



COVID-19 y la industria aérea: impacto y respuestas políticas

15 de octubre de 2020

Mensajes clave

- El transporte aéreo representa un pequeño porcentaje del PIB, pero está estrechamente vinculado con las actividades de otros sectores, en especial los aeropuertos y la fabricación de aeronaves, colectivamente considerados en este informe como la “industria aérea”. La industria aérea representa un factor facilitador clave de muchas otras actividades económicas.
- La drástica caída de la demanda de transporte aéreo de pasajeros (y de carga, aunque en menor grado) debido a la pandemia de COVID-19 y las medidas de contención es una amenaza para la viabilidad de muchas empresas tanto en el sector del transporte aéreo como en el resto de la industria aérea, que pone en peligro a muchos empleos.
- Si bien la industria aérea a menudo ha sido el centro de interés de las políticas gubernamentales, la crisis de COVID-19 precipitó un nuevo conjunto de préstamos, garantías de préstamos, subsidios salariales e inyecciones de capital y suscitó inquietudes por la competencia en el mercado y el uso eficiente de los recursos públicos.
- Para promover una trayectoria sostenible para la industria aérea, las políticas gubernamentales tendrán que priorizar las medidas para todo el sector y la competencia. Sobre todo, deberán:
 - *Lograr el equilibrio entre la necesidad de recibir apoyo y el riesgo de distorsionar la competencia.* En casos en los que se requieren, o se implementaron ya, medidas de apoyo específicas para una empresa, es recomendable que estas no afecten la igualdad de condiciones para las empresas de la industria aérea.
 - *Preservar la dinámica empresarial y permitir la salida.* Puesto que la demanda puede ser estructuralmente diferente de la prevaleciente antes de la crisis y posiblemente menor, conviene que los gobiernos fomenten la reestructuración y eviten respaldar a empresas no viables, para apoyar más bien a los trabajadores desplazados.



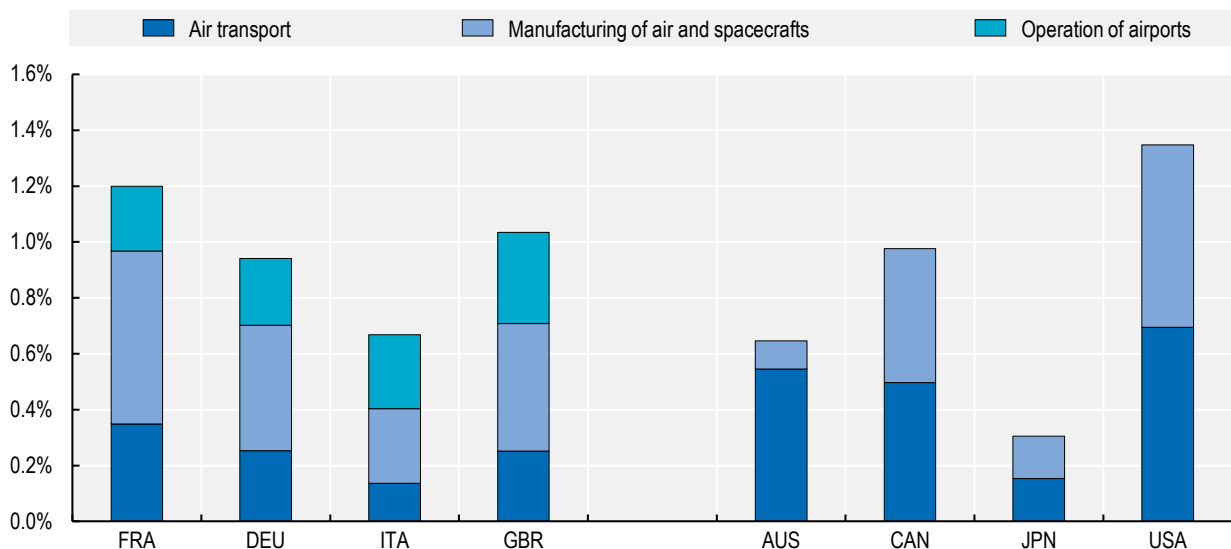
- *Promover la inversión en la transición verde* y así aumentar la resiliencia a largo plazo de la industria aérea, por ejemplo, al supeditar las decisiones de brindar apoyo a las empresas a la realización de mejoras ambientales.
- *Hacer frente al tema de la sostenibilidad a lo largo de toda la cadena de valor de la aviación*, que incluye a los fabricantes de aeronaves y los aeropuertos. Dado que la coordinación entre los distintos sectores y con otras políticas es fundamental, las respuestas políticas a la crisis de COVID-19 en la industria aérea deberán integrarse en las estrategias de transición a bajas emisiones de carbono puestas en marcha o bajo análisis en muchos países de la OCDE.

