

MAYO 2021

Maximizando los beneficios del uso de Plataformas Traveltech en América Latina

Mariano Tappatá

Estefanía Lotitto



INTAL



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Tappatá, Mariano.

Maximizando los beneficios del uso de plataformas Traveltech / Mariano Tappatá, Estefanía Lotitto.

p. cm. — (Monografía del BID ; 923)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Tourism-Technological innovations-Latin America. 2. Hospitality industry-Technological innovations-Latin America. 3. Multi-sided platform businesses-Latin America. 4. Peer-to-peer travel-Latin America. I. Lotitto, Estefanía. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. III. Asociación Latinoamericana de Internet. IV. Título. V. Serie.
IDB-MG-923

Palabras claves: América Latina, COVID 19, Digitalización, Innovaciones Tecnológicas, Servicios, Turismo.

Códigos JEL: Z32, Z38, O33, I15, N16.

Mariano Tappatá, Profesor e Investigador de la Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.

Estefanía Lotitto, Consultora.

<http://www.iadb.org/>

Copyright © 2021. Banco Interamericano de Desarrollo ("BID"). Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (CC-IGO 3.0 BYNC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando reconocimiento al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI. El uso del nombre del BID para cualquier fin que no sea para la atribución y el uso del logotipo del BID, estará sujeta a un acuerdo de licencia por separado y no está autorizado como parte de esta licencia CC-IGO.

Notar que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





ÍNDICE

• RESUMEN EJECUTIVO	08
• INTRODUCCIÓN	14
1 • ECONOMÍA DE LAS PTT	16
1.1 OTAs: El rol de las economías de escala	22
1.2 Economía compartida P2P: El rol de la información asimétrica y las economías de red	27
2 • EL USO DE PTT EN AMÉRICA LATINA. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO PREVIAS AL COVID-19	34
2.1 Características del turismo en el mundo y América Latina	36
2.2 Dinámica de las PTT en la región	45
2.3 Nuevas tendencias en la demanda de turismo	56
3 • DESAFÍOS POST COVID-19	59
4 • POLÍTICAS DE GOBIERNO Y PTT	71
4.1 Poder de mercado y competencia	72
4.2 Impuestos	78
4.3 Regulaciones y restricciones diversas	83
APÉNDICE	86
Gráficos y tablas adicionales	86
Impacto del turismo y viajes en el PBI. Metodología	90
Índice de competitividad del turismo del World Economic Forum	92
Indicadores de actividad Nueva Zelanda	95
Proceso de fusiones y adquisiciones de OTAs (Booking, Expedia, Despegar, CVC)	97
Evolución de las restricciones al movimiento de personas por Covid-19	98
Estrategias para la recuperación del turismo. Países seleccionados (julio 2020)	99
· Argentina	99
· Chile	100
· México	101
· Paraguay	102
· Uruguay	103
Desafíos Impositivos de la digitalización de la economía	103
• REFERENCIAS	105

INDICE DE BOXES, FIGURAS Y TABLAS

• BOX

# 1: ¿Qué son las PTT?	17
# 2: Alquiler temporario P2P. Creación y captura de valor en el sector hotelero	30
# 3: Oferta flexible y mega-eventos. Brasil 2014/16	32
# 4: La economía de las plataformas multilados	32
# 5: Preferencias locales y oportunidades para las OTAs regionales*	50
# 6: Cláusulas de Paridad de precios y competencia	76
# 7: Impuestos a la economía digital	82

• FIGURA

# 1: Ecosistema del sector Viajes, Turismo y Aviación	15
# 2: Compras online y número de agencias de viaje en Estados Unidos, 1994-2003	21
# 3: Evolución de las compras de viajes online y offline (% del total, 2013-2024)	22
# 4: Estructura de costos medios por reserva para Agencias Offline y OTAs	23
# 5: Ventas globales 2018 de las principales OTAs (en Billones de USD)	26
# 6: Arribo de turistas internacionales. Total, global, 1980-2019	34
# 7: Arribo de turistas internacionales. Índice 1995=100. Por país. 1995.2018	36
# 8: Contribución del turismo (impactos directos e indirectos) al PBI por región. 2019	37
# 9: Empleo informal (% sobre el total), excluyendo agricultura. Por región y país. 2016	39
# 10: Ingreso por turismo internacional. Como porcentaje del total de exportaciones. Por regiones y países. 2018	41
# 11: Contribución total del turismo al PBI y PBI per cápita	42
# 12: Competitividad en turismo y arribos internacionales	44
# 13: Cantidad de reseñas de viajeros en TripAdvisor. Por regiones 2012-2018	46
# 14: Preferencias y demanda de viajes. América Latina vs. Europa y Estados Unidos	47
# 15: Compras de viajes por dispositivo. América Latina. 2017-2019	48
# 16: Indicadores de búsqueda de sitios de alquiler temporario	49
# 17: Cantidad de anfitriones de Airbnb. En millones. 2010-2018	51
# 18: Impacto económico directo de Airbnb como porcentaje del PBI. Países seleccionados, 2018	52
# 19: Turismo receptivo por tipo de alojamiento. 2010, 2014 y 2018	53
# 20: Habitaciones de hotel por habitantes e Índice de recursos naturales y culturales	54
# 21: Turismo internacional por motivos de viaje. Por país. 2018	57
# 22: Índice de restricciones a la movilidad y muertes/100mil hab por Covid-19. América Latina, feb-julio 2020	62
# 23: Índice de restricciones a la movilidad y muertes/100mil hab por Covid-19. Países seleccionados, feb-julio 2020	63

# 24: Ayuda económica anunciada por países de América Latina (% del PBI, abril 2020).....	64
# 25: Nueva Zelanda: Índice de movilidad Google (cambio porcentual). Febrero-Julio 2020.....	65
# 26: Capacidad utilizada vuelos y alojamiento en China	66
# 27: Empresas públicas por valor de capitalización de mercado	71
# 28: Demanda por viajes internacionales y PBI per cápita	87
# 29: Evolución de la capacidad utilizada y costo de viajes.....	87
# 30: Retornos bursátiles 1/1/2020 - 15/7/2020.....	88
# 31: Nuevos competidores en el mercado de alquiler temporario: Mercado Libre (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay)	89
# 32: Contribución del turismo al PBI y valor agregado del turismo	90
# 33: Contribución directa, indirecta, inducida y total	91
# 34: Gastos en tarjetas de crédito en NZ por industria.....	96
# 35: Índice de actividad y confianza de los empresarios. NZ	96
# 36: Fusiones y adquisiciones OTAs	97
# 37: Índice de restricciones a la movilidad de la Universidad de Oxford. Febrero-julio 2020	98
# 38: Mapa de regulaciones a los viajes aéreos. 14 de julio 2020	99

• TABLA

# 1: PTT más relevantes en América Latina. Participación de mercado estimada (2019).....	18
# 2: Distribución de agencias de viaje por número de empleados	21
# 3: Empleo de mujeres, jóvenes y no residentes por sector (% del empleo total, 2018 y 2019)	40
# 4: Crecimiento de viajes online por regiones	47
# 5: Estadísticas turismo internacional. Países y regiones seleccionadas. Prom. 2015-2018	68
# 6: Participación de canales de venta de alojamiento. Países seleccionados (% de ventas)	86
# 7: Índice de Competitividad en Viajes y Turismo. Indicadores y países seleccionados. 2019.....	93
# 8: Línea de tiempo, eventos OCDE/G20 BEPS.	104



LISTADO DE ACRÓNIMOS

- ALP • Arms's Length Principle (Principio de plena competencia)
- APP • Asociaciones Público Privadas
- ATP • Programa de Asistencia de emergencia al Trabajo y la Producción
- BCG • Boston Consulting Group
- BEPS • Base Eroding Profit Shifting (Erosión de la base imponible y el traslado de beneficios)
 - BID • Banco Interamericano de Desarrollo
- CEO • Chief Executive Officer (Gerente general)
- CMA • Competition and Markets Authority, UK (Autoridad de la competencia, Reino Unido)
- CMe • Costo Medio
- COICOP • Classification of Individual Consumption by Purpose (Clasificación de gastos de consumo individual de los hogares por finalidades)
 - CPP • Cláusula de Paridad de Precios
 - DJI • Dow Jones Index (Indice Dow Jones)
 - DST • Digital Sales Tax (Impuesto a las ventas digitales)
- GAFA • Google, Apple, Facebook y Amazon
 - GST • General Sales Tax (Impuesto a las ventas)
 - GTT • Ganador Toma Todo
 - I+D • Investigación y Desarrollo
- IATA • International Air Transport Association (Asociación internacional de transporte aereo)
 - IF • Inclusive Framework (Marco Inclusivo)
- INR • Impuesto al No Residente
- ISR • Impuesto Sobre la Renta
 - IT • Information Technology (Tecnologías de la información)
- IVA • Impuesto al Valor Agregado
- MiPyme • Micro, pequeña y mediana empresa
 - MNI • Mínimo No Imponible
- OECD • Organisation for Economic Co-operation and Development (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
 - OIT • OIT - Organización Internacional del Trabajo
- OPP • OPP - Oficina de Planeamiento y Presupuesto



- OTA • Online Travel Agency (Agencia de viaje online)
- P2P • Peer-to-Peer (Plataforma de interacción entre individuos o consumidores finales)
- PBI • Producto Bruto Interno
- PDT • Política de Desarrollo del Turismo
- PTT • Plataformas Travel-Tech
- Pyme • Pequeña y Mediana Empresa
 - TIC • Tecnologías de la Información y Comunicación
 - TSA • Tourism Satellite Accounts (Cuenta Satélite de Turismo)
 - UGC • User Generated Content (Información generada por usuarios)
 - UMD • Unidad de Mercados Digitales
- UNWTO • United Nations World Tourism Organization (Agencia de turismo mundial de las Naciones Unidas)
- USD • US\$ - Dólar de Estados Unidos
- VAT • Value Added Tax (Impuesto al Valor Agregado)
- WEF • World Economic Forum
- WTTC • World Travel and Tourism Council (Organización Mundial de Turismo y Viajes)



RESUMEN EJECUTIVO¹



Las plataformas *Travel-Tech* (PTT) tienen un rol determinante en el crecimiento del sector de viajes y turismo. Apalancadas en el avance tecnológico y en la conectividad digital global, las PTT permitieron mejoras significativas de productividad y funcionamiento de los mercados asociados al turismo. A su vez, el mismo cambio tecnológico subyacente al desarrollo de las plataformas digitales exige un replanteo general de normativas y regulaciones a nivel local, regional y multilateral. Este informe indaga sobre los principios económicos que explican el éxito de las PTT y su beneficio para el sector del turismo y la economía en general. Entender estos principios resulta esencial para los hacedores de política al analizar los costos/beneficios de sus decisiones y cómo maximizar los beneficios de las PTT en América Latina.

El trabajo consta de cuatro capítulos que abordan tópicos que, si bien se encuentran interrelacionados, pueden ser considerados de manera independiente. En el primer capítulo se establecen los principios económicos detrás del funcionamiento de las PTT y su crecimiento global. El segundo capítulo explora los beneficios que las PTT pueden aportar a las economías de la región. El tercero trata sobre los desafíos que presenta el Covid-19 para el ecosistema del turismo y las PTT. Por último, el cuarto capítulo aborda asuntos de política pública en torno a las plataformas digitales en general, y a las PTT en particular.

ECONOMÍA DE LAS PLATAFORMAS TRAVEL-TECH

En términos generales y a fines prácticos, las PTT se pueden agrupar en dos grupos diferenciados en base al modelo de negocios que implementan: i) las agencias de viajes online (OTAs) y ii), las nuevas plataformas *peer-to-peer* (P2P) cuyo rol primordial es ofrecer un canal de comercialización para que particulares puedan ofertar y demandar alojamiento temporario o la contratación de experiencias.

La industria de viajes y turismo se caracteriza por la incorporación de tecnología e innovación en sus procesos que van desde los sistemas de distribución electrónica de las aerolíneas en los 80s, pasando por los portales de búsqueda de turismo de los 90s y el crecimiento y popularización de las OTAs en los 00s,

¹ · Esta investigación fue realizada en el marco del Programa de Bienes Públicos Regionales (BPR) del BID, específicamente del Programa de Promoción del Comercio Digital para América del Sur (RG-T3094) que coordina Ana Basco, especialista del INTAL-BID.

hasta el ecosistema actual de PTTs con gran variedad de modelos de negocios. La dinámica innovadora ha sido el resultado de la competencia y la búsqueda permanente de eficiencias en la industria. La configuración actual refleja mercados más integrados y competitivos que bajaron drásticamente los costos para los turistas y, con ello, aceleraron el crecimiento del turismo y los viajes en general. Esto último refleja un beneficio significativo para consumidores de menores ingresos y mayor sensibilidad al precio.

La evolución natural del sector apunta hacia la concentración del mercado en pocas plataformas digitales. Para poder comprender las fuerzas económicas detrás de este fenómeno, separamos el análisis de las PTT en dos. Por un lado, el de las plataformas que actúan principalmente como OTAs y, por otro, el de aquellas P2P que explotan principios de la economía compartida.

Las OTAs representan un modelo de organización eficiente marcado por la alta inversión en tecnología y avances en el diseño de productos para competir con sus propios proveedores en la comercialización de servicios turísticos. Tanto bajo el modelo de agencia como el modelo de *merchant*, la rentabilidad de las OTAs está determinada por su capacidad para explotar economías de escala y aprendizaje (i.e., análisis de *Big Data*). El mercado de las OTAs tiende hacia el modelo de *one-stop-shop*, caracterizado por reservas desde aplicaciones en dispositivos móviles, lo cual exacerba aún más la importancia de las economías de escala que brinda la tecnología. Así, la ola de fusiones y adquisiciones de OTAs ha generado mayor concentración, pero a su vez, intensificó la competencia en un mercado global.

La creación de valor por parte de las plataformas P2P de alojamiento compartido se basa en la resolución, de manera inteligente, de un problema de información asimétrica entre propietarios y huéspedes. Pero el valor añadido no se limita a la creación de nuevos mercados. Las plataformas P2P generan oferta flexible y alternativa a la oferta tradicional de alojamiento. Esta característica es relevante en mercados y regiones con alta volatilidad de visitantes y con poca infraestructura hotelera.

La tendencia a la concentración de mercado es mayor en el segmento P2P que en el segmento OTA. Al igual que las OTAs, las plataformas P2P poseen grandes economías de escala asociados a la producción de servicios de la información. Pero, a diferencia de las OTAs, el modelo de negocios posee características de plataforma multilados y economías de escala significativas por el lado de la demanda.

EL USO DE PTT EN AMÉRICA LATINA. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO PREVIAS AL COVID-19

Las PTT juegan un rol cada vez más importante dentro del turismo. Los países que acompañen su crecimiento podrán beneficiarse de un sector turismo más



desarrollado y dinámico. Esto es relevante para los países de la región ya que el crecimiento del sector no se encuentra condicionado por el estado de desarrollo económico del país. A nivel global, el sector turismo contribuye, en promedio, 4.4% del PBI de manera directa y 10% de manera indirecta. Los beneficios del desarrollo del turismo incluyen la generación de divisas, el desarrollo regional, el empleo de minorías y la característica de ser un sector mano de obra intensivo. En un contexto de creciente automatización de tareas, el turismo puede resultar estratégico para la absorción del desempleo que se genere en otros sectores.

El crecimiento exponencial del turismo previo al Covid-19 fue motorizado, tanto a nivel global como regional, por el crecimiento del ingreso global y el desarrollo de economías previamente precarias. La eficiencia de los proveedores de servicios combinada con la mayor competencia en el sector permitió bajas de precios y expansión del mercado. Las PTT amplificaron esta dinámica y ello se reflejó en la mayor tasa decrecimiento de los últimos años hasta 2019.

El proceso de crecimiento de las PTT en América Latina ha sido similar al ocurrido en los mercados desarrollados, aunque un poco más tardío. Las características propias de la demanda en la región requieren de OTAs locales ya que las OTAs globales no se encuentran en posición competitiva para poder ofrecer la misma calidad de servicios de financiamiento, paquetes locales exclusivos, y atención por el canal *offline*.

Asimismo, el crecimiento de las plataformas de alojamiento compartido ha sido exponencial a partir del 2008 tanto a nivel global como en la región. Las ventajas y beneficios que presentan este tipo de plataformas son mayores en países en desarrollo y donde la infraestructura hotelera representa un cuello de botella. Las PTT de alojamiento compartido permiten expansión del alojamiento de manera granular y con mayor capilaridad hacia áreas alejadas de zonas concurridas. Si a esto le sumamos la utilización de la información generada por usuarios (UGC) que permite desarrollar el turismo en lugares poco explorados, las oportunidades que ofrecen estas plataformas para la región son notables.

La demanda de turismo presentaba tendencias, preexistentes a la pandemia, muy alentadoras para cimentar el crecimiento de las PTT y del turismo en la región. Tanto la combinación de viajes de negocios y ocio, la búsqueda de experiencias no tradicionales, y la mayor propensión a viajar de los *Millenials* y la Generación Z expanden (todo lo demás constante) la demanda por viajes hacia destinos como los que ofrece nuestra región.

DESAFÍOS POST COVID-19²

La irrupción del Covid-19 a comienzos del 2020 interrumpió la tendencia creciente en el turismo internacional y en la región de las últimas décadas. La pandemia generó un shock de oferta que, a su vez, desencadenó un shock de demanda y una dinámica equivalente a la del efecto multiplicador de la actividad, pero negativo.

La recuperación del turismo requiere de condiciones más estrictas que en otras actividades, ya que no será suficiente que desaparezcan las restricciones a la movilidad interna y externa. El restablecimiento de la demanda dependerá tanto de la aceleración del nivel de actividad económica, como de la restauración de la confianza en viajar de la población. Sin dicha confianza, no será posible la recuperación completa del turismo.

Aún es temprano para elaborar pronósticos precisos de la recuperación del sector. El escenario más optimista involucra una solución permanente basada en la vacunación general de la población. En este caso, la situación post Covid19 será similar a la de crisis pasadas (salvando las diferencias en el tiempo de recuperación) y el turismo recuperará la dinámica previa. El escenario pesimista consiste en un estado de incertidumbre en la población, movilidad interna e internacional restringida, y recuperación económica leve. El escenario más probable en el corto plazo para los países de la región probablemente consista en un punto intermedio que variará con la intensidad del plan de vacunación y la consecuente recuperación de la economía local. En cualquier caso, se estima que existirán restricciones y fricciones al libre movimiento internacional de personas hasta que se logre una vacunación masiva y se despejen dudas respecto al brote de nuevas cepas. Para el turismo y las PTT, estos escenarios intermedios seguirán siendo negativos e indeseables.

Los gobiernos deberán trabajar en frentes diversos. Por un lado, se requieren estrategias y protocolos de contención y manejo de rebrotes para generar confianza en la población, así como campañas de vacunación eficientes para prevenir consecuencias letales de la enfermedad y reducir los niveles de aprensión. Por otro lado, luego del retorno a la movilidad interna será necesario continuar con programas de ayuda económica y estímulo para el sector del turismo y otros sectores que requieren de más tiempo para su recuperación.

La pandemia aceleró procesos de digitalización y adopción de tecnologías en todos los sectores de la economía. Es posible que las eventuales ganancias de productividad y mayor tiempo para el esparcimiento se canalicen hacia una mayor demanda de turismo.

Si bien las PPT se encuentran en la misma situación de debilidad económica que

2 · Este estudio fue finalizado en septiembre 2020 y, naturalmente, presenta desactualizaciones en áreas relacionadas al Covid-19. El resumen ejecutivo ha sido adaptado para reflejar de manera más precisa los pronósticos originales desarrollados en el capítulo 3.

el resto de las empresas de la cadena, su rol para atender dicha demanda y la recuperación del sector será muy importante. El turismo de cercanía requiere de las PTT para que los mercados atomísticos de alojamiento y servicios germinen y funcionen eficientemente. A su vez, las PTT son muy valiosas en escenarios con incertidumbre sanitaria (e.g., rebrotes, nuevas cepas), ya que no solo pueden acomodar la oferta de productos y servicios rápidamente a las nuevas demandas, sino que también pueden actuar de nexo entre turistas (especialmente internacionales) y gobiernos a la hora de implementar protocolos de seguridad en emergencias sanitarias y difundir información de manera rápida y efectiva entre los visitantes.

POLÍTICAS DE GOBIERNO Y PTT

La preocupación global en torno al crecimiento de las plataformas digitales y sus efectos sobre la defensa de la competencia y la recaudación tributaria no es ajena a las PTT. Tanto el segmento de OTAs como el de plataformas de alojamiento compartido P2P tienden hacia la concentración de mercado en base a las enormes economías de escala en la producción de servicios y, en el caso de las plataformas P2P, a los retornos crecientes de la demanda que generan fuerzas de Ganador Toma Todo. Sin embargo, deben tenerse en cuenta varios aspectos que deberían mitigar la preocupación respecto de la concentración de PTTs en la región:

- A diferencia de otros sectores con plataformas digitales, como el de publicidad online, el nivel de competencia entre PTTs no necesariamente disminuye con la mayor concentración en el mercado.
- Las OTAs compiten con sus propios proveedores que poseen canales de venta directa.
- Las barreras a la entrada para las PTT pueden ser consideradas altas para entrante nuevo, pero no si se considera la competencia latente por parte de plataformas digitales aledañas. La entrada de OTAs en el segmento de alojamiento compartido P2P (y viceversa) es natural y forma parte de la tendencia hacia el *one-stop-shop* en el turismo.
- Las características idiosincráticas de la demanda de turismo en América Latina generan fricciones al proceso de concentración global. Las OTAs regionales compiten con las OTAs globales diferenciándose para atender al sector no bancarizado, explotar su *know-how* del mercado local y reaccionar ante cambios en la demanda ofreciendo productos y paquetes especiales de manera dinámica y efectiva.

Respecto a las recomendaciones, el modelo global de las PTT y otras plataformas digitales requieren de **enfoques regulatorios similares** entre países. Las ventajas de utilizar criterios homogéneos para evaluar cuestiones de defensa de la competencia entre países, especialmente de la región, son significativas.

Otros beneficios importantes surgen de promover la competencia monitoreando constantemente las prácticas de la industria, y evitando barreras a la entrada, incluso aquellas creadas estratégicamente por plataformas incumbentes. En líneas generales, resulta importante evitar que los posibles beneficios asociados a ciertas regulaciones sean compensados por el costo que generan los desincentivos a la entrada de competidores, especialmente de plataformas pequeñas y nuevas.

Los gobiernos pueden promover la competencia de las PTT de manera indirecta fomentando la industria del *software* en general. Tanto los beneficios fiscales como el financiamiento del emprendedurismo en el sector son instrumentos que permiten dinamizar la entrada de nuevos jugadores y la creación de plataformas digitales que, si bien pueden pertenecer a otros sectores (e.g., *fintech*), poseen un gran potencial para entrar en el negocio de las PTT.

El **tratamiento impositivo** de las PTT también demanda enfoques multilaterales y consensuados entre países como el liderado por la OCDE y el G20. La Acción I del programa OCDE/G20 Inclusive Framework de BEPS (*Base Erosing Profit Shifting*) representa el esfuerzo por acordar un sistema único para gravar las ganancias corporativas de las plataformas digitales. En el *interim*, los países de la región deberán decidir los criterios a utilizar en el gravamen de dicha renta hasta que se logre un consenso global. En el contexto de las PTT globales (y las plataformas digitales en general), la heterogeneidad de normas impositivas entre países suele generar problemas y dificultades para las plataformas y la administración tributaria de los países. Si bien las alícuotas de impuestos nacionales o subnacionales (e.g., IVA, impuesto a las Ventas o a los Ingresos Brutos) pueden diferir para reflejar las preferencias de los fiscos, es recomendable la estandarización y coordinación en el diseño de las normas, hechos imponibles, y requerimientos de información a las plataformas y sus usuarios.

Las normativas y regulaciones locales de alojamiento afectan a las PTT y deben ser pensadas de manera estratégica. Las normas y criterios diseñados para otra época pierden sentido cuando la tecnología permite cambios fundamentales la operación del mercado. Es importante evitar la tentación natural de forzar a las PTT a encuadrarse a la normativa anticuada y diseñada para el alojamiento tradicional. Los gobiernos locales deberán explicitar sus objetivos de manera clara y repensar el esquema normativo que logre los resultados generando la menor cantidad de ineficiencias posibles.





INTRODUCCIÓN



Las plataformas *Travel-Tech* (PTT) han jugado un rol determinante en el crecimiento acelerado del sector viajes y turismo de las últimas décadas. Apalancadas en el avance tecnológico y en la conectividad digital global, las PTT permitieron mejoras significativas de productividad y funcionamiento de los mercados asociados al turismo (hospedaje, vuelos, alquiler de vehículos, tours, y atracciones varias). El mismo cambio tecnológico subyacente al desarrollo de las plataformas digitales exige un replanteo general de las normativas y regulaciones a nivel local, regional y multilateral. De no hacerlo, se corre el riesgo de limitar el proceso de innovación y su impacto positivo en el crecimiento y bienestar económico.

Este informe intenta indagar en los principios económicos que explican el éxito de las PTT y su beneficio sobre el sector turismo y la economía en general. El objetivo es utilizar estos principios para entender cómo maximizar los beneficios de las PTT en América Latina e informar a los hacederos de política sobre los costos y beneficios de sus decisiones. El trabajo consta de cuatro capítulos que abordan tópicos que, si bien se encuentran interrelacionados, pueden ser evaluados o considerados de manera independiente. En el primer capítulo se establecen los principios económicos detrás del funcionamiento de las PTT y su crecimiento global. Las PTT modificaron la operación de mercados preexistentes creando un mayor valor económico. Especialmente en los sectores utilizados por la población de menores recursos. Este capítulo explora la transformación impulsada detrás de las OTAs y de las plataformas de alojamiento compartido, y servirá como marco teórico para el análisis posterior y recomendaciones de políticas públicas de los capítulos siguientes.

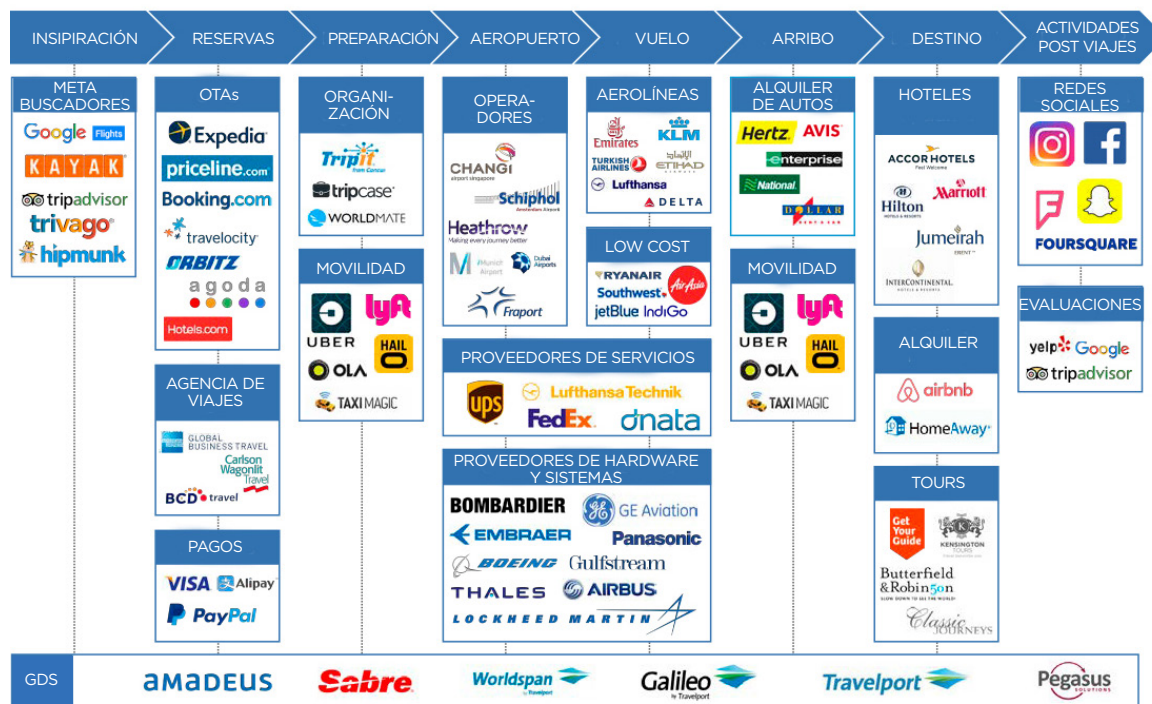
El segundo capítulo explora los beneficios que las PTT pueden aportar a las economías de América Latina, en particular la de los países Argentina, Chile, México, Paraguay, y Uruguay. En primer lugar, se evalúa la importancia del turismo en dichos países y las contribuciones que las PTT pueden aportar a la región en un contexto con condiciones similares a las existentes previo a la pandemia. El brote de coronavirus cambió el contexto y, muy probablemente, la manera en que operará el turismo en el futuro.

El tercer capítulo trata sobre los desafíos que presenta el Covid-19 para el ecosistema del turismo y las PTT. El sector de viajes es uno de los sectores más afectados por la crisis. Sin embargo, se abren oportunidades para que las PTT tomen un rol protagónico en su recuperación y en el nuevo turismo. Las PTT

pueden atender los cambios en preferencias hacia el turismo de cercanía. Adicionalmente, cualquier intento de recuperación requerirá recuperar la confianza en la población mediante el establecimiento de protocolos de acción claros y coordinados, tanto entre países como hacia adentro del sector o entre el gobierno y los turistas. Las PTT se presentan como un candidato natural para favorecer esa coordinación.

Por último, el cuarto capítulo aborda asuntos de política pública en torno a las plataformas digitales en general, y a las PTT en particular. Las cuestiones de defensa de la competencia como las impositivas afectan a todas las plataformas digitales, pero las PTT poseen características que merecen un tratamiento diferenciado. En el capítulo también se analiza la racionalidad de las regulaciones locales que suelen ser utilizadas para controlar el segmento de alquiler temporario.

Figura 1
Ecosistema de actores. Aviación, viajes y turismo



Fuente: WEF (2017).

ECONOMÍA DE LAS PTT



Denominamos Plataformas TravelTech (PTT) a aquellas plataformas digitales cuyo propósito principal (*core business*) apunta a vincular eslabones de la cadena de valor del sector de viajes, fundamentalmente el de turismo (ver Box # 1). En términos generales y a fines prácticos para este trabajo, las PTT se pueden agrupar en dos grupos diferenciados en base al modelo de negocios que implementan: i) las agencias de viajes *online* (OTAs) y ii), las nuevas plataformas *peer-to-peer* (P2P) cuyo rol primordial es ofrecer un canal de comercialización para que particulares puedan ofertar y demandar alojamiento temporarios o la contratación de experiencias.³ En términos del ecosistema de la Figura 1, el grupo de OTAs y el grupo de *Vacation Rentals* conforman las PTT objeto de estudio en este trabajo.

La Tabla 1 presenta las PTT más relevantes en la región y su peso en otros mercados geográficos. El segmento se caracteriza por la presencia de líderes regionales como Despegar en América Latina, Booking en Europa y Expedia en América del Norte. El segmento de alquiler temporario es más concentrado y posee tres jugadores con presencia global. Si bien la participación de las compras *offline* en el mercado de alojamiento y vuelos todavía no es despreciable, la tendencia indica que las transacciones *online* a través de PTT o canales directos de proveedores monopolizarán el mercado.⁴ Para entender cómo se llega a este equilibrio, es necesario primero entender la razón de ser de las PTT, y cómo la evolución de la tecnología fue afectando en el tiempo el conjunto de opciones disponibles para los usuarios y su proceso de elección entre alternativas.

3 · Las definiciones y terminología utilizadas en este trabajo tienen interpretación exclusivamente económica y no deben confundirse con definiciones que atienden a implicancias legales. El criterio económico de “intermediación” de actividades simplemente refleja la posición dentro de la cadena de valor de una industria o sector, y no necesariamente la provisión específica de servicio o producto. En el caso de las PTT, ésta involucra, mayoritariamente, la provisión de servicios digitales que facilitan y median las actividades entre usuarios (peers).

4 · La Tabla 6 en el Apéndice muestra la evolución de las ventas *offline* y *online* de alojamiento y, para estas últimas, su separación entre canal directo y plataformas. Las ventas de PTT en América Latina tienen una mayor participación de mercado y tasa de crecimiento que las ventas directas.

Box # 1

¿Qué son las PTT?

Las Plataformas *Travel-Tech* (PTT) involucran a empresas que i) poseen presencia primordialmente *online*, y que ii) ofrecen servicios o productos diseñados fundamentalmente para usuarios interesados en realizar viajes tanto por placer como por trabajo. Si bien el “consumo” del servicio o producto que se vende en las PTT puede realizarse de manera *offline*, la transacción (reserva o compra) se realiza de manera digital.

La definición de PTT puede considerarse amplia ya que abarca un ecosistema de empresas con modelos de negocios diversos y con cierto solapamiento de servicios o usuarios dentro del mundo de los viajes. De acuerdo a su *core business* o proposición de valor, las PTT pueden separarse en varios grupos: (i) los buscadores de servicios que agregan información (*travel related search*, e.g., kayak.com, matrix.itasoftware.com de Google), (ii) las agencias de viajes *online* o OTAs (despegar.com, expedia.com), (iii) las plataformas que administran principalmente contenido generado por usuarios (tripadvisor.com o vistacity.com) y, (iv) las plataformas P2P de alojamiento y experiencias (VRBO, Homeaway.com o Airbnb.com).

Si, en cambio, consideramos la forma de monetización de los servicios provistos por las plataformas, hay más similitudes. Por ejemplo, tanto Kayak.com como Tripadvisor.com atraen viajeros en busca de información valiosa y la monetizan a través de publicidad o conversión de *clicks* por parte de los destinatarios finales. En ese sentido, la actividad es complementaria a la que realizan las OTAs (que también proveen información) o los proveedores directos como las aerolíneas o los hoteles. En este trabajo nos focalizaremos en las PTT que ofrecen servicios o canales de venta necesarios para posibilitar la interacción entre demandantes de servicios relacionados al turismo y los proveedores de alojamiento, viajes, cruceros y otros servicios complementarios. Es decir, nos centraremos en las OTAs y en las plataformas P2P.

Pero la definición es, a su vez, restrictiva en algunas dimensiones ya que excluye empresas cuya presencia *online* consiste en una extensión directa del canal de venta para el negocio *offline* (hoteles, aerolíneas, empresas de alquiler de automóviles, etc.), o aquellas plataformas que satisfacen una demanda más general y no necesariamente focalizada en el segmento de viajes. Por ejemplo, plataformas de movilidad urbana como Uber o Cabify facilitan servicios de transporte alternativos al taxi, el transporte público e incluso al alquiler de automóviles. Sin embargo, la fracción de usuarios no residentes en el total de viajes realizado por cada plataforma es muy pequeña e insignificante para influir en la estrategia de negocios de la plataforma. La Figura 1 muestra el ecosistema de empresas asociadas a la cadena de valor detrás de un viaje. Los subgrupos de OTAs y *Vacation Rentals* conforman las PTT objeto de estudio en este trabajo.

Tabla 1

PTT más relevantes en América Latina. Participación de mercado estimada (2019)

GRUPO	MARCA (PRESENCIA DOMINANTE)	TIPO DE NEGOCIO	PARTICIPACIÓN DE MERCADO [1]				
			LATAM	AMÉRICA DEL NORTE	EUROPA OCCIDENTAL	AMÉRICA DEL NORTE + EUROPA OCCIDENTAL	MUNDO
Despegar.com Corp	Despegar.com**	OTA	9,5%	-	-	-	0,4%
	BestDay.com (MEX)	OTA*	1,0%	-	-	-	-
	Viajes Falabella (CHI)	OTA*	0,4%	-	-	-	-
CVC Copr	Cvc.com.br	OTA*	6,7%	-	-	-	0,2%
	Almundo.com	OTA	0,8%	-	-	-	-
	Submarinoviagens.com	OTA	0,4%	-	-	-	-
Booking Holdings	Booking.com	OTA	6,3%	3,2%	15,6%	18,8%	8,2%
	***		-	0,5%	0,3%	0,8%	1,0%
Flytour Group	Flutourviagens.com.br (BR)	OTA	4,8%	-	-	-	0,2%
CWT Inc	Carlson Wagonlit	OTA	2,6%	4,1%	2,2%	6,3%	1,9%
Expedia Group	Expedia.com	OTA	2,1%	10,6%	3,4%	14,0%	6,0%
	***		-	9,7%	1,0%	10,7%	3,4%
PriceTravel Holding	Pricetravel.com (MEX)	OTA*	1,4%	-	-	-	-
Grupo Aviatur	Aviatur.com (COL)	OTA*	1,3%	-	-	-	-
JTB Corp	JTB	OTA*	1,2%	-	-	-	1,4%
Turismo Cocha	Cocha.com (CHI)	OTA*	1,1%			-	-
Airbnb	Airbnb	P2P	3%	3,5%	4,4%	7,9%	4,8%
Expedia Group	HomeAway/VRBO	P2P	0,1%	3,5%	2%	5,5%	1,9%
Booking Group	HomeStay	P2P	-	-	1,6%	1,6%	0,5%

Notas: [1] Fuente: Elaboración propia en base a datos de Euromonitor. La participación de mercado de las plataformas refiere a la reserva de viajes para OTAs y de alojamiento para el caso de P2P. Para cada grupo o holding, sólo las marcas con presencia significativa en América Latina fueron desagregadas. *: Presencia offline importante. Despegar adquiere la agencia de viajes chilena Fallabella Viajes en 2019 y anuncia en enero de 2020 la compra de la mexicana Best Day Travel Group (aún condicional a la aprobación por parte de las autoridades en junio de 2020⁵). CVC, de presencia online y offline (1400 locales) en Brasil, adquirió las empresas argentinas Almundo.com (turismo) en 2019, Ola (mayorista) y Biblos en 2018 (viajes corporativos y de lujo).⁶ En 2017 CVC se torna el accionista controlador de Visual Turismo (nichos de turismo como ecoturismo) y de TREND Operadora. En 2016 adquiere Experimento Intercambio Cultural y en 2015 RexturAdvance (viajes de negocios) y Submarino Viagens⁷. PriceTravel Holding vende online y a través de alguno de los más de 170 centros de atención ubicados en los principales centros comerciales en México y Colombia. El grupo Aviatur cuenta con 116 oficinas propias en 23 ciudades de Colombia, además cuenta con 28 empresas, una unión temporal (Concesión Tayrona) y más de 3.000 colaboradores de los cuales 1.888 laboran en la agencia de viajes. ** Incluye a Decolar.com (BRA). *** Incluye varias marcas con baja presencia en América Latina. Para más detalles, consultar la sección "Proceso de fusiones y adquisiciones de OTAs" en el Apéndice.

5 · <https://investor.despegar.com/news-releases/news-release-details/2020/Despegar-Agrees-to-Revised-Terms-in-Acquisition-of-Best-Day-Travel-Group/default.aspx>

6 · <https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/CVC-completo-la-compra-de-Almundo-y-ya-pelea-el-mercado-con-Despegar-20191122-0007.html>

7 · <https://www.cvccorp.com.br/la-compania/>

La industria de los viajes se ha caracterizado por ser pionera en la adopción temprana de innovaciones tecnológicas. Ya en los 80s las aerolíneas incorporaron sistemas computarizados para hacer más eficientes sus procesos de *pricing* (*revenue management*), manejo de stocks y distribución electrónica a las agencias de turismo (e.g., SABRE o AMADEUS).⁸ En aquellos momentos, la manera en que un turista concretaba un viaje consistía en visitar una agencia *offline* y analizar allí la información sobre opciones de vuelos, alojamiento y otras actividades en la ciudad de destino. Las agencias *offline* solían poseer una terminal con la cual consultaban precios y opciones para el cliente. El proceso de búsqueda podía involucrar la visita a más de una agencia y, eventualmente, concluía con la reserva y compra de un paquete de productos o servicios relacionados al viaje.

