

Santiago, 22 de marzo de 2023

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFE DIVISIÓN ESTUDIOS DE MERCADO
MAT : MINUTA DE LANZAMIENTO DEL ESTUDIO SOBRE EL MERCADO DEL HOSPEDAJE.

I. RESUMEN

Según se establece en los numerales 28 y 29 de la Guía Interna para el Desarrollo de Estudios de Mercado de mayo de 2017 (“**Guía**”), la Fiscalía Nacional Económica (“**FNE**”) debe publicar, al momento de iniciar un estudio de mercado, un documento que exponga las razones que lo motivan, la hipótesis de falta de competencia en que se centrará, el calendario que regirá el trabajo del equipo que lo desarrolla y una invitación a participar, junto a los datos de contacto para ello.

En esta minuta se propone al Fiscal el inicio de un estudio sobre la evolución competitiva del mercado del hospedaje, incluyéndose en ella toda la información requerida por la Guía para su lanzamiento.

II. ANTECEDENTES GENERALES

1. En este estudio se analizará el funcionamiento del mercado del hospedaje, prestando especial atención a los efectos que ha tenido el ingreso de plataformas digitales para la publicidad e intermediación de las reservas.
2. En particular, se abordarán todas las etapas del mercado, antes y después del proceso de reserva. Esto incluye la búsqueda de alternativas a través de diferentes medios, el canal de reserva del hospedaje, la prestación del servicio de hospedaje, así como aspectos vinculados a la postventa o servicio al cliente.
3. Una característica importante de este mercado es que ha experimentado relevantes cambios producto de la digitalización, lo que se ha visto reflejado en la manera en que se realiza el avisaje y reserva de las habitaciones disponibles. Si bien antes predominaban los canales offline¹ para realizar publicidad y reservas, hoy en día los canales online han crecido y se han expandido². En el caso del avisaje online destacan los motores de búsqueda³, metabuscadores⁴, y en cuanto a

¹ Por canales offline nos referimos a todos aquellos medios de venta y comercialización que operan sin conexión a internet.

² Comisión Europea, Dirección General de Competencia. Market Study on the Distribution of Hotel Accommodation in the EU: Final Report. LU: Publications Office, 2022. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2763/264575> (Última visita el 14 de marzo 2023).

³ Los motores de búsqueda corresponden a mecanismos informáticos o programas que permiten al usuario encontrar la información que está buscando entre distintas páginas y archivos presentes en la web (ej. Google, Yahoo!, Ask, Bing, DuckDuckGo, entre otros).

⁴ Los metabuscadores, en el contexto del mercado del hospedaje, son motores de búsquedas especializados, que recopilan información de opciones de diferentes sitios de reservas y alojamientos. Existen los metabuscadores que muestran información solo de plataformas que pagan de manera dinámica por publicidad, como puede ser costo por clic (ej. Kayak, Google Hotel Ads, algunos alojamientos). Por otro lado, existen metabuscadores gratuitos, que recopilan información a su alcance, como puede ser en motores de búsquedas generales (ej. Google Hotel). La reserva no se realiza en el metabuscador, sino que este redirige al usuario al sitio seleccionado (ej. AVO o sitio directo del alojamiento).

canales de reservas, las Agencias de Viaje Online (“AVO”)⁵.

4. Las AVO, a partir de los mecanismos de evaluación y acciones de mitigación de riesgos, resolvieron problemas de asimetrías de información que estaban presentes en el mercado de alojamiento. Así, permitieron solucionar o morigerar un problema de confianza entre huéspedes y alojamientos, haciendo más atractivo para los consumidores participar del mercado. De esta forma, las AVO podrían haber expandido la oferta online de ciertos tipos de alojamientos, como aquella realizada en inmuebles con características residenciales (en adelante “**alojamientos no inscritos**”). Para ilustrar tal expansión, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2019)⁶ señala que, en el caso del sector del Gran Santiago, la plataforma de Airbnb —enfocada principalmente en la intermediación de alojamientos no inscritos— contaba con 300 alojamientos listados el año 2012, pasando a tener 11.000 el año 2017. A su vez, esta modalidad de hospedaje se diferencia de aquellos alojamientos turísticos que se inscriben en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos del Servicio Nacional de Turismo, los que están sujetos a normativa sectorial (en adelante, “**alojamientos inscritos**”), los que también pueden estar listados en ciertas AVO.
5. La introducción de estas nuevas tecnologías podría haber aumentado la competencia, pero al mismo tiempo, podría implicar nuevos desafíos para la evolución competitiva del mercado del hospedaje. Por lo anterior, la investigación de los efectos de la entrada de estos nuevos actores digitales formará una parte relevante de este estudio. Esto es importante, ya que existen pocos estudios de competencia de carácter empírico vinculados a mercados digitales en Chile y en Latinoamérica en general⁷. A su vez, anticipamos que algunos de los problemas de competencia identificados podrían ser similares a aquellos que involucran otros mercados digitales con estructuras similares.

a) Descripción de los principales segmentos del mercado y su regulación

6. Para describir el mercado, nos enfocaremos en tres segmentos involucrados en la prestación del servicio de hospedaje: (i) el avisaje, que corresponde a la publicidad de los hospedajes dirigida a los consumidores finales; (ii) el canal de reserva, mediante el cual el consumidor final agenda y paga el servicio escogido; y, (iii) los hospedajes mismos, que corresponden al servicio de alojamiento turístico para los consumidores finales.

i. Avisadores

7. Para efectos de la búsqueda de los hospedajes, el segmento del avisaje puede dividirse en cuatro categorías: (i) los medios pagados offline (ej. recomendación en un agencia de viaje física, reportajes especiales, publicidad en medios de comunicación masivos como revistas); (ii) los medios no pagados offline (ej. guías turísticas); (iii) los medios pagados online (ej. Google Ads,

⁵ Las AVO son plataformas digitales de intermediación que permiten a los consumidores buscar y reservar alojamientos y otros servicios de turismo, a través de distintos proveedores (ej. Airbnb, Booking.com, Expedia, entre otras).

