

Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros



Estudios Económicos



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

PLENO DE LA COFECE

COMISIONADA PRESIDENTA

Alejandra Palacios Prieto

COMISIONADOS

Alejandro Faya Rodríguez

Brenda Gisela Hernández Ramírez

Eduardo Martínez Chombo

José Eduardo Mendoza Contreras

Jesús Ignacio Navarro Zermeño

Gustavo Rodrigo Pérez Valdespín

DIRECTORIO

Comisionada Presidenta **Alejandra Palacios Prieto**

AUTORIDAD INVESTIGADORA

Titular de la Autoridad Investigadora **Sergio López Rodríguez**

Directora General de la Oficina de Coordinación **Bertha Leticia Vega Vázquez**

Director General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas **Francisco Rodrigo Téllez García**

Director General de Investigaciones de Mercado **Sergio Rodríguez García**

Director General de Mercados Regulados **Octavio Rodolfo Gutiérrez-Engelmann**

Director General de Inteligencia de Mercados **José Manuel Haro Zepeda**

SECRETARÍA TÉCNICA

Secretario Técnico **Fidel Gerardo Sierra Aranda**

Directora General de Asuntos Jurídicos **Myrna Mustieles García**

Director General de Estudios Económicos **Juan Manuel Espino Bravo**

Director General de Concentraciones **José Luis Ambríz Villalpa**

UNIDAD DE PLANEACIÓN, VINCULACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES

Jefe de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales **David Lamb de Valdés**

Directora General de Promoción a la Competencia **María José Contreras de Velasco**

Director General de Planeación y Evaluación **José Nery Pérez Trujillo**

Dirección General de Comunicación Social

Directora General de Asuntos Contenciosos **Erika Alejandra Hernández Martínez**

Director General de Administración **Enrique Castolo Mayen**

Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros

Comisión Federal de Competencia Económica



Comisión
Federal de
Competencia
Económica

Estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros
Primera edición: abril 2019.

Diseño: Pedro Antonio Ramírez Arce

Comisión Federal de Competencia Económica
Av. Santa Fe N° 505, Col. Cruz Manca,
Delegación Cuajimalpa, C. P. 05349,
Ciudad de México, México.
www.cofece.mx

Derechos reservados conforme a la ley. © COFECE, 2019.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

El presente documento no debe entenderse como una interpretación oficial de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) respecto de la Ley Federal de Competencia Económica, ni podrá ser utilizada para vincular a la COFECE por motivo alguno. La COFECE invoca su facultad para aplicar las disposiciones normativas en materia de competencia económica sin miramiento al presente documento.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	9
I. PANORAMA DEL MERCADO	11
I.1 Innovación tecnológica y nuevos modelos de negocio	11
I.2 Estructura de mercado	12
I.3 Análisis de precios	16
II. INTEGRACIÓN VERTICAL	20
II.1 Control sobre las terminales	20
II.2 Integración vertical en la venta de boletos	24
III. OBSTÁCULOS A LA ENTRADA Y EXPANSIÓN	26
III.1 Obstáculos regulatorios	26
III.2 Barreras económicas	31
IV. RECOMENDACIONES	34
IV.1 Procedimientos de acceso no discriminatorio a las terminales centrales concesionadas	34
IV.2 Condiciones de entrada al mercado	37
IV.3 Transparencia y certeza jurídica	40
V. CONSIDERACIONES FINALES	42
ANEXO I	43
ANEXO II	45
ANEXO III	51
ANEXO IV	52
ANEXO V	53
REFERENCIAS	55

RESUMEN EJECUTIVO

El servicio de autotransporte federal de pasajeros es el principal medio de transporte público entre ciudades de México: en 2017 movilizó 95.8% de los pasajeros del transporte público.¹ Este servicio representó 2.1% del Producto Interno Bruto (PIB).²

En el ámbito mundial, el autotransporte atraviesa por un proceso de liberalización y cambio tecnológico que ha implicado la introducción de modelos de negocio más eficientes y flexibles, lo que ha fomentado mayor competencia. Esta tendencia no ha llegado con fuerza a México.

En el presente Estudio, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) identifica que la regulación y la forma de intervención de los reguladores en el mercado de autotransporte federal de pasajeros inhiben el cambio tecnológico e impiden la aparición de nuevos modelos de negocio, a pesar de que este sector se desreguló parcialmente en 1993.

En la operación de este mercado persiste un modelo tradicional, caracterizado por rutas y corridas fijas en el corto plazo; precios fijos para las corridas de cualquier hora y día de la semana; uso obligatorio de terminales en orígenes y destinos finales; boletos comprados preferentemente en las propias terminales, y presencia de cuatro Grupos de Interés Económico (GIE) basada en el control sobre las principales terminales centrales de autobuses.³ Este modelo ha conducido a una situación de escasa competencia en las rutas existentes, rigidez en el establecimiento de nuevas rutas, viajes con baja ocupación y precios altos. Además, el hecho de que los precios permanezcan fijos podría facilitar la coordinación entre rivales cuando coinciden en las mismas rutas.

1 Otros medios de transporte son: ferrocarril (1.5%), fluvial (0.4%) y aéreo (2.3%). Fuente: SCT (2017).

2 INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales. Consultado el 16/08/2018.

3 Un GIE se refiere a un conjunto de personas físicas o morales que tienen intereses comerciales y financieros afines, y que coordinan sus actividades para lograr un determinado objetivo común. Definición con base en SCJN (2011).

Existen cuatro GIE principales —que en este Estudio se denominan GIE 1, GIE 2, GIE 3 y GIE 4— que enfocan sus operaciones en diferentes rutas y regiones del país, por lo que casi no enfrentan competencia entre sí en un gran porcentaje de sus rutas.

Los agentes económicos deben solicitar permiso a la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) para prestar el servicio de autotransporte federal de pasajeros en una ruta. Este permiso implica contar con terminales de salida y llegada, entre otros requisitos. La propia SCT otorga los permisos para construir, operar y explotar las terminales. La SCT autoriza menos de la mitad de las solicitudes de permisos que recibe y, de las autorizadas, casi la mitad las aprueba de manera extemporánea.⁴ La SCT tiene un plazo máximo de 45 días naturales para resolver las solicitudes de permisos para prestar el servicio de autotransporte federal, cuando vence el plazo, la resolución se entenderá como favorable para el solicitante (*afirmativa ficta*). No obstante, en la práctica, los operadores no pueden hacer valer la *afirmativa ficta*, porque los autobuses no pueden circular sin las placas de servicio público federal que se expiden con el permiso.

En la mayoría de las terminales, la cadena de valor del servicio de autotransporte está integrada verticalmente en tres de sus segmentos: operación de autobuses, manejo de terminales y venta de boletos. De las 899 terminales identificadas por la SCT, 820 son controladas o propiedad de empresas de autotransporte. Los grandes GIE controlan alrededor de 24% de las terminales, que transportan 50.2% de los pasajeros y aglomeran 53.3% de las corridas.⁵

Al menos cuatro de las diez terminales centrales con mayor número de conexiones y pasajeros son propiedad pública, las cuales son administradas por las empresas de autotransporte, al amparo de un título de concesión.⁶ Algunos de dichos títulos de concesión están próximos a vencer, lo que implica una oportunidad para abrir el acceso de las centrales públicas a nuevos entrantes.⁷

4 Auditoría Superior de la Federación (2015).

5 Datos generados a partir del directorio de terminales de SCT, páginas de internet de las empresas de autotransporte, las resoluciones públicas de los expedientes CNT-088-2003, CNT-093-2006 y CNT-086-2007 de COFECE y la estadística básica de autotransporte federal, SCT (2009-2017). Los porcentajes son el promedio del periodo 2009-2017.

6 Ocho de las diez terminales tienen información sobre pasajeros. Las cuatro terminales que se sabe que están concesionadas movilizan el 46% de las ocho terminales con información. COFECE con información de SCT (2009-2017).

7 Entre 1963 y 1981, el gobierno federal otorgó al menos 31 concesiones en 18 entidades federativas, para construir y operar terminales por, en general, un periodo de 50 años, después del cual las instalaciones y bienes inmuebles pasarían a propiedad de la Federación. Las concesiones de la Central del Norte, en la Ciudad de México, así como las terminales de Querétaro y Oaxaca son algunos ejemplos. No se tiene información del estado que guarda una concesión que finalizó en 2018.

En cuanto al segmento de venta de boletos en línea, la tendencia es hacia la aparición de agregadores independientes que tienden a asociarse con algún GIE específico; sin embargo, no hay una sola plataforma que consolide toda la oferta disponible, como sucede en la venta de boletos de avión. Esto puede deberse a que los grandes GIE prefieren mantener algún grado de control sobre la comercialización.

El Estudio identifica requisitos que obstaculizan la entrada al mercado y dificultan la adopción de nuevos modelos de negocio, como: i) la obligación de tener acceso a terminales de origen y destino para operar; ii) registrar las tarifas ante la SCT con un mínimo de siete días de anticipación a su aplicación; iii) falta de claridad en cuanto al alcance de los permisos de autotransporte federal, y iv) avisar a la SCT cuando se cancele una ruta, con 30 días hábiles de anticipación.

En once entidades federativas, la regulación estatal impone uno o más obstáculos adicionales e innecesarios a la entrada, al exigir, por ejemplo: i) autorización para transitar en la entidad, a pesar de que la SCT otorga el permiso para operar y transitar en las vías federales; ii) opinión de transportistas locales para autorizar los permisos para prestar el servicio; iii) permiso del gobierno estatal como requisito para operar una nueva terminal, y iv) residencia mínima en la entidad de dos años previos a la solicitud del permiso para establecer una terminal.⁸

El Estudio también señala que la inversión necesaria para construir una terminal y su plazo de recuperación son altos, lo que puede limitar la entrada de nuevos competidores, especialmente en ciudades donde ya hay terminales establecidas. En otros países la tendencia es hacia el uso de estaciones de paso, lo que permite reducir los costos de entrada al mercado e incrementar los puntos de ascenso y descenso de pasaje.

Para mitigar los obstáculos que limitan el proceso de competencia, la COFECE recomienda reformar el marco normativo en el mercado de autotransporte federal de pasajeros en tres vertientes: i) flexibilizar la operación para dar la oportunidad de que se desarrollen nuevos modelos de negocio; ii) establecer procedimientos de acceso no discriminatorio en las centrales públicas que operan bajo concesión, y iii) mejorar la transparencia y certeza jurídica.

Instrumentar estas medidas generará una mayor competencia, pues incentivará la entrada de empresas con modelos de negocio más flexibles y eficientes. La entrada de un nuevo competidor a una ruta disminuiría el precio ponderado de las diferentes categorías de servicio en 40% en promedio, en beneficio de los usuarios.⁹

⁸ Para los detalles véase Cuadro 8 del Anexo III.

⁹ Para los fines de este Estudio, los servicios se agrupan en: i) ejecutivo/de lujo, ii) de primera y iii) económico/mixto.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de competencia en el autotransporte federal de pasajeros (Estudio) realiza un análisis de dicho sector con el fin de identificar obstáculos a la competencia y libre concurrencia en este mercado y propone un conjunto de recomendaciones para eliminarlos o mitigarlos. Ello con fundamento en el artículo 12, fracción XXI, de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

El autotransporte federal de pasajeros es el principal medio de transporte público entre ciudades. En 2017, 3.7 mil millones de usuarios se trasladaron vía terrestre, lo que representó 95.8% de los pasajeros movilizados por el transporte público.¹⁰ En ese año, el transporte terrestre de pasajeros representó 2.1% del PIB, que son 373.8 miles de millones de pesos.¹¹ Las familias mexicanas destinan 4.9% de su gasto en transporte al autotransporte federal.¹² Existe evidencia de que un sistema de transporte eficiente, que facilite la conectividad de una región, impacta positivamente en el desarrollo económico en términos de empleo e ingreso.¹³

El Estudio identificó que existen obstáculos regulatorios y económicos a la entrada, que limitan la presencia de más competidores en cada ruta. La adopción de las medidas propuestas en este Estudio mejoraría las condiciones de entrada, dando lugar a más operadores en las rutas y, con ello, más opciones a los consumidores a mejores precios.

Para los fines de este Estudio, el mercado de autotransporte federal de pasajeros se entiende como el servicio de transporte de personas que se presta de manera regular en caminos federales, con itinerarios y rutas fijas, sujeto a horarios para la llegada y salida de vehículos, en lugares autorizados para el ascenso y descenso de pasajeros y/o en terminales registradas por la SCT.¹⁴

10 Estadísticas de la SCT. Disponibles en: <https://goo.gl/CWrrhz>.

11 El transporte terrestre de pasajeros incluye el transporte colectivo urbano y suburbano, servicio de taxis y limusina, transporte escolar y de personal, alquiler de autobuses con chofer y otros transportes terrestres de pasajeros (INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales). Consultado el 16/08/2018.

12 COFECE con datos de INEGI. ENIGH, 2016, Tabulados básicos 2017.

13 Véase Ozbay *et al.* (2003).

14 Definición con base en SCT (2008).

El presente documento está dividido en cinco secciones: en la primera sección se revisa el panorama del mercado; en la segunda, se abordan las consecuencias de la integración vertical entre el servicio de transporte y el manejo de las terminales centrales; en la tercera, los obstáculos a la entrada y expansión; en la cuarta, se presentan las recomendaciones para mitigar los problemas de competencia identificados y, finalmente, en la última sección se presentan las consideraciones finales.

I. PANORAMA DEL MERCADO

I.1 INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y NUEVOS MODELOS DE NEGOCIO

En el ámbito internacional, por un lado, la industria de autotransporte ha experimentado procesos de desregulación en Reino Unido (1980), Estados Unidos (1982), Polonia (1990), Bulgaria (1999), Noruega (2003), Dinamarca (2005), Irlanda (2009), Rumania (2011), Alemania (2013), Italia (2014) y Francia (2015). En los países europeos, el principal objetivo de la desregulación consistió en abrir el mercado y permitir la competencia del autobús en rutas dominadas por el tren. En Estados Unidos, el objetivo fue disminuir la participación gubernamental y flexibilizar el mercado. En México, la industria se desreguló parcialmente en 1993, para eliminar las facultades del regulador para fijar precios, horarios y distancias, entre otros aspectos.¹⁵

Por otro lado, las nuevas tecnologías de la información y comunicación permiten que los operadores respondan con mayor rapidez a cambios en la demanda de servicios y ofrezcan servicios complementarios, como el enlace con plataformas de transporte local para ofrecer el servicio de transporte puerta a puerta.¹⁶

La desregulación y la innovación tecnológica han propiciado la aparición de modelos de negocio más eficientes y flexibles para brindar el servicio de transporte entre ciudades, lo que ha introducido mayor competencia en el sector. Los nuevos modelos de negocio se caracterizan por el uso de aplicaciones móviles; la utilización de paradas en la vía pública; el establecimiento y cancelación de rutas conforme a la demanda; la compra de boletos en línea; el enlace automático con plataformas que ofrecen el servicio de transporte local y, en algunos casos, modelos de subcontratación en los cuales la compañía que maneja la plataforma y realiza la gestión comercial no posee autobuses.¹⁷

¹⁵ Antes de 1993, la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 regulaba la industria. Esta Ley facultaba a la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para otorgar, vigilar y, revocar permisos y, en general, aprobar y modificar tarifas, circulares, horarios, tablas de distancia, clasificaciones, así como los documentos relacionados con la explotación de los medios de transporte que operaban en las vías generales de comunicaciones, entre los que se encontraba el autotransporte federal. Véase Auditoría Superior de la Federación (2015), pp. 21-22.