Varios eventos interconectados sucedieron durante los años siguientes que explicarán el surgimiento de las plataformas digitales que conocemos hoy. Por un lado, la popularización de las computadoras personales en los 90s estableció las bases para que la adopción de internet se generalice en la década siguiente. En Estados Unidos, la fracción de población que utiliza internet pasó del 14% en 1994 al 87% en 2014.⁹ La consecuencia directa de estos dos eventos fue el crecimiento exponencial del comercio electrónico. Por otro lado, y en medio de la expansión de internet, el avance tecnológico en comunicaciones y procesadores permitió el remplazo paulatino de las computadoras personales por los teléfonos inteligentes para las actividades cotidianas. Si bien los *smartphones* parecen un avance estético menor en términos de expansión de la frontera de posibilidades de producción del sector, éstos tuvieron un gran impacto en la presencia *online* de los usuarios y, consecuentemente, en sus hábitos de compra e interacciones sociales. Como desarrollaremos más adelante, la mayor conectividad también generó un cambio en el paradigma de competencia entre las PTT ya que el uso de *smartphones* elevó la importancia relativa de la experiencia de compra electrónica simplificada y placentera.

La primera revolución digital en la industria se plasmó en sus inicios en páginas web cuyo modelo de negocios eran similares a los de un portal de entrada al segmento turismo y consistía básicamente en organizar la información de direcciones digitales de aerolíneas y cadenas hoteleras con web para atención al público, y cobrar por publicidad (*banners*) y referenciamiento (*referrals*). Es decir, cumplían el rol de un buscador primitivo pero especializado en turismo ya que las páginas de buscadores de esa época consistían en portales generales (yahoo, aol) sin la capacidad de indexado que poseen los motores de búsqueda actuales. A pesar de su sencillez, el valor que estas páginas proveían a los usuarios era significativo ya que ampliaba la información disponible, reducía los costos de búsqueda y proporcionaba un canal adicional para la compra de pasajes y hoteles.

8 · En 1985 American Airlines introdujo su sistema de *Revenue Management* para competir más eficientemente con la compañía *low-cost* PeopleExpress. El éxito del sistema indujo al resto de las aerolíneas a imitarlo.

9 · <https://www.pewresearch.org/internet/chart/internet-use-over-time/>

La burbuja de las *dot-com* en marzo del 2000 produjo una depuración significativa en el mercado y las sobrevivientes del sector fueron tomando la estructura y modo de operación similar al de las OTAs que observamos en la actualidad. La mayor diferencia con el ecosistema de OTAs actual reside en la penetración del comercio electrónico en la población y el grado de competencia entre las OTAs y las agencias *offline*. La dinámica experimentada en Estados Unidos sirve para ilustrar un fenómeno que luego sería global. La Figura 2 muestra la alta correlación (negativa) entre la tasa de penetración del comercio electrónico en Estados Unidos y el número de agencias de turismo. La caída en el número de establecimientos no necesariamente expone una decadencia del sector. En el caso del turismo, los viajes en Estados Unidos durante esa época crecieron de manera exponencial y se explican por un cambio en el tamaño y estructura del mercado. La utilización masiva de internet eliminó la distancia física y redujo los costos de búsqueda de los consumidores, fusionando mercados atomísticos de agencias de viajes en uno global. La eliminación de problemas de información para los compradores se tradujo en mayor competencia, premiando a las empresas eficientes y generando mayor excedente para los consumidores.



A la par de este proceso, el avance tecnológico modificó la relación capital-trabajo óptima incentivando a las firmas a ser más intensivas en capital. El resultado de todos estos cambios puede observarse en la Tabla 2, que muestra cómo la reducción de 35% en el número de agencias de turismo en Estados Unidos entre 1994 y 2003 se explica por el cambio en la estructura de mercado. Mientras que el número de agencias de turismo con menos de cincuenta empleados se redujo, las grandes agencias de más de 50 empleados aumentaron. En el caso de las agencias con más de 100 empleados, el crecimiento entre 1994 y 2003 fue de 70%.¹⁰

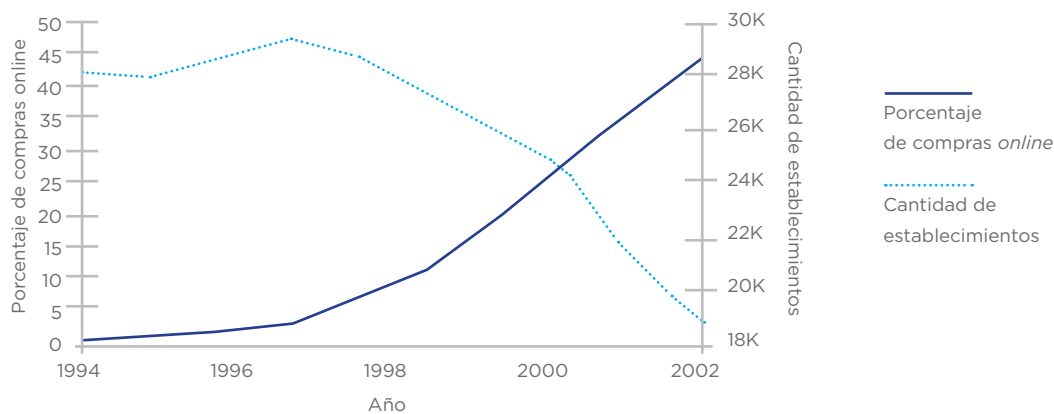
La Figura 2 y la Tabla 2 denotan transformaciones en la estructura de mercado en donde las agencias de turismo tradicionales dieron paso a las agencias grandes, principalmente OTAs. Pero el avance de internet y la conectividad también proporcionaron tierra fértil para la irrupción de nuevos modelos de negocios. Por ejemplo, en 1997 Priceline patentó el sistema *Name Your Own Price* que utiliza, de manera original y exitosa, subastas inversas para establecer un canal de venta opaco y único para que hoteles, aerolíneas y empresas de alquiler de automóviles puedan liquidar stocks sin necesidad de reducir sus precios de lista al público (Tappata, 2012). La venta opaca es un canal utilizado hoy en día por las principales OTAs globales.¹¹

10 · El comercio electrónico produjo cambios similares para la venta de libros y automotores (Golmanis et al 2010).

11 · Una venta opaca consiste en la venta del producto o servicio en el cual el comprador no conoce la identidad del vendedor hasta que no haya realizado el pago. Por ejemplo, el servicio *Express Deals* de Priceline.com permite reservar dos noches en un hotel 3.5 estrellas en la zona Recoleta de Buenos Aires sin que el comprador pueda observar el nombre del hotel hasta que no finalice el pago.

Figura 2

Compras online y número de agencias de viaje en Estados Unidos, 1994-2003.



Fuente: Golmanis et al (2010), datos del US County Business Patterns.

Tabla 2

Distribución de agencias de viaje por número de empleados

AÑO	TOTAL	CATEGORÍA DE EMPLEO					
		1 a 4	5 a 9	10 a 19	20 a 49	50 a 99	Más de 100
1994	28.118	18.186	6.774	2.121	759	169	109
1995	28.099	18.089	6.710	2.212	802	176	110
1996	28.735	18.654	6.724	2.181	859	200	117
1997	29.452	19.183	6.758	2.332	834	206	139
1998	28.776	18.460	6.755	2.325	861	212	163
1999	27.390	17.611	6.281	2.276	821	225	176
2000	25.975	16.783	5.836	2.091	845	234	186
2001	24.654	16.050	5.306	2.000	853	243	202
2002	21.079	14.281	4.151	1.581	681	201	184
2003	18.860	12.865	3.556	1.430	653	182	174

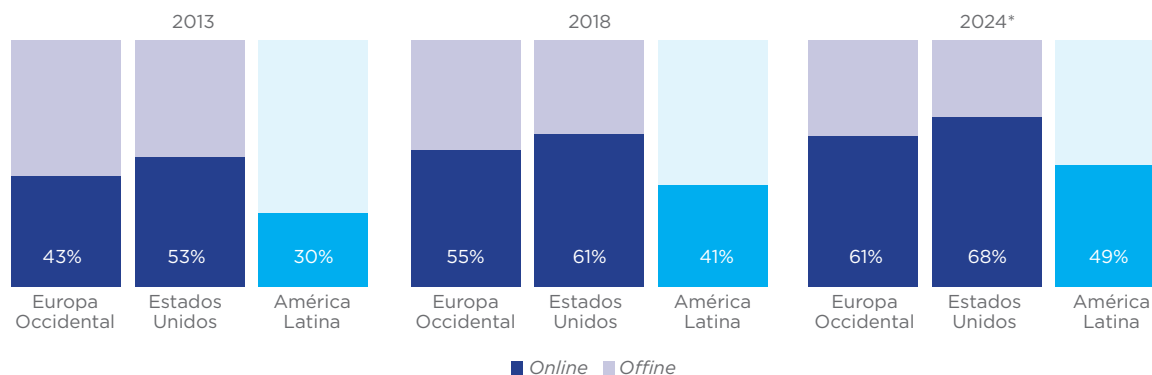
Fuente: Tomada de Golmanis et al (2010), datos del US County Business Patterns.

Otras innovaciones ocurrieron como consecuencia natural del avance tecnológico y de la mayor conectividad de los usuarios. Algunas de ellas han sido innovaciones con mejoras marginales y constantes como el uso de ratings de usuarios, las sugerencias personalizadas, y el cambio en el modelo de transacción entre las OTAs y los proveedores (aerolíneas y hoteles). Innovaciones más recientes, como la creación de plataformas de alojamiento compartido P2P, produjeron cambios más drásticos en el ecosistema de canales de venta de alojamiento. Airbnb, creada en 2008, es la plataforma más conocida por haber revolucionado este mercado, pero ya otras plataformas P2P ofrecían la posibilidad de alquiler temporal de habitaciones, casas o departamentos entre privados. Otras plataformas utilizan el mismo modelo de negocios (e.g., HomeAway) e incluso algunas OTAs han introducido alojamientos P2P entre sus ofertas.

La configuración del sector de mediados de los 90s evolucionó junto con la penetración residencial de internet y derivó en el ecosistema actual, en donde conviven OTAs de escala global, OTAs con presencia primordialmente regional, plataformas globales de alojamiento P2P, y agencias de viajes *offline*. La dinámica del sector que muestra la Figura 2 para Estados Unidos ya se ha iniciado en nuestra región. Sin embargo, como sugiere la Figura 3, la prevalencia de las compras *online* en América Latina proyectada para 2024 será todavía menor a la que resultaba en Estados Unidos en 2013.¹² La región presenta características particulares que retrasan la dinámica y, a su vez, podrían beneficiar el crecimiento de PTT locales. Más allá de las diferencias en la velocidad de la transformación del sector, la evolución natural apunta hacia la concentración del mercado en pocas plataformas digitales. Para poder comprender las fuerzas económicas detrás de este fenómeno, separaremos el análisis de las PTT en dos. Por un lado, el de las plataformas que actúan principalmente como OTAs y, por otro, el de aquellas que explotan principios de la economía compartida.

Figura 3

Evolución de las compras de viajes online y offline (% del total, 2013-2024)



Fuente: Despegar (2019). Nota: *Estimaciones pre-Covid-19.

1.1 OTAs: EL ROL DE LAS ECONOMÍAS DE ESCALA

El análisis de la estructura del mercado de las OTAs se facilita si separamos las razones de oferta de aquellas originadas en la demanda. La oferta está asociada a la estructura de costos de provisión del servicio y, como es de esperar, las economías de escala se han vuelto cada vez más relevantes. La naturaleza digital de las firmas intermediarias requiere de altas inversiones en tecnología (infraestructura y arquitectura de plataformas escalables), marketing, e I+D. Esto es, el costo

¹² Estas proyecciones son previas a la pandemia del Covid-19 y probablemente la participación de compras *online* sea mayor en 2024

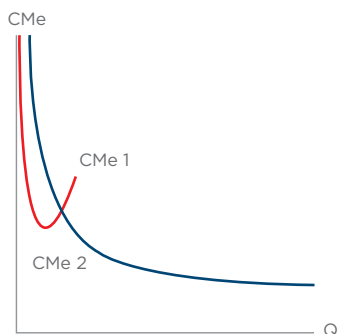
medio de provisión de los servicios de intermediación económica posee un alto componente fijo y un muy bajo componente variable, haciendo más eficientes a las grandes plataformas por sobre las pequeñas.

Las ventajas que las economías de escala proveen a las grandes plataformas puede acrecentarse si éstas utilizan su tamaño (volumen de operaciones) para mejorar su poder de negociación con proveedores y obtener mayores márgenes. El panel de la izquierda de la Figura 4 representa dos curvas de coste medio por reserva o transacción para una agencia tradicional (CMe 1) y para una OTA (CMe 2). Mientras que la primera muestra leves economías de escala y deseconomías de escala a partir de cierto punto (costo medio mínimo), las economías de escala para las OTAs son ilimitadas y permiten que las grandes plataformas operen con ventajas de costes sobre plataformas más pequeñas.¹³

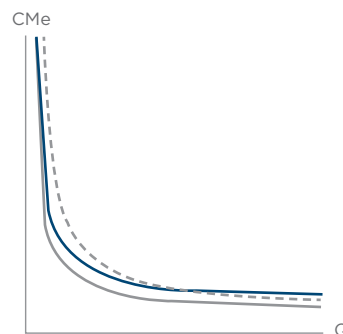
Figura 4

Estructura de costos medios por reserva para Agencias Offline y OTAs

(A) Tecnología *offline* vs *online*



(B) Economías de aprendizaje y plataforma con *apps*



Nota: En el panel de la izquierda, CMe 1 y 2 representan el costo medio de una agencia *offline* (rojo) y el de una OTA (azul). El panel de la derecha representa la diferencia en los costos de una OTA con más antigüedad (todo lo demás constante) que puede hacer uso de la información obtenida y reputación generada relativo a una nueva OTA (azul). La diferencia entre las curvas azul y gris punteada representa la suba en la estructura de costos de la OTA cuando desarrolla y adapta la plataforma para ser utilizada por dispositivos móviles.

En general, las OTAs utilizan dos modelos de negocios, no necesariamente excluyentes, con sus proveedores. Por un lado, el modelo de agencia consiste en el cobro de una comisión sobre el precio de la venta negociada de antemano con cada proveedor. OTAs con poder de negociación podrían obtener mayores comisiones, especialmente en el segmento de hoteles independientes que carecen de un canal de ventas directas con suficiente tráfico. En el modelo de agencia, la OTA ejerce su rol de intermediario puro y su éxito es proporcional al tráfico de

¹³ Las desventajas de escala en el caso de la agencia *offline* pueden provenir del espacio físico, del manejo de recursos humanos, o del recurso más escaso.

usuarios o el total de ventas realizadas, y el margen en cada operación (i.e., la diferencia entre la comisión y el costo medio).

Por otro lado, las OTAs pueden adoptar el modelo *merchant*, en el cual adquieren bloques de habitaciones, asientos en vuelos, trenes, cruceros, etc., a precios negociados de manera privada con sus proveedores y los venden directamente al público. El precio de venta final determina el margen de la OTA. Dados los riesgos que presenta el stock perecedero y la volatilidad no predecible de la demanda por viajes, el margen esperado por las OTAs es mayor a la comisión que obtendrían bajo el modelo de agencia. En la práctica, la flexibilidad para que la OTA cambie el precio de un vuelo u hotel es limitada y la rentabilidad en el modelo *merchant* para las OTAs provienen principalmente del precio mayorista que obtengan y de la optimización de sus compras.¹⁴ Las OTAs de gran tamaño no sólo pueden negociar precios mejor, sino que pueden aprovechar la información única que generan las transacciones en su plataforma y anticipar cambios en demandas o en el mercado para explorar oportunidades de negocios (ver Box 2). El diferencial en estas habilidades será mayor para las OTAs de gran escala y con más antigüedad en el mercado, y se torna más relevante con el avance de la automatización del análisis de *Big Data* con técnicas de *machine learning*. Los beneficios de explotar la información acumulada no sólo redundan en mejores productos y servicios, sino que permiten reducir el costo de generar reservas. En términos de la Figura 4, la diferencia entre las curvas sólidas gris y azul representa el desplazamiento hacia abajo de la curva de costes de las OTAs.

Otra fuente de diferencias en la estructura de costos es la inversión en tecnología móvil y desarrollo de infraestructura para que la experiencia del planeamiento hasta la concreción de un viaje para el usuario suceda a través de una *app* por dispositivo móvil. El aumento de la conectividad y digitalización tornó la etapa de inspiración del usuario más relevante y las OTAs con *apps* bien desarrolladas obtienen menores costos de adquisición de usuarios leales. El desarrollo de las *apps* genera mayores costos fijos para la OTA y los beneficios de tamaño para la plataforma se amplifican. Este efecto está representado en la Figura 4 al pasar de la curva azul sólida a la gris punteada.

Por el lado de la demanda de viajes, existen dos grupos bien diferenciados por sus preferencias y elasticidad-precio: la demanda de servicios y viajes de negocios, y la demanda de viajes de placer o turismo. Tanto las OTAs como otras plataformas del sector diseñan su estrategia de negocios en torno a la demanda de turismo, más masiva y sensible al precio, y que constituye el foco de nuestro análisis. A su vez, este grupo incluye a los sectores de menores ingresos para los cuales el precio de los pasajes y estadías juega un rol importante en el margen extensivo

14 · Las OTAs y sus proveedores suelen utilizar acuerdos de paridad de precios con lo cual el consumidor observa el mismo precio publicado en el canal directo del proveedor o en la OTA (ver Box # 6).



de la demanda. Es decir, su decisión relevante es la opción viajar o no viajar.¹⁵ La demanda corporativa, más inelástica, suele satisfacerse por canales diferentes. Sin embargo, el avance de la digitalización genera cada vez más oportunidades para que las OTAs, nuevas o incumbentes, desarrollen estrategias para esos nichos en donde la personalización del servicio toma más relevancia.

La disponibilidad a pagar por los productos y servicios que ofrecen las OTAs refleja varias cuestiones. El componente principal lo representa la utilidad que obtiene el usuario del hospedaje o vuelo reservado, pero la disponibilidad a pagar por una reserva incluye la valoración del usuario de otras características que ofrece la plataforma y que involucran etapas previas al “consumo final”. Entre ellas, la facilidad de búsqueda y comparación de alternativas, la variedad y opciones de alojamiento/vuelos disponibles, servicios adicionales (reservas en restaurants, atracciones y eventos), servicios únicos (cruceros, paquetes), información generada por usuarios verificados, la atención al cliente, poder realizar la transacción con datos guardados de operaciones previas, descuentos especiales, programa de lealtad, y la política de privacidad. La gran mayoría de las OTAs globales ofrecen servicios similares, aunque se diferencian levemente en varias de las dimensiones señaladas. Todas apuntan a lograr que sus aplicaciones se conviertan en un centro de *one-stop shop* para los usuarios. Algo que caracteriza a las OTAs de la región y las distingue de las OTAs globales es la oferta de financiamiento y soluciones de pago para la población no bancarizada. Este diferencial les permite competir con otras OTAs globales de mayor escala (menores costos), pero con productos más genéricos (menor disponibilidad a pagar por parte de los usuarios).

Tanto la oferta como la demanda explican el equilibrio en el mercado y la tendencia hacia un mercado global digital y más concentrado. Si bien existen varias OTAs, la mayoría pertenece a uno de los dos grupos principales que controlan la mayor parte del mercado de reservas online (Booking y Expedia) y que incluso se han expandido hacia sectores aledaños y complementarios en la cadena de valor como los metabuscadores. La Figura 5 muestra la disparidad en ventas entre las 3 OTAs más importantes y el resto. La figura esconde asimetrías regionales. Si bien las ventas globales de Booking en 2018 fueron un 30% superiores a las de Expedia, la diferencia en Europa asciende a 420%.¹⁶ A su vez, Ctrip es dominante en China y Despegar en América Latina. La concentración en el mercado global fue ocurriendo en forma de fusiones y adquisiciones que, en su mayoría, mantuvieron la identidad de cada plataforma para poder aprovechar ahorros de costos y a la vez minimizar el impacto en la demanda.¹⁷

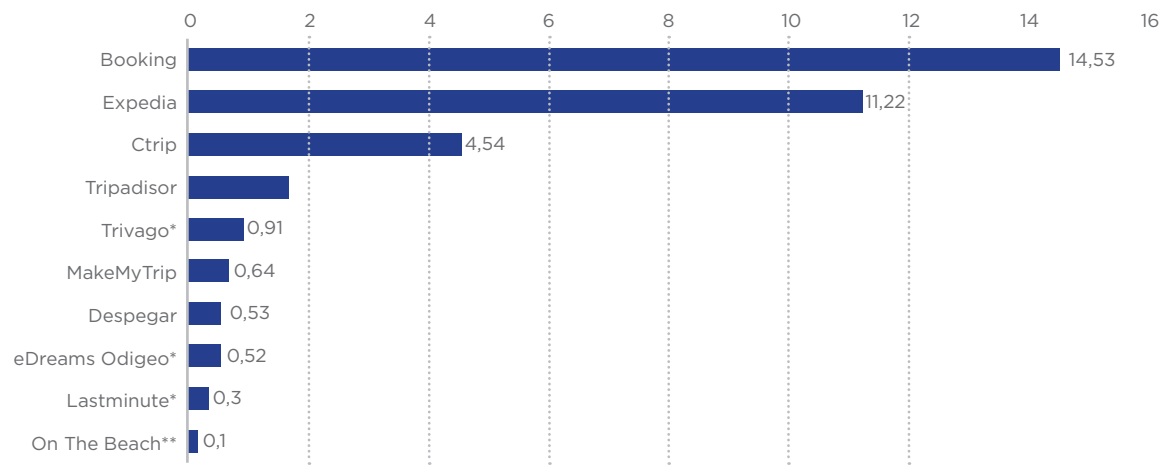
15 · En el margen intensivo de la demanda, el precio de los servicios determina la elección de proveedor, pero no la opción de no consumir.

16 · En 2017, Booking realizó el 65% de las reservas de alojamiento en Europa mientras que Expedia sólo el 12,5%. <https://www.statista.com/statistics/870046/online-travel-agency-ota-market-share-in-europe/>.

17 · Las fusiones y adquisiciones de las principales OTAs están descritas en la Figura 38 del Apéndice.

Figura 5

Ventas globales 2018 de las principales OTAs (en miles de millones de USD)



Fuente: Medium.com y Statista.

Nota: La figura muestra plataformas que no son clasificadas en este trabajo como OTAs puras (e.g., TripAdvisor).

Muchos de los costos fijos de las OTAs son también costos hundidos y constituyen barreras a la entrada poderosas para un nuevo entrante. Sin embargo, la digitalización ha generado competencia dinámica de sectores aledaños en la cadena de valor que podrían participar de la intermediación económica en el turismo. Por ejemplo, empresas como Google podría expandirse hacia el segmento OTA y aprovechar economías de alcance (i.e., sinergias) utilizando sus sistemas operativos o el canal de distribución para favorecer servicios de viajes provistos por ITA Software (información de vuelos), Hotel Finder (metabuscaador de alojamiento), y Room 77 (software de reservas de hoteles). Adicionalmente, plataformas P2P de alojamiento compartido podrían incursionar más activamente en el segmento OTA.¹⁸

La concentración en el segmento OTAs puede generar preocupación respecto a la competencia y precios que pagan los consumidores finales. Es importante enfatizar las dos objeciones principales a dicho argumento (ver Cap. 4). En primer lugar, la eficiencia económica juega un rol importante detrás de dichas fusiones. La consecuencia es un mercado más grande y competitivo incluso cuando se reduce el número de competidores. En segundo lugar, los proveedores de las OTAs (hoteles y aerolíneas principalmente) pueden vender de manera directa a los consumidores y ello actúa como restricción al poder de mercado de las OTAs.

18 · Ver, por ejemplo, <https://news.airbnb.com/hoteltonight-and-airbnb-finalize-acquisition/>

Desde la creación de Airbnb, en 2008, el alquiler temporario se convirtió en una opción competitiva con el hospedaje que ofrecen las OTAs y los hoteles. La oferta y demanda de casas, habitaciones privadas o departamentos de alquiler temporario no son nuevas, sin embargo, el mercado funcionaba de manera imperfecta y, consecuentemente, tenía un tamaño reducido respecto a su potencial. Otras plataformas intentaron previamente con estrategias de nicho o, simplemente, no pudieron corregir las fallas de mercado existentes.¹⁹ Sin embargo, el modelo de negocios desarrollado e implementado por Airbnb logró resolver estas imperfecciones y, consecuentemente, generar un considerable valor económico. La creciente popularidad del alquiler temporario influyó en la entrada de nuevos jugadores como OTAs globales o portales de *e-Commerce* como Mercado Libre implementando sistemas similares.²⁰


Uno de los principales impedimentos para el desarrollo del mercado de alquiler temporario es la información asimétrica entre la demanda y la oferta de hospedaje. Los oferentes prefieren no alquilar sus propiedades por no poseer garantías respecto del cuidado de la propiedad, el respeto de las reglas y el pago en tiempo y forma por parte del futuro huésped o inquilino. Por su parte, los huéspedes suelen provenir de localidades o países diferentes y prefieren no alquilar una propiedad si no existen las garantías necesarias de que el alojamiento estará en las condiciones esperadas, y que un tercero resolverá de manera neutral las posibles contingencias. A diferencia de los alquileres de largo plazo, los costos de establecer un contrato detallado son demasiado altos respecto del beneficio potencial de la transacción para el anfitrión. A su vez, los huéspedes de alquiler temporario no suelen poseer un historial verificable y la resolución de disputas entre las partes resulta más costosa.

La presencia de información asimétrica entre anfitrión e inquilino generan problemas de selección adversa y *moral hazard*, dos razones comunes de fallas de mercado que impiden lograr eficiencia económica.²¹ En otras palabras, existen oportunidades de generar valor cuando la disponibilidad a pagar por parte de un inquilino supera el valor mínimo requerido por un propietario de hospedaje, pero el alquiler temporario no se concreta por problemas de información y costos de transacción.

19 · Ya en 1995, VRBO (Vacation Rentals By Owners) y, luego, otros sitios como FlipKey, HomeAway, o incluso Craigslist intentaron desarrollar el mercado de alquiler temporario.

20 · Por motivos de simplicidad, en partes del documento mencionamos a la empresa Airbnb para referirnos a las P2P de alquiler temporario de manera genérica.

21 · La literatura de selección adversa en economía se relaciona a las características de los agentes económicos (alto riesgo, poco riesgo, etc.) y cómo el tipo de agentes que elige una acción varía en función de incentivos y arreglos de mercado (Akerlof, 1978). Los problemas de *moral hazard* están relacionados a cómo los contratos pueden generar incentivos diferentes en las acciones de los agentes (Arrow, 1963). Un seguro de vehículos no obligatorio, por ejemplo, puede generar problemas de selección adversa (solo los malos conductores desean asegurarse) y riesgo moral (los asegurados conducen de manera más riesgosa sólo por el hecho de estar asegurados).



El éxito del modelo de negocios de las plataformas de alojamiento temporal P2P reside, justamente, en lograr atenuar las consecuencias de la información asimétrica mediante la creación de sistemas sofisticados que desarrollan confianza (*trust*) entre usuarios. Las plataformas P2P son también llamadas plataformas de economía compartida o de consumo colaborativo ya que en muchos casos el usuario propietario de un activo comparte su uso con otro usuario (OECD, 2016). Generalmente, las plataformas consisten en un sistema de organización de información que actúa de canal de comercialización y promoción para que los propietarios puedan alquilar sus propiedades a anfitriones. Para lograr que todo funcione de manera eficiente, la plataforma establece las reglas de operación, verifica la identidad de los usuarios, administra el sistema de pagos y el sistema de evaluaciones donde cada usuario describe su experiencia y queda registrado para que provea información a otros usuarios en el futuro. En conjunto, el sistema genera los incentivos correctos (e.g., mejor posicionamiento en la pantalla de búsquedas para los anfitriones con alta reputación) para que los usuarios revelen la información de manera veraz, y se reduzcan de manera significativa los problemas de información imperfecta y desconfianza típicos de estos mercados.

La creación de valor de las plataformas de economía compartida de alojamiento no se agota en la creación de un mercado fluido para el alquiler temporal. Como el alojamiento ofrecido en las plataformas es un sustituto imperfecto de las habitaciones de hoteles, el crecimiento de la plataforma de economía compartida tiene efectos sobre el mercado que sirven los hoteles. La competencia pone límites naturales a las tarifas de hoteles y beneficia al turismo masivo compuesto por el segmento más sensible al precio y de menores ingresos. A su vez, dicho mercado se caracteriza por la combinación de demanda volátil con oferta de hospedaje rígida y ello genera oportunidades para aquellos anfitriones que estén dispuestos a alquilar sus activos subutilizados a un valor menor o igual al precio de mercado de los hoteles. A diferencia de los hoteles, la oferta que proveen los anfitriones con habitaciones, casas o departamentos, es flexible y granular, con lo cual se expande y contrae de acuerdo a las condiciones del mercado hotelero (ver Box # 2). La ventaja de incorporar oferta flexible en este tipo de mercados radica en que el equilibrio de mercado se altera de manera que los precios se reducen y la cantidad de hospedajes concretados aumenta. La explicación reside en que el ajuste a las fluctuaciones de demanda no es vía precios solamente, sino que permite el ajuste vía cantidad. Cuanto mayor sea el ajuste vía cantidad, mayores serán las ganancias de bienestar económico (eficiencia asignativa) en el sector de hospedaje. Naturalmente, la mayor cantidad de huéspedes fomentada por las plataformas P2P implica un impacto similar en el sector de viajes y un efecto multiplicador sobre el resto de la economía.

Del argumento previo se desprende que la creación de valor de las plataformas de alojamiento compartido es mayor en mercados con alta volatilidad de visitantes o con poca infraestructura hotelera. Esto se puede apreciar al analizar

dos casos extremos. Un caso es el de las ciudades que organizan un evento especial y, por lo tanto, experimentan un shock temporal y único en la demanda de hospedaje (ver Box # 3). Naturalmente, el sector hotelero privado no estará dispuesto a cubrir esa demanda transitoria con nuevas inversiones. Es allí donde plataformas de alquiler temporario ayudan al éxito del evento, garantizando la expansión de capacidad de hospedaje de la ciudad y, a su vez, evitan que los precios en hoteles no respondan de manera drástica a la mayor demanda.²²

Otro caso extremo es el de destinos sin presencia de hoteles y/o con emprendimientos de alojamiento independiente y aislados del sistema de información y alcance de las OTAs. La plataforma de alquiler temporario permite crear un nuevo mercado y absorber sin problemas las expansiones y contracciones en el flujo de turistas. Naturalmente, la razón detrás del escaso desarrollo de las regiones señaladas tiene que ver con el bajo nivel de la demanda promedio y con otros factores que afectan las decisiones de inversión de los hoteles. Es posible que el mercado no sea lo suficientemente grande o que el costo de capital sea demasiado alto para justificar la entrada del primer inversor hotelero. Justamente, las oportunidades de creación de valor para las plataformas digitales de alojamiento compartido son significativas en América Latina ya que sus economías se caracterizan por el potencial turístico no desarrollado debido a la poca inversión en infraestructura hotelera y de transporte (ver Cap. 2).

Las plataformas de economía compartida utilizan procesos tecnológicos similares a las OTAs y, por lo tanto, poseen estructuras de costos con preponderancia de costos fijos respecto a los variables. Como en el caso de las OTAs, las economías de escala son significativas y fomentan la existencia de grandes jugadores en mercados globales. Pero las plataformas P2P poseen características que generan economías de escala adicionales típicas de las plataformas multilados (ver Box # 4). Las plataformas multilados establecen la arquitectura y reglas de operación para las transacciones entre dos tipos de usuarios (anfitriones y huéspedes) con importantes efectos de red cruzados. Esto es, los anfitriones (huéspedes) estarán dispuestos a pagar más por poder acceder a los beneficios de la plataforma en la medida en que ésta posea más huéspedes (anfitriones) subscritos o afiliados. Es decir, existen retornos crecientes por el lado de la demanda y cuánto más crezca el número de usuarios afiliados, mayor será el valor de la plataforma para los usuarios afiliados y potenciales.

Estas consideraciones son relevantes porque impactan las estrategias de crecimiento de las plataformas. Para optimizar el proceso de crecimiento, la plataforma debe elegir cuidadosamente la comisión total a cobrar y la distribución entre

22 · Brian Chesky, fundador y CEO de Airbnb, comentó en numerosas entrevistas que su empresa originalmente se focalizó en grandes eventos o conferencias en ciudades donde la capacidad hotelera era escasa (como la Convención Nacional Democrática en Denver, 2008). <https://money.cnn.com/2012/09/06/technology/airbnb-dnc-startup/>

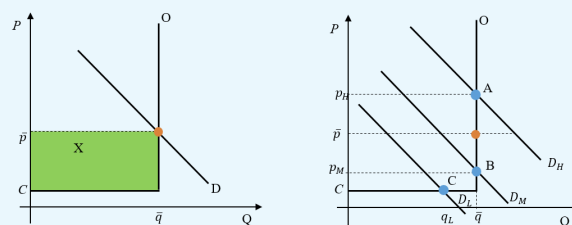


el anfitrión y el huésped. Es de esperar que las plataformas multilados en mercados incipientes subsidien la comisión para crecer de manera rápida y lograr una posición dominante, para luego subir las y aprovechar la ventaja competitiva generada por los efectos de red. Por ejemplo, en el mercado de movilidad urbana P2P, Uber y sus competidores (e.g., Lyft en Estados Unidos, Didi en China) han intentado dominar el mercado en base de subsidios a los consumidores y conductores.²³

Box # 2

Alquiler temporal P2P. Creación y captura de valor en el sector hotelero

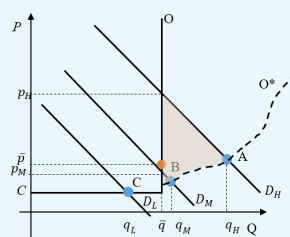
Las plataformas de alojamiento temporal como Airbnb impactan el equilibrio en el mercado tradicional de hospedaje en hoteles. Previo a la irrupción de estas plataformas, el equilibrio del sector hotelero se podía caracterizar por los siguientes gráficos.



El gráfico de la izquierda caracteriza la oferta y demanda de habitaciones de hoteles de cierta calidad en un día “promedio”. Para simplificar el análisis, asumimos que todos los hoteles enfrentan el mismo costo marginal de alquilar una habitación (C). La oferta agregada está representada por el valor mínimo al que los hoteles estarán dispuestos a alquilar una habitación y limitada por la capacidad de camas del mercado (\bar{q}). La demanda representa una demanda promedio o esperada y, el punto de equilibrio del mercado competitivo indica que en promedio la habitación se venderán \bar{q} a un precio \bar{p} . El área X representa los márgenes variables agregados del sector y, en un mercado competitivo, son suficientes para cubrir los costos fijos o inversiones. El gráfico de la derecha muestra la dinámica detrás de la demanda promedio permitiendo que la demanda sea volátil (alta D_H , media D_M , y baja D_L). La oferta, naturalmente no puede responder a la volatilidad de la demanda y, por lo tanto, el equilibrio en cada caso involucrará precios diferentes. La renta total generada de estos tres casos es equivalente a la que generaría el sector si enfrentase una demanda constante como en el gráfico de la izquierda.

Para ver cómo las condiciones de oferta rígida y demanda volátil en el sector hotelero generan una oportunidad para la entrada de plataformas de alquiler temporal consideremos un grupo de propietarios de activos que son sustitutos perfectos de los hoteles (habitaciones privadas o departamentos) con costo de oportunidad C' . Es decir, cada anfitrión estaría dispuesto a alquilar temporalmente su habitación siempre y cuando reciba un pago de al menos C' . El costo puede diferir entre los anfitriones, pero podemos asumir que es siempre mayor que el de los hoteles (C). El gráfico debajo muestra lo que sucede en el mercado de hoteles al introducir la oferta adicional de la economía compartida. La nueva oferta O^* combina la oferta de hoteles en la medida en que sea menor que la nueva curva de oferta de los propietarios de activos (curva punteada).

23 · <https://www.latimes.com/business/technology/la-fi-tn-uber-ipo-lyft-fare-increase-20190511-story.html>



Cuando la demanda es baja, el equilibrio de mercado es similar al que ocurriría sin la presencia de economía compartida. Dados los supuestos mencionados arriba, los propietarios de activos no están dispuestos a alquilar sus propiedades y todos los turistas (q_L) consiguen alojamiento en hoteles a un precio C . En el caso de demanda alta (D_H), los hoteles alquilan toda su capacidad, pero el precio de mercado será bastante menor al precio que obtendrían sin la competencia de la economía compartida (p_H). El equilibrio A indica la cantidad de habitaciones alquiladas por la plataforma de economía compartida ($q_H - \bar{q}$) y el precio de equilibrio*. Lo mismo sucede, pero en menor escala, cuando la demanda toma valores intermedios (D_M).

En el gráfico se puede apreciar cómo la entrada de una plataforma de economía compartida puede generar eficiencia económica al expandir el sector de hospedaje gracias la incorporación de oferta flexible y granular. La oferta de economía compartida se “activa” en los momentos en que la demanda es relativamente alta para la oferta fija de los hoteles. La creación de valor se puede medir por el triángulo formado por el área entre la demanda adicional atendida por la plataforma de economía compartida y la curva de oferta de los anfitriones. El gráfico muestra el área en el caso de demanda alta. En términos económicos, el valor creado es bienestar económico y se compone tanto de excedente del productor como del consumidor.

La captura de ese valor se reparte entre la plataforma (vía comisiones), los anfitriones (excedente del productor), y los huéspedes (excedente del consumidor). Una conclusión natural del análisis es que la creación de valor de plataformas como Airbnb se da en los momentos en que hay exceso de demanda, y ello sucede en mercados con alta volatilidad de visitantes o con poca infraestructura hotelera.

Notas: * En rigor de verdad, el precio de equilibrio no es único y el punto A indica un precio aproximado. Como cada propiedad puede alquilarse a precios diferentes en la plataforma, la curva de demanda marca el valor máximo y la curva O^* el mínimo para el precio de las propiedades en la plataforma.

La combinación de retornos crecientes de demanda y tecnología con economías de escala significativas genera expectativas en los inversores que están dispuestos a financiar plataformas de economía compartida por años, aunque no generen ganancias inicialmente. Las valuaciones validadas en las rondas de financiamiento no son comparables a las que se observan en mercados tradicionales y, en ocasiones, son sólo consistentes con escenarios en los cuales la plataforma se transforma en monopolica o dominante. La lógica también aplica, aunque en menor medida, para las OTAs, y se basa en la idea de monopolios u oligopolios naturales. La ventaja competitiva asociada al tamaño de la plataforma ha generado preocupaciones en las autoridades de defensa de la competencia en distintos países. Sin embargo, como argumentamos en el capítulo 4, estas preocupaciones no deberían ser tales en el caso de plataformas digitales como las PTT.