⁶ Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales. Capítulo 4: Plataformas de Alojamiento. 2019, p. 20. Disponible en: <https://cnep.cl/upload/Tecnolog%C3%ADas%20Disruptivas%20-Plataformas%20de%20Alojamiento.pdf> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

⁷ Algunas de las investigaciones y resoluciones vinculadas a la competencia en mercados digitales en Chile son: Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales. 2019. Disponible en: <https://cnep.cl/tecnologias-disruptivas-desafios-riesgos-y-opportunidades/> (Última visita el 14 de marzo de 2023); FNE. Informe de aprobación de la adquisición de Cornershop por parte de Uber Technologies, Inc. Rol FNE F217-2019. 29 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/06/inap2_F217_2020.pdf (Última visita el 14 de marzo de 2023); y, FNE. Minuta de archivo de la denuncia por restricciones verticales en contra de Mercado Libre. Rol N° 2624-20 FNE. 22 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/09/inpu_2624_2020.pdf (Última visita el 14 de marzo de 2023). En México: Comisión Federal de Competencia Económica. Estrategia Digital COFECE. Marzo 2020. Disponible en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/03/EstrategiaDigital_V10.pdf (Última visita el 14 de marzo de 2023). En Brasil: Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Mercados de Plataformas Digitais. Agosto, 2021. Disponible en: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

Google Hotel Ads, Metabuscadores, redes sociales en caso que se pague por difusión o las AVO en caso de que se pague de manera adicional para un lugar preferente en el listado); y, (iv) los medios no pagados online (ej. Google Hotel, Google Maps, AVO, redes sociales).

8. Respecto de estas categorías, es necesario considerar que, si bien ciertos canales en principio son gratuitos, los hospedajes pueden pagar de manera adicional para mejorar su posición en los listados que son vistos por los consumidores finales. A su vez, algunos de los canales de avisaje también permiten realizar la reserva en el hospedaje, usualmente cobrando una comisión a los hospedajes del monto final del precio de la reserva. Así, el segmento del avisaje y aquellos canales de reserva no se encuentran completamente separados, existiendo grados de integración dependiendo de la plataforma de la cual se trate.
9. A través de los medios digitales de avisaje, los alojamientos pueden promocionar sus características, tales como: los servicios incluidos con el alojamiento (ej. desayuno, restaurantes, transporte, actividades), tipos de habitaciones disponibles, ubicación, política de cancelación, entre otras. Adicionalmente, suelen incluirse fotografías del hospedaje y su entorno. Por otra parte, algunos de estos medios digitales permiten realizar calificaciones y dejar comentarios del hospedaje, lo que sería un insumo de información relevante para potenciales consumidores futuros. Esto contribuye a mejorar la confianza respecto de la calidad de los hospedajes, sin perjuicio de que, dependiendo del tipo de mecanismo empleado, puedan existir desincentivos a dejar comentarios negativos⁸.
10. Un aspecto relevante a considerar es que los avisadores se caracterizan por operar en mercados de dos lados. Por una parte, estos informan a los consumidores finales respecto de las opciones de hospedaje y, por otra parte, los hospedajes pueden dar a conocer sus servicios a sus futuros clientes. Como es característico de los mercados de dos lados, este segmento presenta externalidades de red, ya que el valor de la intermediación aumentará si un mayor número de consumidores finales y hospedajes emplea dicho medio para cotizar y publicar hospedajes, haciendo la plataforma más atractiva para ambos lados del mercado.
11. En cuanto a la forma de financiamiento, las plataformas de avisaje suelen cobrar comisiones o montos fijos a los hospedajes por la publicidad⁹, o en el caso de los avisajes pagados online, por clic o visita al sitio o un monto adicional por una posición preferente en el listado de hospedajes¹⁰, siendo de uso gratuito para los consumidores finales.

ii. Canal de reserva

12. Una vez elegido el hospedaje, los consumidores deciden el canal a través del cual realizarán la reserva. Al igual que en el segmento anterior, la digitalización ha implicado que los intermediadores para las reservas online ocupen un lugar relevante como canal de venta¹¹.
13. Los canales para la reserva pueden corresponder a: (i) canales directos offline (ej. reserva en el hospedaje mismo); (ii) los canales directos online (ej. a través de la página web del hospedaje); (iii) la intermediación offline (ej. a través de una agencia de viajes físicas); y, (iv) la intermediación online (ej. AVO). Este último caso incluye la posibilidad de que la reserva se haga a través del

⁸ Luca, Michael. Designing online marketplaces: Trust and reputation mechanisms. *Innovation Policy and the Economy* 17, no. 1 (2017): 77-93; y, Edelman, Benjamin G., and Damien Geradin. Efficiencies and regulatory shortcuts: How should we regulate companies like Airbnb and Uber. *Stan. Tech. L. Rev.* 19 (2015): p. 299.