¹⁶ Empresas como Axle Travel entrelazan compañías de autobuses y empresas de redes de transporte, al ofrecer servicios de viaje puerta a puerta agrupando diferentes proveedores.

¹⁷ El caso emblemático es la empresa alemana *Flixbus*. Véase Schwieterman y Antolin (2018) para un resumen de los nuevos modelos de negocio.

Con la desregulación y la innovación tecnológica, los consumidores se han beneficiado de mayores frecuencias y rutas,¹⁸ servicios mejor adaptados a sus necesidades, reducciones de precios,¹⁹ mayor calidad en los servicios y, en consecuencia, más pasajeros transportados.²⁰ Los agregadores en la venta de boletos (servicios que ofrecen en línea boletos de diversas empresas) han permitido a los consumidores reducir los costos de búsqueda y comparar las diferentes opciones de servicio.²¹

En contraste, el servicio de autotransporte federal continúa operando de manera tradicional en México. Este modelo se caracteriza por rutas y corridas fijas en el corto plazo, precios altos y fijos para las corridas de cualquier hora y día de la semana, uso obligatorio de terminales en orígenes y destinos finales, predominio de grandes centrales terminales, boletos comprados preferentemente en las propias terminales, escasa competencia en rutas y viajes con baja ocupación.

I.2 ESTRUCTURA DE MERCADO

El servicio de autotransporte federal de pasajeros es ofrecido por al menos 103 unidades económicas.²² Las principales empresas operadoras tienen vínculos, directos o indirectos, con personas físicas y morales, que dan lugar a intereses comerciales y financieros afines, con direcciones económicas unitarias, por lo que se integran como GIE. En este Estudio se identificaron 29 GIE.

En el mercado destacan cuatro grandes GIE por la cantidad de rutas en las que participan, presentes en 95.2% de las 5,877 rutas registradas en la base de datos elaborada para este Estudio.²³ Estos GIE enfocan sus operaciones en diferentes regiones y rutas (Mapa 1), por lo que casi no compiten entre sí.

18 En Alemania, las solicitudes para operar el servicio aumentaron de 158 en junio de 2013 a 301 en septiembre de 2014; las líneas aumentaron de 113 a 244 y los viajes de 2,360 a 7,088 en esos dos años. Esta tendencia también se observó en Noruega y Francia. Véase Dürr *et al.* (2015) y Raffaele *et al.* (2016).

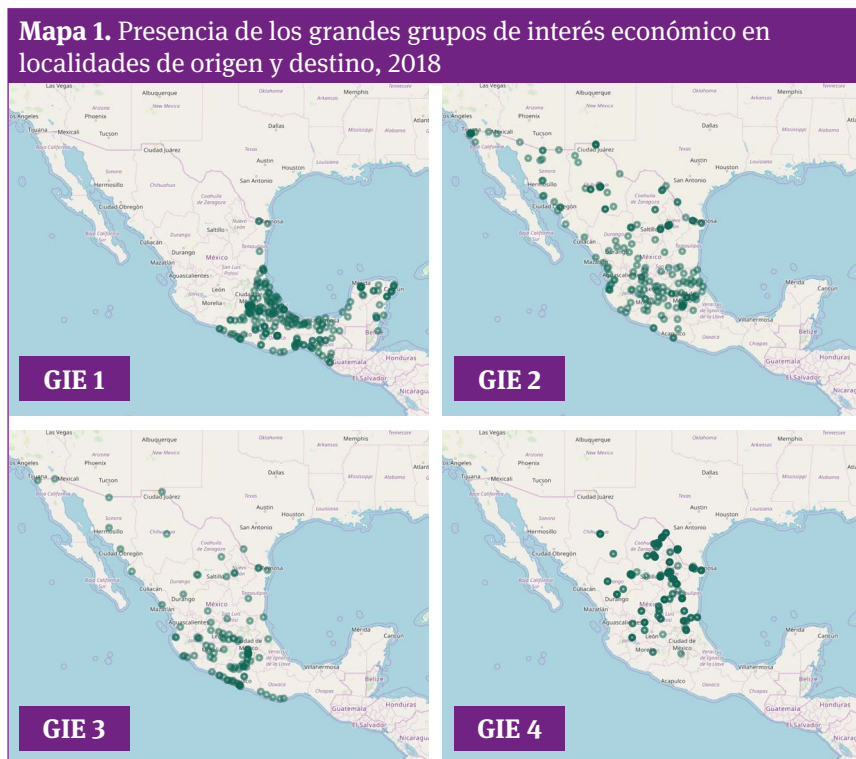
19 Al menos en el corto plazo, y debido a una mayor competencia, estos son los casos de Reino Unido, Italia, Alemania y más recientemente Francia.

20 En Francia, los pasajeros aumentaron 3.4 millones y en Alemania se proyectó un crecimiento de 25 millones de pasajeros hasta 2030. Véase Dürr *et al.* (2015), Aarhaug y Fearnley (2016), Raffaele *et al.* (2016), Blayac y Bougette (2017).

21 Algunos ejemplos de agregadores en la venta de boletos son: *Wanderu*, *Checkmybus*, *Busradar*, *GoEuro*.

22 Existe, además, el modelo de hombres-camión: 72.5% de las unidades empresariales que ofrecen el servicio tienen este modelo que solo controlan 6.5% de los autobuses (SCT, 2017).

23 No existe información oficial pública sobre el universo de rutas, por tanto, se construyó una base de datos a partir del portal <https://mexicoautobuses.com>. Dependiendo de la ruta, los horarios extraídos son los que estuvieron vigentes entre diciembre de 2017 y febrero de 2018.



Fuente: COFECE con información de las páginas de internet de los agentes.

El servicio de autotransporte federal de pasajeros se clasifica, legalmente, en seis tipos de servicios: i) de lujo, ii) ejecutivo, iii) de primera, iv) económico, v) mixto y vi) transportación terrestre de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos.²⁴

Dejando fuera el sexto tipo de servicio,²⁵ los cinco restantes pueden agruparse en tres categorías: i) ejecutivo/de lujo, ii) de primera y iii) económico/mixto, dado que los servicios de lujo y ejecutivo tienen las mismas características generales y técnicas, y el servicio mixto tiene las mismas condiciones que el económico.²⁶ La diferencia de precio por kilómetro, en promedio, entre el servicio de lujo/ejecutivo y el de primera es de 17.4%, y de 7.9% entre el de primera y el económico.²⁷

24 Cf. Artículo 18 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares (RAFSA). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2000. Recuperado el 15 de mayo de 2018 de: <https://goo.gl/jn9i7s>.

25 El Estudio no incorpora este tipo de servicio, ya que solo opera viajes desde y hacia aeropuertos y puertos, además de que está regulado por especificaciones normativas y técnicas distintas al resto de los servicios (Cf. Artículo 28 del RAFSA).

26 Cf. Artículos 19, 21 y 22 del RAFSA. El servicio mixto opera bajo las mismas condiciones y características que el servicio económico. La diferencia radica en que el mixto también ofrece el servicio de transporte de carga. En la base de datos no se identificó alguna ruta del servicio mixto, por lo que en adelante únicamente se hace referencia al servicio económico.

27 Las distancias utilizadas en el cálculo del precio por kilómetro se obtuvieron de Google Maps, según la ruta recomendada por dicha aplicación.

La industria ha venido consolidándose, disminuyendo la presencia de competidores independientes. Los grandes GIE controlan 70 marcas comerciales con las que ofrecen todos los tipos de servicio.

Existen pocos competidores en cada ruta.²⁸ Si se considera que los servicios ejecutivo/lujo, de primera y económico/mixto no son sustitutos, en 92.7% de las 5,877 rutas de la base de datos del Estudio existe un solo proveedor. Aun considerando que las categorías de servicios fueran sustitutas, 76.8% de las rutas son atendidas por un solo operador. El índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) promedio, calculado con base en las participaciones de corridas en cada ruta muestra una alta concentración, pues supera los 9,000 puntos en las categorías de servicio.²⁹

Los grandes GIE —denominados GIE 1, GIE 2, GIE 3 y GIE 4— no enfrentan competencia en un alto porcentaje de sus rutas (Cuadro 1) y, cuando coinciden en la misma ruta, suelen ofrecer servicios distintos.

Cuadro 1. Rutas sin competencia por grupo de interés económico			
GIE	Total	Rutas sin competencia	Proporción de rutas sin competencia
GIE 1	723	642	88.8%
GIE 2	2,019	1,239	61.4%
GIE 3	1,986	1,193	60.1%
GIE 4	76	39	51.3%

Nota: Los porcentajes se obtuvieron considerando que los diferentes tipos de servicios son sustitutos.
Fuente: COFECE con información de www.mexicoautobuses.com

La existencia de un solo operador en una ruta es justificable cuando las condiciones tecnológicas o la baja demanda determinan que una sola empresa en el mercado puede producir con menores costos a que si hubiera dos o más empresas, es decir, se trata de un monopolio natural.³⁰

28 Para propósitos de este Estudio, el análisis está definido por cada una de las rutas que enlazan dos localidades (origen y destino). Ello se justifica porque los usuarios de los servicios de transporte demandan viajes para rutas específicas, por lo que otras rutas no son sustitutos.

29 El IHH es la suma de las participaciones de mercado de los GIE elevadas cada una al cuadrado. Este índice puede tomar valores entre cero y diez mil. Cuando tiende a cero significa que el mercado se divide en un gran número de agentes económicos, mientras que cuando el valor se acerca a diez mil corresponde una situación en la que el mercado está altamente concentrado. Véase COFECE (2015).

30 Monopolio natural es la situación donde el costo de producción total aumentaría si dos o más empresas producen, en vez de solo una empresa. Traducción propia de Carlton y Perloff (2000), p.738. Joskow (2007) señala que, además de características tecnológicas, diversos autores han enfatizado la importancia de la demanda y comportamientos en el mercado, para llegar a la situación de monopolio natural.

La ausencia de competencia en una ruta también podría explicarse por las condiciones de entrada o la conducta de los agentes. En la sección III de este documento se analizará el esquema regulatorio vigente y su impacto en las condiciones de entrada de nuevos participantes en el mercado. Respecto a la conducta de los agentes económicos, este Estudio no analiza ni prejuzga posibles prácticas anticompetitivas que pudieran existir en el sector.

La demostración empírica de que una ruta es un monopolio natural, porque es más eficiente que haya un solo proveedor a que haya dos, sería a través de estimar una función de costos.³¹ No obstante, la COFECE no cuenta con información suficiente para ello.

Así pues, en este Estudio se aplicó un procedimiento heurístico, que consistió en identificar las rutas en las que opera un solo GIE, pero cuya demanda potencial es mayor a la de otras rutas donde están presentes dos o más competidores. El ejercicio arrojó que, en 85,7% de las rutas del servicio de primera clase que son atendidas por un solo GIE, existen las condiciones de demanda propicias para que opere, al menos, un GIE más.³²

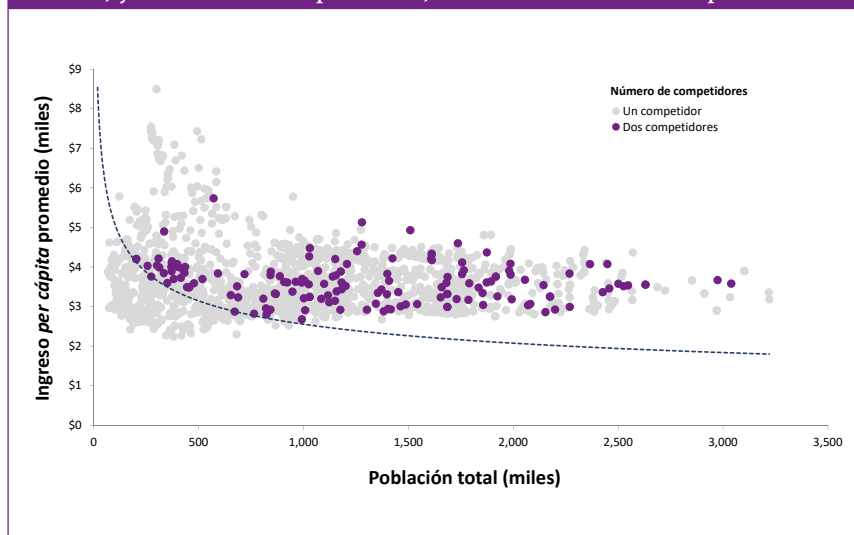
La Gráfica 1 presenta el número de competidores por ruta, con relación al ingreso per cápita y la población en los municipios de las localidades de origen y destino. En principio, una ruta tiene demanda suficiente como para ser atendida por más de un operador, si en las localidades ubicadas en municipios con menor ingreso per cápita promedio o menor población hay rutas en la que operan dos o más competidores. Los puntos arriba y a la derecha de la curva punteada trazada en la Gráfica 1 representan las rutas en las cuales existe suficiente demanda para que existan al menos dos empresas, siendo que algunas son atendidas por un proveedor (puntos grises) o por dos (puntos morados).³³ Los puntos por debajo y a la izquierda son rutas cuyo reducido tamaño del mercado justifica que exista un solo proveedor, por lo que no hay puntos morados.

31 El procedimiento consiste en comprobar que la función de costos es subaditiva, es decir, que una empresa puede producir a un menor costo que dos o más empresas que se reparten la producción del servicio. Véase Evans y Heckman (1984).

32 Aquí se muestran los resultados para el servicio de primera, por ser el más común en territorio nacional (47% del total de rutas observadas en la base de datos construida para este estudio). Los resultados son similares cuando el análisis se realiza para las otras dos categorías de servicio.

33 En el Anexo I se explica a detalle el procedimiento. El análisis se dividió por categorías de servicio, puesto que al tener características técnicas y de operación distintos, se esperaría que sus costos fueran diferentes. Se excluyeron las rutas con origen o destino en la Ciudad de México, por considerarse que tienen suficiente demanda para que cualquier función de costos medios deje de exhibir rendimientos crecientes.

Gráfica 1. Ingreso *per cápita*, población en los municipios de origen y destino, y número de competidores, en rutas del servicio de primera



Fuente: COFECE con información de www.mexicoautobuses.com.

I.3 ANÁLISIS DE PRECIOS

Los precios del servicio de autotransporte federal no están regulados. Los transportistas determinan sus tarifas sin que la SCT tenga que autorizarlas, solo están obligados a registrarlas con un mínimo de siete días de anticipación a su entrada en vigor. La SCT considera las tarifas registradas como máximas, sin tener injerencia sobre el nivel que determinan los transportistas; a partir de estas, los transportistas otorgan promociones o descuentos.³⁴

El registro de tarifas ante la SCT genera una carga administrativa, que dificulta a los transportistas ajustar sus precios con rapidez ante cambios en la demanda. De eliminarse este requisito, los transportistas podrían ajustar sus precios con mayor flexibilidad.

Los operadores más importantes mantienen sus tarifas fijas para cada ruta, independientemente del día y hora del viaje, por lo que son completamente transparentes para los competidores, lo que podría facilitar una eventual coordinación cuando los GIE coincidan en las rutas.³⁵

³⁴ Cf. Artículos 61 y 62 del RAUSA.

