



MEMORIA 2010

1. INTRODUCCION

El objetivo general definido por la Comisión para el año 2010 fue el mismo que para el año anterior: mostrar, en la medida que los recursos disponibles lo permitieran, que efectivamente se había producido un cambio significativo en la capacidad de aplicación de las normas de competencia en el país. Este es un objetivo a mediano plazo que podrá evaluarse después de varios años de acción. En 2010 la Comisión encargó una encuesta a empresarios (algunos de cuyos resultados se mencionan en el Anexo 1) que establece la línea de base para realizar esa evaluación futura.

A continuación se presenta una descripción de las actividades desarrolladas por la Comisión en 2010 junto con los principales indicadores de desempeño para el año.

2. RESOLUCION DE ASUNTOS

2.1 Indicadores de demanda y de resolución de asuntos.

En “asuntos”, término utilizado generalmente en las estadísticas judiciales, se incluyen todos aquellos casos, investigaciones y estudios relacionados con eventuales limitaciones a la competencia en mercados específicos. De acuerdo a las atribuciones asignadas por la Ley N° 18.159, la Comisión actúa en los siguientes tipos de asuntos:

- Investigaciones de denuncias de prácticas anticompetitivas.
- Investigaciones de oficio por prácticas anticompetitivas.
- Estudios de mercado preparatorios de otras acciones.
- Respuestas a consultas de reguladores y de particulares.
- Controles de fusiones y concentraciones.

CUADRO 1
INDICADORES DE DEMANDA Y RESOLUCION DE ASUNTOS - Periodo 1/1/10 a 31/12/10

| | STOCK INICIAL | ASUNTOS ENTRADOS | CARGA DE TRABAJO | ASUNTOS RESUELTOS | STOCK FINAL | TASA DE RESOLUCION | TASA DE CONGESTION |
|-----------------------------|---------------|------------------|------------------|-------------------|-------------|--------------------|--------------------|
| TIPOS DE ASUNTOS | A | B | C | D | E | D/B | E/D |
| Investigaciones | 12 | 13 | 25 | 12 | 13 | 92,3% | 108,3% |
| - Por denuncia | 11 | 13 | 24 | 12 | 12 | | |
| - De oficio | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | | |
| Estudios preparatorios | 2 | 3 | 5 | 1 | 4 | 33,3% | 400,0% |
| Consultas | 0 | 24 | 24 | 22 | 2 | 91,7% | 9,1% |
| - De reguladores y públicos | 0 | 4 | 4 | 2 | 2 | | |
| - Formales de particulares | 0 | 6 | 6 | 6 | 0 | | |
| - Informales | 0 | 14 | 14 | 14 | 0 | | |
| Control de concentraciones | 2 | 1 | 3 | 2 | 1 | 200,0% | 50,0% |
| TOTAL DE ASUNTOS | 16 | 41 | 57 | 37 | 20 | 90,2% | 54,1% |

En el Cuadro 1 se presentan los indicadores de demanda y de resolución de asuntos para cada tipo y en el Cuadro 2 la comparación entre los asuntos entrados en 2010 con los del año anterior. En las secciones siguientes se detallan las actividades y resultados correspondientes a 2010 en cada caso.

CUADRO 2
COMPARACION DE DEMANDA 2009-2010

| TIPOS DE ASUNTOS | ASUNTOS ENTRADOS 2009 | ASUNTOS ENTRADOS 2010 | Variación % |
|-----------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|
| Investigaciones | 7 | 13 | 85,7% |
| - Por denuncia | 6 | 13 | 116,7% |
| - De oficio | 1 | 0 | |
| Estudios preparatorios | 4 | 3 | -25,0% |
| Consultas | 22 | 24 | 9,1% |
| - De reguladores y públicos | 2 | 4 | 100,0% |
| - Formales de particulares | 2 | 6 | 200,0% |
| - Informales | 18 | 14 | -22,2% |
| Control de concentraciones | 5 | 1 | -80,0% |
| TOTAL DE ASUNTOS | 38 | 41 | 7,9% |