El transporte aéreo es una parte pequeña pero importante de la economía

El sector del transporte aéreo (de pasajeros y carga) representa solo un pequeño porcentaje del valor agregado de los países de la OCDE (cerca de 0.3 % en promedio, véase la Gráfica 1). Sin embargo, sus fuertes vínculos interindustriales con los sectores de segmentos anteriores y posteriores en la cadena de producción lo convierten en parte importante de la economía.

Gráfica 1. Tamaño de la industria aérea, algunas economías de la OCDE

Porcentaje del valor agregado total, 2017



Nota: Industrias basadas en la clasificación ISIC Rev.4 (Transporte aéreo: División 51; Fabricación de aeronaves y naves espaciales: Grupo 303; Operación de aeropuertos: Clase 5223). Valor agregado para la operación de aeropuertos: no disponible en Australia, Canadá, Japón y Estados Unidos. Datos de 2016 para Canadá y de 2018 para Estados Unidos.

Fuente: Cálculos a partir de la base de datos OECD STAN, <http://oe.cd/stan>.

En primer lugar, el transporte aéreo depende de varios sectores de segmentos anteriores: actividades que sustentan el transporte aéreo (incluida la operación de aeropuertos); fabricación de aeronaves; servicios de alquiler y arrendamiento financiero, y producción de petróleo refinado (incluida la mezcla de biocombustibles). En particular, el sector del transporte aéreo y los aeropuertos están intrínsecamente vinculados. [Algunos aeropuertos dependen en gran medida de una o unas cuantas empresas que los usan como centros de](#)



[operaciones](#). Es común la propiedad compartida, bien sea por parte de actores privados (por ejemplo, Lufthansa posee un porcentaje minoritario del aeropuerto de Frankfurt) o del sector público. Los *OECD Indicators on Product Market Regulation* (Indicadores de la OCDE sobre la Regulación del Mercado de Productos) muestran que [en 2018, el sector público era accionista del aeropuerto nacional más grande de tres de cada cuatro países de la OCDE y de la aerolínea más grande de uno de cada tres países](#). Más aún, los fabricantes de aeronaves dependen en gran medida de la demanda del sector del transporte aéreo, bien sea directamente o por medio de empresas arrendadoras. Debido a que tanto el nivel de actividad como las decisiones estratégicas relativas al transporte aéreo, a los aeropuertos y a la fabricación de aeronaves están relacionados, en esta nota se les considera en conjunto como la “industria aérea”.

En segundo lugar, el transporte aéreo es un insumo clave para los sectores de segmentos anteriores, pues hace posible varias actividades económicas por medio del comercio de productos y, en especial, de servicios gracias al traslado de personas físicas (es decir, modo 4 comercio de servicios). La carga aérea es esencial para la operación fluida de las cadenas mundiales de suministro. [Los viajes de negocios son un canal importante para la transferencia internacional de conocimientos](#). La disponibilidad de vuelos intercontinentales sin escalas es un [factor importante que determina la ubicación de las oficinas centrales de las grandes empresas](#), aunque [el impacto de los aeropuertos sobre la actividad económica local es tema de debate](#). La disponibilidad de vuelos que llegan a un gran número de destinos también es fundamental para el turismo, sobre todo el internacional.

Más allá de los vínculos interindustriales, el transporte aéreo se caracteriza por la posibilidad de complementarlo y sustituirlo con otras modalidades de transporte, [en especial trenes de alta velocidad en rutas de corta y mediana distancia](#). Bajo condiciones previas a la COVID-19, la Agencia Internacional de la Energía estimó que el [14% de los vuelos mundiales podrían cambiarse competitivamente por el transporte ferroviario de alta velocidad](#). Sin embargo, el transporte aéreo sigue siendo esencial para la cohesión territorial y la convergencia en términos de desarrollo, ya que a menudo es la única manera viable de conectar a regiones periféricas.