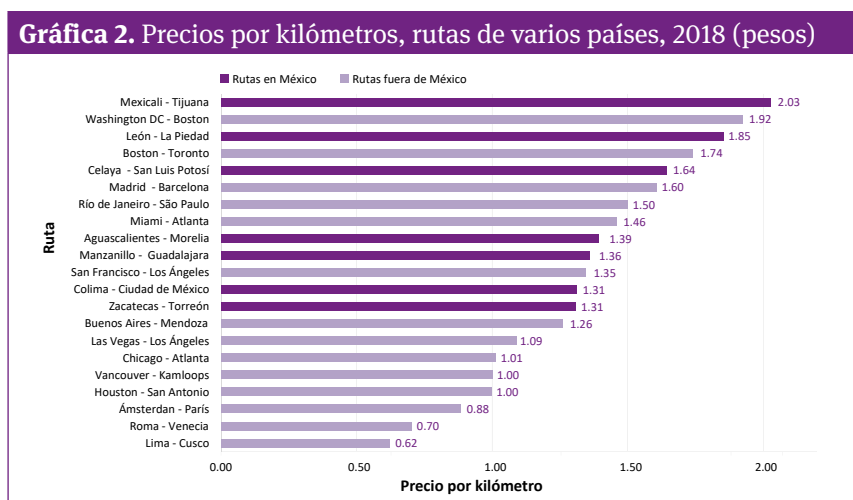
³⁵ Véase Motta (2018), pp. 191-192.

En contraste, *Greyhound* en Estados Unidos, *First Bus* en Reino Unido y la empresa alemana *Flixbus*, que opera en Europa y Estados Unidos, utilizan un esquema de precios dinámicos, en el que cobran más en días y horarios de viajes con mayor demanda y el precio cambia conforme va llenándose el autobús.

Cuando la demanda del mercado es baja, las empresas tienen una capacidad que no está produciendo retornos. Los competidores tendrían incentivos a tratar de que los precios bajen para inducir pérdidas, pero una respuesta a esta estrategia es reaccionar agresivamente bajando más los precios. Así, durante periodos de exceso de capacidad, las industrias son más propensas a experimentar guerras de precios.³⁶

En el mercado de autotransporte federal de pasajeros la amenaza de una guerra de precios ante un nuevo entrante es creíble por el exceso de capacidad en temporada baja. Entre 2001 y 2015, el Instituto Mexicano del Transporte estimó una ocupación promedio anual de 20 pasajeros por viaje.³⁷ En México, al parecer, en la primera década de este siglo tuvo lugar una guerra de precios entre dos de los principales GIE.³⁸

En comparación con otros países, los precios por kilómetro son relativamente altos, como consecuencia de la concentración del mercado y la poca competencia en rutas (Gráfica 2). Cabe advertir que esta comparación no considera las diferencias en la calidad ni los niveles de competencia inter o intramodal en los países seleccionados.



Los precios se convirtieron a pesos mexicanos considerando el tipo de cambio del 17 de mayo de 2018.
Fuente: COFECE con datos de www.mexicoautobuses.com, www.comparabus.com, www.megabus.com.

36 Cf. Sherer, F. y Ross, D. (1990) y Heil, O. P. y Helsen, K. (2001).

37 Gutiérrez, Soria y Dorado (2017), p. 24.

38 Notas periodísticas de Zócalo (2009) y Cyberbuses (sin fecha).

La existencia de precios altos podría estar asociada a la elevada participación en el mercado de los grandes GIE en ciertas regiones del país. Los márgenes de rentabilidad de dos de los grandes GIE, en 2017, son 26.3% y 17.6%, en comparación con *Greyhound* en Estados Unidos y *First Bus* en Reino Unido que son 6.2% y 4.3% respectivamente.³⁹

En este Estudio se estimó un modelo que muestra que el aumento en el número de competidores en una ruta disminuye significativamente el precio del pasaje.⁴⁰ Estos resultados coinciden con los de Aguilera (2010), quien estimó que el precio por kilómetro disminuye hasta 10% cuando aumenta el número de participantes en una ruta, aunque sus resultados solo son estadísticamente significativos para el servicio de primera clase.

Los resultados obtenidos en este Estudio son consistentes con la evidencia en otros países. Para Alemania, Dürr *et al.* (2015) encontraron que los precios disminuyen con el número de competidores. En Francia, Blayac y Bougette (2017) concluyeron que la desregulación del mercado provocó una disminución en los precios del autotransporte de larga distancia.

Para estimar el efecto que tendría la entrada de un nuevo competidor sobre los precios en cada ruta, se estimó el siguiente modelo:

$$\ln ppk_i = \alpha_0 + \alpha_1 NC_i + X'_i \beta + u_i \quad (1)$$

Donde $\ln ppk_i$ es el logaritmo natural del precio promedio ponderado por kilómetro en cada ruta origen-destino i ;⁴¹ NC_i es el número de competidores en cada ruta; X'_i es un vector de variables exógenas de control,⁴² y u_i representa el término de error.

Se esperaría que los operadores tomen simultáneamente sus decisiones de establecer precios y participar en el mercado: los potenciales entrantes deciden participar en la ruta en función de los precios y, al mismo tiempo, los precios se establecen en función del número de competidores. Esta simultaneidad de las decisiones ocasiona un problema estadístico conocido como endogeneidad. Por ello, el modelo se estimó con el método de mínimos cuadrados en dos etapas (MC2E). Los detalles de la estimación del modelo se presentan en el Anexo II; el modelo definitivo aparece en la columna (1) del Cuadro 5.

39 Se calcularon los márgenes de rentabilidad con los indicadores EBITDA (*Earnings Before Interests, Tax, Depreciation and Amortization*) con información pública disponible.

40 La base de datos referida en la nota al pie 20 se complementó con datos de la SCT, leyes y reglamentos estatales, INEGI y Google Maps. La base contiene información de 5,877 rutas considerando que las categorías de servicio no son sustitutas ("origen-destino-servicio"), sin embargo, en el análisis se reducen a 4,047 rutas tras integrar en estas las distintas categorías de servicio ("origen-destino").

41 El precio por kilómetro de una ruta i es el promedio de los precios de cada tipo de servicio ofrecido en la ruta i , ponderado por el número de corridas. Este resultado se transformó a logaritmo natural.

42 Incluye: logaritmo natural de la población del municipio en la localidad de destino, distancia, distancia al cuadrado, cuatro variables dicotómicas que indican la presencia de cada uno de los principales GIE, variables dicotómicas que indican si en la ruta se ofrecen servicios de lujo/ejecutivo y de primera, variable dicotómica que indica si hay presencia de aerolíneas de bajo costo ofreciendo servicios en la misma ruta, dos variables que captan las interacciones entre las variables dicotómicas que indican que en la ruta se ofrecen los servicios de lujo/ejecutivo y de primera y la presencia de aerolíneas de bajo costo.

La estimación muestra que la entrada de un nuevo competidor en una ruta se reflejaría en una disminución en el precio por kilómetro de 40% en promedio, sin importar el número de competidores previamente existentes en la ruta.⁴³ Además, el precio promedio ponderado por kilómetro es mayor conforme hay más habitantes, lo que está asociado a una mayor demanda, y se reduce conforme las distancias recorridas son más largas, lo que implica que hay economías a escala.

Los resultados también muestran que la presencia de alguno de los cuatro grandes GIE en alguna ruta implica precios más altos, lo que podría asociarse a su capacidad para obtener márgenes de rentabilidad altos. Además, la presencia de los servicios de lujo/ejecutivo y de primera implican precios más elevados respecto al servicio económico, lo que es acorde con que son servicios de mayor calidad ofrecidos a usuarios con ingresos más altos.

La evidencia también indica que el precio promedio ponderado por kilómetro es mayor en las rutas en las que existe competencia del transporte aéreo, lo que puede deberse a que esas rutas son más demandadas o rentables que aquellas sin dicha competencia intermodal; al mismo tiempo, la presencia de las aerolíneas de bajo costo ejerce presión competitiva para disminuir los precios de los servicios de lujo/ejecutivo y de primera, lo que sugiere cierto grado de sustitución intermodal.⁴⁴ Así, por un lado, las aerolíneas de bajo costo deciden entrar a mercados con una mayor demanda y, con esto, ejercen presión a los servicios de autotransporte demandados por los usuarios de mayor ingreso.

43 Los resultados de un modelo alternativo, utilizando las mismas variables exógenas e instrumentos, pero sustituyendo el número de competidores por su inverso, arrojan que, en promedio, al pasar de un competidor a dos competidores por ruta los precios disminuyen 40.1%, pasar de dos a tres 15.7% y de tres a cuatro 8.2%.

44 Para más detalles véase el Anexo II.

II. INTEGRACIÓN VERTICAL

II.1 CONTROL SOBRE LAS TERMINALES

El servicio de autotransporte de pasajeros requiere dos insumos principales: terminales y autobuses. A través de una terminal, los operadores concentran o dispersan a los usuarios y realizan el ascenso y descenso de pasajeros en los orígenes y destinos finales de la ruta.

Las terminales son indispensables para que la SCT autorice la operación en una ruta. No obstante, existe la figura de “estación de paso” para las paradas intermedias en la ruta, que no requiere la infraestructura de una terminal ni permiso de la SCT, sino solo darle aviso.⁴⁵ La práctica internacional sugiere la viabilidad de operar el servicio con estaciones de paso autorizadas, que garanticen la seguridad vial y el flujo de tráfico, sin necesidad de contar con terminales de origen y destino con las características que establece la regulación mexicana.⁴⁶

Las terminales son centrales o individuales. En las primeras operan permisionarios de diferentes GIE; en las segundas, solo empresas de un mismo grupo. El último registro de terminales que publicó la SCT en su portal de internet señala que en 2016 existían 899 terminales: 310 centrales y 589 individuales.⁴⁷

En el modelo actual, de operación tradicional, los transportistas preferirán operar en una terminal central antes que en una individual o, en su defecto, establecer su terminal individual lo más cerca posible de una central, porque ello les permite generar economías de red, escala, alcance y densidad.

45 Cf. Artículo 43 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares (RAFSA).

46 Las estaciones de paso o paradas en la calle están permitidas en Reino Unido, Francia, Bélgica, Suecia, Estados Unidos, entre otros; véase Dunmore (2016). En Reino Unido y Estados Unidos, las estaciones de paso deben cumplir con requisitos de seguridad, ubicación, conectividad e información, entre otros. Véase Transport for London (2017) y Department of Transportation (2006).

47 SCT (2016). “Relación de terminales por entidad federativa”. Disponible en: <https://goo.gl/8VFKRM>.

Las economías de red en las terminales ocurren cuando el valor que el operador obtiene de una ruta aumenta conforme se operan más rutas en esa terminal. Ello porque aumentan las posibilidades de interconexión entre las rutas y, con ello, el flujo de pasajeros. La aglomeración de la oferta facilita la interconexión y el transbordo, beneficiando a los consumidores que transbordan, lo que aumenta la demanda y su disposición a pagar.⁴⁸

Las economías de escala en las terminales se obtienen en las rutas con mayor demanda, en las que las empresas suelen viajar con mayor ocupación. Hay economías de alcance cuando los costos unitarios disminuyen debido a que dos o más servicios se producen de forma conjunta, como cuando se ofrece el envío de paquetería o el transporte de carga, utilizando la misma infraestructura.⁴⁹

Finalmente, las economías de densidad se producen cuando las empresas intensifican el uso de la red al aumentar la frecuencia de viajes, captando más pasajeros, lo que disminuye los costos unitarios por pasajero.⁵⁰

En las grandes centrales existe una variedad de marcas de operadores, lo que transmite al usuario la “ilusión de competencia”; es “ilusión” porque la variedad de marcas oculta el hecho de que cada ruta suele ser atendida por un solo GIE.

En el modelo tradicional, los usuarios acuden directamente a las centrales a comprar sus boletos: entre 90 y 98% de los pasajeros compra su boleto en las terminales,⁵¹ y alrededor de 5% de los boletos se vende por internet.⁵²

La regulación permite que los servicios de autotransporte y terminales se integren verticalmente, puesto que las terminales pueden ser construidas, operadas y explotadas por: i) los permisionarios de autotransporte de pasajeros, ii) empresas particulares distintas de los permisionarios y iii) gobiernos estatales y municipales.⁵³ Se identificó que los servicios de terminal y transporte están verticalmente integrados en 820 de las 899 terminales identificadas.⁵⁴

En una industria verticalmente integrada, las condiciones de competencia en el mercado aguas abajo —servicio de autotransporte— están influidas por la estructura del mercado aguas arriba —terminales. Si bien la integración vertical no daña a la competencia *per se*,⁵⁵ sí puede tener efectos anticompetitivos, en la medida en que los entrantes que quieran operar en

48 Shy, O. (2001), cap. 9.

49 Véase Motta, M. (2018), p. 28.

50 Véase Button, K. (2010), p. 129.

51 Profeco (2015).

52 Nota periodística de elempresario.mx (2015)a. Los porcentajes fueron tomados de dos fuentes diferentes, por tanto, suman 100%. Además, existen otros canales de distribución, como la adquisición de boletos en tiendas de conveniencia.

53 Artículo 42 del RAFSA.

54 El resto son propiedad del gobierno (11), personas físicas (67) y empresas no transportistas (1).

55 Por ejemplo, la integración vertical elimina la doble marginalización, lo cual podría disminuir el precio final y aumentar el bienestar social. Véase Motta (2018), pp.366-368.

una central necesitan llegar a un acuerdo con las empresas establecidas que la controlan. Estas últimas, en ocasiones, tienen incentivos a negar el acceso o hacerlo en condiciones desventajosas para el entrante, a fin de evitar la competencia en las rutas que ya operan en esa central.

Así, aunque la integración vertical puede generar ganancias en eficiencia, por ejemplo, para coordinar las llegadas y salidas, también podrían existir dos consecuencias que limiten la competencia: i) negativa de trato para dar acceso a la terminal a los competidores y ii) trato discriminatorio, en el que el agente integrado ofrece el acceso a la terminal a sus competidores en condiciones menos favorables de las que disfruta. Los incentivos para negar el acceso podrían ser más fuertes en terminales que son origen o destino de rutas primarias, es decir, de rutas con alto volumen de pasajeros, debido a que estas terminales entrelazan una mayor cantidad de localidades y tienen más frecuencias de salidas.

Algunas empresas independientes han establecido sus propias terminales en lugares cercanos a una central, posiblemente para tratar de capturar parte de los viajeros de la central y entrar en el mercado de las rutas que parten de la misma. El establecimiento de terminales individuales cerca de una central podría ser indicio de que las empresas independientes han enfrentado dificultades para acceder a una central operada o controlada por alguno de los grandes grupos.

Por ejemplo, en la nueva terminal de Guadalajara, las empresas entrantes han instalado estaciones de paso o terminales individuales enfrente o a pocas cuadras de la terminal central (Ilustración 1). Casos similares se observan en ciudades grandes y medianas como Monterrey, Tijuana y Hermosillo.

Ilustración 1. Guadalajara: presencia de terminales individuales cerca de la terminal central



Fuente: COFECE a partir del listado de terminales de SCT y Google Maps.

Los grandes GIE tienen incentivos a manejar una central — primordialmente las de mayor operación— para asegurar su acceso a los mejores andenes y horarios.⁵⁶ Los cuatro grandes GIE controlan 218 de las 820 terminales que,⁵⁷ en conjunto, contabilizan 53.3% de las corridas y 50.2% de pasajeros movilizados.

La aparición de las grandes centrales de autobuses se origina por la intervención del gobierno federal para reunir en un mismo lugar a los diferentes operadores, con el objetivo de “ordenar” al autotransporte federal. Entre 1963 y 1981, el gobierno federal otorgó al menos 31 concesiones para construir y operar terminales, en varias entidades federativas, por un periodo de 50 años, después de este tiempo las instalaciones y los bienes inmuebles pasarían a ser propiedad de la Federación.⁵⁸

Las terminales concesionadas podrían representar una barrera a la entrada, porque las empresas que quieran entrar al mercado tienen que incurrir en el costo de invertir en su propia terminal, mientras que las empresas que ya prestan el servicio en centrales concesionadas no incurrieron en dicho costo.⁵⁹ Al menos cuatro de las diez centrales más importantes del país, considerando el número de conexiones que realizan, operan bajo un título de concesión (Cuadro 2).