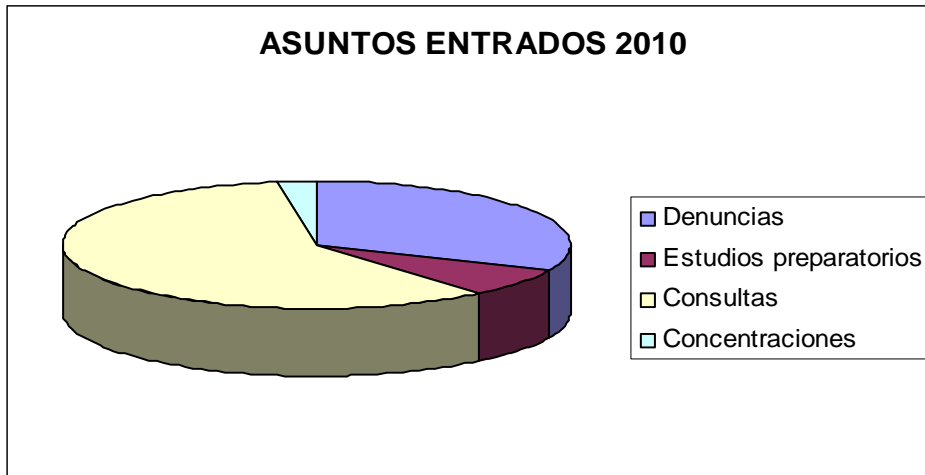
Una primera conclusión del análisis de estos datos es que hubo un leve aumento del nivel general de demanda en relación a las recibidas en el año anterior (41 asuntos entrados en 2010 contra 38 en el 2009), aunque con cambios en su composición. En efecto: se dio una duplicación del número de denuncias de prácticas anticompetitivas y una triplicación de consultas formales, lo que podría interpretarse como una mayor visualización de la existencia de la Comisión y de confianza en su papel en la defensa de la competencia.

Por otra parte, se dio una clara reducción del número de concentraciones informadas.

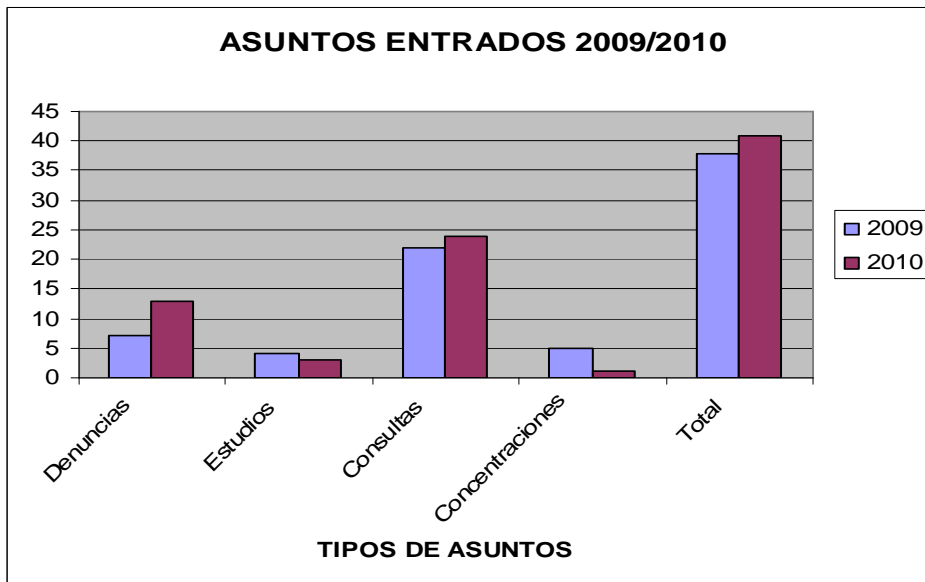
Al igual que durante 2009, la mayoría de las demandas recibidas en el año fueron consultas, unas 24 (casi el 60%). Fueron principalmente presentados por particulares de manera informal. Por otra parte, las 13 denuncias representaron el 32% de las demandas.