Cuando la crisis de COVID-19 afectó al transporte aéreo, afectó a toda la industria aérea

El cambio en la conducta de los pasajeros después de la crisis de COVID-19, las restricciones para viajar y la consecuente crisis económica produjeron una drástica reducción de la demanda de servicios de las líneas aéreas. De acuerdo con la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por sus siglas en inglés), [el transporte aéreo de pasajeros medido como ingresos por pasajero por kilómetro bajó 90% año a año en abril de 2020](#) y seguía [75% abajo en agosto](#). [El colapso de la actividad económica y el comercio afectó las operaciones de carga, que fueron casi 30% menores año con año en abril](#) y aún [cerca de 12% menores en agosto](#).

La magnitud del choque ejerció presión sobre los amortiguadores de liquidez de las líneas aéreas, aunque un porcentaje significativo de sus costos es variable ([cerca del 50% según la IATA, en particular el combustible que representó 25% de los costos totales](#)) y la reciente caída de los precios del petróleo disminuyó los costos operativos de las líneas aéreas.

En el mediano plazo, las líneas aéreas afrontan dos incertidumbres:

- *El costo de las medidas relacionadas con la salud.* Es probable que los costos operativos aumenten en el corto plazo, tanto para las líneas aéreas como para los aeropuertos, debido a los requerimientos adicionales de salud y seguridad (por ejemplo, desinfección, PPE [propiedades, planta, equipo], controles de temperatura o pruebas virales) antes de que puedan trasladarse a los consumidores. Más aún, si se aplican para el transporte aéreo, [las medidas de distanciamiento social podrían forzar una reducción en el factor de carga de pasajeros \(es decir, el número de asientos que pueden ocuparse durante un vuelo\) de hasta 50%](#).