56 Las diez centrales más grandes, de acuerdo con el número de corridas y pasajeros, son: Puebla CAPU, México Norte, México Poniente, Toluca, México Oriente, Guadalajara Nueva, Cuitláhuac, México Sur, Morelia y Querétaro. Véase Cuadro 9 del Anexo IV.

57 Se estima que los cuatro grandes GIE controlan 117 centrales y 107 terminales individuales. Fuente: COFECE a partir del listado de terminales de SCT (2016), información pública de las empresas de autotransporte en internet y versiones públicas en los expedientes CNT-088-2003 y CNT-086-2007.

58 De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación, los contratos de concesión suscriben que “El término de la concesión será de 50 años, contados a partir de la fecha de firma del presente Acuerdo, después del cual las instalaciones y los bienes inmuebles pasarán a propiedad de la Federación conforme lo establecen los artículos 89 y 155 y demás relativos a la Ley de Vías Generales de Comunicación”.

59 Véase Stigler, G.J. (1968), p. 67.

Cuadro 2. Principales terminales por número de conexiones

Concesión	Terminal	Conexiones	Corridas	Pasajeros (millones)	Fin de la Concesión
Concesionadas	Central del Norte, CDMX	247	779,964	12.1	2019
	Querétaro	129	331,402	5.5	2020
	León	113	266,929	3.2	Indefinida
	Zacatecas	110	154,244	0.7	Indefinida
No hay información pública para conocer si está concesionada	Puebla	142	1,017,752	15.0	-
	San Luis Potosí	126	274,070	3.0	-
	Guadalajara	122	372,667	4.0	-
	Monterrey	120	ND	ND	-
	Celaya	108	279,586	3.0	-
	Tepotzotlán	104	ND	ND	-

Nota: Información pública no disponible. El valor fue imputado con el último año disponible.

Fuente: COFECE con información del Diario Oficial de la Federación disponible en: <https://goo.gl/k3m9bh>, <https://goo.gl/3gj3RA>, <https://goo.gl/Mfk6sk>, <https://goo.gl/sODMkV>, Portal México Autobuses (www.mexicoautobuses.com) y estadísticas de la SCT.

De las 31 concesiones identificadas, una caducó en 2018 y otra en enero de 2019, mientras que 23 lo harán entre junio de 2019 y 2031.⁶⁰ El vencimiento de las concesiones es una oportunidad para abrir su acceso a entrantes potenciales, ya que el gobierno federal puede recibir y adjudicar la infraestructura con nuevas reglas de acceso y brindando igualdad de condiciones a los operadores.

II.2 INTEGRACIÓN VERTICAL EN LA VENTA DE BOLETOS

En el mercado mexicano, la participación de agregadores de venta de boletos independientes a los grandes GIE es pequeña, a diferencia de lo que ocurre en otros países.⁶¹ Los agregadores de venta de boletos reducen los costos de búsqueda a los consumidores, al comparar precios y características del servicio en una sola plataforma.

Los incentivos para la aparición de agregadores independientes han sido insuficientes, debido a la rigidez del mercado en México. Por un lado, ante la escasez de opciones en cada ruta, los consumidores saben de antemano la marca con la que comprarán su boleto; por el otro, la estrategia de la mayoría de los operadores de mantener sus precios fijos desincentiva tanto la compra anticipada como la comparación de precios.

⁶⁰ Se tiene información que ya caducaron las concesiones de las terminales de Lagos de Moreno, Jalisco y Oaxaca, Oaxaca. En seis casos los acuerdos publicados no especifican la vigencia de la concesión (véase el Cuadro 10 del Anexo V).

⁶¹ Operadores independientes como *Checkmybus*, *Busradar* y *GoEuro* ofrecen este servicio en Estados Unidos y Europa.

Una empresa agregadora entró al mercado mexicano en 2014.⁶² Dicha empresa tuvo un buen arranque: en un año logró asociarse con 20 empresas de autobuses para intermediar la venta de sus boletos.⁶³ No obstante, en 2016, el agregador fue denunciado, sin éxito, ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual por violar derechos de propiedad industrial.⁶⁴ Ese mismo año, otra empresa agregadora entró al mercado y se asoció con uno de los grandes GIE. Actualmente, existen agregadores de boletos, pero tienden a asociarse solo con algunos GIE, sin que opere uno que agregue toda la oferta disponible en el mercado.

Al parecer, los grandes GIE tienen incentivos para mantener la integración vertical en la venta de boletos, incluso en línea, a pesar de la baja venta de boletos por esa vía: en 2015, solo 5% de los boletos se vendieron en línea; en contraste, en Estados Unidos se vendió 50%.⁶⁵ El nivel de compra de boletos en línea en México es bajo, incluso considerando que el porcentaje de usuarios de internet en el país es 57.4%, mientras que en Estados Unidos es 74.5%.⁶⁶

En los últimos cuatro años, los grandes GIE han hecho más atractivo comprar en línea, a través de mejorar sus páginas web y aplicaciones móviles; tal que, hoy en día, la mayoría de los operadores venden boletos por internet.⁶⁷ Con ello, los grandes GIE mantienen la integración vertical en el mercado de comercialización.

62 Nota periodística de Dinero e Imagen (2014).

63 Nota periodística de El Financiero (2014).

64 Las resoluciones públicas del caso están disponibles en: <https://goo.gl/KL2o7r>, <https://goo.gl/47A138>, <https://goo.gl/kVYL Af> y <https://goo.gl/rCbBeN>.

65 Véase las diferentes notas contenidas en elempresario.mx (2015)a.

66 Información del Banco Mundial disponible en: <https://goo.gl/oILRmD>.

67 Nota periodística de elempresario.mx (2015).

III. OBSTÁCULOS A LA ENTRADA Y EXPANSIÓN

III.1 OBSTÁCULOS REGULATORIOS⁶⁸

El Estudio identificó obstáculos a la competencia derivados de las disposiciones de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF) y el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares (RAFSA o Reglamento) que, entre otras cosas, dificultan las condiciones de entrada y limitan la adopción de nuevas tecnologías y modelos de negocio. Asimismo, la falta de claridad en la regulación concede discrecionalidad y puede originar arbitrariedad por parte de la autoridad federal para otorgar los permisos de operación del servicio de transporte y construir terminales.

Los agentes económicos deben solicitar autorización a la SCT para operar una ruta.⁶⁹ Uno de los requisitos es contar con acceso a terminales de origen y destino.⁷⁰ Los solicitantes pueden acreditar este requisito construyendo su propia terminal o arrendando espacios en terminales establecidas.⁷¹ A su vez, la SCT otorga los permisos para construir, operar y explotar una terminal, cuya tramitación puede ser lenta y costosa, ya que es necesario obtener los permisos tanto de los gobiernos locales como de la autoridad federal.⁷² Como parte de este trámite, los solicitantes deben contar con el permiso o autorización de uso de suelo expedido por la autoridad local competente.⁷³

68 Esta sección presenta el análisis de las regulaciones federal y estatal que reglamentan el autotransporte federal de pasajeros en México, desde la óptica de la competencia. Para ello, se construyó una matriz de análisis regulatorio utilizando la metodología de COFECE (2016) y OCDE (2011).

69 Los permisos se otorgan por tiempo indefinido. Cf. Artículo 8, fracción I de la LCPAF.

70 Cf. Artículo 7 del RAFSA.

71 Cf. Artículos 42 y 42-F del RAFSA.

72 Cf. Artículo 8, fracción V de la LCPAF y artículo 10-A, fracción III del RAFSA.

73 Cf. Artículo 53 de la LCPAF.

Crterios indefinidos que conceden discrecionalidad a la autoridad federal

El artículo 10-A del RAFA, último párrafo, señala que, en los casos en que se solicite establecer una terminal en poblaciones donde existan en operación terminales centrales, la SCT tomará en cuenta los programas de desarrollo urbano de la localidad, antecedentes de reubicaciones de terminales que se hubieren realizado como consecuencia de dichos programas, distancia entre terminales propuestas y existentes, núcleos de población, segmentos de mercado y las facilidades de acceso y medios de transporte para los usuarios;⁷⁴ sin embargo, los criterios que deben cumplirse en cada caso no están definidos.

La falta de claridad y transparencia en los criterios abre espacios para que la autoridad actúe arbitrariamente. Además, la evaluación de la SCT de algunos criterios, como los programas de desarrollo urbano de la localidad, podría duplicarse con facultades de las autoridades locales.

En consecuencia, la obtención del permiso para construir, operar y explotar terminales de pasajeros puede imponer costos y trabas innecesarias a la entrada. De entrevistas efectuadas para la realización de este Estudio, se tiene conocimiento de que al menos un agente económico tardó seis años en obtener el permiso para operar el servicio y construir su propia terminal, cuyo costo fue de aproximadamente un millón de dólares y tardó dos años en construir.

El alcance de los permisos para operar no es claro

Los permisos de autotransporte federal de pasajeros se otorgan por ruta y tipo de servicio; sin embargo, la normativa no especifica si:⁷⁵ i) una vez otorgado el permiso se pueden agregar rutas a este; ii) los transportistas pueden incluir un mismo autobús en diversas rutas, o si cada autobús solo puede operar una ruta específica, y iii) si existe algún límite de autobuses por ruta autorizada o algún umbral para agregar autobuses a una ruta.⁷⁶

74 RAFA. "ARTÍCULO 10-A.- Para la obtención del permiso para la construcción, operación y explotación de terminales de pasajeros y carga (...) deberán presentar los documentos siguientes:

(...) III. El permiso o autorización sobre uso de suelo del predio en donde se pretenda construir la terminal, expedido por autoridad competente (...)

En los casos en que se solicite el establecimiento de una terminal en poblaciones donde existan en operación terminales centrales, la Secretaría al resolver el otorgamiento del permiso, tomará en cuenta los programas de desarrollo urbano de la localidad, antecedentes de reubicaciones de terminales que se hubieren realizado como consecuencia de dichos programas, distancia entre la terminal propuesta y la existente, núcleos de población, segmentos de mercado a atender y las facilidades de acceso y medios de transporte para los usuarios".

75 Cf. Artículo 7, fracción XIII del RAFA.

76 Existe el trámite *Alta de vehículos para el servicio de autotransporte federal de pasajeros en sus diversas modalidades*. Disponible en: <https://goo.gl/Lnb16p> (Consultado el 18 de junio de 2018).

Por otra parte, el servicio internacional de pasajeros es el que opera desde un país extranjero al territorio nacional, o viceversa, por ejemplo: Houston, EUA-Monterrey, México.⁷⁷ En este Estudio se identificó que en la expedición de permisos no está incluido el concepto y los requisitos de este tipo de servicio: i) la LCPAF y el RAFSA omiten el concepto de servicio de transporte internacional de pasajeros; ii) en el Reglamento no se establecen los requisitos para otorgar el permiso de operación del servicio de autotransporte internacional; iii) no hay una definición de ruta internacional en el RAFSA, y iv) el Reglamento no especifica cómo un solicitante debe acreditar lo establecido en el artículo 53 de la LCPAF referente al acceso a terminales en los puntos de origen y destino.⁷⁸

Esta falta de precisión en torno al alcance de los permisos otorgados por la SCT en general, así como sobre los requisitos que deben acreditarse para obtener el permiso de servicio internacional de pasajeros en particular, genera incertidumbre que afecta la entrada de nuevos competidores.

Incumplimiento en el plazo de resolución y dificultades para ejercer la afirmativa ficta

En general, la SCT tiene 30 días naturales para resolver los permisos de autotransporte federal de pasajeros, aunque se puede extender a un máximo de 45 días naturales en caso de que la complejidad de la resolución lo amerite.⁷⁹ Cuando vence este plazo, la resolución se entenderá como favorable para el solicitante; sin embargo, en la práctica, resulta difícil hacer valer la *afirmativa ficta*, ya que con el permiso también se expiden las placas y tarjeta de circulación, sin las que los autobuses no pueden circular ni prestar el servicio.

Una evaluación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señala que en 2014, de 668 solicitudes de permisos para operar el servicio de autotransporte federal de pasajeros, la SCT autorizó 43%. De las solicitudes autorizadas, 45% se otorgaron en un plazo mayor a 45 días.⁸⁰

Como un ejemplo de las dificultades para ejercer la *afirmativa ficta* en las solicitudes de permiso para operar el servicio de autotransporte federal, se tiene conocimiento de una empresa que solicitó a la SCT un permiso para ofrecer el servicio en la ruta Puebla-Aeropuerto Internacional de la

77 El artículo 59 de la LCPAF define el autotransporte internacional de pasajeros como “el que opera de un país extranjero al territorio nacional, o viceversa, y se ajustará a los términos y condiciones previstos en los tratados internacionales aplicables”.

78 En lo referente a la expedición de permisos no se incluye este concepto en los artículos 8 de la LCPAF y 6 del RAFSA, también se omite la definición de ruta internacional en el artículo 2, fracción VIII del Reglamento.

79 Este plazo aplica para todos los permisos que otorga la SCT relacionados al autotransporte federal. Cf. Artículo 9 de la LCPAF.

80 ASF (2015).

Ciudad de México-Puebla.⁸¹ Según este agente, para obtener su primer permiso tuvieron que apelar a la constancia de *afirmativa ficta*, ya que la SCT no resolvió en el plazo máximo establecido.⁸² Si bien, la SCT terminó por conceder el permiso, el procedimiento legal al que acudió el solicitante prolongó su entrada al mercado en 159 días.⁸³

Hacer valer la *afirmativa ficta* puede generar más costos que beneficios para los solicitantes. En este caso, el entrante tuvo que incurrir en gastos legales adicionales para obtener el permiso, además del tiempo que tardó el procedimiento. Estos factores incrementan el costo de entrar al mercado, aunado a que generan incertidumbre jurídica. Es por eso que la SCT debe diseñar e instrumentar un procedimiento práctico y efectivo para ejercer la *afirmativa ficta* en estos casos.

La SCT publica información sobre el número de permisionarios y permisos otorgados del autotransporte federal;⁸⁴ sin embargo, por la agregación de la información, de esa publicación no es posible conocer el tiempo para conceder los permisos, el número de permisos rechazados y los motivos de rechazo, ni las razones por las cuales los permisos se otorgaron fuera del plazo. La información sobre el número de permisos rechazados no se conoce por la autoridad, sino por la ASF (2015).

En Francia, donde recientemente se liberalizó el mercado de autotransporte por autobús, se han establecido procedimientos más transparentes. Por ejemplo, para autorizar una ruta menor o igual a 100 kilómetros,⁸⁵ la Autoridad Reguladora de las Actividades Ferroviarias (Arafer) tiene de dos a cinco meses para emitir una resolución, una vez notificada la aplicación por parte del solicitante.⁸⁶ En su portal de internet, la Arafer publica estadísticas sobre el número de solicitudes recibidas, el sentido de la resolución emitida, así como una breve descripción de la ruta solicitada. En todos los casos, la Arafer da a conocer versiones públicas de los dictámenes de análisis y resoluciones. Además, dado que la Arafer publica la fecha de ingreso y resolución de cada solicitud en su portal, es posible calcular el tiempo en que tarda en resolverse cada una.

81 Este caso corresponde al servicio de transportación terrestre de o hacia puertos marítimos y aeropuertos. Para estos permisos, además de lo establecido en las fracciones I a X y XIV del artículo 7 del RAFSA, la SCT recaba la opinión del administrador del aeropuerto o puerto que se trate.

82 Testimonio disponible en: <https://www.competimosune.com/> y <https://goo.gl/FWV9A9> (Consultado el 18 de junio de 2018).