La suma de casos en proceso al inicio del año y de los entrados definió que durante 2010 se haya trabajado en un total de 57 asuntos.

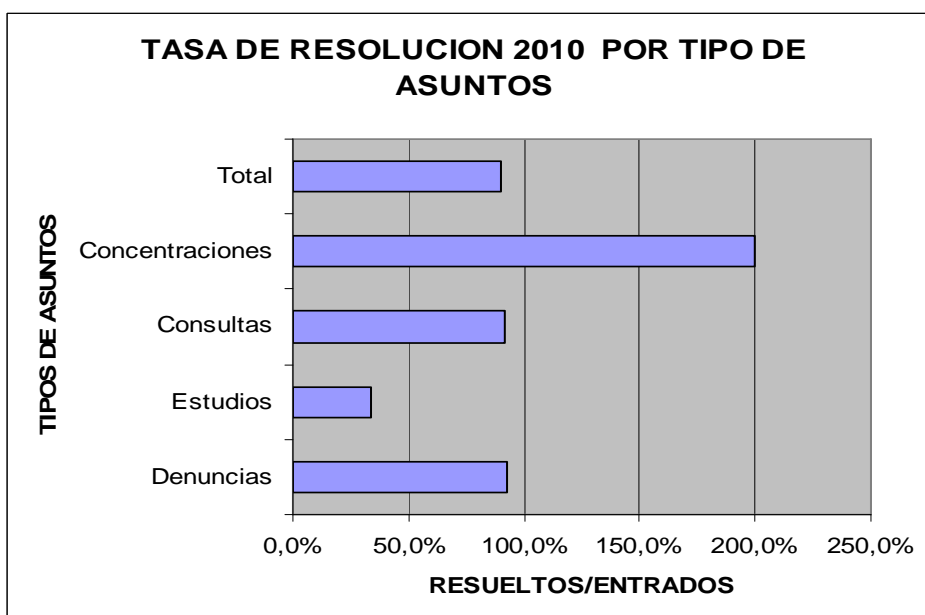
Gráfica 1



Gráfica 2



Gráfica 3



Hacia el final del año se había llegado a cerrar 37 asuntos, por lo que la Tasa de Resolución (asuntos resueltos en relación a los entrados) llegó al 90%. Esto significa que la Comisión tuvo un ritmo de resolución de asuntos un 10% menor al ritmo de los ingresos, por lo que aumentó el número de asuntos “en stock”, de 16 al inicio a 20 al final del año.

La Tasa de Congestión (el stock final de asuntos sobre los resueltos en el año) es del 54%, lo que significa que para “ponerse al día” con los asuntos en stock sería necesario un volumen de trabajo equivalente a aproximadamente medio año de funcionamiento.

2.2 Investigación de prácticas anticompetitivas.

2.2.1 Investigaciones por denuncias

Al igual que para el año 2009, en el 2010 la Comisión resolvió priorizar la resolución de las investigaciones iniciadas por denuncias.

Al inicio del año estaban en curso 12 investigaciones por prácticas anticompetitivas, con un promedio de antigüedad de 295 días.

A lo largo del año se presentaron 13 denuncias más, cifra notoriamente superior a las 6 ingresadas en 2009 y a las presentadas ante la Dirección General de Comercio en los años anteriores (3 en 2007 y 7 en 2008). Esto podría estar indicando el inicio de una tendencia de mayor reconocimiento de la Comisión entre los agentes económicos.

De las 25 denuncias investigadas se cerraron 12. Como en el año ingresaron 13 denuncias, la Tasa de Resolución fue del 92%, lo que muestra que se mantuvo un ritmo de cierre de investigaciones similar al ritmo de ingreso. Sin embargo, la Tasa de Congestión muestra que en relación a las investigaciones se mantiene un stock equivalente a un año de trabajo.

Las investigaciones cerradas lo fueron, en promedio, en un plazo de 302 días. Sólo 2 de las 12 investigaciones finalizadas requirieron un plazo superior a los 18 meses.