⁹ Si bien actualmente no contamos con referencias exactas, en base a una investigación de escritorio preliminar concluimos que una plataforma puede cobrar entre un 15% y 30% aproximadamente de comisión sobre el precio de venta de cada habitación a los hospedajes.

¹⁰ Caso M.9005. Booking Holdings/Hotelscombined. Decisión de la Comisión Europea de 23 de octubre de 2018. párr. 15/p. 8. Disponible en: https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m9005_228_3.pdf (Última visita el 14 de marzo de 2023).

¹¹ Conforme a un estudio de la Comisión Europea, en el caso de los hoteles pertenecientes a grandes cadenas, un 24% de las ventas se realizó a través de AVO, mientras que, en el caso de los hoteles independientes, esta cifra aumentó a un 44% para el año 2021. Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Competencia. *Market Study on the Distribution of Hotel Accommodation in the EU: Final Report*. LU: Publications Office, 2022, p. 34.

intermediario, pero que el pago sea directo con el alojamiento.

14. Los mercados en el que participan los intermediarios son mercados de dos lados, que responden a la demanda de los hospedajes y los consumidores finales. Estos también presentan externalidades de red, ya que, por su función de avisadores o buscadores de hospedajes, el valor de estos aumenta en la medida que atraigan a más usuarios de ambos lados del mercado.
15. En cuanto al proceso de reserva, existen estudios de mercado de otras jurisdicciones que han señalado que el uso de los distintos canales de venta varía en cada país¹², por ejemplo, de acuerdo con el informe de la Comisión Europea (2022), 33,7% de las ventas de hoteles independientes en Austria provienen de AVO, mientras que para Bélgica el 55,1%¹³. El uso de los canales de venta también varía entre los distintos tipos de hospedajes, como lo serían los hoteles independientes y aquellos que forman parte de grandes cadenas¹⁴, el mismo estudio muestra que el 44% de las ventas en promedio de hoteles independientes correspondieron a reservas realizadas mediante AVO, y en cadenas estas ventas representan, en promedio, el 24% de las ventas¹⁵. A la fecha no existe información oficial sobre el principal canal de venta de los hospedajes en Chile.
16. En lo que respecta a la regulación, las agencias de viaje se encuentran reguladas como una actividad comercial, existiendo interpretaciones administrativas respecto del empleo de otra normativa de aplicación general a la actividad, como la Circular Interpretativa del SERNAC en lo que respecta a aerolíneas y agencias de viajes¹⁶.

Por otra parte, las plataformas online, en particular las AVO, se encuentran escasamente reguladas. En general, se ha interpretado que la actividad comercial de tales plataformas se vincula a la intermediación y no a la prestación final de los servicios intermediados, sin perjuicio de que, en tanto intermediarios, debiesen responder directamente frente a los consumidores por el incumplimiento de las obligaciones contractuales¹⁷. Así, estas son responsables de cumplir una serie de obligaciones hacia los consumidores, como de entrega de información, responder por el servicio contratado, entre otras. Por último, es necesario considerar que el Decreto N° 6 del 21 de enero de 2021 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que aprueba el reglamento de comercio electrónico regula ciertos aspectos de la venta o comercialización de servicios mediante plataformas¹⁸. Así, es interesante destacar que no existe un único regulador o cuerpo normativo aplicable a las plataformas, estando estas normadas de manera inorgánica en distintos cuerpos normativos y resoluciones aplicadas por diversos organismos públicos.

17. Desde una perspectiva tributaria, y conforme a la Ley N.º 21.210, los servicios remotos remunerados prestados por no residentes no domiciliados en Chile, deben pagar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 19%. Esto implica que las comisiones o pagos cobrados a los prestadores finales por sus servicios deben pagar impuestos. A su vez, el prestador del servicio subyacente (en este caso, los hospedajes) deben pagar el IVA y el impuesto a la renta que corresponda respecto del monto percibido por la actividad correspondiente.

¹² Comisión Europea, Dirección General de Competencia. Market Study on the Distribution of Hotel Accommodation in the EU: Final Report. LU: Publications Office, 2022, p. 9-16.

¹³ *Ibidem*, p. 33. Dicho estudio se realizó a partir de encuestas a alojamientos de 6 países miembros.

¹⁴ *Ibidem*, p. IV; y, Ennis, Sean, Marc Ivaldi, y Vicente Lagos. Price Parity Clauses for Hotel Room Booking: Empirical Evidence from Regulatory Change, 2022. Disponible en: https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/wp/2020/wp_tse_1106.pdf (Última visita el 14 de marzo de 2023).

¹⁵ *Ibidem*, p. 34.

¹⁶ SERNAC. Circular interpretativa sobre aerolíneas y agencias de viaje. Resolución exenta N° 0189, Santiago, 21 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.sernac.cl/porta/618/w3-article-9199.html> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

¹⁷ Lo anterior es sin perjuicio del derecho del intermediador a repetir contra el prestador de los servicios o terceros que resulten responsables, véase el artículo 43 de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores.