83 Contados a partir del primero de mayo de 2016, fecha en que solicitaron el permiso a la SCT, al siete de octubre de 2016, cuando se hizo válida la *afirmativa ficta*.

84 Estadísticas de la industria disponibles en: <https://goo.gl/KxwuTa> (Consultado el 18 de junio de 2018).

85 En rutas de más de 100 kilómetros los autobuses son libres de competir con los servicios de ferrocarril sin necesidad de autorización previa.

86 La Arafer tiene competencia en la regulación y funcionamiento del transporte regular interurbano de autobuses de pasajeros desde su liberalización en 2015. Respecto al plazo para la emisión de la resolución ver: <https://goo.gl/ncmGFx> (Consultado el 18 de junio de 2018).

Inutilidad del proceso de recurso de revisión

Cuando las solicitudes son rechazadas, los solicitantes pueden pedir recurso de revisión a la autoridad, el cual sirve de muy poco.⁸⁷ La normativa establece que si la SCT no dicta la resolución correspondiente en un plazo de tres meses, el recurso interpuesto se considerará negado. Por tanto, la forma en que se lleva a cabo este proceso podría utilizarse como un bloqueo administrativo, en lugar de dar certeza jurídica a los interesados para entrar al mercado.

Regulación innecesaria en el ámbito estatal

En once estados, la normativa local contiene disposiciones que obstaculizan la entrada de nuevos agentes económicos al mercado en diferentes aspectos:

1. En Jalisco, Colima y Tabasco se establece la obligación de contar con permiso de la entidad como requisito para operar una nueva terminal.
2. En Tabasco existe el requisito de residencia mínima de dos años en el estado para poder obtener el permiso local para establecer una terminal.⁸⁸
3. En Chiapas y Tabasco, las autoridades solicitan la opinión de transportistas locales para autorizar permisos para prestar el servicio.
4. En Baja California Sur, Morelos, Tamaulipas, Sinaloa, Oaxaca, Hidalgo, Chiapas, Puebla y Tabasco, los transportistas requieren autorización para transitar por la entidad.

La LCPAF señala que todo lo relacionado con los caminos, puentes, así como el tránsito y los servicios de autotransporte federal que en ellos operan, es de jurisdicción federal; por su parte, el RAFSA define que una ruta es el trayecto autorizado entre dos puntos, que se configura dentro de caminos de jurisdicción federal o de jurisdicción federal y local. No obstante, en nueve entidades los permisionarios deben contar con autorización de las autoridades locales para transitar, mientras que en las restantes 23 entidades las legislaciones no establecen esta obligación.⁸⁹ Este requisito, lejos de ser la norma a nivel estatal, es redundante y solo incrementa el costo de entrar al mercado, pues si un transportista cuenta con el permiso federal tiene autorización para transitar en los tramos locales que incluyan la ruta.

87 Cf. Artículo 80 de la LCPAF.

88 Véase el Anexo III para más detalles.

89 Cf. Artículo 5 de la LCPAF y fracción VIII del artículo 2º del RAFSA. Tampoco se señalan los requisitos o tiempos para esta autorización.

En suma, la regulación vigente contiene disposiciones que permiten a la autoridad actuar arbitrariamente en el otorgamiento de los permisos para operar el servicio de transporte y construir terminales. Además, existe duplicidad de algunos requisitos en la regulación estatal. En el capítulo IV se presentan recomendaciones para eliminar los obstáculos regulatorios identificados en este Estudio.

III.2 BARRERAS ECONÓMICAS

Las terminales y los autobuses representan para el transportista un costo de inversión inicial alto con baja rentabilidad y limitadas opciones de uso alternativo, particularmente las terminales de mayor tamaño. Estas características limitan la entrada de nuevos competidores, principalmente de aquellos que no alcanzan la escala mínima para recuperar su inversión rápidamente.

En países como Alemania, Francia y Reino Unido no es obligatorio el uso de terminales para operar el servicio, en consecuencia, los servicios regulares pueden hacer uso de paradas en la vía pública. Esto permite a los operadores de autobuses reducir los costos de entrar al mercado y ofrecer a los consumidores diversos puntos de ascenso y descenso, en especial, en ciudades o regiones donde existen restricciones de capacidad en las terminales.⁹⁰ La experiencia en estos países apunta a que, en México, es posible flexibilizar la operación del mercado suprimiendo el requisito de acreditar que los transportistas disponen de terminales de origen y destino para obtener el permiso de autotransporte federal.

Los transportistas pueden tener acceso a una terminal mediante la propiedad, a través de contratos, convenios de participación accionaria o arrendamiento. Debido a que las principales terminales son propiedad o son manejadas por los grandes GIE, los incentivos para que las empresas establecidas cedan espacios a terceros en sus terminales son bajos o nulos.⁹¹ Una empresa establecida, a diferencia de una entrante, puede aprovechar economías de red, escala, alcance y densidad, al contar con el acceso a una red de centrales y terminales. Por ello, los nuevos entrantes enfrentan dificultades para negociar contratos de arrendamiento para utilizar las terminales de terceros.

90 Cf. Gleave, S. D. (2009), Van de Velde, D. (2009) y Dunmore, D. (2016) para detalles sobre la regulación en cada país.

91 Según la SCT, únicamente 9% de las terminales no son operadas por empresas de autotransporte. La participación accionaria en una terminal es un factor determinante en el número de andenes, taquillas, salas de espera y estacionamiento a los que tiene acceso un accionista (GHO Coordinadora, 2014).

La alternativa para los entrantes es construir su propia red de terminales. Esta elección implica que las empresas incurran en costos monetarios y de tiempo para buscar un sitio adecuado, tramitar permisos y construir la terminal. En años recientes se observó que la construcción de una terminal o central requiere entre 6 y 250 millones de pesos, dependiendo su ubicación y capacidad, con un tiempo de construcción mayor a diez meses (Cuadro 3).⁹²

Cuadro 3. Inversión en la construcción de una terminal de autotransporte de pasajeros

Ubicación	Tipo de terminal	Año	Inversión (millones de pesos)	Superficie total (m ²)	Sup. construcción (m ²)	Tiempo de construcción (meses)	Capacidad (pasajeros/año)
Ciudad del Carmen, Campeche ¹	Central	2013	6	4,539	573	24	
Tlatlauquitepec, Pue. ²	Individual	2017	12	2,040	1,153	10	256,800
Terminal Ejecutiva Sur Taxqueña, CDMX ³	Central	2017	35	-	700	-	180,000
Córdoba Veracruz ⁴	Individual	2015	80	14,540	-	-	
Acapulco, Guerrero ⁵	Individual	2016	90	7,900	-	-	1,500,000
Chetumal, Quintana Roo ⁶	Central	2015	100	2,500	-	-	800,000
Monterrey, Nuevo León ⁷	Central	2017	250	42,000	22,000	-	12,000,000

Fuente: COFECE con información de fuentes periodísticas disponibles en: 1 <https://goo.gl/S4QrrW>; 2 <https://goo.gl/s85biA>, <https://goo.gl/3d5zTK>; 3 <https://goo.gl/Y3Ma3W>; 4 <https://goo.gl/3u1Hkn>; 5 <https://goo.gl/HdWWvE>; 6 <https://goo.gl/E6kZIT>, y 7 <https://goo.gl/RFfxPE> (Consultado el 25 de mayo de 2018).

⁹² Véase fuentes del Cuadro 4. En una entrevista efectuada para la realización de este Estudio, se indicó que el costo de una terminal podría ser de un millón de dólares y tardar hasta dos años en construirse. Estos datos coinciden con los rangos identificados.

Estos montos son altos para las empresas pequeñas y tienen un periodo de recuperación de inversión largo, mientras que los grandes GIE pueden afrontarlos con mayor facilidad. Los grandes GIE, puesto que tienen acceso a una extensa red de terminales y una flota amplia de autobuses, perciben ingresos con los que pueden recuperar rápidamente la inversión destinada a la construcción de una nueva terminal. En contraste, una empresa pequeña, que preste sus servicios en una sola ruta y que no tenga acceso a una red de terminales, tardaría varios años en recuperar su inversión, ya que su utilidad anual neta difícilmente superará 3.7 millones de pesos.⁹³

Las terminales centrales normalmente se ubican en centros urbanos y cuentan con acceso directo a conexiones de transporte público. En algunas ciudades podría ser difícil encontrar un espacio con suficiente tamaño y la localización estratégica necesaria para construir una terminal individual rentable, que pueda competir con una central establecida.

La infraestructura de una terminal tiene características que pudieran limitar su uso para otra actividad, puesto que debe contar con taquillas, patio de maniobras, salas de espera, andenes para el ascenso y descenso de pasajeros, áreas para la entrega y recepción de equipajes, entre otros.⁹⁴ Estas características hacen que el desarrollador de la terminal, eventualmente un transportista, no pueda salir del mercado de forma inmediata sin incurrir en algunas pérdidas.

La adquisición de una flotilla de autobuses también es un factor relevante para los transportistas. No obstante, solo las grandes empresas han consolidado su poder de negociación con sus proveedores, logrando ventajas competitivas en precio y mejores condiciones de servicio postventa y mantenimiento, así como mejoras importantes en las garantías, tanto en años como en kilómetros.⁹⁵ Esto le da una ventaja importante a los grandes GIE, considerando que una unidad nueva tiene un costo entre 2.45 y 9.04 millones de pesos, dependiendo del modelo y tipo de servicio que se desee ofrecer.

93 Estimación de COFECE con información de Servicios Integrados de Pasaje y Turismo, S.A. de C.V. (2017). Esta cifra representa la utilidad neta para una ruta promedio con diez servicios por día en 2016.

94 Cf. Artículo 42-B del RAFA.

95 Hasta 2014, el integrante de uno de los grandes GIE había adquirido un número importante de autobuses, lo que generó que sus proveedores le ofrecieran una garantía especial de, al menos, el doble periodo de garantía en chasis, motor y carrocería.

IV. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de este Estudio van dirigidas a atender tres vertientes prioritarias:

1. Establecer procedimientos de acceso no discriminatorio a las terminales centrales concesionadas;
2. Cambiar las condiciones de entrada al mercado para promover la concurrencia y facilitar el surgimiento de modelos de negocio flexibles, y
3. Brindar mayor transparencia y certeza jurídica en el procedimiento para autorizar permisos para operar.

IV.1 PROCEDIMIENTOS DE ACCESO NO DISCRIMINATORIO A LAS TERMINALES CENTRALES CONCESIONADAS

Al terminar la vigencia de las concesiones de las terminales centrales públicas, el gobierno federal tendrá la oportunidad de reasignar los derechos sobre las terminales bajo una política de acceso en igualdad de condiciones, que facilite la entrada de nuevos competidores. Estas concesiones se otorgaron por la SCT al amparo de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la cual quedó derogada al entrar en vigor la LCPAF, en diciembre de 1993. El artículo Sexto Transitorio de la nueva ley estableció que las concesiones otorgadas con anterioridad continuarán, hasta el término de su vigencia, con los mismos términos y condiciones. Una vez concluida la vigencia de las concesiones, la SCT puede iniciar un procedimiento para recuperar la infraestructura. Cuando ocurra, la SCT podría adjudicar mediante licitación la infraestructura que reciba, introduciendo así la posibilidad de que las empresas compitan por el mercado.

Este proceso puede iniciar en breve, puesto que existen concesiones que están próximas a vencer: Central del Norte, Ciudad de México (2019); Mazatlán, Sinaloa (2019); Acapulco, Guerrero (2019); Nuevo Laredo y Reynosa, Tamaulipas (2019); Mexicali, Baja California (2019); Querétaro, Querétaro (2020); Irapuato, Guanajuato (2022); Fresnillo, Zacatecas (2022); y Central del Poniente, Ciudad de México (2022).⁹⁶

Bajo las nuevas concesiones, el gobierno federal debe garantizar que los derechos sobre el uso de las terminales —en particular, de los andenes— se asignen bajo mecanismos eficientes. Dentro de estos procedimientos, el precio de acceso a la terminal podría fijarse como una tarifa variable en función del número de *slots* o andenes que se pretendan utilizar.⁹⁷

En países europeos, la distribución de los *slots* la realizan los operadores de las terminales. En las estaciones de Victoria, en Londres, y de Estocolmo, en Suecia, por ejemplo, la asignación de *slots* consiste en distribuirlos entre los operadores en intervalos de media hora, para hacer un uso más eficiente de la capacidad de la terminal.⁹⁸

Con el fin de incidir en el resto de las centrales, aquellas cuyos vencimientos de concesión no sucederán en el corto plazo, se recomienda que la SCT establezca la obligación de publicar reglas de acceso transparentes y objetivas.⁹⁹ La regulación actual no exige a los operadores de terminales contar con reglas de acceso ni hacerlas públicas, si es que existen. Solo especifica contar con un reglamento interno que tampoco es público.

En Francia, la Arafer define los requisitos que los operadores de terminales deben cumplir para establecer reglas de acceso a las terminales. Los operadores están obligados a notificar las reglas de acceso a la autoridad y publicarlas en su sitio web. Las reglas deben ser objetivas, transparentes y no discriminatorias.¹⁰⁰ La regulación establece que cualquier solicitud de acceso debe responderse por el operador de la estación dentro del plazo de un mes y las negativas de acceso deben estar motivadas.¹⁰¹ Por su parte,

96 Ver Cuadro 10 del Anexo V. La concesión de la terminal de Oaxaca, Oaxaca, venció en enero de 2019, previo a la publicación de este Estudio.

97 En la industria aeronáutica, un *slot* es un horario de aterrizaje y despegue, es decir, el tiempo para que una aeronave pueda realizar las maniobras necesarias para el aterrizaje y despegue, así como recibir los servicios aeroportuarios y complementarios indispensables para realizar dichas maniobras. En la industria de autotransporte, un *slot* puede entenderse como el horario que permite a los operadores utilizar la infraestructura de la terminal para realizar las salidas y llegadas de los autobuses.

98 Dunmore, D. (2016).

99 Por ejemplo, las concesiones de las siguientes terminales centrales concluirán después de 2028: Matehuala y Ciudad Valles, ambas en San Luis Potosí; Peñitas, en Nayarit; y La Barca y Ocotlán, ambas en Jalisco. Las reglas deben garantizar el criterio de acceso abierto. Ello implica que cualquier competidor que cumpla con ciertos requisitos puede obtener acceso al insumo de manera no discriminatoria, siempre y cuando pague al dueño del insumo un precio por utilizarlo. Los requisitos pueden ser técnicos, de seguridad o de capacidad financiera, entre otros.

100 La Arafer establece una estructura estándar para las normas de acceso, las cuales se notifican electrónicamente (<https://goo.gl/kXPoKf>) (Consultado el 18 de junio de 2018). Todas las reglas de acceso que se modifiquen deben notificarse a la Arafer antes de su entrada en vigor.

101 La operación de una estación de autobuses debe tener un sistema de contabilidad separado, si el operador lleva a cabo otras actividades. Disponible: <https://goo.gl/8OWTwE> (Consultado el 18 de junio de 2018).

las tarifas de acceso son determinadas por los operadores, cuyo monto no debe exceder los gastos necesarios para el mantenimiento de la terminal.¹⁰²

La Arafer puede resolver disputas cuando los operadores de autobús, de estaciones o proveedores de servicios denuncien trato injusto, discriminación u otro daño relacionado con las reglas y condiciones de acceso a las terminales. La decisión de la autoridad detalla las condiciones técnicas y financieras para resolver la disputa y, cuando es necesario, establece los términos de acceso y condiciones de uso de las terminales.