Las 13 investigaciones abiertas al final del año tenían una antigüedad promedio de 356 días, significativamente mayor a la de las que existían a fines del año anterior (295 días).

Los resultados de las denuncias cuya investigación finalizó en el año se presentan en el Cuadro 3.

CUADRO 3
TIPOS DE CIERRE DE LAS INVESTIGACIONES DE DENUNCIAS EN 2010

| TIPOS DE CIERRE | CANTIDAD DE ASUNTOS |
|---|---------------------|
| Denuncia incompleta | 1 |
| No pertinente | 2 |
| No jurisdicción de la Comisión | 4 |
| No se comprueban ilegalidades | 4 |
| Se comprueban y se sancionan ilegalidades | 1 |
| TOTAL | 12 |

Como se ve aquí, de las 12 denuncias sólo 5 pudieron ser admitidas. De las restantes, 3 fueron declaradas no pertinentes o con vicios de forma y 4 fueron reorientadas a los reguladores sectoriales que tenían jurisdicción en los respectivos mercados relevantes.

Al igual que en 2009, se pudo confirmar y sancionar la existencia de infracciones a la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia en un solo caso, lo que representa el 20% de las investigaciones completadas.

2.2.2 Investigaciones de oficio

Como ya se mencionó, la prioridad de investigación en 2010 se centró en los asuntos originados en denuncias, por lo que no se inició ninguna investigación de oficio, avanzándose en la única iniciada en 2009.

2.3 Consultas

Durante 2010 la Comisión recibió un total de 24 consultas, de las cuales 10 fueron formales y 14 informales. (Hasta el año 2008 la Dirección de Comercio recibía sólo dos o tres consultas por año.)

Las consultas formales consisten en una presentación por escrito donde el consultante aporta información acerca de una acción actual o futura, propia o de un tercero, y pregunta a la Comisión si dicha acción podría llegar configurar algún tipo de limitación a la competencia. Estas consultas son estudiadas y respondidas por escrito, con el grado de generalidad y la condicionalidad que corresponde a este tipo de análisis. Las consultas informales responden al mismo tipo de inquietudes de los consultantes, pero se dan generalmente en forma oral, en entrevistas o en forma telefónica, y se responden oralmente en el momento. En ocasiones las consultas informales son el paso previo a consultas formales o a denuncias.

Dado que las consultas formales tienen establecidos plazos máximos para su respuesta (30 días) y como las informales se responden en el momento, se da que 22 de las 24 consultas recibidas se respondieron en el año, quedando sólo 2 pendientes al 31 de diciembre.

Si se analizan las consultas recibidas se las puede caracterizar tal como aparece en el Cuadro 4.

Como se ve en el cuadro, la mayor parte de las consultas son de organismos públicos en relación a sus regulados o administrados y bien de empresas privadas en relación a conductas de sus competidores.

**CUADRO 4
CARACTERIZACION DE LAS CONSULTAS 2010**

| | |
|---------------------------------|----|
| TOTAL | 24 |
| GRADO DE FORMALIDAD | |
| Formales | 10 |
| Informales | 14 |
| TIPO DE CONSULTANTE | |
| Reguladores | 1 |
| Otros públicos | 5 |
| Empresas | 11 |
| Agremiaciones | 2 |
| Asesores | 5 |
| CONSULTA POR CONDUCTA DE | |
| El propio consultante | 1 |
| Un competidor | 8 |
| Un proveedor | 3 |
| Un cliente | 0 |
| Una licitación | 1 |
| Un regulado o administrado | 6 |
| Un asesorado | 5 |

2.4 Estudios de mercado preparatorios.

La Ley autoriza a la Comisión a realizar estudios preparatorios. Estos estudios no implican la investigación de la conducta de ningún posible infractor en particular, sino que están orientados a conocer la conformación y las prácticas que se realizan en algún mercado. Los estudios preparatorios pueden ser el paso previo a una investigación de oficio o bien pueden aportar elementos para acciones de promoción de la competencia.