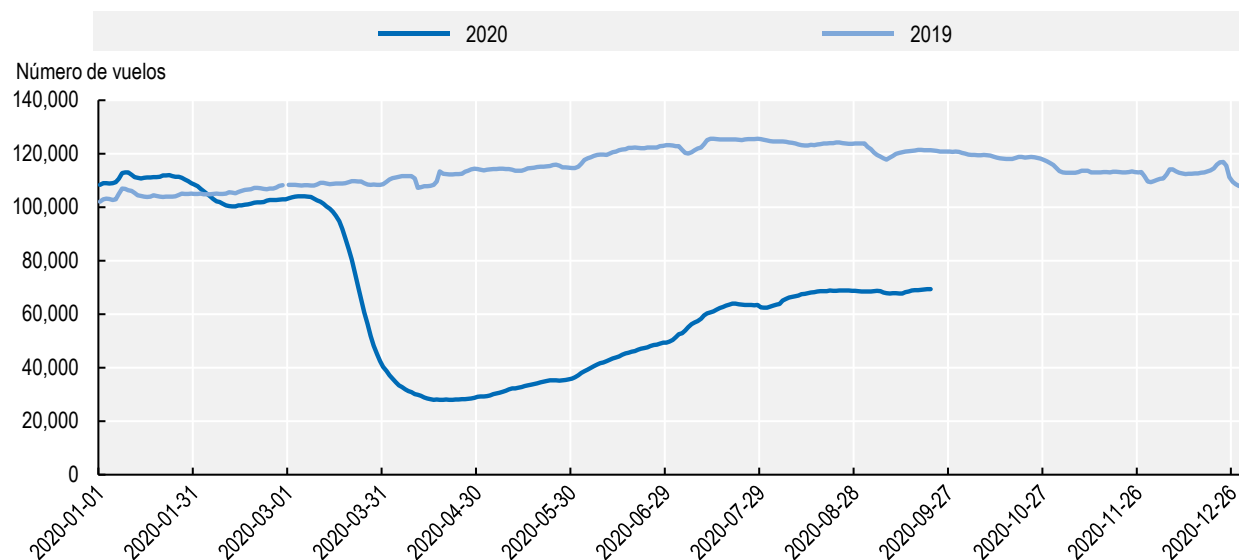


- **La forma de recuperación de los vuelos comerciales.** Las restricciones de viajes internacionales, la contracción de la actividad económica y los [cambios de los hábitos de transporte por parte de los consumidores precavidos](#) pueden impedir el regreso a los niveles de demanda previos a la crisis, incluso a medida que las medidas de confinamiento y restricciones de viajes nacionales se flexibilizan en muchos países. El tráfico aéreo comercial tiene una lenta recuperación: al mes de septiembre de 2020, el número de vuelos se mantiene más de 40% por debajo de los niveles previos a la crisis en el ámbito mundial (Gráfica 2). Esto oculta las diferencias en la duración de los vuelos: la caída es aún más pronunciada en el caso de los vuelos de larga distancia. En el largo plazo, los cambios de conducta del consumidor pueden generar cambios estructurales en la demanda de transporte aéreo. Si bien el [repunte de los vuelos nacionales en China](#) indica que el tráfico podría volver a los niveles previos a la crisis, no puede excluirse una permanente caída de la demanda de los niveles previos a la crisis, bien sea mediante cambios modales en el comercio de servicios (por ejemplo, realizar videoconferencias en lugar de viajes de negocios) o, en menor grado, mediante la sustitución con otras modalidades de transporte (por ejemplo, trenes de alta velocidad).

La combinación de la demanda negativa y los choques de la oferta, así como la incertidumbre alrededor de las perspectivas a mediano plazo, crea una perspectiva incierta para las líneas aéreas. Por medio de vínculos interindustriales, esta incertidumbre afecta a toda la industria aérea. Más aún, la industria continúa expuesta a un posible rebrote de la pandemia, pues los gobiernos pueden imponer nuevas restricciones a los viajes en avión para combatir los brotes o una posible segunda ola de infecciones. Ello puede poner en riesgo la existencia de algunas empresas de la industria, ya que es probable que la producción y los ingresos sigan siendo inferiores a los niveles previos a la crisis por un tiempo.

Gráfica 2. Tráfico aéreo comercial, mundo

El número de vuelos rastreados a diario por Flightradar24, 2020 contra 2019



Nota: Media móvil de siete días del número de vuelos comerciales rastreados por Flightradar24 por día (horario UTC). Tráfico aéreo comercial incluye vuelos comerciales de pasajeros, vuelos de carga, vuelos chárter y algunos vuelos de negocios en jets; no incluye vuelos privados, en planeadores, en helicóptero, en ambulancia, vuelos gubernamentales, vuelos militares o de aviones no tripulados.

Fuente: FlightRadar24 Statistics, flightradar24.com.

Las líneas aéreas se encontraban en situaciones muy diferentes antes del inicio de la crisis de COVID-19. En particular, el transporte aéreo es uno de los sectores con la mayor dispersión de productividad entre las empresas y, en menor grado, de rentabilidad. Por consiguiente, las líneas aéreas entraron a la crisis



con capacidades asombrosamente diferentes para resistir un choque de esa magnitud y con perspectivas heterogéneas para el futuro.

Las quiebras y las fusiones y adquisiciones entre las empresas grandes podrían tener un efecto negativo en la competencia en el transporte aéreo, con posibles repercusiones en los precios. Aunque el 80% de los asientos de pasajeros se encuentran en rutas en las que participan varias líneas, muchas de estas rutas dependen de un pequeño número de empresas ([36% de las rutas involucran a solo dos o tres transportistas](#)).

La aviación suele ser un objetivo de la intervención normativa y lo es aún más con la presencia de COVID-19

Las anteriores intervenciones normativas públicas en la industria aérea tuvieron diversas explicaciones lógicas. La mayoría de ellas se dirigieron a los fabricantes de aeronaves. Estas empresas por lo común están sujetas al aprendizaje mediante la práctica e importantes economías de escala, lo cual puede causar una subinversión en tecnología, innovación o instalaciones de producción y, por consiguiente, justificar el apoyo público. Las políticas públicas también se orientaron a coordinar a una amplia variedad de proveedores y diferentes conocimientos técnicos y a garantizar la seguridad de las aeronaves. Recientemente, los fabricantes de aeronaves también han sido el centro de interés de las políticas industriales verdes, que buscan acelerar el cambio a aeronaves con bajas emisiones de carbono. Más allá del apoyo a los fabricantes de aeronaves, los gobiernos han intervenido también para mantener los empleos en las grandes empresas de transporte aéreo.

