

- Aquí comienza la desgrabación de la reunión de la Comisión de Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia del 30 de mayo de 2017.

**Sra. Presidenta** (Schwindt).- Vamos a dar comienzo a la reunión de la Comisión de Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia.

Esta reunión tiene carácter de informativa. La hemos convocado en el marco del tratamiento de un proyecto de los diputados Carrió y Negri, de creación de la Autoridad Nacional de Defensa de la Competencia y del Tribunal de Defensa de la Competencia. Este proyecto lo hemos tratado en la reunión de asesores de esta comisión. Además, quiero dejar en claro que esta comisión tiene voluntad de tratarlo. No queremos que se esté diciendo por ahí que el proyecto está durmiendo hace un año. Este proyecto no está durmiendo hace un año. Este proyecto se anunció en septiembre. Luego hubo que trabajar en la unificación de los dos proyectos que teníamos, y llegó el receso. Así que no es que esté durmiendo hace un año, como se dijo por ahí.

Se encuentran presentes en la sala el licenciado Esteban Manuel Greco, presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia; el señor Diego Petrecolla, expresidente de la Comisión de Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia; el señor Eduardo Batista, economista; y el señor Víctor Fera, empresario que tiene interés en participar debido a que es un afectado directo por el tema de defensa de la competencia.

Vamos a empezar con las exposiciones. Una vez que cada disertante termine su intervención, podrán hacerse las preguntas del caso.

¿Usted quiere hacer una pregunta, diputado Negri?

**Sr. Negri.**- Señora presidenta: quiero dejar a salvo su manifiesta voluntad por tratar de reunir el plenario de la comisión. Eso me consta porque he hablado personalmente con usted, de manera que no tengo nada que reprochar a la Presidencia de esta comisión y menos a su persona.

Obviamente, se trata de un plenario muy importante porque está integrado por cuatro comisiones. Sé que estamos en tiempos electorales. Pero creo que se trata de una herramienta fundamental. Con un debate abierto y plural de todos los sectores nos daremos cuenta de que si logramos salir adelante será un paso gigantesco para la Argentina. En ese caso estaríamos entre los países serios que están incorporados a la OCDE, y que aceptan las recomendaciones de Naciones Unidas.

Este es un proyecto que no va en contra de nadie, como escuché en algunos medios, sino que va a favor del

Estado, de los consumidores y de los empresarios. El objetivo es una competencia sana que le haga bien a todo el país.

**Sra. Presidenta** (Schwindt).- Le agradezco mucho, diputado Negri. Así ha sido. Mire como será mi voluntad que, aún teniendo un inconveniente por el cual me voy a tener que retirar, he venido aquí. De paso aviso que va a quedar presidiendo la comisión el diputado Hernández.

Tiene la palabra el licenciado Greco.

**Sr. Greco**.- En primer lugar, quiero agradecer la invitación para poder participar de esta reunión. El tema que se va a discutir hoy es muy importante. Estoy muy complacido de que nuestros representantes estén debatiendo una cuestión de esta magnitud, que afecta la posibilidad de funcionamiento de nuestra economía. Si esta discusión avanza y prospera, va a ser una herramienta muy importante, no para un gobierno sino para la economía y las instituciones de nuestro país.

Voy a hacer una breve exposición por la que comentaré los principales aspectos que creo hay que tener presentes del proyecto de ley en debate.

Lo primero que me gustaría hacer es una muy breve reseña de cuál es la historia de las leyes de defensa de la competencia y antimonopolios en la Argentina. Nuestro país ha sido uno de los primeros países del mundo, y tal vez el primero en Latinoamérica, en tener legislación antimonopolio. Mi exposición va a estar acompañada por imágenes. Como pueden observar, la primera ley antimonopolio en la Argentina es de 1923. Fue muy interesante el debate parlamentario que hubo para la sanción de esa ley. Allí participaron pensadores de gran nivel. Se discutía si la primera ley antimonopólica del mundo había sido efectivamente la ley Sherman, en Estados Unidos, en 1890. En efecto, ese había sido un antecedente de lo que se discutió en los años veinte en la Argentina, sobre todo a partir del problema que había con la concentración en los frigoríficos y las industrias de aquella época.