El año se inició con dos estudios de mercado en curso, uno de los cuales (el referido al mercado de ganado para faena) se completó el 10 de febrero. Se continuó trabajando en el estudio de los servicios profesionales (centrado en los aranceles) y se agregaron tres estudios más en relación a mercados de la cadena agrícola, del comercio y de servicios a empresas. Estos nuevos estudios surgieron a partir de consultas recibidas y por iniciativa de la propia Comisión. A fines del año se seguía trabajando en los cuatro estudios.

2.5 Control de fusiones y adquisiciones

En 2010 se produjo, como se menciona más arriba, una disminución de los casos de fusiones informadas a la Comisión. Una de las dos fusiones en proceso de análisis al inicio del año (Marfrig) se cerró en enero, y la única presentada en el año (Scotia Bank) se cerró en diciembre.

2.6 Participación en procesos administrativos y judiciales

Se realizó en forma conjunta con el Ministerio de Economía y Finanzas la defensa del Estado en procesos contencioso-administrativos iniciados por empresas que impugnaron resoluciones definitivas que fueron recurridas.

3. ACTIVIDADES DE PROMOCION Y RELACIONAMIENTO

3.1 Acciones de promoción de la competencia.

Una de las dos funciones centrales de la Comisión es estimular, facilitar y promover las acciones y normas que posibiliten la libre competencia. Esta actividad es denominada en otros países “abogacía de la competencia”. A diferencia de las acciones de investigación de prácticas anticompetitivas, que tienen un carácter cuasi-judicial, las de promoción apuntan fundamentalmente a mejorar el ambiente institucional y cultural. Los instrumentos utilizados tienen relación fundamentalmente con la difusión, la capacitación y las relaciones públicas.

A continuación se mencionan las acciones promocionales desarrolladas durante 2010. Debido a la prioridad asignada a la investigación de prácticas anticompetitivas, la mayor parte de las actividades promocionales surgieron a partir de demandas de otras organizaciones o personas, las que fueron respondidas en todos los casos.

3.1.1 Encuesta a empresarios

En setiembre de 2010 se realizó una encuesta a empresarios de Montevideo para evaluar su percepción de la realidad de los mercados, las normas de defensa de la competencia y el papel de la Comisión. Algunas de las principales conclusiones que se extraen de esta encuesta y de su comparación con una similar realizada en el año 2005 se presentan en el Anexo 1.

3.1.2 Capacitación

En el año la Comisión propuso y logró la inclusión de la temática de la defensa de la competencia en algunos cursos universitarios.

La Unidad de Perfeccionamiento y Actualización de Egresados (UPAE) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República desarrolló, a partir de propuestas de la Comisión, un curso de introducción a la Economía y el Derecho de la Competencia entre el 25 de octubre y el 5 de noviembre, en el que participaron 12 profesionales universitarios. El curso estuvo dirigido por la Dra. Eva Holz y el Ec. Andrés Rius. La Comisión proporcionó información para el estudio práctico de casos reales.

En el curso de Economía Industrial de la Licenciatura en Economía de la misma Facultad, cuyo catedrático es el Ec. Luis Porto, se desarrollaron trabajos prácticos de análisis de las condiciones de competencia en los mercados.

3.2 Comunicaciones

Aunque no fue posible desarrollar el área comunicacional de la Comisión con el grado de profesionalización que sería conveniente, durante 2010 se realizaron algunas acciones imprescindibles.

3.2.1 Sitio web

Se mantuvo actualizado el sitio *web* de la Comisión, en especial en lo relacionado a la publicación de las resoluciones y los informes técnicos. Se publicó también el informe resultante de la encuesta a empresarios e información de las actividades de la Comisión.

3.2.2 Prensa

Aunque la Comisión no realizó una actividad proactiva ni planificada en el área de Comunicaciones, el interés de los medios de comunicación permitió que las actividades realizadas tuvieran una difusión significativa. A lo largo de 2010 la Comisión fue mencionada, generalmente en relación a alguna investigación en curso, en un total de 30 notas aparecidas en 3 medios de prensa nacionales (dos diarios y un semanario) y algunos portales de Internet. Además, hubo algunas apariciones en programas de radio y televisión.