En cuanto a la respuesta a la crisis de COVID-19, hasta ahora la mayoría de las medidas específicas para el sector o las empresas se han enfocado en el transporte aéreo. Hasta agosto de 2020, los gobiernos han proporcionado cerca de 160 mil millones de dólares para apoyar a las líneas aéreas (Gráfica 3). [Casi dos tercios de este apoyo consiste en ayuda directa \(subsidios, préstamos, capital, inyección de efectivo\), en tanto que una cuarta parte se otorga como subsidios salariales](#). Las intervenciones por lo general han asumido tres formas:

- Programas de apoyo no focalizados, diseñados para brindar liquidez a empresas sea cual sea su actividad, incluyendo la [extensión de programas actuales de retención de empleos o la implementación de nuevos programas](#);
- Programas sectoriales (por ejemplo, [líneas aéreas que operan en Australia](#) o [en toda la industria aérea de Francia](#)), incluidos los que brindan apoyo a trabajadores de líneas aéreas (por ejemplo, [el Payroll Support Program de los Estados Unidos](#));
- Medidas de apoyo específicas para las empresas, incluidas la nacionalización parcial o total, puesta en marcha por algunos países debido a la presencia de empresas grandes en el sector del transporte aéreo (por ejemplo, Alitalia y Lufthansa).

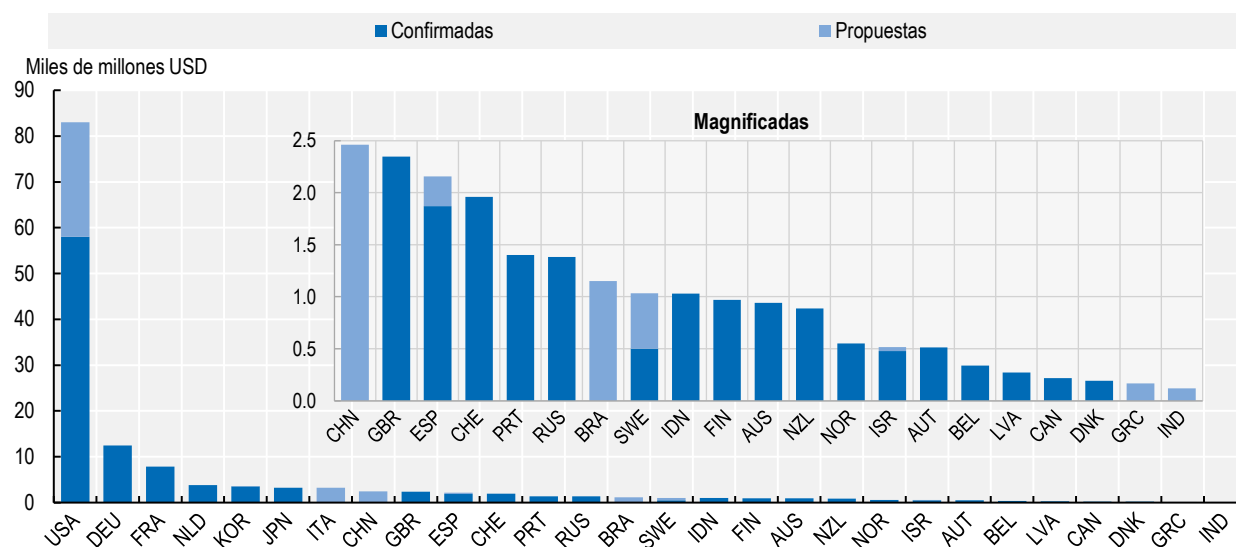
A medida que la crisis persiste, los gobiernos podrían recurrir cada vez más a inyecciones de capital. Aunque aparentemente las líneas aéreas no entraron en la crisis con mayor apalancamiento que las empresas de otros sectores, su [nivel de deuda podría aumentar hasta 28% en 2020, según la IATA](#). A falta de alguna inyección de capital, esto afectaría seriamente su capacidad de financiar nuevas inversiones y, en el caso de algunas empresas, afectar su solvencia.

La crisis de COVID-19 reforzó algunos de los argumentos usados con anterioridad para justificar el apoyo brindado a la industria aérea. En particular, los problemas de liquidez, las crecientes cargas de la deuda y las perspectivas inciertas pueden [poner en peligro inversiones esenciales para reducir la intensidad de uso de carbono por parte de la industria](#), en particular la adquisición de aeronaves más eficientes en el consumo de combustibles.