¹⁸ Decreto N° 6 que aprueba el Reglamento de Comercio Electrónico del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de la Subsecretaría de Economía y Empresas de menor Tamaño, del 21 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1165504> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

iii. Hospedajes

18. En cuanto a la competencia entre hospedajes, desde la perspectiva del mercado del producto, anticipamos que este corresponde a un mercado de servicios diferenciados, donde existen sustitutos imperfectos, clasificándose en segmentos o tipos (ej. por calidad o 'estrellas', por tipo de alojamiento turístico, ubicación geográfica, entre otros). La preferencia de los consumidores respecto de cierto tipo de hospedaje puede depender de diversas variables, como el precio, su calidad, la ubicación, el objetivo del viaje, las facilidades en el alojamiento, entre otras.
19. Por otra parte, y conforme anticipamos en la sección II, se puede distinguir entre los alojamientos inscritos y no inscritos. El alojamiento inscrito se clasifica en 15 categorías de acuerdo con el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos¹⁹ (ej. Hotel, Camping, Cabañas, Hostal, etc.), las que podrían o no ser sustitutas para los consumidores finales. De la misma forma, existen otras categorías dependiendo de la cantidad de trabajadores²⁰, niveles de servicio²¹, mercado objetivo²², número de habitaciones, cantidad de estrellas, entre otras.
20. En cuanto al rango de precios de los distintos hospedajes, existe una gran diferencia de estos, dependiendo de sus características. En el segmento de los alojamientos inscritos, existe una gran variación dependiendo del destino o ubicación, así como por el tipo de alojamiento. A modo de ejemplo, un hotel con una habitación para dos huéspedes ubicado en la comuna de Viña del Mar puede costar desde \$ 40.414 a \$ 308.210²³, mientras que un hostel con baño privado ubicado en la misma comuna, aproximadamente entre los \$ 28.574 a \$ 81.344 pesos²⁴. Por otra parte, los alojamientos no inscritos, como aquellos ofertados a través de plataformas como Airbnb y Booking.com, correspondientes a un departamento completo para al menos dos huéspedes en la misma comuna, puede costar aproximadamente entre \$ 24.294 a \$ 187.248²⁵.
21. En lo que respecta a la regulación, los alojamientos inscritos se rigen por una serie de normativa tanto de carácter legal como *infra* legal. La Ley N° 20.243 del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo²⁶, tiene el objeto de desarrollar y promover la actividad turística, regulando las principales categorías de actividades y organismos encargados de la fiscalización. En cuanto a los cuerpos *infra* legales, destacan el Decreto N° 19 de 2019, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que aprueba reglamento para la aplicación del Sistema de Clasificación, Calidad y Seguridad de los Prestadores de Servicios Turísticos²⁷ y las normas impartidas por el Instituto Nacional de Normalización, que regulan ciertos aspectos de calidad y seguridad de los alojamientos turísticos.
22. A diferencia de la regulación aplicable a los alojamientos inscritos, el marco normativo aplicable a los alojamientos no inscritos no es claro, siendo discutible la naturaleza jurídica de la prestación, así como los límites que tienen los propietarios de los inmuebles para ofertar estos a través de

¹⁹ La clasificación del registro no está relacionada con las estrellas que pueda poseer los hospedajes de acuerdo con los servicios que presten, cantidad de habitaciones y las dimensiones de estas, entre otros.

²⁰ El informe de la Comisión Europea (2022) clasifica a los hoteles independientes por menos de 10 empleados. Entre 10 y 49, entre 50 y 249 y más de 250 empleados en Comisión Europea, Dirección General de Competencia. Market Study on the Distribution of Hotel Accommodation in the EU: Final Report. LU: Publications Office, 2022, p. 33.

²¹ Por ejemplo, segmento de Lujo (dónde se pueden encontrar restaurantes y bares, cuentan con vallet, entre otros), de mediano rango (pueden tener cafetería, una sala para reuniones, entre otros) y económicos o de servicios limitados.

²² Por ejemplo, Hoteles de Negocio, Hoteles de aeropuerto, Hoteles para larga estadía, Casino, Centros de conferencias.

²³ Consultado en www.booking.com el 9 de marzo de 2023 para un alojamiento en un hotel para 2 personas en Viña del Mar entre el 10 y el 11 de marzo.

²⁴ Consultado en www.booking.com el 9 de marzo de 2023 para un alojamiento en un hostel para 2 personas en Viña del Mar entre el 10 y el 11 de marzo.

²⁵ Consultado en www.airbnb.cl el 9 de marzo de 2023 para un departamento con 2 camas en Viña del Mar entre el 10 y el 11 de marzo.

²⁶ Ley N° 20.423 del Sistema Institucional para el desarrollo del turismo. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010960> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

²⁷ Decreto N° 19 que aprueba el reglamento para la aplicación del sistema de clasificación, calidad y seguridad de los prestadores de servicios turísticos. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1130452> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

aplicaciones, conforme se detalla en la Sección III.a.

23. Respecto de la intervención de los organismos de la administración del Estado en este mercado, destaca el Servicio Nacional de Turismo (o “**Sernatur**”), que fiscaliza el cumplimiento de la normativa del turismo en el caso del alojamiento inscrito, así como eventualmente de las Secretarías Ministeriales de Salud (“**Seremi de Salud**”) respecto de la fiscalización de la normativa vinculada a la salubridad y seguridad de los establecimientos. A su vez, existen otros organismos públicos que intervienen en el ciclo de vida del mercado, como las municipalidades, las cuales otorgan la autorización requerida para la instalación de los alojamientos turísticos inscritos en la comuna respectiva, así como del Servicio Nacional del Consumidor (o “**SERNAC**”) que vela por la defensa de los derechos de los consumidores que participan en este mercado. En cuanto a la regulación de las plataformas, destacamos que no existe un único regulador o entidad que coordine la distinta normativa aplicable, existiendo escasa regulación de estas actividades en particular.