Box # 3

Oferta flexible y mega-eventos. Brasil 2014/16

Cuando una ciudad es anfitriona de un gran evento deportivo como las Olimpiadas, debe garantizar una capacidad significativa de hospedaje para todos los visitantes. En muchos casos, esta capacidad queda inutilizada cuando el evento termina y la cantidad de visitantes vuelve a la normalidad. En este contexto, durante la Copa Mundial de Fútbol de 2014, Airbnb trabajó con el gobierno de Brasil para aumentar la oferta de alojamiento en algunas ciudades. Dos años más tarde, la plataforma se asoció con el Comité Olímpico de las Olimpiadas de Río 2016 como patrocinador de alojamiento (UNWTO, 2017). Las ofertas (*listings*) de hospedaje de Airbnb en Río de Janeiro pasaron de 5.700 previo al Mundial de Fútbol, a 19.300 durante el evento, y a 17.100 tras 6 meses de finalizado el campeonato. Un año y medio más tarde, al comienzo de las Olimpiadas, el número de ofertas creció hasta alcanzar las 31.000, y las 48.100 durante el evento, mostrando que, más allá del crecimiento global de la plataforma, los anfitriones respondieron a las señales del mercado. Se estima que Airbnb hospedó a 85.000 de los 500.000 visitantes de las Olimpiadas, y que, de no haber contado con esta opción de alojamiento, deberían haberse construido 257 hoteles. Según Banco Mundial (2018), una encuesta muestra que 20% de los turistas brasileiros y 25% de los visitantes internacionales optaron por hospedarse utilizando alquileres temporarios. Por otro lado, las ofertas de alojamiento estuvieron distribuidas por toda la ciudad, alcanzando los 50 y 70 barrios en 2014 y 2016, respectivamente.

El modelo de negocios inicial de Airbnb apuntaba al nicho de mercado de las grandes conferencias en ciudades con escasa oferta hotelera. Justamente, en noviembre 2019, Airbnb firmó un acuerdo con el Comité Olímpico Internacional (COI) para transformarse en su patrocinador y, sobre todo, para poder comercializar su inventario durante los Juegos Olímpicos de Tokio 2020, París 2024 y Los Ángeles 2028, además de los Juegos Olímpicos de Invierno.

Fuente: WEF (2016), <https://news.airbnb.com/en-uk/airbnb-and-ioc-announce-major-global-olympic-partnership/>

Box # 4

La economía de las plataformas multilados

La literatura económica presta atención especial a los mercados de intermediación económica en donde existen fuertes externalidades entre sus usuarios y los distingue con el nombre de mercados multilados o, en el caso de dos tipos de usuarios, mercados bilaterales (Rysman, 2009). Cada lado representa un tipo de usuario. Un ejemplo clásico de mercado bilateral es el de las tarjetas de crédito. Empresas como Visa o Amex son plataformas que organizan sus servicios para servir a dos tipos de





usuarios diferenciados. Por un lado, los comerciantes desean unirse a la plataforma para atraer consumidores que quieran utilizar realizar pagos con la tarjeta. Por otro lado, los consumidores prefieren unirse a la plataforma para poder beneficiarse del pago con un medio superior al dinero en efectivo. La externalidad (positiva en este caso) entre estos dos tipos de usuarios se percibe al notar la disponibilidad a pagar por unirse a la plataforma de cada uno. El valor que los comerciantes estarán dispuestos a pagar por aceptar la tarjeta Visa depende del número de clientes afiliados a la tarjeta. Claramente, en el caso extremo de que la plataforma Visa no tuviese aún clientes suscriptos, el comerciante no estaría dispuesto a pagar por la plataforma. Lo mismo sucede por el lado de los consumidores. La disponibilidad a pagar por la tarjeta depende del nivel de aceptación en los negocios. En términos económicos, existe un efecto de red cruzado (externalidad cruzada) entre los clientes y los comerciantes de la plataforma.*

El desafío para una plataforma en un mercado multilados consiste en resolver el problema del huevo y la gallina para poder existir y crecer. La plataforma debe adoptar una estrategia que le permita desarrollar un lado a bajo costo, para luego atraer al otro lado y generar una dinámica de efectos positivos encadenados. En ese sentido, las estrategias de precios son fundamentales para poder explotar las externalidades y maximizar beneficios. Es común que las plataformas prefieran “subsidiar” un lado y monetizar el otro lado. Una vez generada la masa crítica de usuarios en cada lado de la plataforma, el estado estacionario o natural es el crecimiento sostenido. Esto es así porque los efectos de red cruzado generan rendimientos crecientes. Los usuarios de ambos lados estarán dispuestos a pagar más por una plataforma grande (i.e., con muchos usuarios), todo lo demás constante, que por una pequeña.

Los rendimientos crecientes por el lado de la demanda explican por qué los mercados multilados suelen ser concentrados y poseen características de Ganador Toma Todo (GTT, *winner takes all*). Es decir, la plataforma que logre establecerse primero tiene grandes posibilidades de dominar el mercado. Este efecto es mucho más intenso en mercados multilados que en mercados tradicionales y explica por qué las plataformas nuevas tratan de entrar al mercado rápido y con grandes inversiones para poder subsidiar la adquisición de usuarios. En otras palabras, en estos mercados, la competencia por el mercado pasa a ser más intensa en detrimento de la competencia en el mercado. La naturaleza de esta dinámica de ganador toma todo depende de cuestiones como el costo de hospedaje múltiple de los usuarios (i.e, adopción de varias plataformas en simultaneo), los costos de cambio, y la posibilidad de diferenciación entre plataformas competidoras (Evans et. al, 2011).

Notas: * Si bien en todos los mercados existe cierta externalidad cruzada, las plataformas multilados se caracterizan por tener efectos cruzados significativos y críticos para su existencia. Otros ejemplos de plataformas multilados son las consolas de juegos (desarrolladores y jugadores), sistemas operativos, shopping malls (comerciantes y clientes), y la mayoría de las plataformas digitales (google.com).

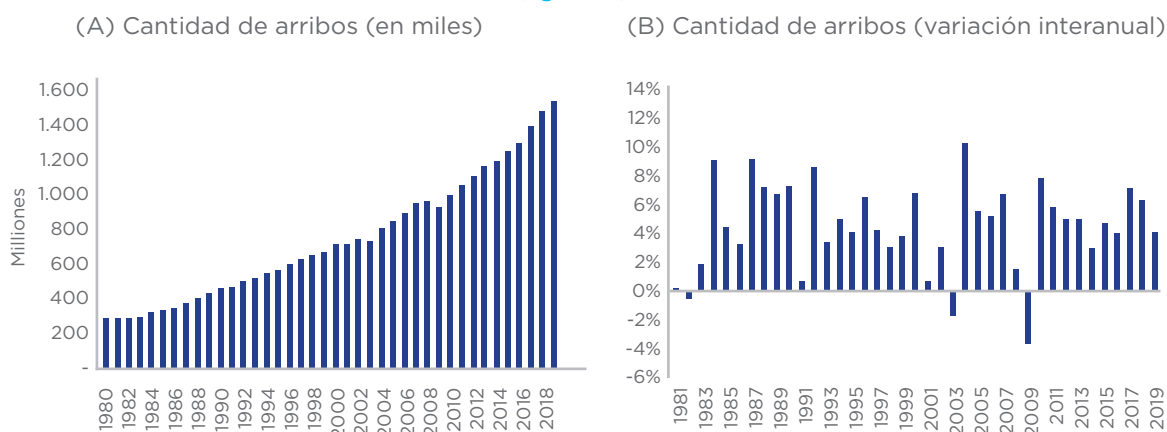
EL USO DE PTT EN AMÉRICA LATINA. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO PREVIAS AL COVID-19.



Hasta el brote de Covid-19, el crecimiento del turismo global durante los últimos 40 años ha sido exponencial, alcanzando en 2019 el récord de más de 1,4 mil millones de arribos internacionales (Figura 6). Sólo en dos años los viajes se desviaron de la tendencia: en el 2003 luego del brote epidémico del SARS, y en la crisis financiera global de 2009. Desde 2010, la tasa de crecimiento anual promedio del turismo global fue del 5,2% y se esperaba un crecimiento similar para los próximos 20 años.²⁴ Este crecimiento esperado es similar, aunque más volátil, para los países de América Latina. La situación particular de cada país puede diferir bastante de la del promedio. La Figura 7 muestra que los arribos internacionales a Chile y Argentina crecieron por sobre el promedio mundial, mientras que México y Uruguay lo hicieron a tasas menores. Naturalmente, la irrupción del Covid-19 paralizó el proceso de crecimiento en 2020 y, desde entonces, la incertidumbre respecto del futuro del sector es constante. En este capítulo exploramos la relación entre el turismo y la actividad económica general en América Latina, y el rol de las PTT. El impacto del Covid-19 y el posible contexto post pandemia son analizados en el capítulo siguiente.

Figura 6

Arribo de turistas internacionales. Total, global, 1980-2019.



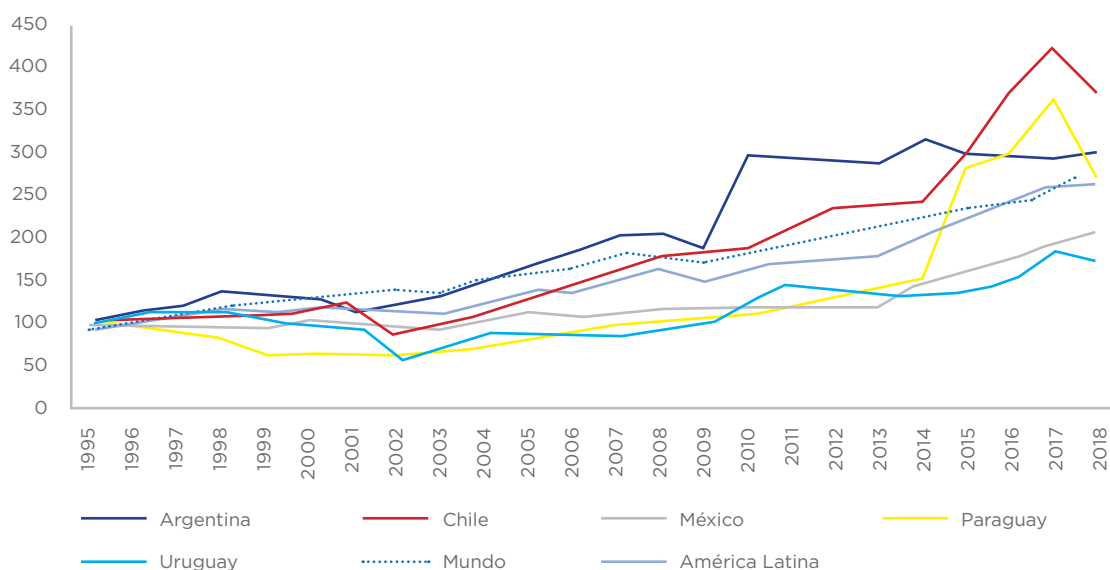
Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNWTO y Banco Mundial.

24 · IATA en 2018 proyectaba una tasa de crecimiento anual compuesta de 3,5% hasta 2037. Es decir, duplicación de viajes cada 20 años (IATA, 2018).

Así como el turismo contribuye a la expansión económica, el crecimiento económico contribuye a la expansión de la actividad turística. El crecimiento económico provoca cambios en el nivel y estructura de la demanda de la población. A medida que aumentan los ingresos y la riqueza de un país, sus habitantes incrementan desproporcionalmente su demanda por servicios, principalmente aquellos asociados al esparcimiento como el turismo, y otros bienes superiores.²⁵ La regla informal utilizada en la industria indica que, por cada punto porcentual de crecimiento del PBI per cápita los viajes aumentan entre 1,5% y 2%. Es decir, la demanda de turismo posee una elasticidad ingreso mayor a uno, creciendo (retrayéndose) más que proporcionalmente con las expansiones (retracciones). Pero este efecto ingreso no es lineal y la propensión a viajar se torna más relevante e importante en el momento en que el ingreso per cápita de un país supera los 15.000 USD (Figura 28 en el Apéndice). Es por ello que la evolución de los viajes en las últimas décadas se explica por el crecimiento global, pero principalmente por el crecimiento económico reciente de países del sudeste asiático y el fortalecimiento de las clases medias en nuevos mercados emisores.²⁶

Figura 7

Arribo de turistas internacionales. Índice 1995=100. Por país. 1995. 2018



Nota: América Latina incluye Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Surinam y Uruguay.

25 · Los bienes superiores son aquellos con elasticidad ingreso mayor a uno. Esto es, un aumento del ingreso lleva su consumo aumenta más que proporcionalmente. Por ejemplo, alimentos orgánicos o sofisticados.

26 · Las proyecciones pre Covid-19 estimaban que en 2017-37 Estados Unidos agregaría un 37% de nuevos viajes frente al aumento de 62,5% de China, 72,4% India y 69% de Indonesia (IATA 2018).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial.

La baja sostenida en el costo de viajar (Figura 29, panel A) ha sido otro factor detrás de la expansión del turismo. El costo del transporte aéreo se redujo a la mitad en 2018 comparado con dos décadas atrás. Mientras en el año 2000 el ciudadano promedio viajaba una vez cada 44 meses, en 2018 esta cifra se redujo a 21 meses (IATA, 2019). Varias razones influyeron en la reducción del costo de los pasajes. Por un lado, el avance tecnológico permitió reducciones en el costo operativo a través de ganancias de eficiencia en el consumo y mejoras en el diseño de las aeronaves. Por otro lado, la desregulación de mercados aerocomerciales y la integración económica entre países promovieron la competencia y la baja de precios de los pasajes.

La combinación de avances en IT y conectividad generaron reducciones de costos y precios en simultáneo. Las aerolíneas han sido pioneras en implementar soluciones tecnológicas para el manejo de la demanda. Tanto la optimización del sistema de precios como el manejo de reservas y sobreventas (*revenue management*) redundaron en mejoras en la capacidad utilizada de las aeronaves. Por ejemplo, el *load factor* promedio de las aerolíneas en Estados Unidos subió 12 puntos porcentuales entre 2002 y 2019 (Figura 29, panel B), una cifra extraordinaria en términos de eficiencia operativa ya que el costo de realizar un vuelo para las aerolíneas está compuesto principalmente por el componente fijo. Sin embargo, estas mejoras en eficiencia no se tradujeron en mejoras directas en la rentabilidad de las aerolíneas. La baja de costos se generalizó en la industria y el traslado a precios para los consumidores fue la consecuencia de la competencia en el mercado que permitió su expansión. Esto resulta especialmente importante luego de la entrada de las PTT que redujeron los costos de búsqueda y comparación para los consumidores.

2.1

CARACTERÍSTICAS DEL TURISMO EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA

El turismo se ha consolidado como uno de los sectores más relevantes a nivel mundial por su aporte al PBI, empleo y potencial exportador. El sector es considerado estratégico por su impacto en el desarrollo regional, su transversalidad y derrame sobre otras actividades económicas, y por su potencial para generar empleo de diferentes niveles de calificación y edades. En esta sección analizamos estas características y exploramos las condiciones únicas que presenta la región para el desarrollo del sector a través de políticas sectoriales y de fortalecimiento de instituciones.

La contribución total promedio del turismo al PBI en 2019 se estima en aproximadamente 10%. El impacto directo en el PBI es de 4,4% (Figura 8, panel A) y el resto corresponde al efecto derrame que genera el turismo sobre otras activi-

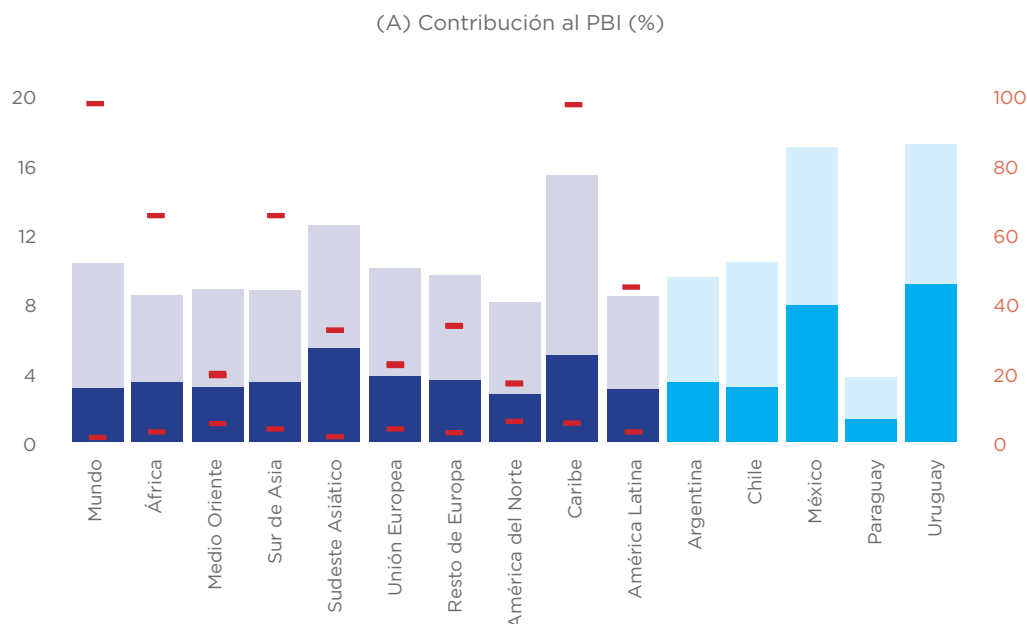


dades generales.²⁷ El turismo es el tercer sector que más aportó al crecimiento global en 2019, luego del sector de información y comunicación y servicios financieros (WTTC, 2020). El rango de contribución total al PBI varía entre regiones, desde el 15,5% en el Caribe, la región más dependiente del turismo, al 5,2% en Asia Central. En América Latina, el turismo representó el 8,7% del PBI, aunque el estadístico esconde gran variación dentro de la región, alcanzando el 17,4% en Uruguay y el 3,4% en Paraguay. En el grupo de países analizados de la región, el turismo tiene una alta participación en las economías de México y Uruguay, aproximadamente el doble que en Argentina y Chile.

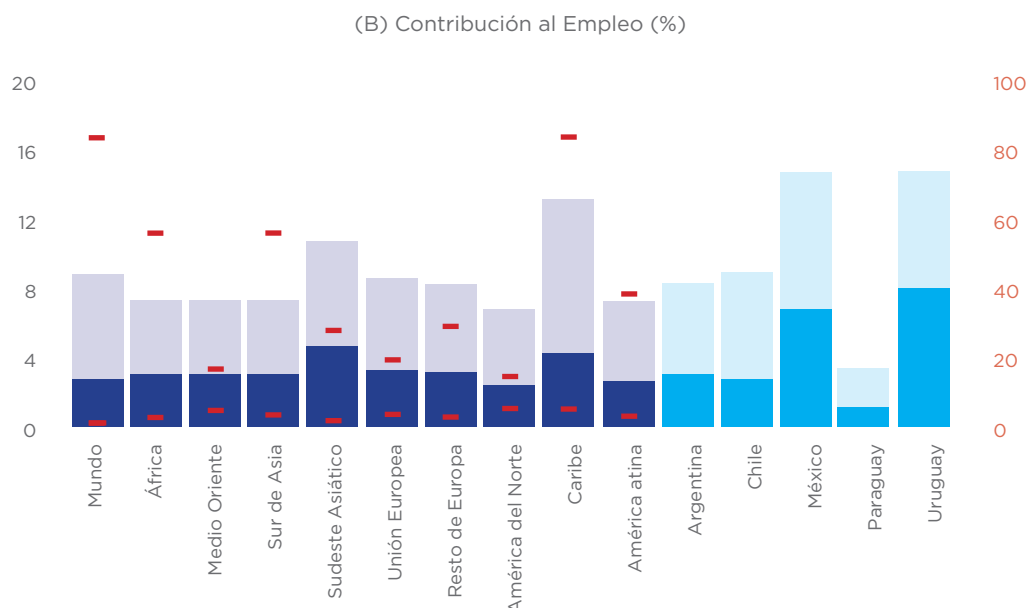
Algo similar sucede con la participación del sector en el empleo. Uno de cada 10 empleos en el mundo corresponde al turismo y se estima que un empleo directo en turismo genera aproximadamente 1,5 puestos de trabajo adicionales de manera indirecta (OIT, 2019). En América Latina, la contribución del empleo en turismo sobre el total es inferior al promedio mundial y al de regiones turísticas más consolidadas como Europa o América del Norte (Figura 8, panel B). Estas diferencias probablemente estén relacionadas con la informalidad laboral que no siempre está capturada en las cuentas mencionadas y, por lo tanto, subestiman la contribución del turismo al empleo en países o regiones con mayor informalidad.

Figura 8

Contribución del turismo (impactos directos e indirectos) al PBI por región. 2019.



27 · La metodología detrás del cálculo del impacto del turismo y viajes en el PBI se describe en el Apéndice.



Nota: El área más oscura de las barras muestra el impacto directo, mientras que la parte clara alcanza el impacto total (directo + indirecto). Las marcas en rojo (eje izquierdo) muestran el valor mínimo y máximo del impacto directo del turismo en cada región.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de WTTC.

Como es de esperar, la precariedad e informalidad del empleo es mayor en países menos desarrollados (Figura 9) y, para un mismo nivel de desarrollo, más prevalente en empresas pequeñas. En Argentina, la informalidad en turismo en 2014 fue del 31,6%.²⁸ Esta cifra esconde disparidades al interior de las actividades que componen el turismo, con mayor informalidad en restaurants (46,6%) y menor en alojamiento (21,9%). Lo mismo sucede en México. Mientras que en 2013 la informalidad en el empleo en la economía era del 58,6% y del 57,6% en turismo, la misma era del 65,5% en restaurants y 19,3% en hoteles (OIT, 2013). También se observan diferencias entre distintos tamaños de establecimientos. En el caso de México, la informalidad laboral en establecimientos grandes era del 8%, mientras que en las pequeñas y micro era del 31,2% y 83,6%, respectivamente.

Además de ser un gran creador de empleo, el turismo es un generador de empleo inclusivo, empleando trabajadores de diferentes niveles de calificación y diversidad en términos de ubicación geográfica. El sector de servicios de alojamiento y alimentos tiene una mayor participación de trabajadores mujeres, jóvenes e inmigrantes que otros sectores, tanto en la región como en el mundo. La Tabla 3 muestra que, en comparación con economías más desarrolladas, los países de la región muestran mayor participación relativa de mujeres en el turismo, pero menor participación de jóvenes. Las relaciones son más similares para

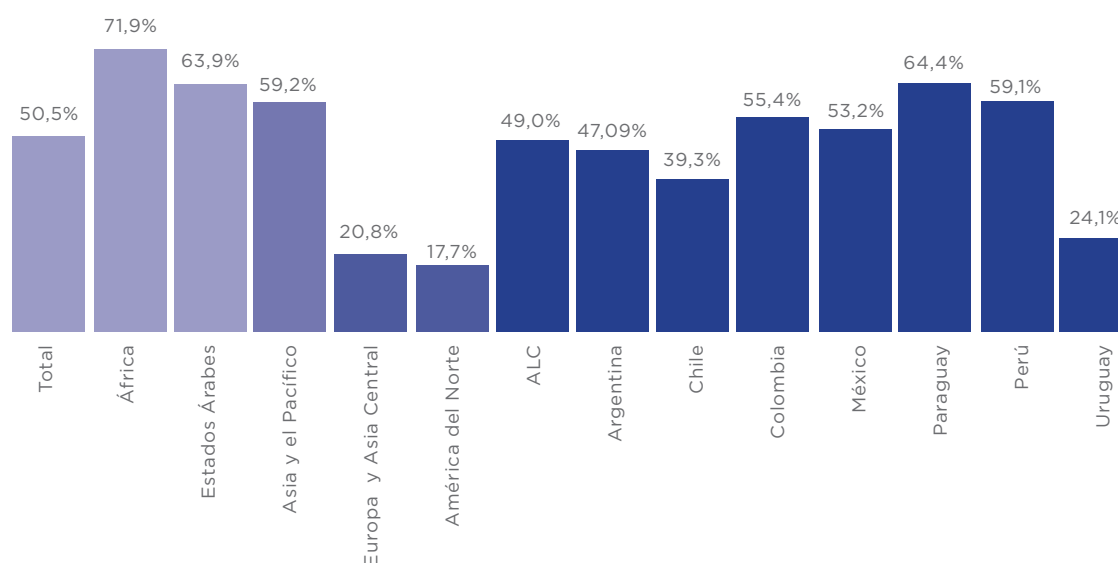
28 · Ministerio de Turismo de Argentina (2015)

el resto de la economía. El turismo abarca una red de actividades que demanda trabajadores en todos los niveles de calificación, aunque predomina el empleo en los segmentos de menor calificación. En los países de la OCDE, el 31% de los empleados de sus economías poseen un nivel de educación superior, y este número alcanza sólo la mitad para los trabajadores en el turismo. A su vez, existe una mayor proporción de empleo generado en pequeñas empresas (47,5% del total del empleo generado por empresas de 1 a 9 empleados en turismo, vs. 31,2% del total de la economía, OCDE (2015).

El desarrollo económico de los países se asocia cada vez más a la expansión de sectores cuya producción requiere reconversión con alta tecnología y, en muchos casos, automatización de tareas. La demanda laboral de estos sectores apunta a segmentos puntuales de la población y es muy posible que los segmentos con menor educación queden desprotegidos y con pocas expectativas para el futuro. En ese sentido, el sector turismo está compuesto por actividades trabajo-intensivas respecto del resto de la economía y puede constituirse como un sector necesario y complementario para las estrategias de crecimiento de los países en vías de desarrollo. En la medida en que la automatización de tareas no sea completa, los servicios que actualmente utilizan un alto componente de mano de obra como el turismo pueden absorber la mano de obra no calificada y sin empleo que genera la transición en otras industrias.

Figura 9

Empleo informal (% sobre el total), excluyendo agricultura. Por región y país. 2016.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIT (2018).

Tabla 3

Empleo de mujeres, jóvenes y no residentes por sector (% del empleo total, 2018 y 2019)

% SOBRE EL TOTAL DE EMPLEADOS DE CADA RAMA				
		SERVICIOS DE ALOJAMIENTO Y ALIMENTOS	MANUFACTURAS	TOTAL DE LA ECONOMÍA
Mujeres (2019)	Argentina	42,4%	28,4%	42,4%
	Chile	59,6%	32,4%	42,0%
	México	58,4%	36,8%	37,7%
	Uruguay	52,8%	31,3%	44,6%
	Paraguay	60,1%	27,2%	40,1%
	América Latina	59,2%	36,6%	41,0%
	Estados Unidos	51,8%	27,8%	46,1%
	Francia	47,7%	29,1%	48,1%
	Gran Bretaña	52,7%	24,6%	47,0%
	Europa y Asia Central	53,2%	31,9%	45,3%
	Mundo	54,2%	39,0%	38,8%
Jóvenes de 15 a 29 años (2018)	Argentina	28,3%	14,5%	14,9%
	Chile	30,3%	17,8%	19,1%
	México	33,6%	32,3%	28,3%
	Uruguay	36,7%	22,3%	23,4%
	Estados Unidos	50,7%	19,3%	23,4%
	Francia	32,6%	17,9%	18,7%
	Gran Bretaña	42,9%	20,0%	22,6%
No residentes (2018)	Chile	7,7%	2,8%	2,8%
	Estados Unidos	13,8%	10,3%	8,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIT (ILOSTAT, 2020).

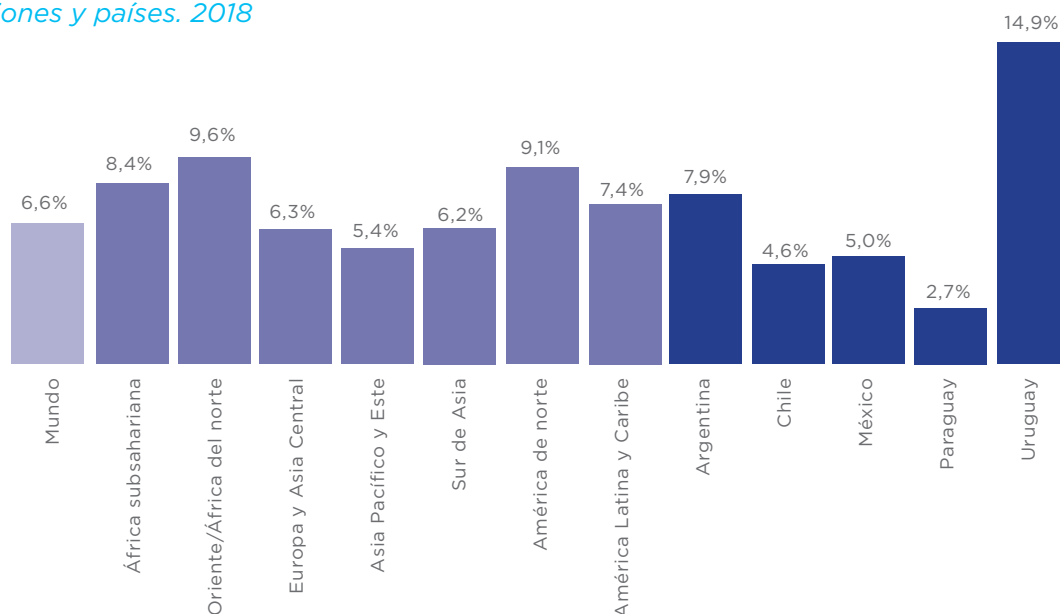
Otra característica del turismo es su potencial como generador de divisas. Los países exportan servicios turísticos cuando reciben visitantes del exterior y ello resulta especialmente importante en países de la región con problemas frecuentes de cuenta corriente. De la misma manera, el destino doméstico de turistas residentes que dejan de viajar al exterior puede considerarse, en términos de generación de divisas netas, a un aumento de las visitas de extranjeros. En 2019, el gasto de turistas en el mundo triplicó los valores del 2000, representando casi el 7% del total de exportaciones mundiales y el 28,3% de las exportaciones de servicios (WTTC, 2020). Así, el turismo se posiciona como el quinto sector exportador de servicios (OCDE, 2020a). Por cada dólar gastado por turistas internacionales

en los países de la OCDE, se generan 89 centavos de valor agregado doméstico, comparado con 81 centavos del resto de las exportaciones. De estos 89 centavos, 56 son generados de manera directa mientras que el 34 restante surge de impactos indirectos (OCDE, 2020a).

Scott et al. (2015) estiman que el turismo se encuentra entre los 5 principales complejos exportadores en más de 150 países y constituye el principal complejo exportador para 60 países. La relevancia del turismo como servicio exportable en tantos países es posible gracias a la diferenciación natural del producto/servicio por el lado de la oferta y, por el lado de la demanda, a la heterogeneidad de preferencias y a la preferencia por variedad de destinos de los turistas. Al no ser un *commodity*, la oferta mundial de turismo no se encuentra concentrada en pocos países y los requisitos de eficiencia en la “producción” son menores que en otras industrias.²⁹ A diferencia de otros sectores como la producción de electrónicos de alta complejidad, el turismo puede constituirse en un sector relevante de la economía tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. La Figura 11 ilustra este punto: no hay correlación entre el nivel de desarrollo y la contribución del turismo al PBI de los países. Lógicamente, la figura representa una foto y, detrás de cada observación, se esconde la dinámica propia de cada país. Es posible que para algunos países el crecimiento económico haya fomentado el desarrollo del turismo interno y que, para otros, el mecanismo sea el inverso. Es decir, que el crecimiento del turismo haya sido el motor del crecimiento económico. El punto de la figura es que la actividad se encuentra al alcance de todos los países y no requiere un nivel de desarrollo mínimo para que pueda ser desarrollada.

Figura 10

Ingreso por turismo internacional. Como porcentaje del total de exportaciones. Por regiones y países. 2018

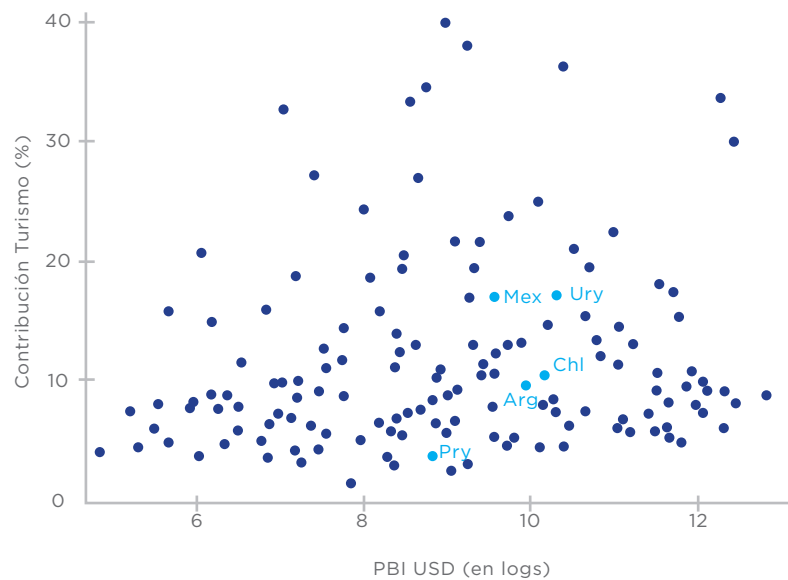


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial.

29 · En este sentido, un servicio que contrasta al del turismo es el de provisión de servicios financieros.

Figura 11

Contribución total del turismo al PBI y PBI per cápita



Nota: Contribución al Turismo en 2019. PBI per cápita en dólares corrientes promedio 2017-2018. Excluye países con contribución al PBI de más del 40%. Fuente: WTTC 2020 y Banco Mundial.

Consideremos el ejemplo de un desarrollo turístico en una zona remota y poco conocida. Un emprendedor construirá un hotel en dicha zona una vez que observe que el transporte, la conectividad, la gastronomía y otros servicios atractivos para el turista estén garantizados en la zona. Lo mismo sucede con el emprendedor gastronómico que querrá esperar a que la masa crítica de visitantes a la zona sea la suficiente para que su proyecto sea rentable. El mismo problema lo experimentan los proveedores de infraestructura, servicios y atracciones destinados a turistas. En general, las fuerzas del mercado llevarán a que, si el retorno esperado es suficientemente grande, algunos de los proveedores estarán dispuestos a invertir incluso si ello implica esperar un tiempo hasta que el resto de proveedores de servicios inviertan en la zona. En algunos casos, el retorno esperado no es suficiente para cubrir ese riesgo y los proyectos no suceden por la falta de coordinación.³⁰ En ambos casos, la ineficiencia es mayor cuanto más alto sea el costo de capital para los inversores.

El punto del ejemplo anterior es que el turismo posee un grado de complementariedad entre proveedores de servicios mucho mayor del que se encuentra en otros productos o bienes y, por lo tanto, la provisión del turismo tiene una alta probabilidad de fracaso si falla alguno de los tantos proveedores. El gobierno puede reducir estos problemas de coordinación y potenciar las ventajas com-

30 · Otras soluciones provistas por el mercado son las asociaciones entre privados para desarrollar un objetivo de manera conjunta.



parativas del turismo a través de diversos mecanismos, como el diseño de una política sectorial que reduzca la incertidumbre de los inversores, estableciendo estándares de calidad, impulsando instituciones de protección al turista, e inversión en bienes públicos tanto físicos (e.g., aeropuertos, creación de parques nacionales) como intangibles (e.g., la marca país/región).³¹

Los problemas de inversión, ya sea por falta de coordinación entre privados o acceso al mercado de capital, también puede resolverse mediante esquemas de Asociaciones Público Privadas (APP). En las APP el sector público puede tomar rol de catalizador de necesidades y estrategias sectoriales. Los modelos de APP pueden variar desde *Joint Ventures* que ayudan a reducir el costo y riesgo financiero de inversiones, hasta la concesión de actividades de activos públicos al privado. Por ejemplo, entre 2003 y 2010, el gobierno de la provincia de Salta en Argentina, apoyado por un préstamo del BID, implementó exitosamente una Política de Desarrollo del Turismo (PDT) mediante APPs que incluyó la construcción y modernización de la infraestructura de transporte y turismo, la construcción y remodelación de hoteles, el fortalecimiento institucional y campaña integral de publicidad.³²

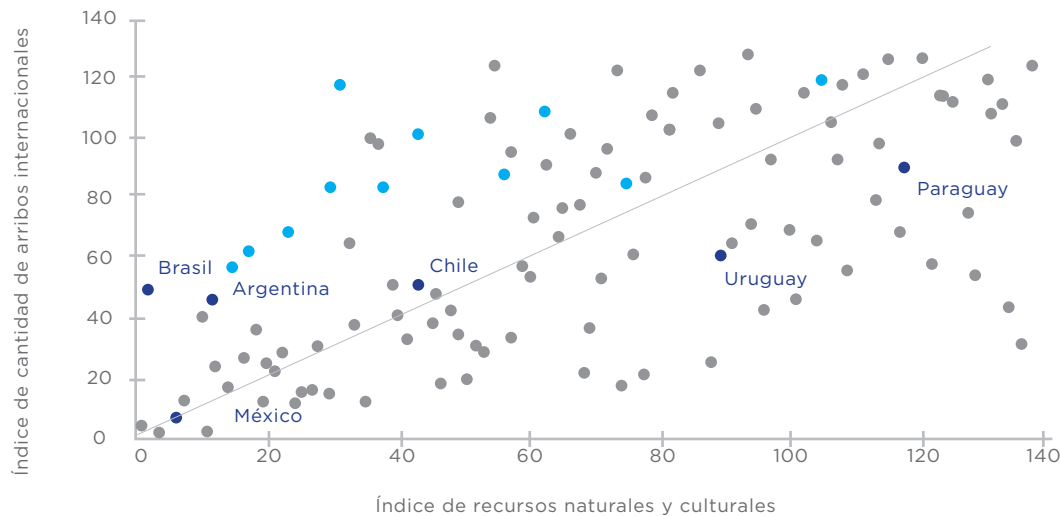
Las PTT también pueden tener un rol directo en la solución a estas fallas de mercado, ya sea de manera exclusivamente privada (ver Box # 5) o trabajando de manera conjunta con el sector público. La capacidad de las PTT para recolectar y analizar *Big Data* puede ser utilizada para entender cambios en la demanda e informar al gobierno en la elaboración de prioridades y PDT. Por ejemplo, la Comisión Europea acordó recientemente con las principales plataformas P2P de alquiler temporario para que compartan estadísticas sobre el uso de alojamiento en Europa y poder informar a la política del sector.³³ Estos acuerdos son voluntarios y consensuados con todas las PTT del sector en una región determinada. Las estadísticas se constituyen de datos agregados que marcan tendencias y no afectan la privacidad de los individuos ni permitan inferir variables de performance de las PTT.

31 · El caso de Costa Rica es un ejemplo exitoso de coordinación y generación de ventajas comparativas en turismo entre el sector público y privado (Cornick et al, 2014).

32 · Castillo et al. (2017) estiman que el efecto causal de la política TDP de Salta fue un aumento del empleo en la cadena de valor del 11% anual en el período 2003-2013.

33 · https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_194

Figura 12
Competitividad en turismo y arribos internacionales.



Nota: Los círculos azules corresponden a los países de América Latina y el Caribe. El índice de arribos se construye asignándole el valor 1 al país con mayor cantidad de arribos internacionales. Los países incluidos en este ranking son los países disponibles en el Índice de Competitividad de Turismo y Viajes de WEF.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial y WEF (2017).