3.3 Relaciones institucionales nacionales e internacionales.

De acuerdo a la Ley, la Comisión debe “Mantener relaciones con otros órganos de defensa de la competencia, nacionales o internacionales, y participar en los foros internacionales en que se discutan o negocien temas relativos a la competencia” (art. 26 lit I). En este sentido, la Comisión ha propiciado reuniones con los otros órganos de aplicación de la Ley nacionales y ha asistido a seminarios y foros internacionales. Se detallan a continuación las actividades en las cuales ha participado la Comisión en el año 2010.

3.3.1 Reguladores

Al lo largo del año los comisionados y técnicos de la Comisión continuaron participando en un taller de intercambio técnico con los reguladores sectoriales designados como órganos de aplicación de la Ley N° 18.159 (Banco Central del Uruguay, URSEA y URSEC).

3.3.2 MERCOSUR

La Comisión participó en las reuniones del Comité Técnico N° 5 sobre Defensa de la Competencia del MERCOSUR celebradas en Buenos Aires entre el 6 y 7 y

entre el 1º y 2 de julio, así como en Brasilia entre el 30 de agosto y el 1º de setiembre.

También se participó en las instancias de negociación entre el Mercosur y la Unión Europea en relación a un posible tratado de libre comercio. La representación de la Comisión ha asistido a las negociaciones celebradas en el marco del Grupo G10, "*Competition Policy*", entre la Unión Europea y el Mercosur en las ciudades de Buenos Aires (30 de junio y 1º de julio), Bruselas (11 al 14 de octubre) y Brasilia (25 al 27 de noviembre).

3.3.3 Seminarios internacionales

En lo que respecta a la participación en Seminarios y Foros, las limitaciones presupuestales para viajes al exterior obligaron a priorizar aquellas actividades con aportes potencialmente importantes para la puesta en marcha de la Comisión. Se participó en los siguientes eventos:

- VIII Curso de la Escuela Iberoamericana de Competencia, en Madrid del 22 al 26 de marzo.

- Reunión de Monitoreo Anual del Programa Compal de la UNCTAD en El Salvador, 14 al 16 de abril.

- Participación en el "II Seminario Regional UNCTAD – SELA sobre Comercio y Competencia y Reunión Preparatoria para la IV Conferencia de las Naciones Unidas para la Revisión de todos los aspectos del Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia", en Brasilia los días 26 al 28 de mayo, donde se realizó ponencia sobre "Eficacia de las actividades de fomento de la capacidad y asistencia técnica dirigidas a los organismos reguladores de la competencia creados recientemente."

ANEXO 1

Se presentan aquí algunos de los principales resultados de la encuesta realizada entre empresarios de Montevideo en 2010.

i. El conocimiento acerca de la Ley y la Comisión

El grado de conocimiento acerca de la Ley de Competencia y de la Comisión es muy minoritario, aunque significativamente mayor entre las empresas medianas y grandes.

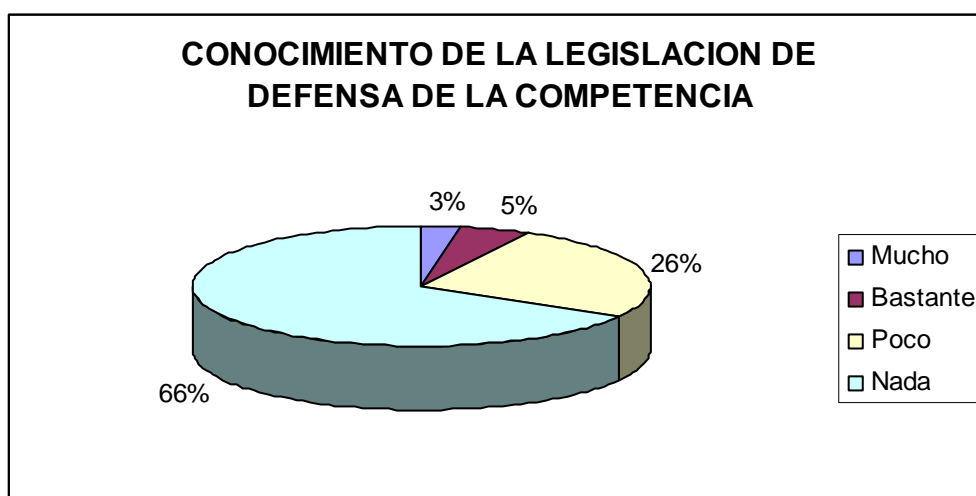
Los que dicen haber sentido hablar “mucho” o “bastante” de una legislación sobre promoción y defensa de la competencia son un 7,5%, mientras un 25,3% dice haber oído “poco”. En particular, acerca de la Ley N° 18.159 un 12,5% afirma conocer “algo”. Un 3,1% ubica correctamente el período de vigencia de la Ley (“entre 2 y 4 años”), mientras que un 1,3%, al responder que su vigencia es de más de 6 años, parece estar refiriéndose a las normas del año 2000.