b) Relevancia del mercado

24. El mercado de los hospedajes es relevante por su estrecha relación con el turismo, actividad que conforma una parte relevante del producto interno bruto del país. En efecto, el PIB turístico nominal para el año 2019 fue de \$ 6.489 miles de millones, que corresponde a un 3,3% del PIB total de Chile²⁸. Los servicios de alojamiento correspondieron a un 9,3% de dicho monto, es decir, el alojamiento aportó al PIB del 2019 en \$ 603 mil millones²⁹.
25. Por otra parte, el mercado turístico constituye una relevante fuente de empleo. El empleo total estimado de todas las actividades características del turismo equivale a un 6,8% del empleo nacional, correspondiendo a 613.500 ocupados. De éstos, el 67,7% corresponde a trabajadores formales³⁰. El subsector ‘alojamiento y servicio de comidas’ es el que más empleo aporta dentro de las actividades características del turismo, representando el 60,6% de los trabajadores.
26. Adicionalmente, la actividad turística, que se vio severamente afectada por la pandemia, se ha venido recuperando a buen ritmo en los últimos dos años, lo que hace aconsejable velar por su dinamismo. Previo a la pandemia causada por el COVID-19, llegaban alrededor de 12 millones de pasajeros al año a establecimientos turísticos dentro de Chile. Este número descendió a 4,4 millones en 2020, un 61% bajo lo esperado en ausencia de pandemia. En 2021 y con especial vigor en 2022, las llegadas de turistas se recuperaron alcanzando los 9,4 millones en este último periodo. Una fluctuación similar tuvo la tasa de ocupación de los alojamientos en establecimientos inscritos, pasando de aproximadamente un 40% antes de la pandemia a un 25% en 2020 para retornar a un 40% en 2022³¹.

III. RAZONES QUE JUSTIFICAN REALIZAR UN ESTUDIO DE MERCADO

a) Consecuencias regulatorias de una posible competencia entre el alojamiento inscrito y no inscrito

27. Existen relevantes diferencias en cuanto a la regulación aplicable a los alojamientos inscritos y

²⁸ Servicio Nacional de Turismo y Subsecretaría de Turismo. Informe de resultados: aproximación PIB Turístico. Período 2013 – 2019. 2020. Disponible en: <http://www.subturismo.gob.cl/wp-content/uploads/2021/11/Informe-de-resultados-PIB-tur%C3%ADstico-2013-2019-1.pdf> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

²⁹ Esta cifra excluye los alojamientos no inscritos.

³⁰ Cálculo hecho por el INE en base a la Encuesta Nacional del Empleo (ENE) para el trimestre móvil nov. 22 – ene. 23. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/empleo-en-las-actividades-caracteristicas-del-turismo/infografias/2022/infograf%C3%ADa-empleo-en-las-act-trimestre-m%C3%B3vil-nov-22---ene-23.pdf?sfvrsn=765b123d_4 (Última visita 14 de marzo de 2023).

³¹ Estadísticas calculadas usando los datos del reporte Estadísticas de Establecimientos de Alojamiento Turístico que publica el Servicio Nacional de Turismo. Disponible. <http://datosturismo.sernatur.cl/siet/reporteTempEMAT> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

no inscritos. Dichas diferencias podrían justificarse porque se trata de servicios diferentes, al responder estos a una demanda distinta, o podrían responder en parte a una segmentación meramente formal, por la interpretación que se ha dado de la ley aplicable a cada tipo de servicio. En este último escenario, una reducción de las brechas regulatorias plausiblemente podría contribuir a potenciar el dinamismo del sector.

28. Más allá de la normativa que le es aplicable a cada tipo de alojamiento, lo cierto es que se han conducido escasos análisis para evidenciar si ambos servicios, en los hechos, son sustituibles y competirían entre sí. Preliminarmente, se puede anticipar que ambos servicios presentan ciertas diferencias, por ejemplo, los alojamientos no inscritos suelen corresponder a inmuebles que usualmente se encuentran destinados a la residencia permanente y corresponden a inmediaciones de características residenciales; mientras que los alojamientos inscritos suelen cumplir con ciertos estándares mínimos de calidad y cuentan con una serie de servicios adicionales (ej. recepción 24/7, desayuno, aseo de habitaciones). En cuanto a una evaluación cuantitativa y empírica del nivel de competencia entre ambos, la evidencia apunta a que existiría cierto nivel de sustitución entre ambos servicios³², en particular, respecto de aquellos subsegmentos de los alojamientos inscritos como los hoteles independientes con los alojamientos no inscritos.
29. Por otra parte, estimamos que es relevante saber respecto de qué variables competitivas se producen las diferencias o similitudes entre estos tipos de hospedajes. Lo anterior, con el fin de entender qué aspectos son valorados por los consumidores, así como entender si la regulación asociada a cada servicio podría explicar en parte las características distintivas y atractivas de dichas ofertas.
30. A su vez, es preciso observar que es posible que las plataformas que incluyen alojamientos no inscritos hayan tenido un impacto positivo en el mercado del turismo. En efecto, de comprobarse que existe cierto grado de sustitución entre los alojamientos inscritos y no inscritos, en la medida que la oferta se haya expandido como resultado del ingreso de las plataformas, éstas habrían contribuido a proveer una mayor diversidad de alternativas de alojamiento. Adicionalmente, en la medida que se haya expandido la demanda por hospedajes producto de su ingreso, un nuevo grupo de consumidores podría estar participando del mercado gracias a éstas.
31. Por otra parte, la evaluación de si existe una efectiva competencia entre los distintos tipos de hospedajes es relevante por las diferencias regulatorias asociadas a cada uno. Los alojamientos inscritos deben cumplir una serie de cargas regulatorias, especialmente relacionadas a su instalación y tributarias, que los alojamientos no inscritos no cumplen actualmente. Esto podría disminuir la probabilidad de entrada, o aumentar la probabilidad de salida de competidores en el segmento desfavorecido, lo que a su vez podría traducirse en pérdidas en el bienestar de los consumidores, como resultado de una disminución en la variedad de la oferta.
32. En cuanto a las diferencias regulatorias entre un tipo de alojamiento y otro, los alojamientos inscritos legalmente corresponden a servicios de alojamiento turístico³³ y deben cumplir una serie de requisitos para su formalización, tales como: (i) el registro e iniciación de actividades de empresa ante el Servicio de Impuestos Internos; (ii) aprobación del proyecto por parte del Servicio de Evaluación Ambiental (en ciertos casos); (iii) obtención de permisos de edificación ante la Dirección de Obras Municipales (DOM); (iv) obtención de autorizaciones sanitarias ante el Ministerio de Salud; (v) obtención de la patente comercial ante la municipalidad respectiva; y,