Gráfica 3. Apoyo gubernamental a las líneas aéreas tras la crisis de COVID-19

Valor monetario de las medidas de ayuda para las líneas aéreas en todas las economías, al mes de agosto de 2020



Nota: Medidas monetarias, propuestas o confirmadas, de ayuda cuantificada para líneas aéreas proporcionadas por los gobiernos o por entidades respaldadas por los gobiernos en 57 países al mes de agosto 20 de 2020, en miles de millones de dólares. Las medidas incluyen las siguientes: préstamos comerciales respaldados por el gobierno y garantías gubernamentales; recapitalización con capital estatal; subsidios para vuelos; nacionalización; aplazamiento y/o exención de impuestos y cargos; subsidios y capital privado.

Fuente: Elaboración de la OCDE con base en Abate, Christidis & Joko Purwanto (2020) [J. Air Transp. Manag. 89:101931](#).

Considerando que la política industrial de la industria aérea se ha centrado primordialmente en los fabricantes de aeronaves, la crisis expuso la [función crucial del transporte aéreo y la infraestructura aeroportuaria para la conectividad de las zonas periféricas](#) (sobre todo las islas). En varios países (España, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Noruega, Portugal), [las tarifas minoristas de las aerolíneas para el transporte nacional son reguladas y en ocasiones subsidiadas debido a la obligación de brindar servicio público](#) en ciertas rutas.

De cara al futuro, las intervenciones normativas deberán fomentar la resiliencia y la sostenibilidad de la industria aérea

Los gobiernos deberán equilibrar el apoyo a la industria aérea y la necesidad de preservar la competencia, en particular al considerar medidas para empresas específicas

Las intervenciones gubernamentales pueden ejercer efectos ambiguos sobre la competencia. Por una parte, el fracaso de un pequeño número de empresas podría disminuir la competencia de manera importante, en tanto que su rescate puede impedir que esto suceda. Por otra parte, [las inyecciones de capital pueden poner en riesgo la “neutralidad competitiva” del Estado](#) y afectar el acceso de empresas extranjeras al mercado nacional. [Una buena gobernanza de las empresas de propiedad estatal resulta esencial](#) para evitar los efectos negativos sobre la competencia, así como para fomentar la eficiencia de las empresas controladas. Las medidas para fomentar la competencia deberán en particular centrarse en bajar los costos de entrada, por ejemplo, al [reservar las franjas horarias \(slots\) en los aeropuertos liberadas para nuevos participantes](#).



La prioridad de los gobiernos deberá ser mantener la dinámica empresarial en la industria aérea

De no diseñarse bien, las intervenciones gubernamentales pueden desacelerar la dinámica empresarial y, en última instancia, el crecimiento de la productividad. Si trascienden las intervenciones en todo el sector y ofrecen apoyo para empresas específicas, los gobiernos deberán enfocarse solo en empresas solventes y productivas. Como en cualquier otra industria, los gobiernos deberían evitar apoyar a empresas no viables; más bien, deberían permitir la salida de algunas y fomentar la reasignación de recursos. En la práctica esto exige implantar medidas para todo el sector e impulsar la competencia.

El riesgo de que las intervenciones gubernamentales afecten negativamente la dinámica y la productividad empresariales puede ser particularmente serio en el caso del transporte aéreo, dada la alta dispersión de la rentabilidad y la productividad entre las empresas del sector. Puesto que es probable que la demanda se mantenga apagada en el mediano plazo, el sector ha empezado a adaptarse y reducirse. En este contexto, es preciso que los gobiernos faciliten la reducción en vez de oponerse a ella y presten atención especial a fomentar la reestructuración o la salida de las empresas menos eficaces, y a la vez continúen orientándose a un uso eficiente de los recursos públicos.

En el proceso de reestructuración, el gobierno necesita facilitar la transición a los trabajadores desplazados. Además de mitigar los costos para las empresas, los programas de retención de empleos protegieron el ingreso de los trabajadores de la industria aérea en el punto álgido de la crisis. A medida que la incertidumbre relativa al costo de las medidas sanitarias y a la forma de recuperación de los vuelos comerciales se resuelve, [es necesario ajustar los programas de retención de empleos](#) para orientarlos a empleos que son viables pero corren el riesgo de ser eliminados. Al mismo tiempo, los gobiernos deberán centrarse en apoyar a los trabajadores de la industria aérea en riesgo de desempleo, en vez de apoyar empleos específicos.