El índice de competitividad que elabora el *World Economic Forum* (WEF, 2019) sugiere que los países de la región cuentan con ventajas competitivas en recursos naturales y turismo que podrían ser aprovechados para expandir el turismo, principalmente en casos como el de Argentina y México. El WEF elabora indicadores en base a factores y políticas públicas que permiten el desarrollo del turismo en 140 países. El índice global de competitividad se compone de cuatro subíndices y la Figura 12 presenta la posición de cada país en base al subíndice de recursos naturales y culturales y el indicador de arribos internacionales.³⁴

En ambos casos, la interpretación del índice es la misma a la de un ranking. La figura insinúa que la mayoría de los países de la región, marcados con puntos azules y celestes, reciben menos visitantes de lo que correspondería en base a sus atractivos naturales y culturales, ya que estos puntos se encuentran en el área superior a la recta de 45 grados. De los cinco países marcados, la brecha positiva es mayor en el caso de Argentina. En el caso de Uruguay y Paraguay, la brecha es negativa y podría estar capturando el hecho de que esos países pueden apalancar el turismo en la disponibilidad de recursos naturales de sus vecinos.

El proceso de decisión del viajero cuando elige un destino depende de varias consideraciones. Los subíndices elaborados por el WEF apuntan a capturar to-

34 · Los otros tres subíndices que componen el índice global son entorno favorable, políticas públicas, e infraestructura.

das las variables que motivan el turismo. La Tabla 7 en el Apéndice muestra la desagregación del índice global para los cinco países seleccionados de la región. Allí se puede observar cómo países que reciben *pocos* visitantes en base a sus recursos naturales, son los que reciben *demasiados* visitantes a juzgar por otros indicadores. En el caso de Argentina y México, la atracción que generan los recursos naturales, culturales y de negocios son contrarrestadas por su menor desarrollo en términos de infraestructura de transporte terrestre, el bajo clima de negocios (que aleja inversiones en turismo), peores condiciones de seguridad, y mercados poco competitivos. El contraste con Chile es sorprendente. Si bien, la posición de Chile en el índice global es similar a la de Argentina, la composición de sus ventajas competitivas resulta muy diferente. Chile posee mejor infraestructura y clima de negocios e indicadores más parejos y menos extremos. Algo similar ocurre en Paraguay y Uruguay, aunque con menores puntajes en cada uno de los ítems que determinan el turismo.

En resumen, el turismo presenta varios hechos estilizados para destacar. En primer lugar, el aporte del sector al PBI, empleo y generación de divisas es significativo y puede ser el dinamizador de la economía de un país. Hasta la irrupción del Covid-19, la demanda por servicios de turismo mostraba un crecimiento sostenido duplicando el tamaño del mercado cada 20 años. Tanto economías desarrolladas como economías en desarrollo pueden basar su crecimiento en el turismo. En segundo lugar, el desarrollo del turismo genera demanda de empleo para sectores con problemas de informalidad y baja calificación. Las economías que aspiran al desarrollo apalancado en tecnología pueden desarrollar paralelamente el turismo y así generar mallas de contención para estos grupos de trabajadores con baja empleabilidad en otros sectores. En tercer lugar, el producto “turismo” es un conjunto de servicios y bienes complementarios y el valor que genera se maximiza cuando hay instituciones encargadas de velar que el paquete de servicios sea el adecuado. Los países de la región presentan oportunidades de desarrollarse apalancándose en sus ventajas competitivas basadas en recursos naturales. En ese sentido, la rentabilidad de la inversión en infraestructura e instituciones por parte del gobierno es elevada. Si bien estas condiciones son primordiales, están más relacionadas con temas estructurales de las economías y que tienen que ser priorizadas no sólo en una estrategia de turismo de largo plazo sino también en una estrategia de país.

2.2 DINÁMICA DE LAS PTT EN LA REGIÓN

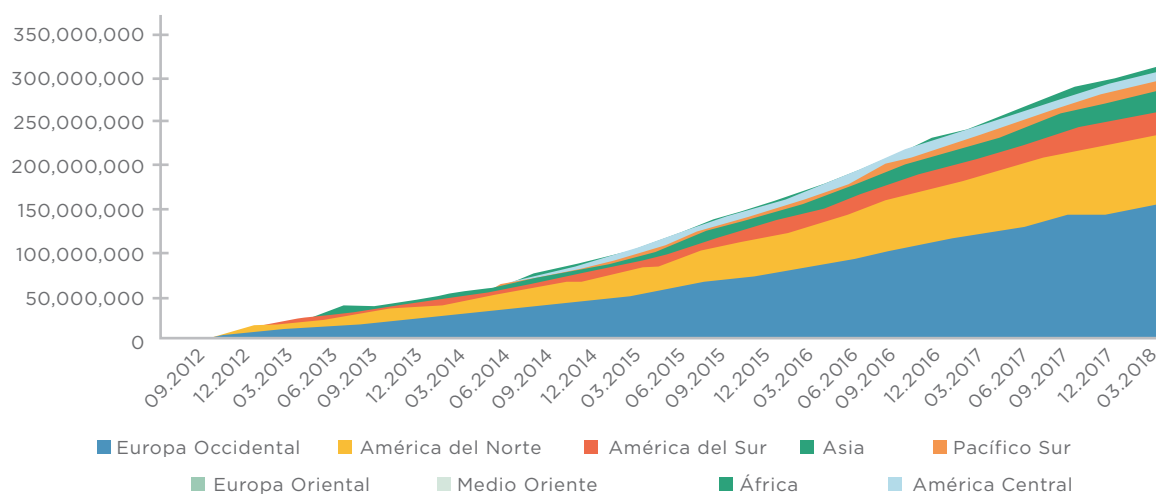
El crecimiento exponencial del turismo se debe en parte a las plataformas digitales. Las PTT fomentaron la competencia de destinos y proveedores de servicios, permitiendo que turistas puedan decidir con mayor información y a menores costos. La incorporación constante de individuos a la masa de turistas globales refleja de manera directa estos beneficios. Las PTT no solo han mejorado la efi-

ciencia con la que proveen sus servicios habituales, sino que han transformado el concepto del turismo y la experiencia del usuario concentrando la mayoría de las actividades asociadas al viaje en una o varias *apps*. WEF (2017) estimó que hacia 2025, las nuevas tecnologías brindarán al turismo un valor agregado adicional de US\$ 305 mil millones en rentabilidad y US\$ 700 mil millones a los consumidores y a la sociedad en términos de la reducción en la contaminación, mejora en la seguridad y el ahorro en tiempo y dinero para los turistas. El fenómeno de las PTT es global y se espera que su crecimiento se acelere significativamente luego del Covid-19 (ver Cap. 3).

Las PTT proveen una oportunidad para potenciar el crecimiento del sector turismo en la región, especialmente los destinos menos conocidos. Las PTT y otras plataformas digitales como las redes sociales permiten a los consumidores generar su propio contenido y compartir opiniones con millones de usuarios. Estas opiniones afectan las decisiones de futuros viajeros y funcionan como herramienta de marketing masivo y gratuito para lugares poco explorados, aunque también representan un riesgo de mayor competencia para las regiones acostumbradas al turismo captivo. La información generada por usuarios (o UGC, por sus siglas en inglés) se ha convertido en la fuente más importante que tienen los turistas a la hora de planear sus viajes. Las reseñas de viajeros en TripAdvisor crecieron a más de 660 millones en 2018, con 225 opiniones por minuto, mientras que Booking.com pasó de contar con más de 43 millones de reseñas verificadas en 2015 a 123 millones en julio de 2017 (Banco Mundial, 2018b). El fenómeno de la generación de contenido es menor en América Latina que en otras regiones como Europa o América del Norte, pero el crecimiento es sostenido (Figura 13).

Figura 13

Cantidad de reseñas de viajeros en TripAdvisor. Por regiones 2012-2018



Fuente: Banco Mundial (2018b).

La región se encuentra en condiciones de aprovechar las oportunidades que brindan PTTs. Entre los elementos necesarios detrás de la demanda de turismo, tanto el número de usuarios de internet como las suscripciones a banda ancha móvil se encuentran en valores aceptables (Figura 14 y 6). El mayor rezago en la región se da en la bancarización de la población y el uso de medios de pagos electrónicos. El uso de los canales *online* aún es bajo en los países de América Latina comparadas con otras regiones, pero la tasa de crecimiento es mayor a la de mercados consolidados (Tabla 4). A su vez, la proporción de estas compras que se realiza por teléfono inteligente ha crecido sustancialmente en los últimos años (Figura 15).

Figura 14

Preferencias y demanda de viajes. América Latina vs. Europa y Estados Unidos

TURISMO COMO FORMA DE CAPTURAR EL INGRESO DISPONIBLE	CRECIMIENTO EN INGRESO DISPONIBLE	AM. LATINA	EUROPA OCC	EE.UU.
	CARG ESPERADO 2018-2024	3%	2%	2%
MÉTODOS DE PAGO ALTERNATIVOS	BAJO NIVEL DE BANCARIZACIÓN			
	POSESIÓN DE TARJETA DE CRÉDITO	54%	95%	203%
INICIATIVAS TRANSVERSALES A LAS PLATAFORMAS	COMERCIO ELECTRÓNICO INCIPIENTE			
	COMERCIO ELECTRÓNICO PER CÁPITA (US\$) ¹	265	1.112	4.966
FOCO EN DISPOSITIVOS MÓVILES	PENETRACIÓN DE TELEFONÍA MÓVIL			
	PENETRACIÓN DE SMARTPHONES ²	62%	71%	84%

Fuente: Despegar (2019).

Tabla 4

Crecimiento de viajes online por regiones

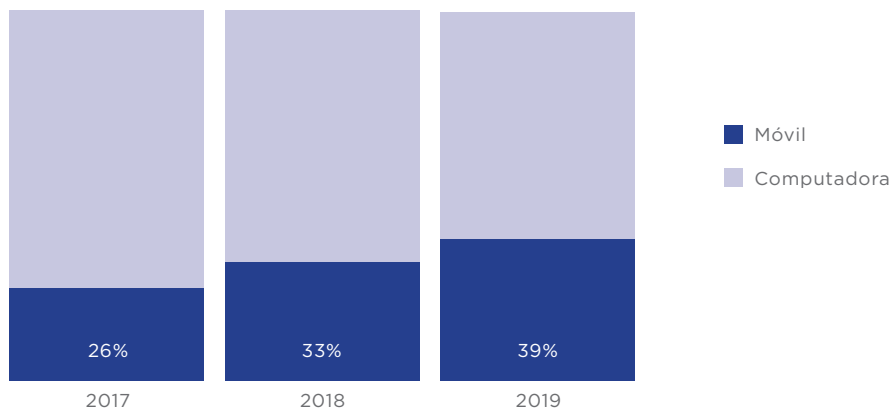
		2017	2018	2019*	2020*
Asia Pacífico	MM US\$	210,32	246,34	278,17	311,78
	Cambio interanual(%)	22,5%	17,1%	12,9%	12,1%
América del Norte	MM US\$	201,53	211,7	220,34	228,23
	Cambio interanual(%)	5,7%	5,0%	4,1%	3,6%
Europa Occidental	MM US\$	142,8	149,36	154,93	159,53
	Cambio interanual(%)	6,6%	5,0%	3,7%	3,0%
Europa Central y Oriental	MM US\$	26,31	31,7	36,54	41,16
	Cambio interanual(%)	17,0%	20,5%	15,3%	12,6%
Medio Oriente y África	MM US\$	26,07	30,4	35,39	41,02
	Cambio interanual(%)	16,9%	16,6%	16,4%	15,9%
América Latina	MM US\$	22,27	24,91	27,61	30,26
	Cambio interanual(%)	19,2%	11,8%	10,8%	9,6%

Nota: *proyectado.

Fuente: eMarketer, julio 2018.

Figura 15

Compras de viajes por dispositivo. América Latina. 2017-2019



Fuente: Despegar (2019).

La Tabla 1 muestra que el grupo de OTAs más importante en la región está compuesto tanto por empresas globales como locales. La manera en que las OTAs regionales compiten con las OTAs globales es en base a la diferenciación. A pesar de la alta penetración de la comunicación móvil en América Latina, el nivel de bancarización de la población y, por ende, de medios de pagos electrónicos es aún bajo (Figura 15). Mientras que en Europa occidental y Estados Unidos la tenencia per cápita de tarjetas de crédito es de 0,95 y 2,03, respectivamente; en la región apenas alcanzamos un ratio de 0,54. El pago en efectivo en la región es aún alto y es muy común el uso de soluciones intermedias como el Boleto Bancario en Brasil que permiten que la población no bancarizada pueda realizar compras de manera *online* y efectivizar el pago de manera *offline*.³⁵

Por otro lado, la demanda de viajes en la región muestra una alta preferencia por la compra de paquetes y, especialmente la población menos bancarizada, el pago en cuotas. Esto último se debe a restricciones financieras o como protección ante la volatilidad del tipo de cambio en la región.³⁶ Por último, el conocimiento de los mercados locales permite a las PTT de la región desarrollar mejores servicios de atención al cliente, y la creación de servicios diseñados especialmente para las preferencias en la demanda local (Box # 5). En cualquier caso, la posibilidad de ofrecer paquetes turísticos, financiamiento y la opción de finalizar las compras de manera *offline* constituye una ventaja competitiva para las OTAs locales que poseen redes de locales de venta al público.³⁷

35 · Cada venta con Boleto Bancario emite un boleto con código de barra y el comprador puede pagarlo desde su cuenta bancaria vía app o de manera presencial en el banco o negocios físicos como locales de venta de lotería, farmacias y quioscos.

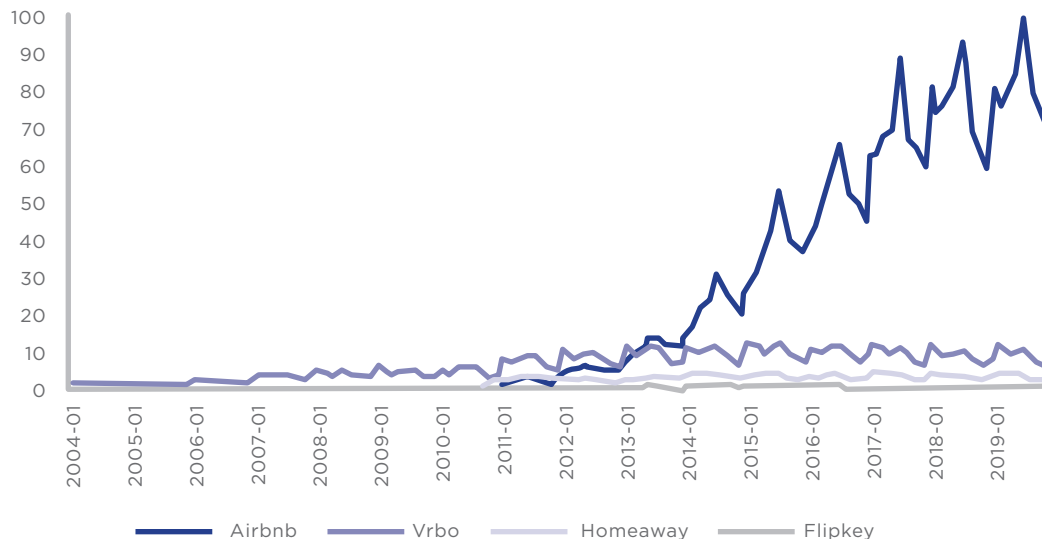
36 · Ver Despegar (2019, pag. 11)

37 · Por ejemplo, Despegar adquirió Fallabella Viajes en 2019 con gran presencia *offline* en Chile.



La Tabla 1 también muestra que, a diferencia de las OTAs, el mercado de alojamiento compartido P2P se encuentra concentrado en muy pocas plataformas globales. La Figura 16 muestra cómo evolucionó el interés global por este tipo de alojamiento en el tiempo. El alquiler temporario de propiedades por parte de privados era un mercado casi inexistente previo a la entrada de Airbnb en 2008 y poseía enormes perspectivas de crecimiento previo al Covid-19. Con apenas 12 años de vida, la plataforma posee más de 7 millones de propiedades listadas para alquiler temporario y distribuidas en más de 100 mil ciudades en 220 países.³⁸ Mientras en 2010 alrededor de 47.000 personas se hospedaron utilizando esta plataforma, en 2018 ya eran más de 160 millones (Figura 17). La información disponible a nivel global es limitada, pero se estima que en 2018 el alojamiento compartido representó aproximadamente el 7% del hospedaje global. El crecimiento global esperado para este tipo de alojamiento se estimaba (previo al Covid-19) en 31% entre 2013 y 2025, 6 veces el crecimiento que se espera para los *hostels* o *bed & breakfast* tradicionales (Banco Mundial, 2018a). En España, por ejemplo, se estima que la oferta de camas de las plataformas de alojamiento ha superado a la de los hoteles (OCDE, 2019).

Figura 16
Indicadores de búsqueda de sitios de alquiler temporario



Nota: El gráfico muestra la evolución relativa de búsquedas en Google.com de sitios dedicados exclusivamente al alquiler temporal. El índice de google trends no necesariamente refleja *bookings* ni participación de mercado. Al no incluir el uso de la aplicación ni visitas directas a la plataforma, Google Trend subestima los valores para las plataformas líderes del mercado. Fuente: Google Trends, junio 2020.

38 · <https://news.airbnb.com/fast-facts/>. Según la Asociación de Hoteles, Restaurantes, Cafés y Confeiterías (AHRCC) de Buenos Aires, las plazas de alquiler temporario ya son 487.000 y superan ampliamente las 420.000 formales (https://www.hosteltur.com/lat/134002_termino-el-recreo-para-la-informalidad-en-latinoamerica.html).

Box # 5

Preferencias locales y oportunidades para las OTAs regionales*

Las ventajas competitivas de las OTAs regionales respecto de otras competidoras globales residen principalmente en la capacidad para satisfacer preferencias locales y para reaccionar ante cambios en el mercado. Dos ejemplos que ilustran estas situaciones son las estrategias implementadas por Despegar recientemente.

Medios de pago: Alianzas Despegar & OXXO, Decolar & KOIN.

Probablemente, la dimensión que más diferencia la demanda de turismo en la región del resto del mundo sea el bajo nivel de bancarización de la población. Esto es así a pesar de la gran penetración del comercio electrónico y dispositivos móviles en la región. Según datos del ENIF 2018, el 47.1% de la población mexicana entre 18 y 70 años contaba al menos con una cuenta bancaria o de una institución financiera, pero sólo el 31.1% poseía crédito o tarjeta de crédito. Como en la mayoría de los países de la región, las transacciones en efectivo en México son significativas. Para llegar a ese segmento, en junio de 2019 Despegar implementó una alianza con la cadena de tiendas OXXO para que los clientes de Despegar puedan pagar sus productos turísticos en efectivo en las sucursales de OXXO (más de 17.000 en todo México), o incluso que clientes de OXXO puedan utilizar medios de pago de la tienda para las reservas realizadas en Despegar.

Con el mismo objetivo de llegar a la población de baja bancarización en Brasil, en junio de 2019 Decolar se asoció con la *fintech* Koin para ofrecer opciones de financiamiento (boleto parcelado) a aquellos usuarios que no tengan acceso a tarjetas de crédito o encuentren el financiamiento con Koin más atractivo que el que ofrecen otros medios de pago. El acuerdo refleja una asignación de actividades eficientes. Decolar carece información crediticia de sus usuarios y mediante la alianza con Koin, le permite vender más servicios y productos turísticos sin incurrir en riesgos financieros.

Oportunidades de mercado: San Pablo – Bariloche sin escalas.

Las OTAs generan valor al explotar la información que obtienen en sus plataformas. En este sentido, la ventaja de las OTAs regionales reside en la posibilidad de detectar con velocidad y satisfacer las demandas insatisfechas del mercado. Un caso representativo es el del turismo hacia centros de *ski* como el de Bariloche, Argentina. La demanda es muy sensible al clima (e.g., nevadas recientes) y al tipo de cambio, con lo cual es común que exista exceso de demanda temporal. Decolar decidió explotar una oportunidad que ofrecía la demanda de Brasil y ofreció paquetes exclusivos con vuelos de Decolar (operado por LATAM) entre San Pablo y Bariloche sin escalas durante la temporada de invierno de 2018. El paquete fue diseñado



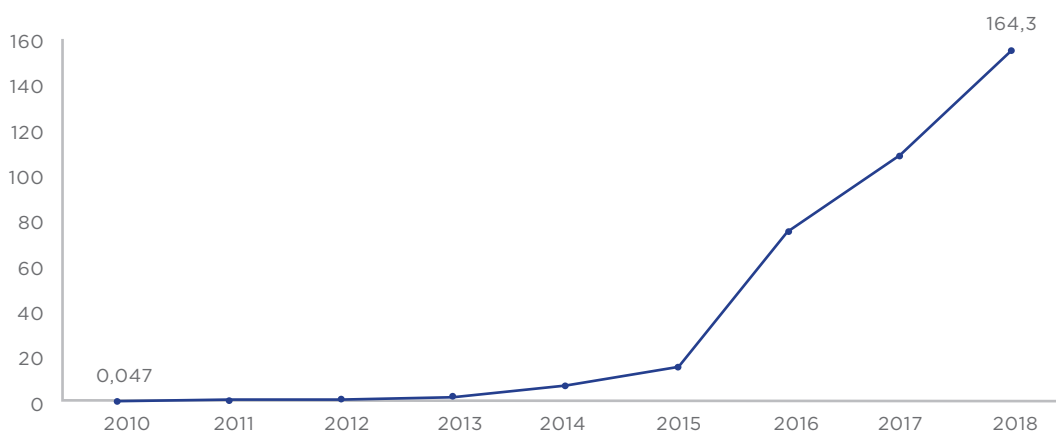


con traslados, alojamientos y actividades especiales. Para ello, la empresa generó alianzas con entidades de turismo nacional y municipal; y gestionó campañas de marketing exclusivas para promocionar tanto el destino como el producto.

El programa fue un éxito con factor de ocupación de 90% en todos los vuelos durante seis semanas y refleja cómo la plataforma puede coordinar las actividades de manera rápida cuando detecta una oportunidad de negocios, beneficiando a todos los integrantes de la cadena. Este tipo de actividades son rentables para empresas con capacidades para explotar *Big Data* y para coordinar e implementar nuevos servicios de manera rápida. Es menos probable que firmas independientes (hoteles, aerolíneas y agencias gubernamentales) o una OTA global puedan lograr lo mismo en tiempo y forma como lo hacen OTAs regionales.

Figura 17

Cantidad de anfitriones de Airbnb. En millones. 2010-2018



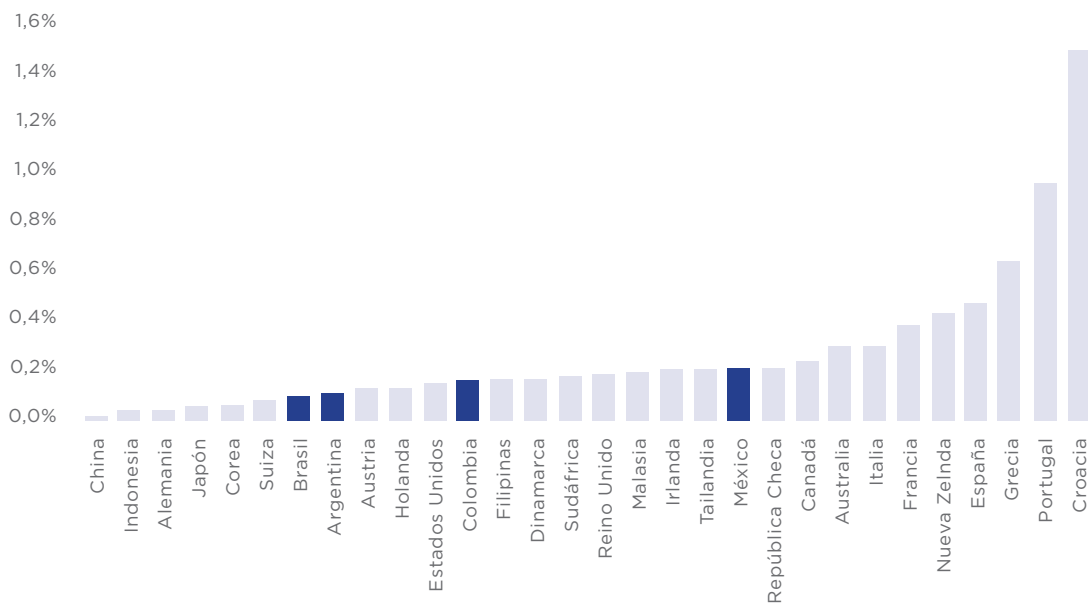
Fuente: Airbnb (2015) para 2010-2015 y Statista para 2016-2018.

Los beneficios económicos que proporcionan las plataformas de alojamiento compartido P2P son múltiples. El principal es la creación de un sistema de confianza entre usuarios, superior a las instituciones existentes, que permitió que emergiera un mercado que previamente no existía. Hasta la entrada de las plataformas, los dueños de propiedades debían limitarse a utilizarlas para consumo personal en todo momento, incluso cuando el mejor uso para el activo podía ser el alquiler. La masa de activos subutilizados es considerable en regiones en donde la demanda es muy volátil como para justificar inversiones de alojamiento tradicional (e.g., ciudades anfitrionas de juegos olímpicos, centros de *ski*, ciudades en la playa). Los perjudicados por la falta de mercado son tanto los propietarios como los turistas, en especial aquellos de bajos ingresos que no pueden afrontar el costo de alojamiento en hoteles. Airbnb estima que el impacto económico de

su plataforma en 30 países en 2018 ha sido superior a los US\$ 100 mil millones.³⁹ De este número, US\$ 2.700 millones corresponden a México (0,22% del PBI), US\$ 2.100 millones a Brasil (0,11% del PBI), US\$ 644 millones a Argentina (0,13% del PBI), y \$560 millones a Colombia (0,17% del PBI).

Figura 18

Impacto económico directo de Airbnb como porcentaje del PBI. Países seleccionados, 2018



Nota: El impacto económico directo es la suma de los ingresos que los anfitriones reciben de la plataforma y del gasto de los huéspedes. El gasto de los huéspedes se estima a partir de una encuesta a 12.000 huéspedes en 2018.

Fuente: Airbnb y Banco Mundial.

El alcance de plataformas P2P de alojamiento compartido es global, pero su mayor potencial se encuentra en países emergentes en donde el alojamiento turístico es deficitario. La cantidad de ofertas disponibles en América Latina, Asia Pacífico, el Medio Oriente y África pasaron de ser 15% del total en 2014, a más del 30% en 2019.⁴⁰ De acuerdo a datos de Airbnb, el listado de ofertas alcanzó los 22.000 unidades en Chile en 2016 y 120.000 en México en 2018, lo cual representan aproximadamente el 10% y 7% de las camas disponibles en ambos países, respectivamente.⁴¹ Estas cifras son consistentes con las estimadas por otras fuentes, y la proyección de crecimiento es mayor que en ciudades más estabilizadas de Europa y Estados Unidos (Figura 32). Las estadísticas oficiales aún no se han adaptado para capturar el turismo creciente que utiliza las plataformas P2P. Chile es una excepción, y sus encuestas reflejan que los turistas

39 · El impacto económico directo es la suma de los ingresos que los anfitriones reciben de la plataforma y del gasto de los huéspedes. El gasto de los huéspedes se estima a partir de una encuesta a 12.000 huéspedes en 2018. Disponible en <https://news.airbnb.com/airbnb-estimated-direct-economic-impact-exceeds-100-billion-in-one-year/>

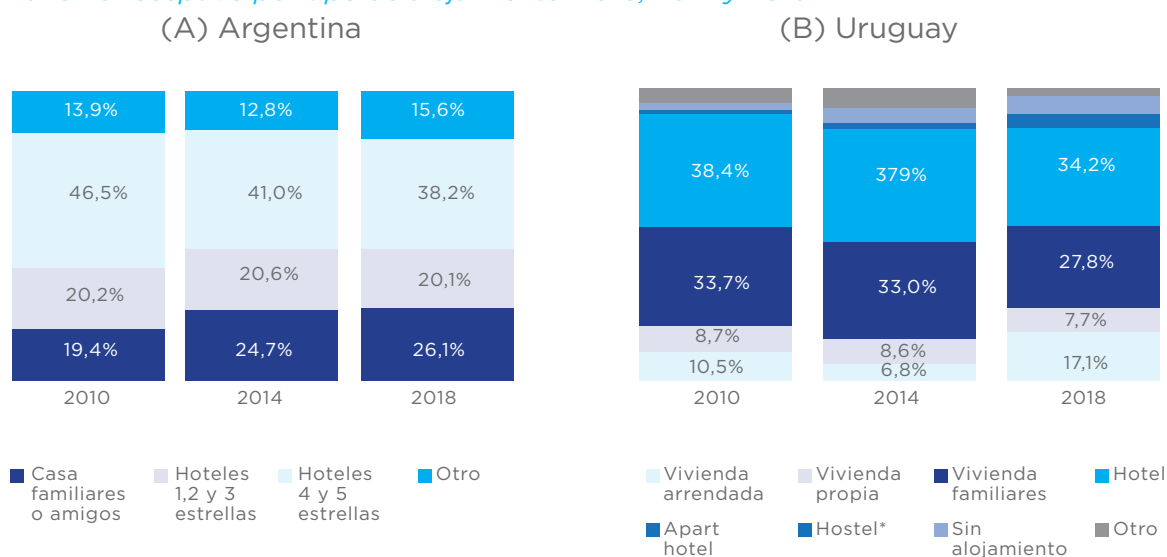
40 · <https://news.airbnb.com/a-step-forward-in-buenos-aires/>

41 · <https://www.e-unwto.org/toc/unwtotfb/current>

internacionales que utilizan plataformas de alojamiento compartido pasaron del 2% en 2016 al 8,4% en 2018 (Subsecretaría de Turismo de Chile). En Argentina, las encuestas de los últimos años reflejan una caída en el peso de los turistas internacionales hospedados en hoteles y sube la categoría “otro” que incluyen el arrendamiento temporario (Figura 19, panel A).⁴² En el caso de Uruguay, el porcentaje de turistas hospedados en hoteles cayó de la mano de un crecimiento en turistas alojados en viviendas arrendadas (Figura 19, panel B).

Figura 19

Turismo receptivo por tipo de alojamiento. 2010, 2014 y 2018



Las plataformas de alojamiento compartido no solo mejoran la eficiencia en mercados de alojamiento existentes. Como mencionamos previamente, al aumentar la capilaridad en la oferta de alojamiento logran llegar a zonas en las cuales los hoteles no se encuentran presentes. Esto puede suceder en zonas menos populares dentro de una ciudad, o regiones remotas y alejadas de los grandes centros de población. Las razones para esta falta de oferta hotelera en general son cuestiones de mercado, ya que la indivisibilidad asociada a una inversión como la construcción de un hotel hace que sólo se realice en los lugares de mayor demanda.⁴³ En el caso de los países en desarrollo, el problema adicional es que la demanda necesaria deberá ser suficientemente mayor que en países desarrollados para compensar por el diferencial en el costo de capital de invertir en cada país.

42 · Este comportamiento no se observa en los turistas internos, con el peso de viajeros que se hospedan en hoteles constante en torno al 25% en 2012 y 2018 (Yvera, Ministerio de Turismo y Deportes de Argentina).

43 · En ciertos casos, el problema puede estar asociado a restricciones de construcción y otras regulaciones.

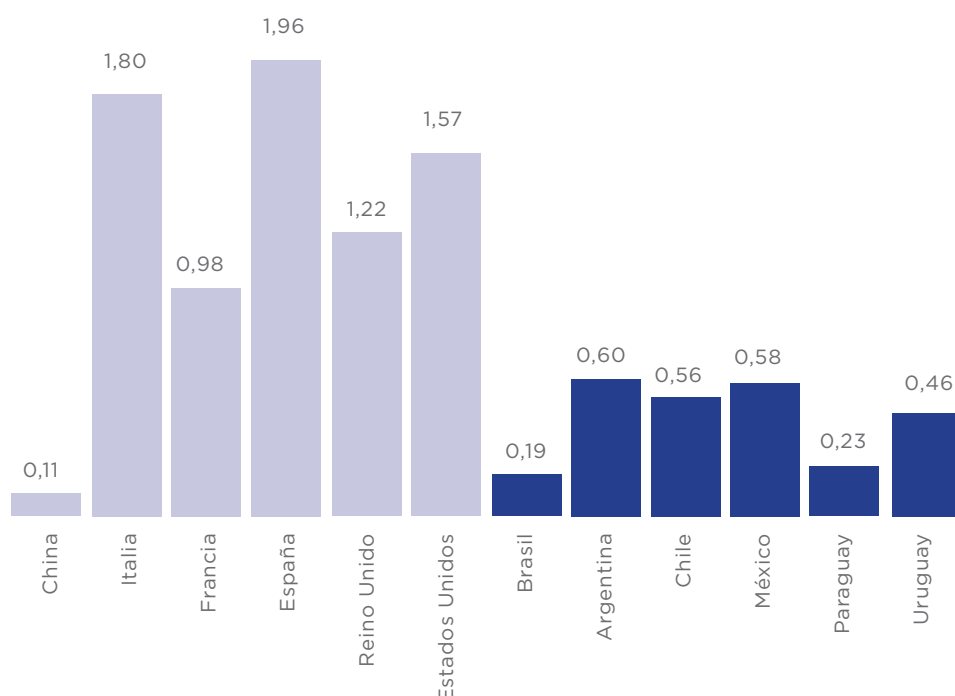


La cantidad de habitaciones de hotel cada 100 habitantes para los países seleccionados de la región es inferior que la de países más consolidados en turismo como Estados Unidos, Francia, España o Italia (Figura 20, panel A). El resultado no es sorprendente ya que la cantidad de hoteles correlaciona con la importancia del turismo en cada país. Sin embargo, es posible que el potencial turístico en los países de América Latina esté restringido por el déficit de alojamiento. Esto mismo es lo que sugiere el panel B de la Figura 20, que compara, para cada país, el ranking en cantidad de habitaciones de hotel por habitante y el índice de recursos naturales y culturales de la WEF. Los países de América Latina (puntos azul y celeste) poseen peor performance en oferta de alojamiento que la que indicaría su atractivo turístico. De ser así, el valor económico que aportan las PTT de alojamiento compartido resulta mayor en países emergentes que en países consolidados en términos de turismo. Su expansión no solo satisface una demanda insatisfecha, sino que, al no competir con la oferta hotelera, no genera costos sobre los proveedores existentes.

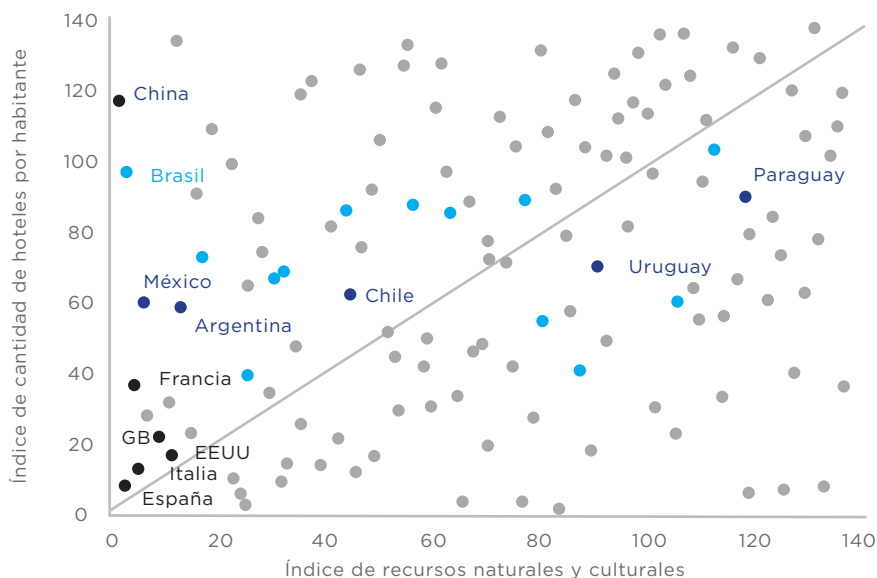
Figura 20

Habitaciones de hotel por habitantes e Índice de recursos naturales y culturales

(A) Habitaciones de hotel cada 100 habitantes



(B) Índice de recursos naturales y culturales vs. índice en cantidad de hoteles por habitante



Nota: los círculos azules corresponden a los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de WEF (2017).

Además de expandir la capilaridad del hospedaje, las plataformas de alojamiento compartido lo hacen de manera eficiente. Al incorporar el concepto de oferta flexible, a medida que la demanda por un destino aumenta, más cantidad de propietarios deciden incorporar sus activos a la oferta de alojamiento (Box # 2). El aumento de la capilaridad puede observarse fácilmente realizando una búsqueda de alojamientos en cualquier ciudad mediana o pequeña. La búsqueda entre las OTAs (hospedaje en hotel, *bed and breakfast*, cabañas o hostels) revelará sólo una parte de la oferta total. El alquiler temporal puede fácilmente duplicar la oferta tradicional y se encuentra disperso por toda la ciudad de manera más similar a la dispersión de la población. Como los hoteles no pueden operar intermitentemente como un anfitrión alquilando habitaciones privadas o propiedades sin uso, ante cambios de demanda, es la oferta de alquiler temporal la que se expande o contrae. De manera similar, en un estudio hecho para Nueva York, Coles et al. (2017) encuentran que el uso de Airbnb se dispersó geográficamente con el tiempo, alcanzando el 90% de la ciudad, comparado con el 10% de hoteles, propagando así los beneficios del turismo a nuevos barrios. Según Airbnb, el 42% de sus huéspedes aseguran que la mitad de su gasto ocurre en los barrios en los que se alojan,⁴⁴ y el 30% afirmó que de no haberse alojado en un alquiler temporal, habría pasado menos tiempo en dichos barrios o definitivamente no los habrían visitado.⁴⁵

44 · <https://news.airbnb.com/airbnb-guests-spent-at-least-us25-billion-at-restaurants-and-cafes-in-2018/>

45 · <https://news.airbnb.com/ea/viajeros-gastaron-usd-141-millones-en-restaurantes-colombianos-en-2018>

Muy probablemente, el escenario post Covid-19 sea diferente al conocido por todos y presente cambios en la estructura de la demanda, aumentando el turismo rural, y de destino cercano (*staycations*) por sobre el turismo tradicional de ciudades grandes. Más allá de la recuperación o no del nivel de demanda (ver Cap. 3), la oferta de las plataformas de alojamiento compartido es ideal para satisfacer la nueva demanda en dicho contexto.

2.3 NUEVAS TENDENCIAS EN LA DEMANDA DE TURISMO

Muchas de las tendencias y cambios en la demanda ya preexistían a la pandemia del coronavirus. Entre los patrones que moldearán la industria del turismo y que, a su vez, son reconfigurados constantemente por las nuevas tecnologías se destacan tres: (i) la creciente sinergia entre viajes de negocio y esparcimiento; (ii) la mayor búsqueda por vivir experiencias no tradicionales, más asociadas a lo local y cultural; y, (iii) la mayor importancia de los Millenials y la Generación Z en el turismo. En este contexto, muchas de las nuevas tendencias en la demanda brindan oportunidades y desafíos, probablemente desplazando la mirada más tradicional y occidental que tenemos sobre dónde y cómo se viaja (Kyyräand et al., 2016). Se estima que el Covid-19 acelerará varios de estos cambios, aunque puede afectar negativamente a otros (e.g., los viajes de negocios).