A lo largo del tiempo, la ley del año 21 no tuvo la aplicación ni los efectos esperados. En 1946 hubo un nuevo debate donde se incorporaron nuevas figuras en la legislación. Si uno toma el período 1946-1980, que fue el siguiente cambio legislativo, verá que hubo alrededor de cien casos de denuncias de conductas anticompetitivas, con muy pocas sanciones.

En 1980 se modificó la ley. Se incluyó un formato más actualizado, así como se creó la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Hasta ese momento no había ningún organismo que aplicara la ley.

Recién en 1996, sin embargo, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia tuvo por primera vez un presidente con dedicación exclusiva a este tema.

En 1999 se modificó nuevamente la ley. Se creó un Tribunal de Defensa de la Competencia, que debía ser una autoridad independiente nominada por concurso. No obstante, ese tribunal nunca se constituyó, pese a que la ley así lo establecía y hubo varios fallos judiciales que así lo dispusieron.

En 2014 se hizo la última modificación legislativa, que directamente eliminó la figura del tribunal y dejó en manos del Poder Ejecutivo la autoridad de aplicación.

Con esos antecedentes hoy estamos discutiendo este proyecto. Este debate viene a saldar una deuda de casi un siglo, con el fin de lograr una legislación y un marco institucional adecuado para aplicar las leyes de competencia y para tener reglas de juego que permitan que los consumidores y los empresarios que quieran competir en base a sus méritos puedan hacerlo sin quedar expuestos a prácticas anticompetitivas. Justamente, una de las principales cuestiones que va a incorporar este proyecto es una nueva autoridad de competencia con mayor nivel de independencia del que existe hoy.

Voy a enumerar algunos objetivos que hay que tener presentes en este proyecto de ley. Una ley de competencia tiene que ser lo suficientemente clara como para disuadir conductas anticompetitivas. Las principales o más dañinas conductas anticompetitivas son las que se llaman "carteles" o "acuerdos colusivos". Esto ocurre cuando las empresas se ponen de acuerdo ya sea para fijar los precios de mercado a valores monopólicos o a niveles más altos de los que surgirían si compitieran libremente, o cuando se reparten mercados para que cada uno aproveche su monopolio en la región que le toca. También tiene que ver con arreglar licitaciones, sobre todo las licitaciones públicas. Estas son las conductas más dañinas, y por tanto las más perseguidas a nivel internacional.

Otro tipo de conductas son las conductas unilaterales, como los abusos de posición dominante, como cuando una empresa tiene el dominio de un mercado.

La legislación debería poder disuadir este tipo de conductas. Para eso se requieren elementos claros de fijación de sanciones. Ese es uno de los aspectos en los que avanza el proyecto en discusión, así como el criterio sobre cómo se van a investigar y detectar las conductas anticompetitivas.

Otro aspecto muy importante es la independencia de la autoridad encargada de aplicar la ley a nivel administrativo. En los últimos veinte años la cantidad de países que han actualizado su legislación de competencia es muy grande. Hoy hay más de 130 países en el mundo que ya tienen legislación en competencia. La tendencia tuvo que

ver con que las autoridades han sido paulatinamente más independientes del poder político de turno para evitar que la decisión respecto de las sanciones, o de a quién se multa e investiga, no sea producto de una decisión política sino que esté acorde a la ley.

Este es un paso importante porque la legislación actual, tal como rige hoy, no logra esos objetivos. Diría que la legislación hoy está logrando los objetivos inversos. Por un lado obstaculiza muchas inversiones porque el sistema de control, de compra, de fusiones y de adquisiciones de empresas no es el adecuado. Se hacen notificar operaciones de muy baja magnitud que no tendrían ningún problema de competencia, mientras que también se generan trámites muy largos. Por otro lado, el nivel de sanciones que prevé la ley vigente es tan bajo que para un cartel de cierta magnitud es más rentable realizar un acuerdo colusivo, explotar a los consumidores y eventualmente pagar la multa.

Hay que tener en cuenta además que la probabilidad de detección es baja. En este punto, es importante tener presente que hay que tener un poder disuasivo adecuado, pero con las reglas y garantías del debido proceso, para que todos sepan que están tratados en forma objetiva y ecuaníme.