³² Zervas, Georgios, Davide Proserpio, and John W. Byers. "The rise of the sharing economy: Estimating the impact of Airbnb on the hotel industry." *Journal of marketing research* 54, no. 5 (2017): 687-705; y, Guttentag, Daniel A., and Stephen LJ Smith. "Assessing Airbnb as a disruptive innovation relative to hotels: Substitution and comparative performance expectations." *International Journal of Hospitality Management* 64 (2017): 1-10.

³³ Conforme a la ley los alojamientos turísticos son "establecimientos en que se provee comercialmente el servicio de alojamiento, por un período no inferior a una pernoctación, que estén habilitados para recibir huéspedes en forma individual o colectiva, con fines de descanso, recreo, deportivos, de salud, estudios, negocios, familiares, religiosos, u otros similares", en conformidad con el artículo 5 Letra h) de la Ley N° 20.243 del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo.

(vi) la inscripción en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos³⁴. Por otra parte, respecto de los servicios prestados a los consumidores finales, éstos quedan sujetos a la normativa de protección de los derechos de los consumidores, ya que los alojamientos inscritos actuarían como sus proveedores³⁵.

33. En el caso de los alojamientos no inscritos, el marco normativo aplicable no es claro. Existen distintas interpretaciones respecto de la naturaleza jurídica que tiene el contrato celebrado entre el consumidor final y el alojamiento no inscrito. En este sentido, se ha sostenido que a dicha relación le son aplicables las normas del Código Civil, ya que existe entre ellos un arriendo de inmueble amoblado³⁶, sin perjuicio de que existen categorías dentro de las señaladas en Registro Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos, como la categoría de Apart-Hotel³⁷, que se asemejan a los servicios prestados por los alojamientos no inscritos.
34. Así, la evaluación de la competencia y las diferencias regulatorias entre ambos tipos de hospedajes seguramente contribuirá a determinar si la actual regulación (o falta de ella) se encuentra generando barreras regulatorias a la entrada innecesarias para los alojamientos inscritos que podrían ser morigeradas, o si ésta no estaría respondiendo adecuadamente a los objetivos regulatorios fijados por la normativa sectorial. Todo lo anterior, con el fin de promover la evolución competitiva en el mercado del hospedaje, en beneficio de los consumidores.

b) Sugerencia de precios a los hospedajes por parte de plataformas de intermediación

35. Los hospedajes realizan cada vez más reservas a través de las AVO o plataformas de intermediación en general. Estas, además de ofertar los servicios de alojamiento y permitir realizar reservas, también realizan otro tipo de servicios para los hospedajes, dentro de los cuales encontramos la sugerencia de precios a través de algoritmos³⁸. De esta forma, las AVO pueden influenciar de manera importante en el precio final asignado a cada habitación de los hospedajes.
36. La determinación de precios a través de algoritmos puede tener implicancias importantes sobre el desempeño competitivo de los mercados. Entendemos por fijación de precios mediante algoritmos como la aplicación de un método computacional definido previamente que toma cierta información relevante, como precios de la competencia o variables que indiquen el estado de la demanda, y entrega como resultado un precio³⁹. En general, estos algoritmos tienen como objetivo la maximización del beneficio de la empresa a lo largo del tiempo.
37. Los efectos de fijar precios mediante algoritmos pueden ser diversos. Por una parte, se ha señalado a nivel teórico que estos producen mejoras en eficiencia asignativa⁴⁰. En efecto, por el lado de la oferta, el precio podría responder más rápidamente a cambios en las condiciones de mercado, así como mejorar la gestión de bienes perecibles o que no tienen valor residual como, por ejemplo, los pasajes de avión. Por el lado de la demanda, estos facilitan la generación de ofertas personalizadas, dependiendo, por ejemplo, del lugar en el que se encuentre el usuario,

³⁴ Sernatur – Subdirección de Desarrollo. Ruta de la formalización: alojamiento turístico. Noviembre 2019. Disponible en: <https://www.sernatur.cl/wp-content/uploads/2020/02/Ruta-de-La-Formalizacio%CC%81n-Alojamientos-Turi%CC%81sticos-2020.02-3.pdf> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

³⁵ Artículo 1 N° 2 de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores.