Viajes de negocio y esparcimiento: La división entre viajes por ocio y trabajo resulta cada vez más difusa, ya que cada vez es más común que los profesionales combinen días de ocio con viajes por trabajo. En 2017, el 15% de las reservas en Airbnb eran por viajes de negocios, y la compañía predice que esté número alcanzará 30% en 2020 (Banco Mundial, 2018b). Airbnb reporta que cerca de 700.000 compañías utilizan la plataforma para huéspedes que viajan por negocios, y el 30% de este tipo de reservas incluyen al menos una noche de fin de semana de ocio.⁴⁶ Esta tendencia es, en parte, factible gracias a la posibilidad creciente del teletrabajo. La Figura 21 presenta los motivos detrás de los viajes internacionales. Argentina y Paraguay se destacan por el alto porcentaje de viajes relacionados a negocios y seminarios, incluso mayor proporción que Estados Unidos. Se estima que en 2019 una gran parte de las locaciones que más crecieron en hospedajes por trabajo se encontraron en América Latina, con Mar del Plata (Argentina) creciendo 624% anual, Aguascalientes (México) y Guarujá (Brasil) expandiéndose 594%.⁴⁷

Búsqueda de experiencias no tradicionales: La inspiración de los fundadores de Airbnb se basó en la incipiente tendencia de búsqueda de experiencias de turismo más auténticas, cercanas a las comunidades y que reflejen la óptica de los

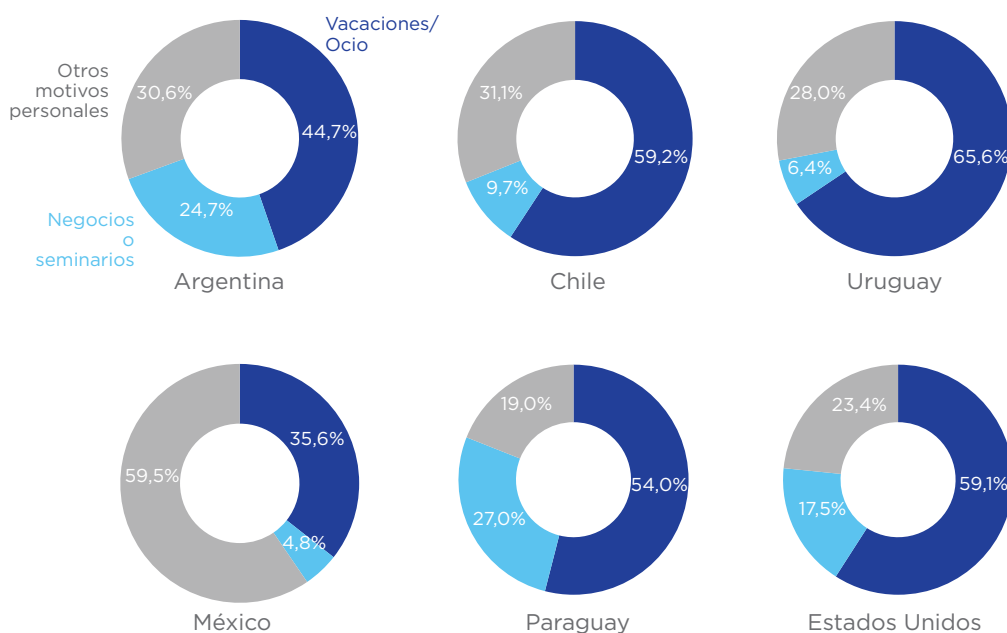
45 · <https://news.airbnb.com/airbnb-for-work-700000/>

47 · <https://news.airbnb.com/airbnb-business-travel-trends-for-2019/>



locales.⁴⁸ Tussyadiah et al (2015) estiman que, de los huéspedes que utilizaron Airbnb en París, Londres y Barcelona, el 80%, 85%, y 96%, respectivamente, lo hicieron por el interés de explorar un barrio específico por fuera de los centros turísticos. Pero esto no se limita a las grandes ciudades. Según Banco Mundial (2018b), crece el interés en los viajeros por visitar nuevos destinos, muchos de ellos incluyen regiones de menor ingreso que les permitan tener una conexión distinta y más próxima con las comunidades y con culturas diferentes. De la misma manera, una encuesta realizada por Booking.com a 20.500 viajeros, el 62% quiere experimentar nuevas culturas, el 52% quiere probar cocinas locales y el 33% quiere conocer nueva gente.⁴⁹ Las aplicaciones de traducción en tiempo real reducen las dificultades que enfrentan los turistas al viajar a zonas más remotas donde se hablan diferentes idiomas, y donde no hay tanto empleo turístico que domine una lengua en común (OCDE, 2018a).

Figura 21
Turismo internacional por motivos de viaje. Por país. 2018



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNWTO.

Importancia de los Millenials y la generación Z: Tanto los Millenials como la generación Z explicarán la mayor porción de los viajes en 2040 e influirán la forma

48 · Según información de Airbnb, el 77% de sus huéspedes elijen esta plataforma, entre otras cosas, por su interés en "vivir como locales".

49 · <https://globalnews.booking.com/bookingcom-research-exposes-surprising-gap-between-travel-ambitions-and-reality/>

en la que se piensa el turismo. Estas generaciones poseen mayor propensión a viajar, a organizar sus viajes de manera *online*, y basar sus decisiones en recomendaciones y consejos de las plataformas con UGC de las redes sociales. Sus preferencias por viajar superan las compras de activos materiales como automóviles o casas, y el objetivo consiste a buscar experiencias más auténticas y cercanas a “vivir como locales”, y a tomar riesgos en sus elecciones (OCDE, 2018a). El interés de estas generaciones en las plataformas colaborativas de alojamiento, *tours* o de movilidad urbana es superior al de los *baby boomers* (Olson, 2013; y Stors et al., 2015). El 60% de los huéspedes de Airbnb y el 52% de los de HomeStay tienen entre 18 y 35 años (Banco Mundial, 2018) y esto permite proyectar un crecimiento en la demanda por el alojamiento compartido.

Los cambios y tendencias en la demanda de viajes apuntan a cimentar el crecimiento de las PTT y de otras plataformas tecnológicas que proveen servicios complementarios. La combinación de estos cambios presenta grandes oportunidades para los países de América Latina ya que las características de la región coinciden con las nuevas preferencias, y el uso intenso de plataformas de UGC permite difundir esas bondades rápidamente a todo el mundo. A su vez, las nuevas tecnologías posibilitan agregar servicios complementarios al turismo y expandir la demanda. Por ejemplo, el transporte compartido puede complementar la experiencia de turistas que se hospedan en hoteles, pero que a su vez quieren vivir una experiencia más local, proveyendo transporte para excursiones en el día a sitios que no cubre el transporte tradicional. La misma plataforma Airbnb lanzó, en 2016, su servicio “Experiencias” que permite a los consumidores reservar *tours* alrededor del mundo organizados por anfitriones locales en temas como música, arte, estilo de vida, etc., y tomar clases de tango en Argentina, cocina en México o pasear en cuatriciclo por la Montaña de 7 Colores en Perú.



DESAFÍOS POST COVID-19⁵⁰



El shock sanitario y económico que desató la pandemia del coronavirus ya es de los más importantes en los últimos dos siglos. Los desafíos para el sector de viajes y las PTT son formidables, aunque dependerán de la evolución de varias variables sanitarias y económicas. A ocho meses del brote inicial en China, el estado de incertidumbre es aún demasiado elevado para pronosticar la trayectoria futura de la economía con precisión aceptable. De todas maneras, en esta sección esbozamos escenarios extremos y tratamos de racionalizar el mecanismo por el cual ciertos eventos producirán movimientos en las proyecciones entre estos escenarios y cuáles serán los desafíos futuros para el sector y las PTT en cada caso.

En líneas generales, la crisis económica del Covid-19 constituye la respuesta a un shock a la oferta que, naturalmente, desencadenó una caída posterior en la demanda agregada, iniciando rondas sucesivas de caída de producción y demanda. Es decir, el coronavirus produjo un efecto multiplicador negativo en todas las economías. La característica principal es que el shock de oferta no fue simétrico, pues los sectores con actividades esenciales continuaron en funcionamiento, otros sectores recibieron impactos parciales y en otros casos el impacto fue total. Tres ejemplos ilustran la diversidad de situaciones. Mientras que el nivel de actividad del sector alimentos casi no fue afectado inicialmente por el Covid-19, los restaurantes sufrieron el impacto de las restricciones de movilidad y sólo aquellos que se adaptaron a la venta con *delivery* pudieron desarrollar sus actividades. Otros sectores también sufrieron efectos parciales por ser parte de cadenas de valor global. El comercio internacional experimentó disrupciones inicialmente en China, pero también en otros países a medida que el epicentro de la pandemia se desplazó geográficamente. El turismo se encuentra en la peor de las situaciones. El shock de oferta fue total por no ser una actividad esencial, y por su naturaleza. Debemos notar que el shock de oferta se puede dividir en dos, oferta al turismo interno y oferta al turismo externo. En la mayoría de los países, el retorno a la movilidad interna no será suficiente para reactivar el sector mientras continúe bloqueado el movimiento internacional de personas.

⁵⁰ · Este estudio fue finalizado en septiembre 2020 y, naturalmente, presenta desactualizaciones en tópicos y eventos relacionados a la pandemia.

En una situación normal de estancamiento, la condición necesaria y suficiente para que el turismo recobre su dinamismo es la recuperación del nivel de actividad. Pero en el escenario post pandemia, la incertidumbre sanitaria tomará un rol preponderante. Será necesario que esa incertidumbre se reduzca significativamente para regenerar la confianza de viajar de la población. Las cuestiones sanitaria y económica a resolver están interrelacionadas, pero ninguna implica completamente a la otra. En primer lugar, la actividad económica general sólo podrá reactivarse una vez que se eliminen los contagios en cada país. La forma que tome esta recuperación económica estará ligada a la forma en que se supere la crisis sanitaria. Es relevante, entonces, evaluar las chances de volver a un estado sanitario similar al preexistente a la pandemia. Es decir, será importante entender si la población podrá volver a sus actividades de manera habitual, o si el riesgo de rebrote o cepas nuevas seguirá presente por un tiempo significativo. Por ejemplo, una vuelta a la situación previa al Covid-19 podría darse en un escenario global de vacunación masiva exitosa y detección rápida de nuevas cepas.⁵¹ De ser así, el movimiento internacional de personas podría restaurarse, y será factible pensar en la recuperación post Covid-19 más parecida a la que ocurrió con crisis pasadas como SARS, 9-11, o incluso de la crisis financiera de 2008. La posibilidad de este escenario optimista es una incógnita aún, pero sirve como *benchmark* para evaluar y comparar otras situaciones.⁵²

El escenario pesimista está representado por la situación que atraviesan actualmente los países de la región. En este escenario aún predominan las restricciones a la movilidad internas y, más importante, la poca certeza sobre la evolución de los contagios y las medidas de aislamiento futuras que implementarán los gobiernos. La Figura 22 muestra cómo, con excepción de Uruguay, los índices de restricciones a la movilidad impuestos por los gobiernos en países de América Latina continúan elevados y las muertes por Covid-19 aún no se han estabilizado. La situación es preocupante ya que varios países de la región aún se encuentran buscando una política sanitaria que funcione y ya han explorado con diversas versiones de confinamiento (e.g., Argentina, Chile). El problema del escenario pesimista es, precisamente, el estado de incertidumbre permanente que afecta de manera negativa la confianza y la toma de decisiones de consumo de los agentes económicos. Por supuesto, esta incertidumbre golpea más a las actividades de recreación y turismo ya que la movilidad de la gente se reduce a un mínimo (por regulación o por decisión individual).⁵³ Adicionalmente, la incertidumbre aumenta la propensión al ahorro de la población con ingreso disponible. Justamente, el principal determinante y predictor del turismo.

51. Junto a esto, será necesario lograr mayor certidumbre respecto de la duración de la inmunidad en los vacunados.

52. Al 11 de septiembre, hay 9 vacunas en fase 3 de desarrollo (etapa de tests a gran escala). Las noticias parecen alentadoras, pero no es suficiente aún para determinar la inminencia de una vacuna producible a escala global (<https://www.nytimes.com/interactive/2020/science/coronavirus-vaccine-tracker.html>).

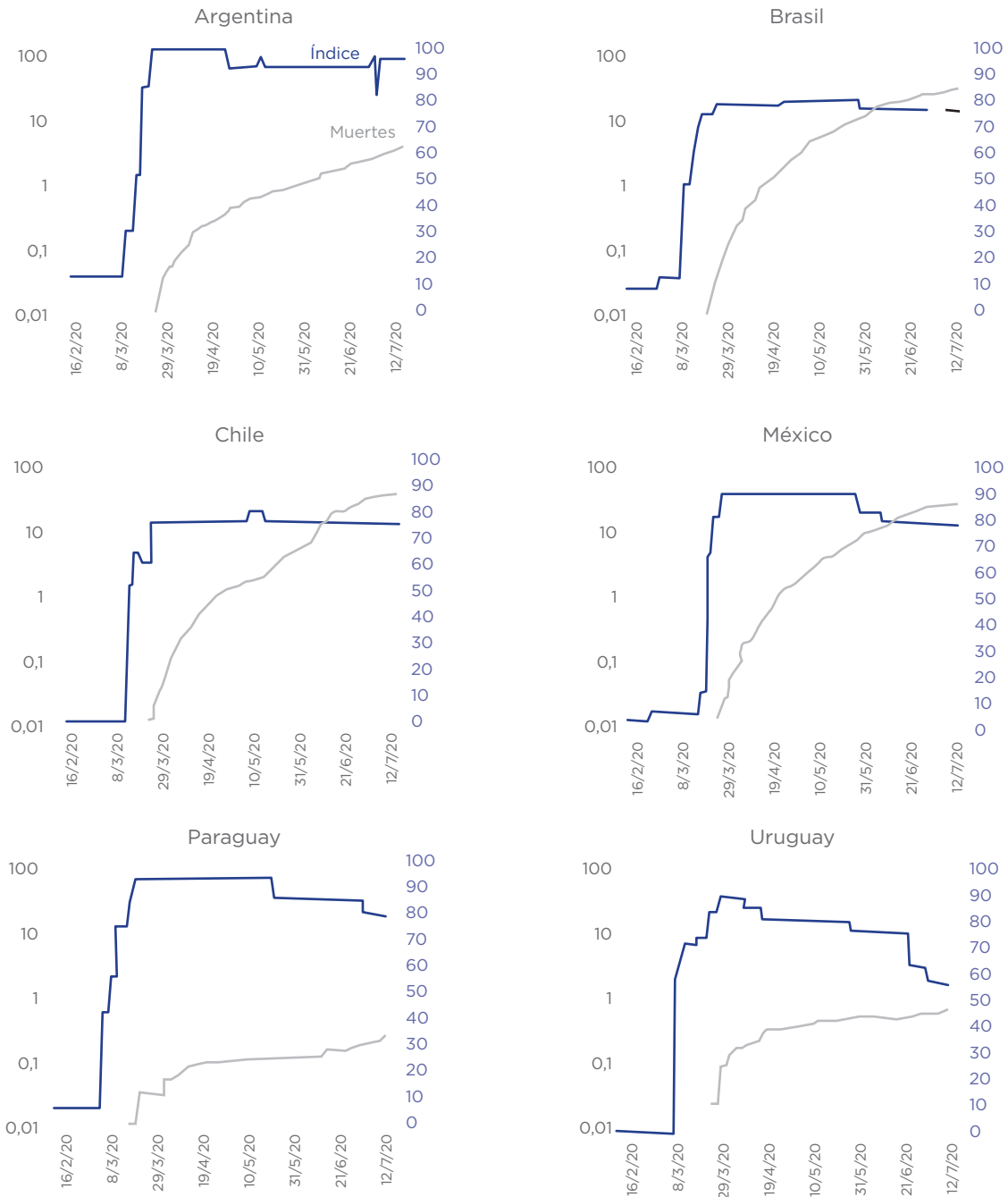
53. El trabajo reciente de Goldsbee y Syverson (2020) muestra que la principal consecuencia de la caída de actividad relacionada al Covid-19 en Estados Unidos está relacionada al miedo de los individuos a salir a realizar actividades y no tanto a las restricciones puntuales al movimiento impuestas por los gobiernos de los estados en Estados Unidos.



Los datos en países fuera de la región aportan cierta esperanza para evitar el escenario pesimista. La Figura 23 permite ver cómo las medidas de restricción a la movilidad comienzan a eliminarse en países que han logrado contener los contagios y que la curva de muertes acumuladas pasa a tener pendiente plana. El ejemplo más emblemático es Nueva Zelanda, pero los países europeos y China parecen encaminados en la misma dirección. La heterogeneidad de situaciones entre países y regiones es significativa debido a varias razones. En primer lugar, la pandemia afectó a las regiones en diferentes momentos del tiempo. Comenzó en China y el Sudeste Asiático para luego pasar a Europa, y más tarde a Norte América y el resto del mundo. En segundo lugar, las medidas adoptadas por los gobiernos han sido disímiles, condicionadas por el nivel inicial de infraestructura sanitaria, características culturales, y el espacio fiscal de cada gobierno para poder implementar programas de asistencia financiera a los sectores más afectados. Es de esperar que en América Latina se utilicen medidas de confinamiento más estrictas para evitar saturar la menor capacidad de camas disponibles, y hayan destinado menos recursos fiscales para subsidiar la economía que en otros países (ver Figura 24 y Apéndice). La misma observación es válida para los países hacia adentro de la región. Aquellos con economías más saludables y acceso al crédito aumentaron significativamente el tamaño de la ayuda fiscal del Estado.

Figura 22

Índice de restricciones a la movilidad y muertes/100mil hab por Covid-19. América Latina, feb-julio 2020

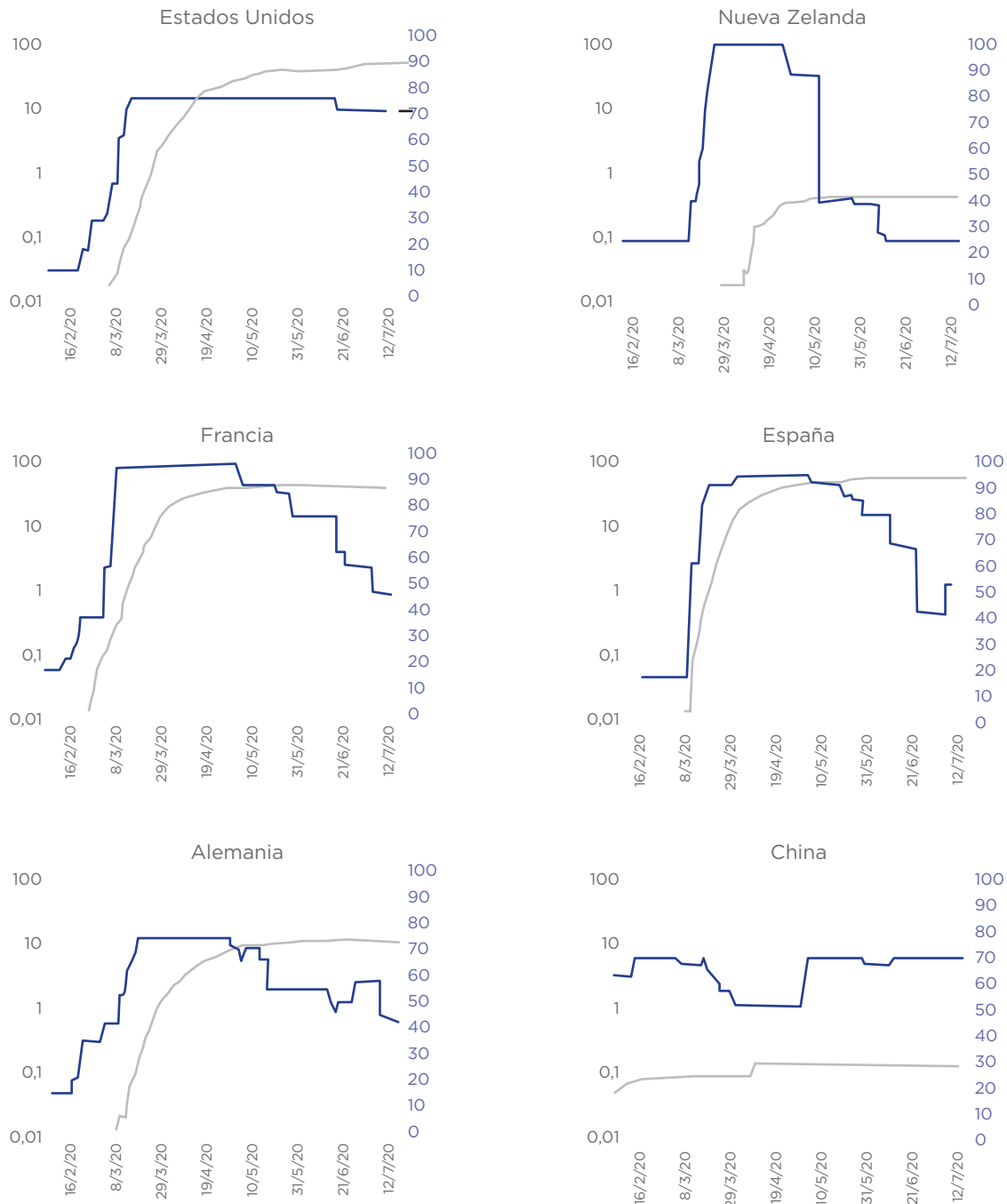


Nota: ver nota en Figura 23.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Oxford COVID-19 Government Response Tracker.

Figura 23

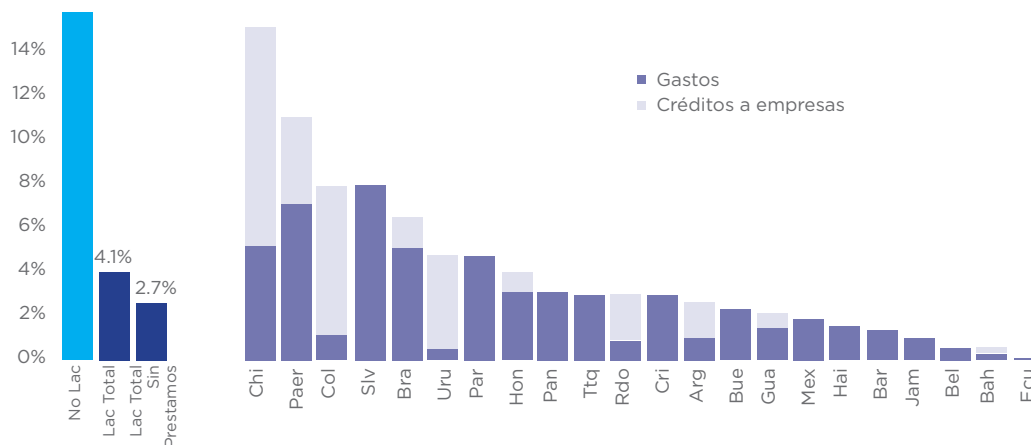
Índice de restricciones a la movilidad y muertes/100mil hab por Covid-19. Países seleccionados, feb-julio 2020.



Nota: El índice de restricciones (Government Response Stringency Index) de la Universidad de Oxford mide la cantidad y rigor de las políticas adoptadas por los gobiernos frente al Covid-19. Se compone de 9 subíndices incluyendo cierres de escuelas, cierres de lugares de trabajo, prohibiciones para viajar, etc. El índice toma valores de 0 a 100, siendo 100 la política de gobierno más estricta. Para más información, visitar <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Oxford COVID-19 Government Response Tracker.

Figura 24

Ayuda económica anunciada por países de América Latina (% del PBI, abril 2020)



Fuente: Tomada de BID (2020). Disponible en <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/politica-y-gestion-fiscal-durante-la-pandemia-y-la-post-pandemia-en-america-latina-y-el-caribe/>

El objetivo principal de la asistencia económica de los gobiernos es inyectar liquidez para evitar que empresas rentables deban cerrar por una situación coyuntural, ya que el costo de reabrir una empresa es significativamente mayor que el costo de mantenerla abierta aún con pérdidas de costos fijos.⁵⁴ Como la capacidad económica de los gobiernos difiere significativamente, se esperan más quiebras de empresas y recuperaciones más lentas en aquellos países que demoraron más en la recuperación y/o que no lograron mantener su matriz productiva estable. Todo indica que los países que menor ayuda fiscal han podido implementar sufrirán caídas del nivel de actividad mayores y probablemente requieran de más tiempo para su eventual recuperación económica.

En el corto plazo, la situación más probable para la región se encontrará entre los escenarios optimista y pesimista descritos arriba. Pero una transición a los escenarios positivo o negativo puede ser discreta y repentina. Tanto la vacunación masiva como un rebrote del virus en el invierno europeo son factibles.⁵⁵ Mientras no sucedan dichos eventos, es de esperar que con el correr del tiempo los gobiernos de la región combinen menos restricciones a la movilidad y perfeccionen acciones de prevención de contagios del estilo *test-trace-isolate*. Las reacciones de la población a estas medidas serán muy relevantes. La movilidad en China y Europa parece recuperarse significativamente desde que han dejado la cuarentena estricta. Pero incluso la apertura total en situaciones de supuesta seguridad sanitaria no garantiza la vuelta completa a la normalidad. Nueva Zelanda, un país declarado

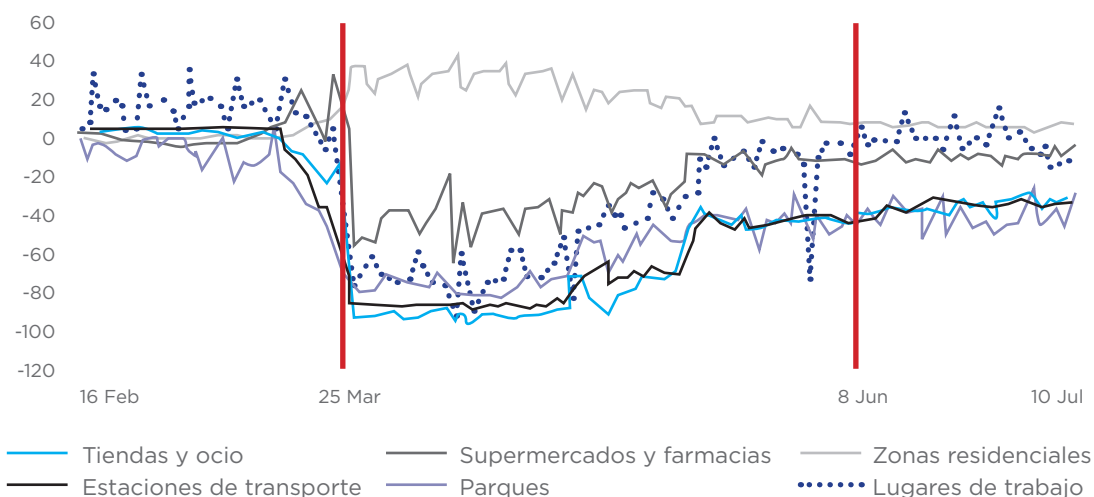
54 · Los gobiernos han implementado ayudas en términos de seguros de desempleo, financiamiento subsidiado a empresas e individuos, garantías y otras transferencias.

55 · Ver, por ejemplo, <https://www.bbc.com/news/uk-53469839> y <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/14/action-to-stop-winter-covid-19-second-wave-in-uk-must-start-now>.

libre de Covid-19 desde el 8 de junio muestra indicadores alentadores en términos de actividad (Figura 36 en el Apéndice), aunque las visitas a tiendas y lugares de ocio, y la vuelta a los lugares de trabajo aún se encuentra en valores menores a los habituales (Figura 25: -40% y -20%, respectivamente). Consistente con los datos de la economía real, la confianza de los empresarios aún es baja (Figura 37).

Figura 25

Nueva Zelanda: Índice de movilidad Google (cambio porcentual). Febrero-Julio 2020



Nota: El Índice de Movilidad de Google mide el cambio de movilidad respecto a un escenario base. El escenario base son las 5 semanas que van del 3 de enero al 6 de febrero de 2020. El 25 de marzo Nueva Zelanda anunció su cuarentena, y el 8 de junio se declaró libre de Covid-19, tras no haber registrado casos en más de dos semanas.

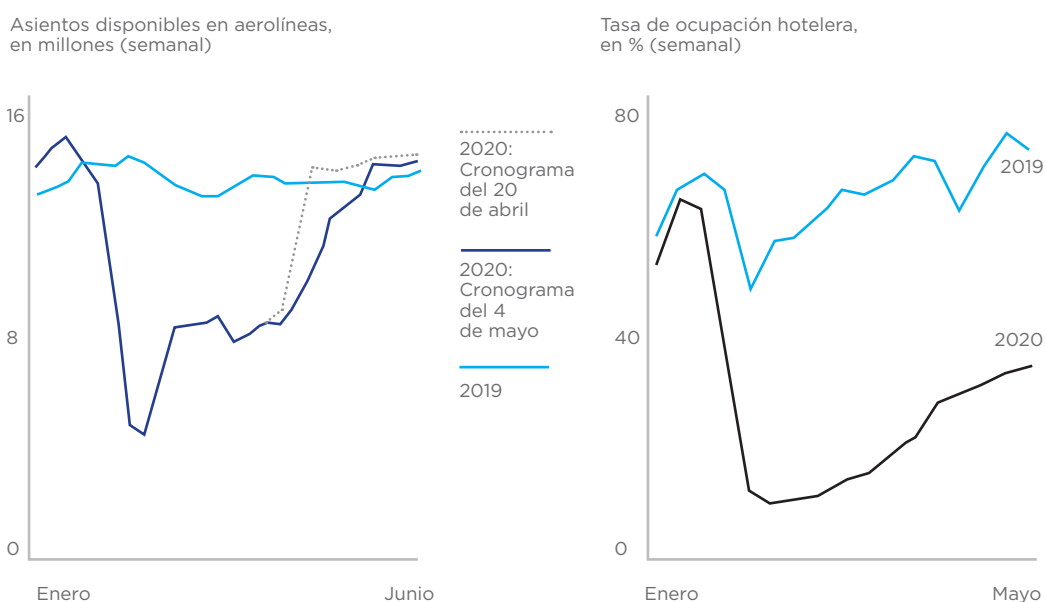
Fuente: Google LLC "Google COVID-19 Community Mobility Reports".

Lamentablemente, para el segmento del turismo el escenario intermedio de movilidad y recuperación parcial no difiere significativamente del escenario pesimista. Mientras persista la incertidumbre respecto a contagios y rebrotes, la población se comportará de manera prudente, evitando aglomeraciones, maximizando el teletrabajo, y reduciendo al mínimo las actividades de esparcimiento y turismo. Es por ello que los gobiernos deberán contemplar situaciones especiales para sectores del ecosistema del turismo que serán los últimos en activarse y recuperarse. Esto es especialmente importante en aquellos países de la región con alta dependencia del turismo internacional.

Para la recuperación del turismo será necesario que cada uno de los frentes abiertos por la pandemia sean solucionados. El más relevante, e interrelacionado con todos los demás, es el de la confianza de la población para volver a viajar. Los gobiernos deberán enfocar actividades para educar y mantener a la población informada. No necesariamente la construcción de confianza implica la eliminación del virus o contagios por nuevas cepas. Establecer estrategias y protocolos

de trabajo ante eventuales rebrotes son fundamentales para que los ciudadanos se sientan seguros y puedan continuar con sus actividades de manera más parecida a la pre-pandemia. Es posible fomentar actividades hoy consideradas de riesgo (e.g., recreación y turismo), y a la vez promover un mayor monitoreo de las personas que las realicen. La vuelta a las actividades de ocio en el verano europeo del 2020 indica que es posible. Algo similar sucede en China, que eliminó su cuarentena y no ha tenido prácticamente nuevos casos de Covid-19. La Figura 26 muestra la recuperación parcial del turismo interno en China.⁵⁶

Figura 26
Capacidad utilizada de vuelos y alojamientos en China”



Fuente: McKinsey, <https://www.mckinsey.com/industries/travel-logistics-and-transport-infrastructure/our-insights/the-way-back-what-the-world-can-learn-from-chinas-travel-restart-after-covid-19?cid=COVID-19-eml-alt-mip-mckç>

Pero las medidas de restricción de movilidad interna e internacional y la falta de confianza de la población son sólo una parte del problema que enfrenta el sector. Será muy importante que los gobiernos desarrollen un plan de continuidad para la asistencia a sectores en donde la recuperación de la demanda tomará más tiempo, como el turismo o el transporte de pasajeros.⁵⁷ Este punto se torna más relevante si consideramos que empresas proveedoras de alojamiento y servicios relacionados al turismo como restaurantes son primordialmente PyMEs con falta de liquidez. Muchas de ellas ya han cerrado o lo harán si la actividad no

56 · La diferencia en capacidad utilizada entre hoteles y aerolíneas reside en que las aerolíneas pueden mejorar su eficiencia reduciendo la cantidad de vuelos disponibles mientras que los hoteles no poseen, en el corto plazo, instrumentos para ajustar su capacidad.

57 · Un listado de políticas implementadas por gobiernos de la OCDE se puede ver en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tourism-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-6466aa20/#endnotea0z17>

muestra signos de recuperación. Al alargarse los plazos de espera para las firmas, los gobiernos pueden frenar el proceso de deterioro del sector con préstamos, subsidios, eliminación de impuestos temporalmente, o alguna combinación de ellas. Otras alternativas son los subsidios a la demanda, más efectivos en la etapa de recuperación para generar masa crítica de visitantes.

La movilidad internacional de personas es la restricción que más tardará en resolverse. Sólo será posible regresar a la estructura de la red de vuelos internacionales preexistente al Covid-19 si se cumplen dos condiciones. En primer lugar, todos los países en la red deberán estar libres de Covid-19. Esto no será sencillo ni inmediato dada la heterogeneidad de situaciones. En segundo lugar, las políticas y protocolos de todos los países en la red deberán ser similares para evitar inconsistencias entre ellos (e.g., pasajeros de distintos orígenes realizando escalas o compartiendo lugares comunes). Los países que ya hayan dejado la etapa de contención del virus y se encuentren en la fase de reapertura y reconstrucción de destinos pueden considerar alternativas como la creación de “burbujas de viaje” temporarias hasta la apertura total al turismo internacional. Algo similar se está estudiando entre Nueva Zelanda y Australia, o entre los países bálticos (Estonia, Latvia y Lituania). Bajo la misma lógica, se podrían declarar “puentes aéreos” entre países con virus contenido y políticas sanitarias compatibles. Asimismo, a medida que aumenta el número de personas expuestas y recuperadas al virus, es factible considerar soluciones alternativas como el uso de pasaporte o documentación con pruebas de inmunidad al virus para promover el turismo sin aumentar riesgos de contagio.⁵⁸

Las estimaciones más recientes calculan una caída del turismo internacional de 80% para 2020⁵⁹ y su impacto será asimétrico en la región. El efecto será mayor en países dependientes del turismo internacional y que posean superávit en el balance recepción/emisión de visitantes. La Tabla 5 muestra la importancia relativa del turismo internacional para distintas regiones y países de América Latina tanto en términos de participación en el gasto total de turistas, como de generación de divisas netas. De la tabla se puede inferir que Uruguay y México se encontrarán relativamente más expuestos al cierre del turismo internacional. Ambos países reciben significativamente más turistas del exterior que los que envían (México 88% y Uruguay 69%). Sin embargo, la situación de México puede ser menos preocupante ya que, a diferencia de Uruguay, el turismo internacional representa una baja porción del gasto total en turismo en el país. Es decir, México posee un sector de turismo dinámico tanto internacional como doméstico. El caso de Argentina es el opuesto. El turismo internacional representa una gran proporción del gasto total en turismo pero, durante el período analizado, el país emitió más turistas al exterior de lo que recibió, con un balance negativo en la

58 · Recientemente, la isla de Fernando de Noronha en Brasil, requiere pasaporte inmunológico a los turistas que quieran visitar. <https://www.forbesargentina.com/life-style/fernando-noronha-archipelago-brasil-tendran-acceso-turistas-recuperados-covid-19-n3899>

59 · De acuerdo a OCDE (2020c), asumiendo un escenario en el cual la recuperación de turismo internacional se da luego de diciembre.

generación de divisas.^{60,61} El desarrollo del turismo interno será importante para la recuperación inicial del sector en el período de transición hacia la apertura internacional. En ese sentido, países como Argentina y Paraguay enfrentan menores restricciones ya que el turismo doméstico tiene más posibilidades de crecer por sustitución de destinos por parte de sus habitantes.

Tabla 5:

Estadísticas turismo internacional. Países y regiones seleccionadas. Promedio 2015-2018

	GASTO INTERNACIONAL (% DE GASTO TOTAL) [1]	BALANCE DE DIVISAS TURISMO INTERNACIONAL (% DEL PBI)	PASAJEROS INTERNACIONALES		
			RECIBIDOS (EN MILES)	EMITIDOS (EN MILES)	RECIBIDOS / EMITIDOS
Unión Europea*	52,6%	0,69%	478.470	337.799	42%
Norte América	21,5%	0,26%	98.022	114.340	-14%
América Latina y Caribe	27,6%	0,40%	106.220	67.645	57%
Argentina	40,8%	-1,36%	6.784	10.392	-35%
Chile	39,4%	0,30%	5.573	3.589	55%
México	14,8%	0,80%	36.944	19.660	88%
Paraguay	n.d.	-0,39%	1.322	1.331	-1%
Uruguay	77,2%	1,90%	3.238	1.917	69%

Fuente: Banco Mundial y Euromonitor.

Nota: [1] Fuente: Euromonitor 2015-2019. La información para regiones refleja promedios de cada país. * El gasto internacional corresponde a Europa Occidental.

El panorama para las PTT es tan negativo como para el resto de los actores del sector. La caída en el valor de mercado de las OTAs que cotizan en la bolsa refleja el golpe sufrido y las expectativas de los inversores. En seis meses y medio, el valor de las OTAs cayó entre 40 y 15%, retornos muy inferiores al de índices como el Dow Jones, el S&P500 o el Nasdaq (Figura 31). La pandemia afectó negativamente a todos los sectores, excepto a las empresas tecnológicas, representadas por el índice Nasdaq, que son las únicas que muestran retornos positivos y significativos (+16,7%). Justamente, los retornos reflejan cómo la pandemia aceleró tendencias y procesos ya existentes en la economía. La pandemia forzó un cambio de hábitos en la población y ello puede ramificarse en cambios permanentes en el funcionamiento de la economía post pandemia que beneficien al sector turismo en el largo plazo. Nuevos usuarios se han incorporado a plataformas digitales de medios de pago, comercio electrónico y teletrabajo. Muy probablemente, dichos cambios en la producción y consumo resulten en ganancias de productividad permanentes que, a su vez, se traducirán en mayores ingresos

60 · Como referencia, el gasto internacional promedio en los países de la OCDE es de 25% (OCDE, 2020).

61 · Es importante notar que el período 2015-2018 corresponde a uno de apreciación cambiaria del peso respecto a otras monedas. El balance de divisas para 2019 ya era positivo.

y tiempo disponible para la población. En ese sentido, los sectores de recreación, entretenimiento y turismo son candidatos naturales para beneficiarse del shock productivo futuro en el largo plazo.

Mientras tanto, la incertidumbre de la población respecto a la pandemia o futuros eventos similares motivará cambios inmediatos en los hábitos de esparcimiento y turismo. Todo indica que predominarán viajes cortos y hacia destinos cercanos y de baja densidad. Las estadísticas preliminares son consistentes con el cambio de hábito. Los anfitriones de Airbnb en áreas rurales de Estados Unidos han generado ventas un 25% mayores en junio del 2020 que en 2019.⁶² A su vez, las reservas globales realizadas en destinos a menos de 350km de distancia pasaron a representar el 50% de las reservas totales en mayo, una suba de 17 puntos porcentuales respecto de febrero de 2020. Las PTT tendrán un rol fundamental para poder generar confianza en los turistas y desarrollar el turismo inicial. Por su naturaleza, la provisión de hospedaje en lugares de baja densidad es atomizada, y las plataformas pueden eliminar los costos de transacción y facilitar la conexión entre turistas y nuevos proveedores de alojamiento. Justamente, se espera que los jóvenes (usuarios intensivos de PTT) lideren la recuperación inicial volcando la demanda insatisfecha en viajes de cercanía.

