Convenio de Aviación Civil de Chicago.
- Diario Oficial de la Federación 9 de febrero de 1998.

- Investigación de Manuel Ruiz Romero. **La Aviación Civil en México**. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F. 1999.
- **La Aviación Mexicana en Cifras**, 1988-2003. Subsecretaría de Transporte, Dirección General de Aeronáutica Civil.
- Marco A. Mares 27-11-01 El lado oscuro de la privatización aeroportuaria.
- **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**.
- **Presidencia de la República**, Unidad de la Crónica Presidencial, 1985.
- Reporte Anual al Año Terminado de 2003 del Grupo ASUR, Bolsa Mexicana de Valores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1993, **México: A New Economic Profile**, México, s. e., sp.

Hemerografía

- El Universal, Lunes 10 de abril de 2000, Finanzas.
- La jornada 4 de julio de 1997.
- La Jornada 12 de octubre de 1998.
- La jornada 27 de septiembre de 2000.
- La Jornada, 29 de septiembre de 2000, nota de Porfirio Muñoz.
- Ley de Aeropuertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1995.
- Ley General de Sociedades Mercantiles. 1998.

Foros

- Gil Díaz, Francisco, citado por Beltrán, Ulises, **Las Dimensiones Estructurales de la crisis de 1982** en **Foro Internacional 120, Abril-Junio, 1990, Número 4**, El Colegio de México, México, 1990.

Internet

- www.asa.gob.mx
- www.sct.gob.mx
- www.imt.gob.mx
- www.historiasiglo20.org