Respecto a la existencia de la Comisión, un 12,8% declara haber oído hablar, una vez que se le consulta específicamente, pero antes de nombrar a la Comisión nadie la menciona espontáneamente como organización que trabaje en la defensa de la competencia. Un 13,7% dice haber leído o escuchado en la prensa alguna temática referida a la Comisión en 2009 o 2010.

Reuniendo las respuestas a estas preguntas parecería que no más de uno de cada 8 empresarios consultados tenía nociones mínimas acerca de la existencia de la Ley N° 18.159 y de la Comisión. (En comparación: un 85% de estos mismos empresarios conocía al Área de Relaciones de Consumo de la Dirección de Comercio del Ministerio de Economía.)

Los niveles de información son es mayores, como era de suponer, entre las empresas más grandes (de más de 30 trabajadores), en las que el conocimiento acerca de la Ley 18.159 es del 22,2%, un 14,3% ubica correctamente su plazo de vigencia, y más de la mitad oyó hablar de alguna legislación de competencia. Por otra parte, un 25,4% ha sentido hablar de la Comisión y un 23,8% en los medios de comunicación en los últimos 2 años.

Gráfica A.1

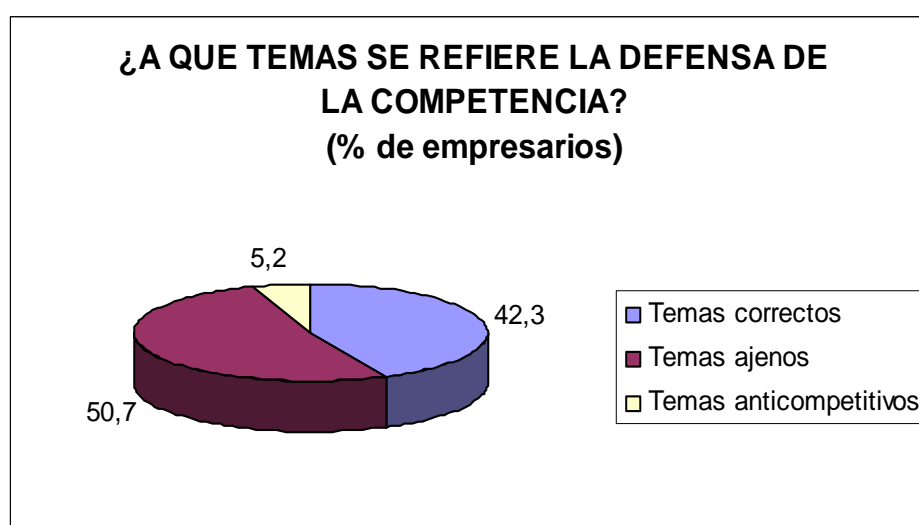


ii. Conocimientos y valores acerca de la competencia

A partir de las respuestas obtenidas se puede concluir que aproximadamente un 40% de los encuestados identifica correctamente a la Defensa de la Competencia como el conjunto de acciones orientadas a fomentar la libre competencia en los mercados. El resto la define en forma incorrecta, en la mayor parte de los casos identificándola con temas ajenos a la defensa de la competencia, en particular con otros tipos de políticas referidas a los mercados (defensa del consumidor, de las pequeñas empresas, de la industria nacional, etc.). En un 5% de los casos se la define como la protección de las empresas frente a la competencia, más que de la competencia en sí.