Las medidas de ayuda económica que implementaron los gobiernos de la región han sido, por ahora, generalizadas a todos los sectores de la economía. En algunos casos, se implementaron medidas “de oferta” focalizadas en el turismo (e.g., capacitación, protocolos, incentivos fiscales). En la medida en que se levanten las restricciones a la economía y se recupere la actividad en otros sectores, los gobiernos deberán focalizar sus esfuerzos en la reapertura y reconstrucción del turismo interno. En muchos casos, se elegirán pasar de subsidios a la oferta a subsidio de la demanda para, de esta manera, generar suficiente masa crítica de turistas para mantener a todos los eslabones del sector en actividad. Las PPT pueden actuar facilitando la implementación de estos subsidios. Resulta mucho más sencillo para el gobierno canalizar el pago de *vouchers* o descuentos sobre gastos en turismo a través de las PPT que de manera individual a cada turista.

La eventual apertura de las fronteras al turismo internacional podría beneficiar, en términos netos, a la región. Más allá de los cambios de preferencias en la población, muchos países se encuentran activamente desalentando el turismo a lugares superpoblados y la región se presenta bien posicionada en términos de recursos naturales y culturales (Figura 12 y Tabla 7 en el Apéndice). Si bien el volumen global del turismo internacional se mantendrá por un par de años debajo de los de 2019, los arribos a países de América Latina sí podrían aumentar en detrimento del turismo tradicional hacia destinos europeos o asiáticos. Para que esto suceda, los gobiernos locales deberán poner en práctica estrategias que in-



62 · <https://news.airbnb.com/rural-stays-and-online-experiences-boost-host-income/>

cluyan protocolos de seguridad y monitoreo permanente para generar confianza en la demanda del turismo internacional. Los nuevos hábitos incluyen mayor distancia social, procedimientos para reducir compartir espacios cerrados con alta densidad (i.e., tours, buffet), y especial atención en la higiene y protocolos de salud de los lugares de destino. En ese sentido, las PPT pueden jugar un rol instrumental para el diseño e implementación de protocolos homologados e incluso el manejo de futuras crisis sanitarias.⁶³ Por ejemplo, las PTT podrían utilizar sus *apps* para mantener el contacto permanente con los turistas y validar pasaporte sanitarios para uso entre países, seguimiento de usuarios y su salud durante los viajes, o para minimizar el contacto físico y la interacción entre personas integrando módulos a su aplicación de reservas que permitan, por ejemplo, el proceso de *check-in/out* del hospedaje, pedidos o reservas varias, y hasta el menú de los restaurants.⁶⁴ Las *apps* de las PTT apuntan al contacto permanente y continuo con sus usuarios, lo cual puede ser aprovechado para mantener a los turistas informados respecto de medidas de aislamiento impuestas por los gobiernos en casos de brotes de epidemia.^{66 65}

Por último, la experiencia del Covid-19 también genera una señal de alerta y oportunidad para repensar el turismo del futuro. La nueva normalidad probablemente implique la imposibilidad de eliminar el riesgo de rebrotes o alertas y cierres temporales de fronteras y movilidad interna. Las PTT proveen al ecosistema de viajes y turismo de mayor dinamismo para ajustar la oferta y demanda, adaptarse y adecuar productos y servicios. Un ejemplo reciente ha sido el surgimiento de la venta de experiencias de turismo virtuales a través de la plataforma (e.g., visitas a los museos). El análisis de *Big Data* también les permite anticipar cambios en la demanda y oferta y reaccionar de manera más eficiente a través del uso de precios dinámicos, modificaciones de productos y servicios que se ajusten a la nueva realidad. Un ejemplo de esto último es el desarrollo de productos para satisfacer la demanda de *Staycations* o *Home Office Away from Home*, en donde los hoteles y PTT pueden ofrecer alternativas para la población afectada con el aumento del teletrabajo y las semanas laborales de cuatro días que implementan algunas empresas.⁶⁷

63 · De hecho, algunas PTT ya está cumpliendo un rol activo en este aspecto. Airbnb lanzó el programa Frontline Stays en varias ciudades de Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia, Malasia, México y Colombia, a través del cual coordinó con los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil el hospedaje a trabajadores esenciales expuestos al virus durante la pandemia (<https://news.airbnb.com/frontline-stays-global-program-update>).

64 · Recientemente, Airbnb lanzó su programa "Airbnb Enhanced Clean" en el cual se estipula un protocolo de limpieza de 5 pasos y material educativo para certificar a los anfitriones. <https://news.airbnb.com/introducing-airbnb-enhanced-clean/>

65 · Una versión básica de estos procesos de comunicación son los acuerdos del gobierno en Estados Unidos o Canadá con las empresas telefónicas para comunicarse con su población respecto de emergencias en áreas geográficas puntuales (e.g., terremotos, niños perdidos, etc.).

66 · Estonia es uno de los países más avanzados en experimentación con pasaportes de inmunidad, aunque aún no lo ha implementado al turismo (<https://www.bbc.com/news/business-53082917>).

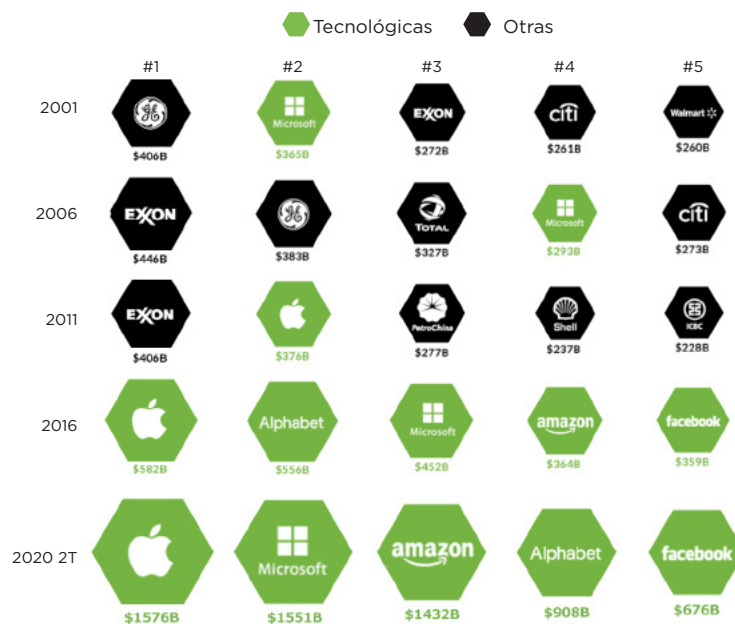
67 · Tanto las Staycations como el HAFH consiste en replicar la vida similar a la que uno lleva en su casa pero fuera de ella. De esta manera, el visitante puede desconectarse de la rutina diaria aunque sin dejar de ser productivo laboralmente. En ambos casos, la duración de la estadía puede ser más corta o más prolongada que una vacación tradicional.

POLÍTICAS DE GOBIERNO Y PTT



El crecimiento de la economía digital generó cambios estructurales significativos en la economía global que requieren el replanteo general de las normativas y regulaciones diseñadas en el pasado. Procesos como el que describimos para el sector de turismo y viajes (ver cap. 1) también ocurrieron en otros sectores como el financiero, el de la publicidad, el mercado inmobiliario, el segmento de entretenimiento y noticias, e incluso sectores relativamente nuevos como las redes sociales, y la economía compartida de activos y de servicios (*gig economy*). La Figura 27 muestra de manera contundente cómo el valor creado y capturado en el mundo fue mutando desde sectores extractivos o tradicionales hacia sectores tecnológicos. Desde 2016, sólo empresas tecnológicas ocupan los cinco puestos de mayor capitalización bursátil. En todos esos casos, las empresas poseen líneas de negocios con plataformas digitales que, además de obtener ventajas de costo por economías de escala, explotan rendimientos crecientes de demanda.

Figura 27
Empresas públicas por valor de capitalización de mercado



Fuente: Elaboración propia.

Lógicamente, los cambios en la estructura de la economía generan desafíos diversos y reacciones por parte de los gobiernos y agencias reguladoras. La creación de valor no necesariamente deja a todos los agentes económicos en una mejor situación. De la misma manera que innovaciones pasadas crearon nuevos mercados y desplazaron la importancia de otros, las PTT emergieron con fuerza disruptiva en la cadena de valor del turismo. Desde el punto de vista de los gobiernos, las cuestiones más relevantes que afectan, directa o indirectamente, a las PTT han sido tres, (i) las consideraciones respecto al poder de mercado de las plataformas digitales, (ii) el tratamiento impositivo de transacciones digitales y sus consecuencias, (iii) las regulaciones de gobiernos locales y subnacionales sobre las operaciones de las PTT. El análisis de esta sección se concentra en las tensiones que generan cada uno de estos tópicos. El objetivo final apunta a que la resolución de dichas tensiones por parte de los hacedores de política se realice de la manera más informada posible.

4.1 PODER DE MERCADO Y COMPETENCIA

Una de las características del funcionamiento de la economía digital es la presencia de fuerzas Ganador-Toma-Todo (GTT, ver Box # 4). Estas fuerzas se encuentran presentes en varios de los mercados en los que operan las plataformas digitales y cambian la dinámica de la competencia, reduciendo la intensidad de la competencia en el mercado, pero aumentando la competencia por el mercado. La consecuencia lógica es que, bajo las métricas usuales, el poder de mercado de los ganadores se incrementa.⁶⁸ La reacción inmediata de los gobiernos y agencias de defensa de la competencia ha sido de intranquilidad, seguida de intentos de regulación o modificaciones a la legislación existente.⁶⁹ Esto quedó en evidencia durante las audiencias desarrolladas recientemente en el Congreso de Estados Unidos a los CEOs de las empresas de tecnología Google, Apple, Facebook y Amazon (GAFA). Si bien muchos de los debates actuales se enfocan en las consecuencias sobre la democracia y el proceso político que pueden tener las plataformas digitales de los segmentos de publicidad y medios de noticias, la preocupación subyacente sobre el poder de mercado es general hacia todas las plataformas digitales con características de plataformas multilados, incluyendo las PTT.

Recientemente, la Digital Market Taskforce de la CMA (Competition and Markets Authority del Reino Unido) propuso crear nuevas regulaciones en el mercado de buscadores y publicidad *online* y establecer un régimen regulatorio especial para plataformas *online* a través de una nueva Unidad de Mercados Digitales.⁷⁰

68 · Por ejemplo, el *Herfindahl-Hirschman Index (HHI)*.

69 · El document de la OCDE (2018b) resume muy bien el debate sobre la utilidad de las herramientas de defensa de la competencia en mercados con plataformas multi-lados.

70 · Competition and Markets Authority (2020). De acuerdo a la CMA, el alcance de la Digital Market Taskforce es general: "...will focus its expert advice on how to promote competition, and how to address the anti-competitive effects that can arise from the exercise of market power in digital platform markets: online services that intermediate between different groups to buy, sell, share and exchange different goods and services, typically collecting and using vast amounts of data to deliver their services. This includes, but is not limited to, e-commerce platforms, peer-to-peer platforms, social media networks and search engines, which have become an everyday part of modern life." (<https://www.gov.uk/government/publications/digital-markets-taskforce-terms-of-reference/digital-markets-taskforce-terms-of-reference--3>)

La UMD podría monitorear de manera más profunda las plataformas con posición dominante para evitar prácticas exclusorias o abusivas y, en caso de necesidad, mantener la competencia en el mercado ordenando la separación de las plataformas.⁷¹ Por supuesto, las recomendaciones de la CMA tienen impacto internacional ya que la regulación de plataformas globales requiere de la coordinación con otros países. Los gobiernos de varios países han creado comités de análisis para evaluar el crecimiento acelerado de las plataformas digitales y las preocupaciones y recomendaciones se encuentran en la misma línea que las de la CMA.⁷²

El poder de mercado de las plataformas multilados se fundamenta en las vastas economías de red (muy importantes en *social media* y plataformas con UGC), economías de escala y alcance (el costo de producir una unidad o expandir hacia otros sectores cae con el tamaño de la plataforma), costos marginales y de distribución cercanos a cero, y el alto retorno del uso de datos para mejorar el producto o servicio. Como vimos en el capítulo 1, todas estas características se encuentran presentes en las plataformas multilados, aunque en intensidades diferentes, como las PTT. Es por ello que, los intentos de regulación hacia las plataformas digitales en general serán más frecuentes y de alcance global.

Al igual que el resto de plataformas digitales, las PTT han mostrado crecimiento global y aumentos en la concentración (Figura 38). Sin embargo, es importante contemplar algunas características del ecosistema de las OTAs y alojamiento P2P que son diferentes a las que se observan en otros sectores, incluido el de servicios financiadas con ingresos de publicidad. En primer lugar, los efectos de red son menores o incluso inexistentes en las OTAs tradicionales. Las tendencias a la concentración provienen solamente de las economías de escala y alcance en la provisión de servicios de intermediación económica digital. En segundo lugar, las medidas de concentración de mercado ignoran la competencia indirecta y latente que enfrentan las OTAs. No sólo las OTAs compiten intensamente entre sí, sino que también lo hacen con sus propios proveedores que pueden realizar ventas directas a los consumidores finales por canales digitales propios. De esta manera, diferencias en precios sustanciales no serían sostenibles ya que los compradores cambiarían al canal de ventas más conveniente. En el caso de las aerolíneas, la evidencia muestra que la escala no parece constituir un impedimento para que puedan desarrollar de manera competitiva su propio canal de ventas. La situación de los proveedores de alojamiento es más heterogénea. Por un lado, las cadenas internacionales de hoteles se asemejan a las aerolíneas y pueden ser competitivas en términos de costos y economías de escala. Por otro lado, los pequeños emprendimientos (cabañas, *bed and breakfast*, hoteles independientes)



71 · Entre las propuestas sugeridas para la Unidad de Mercados Digitales, se incluyen medidas arriesgadas como disponer que Google abra su base de datos de búsquedas para que los competidores puedan mejorar sus algoritmos, o restringir la posibilidad de ser el buscador por defecto en los sistemas operativos.

72 · El gobierno de Estados Unidos no ha encargado estudios o creado comités de investigación de plataformas digitales. Sin embargo, un grupo de académicos expertos en temas de competencia elaboraron un reporte independiente con conclusiones muy similares a las de la CMA (Stigler Committee, 2019).

carecen de escala suficiente para competir con las OTAs. Sin embargo, existe la posibilidad de organizar canales de venta directa sencillos y acceder a tráfico de consumidores a través de las plataformas de metabuscadores (e.g., Google Maps, Kayak, TripAdvisor) y redes sociales (Facebook, Instagram).⁷³

La venta directa por parte de proveedores actúa como un limitante al abuso potencial de poder de mercado por parte de las OTAs dominantes. Un limitante adicional lo constituye la entrada de competidores al mercado. Si bien las barreras de entrada son altas para una empresa nueva, éstas pueden ser muy bajas para plataformas aledañas dentro o fuera de la cadena de valor del turismo. Por ejemplo, Facebook o Google podrían incursionar en el negocio y apalancar la entrada en la gran base de usuarios registrados en sus plataformas. De la misma manera, las plataformas P2P de alojamiento temporal que ya compiten indirectamente con sustitutos imperfectos podrían incursionar de lleno en la intermediación económica entre turistas y proveedores de servicios. Por ejemplo, Airbnb ha incursionado en el segmento de las OTAs con la adquisición de HotelsTonight en 2019.⁷⁴

A su vez, América Latina presenta fricciones adicionales a la concentración de OTAs. Como mencionamos en el capítulo 3, la región ofrece oportunidades de diferenciación únicas relacionadas al *know-how* del mercado local y la necesidad de presencia física para complementar la presencia *online*. La gran porción de la demanda que no está bancarizada y con necesidades de financiamiento representa un nicho atractivo que sólo las PTT regionales se encuentran posicionadas para cubrir. De esta manera, las ventajas de escala y alcance de las OTAs globales que proveen servicios genéricos se contraponen con la menor disponibilidad a pagar de los consumidores locales y ello permite el crecimiento y coexistencia de OTAs regionales.

Más allá de la intensidad de la competencia directa y latente, es común observar investigaciones sobre prácticas por parte de las OTAs con potenciales efectos anti-competitivos, o que podrían violar normativas de protección al consumidor. Entre las prácticas más analizadas por las autoridades se encuentran el manejo de resultados de búsquedas (i.e., el ranking listado), la veracidad de los descuentos y alertas de disponibilidad de stocks (e.g., habitaciones), y cargos ocultos.⁷⁵ Otra práctica muy debatida son las cláusulas de paridad de precios entre las OTAs y proveedores (ver Box # 6). Estas cláusulas pueden tener efectos anti-competitivos bajo ciertas condiciones y deben ser estudiadas cuidadosamente

73 · De acuerdo con declaraciones de Pablo Delgado, CEO de Mirai (plataforma de pagos), "[Google] con su última funcionalidad Property Promotion Ads (PPA), está sentando las bases para cambiar las reglas del juego y dar una alternativa real al hotelero y su canal directo de ganar visibilidad en un área tradicionalmente ocupada casi en exclusiva por las OTA" (https://www.hosteltur.com/137053_google-ayuda-a-los-hoteles-a-posicionarse-para-atraer-demanda-nueva.html)

74 · <https://news.airbnb.com/hoteltontight-and-airbnb-finalize-acquisition/>

75 · Por ejemplo, la autoridad de competencia Australiana (ACCC) encontró que la plataforma de comparación de precios (metabuscadora) Trivago mostraba de manera engañosa los listados de tarifas dando preferencia a los hoteles y OTAs que más pagaban en las subastas de posicionamiento y escondiendo tarifas más baratas de dichas plataformas. <https://www.accc.gov.au/media-release/trivago-misled-consumers-about-hotel-room-rates>. La Unión Europea le exigió a Booking.com que desista de utilizar prácticas de anuncio de descuentos, tiempos límite para ofertas, etc. Recientemente, la UE reguló condiciones necesarias para los contenidos de los Términos y Condiciones de los intermediarios digitales, incluyendo la explicación de la metodología utilizada para mostrar rankings de resultados de búsqueda por parte de los usuarios (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1150&from=EN>)

por las autoridades de competencia. Los efectos anticompetitivos de este tipo de prácticas pueden ser monitoreados y sancionados con las normativas existentes de defensa de la competencia y del consumidor.

Respecto a las PTT de alojamiento compartido, la preocupación por las fuerzas de GTT y el crecimiento del poder de mercado toman mayor relevancia. Los efectos de red cruzados en este tipo de plataformas son más evidentes, y gran parte del éxito de las plataformas consiste en el manejo de los efectos de red y la automatización de procesos para generar escalabilidad.⁷⁶ La lógica de la proposición de valor de las plataformas P2P es similar a la de las OTAs: agregar demanda y minimizar los costos de transacción de los usuarios de cada lado (huéspedes y anfitriones). Aquellas que logren superar una masa crítica de usuarios podrá explotar las economías de escala en la demanda (efectos de red) y en los costos (tecnología) para amplificar sus ventajas sobre los competidores. Una vez establecido el, o los líderes, la competencia intensa por el mercado deja paso a una etapa de poca competencia dentro del mercado. Esto último, junto a prácticas como las *killer acquisitions* (fusiones con el único objetivo de eliminar un potencial competidor)⁷⁷ constituye la principal preocupación de las autoridades de defensa de la competencia a la hora de evaluar a las plataformas multilados.

Por un lado, las preocupaciones pueden ser exageradas cuando se considera la competencia y concentración de mercado de manera estática. Como dijimos previamente, el proceso de competencia por el mercado es intenso y no solo aumenta el bienestar de los consumidores a través de precios bajos, sino que suele estar acompañado de un proceso de innovación y mejoras drásticas en los productos y servicios ofrecidos. Dicha competencia no sería tal de no existir una eventual recompensa dada por el liderazgo en un futuro con menos competidores en el mercado.

Por otro lado, a pesar de las economías de escala, las PTT de alojamiento compartido P2P no están aisladas de la competencia latente. Si bien la provisión directa por parte de los dueños de activos no es una opción competitiva como en el caso de los hoteles y aerolíneas, ésta puede provenir del ecosistema de las OTAs. De hecho, las P2P establecidas ya enfrentan competencia por parte de Expedia y Booking (Tabla 1) ya que ambas ofrecen propiedades privadas de alquiler temporario en sus plataformas. Incluso Mercado Libre, la plataforma de *e-commerce* líder de la región incursionó en el mercado agregando la posibilidad de alquiler temporario en el segmento inmobiliario (Figura 33).

76 · Los efectos de red cruzados son condiciones necesarias, pero no suficientes para la existencia de fuerzas de GTT. La importancia de costos de afiliación a varias plataformas (*multihoming costs*) y la poca posibilidad de diferenciación entre plataformas son factores necesarios también (Evans y Schmalensee, 2016).

77 · Cunningham et al. (2020).

Box # 6

Cláusulas de Paridad de precios y competencia

Las cláusulas de paridad de precios (CPP) son acuerdos en la relación vertical entre distribuidores aguas abajo y proveedores aguas arriba que también poseen capacidades de venta directa. En el caso del turismo, las CPP son acuerdos entre las aerolíneas y hoteles y las OTAs bajo el modelo de agencia. Es decir, el precio final es decidido por los proveedores aguas arriba y el intermediario cobra una comisión por el servicio. La CPP amplia se ha convertido en el estándar en la industria. En el caso de alojamiento, la CPP entre un hotel y una OTA requiere que el hotel no promocione la habitación a precios menores en su propio canal o en otras OTAs. La racionalidad del acuerdo reside en que, de no existir una CPP, la OTA no tendría incentivos a invertir en la plataforma por miedo a que los hoteles aprovechen la publicidad que la OTA les brinda al publicar sus propiedades y vendan a un precio menor en su plataforma, evitando el pago de comisiones a la OTA. Pero también existe la posibilidad de que la CPP produzca efectos anticompetitivos. Bajo un esquema de CPP generalizado, una OTA podría aumentar su comisión y aprovechando que el hotel no puede responder aumentando el precio final sin cambiar los precios en el resto de las OTAs. De esta manera, el incentivo lleva a que todas las OTAs suban las comisiones más de lo que lo harían en ausencia de CPP y que los hoteles suban los precios. A su vez, las mayores comisiones por CPP para las OTAs sólo generan incentivos a la entrada de OTAs simétricas a las incumbentes, lo cual se dificulta en mercados con predominancia de economías de escala y alcance (Johnson, 2013; Boik y Corts, 2016).

En 2015 las autoridades de competencia de Francia, Italia y Suecia adoptaron simultáneamente acuerdos con la principal OTA en Europa (Booking) para que abandone el uso de CPP general y pase a utilizar CPP limitadas. La CPP limitada permite que los hoteles vendan en otros canales a menores precios u ofrezcan mejor disponibilidad de stock, pero no permite que el hotel venda en su propio website a menores precios. En agosto 2015 tanto Booking como Expedia adoptaron CPP limitada para toda la Unión Europea, aunque la agencia Alemana prohibió el uso de CPP (DG Competition, 2016). Entre 2015 y 2017 Francia, Austria, Bélgica e Italia fueron más lejos, prohibiendo cualquier forma de acuerdo de paridad de precios, y Alemania y Suecia sólo a algunas OTAs en particular. Hasta el momento, estas iniciativas no han sido replicadas en otras partes del mundo. En muchos de los grandes mercados, como Estados Unidos o incluso América Latina, las OTAs continúan usando acuerdos de paridad de precios amplios.

Ennis et al. (2020) utilizan la variación en el timing y alcance de las regulaciones en Europa y estiman que el paso de CPP amplias a limitadas aumentan la probabilidad de reducciones de precios en el canal directo de los hoteles en el segmento medio y de lujo. El resultado de eliminar las prácticas de CPP no genera cambios en precios.

* Las CPP son a veces relacionados con los acuerdos *Most Favored Nation* o *Most Favored Customer* tradicionales, pero el mecanismo económico detrás de ellos difiere significativamente (Boik and Corts, 2016).

Todo indica que nos encontramos ante un proceso de convergencia en modelos de negocios para las PTT y que la búsqueda y reserva de alojamiento temporario de casas y departamentos privados, como de habitaciones de hoteles sucederá en el mismo lugar. Entre los motivos, se encuentra mayor demanda por lo local (ver Cap. 2), en donde los visitantes prefieren la experiencia de alojarse en una residencia privada o en oferta de hoteles no estandarizada.⁷⁸ La nueva estrategia de las PTT consiste básicamente en el desarrollo de plataformas de única parada (*one stop shop*) donde el consumidor pueda planificar y reservar su pasaje, hospedaje, alquiler de automóvil, así como pases para otras atracciones en su destino final. La captura de valor virará hacia aquellas plataformas que logren manejar la relación con el usuario y para ello será necesario poseer un portfolio diverso con todos los servicios y productos asociados a un viaje en la misma plataforma. Incluso es posible imaginar un mercado más grande que incluya el alquiler de alojamiento de mediano y largo plazo en donde las PTT compitan con inmobiliarias. En resumen, las preocupaciones sobre el aumento del poder de mercado de las plataformas digitales en general no aplican al sector de las PTT. La mayor concentración de las PTT que se observa en los segmentos OTAs y de economía compartida no necesariamente se traduce en menor competencia. Tanto la entrada de nuevos jugadores como la convergencia hacia un único mercado compensan el potencial efecto de la concentración e incrementan la intensidad de la competencia entre las PTT. Adicionalmente, las posibilidades de diferenciación entre plataformas, especialmente en América Latina juega un rol importante contra las fuerzas de ganador lleva todo.

Los gobiernos de la región y sus autoridades de defensa de la competencia deben seguir el debate sobre la regulación de plataformas digitales de cerca pues, es de esperar que los cambios sean homogéneos para los países y se necesitan agencias de control capacitadas y con entendimiento del funcionamiento de las plataformas multilados y las diferentes implicancias para cada sector de la economía. El diseño de nuevas normas deberá balancear los costos y beneficios teniendo en cuenta el proceso de generación de valor de las plataformas digitales. Las políticas que impliquen altos costos para adecuar el funcionamiento de una plataforma a un mercado o país en particular pueden tornar inviable la adecuación de plataformas de escala global. En este sentido, los países de la región pueden obtener objetivos similares, pero de manera más eficiente si logran coordinan sus políticas y normativas de defensa de la competencia para plataformas digitales.

En paralelo al trabajo coordinado entre países, los gobiernos deben utilizar, y adaptar si es necesario, los instrumentos existentes para velar por la defensa de la competencia y los consumidores. El ecosistema de las PTT se encuentra en

78. "Now they [hotels] are creating very similar businesses to ours.... There will be a convergence" Brian Chesky, CEO de Airbnb, en entrevista con CNBC en noviembre de 2019 (<https://youtu.be/5iyQIhnwJOu?t=1300>)

cambio permanente y las cuestiones relacionadas a la publicidad engañosa, términos y condiciones que gobiernan la relación entre las plataformas y los usuarios, y disputas por problemas con reservas no solucionados con las plataformas requieren un monitoreo constante.

Las políticas públicas más rentables en términos de costo-beneficios son aquellas que apuntan a focalizar la atención en la promoción de la competencia y la reducción de las barreras a la entrada. Las fusiones de plataformas digitales suelen involucrar a una gran plataforma adquiriendo una más pequeña y, por lo tanto, el monitoreo y aprobación no suele ser requerida por involucrar montos menores a los límites tradicionales de concentración económica. Pero justamente, el crecimiento de pequeñas PTT permite sostener y generar presión competitiva a las plataformas incumbentes. Es posible implementar cambios en los límites utilizados para evaluar concentraciones económicas para permitir cierta discrecionalidad de la autoridad de competencia en el caso de plataformas digitales.

Fuera de la autoridad de competencia. Los gobiernos pueden fortalecer la competencia en el ecosistema de manera indirecta al fomentar la actividad emprendedora en sectores digitales en general, y no necesariamente en el segmento de PTT. Las barreras sectoriales en el mundo digital son dinámicas y es natural que empresas que se desarrollan inicialmente en un sector transiciones hacia otros. Un ejemplo de fomento de la actividad es el de Argentina que, desde 2004, provee beneficios fiscales significativos para las empresas encuadradas en la ley de promoción de la industria del *software*.⁷⁹ Plataformas digitales exitosas como Mercado Libre y Despegar han sido beneficiadas por dicha ley y, la evidencia casual indica que los resultados generales han sido exitosos en propiciar un ambiente amigable para el desarrollo de empresas emprendedoras y el sector en general.

Instrumentos adicionales para el sector del *software* incluyen el fomento y desarrollo de incubadoras, y la ayuda financiera para proyectos de emprendedores de la región. Las restricciones financieras y el poco desarrollo de capitales en los países de la región atentan contra el crecimiento de empresas nuevas.

4.2 IMPUESTOS

El *boom* de la economía digital facilitó las operaciones de compra y venta y, a su vez, generó nuevos desafíos para los gobiernos. El *e-commerce* abrió la puerta para que millones de individuos realicen operaciones de comercio exterior con alta frecuencia y por montos pequeños. Este nuevo patrón es especialmente importante para los organismos tributarios y aduaneros de los países ya que sus

79 · La ley 25.922 (ley de *Software*) no fue prorrogada luego de su vencimiento en 2019. Propuestas alternativas buscan ampliaciones en su alcance, pero aún no han sido tratadas en el Congreso.



sistemas tributarios y de fiscalización están diseñados para operaciones tradicionales de comercio entre empresas. En términos generales, los desafíos para los gobiernos se pueden resumir en tres categorías que poseen elementos interrelacionados entre sí. En primer lugar, la naturaleza digital de las plataformas complica la determinación del impuesto a la renta de las corporaciones. Segundo, la determinación y cobro de los impuestos indirectos como el IVA (VAT) o el impuesto a las ventas (GST) se dificulta cuando la plataforma que facilita o provee la transacción no es residente en el país donde se desarrolla el consumo. Tercero, la administración tributaria resulta más compleja por el cambio en el patrón del comercio (e.g., menos empresas y más individuos independientes).

Tanto la OCDE como el G20 y otros países se encuentran en busca de un enfoque multilateral y consensuado para resolver los desafíos (ver Apéndice).⁸⁰ En 2017 la OCDE estableció guías para el impuesto a las ventas y el impuesto al valor agregado en transacciones digitales.⁸¹ Imaginemos el caso de un proveedor residente que utiliza una PTT para poder vender servicios turísticos a usuarios finales. Tanto la comisión de la plataforma como el ingreso del proveedor son fuentes potenciales sujetas al IVA.⁸² La posición de la PTT frente al IVA por la comisión dependerá de su condición de residencia y, en el caso de ser no residente, de la asignación territorial que se haga a la generación de valor de la plataforma. En cualquier caso, el problema más relevante reside en la incapacidad de las agencias de recaudación de observar las transacciones que ocurren en PTT no residentes. A su vez, la informalidad de algunos usuarios proveedores de servicios como particulares dueños de alojamiento dificulta el monitoreo por parte del fisco, y la colaboración por parte de las PTT es esencial para un mayor nivel de cumplimiento de deberes impositivos por parte de los mismos.⁸³ En muchos casos, las PTT ya retienen impuestos que los usuarios proveedores deben pagar a la agencia de recaudación.

En marzo de 2019, la OCDE difundió nuevas guías para la administración tributaria efectiva del IVA y el impuesto a las ventas para plataformas.⁸⁴ La guía propone exigir a las plataformas digitales un reporte estandarizado con información sobre las transacciones y los usuarios involucrados para determinar sus obligaciones tributarias. El objetivo detrás de la estandarización del reporte es minimizar la carga impuesta desde distintos países a la plataforma y, a la vez, facilitar la colaboración entre estos países. Otro beneficio de estandarizar los reportes reside en que facilita la educación de responsabilidades tributarias a los usuarios de la plataforma.

80 · Airbnb recientemente avaló este enfoque global para el tratamiento impositivo de las plataformas (<https://www.reuters.com/article/us-oecd-tax-airbnb-idUSKCN2572YI>).

81 · <http://www.oecd.org/tax/consumption/international-vat-gst-guidelines-9789264271401-en.htm>

82 · En el caso del proveedor, su posición frente al IVA puede variar de acuerdo a la normativa del país. Es común que el alquiler temporario y ocasional de alojamiento por parte de individuos esté exento en la medida que no genere más de cierto ingreso por año (e.g., en Austria el límite son 30mil euros), mientras que las empresas sí deben pagar.

83 · Ver, por ejemplo, el caso del alquiler temporario en Chile (World Bank, 2018a).

84 · <http://www.oecd.org/tax/consumption/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales.pdf>

En el caso de los impuestos a la renta, las dificultades de los gobiernos para determinar el tributo a pagar por empresas multinacionales exceden a las plataformas digitales y están enmarcadas dentro de las prácticas BEPS (*Base Erosing Profit Shifting*). Los 137 países que conforman el OCDE/G20 *Inclusive Framework* (IF) identificaron 15 acciones de trabajo y se encuentran buscando un acuerdo consensuado sobre el tratamiento de estas prácticas.⁸⁵ Puntualmente, en el caso de la economía digital (acción 1), el objetivo es lograr el consenso para fines de 2020.

Las plataformas digitales presentan inconvenientes adicionales, en comparación con las multinacionales tradicionales, ya que la definición del momento y lugar físico en el que ocurre la generación de valor es difusa. Esto ocurre tanto en plataformas de publicidad, *streaming*, como en las PTTs. Puntualmente, el “consumo” de un servicio digital (e.g., la utilización del servicio de *matching* entre vendedores y compradores) genera una renta para la plataforma. La interpretación de ese evento determinará la jurisdicción que posee derechos para cobrar el impuesto a las ganancias corporativas. El argumento detrás del debate reside en que los métodos tradicionales utilizados para evaluar precios de transferencia como el principio de transacciones entre partes independientes (ALP, *Arm's Length Principle*) no han sido diseñados para la economía digital. Estas cuestiones son tratadas dentro del Pilar I de trabajo identificado por el OCDE/G20 IF.

Los consensos en torno del Pilar I apuntan a asignar parte de las ganancias de una plataforma digital no residente en base a la ubicación del consumidor (*market jurisdiction*) y asignar la otra parte en base a los criterios tradicionales.⁸⁶ Esto aplicaría a plataformas con ingresos mayores a 750 millones de euros por año. El Pilar II del OCDE/G20 IF busca garantizar que los pagos globales por parte de las multinacionales (PTT incluidas) del impuesto a la renta superen un mínimo. Esto es, imponer un mínimo para la tasa efectiva global. El grupo OCDE/G20 IF ha logrado avances, pero el consenso entre los países no es completo aún. Especialmente respecto al Pilar I del programa de trabajo (PoW) aprobado en junio de 2019.⁸⁷

En el *interim*, varias jurisdicciones implementaron propuestas de manera unilateral, y no necesariamente en línea con los patrones básicos de acuerdo dentro del *Inclusive Framework*. Esto ha generado tensiones políticas entre Estados Unidos y estos países y, probablemente, no se logre un acuerdo para fines de 2020.⁸⁸ Las propuestas temporales apuntan a la creación de impuestos a las ventas de servicios digitales (DST, *Digital Sales Tax*) como una forma de capturar de mane-

85 · <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

86 · En términos técnicos, las modificaciones propuestas a las reglas de nexus y asignación de ganancias basadas en las propuestas de cantidad de usuarios, intangibles de marketing, y la propuesta de presencia económica significativa.

87 · Estados Unidos ha propuesto que la recomendación del Pilar I sea puesta en práctica como opción (*safe harbour*) para las plataformas.

88 · Estados Unidos acusó a los países que planean o implementaron el DST de discriminación contra empresas basadas en Estados Unidos e instó al abandono de las prácticas unilaterales hasta tanto no se logre un consenso global (<https://taxfoundation.org/us-trade-representative-ustr-digital-services-tax-investigations/>)

ra sencilla parte de la renta generada en el país. Las versiones del DST varían entre países y fueron diseñados principalmente para plataformas de publicidad o *streaming* (i.e., Google, Facebook) y no tanto a sistemas híbridos de plataformas que proveen un canal de mediación entre usuarios como las PTT. Otras normas sí afectan a las PTT e incluyen requisitos de registro en el país, elaboración de reportes con información sobre el ingreso generado por usuarios de las plataformas, y hasta sistemas de retención de impuestos en entidades financieras. El Box # 7 describe muy brevemente las medidas tomadas en los cinco países bajo análisis de la región y que afectan los servicios digitales. En muchos casos, no se crean nuevos impuestos. Simplemente se establecen mecanismos para mejorar la administración tributaria.

La situación actual de los impuestos a la economía digital es de transición. De no ocurrir acuerdos globales en el corto plazo, es muy probable que florezcan más iniciativas unilaterales y conflictos entre países. Para los países de la región, avanzar con proyectos impositivos independientes puede ser costoso si luego deben deshacerse para respetar futuros acuerdos globales. De todas formas, resulta relevante enunciar varias cuestiones que deberán tenerse en cuenta a la hora de considerar el diseño de gravámenes y cambios al sistema de recaudación que alcanza a las PTT. En primer lugar, deben considerarse los costos asociados a tratamientos impositivos diferenciados entre sectores o plataformas. El ecosistema digital es cambiante y las barreras que separan un tipo de servicio de otro son difusas (e.g., OTAs y metabuscadores). Tanto los incentivos a elusión impositiva como los mayores costos de monitoreo pueden compensar el potencial beneficio del tratamiento diferenciado entre sectores. Esto no impide que se puedan aplicar ajustes de carácter temporario para casos excepcionales. Por ejemplo, el Covid-19 seguramente amerite un alivio impositivo para todo el sector de turismo, y no así para el *e-commerce* de productos y alimentos. De hecho, es posible pensar en una transferencia de recursos temporaria de los sectores relativamente más beneficiados durante la pandemia hacia los más perjudicados y así reducir la carga sobre el fisco.

De la misma manera, es deseable la convergencia regional en el tratamiento impositivo de las plataformas ya que reduce los incentivos a desplazar base tributaria de las plataformas hacia las jurisdicciones con menores tasas y, a la vez, simplifica y facilita la administración tributaria colaborativa entre países. Incluso si la convergencia en términos de alícuotas no fuese posible o deseable, sí resulta conveniente que el diseño y estructura del gravamen sea idéntico o compatible entre jurisdicciones, tanto entre países de la región como (en el caso de algunos impuestos) entre gobiernos subnacionales de un mismo país. Por otro lado, es importante tener en cuenta la relevancia de los esquemas impositivos simples para mejorar el cumplimiento por parte de los contribuyentes. Algo similar sucede con el nivel óptimo de las alícuotas ya que pueden generar la misma recaudación tributaria para el gobierno que un sistema más oneroso que fomente la evasión o reducción de base imponible por reacomodamiento de



actividades económicas. Por ejemplo, la alta presión tributaria sobre las PTT podría incentivar el desarrollo de otros canales de venta informales e ineficientes con el efecto final de menor recaudación y actividad económica. Este resultado es muy plausible en el turismo, donde por un lado se encuentran empresas, y por el otro, proveedores de servicios y alojamiento particulares. La educación tributaria de estos contribuyentes toma una dimensión muy relevante ya que una proporción importante de la oferta de servicios está realizada por proveedores independientes con escaso manejo de herramientas impositivas.