³⁶ Título XXVI (artículos 1915 y siguientes) del Código Civil.

³⁷ El artículo 4 letra b) Decreto N° 194 del año 1978 del Ministerio de Salud, señala que un Apart-Hotel, que es un tipo de alojamiento turístico, consiste en un “establecimiento en que se presta al usuario hospedaje, en departamentos independientes de un edificio, que conformen una unidad que disponga a lo menos de un dormitorio, baño, cocina y sala de estar, comedor, adecuadamente equipados”.

³⁸ Hecho descrito en Comisión Europea, Dirección General de Competencia. Market Study on the Distribution of Hotel Accommodation in the EU: Final Report. LU: Publications Office, 2022. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2763/264575> (Última visita el 14 de marzo 2023).

³⁹ CMA. Pricing algorithms Economic working paper on the use of algorithms to facilitate collusion and personalised pricing. Octubre de 2018, p. 9. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/746353/Algorithms_econ_report.pdf (Última visita 14 de marzo de 2023).

⁴⁰ *Ibidem*, p. 20-21.

lo que puede mejorar la experiencia del consumidor.

38. Sin perjuicio de lo anterior, hay evidencia tanto a nivel teórico como empírico de que la fijación de precios mediante algoritmos podría suavizar la competencia entre empresas, estableciendo precios supracompetitivos⁴¹. Esto puede deberse, entre otras posibles explicaciones, a que los algoritmos desarrollan estrategias en que mantienen precios altos en la medida en que los competidores también lo hacen y solo bajan su precio cuando la competencia lo baja. Esto genera una inercia que mantiene los precios por encima de su nivel competitivo.
39. En el caso de los hospedajes, estimamos relevante determinar si la dinámica anteriormente descrita estaría desarrollándose en este mercado. Asimismo, es necesario indagar cómo funcionan los precios algorítmicos, la extensión de su uso en el mercado de la intermediación *online*, así como el posible efecto que esto podría generar en la evolución competitiva del mercado.

c) Aplicación generalizada de cláusulas posiblemente restrictivas de la competencia en el mercado por parte de las plataformas de avisaje y reserva de hospedajes

40. Uno de los aspectos que ha sido estudiado en otros países respecto del mercado del hospedaje es la aplicación de cláusulas de paridad de precios por parte de las AVO, consideradas como cláusulas de nación más favorecida exigidas por las plataformas digitales de intermediación. Se identifican dos tipos de cláusulas de paridad de precios que han sido utilizadas por las AVO en sus contratos con alojamientos turísticos: amplias y estrechas.
41. Las cláusulas de paridad amplias prohíben a los alojamientos ofrecer precios más bajos (y mejores piezas o disponibilidad de éstas) en cualquier otro canal de venta, como pueden ser otras AVO, agencias de viaje físicas, y canales de reserva directa, que no sea la AVO contratada. Las cláusulas estrechas permiten que los alojamientos puedan ofrecer precios más bajos por otros canales de ventas (online o físicos), pero no en su propia página web de manera pública. Es decir, el alojamiento puede ofrecer mejores precios si el huésped se registra en su sitio web o está inscrito en algún programa de fidelización. Por otro lado, en las cláusulas de paridad estrechas, las AVO no pueden requerir paridad en el número y tipos de habitaciones disponibles⁴². El objetivo de las cláusulas radica en que los consumidores que encontraron el alojamiento en AVO, debido a la inversión que estas realizan en marketing e infraestructura digital, no se desvíen al sitio web del alojamiento para realizar su reserva.
42. En cuanto a los posibles efectos de estas cláusulas, la literatura teórica reciente señala que las cláusulas tienen efectos anticompetitivos. Por ejemplo, Wang y Wright (2020)⁴³ a través de modelar el comportamiento de las AVO y las interacciones con los hospedajes, señalan que ambos tipos de cláusulas socavan la capacidad de los hospedajes de atraer reservas directas. Además, señalan, al igual que Boik y Corts (2016)⁴⁴, que las cláusulas de paridad amplias suavizan la competencia entre plataformas, al eliminar el incentivo de competencia en precio (comisiones), que se podría traducir en precios más bajos a los consumidores (podrían señalar un precio más bajo en alguna AVO de menor comisión), y permite mantener comisiones altas (por parte de las AVO).

⁴¹ *Ibidem*, p. 25-28.

⁴² Comisión Europea, Dirección General de Competencia. Market Study on the Distribution of Hotel Accommodation in the EU: Final Report. LU: Publications Office, 2022, p.22. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2763/264575> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

⁴³ Wang, Chengsi, and Julian Wright. Search platforms: Showrooming and price parity clauses. *The RAND Journal of Economics* 51, no. 1 (2020): 32-58.

⁴⁴ Boik, Andre, and Kenneth S. Corts. "The effects of platform most-favored-nation clauses on competition and entry." *The Journal of Law and Economics* 59, no. 1 (2016): 105-134.