Al preguntar sobre si una serie de prácticas (acuerdos de precios, reparto del mercado, exclusividad de los distribuidores) son anticompetitivas un 35% de los encuestados no las reconoce como tales. Estos y otros indicadores confirman que una proporción importante de los empresarios montevideanos (entre un tercio y la mitad) no conceptualiza adecuadamente la defensa de la competencia.

Gráfica A.2

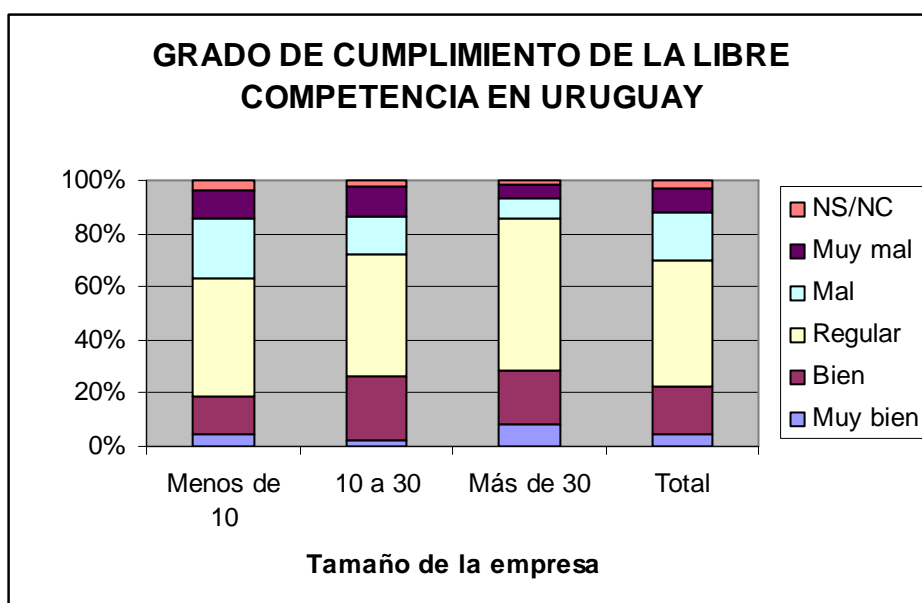


iii. Diagnóstico de la competencia en Uruguay.

Sólo el 22% de los empresarios consultados cree que los principios de la libre competencia se cumplen “bien” o “muy bien” en Uruguay, con un 47,5% planteando que se cumplen en forma “regular” y el 27% estima que se cumplen “mal” o “muy mal”. Aunque estas cifras deben relativizarse debido a las diversas formas en las que los empresarios conciben la “libre competencia” (como se vio en el punto anterior), la impresión general es claramente de insatisfacción con el cumplimiento de la libertad de competir.

Los niveles de insatisfacción se incrementan a medida que se analizan las opiniones de los titulares de empresas más pequeñas: el 32% de los representantes de empresas de menos de 10 trabajadores opina que la libre competencia se aplica mal o muy mal, mientras que entre las empresas de más de 30 personas esa opinión la tiene menos del 13%.

Gráfica A.3



iv. Los cambios en el quinquenio

La conclusión general de la comparación de las respuestas de la encuesta con una similar realizada en el año 2005 es que se habría producido una pequeña mejora en los niveles de conocimientos y percepciones de los empresarios acerca de la competencia y la defensa de la competencia. Como ejemplo se presenta en la gráfica siguiente la evolución entre ambos años del nivel de conocimiento acerca de la legislación sobre defensa de la competencia. Como se ve, el principal cambio que se detecta es el incremento de empresarios que declaran conocer “poco” dicha legislación, en detrimento de los que la conocen “nada”. Es un cambio positivo pero modesto.

Gráfica A.4