Box # 7

Impuestos a la economía digital

Argentina: Desde mayo de 2018, las entidades financieras y tarjetas de crédito actúan como agentes de retención del IVA (21%) a los pagos a plataformas digitales no residentes. Otras provincias como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe propusieron utilizar el mismo mecanismo de retención para el cobro del impuesto a los Ingresos Brutos (un impuesto a las ventas provincial). Las entidades financieras también retienen hasta un 28% de los pagos de plataformas P2P de alquiler temporario a sus usuarios propietarios en concepto de impuesto a las ganancias (el porcentaje varía según la condición fiscal del usuario).*

Chile: La propuesta para introducir un DST del 10% a las plataformas no residentes fue rechazada en enero 2020. Desde junio 2020, las plataformas digitales no residentes deben registrarse (Registro Simple) y recaudar el IVA (19%) de sus usuarios que no sean empresas. Usuarios de plataformas no registradas deben facturar el IVA y pagarlo en el Servicio de Impuestos Internos.

Mexico: Desde junio 2020 las plataformas digitales deben actuar como agentes de retención del IVA (16%) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) de usuarios que generen ingresos en la plataforma. Plataformas no residentes deben registrarse en SA. Los contribuyentes que ganen ingresos de operaciones en la plataforma deben registrarse también.

Paraguay: En enero 2021 se cobrará un DST de 15% sobre el ingreso neto del IVA a las plataformas no residentes por la provisión de servicios digitales (INR, Impuesto al No Residente). Los intermediarios financieros actuarán como agentes de retención de IVA para la venta de servicios digitales por parte de las plataformas no residentes.

Uruguay: Desde enero de 2018, los servicios digitales de plataformas pagan impuesto a las ganancias generada en Uruguay (50% de la base imponible si un usuario está ubicado fuera de Uruguay) y el IVA (22%) sobre la renta (i.e., comisión). Plataformas no residentes pagan tasa de 12% sobre ingresos brutos y deben inscribirse en Uruguay (régimen simple). Plataformas residentes pagan tasa de 25% sobre el ingreso neto. Alquileres y pasajes exentos de IVA. Impuesto a la renta por el alquiler temporario de alojamiento (10,5% con MNI, inmobiliarias son agentes de retención, plataformas no).

* Fuente: <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2020/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf>. La retención del impuesto a las ganancias va de 0% para monotributistas (exentos), 6% a los responsables inscriptos y entre 25 y 28% para los no inscriptos.

** Las normas para la economía digital no necesariamente afectan a las transacciones en las cuales la PTT no es el vendedor del servicio final (caso híbrido).



Existen regulaciones de muy bajo beneficio y que imponen costos elevados. Por ejemplo, en varios países se debate exigir a las PTT la radicación en el país que, en algunos casos, conlleva costos económicos y organizacionales significativos sin impacto en el producto o servicio que brinda la plataforma. Dicho requisito puede aumentar marginalmente la probabilidad de cobrar impuestos y permitir un monitoreo más cercano de las actividades por parte del gobierno, pero también debe considerarse la posibilidad de que una plataforma decida no operar en mercados pequeños para así evitar el costo fijo de iniciar la residencia en cada uno de esos mercados. Esto es especialmente importante en el caso de plataformas digitales pequeñas o nuevas. La introducción de este tipo de regulaciones reduce la competencia en el mercado al aumentar las barreras a la entrada a otras PTT de menor tamaño. Su impacto negativo para todas las PTT es asimétrico y perjudica a las pequeñas plataformas. Existen métodos alternativos que alcanzan a las PTT de manera más simétrica.

4.3 REGULACIONES Y RESTRICCIONES DIVERSAS

La irrupción de modelos de negocios nuevos y exitosos como los de las PTT genera cambios estructurales en la economía que, si bien aumenta la eficiencia, pueden afectar negativamente a ciertos sectores. En otras palabras, un nuevo jugador puede agregar valor a la cadena del sector y que la situación de alguno de los participantes en la cadena empeore. Un caso puntual es el de la economía compartida en el área de movilidad urbana y alojamiento que, si bien tienen amplias diferencias con el alquiler temporario P2P, coinciden en el tipo de respuestas generadas entre grupos específicos de ciudadanos y/o gobiernos locales.

La primera reacción es la de intentar clasificar al nuevo modelo de negocios dentro de alguna de las categorías existentes en el sector. Por ejemplo, tratar de encuadrar la actividad de las plataformas de alojamiento compartido en la de agencia inmobiliaria o agencia de turismo y, a partir de ahí, exigir que cumpla los mismos requisitos que estas agencias.⁸⁹ Esto es un error no menor ya que cambios en el encuadre legal pueden afectar la viabilidad del modelo de negocios y la generación de valor explicada en el capítulo 1. Recientemente, la Corte de la Unión Europea determinó que la plataforma Airbnb deberá ser considerada por los gobiernos locales como un servicio de información (*information society service*) y no como una agencia de turismo o inmobiliaria.⁹⁰

Otra reacción muy común es la tendencia a evitar modificaciones al *status-quo* y, para lograrlo, imponer normativas y responsabilidades a las plataformas sin

89 · Lo mismo sucede con OTAs cuya única actividad es proveer un canal para que demanda y oferta puedan interactuar, y cobrar una comisión por el servicio.

90 · <https://news.airbnb.com/airbnb-responds-to-eu-court-decision/>

una evaluación correcta del costo-beneficio de dichas normas. En el caso del alquiler temporario, algunas ciudades exigen la inscripción de los anfitriones en un registro de propietarios (e.g., Buenos Aires, Santiago), que los propietarios obtengan una licencia única de funcionamiento (e.g., Ecuador), o que satisfagan regulaciones de salud de la ciudad (e.g., Santiago). En general, estas regulaciones están basadas en normativas viejas que fueron diseñadas con motivos legítimos para mejorar la seguridad de los participantes y así preservar el mercado del alquiler temporario. Por ejemplo, en el caso de accidentes o quejas por parte de un inquilino o vecino, la ciudad podría identificar al propietario y resolver la situación. Pero justamente las plataformas P2P existen porque lograron apalancarse en tecnologías nuevas para generar sistemas de confianza, verificación y control de calidad entre usuarios muy superiores a las administradas por los gobiernos locales. Los algoritmos de reporte y evaluación creados por las plataformas (OTAs incluídas) son sofisticados y efectivos, alineando los intereses de la plataforma con el de las ciudades. Resulta imperioso evaluar los beneficios de cambiar o adaptar las normas locales a las nuevas tecnologías o los de continuar con normas pasadas que imponen cargas adicionales directas o indirectas a las PTT. Por ejemplo, esto es entendido en países como Uruguay, que no requirió cambios en su ley de arrendamientos para acomodar a las plataformas de alquiler temporario.⁹¹

Un argumento utilizado informalmente para justificar el éxito de las plataformas P2P de alojamiento temporario se basa en supuestas ventajas regulatorias respecto de los sistemas tradicionales de alojamiento temporario. Como describimos en el Capítulo 1, estas plataformas poseen ventajas competitivas por otros motivos asociados a las ineficiencias que producen los costos de transacción, y la combinación de demanda volátil con oferta de camas fija en el hospedaje. La plataforma de alquiler temporario permite aprovechar los desbalances entre oferta y demanda y, a la vez, suavizar el impacto de las subas en la demanda de turismo en los precios. La equidad horizontal (i.e., entre iguales) es deseable y deben buscarse los caminos más eficientes para lograrlos. Como se mencionó anteriormente, ello puede implicar el cambio de regulaciones anticuadas para que se adapten a la nueva realidad que imponen las PTT. Nuevamente, el valor de la homogeneidad de regulaciones en la región posee el beneficio de la mayor implementación y cumplimiento por parte de los usuarios.

Otras regulaciones comunes están dirigidas a limitar la oferta de alojamiento por parte de los anfitriones. Por ejemplo, limitar el número de noches por año que se puede alquilar una unidad, límites al número de unidades que puede alquilar un mismo anfitrión, restricción al total de anfitriones que pueden ofrecer alojamiento en una ciudad, y hasta restricciones basadas en zonas de la ciudad. En muchos casos, la regulación está dirigida a evitar el “turismo excesivo.” Si bien la

91. De acuerdo al Subsecretario de Turismo, Benjamín Liberoff, “En Uruguay no es obligatorio que se inscriban los apartamentos a arrendar, existe una ley de arrendamientos que permite alquilar...” (https://www.hosteltur.com/lat/131752_uruguay-y-airbnb-un-nuevo-marco-de-referencia.html)

decisión respecto al nivel óptimo de turismo corresponde a las ciudades y puede variar significativamente entre dos destinos, las restricciones de este estilo impactan asimétricamente sobre la oferta de turismo y suelen estar débilmente fundamentadas. Existen diversos métodos para reducir el número de visitantes en una ciudad que pueden ser más equitativos horizontalmente.⁹² De todos modos, este tipo de regulaciones pueden ser entendibles en destinos populares con turismo establecido y problemas de densidad habitacional y, no en los países de la región, que se encuentran lejos del punto de saturación de turismo.

Los cambios tecnológicos como los de las PTT que rediseñan el mercado obligan a un replanteo general de las normativas y regulaciones. Los hacedores de política deben explicitar los objetivos en materia turística de manera clara y repensar el esquema normativo que logre los resultados generando la menor ineficiencia posible. Como principio general, el punto de partida debe ser reconocer las razones por las cuales el avance tecnológico genera mecanismos nuevos para mercados ya existentes. Cuando la razón de estos nuevos mecanismos es la eficiencia y no el aprovechamiento de vacíos legales o regulatorios, muy probablemente la solución se encuentre en la readecuación de la normativa de los modelos tradicionales a las nuevas tecnologías y prácticas, y no al revés. El uso de impuestos o tasas que afecten los precios relativos es generalmente una opción preferible a las restricciones cuantitativas o regulaciones habituales, que generan costos fijos adicionales y afectan la generación de valor de las plataformas. Peor aún, estos costos fijos afectan negativamente la entrada de nuevos jugadores y por ende la competencia del mercado.

Es recomendable que los gobiernos abracen el avance tecnológico fomentando la inversión en tecnologías de la información y conectividad. A su vez, deberían apalancar las políticas públicas en los nuevos jugadores como las plataformas digitales para lograr, como mencionamos en el capítulo 3, beneficios mutuos entre el sector privado y público. La nueva normalidad exige que la conectividad y acceso digital esté al alcance de toda la población para que puedan acceder y aprovechar los beneficios de las plataformas digitales como las PTT.



92 · Por ejemplo, un impuesto al hospedaje temporario general, sin distinción del tipo de alojamiento utilizado.



APÉNDICE

GRÁFICOS Y TABLAS ADICIONALES

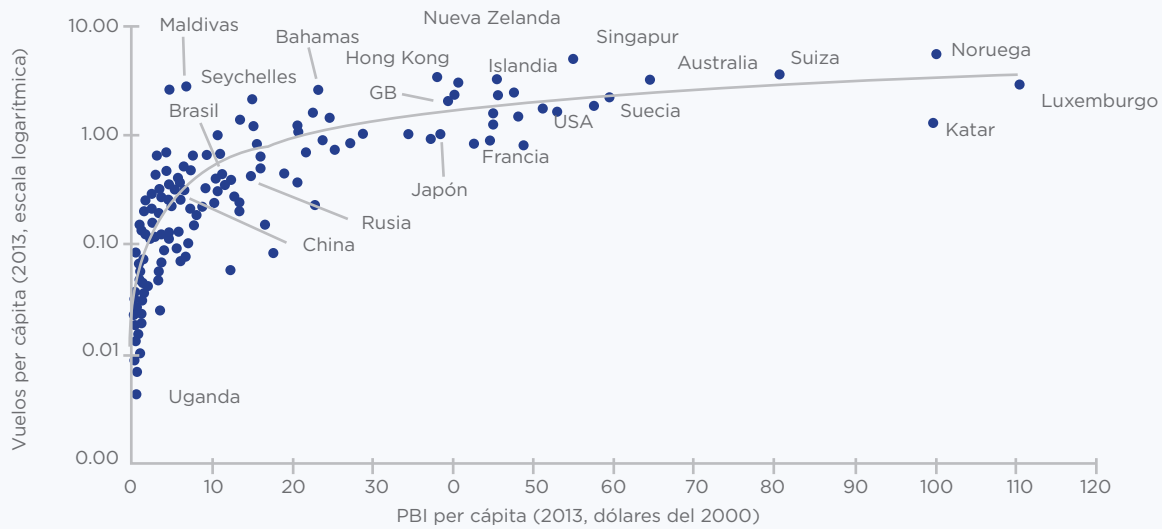
Tabla 6

Participación de canales de venta de alojamiento. Países seleccionados (% de ventas)

PAÍS	CANAL	2005	2019	2019-2005 (PP)
Argentina	Offline	99,6	61,1	-38,5
	Online directo	0,1	17,0	16,9
	Online intermediario	0,3	22,0	21,7
Brasil	Offline	96,7	52,9	-43,8
	Online directo	1,5	25,2	23,7
	Online intermediario	1,8	22,0	20,2
Chile	Offline	97,5	40,8	-56,7
	Online directo	2,0	20,7	18,7
	Online intermediario	0,5	38,5	38,0
Colombia	Offline	87,8	66,5	-21,3
	Online directo	9,0	17,7	8,7
	Online intermediario	3,2	15,8	12,6
Ecuador	Offline	84,7	70,9	-13,8
	Online directo	4,8	5,8	1,0
	Online intermediario	10,5	23,3	12,8
México	Offline	95,3	44,3	-51,0
	Online directo	1,0	11,1	10,1
	Online intermediario	3,7	44,7	41,0
Perú	Offline	97,8	89,4	-8,4
	Online directo	0,1	1,2	1,1
	Online intermediario	2,1	9,4	7,3
Estados Unidos	Offline	72,0	50,8	-21,2
	Online directo	15,3	21,3	6,0
	Online intermediario	12,7	27,9	15,2
Francia	Offline	81,0	49,8	-31,2
	Online directo	3,8	12,3	8,5
	Online intermediario	15,2	37,9	22,7
Italia	Offline	90,6	53,5	-37,1
	Online directo	8,9	13,2	4,3
	Online intermediario	0,5	33,4	32,9
España	Offline	96,4	62,2	-34,2
	Online directo	0,4	6,3	5,9
	Online intermediario	3,2	31,5	28,3
Reino Unido	Offline	79,2	46,3	-32,9
	Online directo	12,3	28,3	16,0
	Online intermediario	8,5	25,5	17,0

Fuente: Euromonitor. Nota: "Online intermediario" incluye OTAs y plataformas P2P.

Figura 28
Demanda por viajes internacionales y PBI per cápita

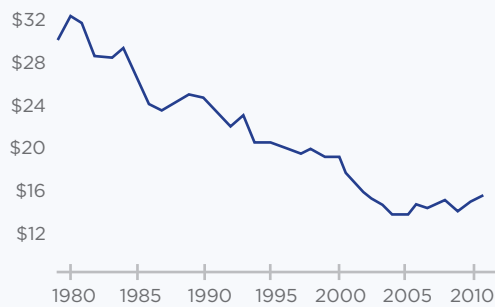


Fuente: BCG (2006) y IATA (2013).

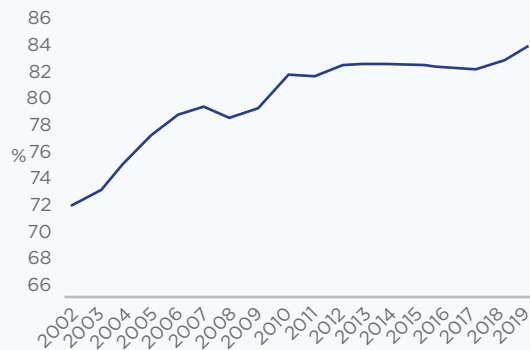
Nota: El gráfico posee escala logarítmica para los viajes per cápita, mostrando que el crecimiento de viajes per cápita puede aproximarse por una función exponencial del PBI per cápita.

Figura 29
Evolución de la capacidad utilizada y costo de viajes

(A) Costo real por milla



(B) *Load Factor* de las aerolíneas en Estados Unidos



Nota: Proporción de pasajeros-milla sobre asientos-milla disponibles.

Fuente: Bureau of Transportation Statistics, https://www.transtats.bts.gov/Data_Elements.aspx?Data=5

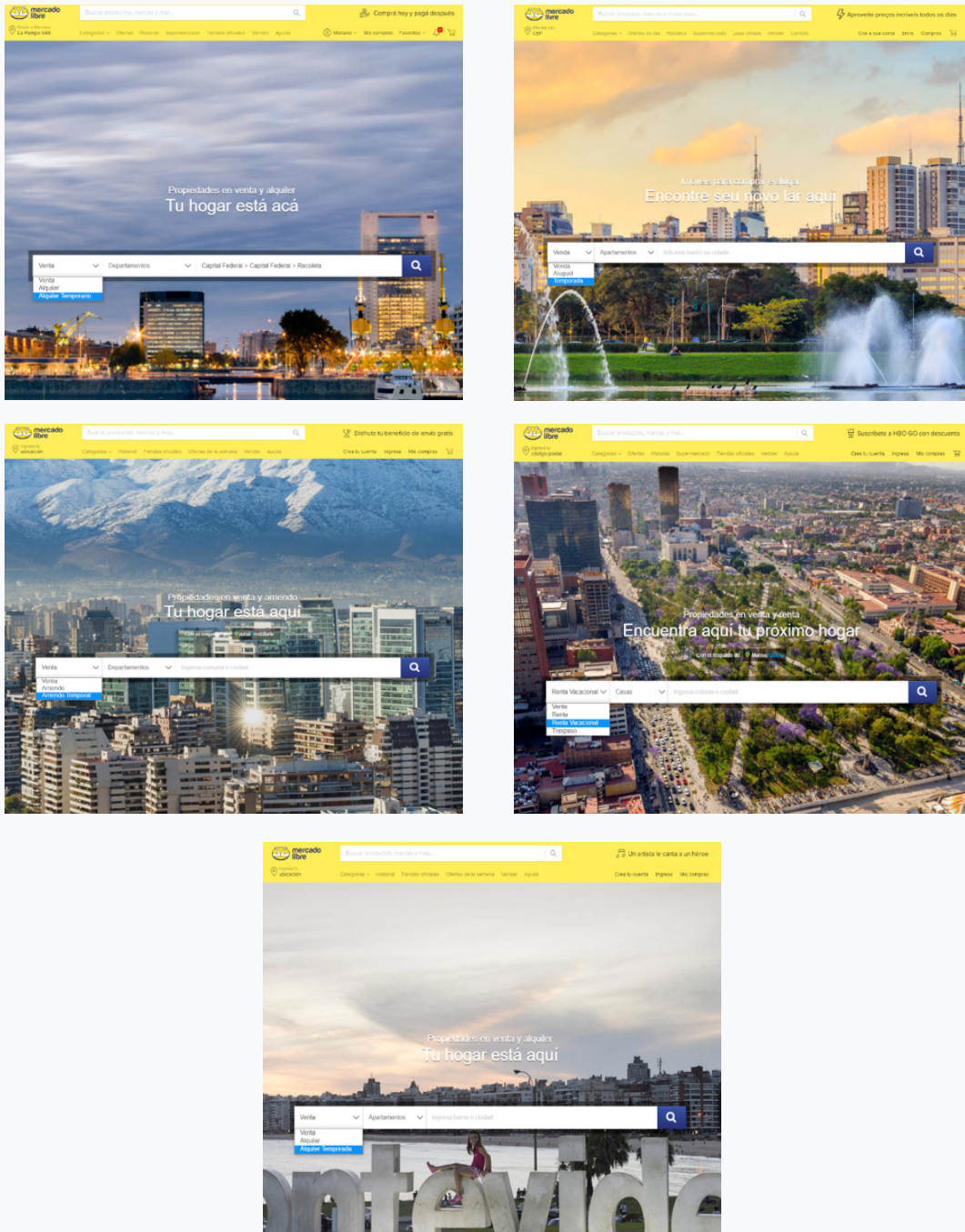
Figura 30
Retornos bursátiles 1/1/2020 - 15/7/2020



Notas: Booking (BKNG), Expedia (EXPE), Despegar (DESP), S&P500 (^GSPC), Dow Jones Index (^DJI), Nasdaq (^IXIC).
Fuente: <https://finance.yahoo.com/>

Figura 31

Nuevos competidores en el mercado de alquiler temporal: Mercado Libre (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay)

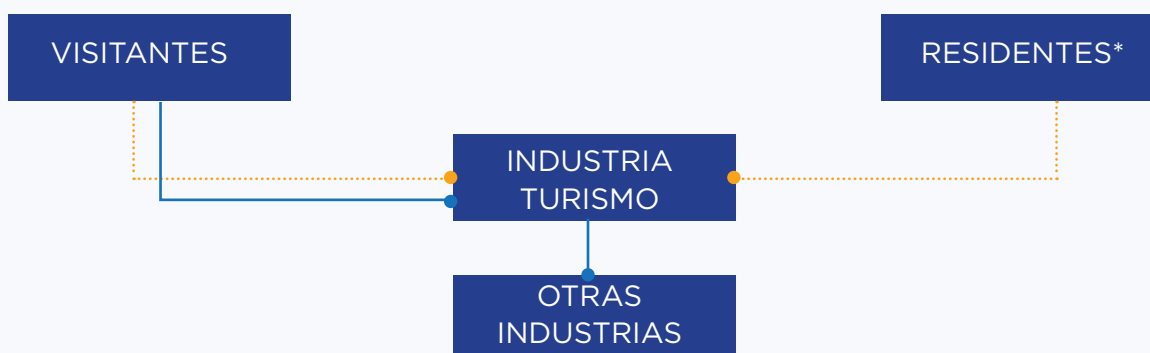


IMPACTO DEL TURISMO Y VIAJES EN EL PBI. METODOLOGÍA

La estimación de la contribución del turismo al PBI de un país se realiza con datos de distintas fuentes y la precisión de éstos varía mucho en función del país analizado. La estimación consiste, básicamente, en calcular el PBI del sector Turismo y ver su peso en el PBI del país.⁹³ Esto requiere conocer el número de visitantes y el valor agregado que éstos generan en la economía. Esto es diferente del valor agregado del turismo, aunque está relacionado. La diferencia se puede apreciar en la Figura 32. Mientras que el valor agregado del sector turismo consiste en los servicios prestados por la industria del turismo tanto a residentes como visitantes (flujos en naranja), la contribución del turismo a la actividad económica se concentra en el aporte de los visitantes a la economía local (flujos en azul).

Figura 32

Contribución del turismo al PBI (azul) y valor agregado del turismo.(naranja)



*Formalmente, la definición de visitante involucra a las personas fuera de su ambiente habitual, con lo cual el grupo de no-visitantes puede incluir a no residentes.

El análisis de contribución total del turismo y viajes al PBI se puede dividir en tres partes. La contribución directa del turismo, la contribución indirecta, y la contribución “inducida” (Figura 33). La contribución directa incluye los gastos netos de visitantes en servicios de turismo. Es decir, el gasto en servicios menos los gastos incurridos por los proveedores de esos servicios a los visitantes. Ello requiere de estadísticas de “demanda” para los gastos de los visitantes, y estadísticas de “oferta”, como la matriz insumo-producto, para poder capturar el flujo dentro de la cadena de valor y netear el valor generado por el gasto del visitante.

Por el lado de la demanda, las recomendaciones de las Naciones Unidas llevaron a varios países a recolectar datos de turismo en la cuenta TSA (*Tourism Satellite*

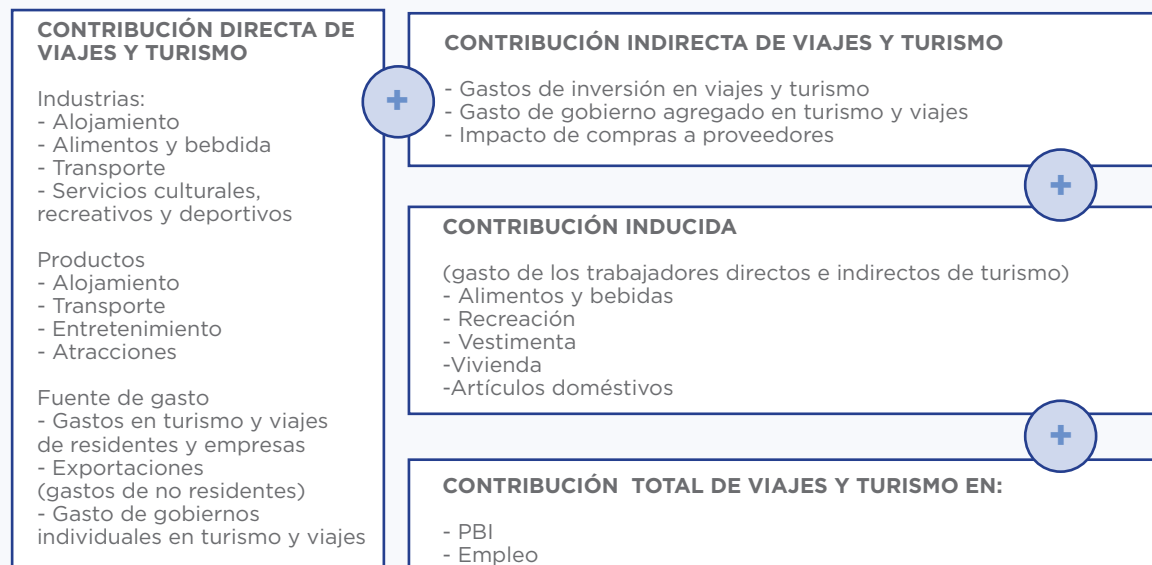
93 · https://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology_sheets/econ_development/tourism_contribution.pdf

Accounts).⁹⁴ De allí se pueden obtener los gastos de los visitantes de acuerdo a las categorías de consumo (COICOP Classification of Individual Consumption by Purpose publicadas por la UN Statistics Division). Cuando los países no poseen datos de TSA, se suele estimar económicamente el gasto per cápita en turismo en función del PBI per cápita.

La contribución indirecta incluye el impacto dentro de la cadena de valor que deriva en la provisión de un servicio por la industria de turismo. Es decir, involucra el gasto que deben realizar los oferentes de servicios turísticos para poder proveer dichos servicios (gastos locales, sin importaciones). También se incluyen inversiones y gastos de capital por parte del gobierno (e.g., aeropuertos) excluyendo inversión pública con múltiples usos (e.g., carretera), del sector privado comercial (hoteles, aeronaves, etc.) e individual (construcción de casa de vacaciones, compra de lanchas).

Por último, el impacto inducido incluye al gasto de los trabajadores involucrados directa e indirectamente en la provisión de servicios turísticos a los visitantes. Nuevamente, es necesario utilizar la matriz insumo-producto de la economía para modelar cómo sería el PBI de no existir el turismo.⁹⁵ En general, el efecto multiplicador del turismo es mayor en países de alto PBI y menor en aquellos con bajo PBI y alta propensión a las importaciones.

Figura 33
Contribución directa, indirecta, inducida y total



Fuente: Elaboración propia en base a Oxford Economics (2020).

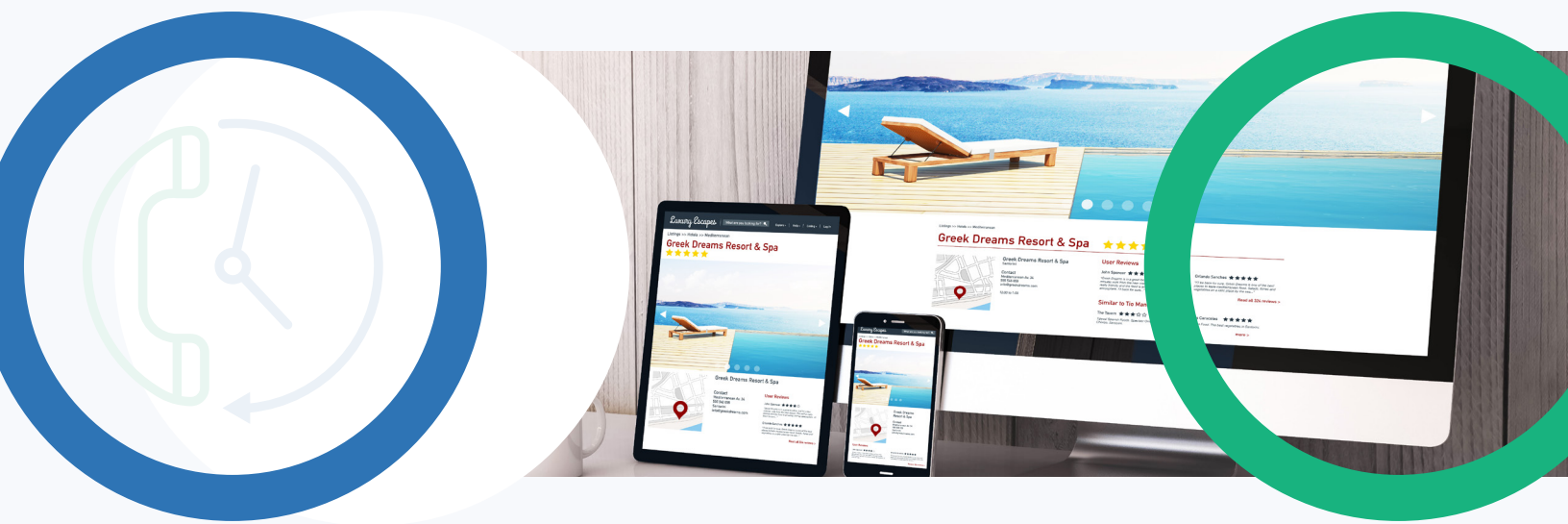
94 · Ver TSA RMF 2008 (https://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesm/SeriesM_83rev1s.pdf)

95 · La mayoría de los datos de TSA incluyen sólo empleo directo.

INDICE DE COMPETITIVIDAD DEL TURISMO DEL WORLD ECONOMIC FORUM

El Índice de Competitividad en Viajes y Turismo de WEF mide una serie de factores y políticas que habilitan el desarrollo del turismo en 140 países. Está compuesto de 4 subíndices y 14 pilares, y a través de sus 3 ediciones (2015, 2017 y 2019) cuenta con información comparable para 5 regiones del mundo: (i) África subsahariana; (ii) Medio Oriente y Norte de África; (iii) Asia Pacífico; (iv) Europa y Eurasia; y, (v) las Américas.⁹⁶

Si bien la región de América Latina posee el mejor puntaje en recursos naturales en el mundo y una vasta riqueza en recursos culturales, incluyendo deportes y entretenimiento (WEF, 2019), existen otros factores que facilitan la llegada y calidad del turismo y que inciden en la decisión de los viajeros a la hora de elegir un destino. Algunos de los factores que explican el menor dinamismo turístico en la región son un menor desarrollo de infraestructura, principalmente en lo que respecta a transporte terrestre, peor clima de negocios que aleja las inversiones en turismo, peores condiciones de seguridad y menor sustentabilidad ambiental (WEF, 2019). Además, sus pares en Eurasia, los Balcanes y Europa del este, el sur de Asia y el norte de África son los que mayor competitividad adquirieron en los últimos años, alejando a América Latina en términos comparativos (WEF, 2019). La Tabla 7 explora algunos de los subíndices y pilares que componen el Índice de Competitividad de WEF para los 5 países seleccionados.



96 · Para más información sobre cómo está construido el índice, ver WEF (2019).

Tabla 7

Índice de Competitividad en Viajes y Turismo. Indicadores y países seleccionados. 2019

	ARGENTINA	CHILE	MÉXICO	PARAGUAY	URUGUAY
Puesto en el ranking mundial 2015 (de 141 países)	57	51	30	113	73
Puesto en el ranking mundial 2019 (de 140 países)	50	52	19	109	74
1. Entorno favorable					
Clima de negocios	135	36	98	90	73
Seguridad	99	49	126	106	85
Salud e higiene	14	78	70	83	34
Recursos humanos y mercado laboral	77	46	75	115	61
Disponibilidad TIC	64	45	81	102	29
Uso de TIC para negocios entre empresas	116	31	45	109	57
Uso de internet entre empresas y consumidores	77	38	72	101	62
Usuarios de internet	51	29	68	74	61
Suscripciones a banda ancha móvil	52	38	81	100	19
2. Políticas públicas y condiciones propicias					
Priorización de turismo y viajes	76	73	29	42	24
Apertura internacional	81	4	48	99	88
Competitividad en precio	109	52	84	77	105
Sustentabilidad ambiental	136	77	108	119	78
3. Infraestructura					
Infraestructura aérea	62	64	37	135	92
Calidad	80	66	67	134	37
Asientos/kilómetro ofertados, domestico	18	20	10	89	105
Asientos/kilómetro ofertados, internacional	37	27	21	109	94
Salidas de aviones	53	46	54	102	77
Densidad de aeropuertos	71	50	102	111	100
Número de compañías áreas operativas	53	63	39	113	102
Infraestructura terrestre y puertos	103	62	75	121	97
Calidad de rutas	93	24	47	129	99
Densidad de rutas pavimentadas	99	102	74	105	87
Calidad de infraestructura de trenes	89	74	68	nd	105
Calidad de infraestructura portuaria	79	38	64	96	41
Eficiencia del transporte terrestre	86	56	64	130	117
Infraestructura de servicios para turistas	55	63	46	94	44
Cantidad de cuartos de hoteles	64	60	61	96	77
Calidad de la infraestructura de servicios	89	72	14	115	64
Presencia de compañías de alquiler de autos	1	43	1	70	1
4. Recursos naturales y culturales					
Recursos naturales	16	53	1	98	96
Sitios naturales. Patrimonio Mundial	9	91	7	91	91
Demanda digital de turismo natural	52	59	6	104	63
Atractivo de recursos naturales	37	17	11	122	28
Recursos culturales y de negocios	14	40	10	97	63
Sitios culturales. Patrimonio Mundial	38	38	7	97	77
Número de conferencias internacionales de negocios	21	36	22	66	48
Demanda digital de turismo cultural y entretenimiento	16	32	11	88	77

Fuente: Elaboración propia sobre la base de WEF (2019).

México y Argentina poseen grandes ventajas competitivas en turismo basadas en su disponibilidad de recursos naturales y culturales valorados a nivel global. México está primero en el puesto mundial en recursos naturales y cuenta con 7 sitios naturales en la lista de Patrimonio Mundial de UNESCO, mientras que Argentina cuenta con 5 y se posiciona en el puesto 16 de recursos naturales a nivel global. Asimismo, ocupan los puestos 10 y 14, respectivamente, en lo que refiere a recursos culturales y de negocios, con 28 y 6 sitios culturales en la lista de Patrimonio Mundial de UNESCO, respectivamente. Asimismo, su bajo rendimiento en temas ambientales posa el riesgo de la sustentabilidad en lo que respecta al aprovechamiento de estos recursos. El indicador “demanda digital de turismo natural” y su contraparte en turismo cultural miden el volumen de búsquedas en internet de estos atractivos turísticos y se lo asignan a cada país. En el caso de Argentina, su ranking en las búsquedas en línea es menor que el de cantidad de atractivos turísticos disponibles, lo que podría indicar que existe el potencial de hacer estas atracciones más conocidas a nivel global. En lo que respecta a las áreas a mejorar, Argentina y México tienen una performance débil en clima de negocios, seguridad, recursos humanos e infraestructura terrestre.

Chile, en cambio, posee una posición de mitad de tabla como Argentina, pero compensa su menor dotación de recursos naturales y culturales con otras condiciones que propician la llegada de turistas. Es el cuarto país más abierto al turismo, medido por sus requerimientos de visas, acuerdos bilaterales de servicios aéreos y número de acuerdos regionales de turismo, y se desempeña mejor que sus vecinos de la región en lo que refiere a clima de negocios, seguridad, disponibilidad de recursos humanos y disponibilidad en lo que respecta a la tecnología e información.

Paraguay y Uruguay se encuentran por debajo de mitad de tabla en lo que refiere a recursos naturales y culturales, pero han avanzado significativamente en lo que respecta a políticas de priorización del turismo. Paraguay es el país que más mejoró en el subíndice de recursos naturales. Uruguay tiene un buen desempeño en lo que respecta a recursos humanos, infraestructura de servicios y disponibilidad en tecnología e información, lo que le abre las puertas para aprovechar las tendencias digitales en el sector turismo. Ambos países tienen una mejor performance en el ranking de arribos internacionales de lo que indicarían sus índices de competitividad y pueden apalancarse en la disponibilidad de recursos naturales que tienen sus vecinos.

En lo que respecta a los indicadores de infraestructura aérea, Argentina y Chile se encuentran por encima de mitad de tabla, y México se destaca como uno de los 40 mejores países del mundo. Argentina es el país que más ha mejorado de la región en lo que respecta a este indicador (WEF, 2019). Estos 3 países se destacan sobre todo en la cantidad de asientos/kilómetro ofertado, en la

salida de aviones y en el número de compañías aéreas operativas. Si bien la calidad del transporte aéreo en Uruguay es buena, junto con Paraguay tienen una menor oferta de vuelos y aeropuertos que sus vecinos y que gran parte de los países con los que se los compara. Los 5 países tienen una peor performance en lo que respecta a infraestructura terrestre y de puertos, importante para dotar de una mayor capilaridad al turismo y conectarlo con regiones más remotas donde no llegan los aeropuertos. En calidad de rutas, sólo Chile y México se encuentran por encima de mitad de tabla, mientras que en calidad de infraestructura de trenes la performance es débil para todos los países considerados.

En los países seleccionados de la región, la cantidad de habitaciones de hotel cada 100 habitantes es inferior que la de países más consolidados en turismo como Estados Unidos, Francia, España o Italia. Cuando se considera el ranking de cantidad de habitaciones por habitante y el de recursos naturales y culturales, en líneas generales América Latina tiene una peor performance en oferta de alojamiento que la que indicaría su atractivo turístico (Figura 20). Esto puede deberse a una mayor dificultad para atraer inversiones en línea con su peor performance en temas como clima para hacer negocios o seguridad.

INDICADORES DE ACTIVIDAD NUEVA ZELANDA⁹⁷

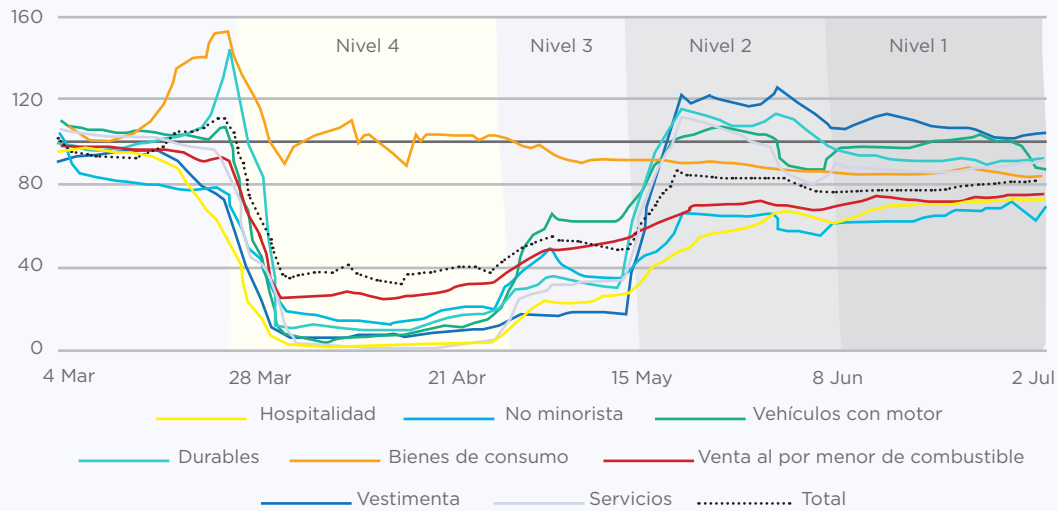
Nueva Zelanda es uno de los países considerados ejemplares en el manejo de la pandemia y su salida.⁹⁸ El país ha sido declarado libre de Covid-19 desde el 8 de junio (nivel de alerta 1) y cualquier persona que entra a la isla debe asilarse por un período de dos semanas. Los gráficos muestran que el nivel de gastos en tarjetas de créditos se mantiene estable desde la entrada a la fase de alerta 2 (mayo 2020) en un valor 20% menor al nivel pre pandemia. El nivel de actividad sigue siendo bajo, con un crecimiento -7% en mayo y recuperándose del mínimo registrado en abril. La confianza y expectativas de los empresarios se recupera levemente luego de la caída registrada en el primer cuatrimestre del año, aunque aún en niveles del tercer cuatrimestre de 2009.