Las principales cuestiones de la ley son la creación de la autoridad de competencia, la creación de un programa de clemencia -de esto voy a hablar en instantes-, los nuevos lineamientos para sanciones y multas, el cambio del sistema de control de fusiones y adquisiciones, y un par de cuestiones adicionales importantes como es la posibilidad de que haya acciones privadas para la reparación de daños a los consumidores que son afectados por las prácticas anticompetitivas, y el procedimiento de revisión judicial.

En cuanto a la autoridad de competencia, acá hay una especie de organigrama que muestra cómo podría ser el esquema de la autoridad de competencia. El color azul indica las áreas nuevas que crea la nueva ley. La nueva ley crea una Autoridad Nacional de la Competencia que está compuesta por un tribunal de cinco miembros y dos secretarías. En esta Autoridad se busca la independencia en las decisiones, porque la designación de estas autoridades se realizan mediante concurso de oposición y antecedentes, cuyo jurado está representado por dos miembros del Poder Ejecutivo, el ministro de Producción y el Procurador del Tesoro, los presidentes de las dos comisiones respectivas del Congreso, y dos académicos, uno de la Academia de Derecho y el otro de la Asociación Argentina de Economía. La idea es el concurso sea para personas idóneas para los cargos y con antecedentes. Los cargos durarían cinco años y los nombramientos serían escalonados para que no coincidan con los ciclos políticos de las presidencias.

Asimismo, la Autoridad tendría la potestad de reclutar su propio *staff*, siendo un organismo descentralizado más allá de estar en la órbita del Ejecutivo. Básicamente, lo que se busca es la suficiente autonomía para elegir los casos que se investigan y para determinar las sanciones. Para garantizar el debido proceso el proyecto prevé una separación de funciones entre la función investigativa que tendrían las secretarías y la función resolutoria que tendría el Tribunal.

Entonces, hay dos secretarías: una destinada a la investigación de conductas anticompetitivas. Esa es la tarea central que tiene que tener una agencia de competencia, sobre todo en lo que atañe a la investigación, detección y sanción de carteles, que son tan dañinos para los consumidores y para la economía y en general. Habría una secretaría donde los secretarios se nombran por este mismo procedimiento. Es el que haría la acusación, que luego elevaría a este tribunal que es el que debe resolver, evaluar las pruebas y sancionar administrativamente.

Luego, habría otra secretaría, que haría el control y el análisis de fusiones y adquisiciones de empresas. El proyecto de ley prevé un régimen de control previo de las operaciones de compra-venta de empresas que están por encima de determinado volumen de negocios. Esta es una actividad preventiva para evitar que en los casos en los cuales pudiera llegar a formarse un monopolio o reforzarse una posición dominante el tribunal podría evitarlo o podría tomar medidas de remedio, como por ejemplo hacer vender ciertos activos para evitar que la concentración de mercado termine en perjuicio de los consumidores.

Esas son las secretarías que estarían nombradas con este mismo criterio. El organismo sería un organismo descentralizado con presupuesto propio y rendición de cuentas, como son las de los organismos descentralizados.

Otro elemento importante de este proyecto de ley es que incorpora una innovación que ha sido la más relevante en materia de defensa de competencia en el mundo en los últimos veinte años: los Programas de Clemencia. También se conoce como la Ley del Arrepentido. En Brasil, por ejemplo, se la llama "delación premiada". De hecho, el caso conocido en Brasil de Lava Jato ha tenido en parte que ver con un proceso de defensa de la competencia. Muchas veces los temas de defensa y de corrupción, sobre todo cuando están vinculados a licitaciones públicas, van muy de la mano. Un procedimiento de este tipo prevé que haya una exención de la multa para el primero de los miembros de un cartel -esto se aplica sólo a los carteles, sobre los que recae la sanción más grave- que aporte la prueba suficiente como para detectar los ilícitos y sancionarlo. También podría haber una reducción de la multa -entre el 20 y 50 por ciento- para algún otro miembro del cartel que aporte

prueba adicional, si esa prueba realmente sirve para encontrar y sancionar esas prácticas.

Esto exige también el cese inmediato de la conducta y la colaboración con la autoridad. Para ello se prevé un sistema llamado "Sistema de marcadores". El objetivo es que sea claro quién es el primero en llegar y tener el beneficio de la exención.