43. En este sentido, la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea (2020)⁴⁵ también ha señalado que teóricamente las cláusulas estrechas limitan la competencia en el sector de reservas de alojamiento y resulta en mayores precios para los consumidores. Lo anterior, debido a que los alojamientos no podrían cobrar menores precios en sus canales directos, sino que solo sería a través de las AVO, limitando de esta manera la diferenciación de precios entre las plataformas.
44. Las cláusulas de paridad de precios en los contratos han sido estudiadas por diversas agencias de competencia en el mundo desde el 2010⁴⁶. Sin embargo, la forma en que las autoridades de competencia, los tribunales nacionales y los legisladores han intervenido contra estas cláusulas ha variado considerablemente. Ejemplos incluyen países como Francia⁴⁷, Austria⁴⁸, Italia⁴⁹ o Bélgica⁵⁰, los que han prohibido legalmente las cláusulas de paridad de precios en contratos de alojamientos turísticos y AVO.
45. Estudios empíricos han explotado este tipo de cambios regulatorios en jurisdicciones particulares para evaluar los efectos de las cláusulas en las condiciones de equilibrio de los mercados. Centrándose en las diferencias entre los precios que cobran los alojamientos en plataformas versus en sus sitios web directos, los resultados sugieren que la ausencia de las cláusulas ha contribuido a aumentar las brechas^{51,52,53}. Dicho de otro modo, la presencia de las mismas tendería a uniformar los precios de los hospedajes en los distintos canales en los que promocionan su oferta.
46. Por lo anterior, estimamos que la aplicación de este tipo de cláusula o conductas ameritan ser estudiadas de manera general en el contexto del mercado de hospedaje local, para evaluar si estas pudiesen estar afectando la evolución competitiva del mercado. Enfatizamos que en nuestro país no existe conocimiento de la existencia ni de la eficacia de estas cláusulas en el sector de hospedajes, por lo cual resulta pertinente evaluar su relevancia.

IV. HIPÓTESIS DE FALTA DE COMPETENCIA

47. Como ya se señaló, en este estudio se propone analizar el mercado del hospedaje de manera integral, abordando tanto la demanda como la oferta, así como a todos los participantes de este mercado y las relaciones entre ellos.
48. En este estudio la hipótesis de falta de competencia es la siguiente: *“Existen espacios en el mercado del hospedaje que no se encuentran funcionando de forma adecuada desde el punto de vista de la competencia, lo que estaría provocando que las condiciones comerciales a las que*

⁴⁵ Comisión Europea, Dirección General de Competencia. Support studies for the evaluation of the VBER : support study and study on consumer purchasing behaviour in Europe: final report. 2020. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2763/771951> (Última visita el 14 de marzo de 2023).

⁴⁶ Comisión Europea, Dirección General de Competencia. Market Study on the Distribution of Hotel Accommodation in the EU: Final Report. LU: Publications Office, 2022, p.22.

⁴⁷ Francia, Ley N° 2015-990 del 6 de agosto de 2015 para el crecimiento, la actividad y la igualdad de oportunidades económicas.

⁴⁸ Austria, Ley Federal que modifica la Ley Federal contra la Competencia Desleal de 1984 y la Ley Federal de Marcación de Precios, adoptado el 17 de noviembre de 2016.

⁴⁹ Italia, Proyecto de Ley Anual de Mercado y Competencia, aprobado el 2 de agosto de 2017.

⁵⁰ Bélgica, Ley de libertad de precios de los operadores de alojamiento turístico en los contratos celebrados con operadores de plataformas de reservas online, aprobada el 19 de julio de 2018.

⁵¹ Comisión Europea, Dirección General de Competencia. Report on the monitoring exercise carried out in the online hotel booking sector by EU competition authorities in 2016. 2017, p.35, https://ec.europa.eu/competition/ecr/hotel_monitoring_report_en.pdf (Última visita 14 de marzo de 2023)

⁵² Hunold, Matthias, Reinhold Kesler, Ulrich Laitenberger, and Frank Schlütter. Evaluation of best price clauses in online hotel bookings. International Journal of Industrial Organization 61 (2018): 542-571.

⁵³ Ennis, Sean, Marc Ivaldi, y Vicente Lagos. Price Parity Clauses for Hotel Room Booking: Empirical Evidence from Regulatory Change. Working Paper N°1106. Toulouse School of Economics, 2022. https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/wp/2020/wp_tse_1106.pdf (Última visita 14 de marzo de 2023)

pueden acceder los consumidores no sean las óptimas”.

V. CALENDARIO DEL ESTUDIO DE MERCADO

49. Según establece la Guía, luego del lanzamiento existen tres etapas para el desarrollo de un estudio de mercado. El calendario que se propone para este estudio de mercado es el que sigue, aunque podría ser objeto de modificaciones según las necesidades de desarrollo del estudio:

Etapa	Meses
Recopilación y análisis de información	Marzo 2023 a noviembre 2023.
Conclusiones preliminares	Diciembre 2023.
Informe final	Marzo 2024.

VI. INVITACIÓN A PARTICIPAR Y DATOS DE CONTACTO

50. Se invita a todas aquellas personas, naturales o jurídicas, que tengan interés en participar de este estudio de mercado, a realizar presentaciones por escrito ante la FNE o a solicitar reuniones para aportar información con el equipo que desarrolla el estudio.
51. Contacto: email estudiosdemercado@fne.gob.cl, teléfono +562 2 7535600.

VII. CONCLUSIONES

52. Por los antecedentes señalados, se estima que existen razones suficientes para realizar un estudio sobre la evolución competitiva del mercado del hospedaje, por lo cual se recomienda al Fiscal, salvo su mejor parecer, la apertura del estudio de mercado antes referido en ejercicio de la facultad contemplada en el literal p) del artículo 39 del DL 211.

Saluda atentamente a usted,

SEBASTIÁN CASTRO Q.
JEFE DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE MERCADO