Por lo anterior, recomendamos:

- **R.1** Que la SCT publique una lista de las terminales que operan bajo concesión. La lista debe incluir información sobre el titular de la concesión, fecha de asignación y vigencia de la concesión. Asimismo, la SCT debería dar a conocer las versiones públicas de los títulos de concesión de dichas terminales.
- **R.2** Dado que la LCPAF confirma que el gobierno federal podrá recuperar las terminales centrales cuya concesión concluya,¹⁰³ que la SCT las reciba y adjudique su manejo vía licitación, con reglas que garanticen que los servicios de las terminales se presten en condiciones de igualdad a todos los transportistas. Esto evitará que los concesionarios nieguen el acceso a las terminales centrales, además de que las operarán de forma más eficiente. La SCT deberá solicitar opinión a la COFECE para el proceso de licitación de las terminales.
- **R.3** Instaurar la obligación de los operadores de terminales centrales de establecer y publicar reglas de acceso. En conjunto con esta medida, la SCT deberá publicar los lineamientos que deban cumplir dichas reglas (reforma al RAFFSA).

Entre los elementos que deben contemplar los lineamientos que publique la SCT están: el procedimiento y formato de la solicitud de acceso a la terminal; los criterios de asignación del uso de andenes y espacios; los términos del contrato entre los usuarios y los concesionarios; las tarifas de acceso a la terminal y a los servicios adicionales, y el procedimiento de cobro y facturación. También, los lineamientos deben señalar, respecto a la operación técnica, las condiciones de uso de la terminal y, relativo a la protección de los usuarios, las obligaciones de puntualidad y sanciones en caso de retraso o cancelación del servicio.

102 El operador de la terminal determina las tarifas de acceso y servicios auxiliares considerando que el monto no exceda los gastos de operación y capital necesarios para el mantenimiento de la terminal. La Arafer señala que se deben seguir los principios de sencillez, legibilidad y no discriminación entre los usuarios, y justificar las diferencias en las tarifas aplicadas a los diferentes tipos de usuarios. (<https://goo.gl/Pa8mgj>) (Consultado el 27 de septiembre de 2018).

103 El artículo Sexto Transitorio de la LCPAF establece que las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley continuarán en vigor en los términos y condiciones originales, hasta el término de su vigencia.

- **R.4** Que la SCT tenga facultades para resolver disputas entre solicitantes de acceso y administradores de una central. Para ello, la SCT deberá realizar un estudio sobre la capacidad y nivel de ocupación de cada central, para determinar en cuáles se justificaría el rechazo de solicitud de acceso por cuestiones de saturación de la central. Asimismo, se recomienda que la SCT difunda versiones públicas de las resoluciones y los estudios que realice (reforma a la LCPAF).

IV.2 CONDICIONES DE ENTRADA AL MERCADO

El Estudio identificó que, bajo las condiciones actuales, en México no podría operar un modelo de negocio flexible, ya que la regulación obliga a los prestadores del servicio a:

1. Contar con terminales en el origen y destino de la ruta;
2. Registrar tarifas, lo cual limita a los transportistas para ajustar los precios con flexibilidad;
3. Que el autobús opere solo en la ruta para la cual fue autorizado, y
4. Dar aviso de la cancelación de la ruta a la SCT con 30 días hábiles de anticipación.

En el ámbito internacional, las tendencias que marcan el desarrollo del sector son la adopción de nuevas tecnologías y la aparición de nuevos modelos de negocio. En algunos de los nuevos modelos, las terminales se sustituyen por paradas en lugares públicos o banquetas. Estas paradas se asemejan a las estaciones de paso que prevé la regulación mexicana.¹⁰⁴ Ello permite a las nuevas empresas eludir la demanda de espacios en centrales que generalmente son controladas por las empresas establecidas y, a la vez, evitar cuantiosas inversiones en terminales propias.¹⁰⁵

Existen ejemplos en nuestro país de que no es indispensable contar con el acceso a una terminal para operar. Algunas empresas parten desde orígenes que, aparentemente, no cumplen con los requisitos de una terminal y no están registrados en el Directorio de Terminales Autorizadas de la SCT. Al menos en la Ciudad de México, algunas empresas operan rutas con ascenso y descenso de pasaje en la calle o en centros comerciales, lo que implica que el RAFSA actual no siempre se aplica estrictamente.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Las paradas en las banquetas o lugares públicos, al igual que las estaciones de paso que establece la regulación mexicana, son lugares de ascenso y descenso ubicados en una ruta, que requieren de menor infraestructura, en comparación con una terminal (Cf. Artículo 43 del RAFSA). No obstante, en otros países, las paradas en las banquetas deben cumplir con requisitos que garanticen la seguridad vial y el flujo de tráfico. Véase *Transport for London* (2017) y *Department of Transportation* (2006).

¹⁰⁵ Gautier y Mitra (2003) señalan que una manera de resolver el problema de insumo esencial es con la adopción de nueva tecnología que le quite el carácter de indispensable o esencial al insumo.

¹⁰⁶ Por ejemplo, una empresa utiliza una cafetería en una plaza comercial como sala de espera (El Economista, 2018). Otra empresa ofrece servicios desde su terminal Patio Santa Fe, en la ruta Terminal Patio Santa Fe CDMX-Terminal Central de Querétaro, terminal que no aparece en el directorio de terminales que publica la SCT.

Dado que en los hechos ya ocurre que los prestadores del servicio no siempre cuentan con acceso a una terminal, se recomienda analizar la pertinencia de suavizar el requisito de contar con terminales de origen y destino para obtener el permiso de la SCT de operar una ruta a nuevos entrantes en esa ruta. Esta medida disminuiría el costo de inversión para entrar al mercado e incentivaría la entrada de empresas innovadoras, como ha sucedido en otros países.

Lo anterior no implica que las terminales actuales dejen de operar o que no puedan construirse nuevas, pues esto dependerá del modelo de negocio de cada compañía; significa que la entrada no dependerá del acceso a terminales. Esta medida requerirá que la instalación, supervisión y regulación de requisitos mínimos que deben cumplir las paradas sea facultad exclusiva de los gobiernos locales, a fin de evitar duplicidades con la autoridad federal. Los prestadores del servicio deberán seguir cumpliendo con diversos requisitos de seguridad y actividades de supervisión, las cuales no es indispensable que tengan lugar en los andenes de las terminales.

Es necesario eliminar otras disposiciones en el RAFSA para facilitar las condiciones de entrada a nuevas empresas innovadoras. En específico, debe eliminarse el requisito de que la autorización de operar un autobús esté condicionado a una ruta, para dar libertad a los permisionarios de decidir las rutas en las que operarán, sin necesidad de requerir permisos adicionales. Solo se daría aviso a la SCT de las nuevas rutas, con fines de análisis y estadísticos.

Otros dos requisitos que obstaculizan la operación de modelos flexibles son: primero, la necesidad de avisar con 30 días de anticipación cuando se cancele una ruta y, segundo, el requisito de registrar tarifas. Ambos requisitos limitan la operación de modelos de negocio que establecen rutas bajo demanda y precios que varíen entre días y horarios.

Cabe señalar que estas y otras recomendaciones de la COFECE, que implican la eliminación o actualización de normas internas de la SCT, requerirían llevar a cabo propuestas regulatorias ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

Para cambiar las condiciones de entrada al mercado y propiciar el surgimiento de nuevos modelos de negocio, recomendamos:

- **R.5** Puesto que en la práctica algunas empresas ya operan rutas con ascenso y descenso de pasaje en la calle o en centros comerciales, en el origen o destino de la misma, se recomienda analizar la pertinencia de suavizar la obligación de disponer de terminales de origen y destino como requisito para que la SCT autorice la prestación del servicio de autotransporte federal de pasajeros. Las autoridades locales deberán encargarse de autorizar las estaciones de paso o paradas en la vía pública y vigilar las condiciones de vialidad y seguridad de los usuarios (reforma al artículo 53 de la LCPAF, y artículos 7, fracción XII y 24 del RAFSA).
- **R.6** Eliminar la obligación de avisar con 30 días de anticipación a la SCT cuando se pretenda suspender o cancelar el servicio en una ruta o tramo de esta. Únicamente quedaría la obligación de avisar al usuario con una semana de anticipación, como medida de protección al consumidor (reforma al artículo 23 del RAFSA).
- **R.7** Suprimir el requisito de registrar tarifas ante la SCT, a fin de que las empresas puedan ajustar sus precios con mayor flexibilidad ante las condiciones de la demanda (reforma al artículo 61 y eliminación del artículo 62 del RAFSA).
- **R.8** Establecer que los permisos para operar no estén sujetos a una ruta establecida (reforma a los artículos 7, fracción XIII y 17, fracción VI del RAFSA).

Esta propuesta no implica dejar de monitorear la operación de los servicios, puesto que pueden utilizarse, por ejemplo, sistemas de posicionamiento como el GPS.

IV.3 TRANSPARENCIA Y CERTEZA JURÍDICA

El directorio de terminales que publica la SCT no está actualizado: el último registro disponible es de 2016. Además, la SCT publica información sobre volumen de pasajeros y corridas únicamente de 302 terminales y la información de todas las terminales de Coahuila y Nuevo León no está disponible.

En Francia, la Arafer difunde un registro público de estaciones de autobuses y otras instalaciones de transporte por carretera, el cual actualiza diariamente.¹⁰⁷ El objetivo del registro es que los interesados en acceder al mercado cuenten con información para diseñar su oferta comercial y solicitar autorización de acceso a las terminales.¹⁰⁸

Para brindar mayor transparencia y certeza jurídica en el mercado recomendamos:

- **R.9** Que la SCT publique en su portal de internet información desagregada sobre las solicitudes de permisos para la operación y explotación del autotransporte federal de pasajeros, como número de solicitudes recibidas, sentido de la resolución y fecha de ingreso y resolución de la solicitud. Cuando las solicitudes sean rechazadas, que la SCT publique versiones públicas de las resoluciones.
- **R.10** Suprimir la obligación de que la SCT —en el otorgamiento de permiso para establecer una terminal en poblaciones donde existan en operación terminales centrales— tome en cuenta los programas de desarrollo urbano de la localidad; los antecedentes de reubicaciones de terminales que se hubieren realizado como consecuencia de dichos programas; la distancia entre la terminal propuesta y la existente, así como los núcleos de población; los segmentos de mercado a atender y las facilidades de acceso y medios de transporte para los usuarios (eliminación del último párrafo del artículo 10-A del RAFSA). Para lo anterior, sería suficiente con que la SCT verificara que el gobierno municipal autorizó la construcción de la terminal central.

Cuando la SCT revisa nuevamente características y documentos del ámbito municipal, de hecho está invadiendo la esfera de atribuciones de los gobiernos municipales y, además, sin criterios claros, lo que da lugar a discrecionalidad.

107 Fuente: <https://goo.gl/HJ84Pa> (Consultado el 18 de junio de 2018).

108 Para mayor detalle del registro de estaciones de autobuses consulte: <https://bit.ly/2HDxdj7> (Consultado el 18 de junio de 2018).

- **R.11** Que el portal de trámites por internet de la Dirección General de Autotransporte Federal incorpore elementos para que los solicitantes puedan dar seguimiento a sus trámites, por ejemplo, estatus de la solicitud, fecha de ingreso de la solicitud, prevenciones y fecha de conclusión del trámite.
- **R.12** Incluir un procedimiento práctico y efectivo para ejercer la afirmativa ficta en los casos en que haya vencido el plazo para emitir una resolución respecto a la autorización del servicio de autotransporte federal (reforma al artículo 9 de la LCPAF).
- **R.13** Incluir los conceptos de servicio de transporte internacional de pasajeros y ruta internacional (reformular el artículo 8 de la LCPAF y los artículos 2 y 6 del RAFSA); así como establecer los requisitos para otorgar el permiso de operación del servicio de transporte internacional de pasajeros y especificar cómo se debe acreditar el acceso a terminales en los puntos de origen y destino, conforme a lo establecido en el artículo 53 de la LCPAF (reforma al RAFSA).
- **R.14** Suprimir de las legislaciones y reglamentos estatales de transporte los requisitos impuestos a la operación del autotransporte federal y el establecimiento de terminales, que implican barreras innecesarias a la entrada, por ejemplo: i) opinión de los transportistas locales para autorizar el permiso del servicio de autotransporte federal de pasajeros; ii) autorización para transitar por la entidad; iii) permisos para la operación de una nueva terminal (puesto que el permiso lo extiende el gobierno municipal),¹⁰⁹ y iv) residencia mínima de dos años en la entidad para obtener el permiso necesario para establecer una terminal.
- **R.15** Mejorar las estadísticas sobre el volumen de operaciones en terminales, a fin de conocer mejor el estado actual del mercado de autotransporte federal. En específico, la SCT deberá poner al día el directorio de terminales, añadiendo las nuevas terminales que se hayan construido y eliminando aquellas que ya no estén en operación, además de verificar la consistencia de la información.

109 El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los municipios tienen la facultad para otorgar licencias y permisos para construcciones. También establece que los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar para la administración y custodia de las zonas federales.

V. CONSIDERACIONES FINALES

En el ámbito internacional, la industria de autotransporte ha experimentado procesos de desregulación, que, acompañado con la innovación tecnológica en comunicaciones, se ha traducido en una mayor competencia. Ello ha beneficiado a los consumidores con precios más bajos y más opciones.

El Estudio concluyó que, en México, la regulación actual desincentiva la entrada y operación de empresas con un modelo de negocios flexible, ya que exige a los operadores: i) contar con terminales; ii) registrar tarifas —que la SCT considera como máximas—, y iii) dar aviso de la cancelación de la ruta y, además, hacerlo con anticipación. Así, la regulación contiene elementos que inhiben o limitan la competencia y libre concurrencia, por lo que es necesario removerlos.

Además, en la industria están presentes cuatro grandes GIE, cada uno enfocando sus operaciones en diferentes regiones y rutas, que compiten con competidores independientes de menor tamaño y cobertura. La integración vertical entre la operación de terminales y el servicio de autotransporte genera que el acceso a la infraestructura represente un cuello de botella que limita la competencia en el mercado aguas abajo. La concentración y la poca competencia en rutas ha generado precios altos, en comparación con otros países.

Algunas terminales centrales importantes, en su momento fueron concesionadas por el gobierno federal, por lo que al vencer su vigencia este podrá licitarlas para introducir competencia por el mercado en su administración. Para esto, la SCT tiene la oportunidad de reasignar los derechos de entrada de las terminales concesionadas mediante un mecanismo eficiente.

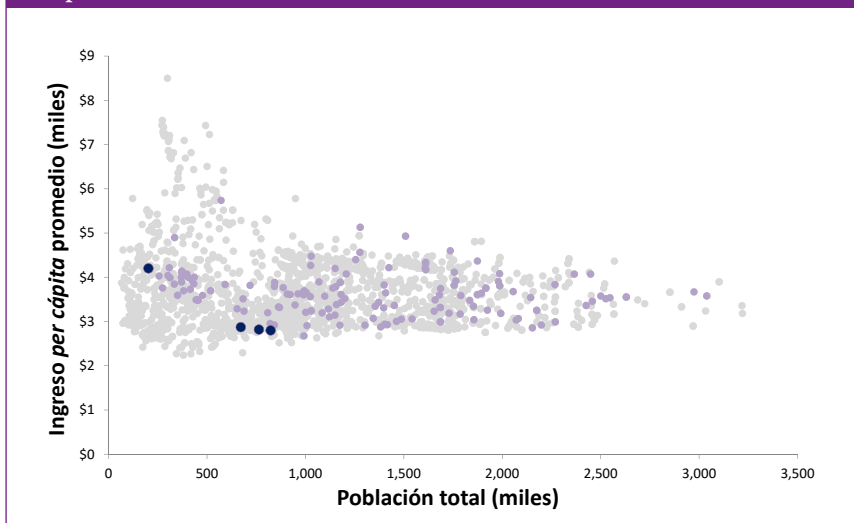
La estructura, desempeño y niveles de competencia actuales del sector se modificarían con la introducción de las recomendaciones aquí propuestas y, para ello, es indispensable actualizar la regulación. En general, implica modificar la visión de política pública que ha prevalecido en este sector.