Los resultados de este tipo de innovación son muy importantes. En Estados Unidos y Europa el 90 por ciento de los carteles que se sancionan y que se detectan son por programas de clemencia.

En este gráfico de Brasil pueden observar cómo creció la cantidad de casos que han sido detectados gracias a la aplicación efectiva. En principio, el programa de clemencia no tuvo una aplicación efectiva, pero luego se empezó a detectar y sancionar una cantidad muy grande de casos de carteles.

Tenemos el caso de Japón y de México. En las dos líneas del gráfico de México vemos que el color celeste indica los casos detectados con el instrumento del programa de clemencia. Los de abajo son investigaciones de oficio sin programas de clemencia. El beneficio claro de los programas de clemencia es lograr dar una herramienta para investigar y detectar los carteles. Sin esta herramienta, los carteles son muy difíciles de detectar y probar, ya que las formas de eludirlo son múltiples. Pero para que un programa de clemencia de este tipo sea efectivo, o sea, para que podamos detectar y sancionar a las empresas que se ponen de acuerdo para perjudicar a los consumidores, también necesitamos que las multas y sanciones sean efectivas. Por eso también el proyecto de ley prevé nuevos lineamientos para las sanciones.

Por un lado, están las multas y la fijación de criterios objetivos pero estrictos. El proyecto prevé tres criterios para el cálculo de multas. Uno sería calcular hasta el doble del beneficio ilícito obtenido por la práctica anticompetitiva. La idea es calcular cuál hubiese sido el precio sin la práctica anticompetitiva. Uno lo puede comparar con el precio del cartel, por ejemplo, y esa diferencia multiplicada por la cantidad de ventas. Así, uno podría calcular el monto de beneficios que obtuvieron las empresas por esa conducta.

Eso no siempre es posible. Muchas veces es difícil determinar cuál hubiese sido el precio alternativo. Por eso, en muchos países se hace una presunción en base al porcentaje de las ventas. En el proyecto que tienen bajo tratamiento se llega hasta el 30 por ciento del volumen de negocios de los mercados afectados, multiplicado por la cantidad de tiempo que haya durado esa conducta. Eso tiene un tope, que está fijado en un 30 por ciento del volumen de negocios de un año. Porque la idea tampoco es que la empresa se vaya del mercado, sino que haya un tope para que

la sanción sea efectiva pero que no reduzca el número de competidores.

Esto ha surgido de haber analizado la experiencia internacional. En esta imagen pueden ver los porcentajes que usan varios países. En Europa está en torno del 30 por ciento, que es el valor que está en el proyecto de ley; en Estados Unidos está en un 20 por ciento; en Brasil, en un 20 por ciento; y en Chile -donde cambiaron recientemente la ley- está en un 30.

También se utilizan topes al monto. El tope se aplica sobre el total de la facturación de la empresa en todos sus productos, no solamente en los mercados afectados, pero en el último ejercicio contable.

Además, existe el aumento de la multa por reincidencia. Eso ya está en la ley actual y es la práctica usual en el mundo.

Por otro lado, hay un tope en valores que llega a 200 millones de unidades móviles. En el proyecto de ley se utiliza el valor de unidades móviles para evitar que pase lo que pasó con la ley que está vigente. Hoy tenemos una ley cuya multa máxima está contemplada en 150 millones de pesos. En un momento era en dólares, porque la ley fue sancionada en 1999. Sin embargo, pasado este tiempo 150 millones de pesos es menos de 10 millones de dólares, es decir, es un monto muy poco disuasivo. Digamos que es una invitación a pagar las multas y a seguir infringiendo la ley. En síntesis, en este proyecto los montos se fijan en unidades móviles. Es decir que 200 unidades móviles serían unos 3.000 millones de pesos.

El otro criterio es que además hay otros tipos de sanciones. Hay responsabilidades solidarias para directores, gerentes y administradores. Hay sanciones para quienes incurren en esta práctica. Muchas veces los que realizan estas prácticas son directivos de las empresas que al no estar directamente involucrados en la infracción de la norma, pueden no tener incentivos a cumplirla. De manera que creíamos que este es un elemento importante para disuadir.