Las intervenciones normativas deberán fomentar la inversión para mejorar la sostenibilidad de la industria aérea

Pese a su importancia, la reducción de las emisiones debidas a las medidas de contención y la crisis económica probablemente sea solo temporal y resultará intrascendente para desacelerar el cambio climático. Si bien el dejar en tierra a una parte relevante de la flota mundial podría provocar el retiro de las aeronaves menos eficientes, [la crisis de COVID-19 podría también reducir o posponer las inversiones necesarias orientadas a bajar el consumo de carbono](#) debido a la contracción financiera y la reciente caída de los precios del petróleo. La crisis ya [frenó las ambiciones del Programa de Compensación y Reducción de Emisiones de Carbono para la Aviación Internacional \(CORSIA\)](#).

La inversión en aeronaves y combustibles más limpios puede contribuir a la resiliencia de largo plazo en la industria aérea. Colocar a las empresas en un sendero sostenible puede contribuir a su viabilidad en el largo plazo y mitigar el riesgo moral posiblemente inducido por la oleada de apoyo actual. A ese respecto, las intervenciones gubernamentales deberían considerar al sector del transporte de manera integral y, cuando fuera pertinente, considerar promover un giro hacia modalidades de transporte más eficientes en consumo de energía, por ejemplo, los trenes de alta velocidad.

Supeditar las decisiones de apoyo a nivel de las empresas [a las mejoras ambientales](#) puede ayudar a garantizar que las empresas hagan la transición a tecnologías y combustibles más limpios, y que dicha transición ocurra de manera paulatina (por ejemplo, los préstamos y las garantías de préstamo a Air France y Lufthansa). Sobre todo, como accionistas, [los gobiernos deberían propiciar este cambio](#).



Las intervenciones de política para apoyar la inversión en sostenibilidad deberán orientarse a toda la cadena de valor de la aviación, incluidos los fabricantes de aeronaves y motores y los aeropuertos

Las políticas no deberían tener que ver con estimular la demanda de aeronaves por parte de las líneas aéreas. Los costos adicionales podrían poner en peligro la solvencia de estas líneas y ser ineficaces para asegurar un flujo constante de pedidos para los fabricantes de aeronaves.

Más aún, en vez de centrarse en los grandes jugadores, las intervenciones deberán asegurarse de que se incluya a empresas jóvenes y de nueva creación, por ejemplo mediante medidas complementarias (por ejemplo, [el plan de apoyo aeronáutico francés](#) incluye financiamiento y subsidios para las pequeñas y medianas empresas). No incluir a las empresas jóvenes podría causar la consolidación excesiva de los mayores jugadores.

Las estrategias orientadas a la misión que apuntan a enverdecer la industria aérea pueden constituir una herramienta útil a este respecto y las respuestas de política industrial a la crisis de COVID-19 dirigidas a la industria aérea deberán formar parte de las estrategias de transición a un bajo consumo de carbono implementadas o bajo análisis en muchos países de la OCDE. Estos paquetes coordinados de medidas de política pueden contribuir a afrontar retos sociales, en particular al coordinar a todos los actores y garantizar la congruencia y la complementariedad de las inversiones públicas y privadas.

Lecturas adicionales

Abate, Megersa, Panayotis Christidis y Alloysius Joko Purwanto (2020), “Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic”, *Journal of Air Transport Management* 89:101931, <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2020.101931>

IEA (2020), “Changes in transport behaviour during the Covid-19 crisis”, International Energy Agency, París, <https://www.iea.org/articles/changes-in-transport-behaviour-during-the-covid-19-crisis>

International Transport Forum (2020), “Restoring air connectivity under policies to mitigate climate change”, COVID-19 Transport Brief, <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/air-connectivity-covid-19.pdf>

International Transport Forum (2018), “Government support measures for domestic air connectivity”, Case-Specific Policy Analysis Reports, <https://www.itf-oecd.org/government-support-measures-domestic-air-connectivity>

OCDE (2020), “Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond”, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/job-retention-schemes-during-the-covid-19-lockdown-and-beyond-0853ba1d/>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título: OCDE (2020), *COVID-19 and the aviation industry: Impact and policy responses*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-the-aviation-industry-impact-and-policy-responses-26d521c1/>

Esta no es una traducción oficial de la OCDE. En caso de discrepancia entre el documento original y la traducción, solo se considerará válido el texto del documento original.

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>