ANEXO I

La Gráfica 3 muestra la relación de dos determinantes de la demanda —el ingreso per cápita y la población en las localidades de origen y destino— para identificar la presencia de rutas en las cuales podría haber más de un operador. Estas variables se escogieron por la disponibilidad de datos desagregados y para facilitar la exposición de los resultados.

El procedimiento consiste en identificar las rutas en las que un solo competidor satisface, eficientemente, la demanda de pasajeros, considerando solo las dos variables seleccionadas. Primero, se seleccionaron rutas que representan puntos “mínimos” o “de frontera” que, ordenados por población total e ingreso per cápita, describen una curva convexa (véase Gráfica 3). Se seleccionaron estos puntos porque indican las rutas con dos competidores más cercanas al origen.

Gráfica 3. Ingreso per cápita, población en los municipios de origen y destino, y rutas del servicio de primera más cercanas al origen con dos competidores



Fuente: COFECE con información de www.mexicoautobuses.com.

Posteriormente, se aproximó una función a los cinco puntos. Se eligió una línea de tendencia potencial de la forma $f(x) = ax^b$ para obtener los parámetros de la función que representa la curva punteada en la Gráfica 1. El método de mínimos cuadrados requiere estimar la transformación logarítmica $\log y = \log a + b \log x$. La ecuación estimada de la frontera de rutas monopólicas eficientes es:

$$\text{Ingreso per capita promedio} = 161,0422 \text{ Población total}^{-0.3}$$

Se identificaron 213 rutas candidatas a monopolios naturales de 1,493 rutas del servicio de primera. Ello constituye 14.3% de rutas de dicho servicio.

La regresión tiene un R^2 de 0.99, por lo que los datos tienen un buen ajuste, considerando que son pocos datos. Una posible crítica es que se utilizaron pocos datos para estimar la función; sin embargo, el objetivo del ejercicio no es estimar con exactitud, sino aprovechar la intuición económica para aproximarla y presentarla con claridad visual.

ANEXO II

El problema de potencial endogeneidad ocasionada por la simultaneidad de las decisiones de establecer precios y participar en el mercado, tiene como consecuencia que los coeficientes estimados por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) sean sesgados e inconsistentes. Por ello, se aplicaron MC2E, consistentes en estimar, primero, la ecuación del número de competidores en cada ruta y, posteriormente, la ecuación de precios.

Se requieren variables instrumentales que estén correlacionadas con el número de competidores, pero no con los precios. El vector de instrumentos Z'_i incluye: número de terminales en la localidad de origen, número de restricciones estatales y frecuencia diaria de servicios de cada operador presente en las terminales de la localidad de origen. En el Anexo III se señalan cuáles son esas restricciones estatales. El último instrumento es una variable *proxy* del número de andenes en las terminales, como indicador de capacidad de la oferta en la ruta. Se realizó la prueba de sobreidentificación de Sargan, concluyendo que todos los instrumentos son exógenos y relevantes.¹¹⁰

En las columnas (1) y (2) del Cuadro 5 se presentan las estimaciones por MCO y MC2E. Los resultados muestran que los efectos estimados para los modelos de MCO son menores a los estimados con MC2E. Evans *et al.* (1983), en el caso de la industria de las aerolíneas, también encontraron que los estimadores por MCO exhiben un sesgo negativo en la medición del efecto de la concentración sobre los precios.

La estimación del modelo definitivo en la columna (2) del Cuadro 4 muestra los siguientes resultados: la entrada de un nuevo competidor en una ruta se reflejaría, en promedio, en una disminución en el precio promedio ponderado por kilómetro de 40%.¹¹¹ Además, este precio por kilómetro es mayor conforme la localidad de destino tiene más habitantes, es decir, cuando hay más demanda. Este precio promedio ponderado por kilómetro se reduce ligeramente conforme las distancias recorridas son más largas, lo que implica que hay economías a escala. Se realizaron estimaciones considerando como variable exógena al ingreso per cápita de las localidades de origen o de destino, pero esta variable nunca fue estadísticamente significativa.

La presencia de alguno de los cuatro grandes GIE en alguna ruta implica precios más altos, puesto que todos los coeficientes de las variables que indican la presencia de cada uno de los principales GIE son positivos.

110 Véase Baum *et al.* (2003), p. 2.

111 La disminución del precio incluye los efectos de competencia (directa y/o potencial) que un competidor tiene al participar en una ruta, pero también puede incluir el efecto en precios por participar en dicha ruta en una modalidad o segmento diferente al del primer participante; por ejemplo, el primer participante puede prestar el servicio en primera clase y el competidor en el servicio económico. Por cuestiones de información, no se pudo diferenciar estos efectos en el ejercicio econométrico.

Los resultados confirman que la presencia de los servicios de lujo/ejecutivo y de primera implican precios más elevados respecto al servicio económico: los coeficientes de las variables dicotómicas de estos servicios muestran los signos positivos esperados. El mayor coeficiente de la variable de servicio de lujo/ejecutivo indica que los precios, en promedio, son mayores cuando está presente este servicio. Debe señalarse que el modelo se construyó para identificar las variables determinantes del precio promedio ponderado por kilómetro del servicio, independientemente del tipo del mismo, por lo que la especificación econométrica no permite distinguir si los tipos son sustitutos.

Finalmente, la evidencia indica que el precio promedio ponderado por kilómetro es mayor en las rutas en las que existe competencia del transporte aéreo, lo que se observa en el signo positivo del coeficiente de las variables dicotómicas de presencia de aerolíneas de bajo costo. Esto puede deberse a que esas rutas son más rentables que en las que no existe dicha competencia intermodal, lo que quizá se deba a que las rutas donde conviven transporte aéreo y terrestre son rutas intrínsecamente más demandadas. La razón de esta mayor demanda sería algún elemento no observable y, por tanto, no capturado en la variable de población del municipio de la localidad de destino, pero correlacionado positivamente con la presencia simultánea de transporte aéreo y terrestre. Además, se encontró que la presencia de las aerolíneas de bajo costo ejerce presión competitiva para disminuir los precios de los servicios de lujo/ejecutivo y de primera. Este efecto se capturó mediante las variables de interacción entre las dicotómicas de categoría de servicio y de presencia de aerolíneas de bajo costo. Los signos negativos de los coeficientes son los esperados.

En la columna (3) del Cuadro 5 se presentan los resultados del modelo por MC2E, utilizando las mismas variables exógenas e instrumentos, pero sustituyendo el número de competidores por su inverso. El inverso del número de competidores permite modelar que un competidor adicional tiene un menor efecto en el precio conforme hay más participantes en el mercado. Los efectos marginales estimados arrojan que, en promedio, al pasar de un competidor a dos competidores por ruta los precios disminuyen 40.1%, pasar de dos a tres 15.7% y de tres a cuatro 8.2%. El resto de los coeficientes estimados son similares a los estimados en el modelo definitivo.

En el Cuadro 6 se presentan los resultados de estimaciones por MC2E, con especificaciones alternativas, con la finalidad de mostrar la robustez del modelo elegido, cuyos resultados aparecen en las columnas (1) del Cuadro 5 y del Cuadro 6, que fue el modelo elegido. Las estimaciones muestran que este modelo es el único en el que todos los coeficientes son significativos.

Las variantes de la regresión de la primera etapa se presentan en el Cuadro 7. La especificación elegida se muestra en la columna (1). Staiger y Stock (1997) sugieren como “regla de dedo” declarar que los instrumentos son débiles si el estadístico F de la primera etapa es menos de diez, encontrándose que en todas las regresiones los instrumentos no son débiles bajo este criterio. En las columnas (4) y (5) se presentan los resultados para la instrumentación de la variable frecuencia de corridas. El estadístico F muestra que la instrumentación no es muy fuerte, por lo que se optó por usar esta variable como instrumento y no como variable instrumentada.

Las estimaciones indican que la regresión de un modelo con variables instrumentales de restricciones estatales consideradas por separado, no llevan a que todos los coeficientes sean estadísticamente significativos y con el signo esperado [véase columna (2)], mientras que el modelo que considera a todas las restricciones estatales sumadas en una sola variable instrumental es estadísticamente significativa y con el signo esperado. Por ello, se optó por integrar en una misma variable los diferentes tipos de restricciones, aunque esto suponga asumir que todos los tipos de restricción tienen la misma magnitud en el efecto.

También fueron estimados modelos utilizando ponderadores por el número de corridas en cada ruta, para evitar dar el mismo peso a rutas con pocas corridas y a rutas con muchas corridas. Los resultados prácticamente no cambiaron; pero se perdió poder explicativo, por lo que se optó por presentar aquí los resultados del modelo que no pondera por el número de corridas.

Cuadro 4. Regresión principal, resultados de la segunda etapa			
Variab les	MCO (1)	MC2E (2)	MC2E (3)
Constante	0.1906***	0.2759***	-1.2119***
Instrumentada: Número de competidores	-0.1198***	-0.3997***	
Instrumentada: Inverso del número de competidores			1.0253***
<i>ln</i> (Población de destino)	0.0125***	0.0115***	0.0122***
Dicotómica: GIE 1	0.0276	0.2313***	0.2719***
Dicotómica: GIE 2	0.1236***	0.3700***	0.4367***
Dicotómica: GIE 3	0.1154***	0.3304***	0.3833***
Dicotómica: GIE 4	0.2325***	0.4709***	0.4410***
Dicotómica: Clase de lujo/ejecutivo	0.1243***	0.1470***	0.1511***
Dicotómica: Primera clase	0.0135	0.0430***	0.0612***
Dicotómica: Aerolíneas de bajo costo	0.0296	0.0394*	0.0491**
Dicotómica: Presencia de aerolíneas de bajo costo y clase de lujo	-0.0722***	-0.0768***	-0.0904***
Dicotómica: Presencia de aerolíneas de bajo costo y primera clase	-0.0403**	-0.0388*	-0.0413*
Distancia (kilómetros)	-0.0000***	-0.0001***	-0.0001***
Distancia al cuadrado	-0.0000***	-0.0000***	-0.0000***
<i>R</i> ²	0.2817	0.2302	0.2005
Observaciones	4,047	4,047	4,047

Nota: Niveles de significancia: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Cuadro 5. Regresiones de la segunda etapa						
VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Constante	0.2759***	0.2746***	0.2757***	0.2675***	0.2562***	0.2614***
Instrumentada: Núm. de competidores	-0.3997***	-0.4067***	-0.4109***	-0.3642*	-0.3389*	-0.3513*
Instrumentada: Frecuencia diaria				0.0003	0.0000	0.0003
<i>ln</i> (Población de destino)	0.0115***	0.0113***	0.0114***	0.0114**	0.0117**	0.0114**
Dicotómica: GIE 1	0.2313***	0.2341***	0.2379***	0.2066*	0.1865	0.1955
GIE 2	0.3700***	0.3680***	0.3614***	0.3334**	0.3153**	0.3159**
GIE 3	0.3304***	0.3347***	0.3333***	0.2993**	0.2837**	0.2885**
GIE 4	0.4709***	0.4756***	0.4819***	0.4457***	0.4196***	0.4332***
Clase de lujo/ejecutivo	0.1470***	0.1500***	0.1528***	0.1431***	0.1426***	0.1434***
Primera clase	0.0430***	0.0483**	0.0501**	0.0371*	0.0380	0.0382
Clase económica		0.0132	0.0210		0.0033	0.0084
Aerolíneas de bajo costo	0.0394*	0.0510*	0.0310	0.0234	0.0456	0.0295
Aerolíneas de bajo costo y clase de lujo	-0.0768***	-0.0406*	-0.0552**	-0.0476*	-0.0400*	-0.0529**
Aerolíneas de bajo costo y primera clase	-0.0388*	-0.0831***	-0.0816***	-0.0718*	-0.0797**	-0.0783**
Aerolíneas de bajo costo y clase económica		-0.0144	-0.0607*		-0.0124	-0.0549
Aerolíneas de bajo costo y GIE 1			-0.0055	-0.0155		-0.0085
Aerolíneas de bajo costo y GIE 2			0.0644	0.0176		0.0580
Aerolíneas de bajo costo y GIE 3			0.0289	0.0197		0.0232
Aerolíneas de bajo costo y GIE 4			-0.0395	-0.0575		-0.0478
Distancia (kilómetros)	-0.0001***	-0.0001***	-0.0001***	-0.0001	-0.0001	-0.0001
Distancia al cuadrado	-0.0000***	-0.0000***	-0.0000***	-0.0000*	-0.0000*	-0.0000*
<i>R</i> ²	0.2354	0.2357	0.2358	0.2335	0.2323	0.2328
Observaciones	4,047	4,047	4,047	4,047	4,047	4,047

Nota: Niveles de significancia: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Cuadro 6. Regresiones para las variables instrumentadas (primera etapa)					
Variables	Variable dependiente: número de competidores			Variable dependiente: frecuencia	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Constante	0.2989***	0.3222***	0.3045***	-4.2339**	-4.6339**
Instrumento: Frecuencia diaria	0.0036***	0.0037***			
Instrumento: Número de terminales	0.0043***	0.0009	0.0020*	0.2521***	0.2933***
Instrumento: Número de restricciones estatales	0.0243***		0.0189	-0.8486**	
Instrumento: Permiso municipal para terminales		-0.0238***	-0.0385***		-0.0520
Instrumento: Permiso estatal para tránsito		0.0942***	0.0681***		-1.5819***
Instrumento: Permiso estatal de operación de terminal		-0.0338***	-0.0370***		0.3542
Instrumento: Opinión de transportistas locales		-0.0347	-0.0625*		-2.5508***
<i>ln</i> (Población de destino)	-0.0075***	-0.0082***	-0.0044*	0.9659***	0.9785***
Dicotómica: GIE 1	0.6969***	0.6770***	0.6965***	4.9242***	5.3016***
Dicotómica: GIE 2	0.8543***	0.8524***	0.8787***	7.1477***	7.1412***
Dicotómica: GIE 3	0.7575***	0.7673***	0.7803***	3.6750***	3.5144***
Dicotómica: GIE 4	0.8244***	0.8060***	0.8336***	6.2502***	6.5038***
Dicotómica: Clase de lujo/ejecutivo	0.0635***	0.0604***	0.0784***	4.8865***	4.8831***
Dicotómica: Primera clase	0.0961***	0.0926***	0.1057***	3.2749***	3.3658***
Dicotómica: Aerolíneas de bajo costo	0.0326*	0.0447**	0.0342*	-2.6056**	-2.7124**
Aerolíneas de bajo costo y clase de lujo	0.0058	0.0019	0.0114	2.6662*	2.6235*
Aerolíneas de bajo costo y primera clase	-0.0307	-0.0312	-0.0097	5.4703***	5.5197***
Distancia (kilómetros)	-0.0000***	-0.0000***	-0.0001***	-0.0218***	-0.0217***
Distancia al cuadrado	0.0000	0.0000	0.0000***	0.0000***	0.0000***
R^2	0.7985	0.8039	0.7932	0.2276	0.2288
F	478	458	456	40	33
Observaciones	4,047	4,047	4,047	4,047	4,047

Nota: Niveles de significancia: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

ANEXO III

Cuadro 7. Regulación innecesaria a la entrada del mercado de transporte federal de pasajeros		
Obstáculos regulación	Estado(s)	Ley/Reglamento (Artículos)
Autorización para transitar en la entidad	Baja California Sur	Reglamento de la Ley de Transporte para el Estado de Baja California Sur (Art. 6)
	Morelos	Ley de Transporte del Estado de Morelos (Art. 77)
	Tamaulipas	Ley de Transporte del Estado de Tamaulipas (Art. 12, Frac. VI y VIII)
	Sinaloa	Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa (Art. 85 y 203)
	Oaxaca	Reglamento de la Ley de Transporte del Estado de Oaxaca (Art. 117)
	Hidalgo	Ley de Transporte para el Estado de Hidalgo (Art. 180, Frac. I)
	Chiapas	Ley de Transportes del Estado de Chiapas (art. 9) y Reglamento a la Ley de Transportes del Estado de Chiapas (Art. 47)
	Puebla	Ley de Transportes del Estado de Chiapas (Art. 9) y Reglamento a la Ley de Transportes del Estado de Chiapas (Art. 47) Ley de Transporte para el Estado de Puebla (Art. 35 Bis y 36)
Opinión de transportistas locales en la autorización de permisos para prestar el servicio	Tabasco	Ley de Transportes para el Estado de Tabasco (Art. 16)
	Chiapas	Reglamento a la Ley de Transportes del Estado de Chiapas (Art. 47, Frac. IV)
Permiso de la entidad como requisito para operar una nueva terminal	Tabasco	Ley de Transportes para el Estado de Tabasco (Art. 133)
	Jalisco	Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco (Art. 77, Frac. II)
	Colima	Ley de Transporte y de la Seguridad Vial para el Estado de Colima (Art. 84)
Residencia mínima de dos años en la entidad para obtener permiso necesario para establecer una terminal	Tabasco	Ley de Transportes para el Estado de Tabasco (Art. 16)

Fuente: COFECE con base en las Leyes y Reglamentos Estatales.