Hay otros elementos como la desinversión, que es la posibilidad de solicitar a un juez la separación de algunos activos de la empresa, o las órdenes de cese de conducta. También está la inhabilitación para ejercer el comercio para las personas, o la exclusión del registro de proveedores del Estado.

Otro aspecto clave para rescatar de la ley es el tema que comentaba acerca del control de las concentraciones económicas, que son las fusiones y adquisiciones de empresas. Actualmente, la legislación ha derivado en un control de hecho que se hace a posteriori de las operaciones. El control que se puede hacer cuando las empresas ya se fusionaron es muy escaso. Una vez que las empresas ya se unieron es muy difícil volver atrás y lograr

evitar un efecto anticompetitivo. Entonces, el proyecto prevé un control previo de las operaciones de fusiones y adquisiciones. También prevé un procedimiento simplificado, que en inglés se llama *fast track*. Se trata de un procedimiento rápido para aquellas operaciones que realmente no son problemáticas desde el punto de vista de la competencia. Hay muchas operaciones que no generan concentración porque son empresas que están en un mercado que compra otra empresa que está en otro mercado, o son dos empresas relativamente pequeñas. Pero cuando hay problemas sí tiene que estar la posibilidad de actuar antes de que la operación se consuma. En este sentido, para evitar el nivel de concentraciones económicas, el monto es de 200 millones de pesos para facturación total, lo cual es menos que el umbral para las pymes. Hoy una pyme tiene que presentarse a un análisis de fusiones que no tiene sentido. Lo mismo en cuanto a las compras de inmuebles y de campos. La idea es que haya un umbral mínimo por encima del cual las empresas estén obligadas a notificar, y que ese umbral se pueda utilizar por inflación con este concepto de unidades móviles. El valor propuesto en el proyecto de ley es de 150 millones de unidades móviles, que son 2.250 millones de pesos. El monto mínimo de la operación es de 20 millones de unidades móviles, que implica alrededor de 300 millones de pesos.

Un elemento adicional que creo vale remarcar es el de las acciones privadas de daños. En el proyecto de ley se avanza en que las resoluciones de la Autoridad Nacional de Defensa de la Competencia puedan dar como cosa juzgada la cuestión de fondo sobre las conductas anticompetitivas para poder facilitar los procedimientos posteriores de reclamos de daños por parte de los consumidores. Esto es un avance. En la Argentina y en muchos países de la región este es un tema que todavía está muy en pañales. Es muy importante para lograr disuasión y para que los consumidores puedan involucrarse en proteger sus derechos y en avanzar en mejorar las reglas de funcionamiento de los mercados.

El otro aspecto importante es el de la revisión judicial. En el proyecto está la propuesta de crear una sala especializada dentro de la Cámara Civil y Comercial Federal en cuestiones de competencia. Este es un tema bastante específico y técnico que requiere de la especialización de los jueces para que puedan actuar en forma ecuaníme. Creemos que es un elemento relevante para que se debata en el Congreso.

Estos son los principales aspectos que considero importantes para remarcar en relación con el proyecto. Estoy muy contento de que nuestros representantes puedan debatirlo.

Para finalizar, quisiera citar una frase del primer debate que hubo en el Congreso sobre este tema, que pertenece a Juan B. Justo, uno de los primeros políticos



que discutió el primer proyecto de ley en la Argentina. Dice así: "Tiene por objeto esta ley mantener la libertad de iniciativa de las personas en el terreno de la producción, como empresarios libres de las maniobras tiránicas, opresivas y destructivas que pueden ejercer sobre ellos las grandes empresas, los monopolios, las grandes aglomeraciones de capital. Este es el objeto de la ley. Se trata tanto de proteger a los consumidores como a los productores de buena fe".

Por último, es importante marcar que esta no es una ley que esté a favor ni en contra de ningún grupo de intereses; esta es una ley que está a favor de lograr un desarrollo y un progreso sostenible en el tiempo en nuestro país.

**Sra. Presidenta** (Schwindt).- Señor Greco: le voy a pedir que luego nos haga llegar el material de su exposición.

Tiene la palabra el señor diputado Marco Lavagna.