97 · Fuente: <https://treasury.govt.nz/system/files/2020-07/covid-19-econ-dashboard-10jul20.pdf>

98 · De acuerdo al Índice de Restricciones de la Escuela de Gobierno Universidad de la Oxford, NZ es el país de la OCDE con menores restricciones.

Figura 34

Gastos en tarjetas de crédito en Nueva Zelanda por industria. Promedio móvil de 7 días, índice 100 = promedio de enero y febrero



Notas: Niveles de alerta <https://covid19.govt.nz/covid-19/restrictions/alert-system-overview/>

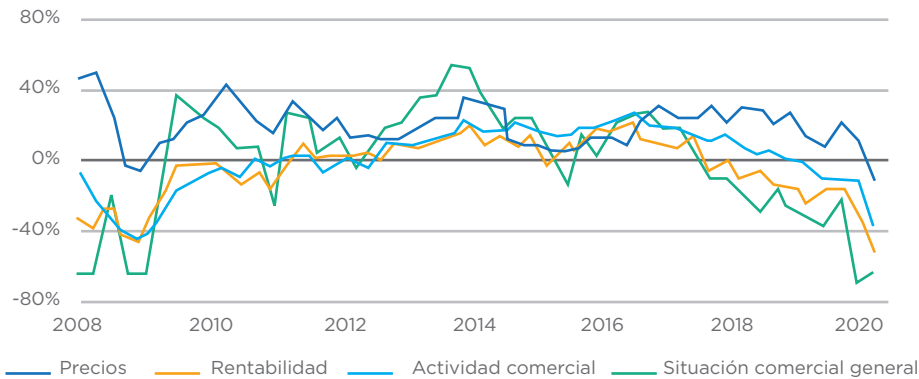
4. Confinamiento (25 de marzo): Cuarentena estricta, con excepciones para actividades esenciales y actividades cerca de donde se vive. **3. Restringir (27 de abril):** Cuarentena con permiso para tareas esenciales y visitar familiares cercanos. Escuelas abiertas para niños de hasta 10 años y negocios abiertos, pero sin clientes. **2. Reducir (13 de mayo):** Se permiten reuniones sociales, viajes domésticos, visitar sitios públicos y negocios, pero con protocolos, menos de 100 personas, y manteniendo un registro de los clientes y movimientos. Escuelas, terciarios y lugares de trabajo abiertos. **1. Prepararse (8 de junio):** No hay restricción a la movilidad de personas ni reuniones, pero se aconseja mantener un registro de los movimientos para estar listos por si hay que realizar rastreo de contactos. Fronteras cerradas, con excepciones para ciudadanos y residentes o si se tiene VISA (pocas excepciones). Quienes entran deben someterse a un testeo y aislarse por 14 días.

Figura 35

Índice de actividad



Confianza de los empresarios

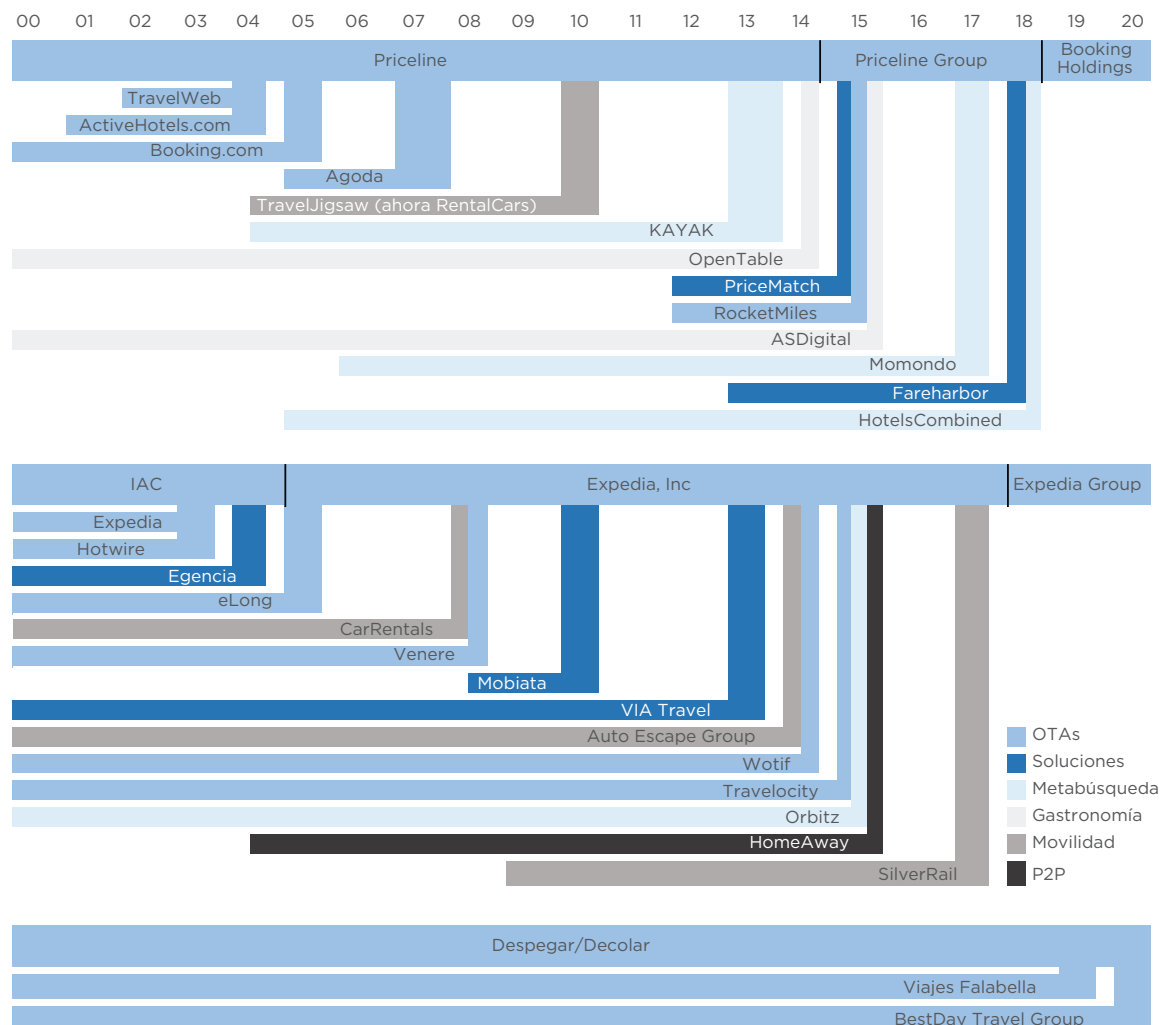


Fuente: elaboración propia en base al Treasury de Nueva Zelanda

PROCESO DE FUSIONES Y ADQUISICIONES DE OTAs (BOOKING, EXPEDIA, DESPEGAR)

Figura 36

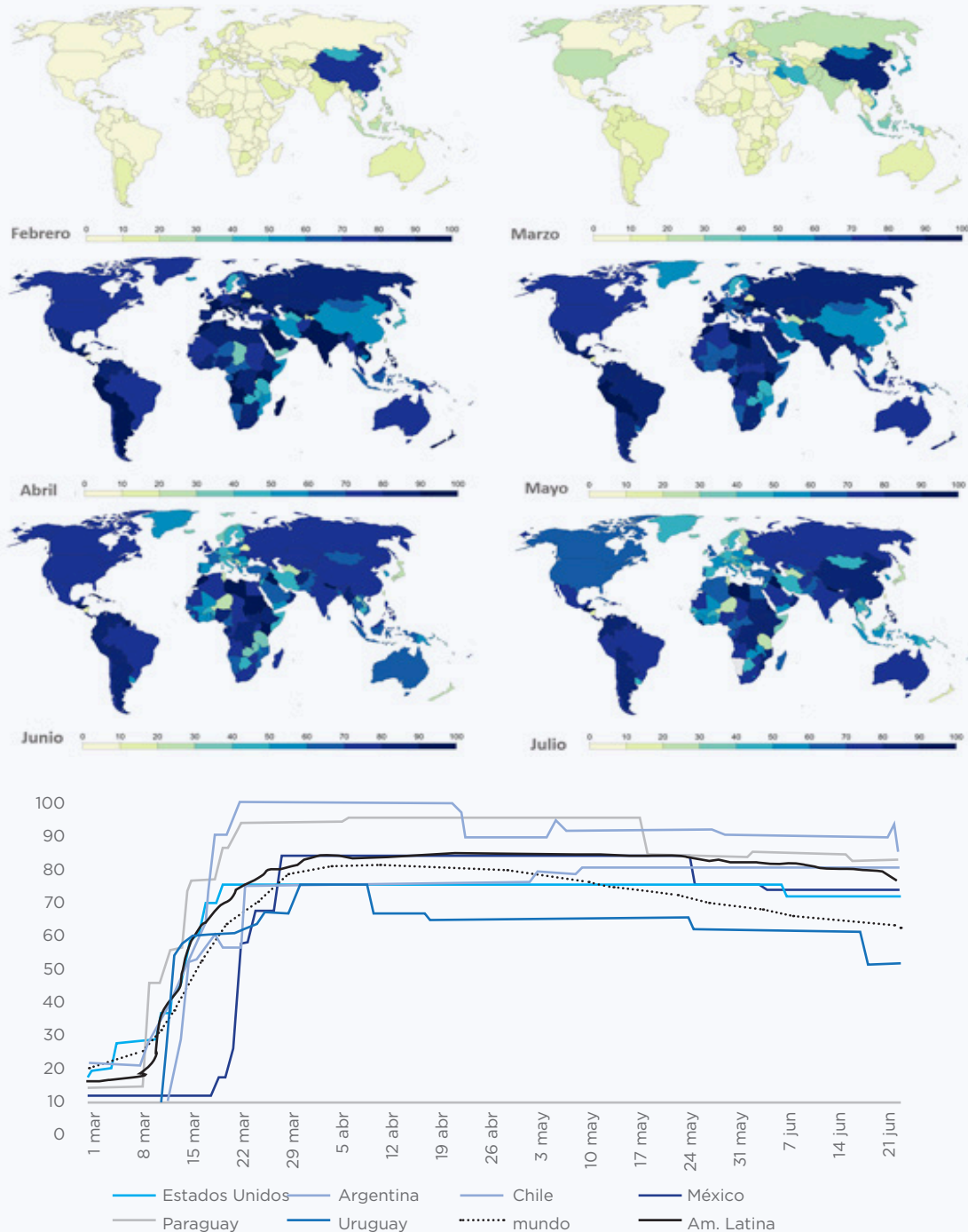
Fusiones y adquisiciones OTAs



EVOLUCIÓN DE LAS RESTRICCIONES AL MOVIMIENTO DE PERSONAS POR COVID-19

Figura 37

Índice de restricciones a la movilidad de la Universidad de Oxford. Febrero-julio 2020

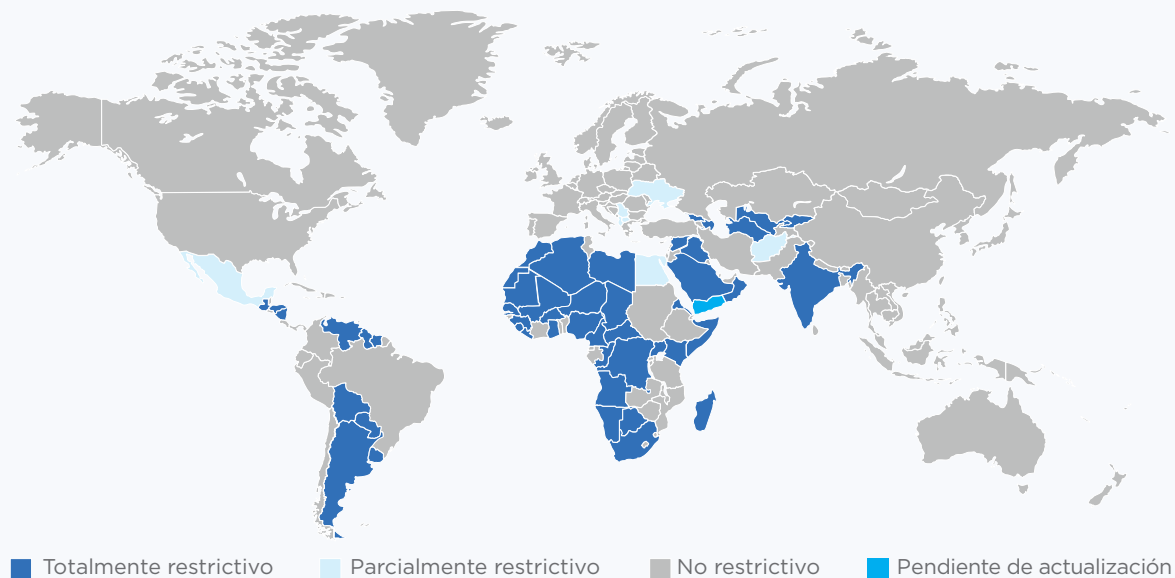


Nota: Los gráficos corresponden al día 8 de cada mes. El índice de endurecimiento (o *Government Response Stringency Index*) mide la cantidad y rigor de las políticas adoptadas por los gobiernos frente al Covid-19. Se compone de 9 subíndices incluyendo cierres de escuelas, cierres de lugares de trabajo, prohibiciones para viajar, etc. El índice toma valores de 0 a 100, siendo 100 la política de gobierno más estricta. Para más información, visitar <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Oxford COVID-19 Government Response Tracker.

Figura 38

Mapa de regulaciones a los viajes aéreos. 14 de julio 2020



Fuente: IATA, disponible en <https://www.iatatravelcentre.com/international-travel-document-news/1580226297.htm>

ESTRATEGIAS PARA LA RECUPERACIÓN DEL TURISMO. PAÍSES SELECCIONADOS⁹⁹ (JULIO 2020)

ARGENTINA

· Dictamen de mayoría a un proyecto alternativo a la Ley de Emergencia turística.¹⁰⁰ La iniciativa contempla la entrega de cupones de crédito (vouchers) equivalente al 50% del valor de cada operación de compra anticipada de servicios turísticos. Esto implicaría una inyección de \$33.000 millones este año, y un costo fiscal para el gobierno de \$16.500 millones (el 39% para alojamiento, 32% gastronomía y 29% servicios de agencias y otros). Además, crearía una línea de crédito y un programa de capacitación para el sector.

- o Mientras esperan que se resuelva en el Congreso Nacional las medidas definitivas de auxilio al sector turístico, los gobiernos provinciales lanzaron su propios planes de ayuda, principalmente exenciones impositivas.¹⁰¹

99 · Informe para estrategias por parte de países de la OCDE disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tourism-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-6466aa20/#endnotea0258>

100 · Antes de llegar al recinto del Congreso, deberá ser aprobado en dos comisiones más. <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-plan-oficial-para-salvar-al-turismo-devolveran-hasta-el-50-de-los-gastos-en-turismo-interno-20200708-0032.html>

101 · <https://www.ambito.com/nacional/turismo/provincias-lanzan-planes-auxilio-y-piden-emergencia-n5117158>

El Ejecutivo afirmó que los ATP (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción) que reciben los empleados del sector se encontrarán entre los últimos que dejarán de otorgarse.¹⁰² Son más de \$32.8 mil millones destinados al sector turístico para afrontar contribuciones patronales, el pago del 50% del salario de trabajadores y trabajadoras, créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, entre otros.¹⁰³

· *Ministerio de Turismo:*

- o Aplicación del Fondo de Auxilio y Capacitación (\$2.600 millones), el Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos (\$ 200 millones) o el Plan 50 Destinos (obras por \$1200 millones).¹⁰⁴
- o Asistencia destinada a quienes se desempeñen en trabajos de temporada, vinculados a las actividades turísticas de invierno. Se trata de una ayuda económica de emergencia que consistirá en el pago de \$10 mil por el plazo de dos meses.
- o Suspensión del pago de luz para empresas afectadas, y congelamiento de tarifas de gas y exención de corte de servicios.¹⁰⁵
- o Habilitación para que las agencias de turismo operen a través de un local virtual en el subdominio “tur.ar” hasta el 31 de diciembre.¹⁰⁶
- o Publicación de protocolos Covid-19 para el sector turismo, siguiendo las recomendaciones del Ministerio de Salud, y elaborado en conjunto con cámaras del sector y las provincias.¹⁰⁷

CHILE

· Plan de cuatro ejes para la salida del Covid-19.¹⁰⁸

- o *Activación gradual* con protocolos sanitarios: diseño de protocolo sanitario para alojamientos turísticos y restaurantes, cafés y establecimientos similares.¹⁰⁹
- o *Programa de subsidios:* el programa “Reactívale Turismo” entregará subsidios por un monto total de \$20 mil millones a los emprendedores del sector beneficiando alrededor de 6.500 empresas en todo el país. Las pymes interesadas podrán postularse para acceder a subsidios de hasta \$3.000.000 por empresa. Los recursos tienen como objetivo financiar capital de trabajo como materias primas, mercadería, pago de arriendo y sueldos y de servicios básicos. También, la implementación de los protocolos sanitarios

¹⁰² · <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-plan-oficial-para-salvar-al-turismo---devolveran-hasta-el-50-de-los-gastos-en-turismo-interno-20200708-0032.html>

¹⁰³ · <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/medidas-en-turismo-frente-al-covid-19#2>

¹⁰⁴ · <https://www.ambito.com/nacional/turismo/provincias-lanzan-planes-auxilio-y-piden-emergencia-n5117158>

¹⁰⁵ · <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/medidas-en-turismo-frente-al-covid-19#2>

¹⁰⁶ · Ibid.

¹⁰⁷ · <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/protocolos-covid-turismo>

¹⁰⁸ · https://www.hosteltur.com/lat/137119_el-plan-de-chile-para-activar-la-economia-del-turismo.html

¹⁰⁹ · <http://www.subturismo.gob.cl/covid-19/>

que permitirán un resguardo de la salud una vez que comience la reapertura gradual en los sectores que sea posible.¹¹⁰

- o *Programa de promoción:* La Subsecretaría de Turismo dispondrá de US\$ 1,25 millones para fomentar el turismo interno de cara a septiembre.
- o *Fortalecimiento internacional:* proyecto de ley que busca fortalecer la institucionalidad de la industria turística. El proyecto reconoce a la actividad turística como una de las principales industrias de la economía chilena.

· La Subsecretaría de Turismo y Sernatur desarrollaron Activa Turismo Online, un espacio virtual que busca conectar al sector mediante espacios de información relevante, charlas de especialistas e instancias de reflexión conjunta de cara a la reactivación que deberá enfrentar la industria.¹¹¹

· Con el objetivo de elevar los estándares de competitividad de la industria del turismo, la Subsecretaría de Turismo y Sernatur implementaron un modelo de capacitaciones y asistencias técnicas a MiPymes del sector turístico, mediante el programa SIGO Tecnología.¹¹²

MÉXICO

· La Secretaría de Turismo lanzó una campaña digital para promover los destinos turísticos nacionales tanto en México como en el extranjero.¹¹³

· La Secretaría de Turismo lanzó un programa de financiamiento, a través de la Asociación de Bancos de México, Bancomext y Nacional Financiera, para impulsar el sector hotelero, agencias de viajes y transporte turístico. Este programa operará durante lo que resta del 2020 y tendrá disponible un total de \$11.400 millones de la banca privada, a una tasa de interés de hasta 13.5%.¹¹⁴

· La Secretaría de Turismo lanzó un documento llamado “Lineamientos Nacional para la Reapertura del Sector Turístico” con recomendaciones para el sector turístico, enfocadas en prevenir y mitigar al máximo los riesgos de contagio mediante medidas de higiene personal, del entorno y de sana distancia como una prioridad en la nueva normalidad. Fue diseñado en conjunto con el sector privado. Este lineamiento se actualizará conforme vayan

¹¹⁰ · <http://www.subturismo.gob.cl/2020/07/09/ministerio-de-economia-anuncia-entrega-de-subsidios-por-20-mil-millones-para-pymes-turisticas/>

¹¹¹ · http://www.pulsoturistico.com.ar/mas_informacion.asp?id=11808&titulo=Chile-lanza-el-programa--Activa-turismo-online-

¹¹² · <https://www.sernatur.cl/sigo-tecnologia-nuevo-programa-de-estrategias-digitales-para-posicionar-a-las-empresas-turisticas-en-el-mundo-online/>

¹¹³ · <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tourism-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-6466aa20/>

¹¹⁴ · <https://www.gob.mx/sectur/prensa/presentan-sector-y-la-asociacion-de-bancos-de-mexico-programa-para-impulsar-al-sector-hotelero>

aprobándose nuevas recomendaciones, en tanto se vaya avanzando en las fases de recuperación y reapertura ante la contingencia sanitaria. Estas medidas básicas deberán de ser efectivas a partir del 1 de junio de 2020.¹¹⁵

- El secretario de Turismo informó que continuarán los fines de semana largos establecidos en el país, con las miras puestas en que el turismo doméstico sea el primer segmento que detone el reinicio de esta actividad en el país.¹¹⁶

PARAGUAY

- El Ministerio de Turismo trabaja en la aprobación de cuatro protocolos trabajados en conjunto con el sector privado (para alojamiento, gastronomía, destinos turísticos y reuniones), cuyo pedido de homologación internacional permitirá a Paraguay obtener el sello de SAFE TRAVELS otorgado por el WTTC, con el objetivo de transmitir tranquilidad a los potenciales visitantes.¹¹⁷

- En conjunto con instituciones financieras, el Ministerio de Turismo lanzó una línea de crédito dirigido a MiPymes para el pago de salarios y acceso a créditos para establecimientos turísticos en el ámbito rural. Asimismo, el Ministerio suspendió las revalidaciones de los prestadores registrados del sector por 3 meses.¹¹⁸

- El Servicio Nacional de Promoción Profesional y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral están dictando cursos virtuales para fortalecer al sector turístico, que incluyen capacitaciones en idiomas, informática y administración y gestión.¹¹⁹ Además, establecimientos turísticos rurales reciben capacitación sobre marketing digital.¹²⁰

- Paraguay ha avanzado a la cuarta fase de la cuarentena inteligente, permitiendo la reactivación de las actividades turísticas en gran parte del país.¹²¹ Asimismo, informaron la reapertura de las Misiones Jesuíticas.¹²²

- Los gobiernos de Paraguay y Uruguay analizan la posibilidad de realizar “vuelos burbuja” entre ambos países.¹²³

¹¹⁵ · <https://www.fotografiandomexico.com/noticias/1300-sectur-y-salud-presentan-lineamientos-para-reapertura-turistica>

¹¹⁶ · <https://macroturismoperiodico.com/2020/05/21/continuaran-los-fines-de-semana-largos-sectur/>

¹¹⁷ · <https://www.senatur.gov.py/turismo/covid-19/ministra-de-turismo-presenta-a-la-wttc-las-acciones-para-la-reactivacion-del-turismo-en-paraguay/>

¹¹⁸ · <https://www.senatur.gov.py/turismo/covid-19/creditos-turismo/>

¹¹⁹ · <https://www.senatur.gov.py/turismo/covid-19/capacitacion-distancia/>

¹²⁰ · <https://www.senatur.gov.py/turismo/covid-19/establecimientos-turisticos-rurales-reciben-capacitacion-sobre-marketing-digital/>

¹²¹ · Ibid.

¹²² · <https://www.senatur.gov.py/turismo/covid-19/misiones-jesuicas-del-paraguay-reabren-sus-puertas-con-previo-agendamiento-en-modo-covid-%f0%9f%87%b5%0%9f%87%be%0%9f%8f%9b%ef%b8%8f%e2%84%b9%ef%b8%8f/>

¹²³ · <https://www.senatur.gov.py/turismo/covid-19/reapertura-del-aeropuerto-se-podria-dar-mediante-vuelos-burbuja-entre-paraguay->

- Los operadores turísticos podrán acogerse a distintas medidas de apoyo: apertura de líneas de créditos a tasas de interés muy bajas, flexibilización del seguro de desempleo, préstamos a monotributistas y empresas unipersonales, extensión de plazos en los tributos y decretos que promueven la inversión.¹²⁴
- El Ministerio de Turismo proyecta la reactivación de la actividad turística en cuatro etapas: la promoción del turismo interno, el turismo de negocios, prepararse para la próxima temporada de verano y el fomento de la inversión.¹²⁵
- El Ministerio de Turismo en articulación con el Ministerio de Salud Pública, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Comité de Expertos del Gobierno, anunció la reactivación de la actividad turística sólo a nivel nacional con un estricto protocolo dirigido a la gastronomía, hotelería y Parques Termales en coordinación con las direcciones de Turismo de las 19 intendencias del país. Para ello diseñó el sello de “Operador Responsable”, que identificará a todo aquel que se encuentre registrado y asuma el compromiso de aplicar el Protocolo Sanitario.¹²⁶
- El Ministerio de Turismo instrumentó un Sistema Nacional de Promoción Turística, que permite a los operadores turísticos registrados desarrollar sus propios anuncios de creatividad dinámica para promocionar sus servicios a nivel digital. Para hacerlo se utiliza la tecnología de Dynamic Creative Optimization para la generación de un anuncio publicitario distinto por cada operador interesado en formar parte de la campaña nacional. Además, lanzó una campaña masiva bajo la consigna: “Volver a disfrutar tu país, se disfruta el doble”, orientada a transmitirle confianza a los turistas uruguayos.¹²⁷

DESAFÍOS IMPOSITIVOS DE LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

- En julio de 2013, la OCDE inició el *BEPS Action Plan* buscando encontrar soluciones tributarias a las prácticas, cada vez más comunes, de erosión de base imponible (*Base Eroding Profit Shifting*) por parte de las empresas multinacionales. El plan de acción estableció 15 acciones de trabajo, y la Acción 1 estableció los desafíos impositivos que impone la economía digital. Como la lucha contra las prácticas BEPS requiere de coordinación entre países y de criterios estandarizados, entre el G20, la OCDE y otros países conformaron el *OCDE/G20 Inclusive Framework on BEPS* que espera llegar a un consenso entre los 137 países del Inclusive Framework para fin de año. La tabla de abajo detalla la línea de tiempo con los eventos más relevantes.¹²⁸

¹²⁴ · https://www.hosteltur.com/comunidad/nota/022516_uruguay-apoya-al-sector-turistico-para-salir-de-la-crisis-del-covid-19.html
¹²⁵ · https://www.expreso.info/noticias/internacional/75809_uruguay_lanza_medidas_de_apoyo_para_afrontar_el_covid_19
¹²⁶ · https://www.hosteltur.com/comunidad/nota/022516_uruguay-apoya-al-sector-turistico-para-salir-de-la-crisis-del-covid-19.html
¹²⁷ · <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/comunicacion/noticias/obtener-sello-operador-responsable>
¹²⁸ · <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/comunicacion/noticias/uruguay-lanza-campana-reactivacion-del-turismo-interno>
 Un resumen se puede encontrar en el Reporte de la Secretaría General de la OCDE a los Ministros de Finanzas y Bancos Centrales

Tabla 8
Línea de tiempo, eventos OCDE/G20 BEPS

FECHA	INSTITUCIÓN	EVENTO/OBJETIVO
Julio 2013	OCDE	Plan de acción. Fundamentos para nuevo sistema impositivo que combata BEPS: 15 acciones de trabajo. Acción 1: <i>Tax Challenges of the Digital Economy</i>
Octubre 2015	OCDE	Reporte Final. Acción 1: “ <i>Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy</i> ”. Consulta pública en Marzo 2018. <i>Deadline</i> 2020
Junio 2016	OCDE/G20 <i>Inclusive Framework</i>	Creación con 82 países (137 países en 2020). Liderado por <i>Steering Group</i> con miembros de 24 países. 2020 es el <i>deadline</i> para alcanzar una solución multilateral y con conceso sobre la imposición en la economía digital.
Marzo 2017	G20 Finance <i>Ministers</i>	Solicitud de <i>Interim Report</i> a la <i>Task Force</i> en <i>Digital Economy</i> del OCDE/G20 IF
Abril 2017	OCDE	Guías para VAT/GST para ventas de productos digitales internacionales. Actualización en Octubre 2017
Marzo 2018	OCDE/G20 <i>Inclusive Framework (Digital Economy Task Force)</i>	<i>Interim Report: Tax Challenges Arising from Digitalization</i>
Enero 2019	OCDE/G20 <i>Inclusive Framework (Digital Economy Task Force)</i>	<i>Policy Note</i> introduciendo Pilar 1 (nexus y adjudicación de ganancias) y Pilar 2 (nivel mínimo de tributación). Resumen de las propuestas del OCDE/G20 IF
Marzo 2019	OCDE	Reporte nuevo sobre el rol de las plataformas digitales para recaudar IVA y IV en ventas <i>online</i>
Mayo 2019	OCDE/G20 <i>Inclusive Framework</i>	PoW (<i>Programme of Work</i>) para desarrollar consensos y continuar trabajando en los dos pilares con los grupos de trabajo técnicos hacia fines de 2020.
Octubre 2019	OCDE <i>Secretariat</i>	Desarrollo del <i>Unified Approach para Pilar I</i> y apertura de comentarios públicos y Pilar II (GloBE, Global Anti Base Erosion). Respuesta al poco consenso en el PoW sobre Pilar I.
Diciembre 2019		Consulta pública para el Pilar II.
Enero 2020	OCDE/G20 IF	Reunión Plenaria. Aprobación del “ <i>Statement by the OCDE/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two Pillar Approach to address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy</i> ”
Julio 2020	OCDE	Modelo de reporte para plataformas digitales de la economía compartida
Octubre 2020	OCDE/G20 IF	Reunión de julio de la OCDE/G20 IF pospuesto a Octubre.

Fuente: elaboración propia en base a <https://www.oecd.org/tax/beps-reports.htm>



REFERENCIAS

- Airbnb, 2015. “Airbnb Summer Travel Report: 2015”. <https://blog.airbnb.com/wp-content/uploads/2015/09/Airbnb-Summer-Travel-Report-1.pdf>
- Akerlof, G.A., 1978. “The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism”. En *Uncertainty in economics* (pp. 235-251). Academic Press.
- Arrow, K.J., 1963. “Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care”. The American Economic Review, 53(5), pp.941-973.
- BCG, 2006. “Understanding the Demand for Air Travel: How to Compete More Effectively”. BCG Focus June. <https://www.bcg.com/documents/file14820.pdf>
- Boik, A. y Corts, K.S., 2016. “The effects of platform most-favored-nation clauses on competition and entry”. The Journal of Law and Economics, 59(1), pp.105-134.
- Castillo, V., Garone, L.F., Maffioli, A. and Salazar, L., 2017. “The causal effects of regional industrial policies on employment: A synthetic control approach”. Regional Science and Urban Economics, 67, pp.25-41.
- Coles, P., Egesdal, M., Gould Ellen, I., Li, X. y Sundararajan, A., 2017. “Airbnb Usage Across New York City Neighborhoods: Geographic Patterns and Regulatory Implications”. Octubre. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048397
- Competition and Markets Authority, 2020. “Online Platforms and Digital Advertising”. Market study final report. Julio 1, 2020 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020_.pdf
- Consorcio de Investigación Económica y Social de Perú y Centro Bartolomé de las Casas, 2018. “Efecto de la Ley General de Turismo en la Informalidad Laboral en el Perú”. http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/efecto_de_la_ley_general_de_turismo_en_la_informalidad_laboral_en_el_peru.pdf
- Cornick, J., Jimenez, J. y Román, M., 2014. “Public-Private Collaboration on Productive Development Policies in Costa Rica” (No. IDB-WP-480). IDB Working Paper Series.
- Cunningham, C., Ederer, F. y Ma, S., 2020. “Killer acquisitions”. Journal of Political Economy, forthcoming.
- Despegar, 2019. “Investor Day: Taking América Latina’s Leading Travel Platform to the Next Level.”
- DG Competition, 2016. “Report on the monitoring exercise carried out in the online hotel booking sector by EU Competition authorities in 2016” https://ec.europa.eu/competition/ecn/hotel_monitoring_report_en.pdf
- Evans, D.S., Schmalensee, R., Noel, M.D., Chang, H.H. y Garcia-Swartz, D.D., 2011. “Platform economics: Essays on multi-sided businesses”. Competition Policy International.

- Evans, D.S. y Schmalensee, R., 2016. “Matchmakers: The new economics of multisided platforms”. Harvard Business Review Press.
- Ennis, S.F., Ivaldi, M. y Lagos, V., 2020. “Price Parity Clauses for Hotel Room Booking: Empirical Evidence from Regulatory Change”. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3604003
- Goldmanis, M., Hortaçsu, A., Syverson, C. y Emre, Ö., 2010. “E commerce and the Market Structure of Retail Industries”. The Economic Journal, 120(545), pp.651-682.
- Goolsbee, A. y Syverson, C., 2020. “Fear, Lockdown, and Diversion: Comparing Drivers of Pandemic Economic Decline 2020”. Working Paper NO. 2020-80, Junio. https://bfi.uchicago.edu/wp-content/uploads/BFI_WP_202080v2.pdf
- IATA, 2018. <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2018-10-24-02/>
- IATA, 2019. “Annual Review 2019”. Junio. <https://www.iata.org/en/publications/annual-review/>
- IATA, 2020. “Air Passenger Market Analysis January 2019”. <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-passenger-market-analysis---jan-2020/>
- Kyyrä, S. y O. Rantala, 2016. “Disoriented travellers or disoriented destinations? An analysis of future travel trend studies for Visit Arctic Europe project”. Manuscrito no publicado.
- Lane, J. y Woodworth, R.M., 2016. “The sharing economy checks in: An analysis of Airbnb in the United States”. CBRE Hotel’s Americas Research. <https://www.hospitalitynet.org/file/152006083.pdf>
- Ministerio de Turismo de Argentina, 2015. “Empleo en las ramas características del turismo”. <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/info/empleo-turistico/informes-tecnicos>
- OCDE, 2015. “Supporting Quality Jobs in Tourism”. OCDE Tourism Papers 2015/02. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js4rv0g7szz-en.pdf?expires=1595934686&id=id&accname=guest&checksum=DF1288D97BA58CA0F9E77783F73049F2>
- OCDE, 2016, “Protecting Consumers In Peer Platform Markets: Exploring The Issues”, OECD Digital Economy Papers, No. 253, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlwvz39m1zw-en>
- OCDE, 2018a. “Megatrends shaping the future of tourism”. [https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-tourism-trends-and-policies-2018/megatrends-shaping-the-future-of-tourism_tour-2018-6-en#:~:text=Four%20megatrends%20are%20likely%20to,%3B%20and%20iv\)%%20travel%20mobility.](https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-tourism-trends-and-policies-2018/megatrends-shaping-the-future-of-tourism_tour-2018-6-en#:~:text=Four%20megatrends%20are%20likely%20to,%3B%20and%20iv)%%20travel%20mobility.)
- OCDE, 2018b. “Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms.” <https://www.oecd.org/daf/competition/Rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms-2018.pdf>
- OCDE, 2019. “The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers.” Forum on Tax Administration. Marzo 28, 2019. <http://www.oecd.org/ctp/the-sharing-and-gig-economy-effective-taxation-of-platform-sellers-574b61f8-en.htm>

- OCDE, 2020a. "OECD Tourism Trends and Policies 2020". Marzo 4, 2020. 2020. <https://www.oecd.org/cfe/tourism/oecd-tourism-trends-and-policies-20767773.htm>
- OCDE, 2020b. "COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis". Mayo 4, 2020.
- OCDE, 2020c. "Tourism Policy Responses to the coronavirus (COVID-19)". Junio 2, 2020. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tourism-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-6466aa20/>
- OIT, 2013. "Formalización del empleo en PYME del sector turístico mexicano. Con base en la mejora de la productividad" https://www.oitsimapro.org/uploads/3/1/9/0/31906627/1formalizacion_del_empleo_en_pyme_del_sector_turismo_bdb.pdf
- Olson, K., 2013. "National study quantifies reality of the "Sharing Economy" movement".
- Oxford Economics, 2020. "Methodology: WTTC / Oxford Economics 2020. Travel and Tourism Economic Impact Research". Mayo 2020. <https://wttc.org/Research/Economic-Impact>
- Rysman, M., 2009. "The economics of two-sided markets". The Journal of Economic Perspectives, 23(3), pp.125-143. Disponible en <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.23.3.125>
- Scott, D. y Gössling, S., 2015. "What could the next 40 years hold for global tourism?", Tourism Recreation Research, 40:3, 269-285, DOI: 10.1080/02508281.2015.1075739.
- Stigler Committee on Digital Platforms, Final Report, Septiembre 2019, disponible en <https://research.chicagobooth.edu/stigler/media/news/committee-on-digital-platforms-final-report>
- Stors, N., y A. Kagermeier., 2015. "Share Economy in Metropolitan Tourism. The Role of Authenticity-Seeking". In Metropolitan Tourism Experience Development: Diver-sion and Connectivity, edited by A. Zatori. Proceedings of the RSATourism R.
- Tappata, Mariano E., 2012. "Strategic Vertical Market Structure with Opaque Pro-ducts". Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1980970> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1980970>
- Tussyadiah, I. y Antti Pesonen, J., 2015. "Impacts of Peer-to-Peer Accommodation Use on Travel Patterns". Octubre. https://www.researchgate.net/publication/282817382_Impacts_of_Peer-to-Peer_Accommodation_Use_on_Travel_Patterns
- World Bank, 2018a. "Tourism and the Sharing Economy: Policy & Potential of Sustain-able Peer-to-Peer Accommodation". <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30452>
- World Bank, 2018b. "The Voice of Travelers. Leveraging User-Generated Content for Tourism Developmen"t. Septiembre. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/656581537536830430/pdf/130052-WP-PUBLIC-Sept-25-2pm-DC-TheVoiceof-Travelers.pdf>

- World Economic Forum, 2016. “Understanding the Sharing Economy. System Initiative on Environment and Natural Resource Security”. Diciembre. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Understanding_the_Sharing_Economy_report_2016.pdf
- World Economic Forum, 2017. “Digital Transformation Initiative Aviation, Travel and Tourism Industry”. *White Paper*. Enero. <http://reports.weforum.org/digital-transformation/wp-content/blogs.dir/94/mp/files/pages/files/wef-dti-aviation-travel-and-tourism-white-paper.pdf>
- World Economic Forum, 2019. “The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019. Travel and Tourism at a Tipping Point”. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf
- World Tourism Organization, 2017. “New Platform Tourism Services (or the so-called Sharing Economy). Understand, Rethink and Adapt”. Septiembre. <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284419081>
- World Travel and Tourism Council, 2020. “The importance of travel & tourism in 2019”. <https://wttc.org/Research/Economic-Impact/moduleId/1226/itemId/67/controller/DownloadRequest/action/QuickDownload>