ANEXO IV

Cuadro 8. 50 terminales con mayor volumen de operaciones, promedio 2009-2017

Nº	Terminal	Corridas	Pasajeros	Nº	Terminal	Corridas	Pasajeros
1	Puebla CAPU	988,974	14,274,671	26	Uriangato	82,026	2,739,590
2	México Norte	811,198	13,421,112	27	Villahermosa	166,869	2,732,134
3	México Poniente	595,139	10,093,972	28	Cancún	82,488	2,611,688
4	Toluca	1,048,524	8,761,094	29	Banderilla	8,321	2,583,792
5	México Oriente	511,907	8,075,029	30	Acajete	192,243	2,581,071
6	Guadalajara Nueva	680,111	6,341,548	31	Amozoc	87,702	2,530,441
7	Cuitláhuac	89,936	5,945,424	32	Cárdenas	159,141	2,512,240
8	México Sur	303,953	5,317,269	33	Tlaxcala	189,143	2,354,403
9	Morelia	475,784	5,119,803	34	Coatzacoalcos	144,312	2,269,898
10	Querétaro	406,111	4,949,874	35	Actopan	136,128	2,177,629
11	Pachuca	455,262	4,853,029	36	Aguascalientes	249,074	2,026,631
12	Amozoc	721,101	4,550,264	37	Culiacán	156,489	1,874,767
13	Celaya	507,774	4,068,570	38	Silao	260,062	1,857,077
14	Tula	129,148	3,993,103	39	Tampico	169,544	1,847,170
15	Moroleón	109,036	3,851,003	40	Puebla TAFEP	59,095	1,783,282
16	Cortazar	126,061	3,825,954	41	Oaxaca	51,294	1,740,971
17	Villahermosa ADO	163,383	3,807,663	42	Tizayuca	111,431	1,721,517
18	Tuxtla Gutiérrez	443,470	3,777,530	43	Actopan	107,306	1,692,695
19	Jojutla	69,205	3,436,794	44	Irapuato	568,538	1,685,134
20	Zamora	220,124	3,413,862	45	San Martín Texmelucan	99,873	1,641,756
21	León	267,618	3,194,468	46	Valladolid	100,473	1,597,617
22	Cajeme	170,707	3,165,480	47	Córdoba	166,440	1,574,193
23	Acapulco	165,607	2,968,445	48	Playa del Carmen	289,888	1,564,370
24	Juchitán	1,057,271	2,854,990	49	San Juan del Río	210,343	1,537,427
25	San Luis Potosí	258,707	2,740,035	50	Hueyoptla	29,120	1,514,240

Fuente: COFECE a partir del listado de terminales de SCT y estadísticas de autotransporte federal de SCT.

ANEXO V

Cuadro 9. Fechas de inicio y término de vigencia de concesiones de terminales centrales				
Estado	Ciudad	Vigencia		Central
		Inicio	Término	
Baja California	Mexicali	1969	2019	Central de Autobuses de Mexicali
Chiapas	Tapachula	1974	2024	Central de Pasajeros en la Población de Tapachula
	Tuxtla Gutiérrez	1976	2026	Central de Autotransporte de Pasajeros en Tuxtla Gutiérrez
Cuidad de México	DF	1969	2019	Central en la Zona Norte de la Ciudad de México
	DF	1972	2022	Central de Autobuses del Poniente del Distrito Federal
Guanajuato	Cortázar	1978	2028	Central de Autobuses de Pasajeros en la Ciudad de Cortazar
	Irapuato	1972	2022	Central de Autobuses de Pasajeros, en Irapuato
	León	1967	Indefinido	Central de Autotransportes de Pasajeros en la Ciudad de León
	San Luis de la Paz	1976	2026	Central de Autobuses de San Luis de la Paz
Guerrero	Acapulco	1969	2019	Central de Autobuses de Acapulco
	Iguala	1978	2028	Terminal Central de Autobuses, General Epifanio Rodríguez, S. A. de C. V.
Hidalgo	Pachuca de Soto	1975	2025	Central de Autobuses de Pasajeros de Pachuca
Jalisco	Lagos de Moreno	1968	2018	Central de Autotransporte de Pasajeros en Lagos de Moreno
	Ocotlán	1979	2029	Central de Autobuses de Pasajeros Ocotlán
	La Barca	1979	2029	Central de Pasajeros de La Barca
Nayarit	Tepic	1981	2031	Central de Pasajeros de Peñitas
Nuevo León	Monterrey	1966	Indefinido	Central de Autotransporte de Pasajeros en la Ciudad de Monterrey
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	1969	2019	Central de Autobuses de Segunda Clase de la Ciudad de Oaxaca

Fuente: COFECE con información del Diario Oficial de la Federación.

Cuadro 9. Fechas de inicio y término de vigencia de concesiones de terminales centrales				
Estado	Ciudad	Vigencia		Central
		Inicio	Término	
Querétaro	Querétaro	1970	2020	Central de Autobuses Corregidora de Querétaro
	San Juan Del Río	1976	2026	Central de Pasajeros en San Juan del Río
San Luis Potosí	Ciudad Valles	1979	2029	Central de Autobuses de Pasajeros en Cd. Valles
	Matehuala	1981	2031	Central de Autobuses de Pasajeros de Matehuala
Sinaloa	Mazatlán	1969	2019	Central de Autotransporte de Pasajeros en Mazatlán
Sonora	Cajeme	1963	Indefinido	Central de Autobuses de Pasajeros en Ciudad Obregón
Tabasco	Villahermosa	1964	Indefinido	Central de Autotransportes de Pasajeros en Villahermosa
Tamaulipas	Ciudad Victoria	1978	2028	Central de Autobuses de Pasajeros en Ciudad Victoria
	Nuevo Laredo	1969	2019	Central de Autobuses de Pasajeros en Nuevo Laredo
	Reynosa	1969	2019	Central de Autobuses de Pasajeros en Reynosa
Yucatán	Merida	1966	Indefinido	Central de Autotransporte de Pasajeros en la Ciudad de Mérida
Zacatecas	Fresnillo	1972	2022	Central de Autobuses de Fresnillo
	Zacatecas	1963	Indefinido	Central de Autotransportes de Pasajeros, en Zacatecas

Fuente: COFECE con información del Diario Oficial de la Federación.

REFERENCIAS

1. Aarhaug, J. y Fearnley, N. (2016). Deregulation of the Norwegian long distance express coach market. *Transport Policy*, 46, 1-6.
2. Aguilera, N. (2010). Regulación y competencia en el autotransporte foráneo de pasajeros. Comisión Federal de Competencia.
3. Auditoría Superior de la Federación (2015). Evaluación número 1648: Política pública de regulación y supervisión del autotransporte federal.
4. Baum, C. F., Schaffer, M. E. y Stillman, S. (2003). Instrumental variables and GMM: Estimation and testing. *Stata journal*, 3(1), 1-31.
5. Blayac, T., y Bougette, P. (2017). Should I go by bus? The liberalization of the long-distance bus industry in France. *Transport Policy*, 56, 50-62.
6. Button, K. (2010). *Transport economics*. Edward Elgar Publishing.
7. Carlton, D.W. y Perloff, J. M. (2000). *Modern Industrial Organization*. 3ed. Massachusetts: Addison-Wesley.
8. COFECE, Expedientes CNT-088-2003, CNT-093-2006 y CNT-086-2007 y CNT-100-2011.
9. COFECE (2016). Guía para la evaluación de la regulación desde la óptica de la competencia. Disponible en: <https://goo.gl/NFpKZb>
10. COFECE (2015). Criterios Técnicos para el Cálculo y Aplicación de un Índice Cuantitativo para medir la Concentración del Mercado.
11. CyberBuses (sin fecha). “Acuerdan finalizar lucha por rutas en el norte del país”. Recuperado el 3 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/uzzgnR>

12. Department of Transportation (2006). Americans with Disabilities ACT (ADA): Standards for Transportation Facilities. Estados Unidos. Disponible en: <https://goo.gl/K1EtRD>
13. Dinero e Imagen (2014). “Venta de boletos de autobús vía Internet en México es de sólo 5.0%”. Nota publicada el 28 de octubre de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/vqJKc1>
14. Dunmore, D. (2016). Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe (No. MOVE/D3/2014-261). Disponible en: <https://goo.gl/7Gv1ss>
15. Dürr, N. S., Heim, S. y Hüschelrath, K. (2015). Deregulation, Competition, and Consolidation: The Case of the German Interurban Bus Industry. ZEW, Discussion Paper No. 15-061.
16. El Economista (2018). “Cielito Querido será la sala de espera para ADO”. Nota publicada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/dpYZq3>
17. Elempresario.mx (2015). “Queremos 100% de cobertura en México: Reserbus”. Nota publicada el 7 de julio de 2015. Disponible en: <https://goo.gl/fMzTNe>
18. Elempresario.mx (2015)a. “Reserbus”. Conjunto de notas periodísticas. Disponibles en: <http://elempresario.mx/reserbus>
19. El Financiero (2014). “Autobuses van por mercado premium con tienda online”. Nota publicada el 28 de octubre de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/Qyhgpy>
20. Evans, N. W., Froeb, M. L. y Werden, J. G. (1993). Endogeneity in the Concentration-Price Relationship: Causes, Consequences, and Cures. *Journal of Industrial Economics*, 41(4), 431-38.
21. Evans, D.D. y Heckman, J.J. (1984). A Test for Subadditivity of the Cost Function with an Application to the Bell System. *American Economic Review*, Vol. 74, No. 4, pp. 615-623.
22. Gautier, A. y Mitra, M. (2003). Regulation of an Open Access Essential Facility. *Economica*, 75(300), 662-682.
23. GHO Coordinadora (2014). Prospecto de bolsa de valores de Grupo Herradura de Occidente. Disponible en: <https://goo.gl/WeRTRX>

24. Gleave, S. D. (2009). Study of passenger transport by coach. Final Report commissioned by the European Commission, London.
Disponible en: <https://goo.gl/uKig9q>
25. Gutiérrez, J. L., Soria, V. J. y Dorado, M. L. (2017). Estudio estadístico de campo del autotransporte nacional: Análisis estadístico de información recopilada para autobuses, en las estaciones instaladas en el 2015. Instituto Mexicano del Transporte. Documento Técnico No. 68. Disponible en: <https://goo.gl/xAQpvR> y <https://goo.gl/vzhGm9>
26. Heil, O. P. y Helsen, K. (2001). Toward an understanding of price wars: Their nature and how they erupt. International Journal of Research in Marketing, Vol. 18, No. 1-2, pp. 83-98.
27. INEGI (2015). Censos Económicos 2014. Resultados definitivos. Disponible en: <https://goo.gl/4RU1cm> y <https://goo.gl/SeRUha>
28. INEGI (2016). Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares. Disponible en: <https://goo.gl/iA3nzn>
29. INEGI (2018). Sistema de Cuentas Nacionales. Actividades Terciarias: 48-49 Transportes, correos y almacenamiento. Disponible en: <https://goo.gl/bNq2o6>
30. Joskow, P. L. (2007). Regulation of natural monopoly. Handbook of law and economics, 2, 1227-1348.
31. Motta, M. (2018). Política de competencia. Teoría y práctica. FCE, UNAM, COFECE, CIDE. México.
32. OCDE (2011). Herramientas para la evaluación de la competencia.
33. Ozbay, K., Ozmen-Ertekin, D., Berechman, J. (2003). Empirical Analysis of Relationship between Accessibility and Economic Development. Journal of Urban Planning and Development, Vol. 129, N° 2
34. Profeco (2015). Encuesta sobre autotransporte terrestre de pasajeros. Disponible en: <https://goo.gl/ahVDBN>
35. Raffaele, G., Katrin, A., y B. Paolo. (2016). Intercity coach liberalisation. The cases of Germany and Italy. Transportation Research Procedia, 25, 474-490.

36. SCJN (2011). Grupo de interés económico. Su concepto y elementos que lo integran en materia de competencia económica. Tesis de jurisprudencia. Recuperado de <https://goo.gl/7PaEVG>
37. SCT (2008). Estadística básica 2008. Glosario, disponible en: <https://goo.gl/e7naoL>
38. SCT (2009-2017). Estadística básica del autotransporte federal. Servicios auxiliares, disponible en: <https://goo.gl/KxwuTa>
39. SCT (2016). Relación de terminales por entidad federativa, disponible en: <https://goo.gl/8VKfKM>
40. SCT (2017). Estadística básica 2017, Recuperado de: <https://goo.gl/CWrrhz>
41. Servicios Integrados de Pasaje y de Turismo, S.A. de C.V. (2017). Reporte Anual 2016.
42. Sherer, F. y Ross, D. (1990). Industrial Market Structure and Economic Performance. 3rd ed. Boston: Houghton Mifflin Co.
43. Shy, O. (2001). The economics of network industries. Cambridge University Press.
44. Stigler, G.J. (1968). The Organization of Industry. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin.
45. Schwieterman, J. P. y Antolin, B. (2018). 2018 Outlook for the Intercity Bus Industry in the United States. Chaddick Institute for Metropolitan Development at DePaul University. Disponible en: <https://goo.gl/vyHnZo>
46. Staiger, D. y Stock, J. H. (1997). Instrumental Variables Regression with Weak Instruments. *Econometrica*, 65, 557-586.
47. Transport for London (2017). Accessible bus stop design guidance. Reino Unido. Disponible en: <https://goo.gl/YJy69J> y <https://goo.gl/zWZbkb>
48. Van de Velde, D. (2009). Long-distance bus services in Europe: concessions or free market? (Vol. 21). OECD Publishing.
49. Zócalo (2009). Cumple Reyes Heróles con Mexssub. Nota publicada el 18 de marzo de 2009. Disponible en: <https://goo.gl/Kr2iof>



UN MÉXICO MEJOR ES COMPETENCIA DE TODOS

Comisión Federal de Competencia Económica

Av. Santa Fe N° 505, piso 24, Col. Cruz Manca,
Delegación Cuajimalpa, C.P. 05349,
Ciudad de México, México.

www.cofece.mx