**Sr. Lavagna**.- Doy gracias por la presentación y por su presencia.

En primer lugar, es necesario decir que hace falta una actualización de la ley de defensa de la competencia. En eso creo que todos podemos coincidir, más allá de algún detalle o modificaciones que se le puedan hacer al proyecto o incorporaciones de otras cuestiones.

Pero creo que tenemos un problema previo, que lo podríamos llamar la voluntad política de avanzar realmente en el control de este tipo de prácticas. Hoy tenemos una ley de defensa de la competencia que requiere una actualización; no es una ley sin instrumentos o que le haga imposible a las autoridades de la Comisión -o en este caso a la Secretaría de Comercio, que es quien tiene a su cargo esta área- avanzar y hacer los controles e investigaciones. Uno ve que hay cierta falta de avance en estos temas, y no es algo nuevo sino que se viene dando hace mucho tiempo. Todo el esquema está basado sobre un sistema en donde realmente estas prácticas terminan no siendo realmente reguladas y controladas. Recuerdo un caso de éxito en la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, cuando mi padre estaba a cargo del Ministerio de Economía, que fue el caso de las cementeras, pero después se tardó 12 años en aplicar las sanciones. Por eso es necesario una actualización, pero también se requiere algún tipo de voluntad de realmente avanzar con un poco más de decisión o fuerza en este tema.

Más allá de las modificaciones y críticas que uno pueda hacerle al proyecto y de que es posible hacer una actualización, me siguen preocupando más las cuestiones micro que las macro, que es lo que persigue el proyecto. Allí están las falencias más grandes. Pongo como ejemplo algunos sectores, que obviamente no son los únicos. Los supermercados es uno de ellos, donde ustedes muy bien saben

que nosotros hace un mes venimos insistiendo, y hay más gente que también insiste, en la necesidad de hacer una regulación mayor en el tema de góndolas y en las prácticas que se dan a nivel micro en esa actividad. Otro rubro es la telefonía móvil, sobre todo la parte de transferencia de datos, donde tenemos un problema de concentración importante. En cuanto a las estaciones de servicio, también es un tema a tener en cuenta. Uno puede seguir con las tarjetas de crédito, donde se ha avanzado con lo que terminó siendo un acuerdo voluntario.

Aprovecho para hacerle alguna pregunta sobre eso: no termino de entender si ese acuerdo está homologado en la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia y cuáles son las sanciones ante un incumplimiento. Tenemos que evitar que, después de hacer un acuerdo, al cabo de dos años se termine incumpliendo y volvamos a empezar casi de fojas cero todo el proceso y tardemos otros 12 años en eventualmente aplicar una multa. Este tipo de acuerdos tiene que tener sanciones muy claras, la homologación correspondiente y compromisos específicos, porque de lo contrario terminan siendo acuerdos que quedan en la nada.

No es el primer caso. Hubo casos donde el actual gobierno -confío que de buena fe- firmó acuerdos de no despidos que duraron lo que dura un suspiro. Estas prácticas realmente hay que empezar a regularlas en serio.

El proyecto avanza en una línea de actualización, lo que es bienvenido. Creo que tenemos que tener una decisión más grande de avanzar en algunas particularidades micro, en lo que hoy me da la sensación de que falta alguna voluntad política.

Nuevamente, hoy la Comisión y la Secretaría de Comercio tienen herramientas para hacerlo; no serán las herramientas óptimas pero las tiene. Cuando uno mira los casos que han tenido sanciones, nota que en el último año -en el caso de supermercados, donde nosotros pusimos el foco últimamente- hubo 158 acciones, de las cuales 151 terminaron en multas. El plazo promedio de resolución de estas denuncias y posterior aplicación de sanciones fue de dos años. Obviamente, el hecho de que las multas hayan sido muy parecidas a las sanciones tiene que ver con el poco incentivo que tienen las empresas para recurrir a la Justicia, porque los montos son totalmente irrisorios. Se tardaron dos años en hacer controles en prácticas habituales de supermercados, pero estoy seguro que si hago las mismas preguntas -y les transfiero las preguntas a ustedes- sobre otros sectores como telefonía, estaciones de servicio, transferencias de datos u otros, seguramente la situación es exactamente la misma.

Hemos pasado por momentos donde tuvimos Tribunales, y le dimos a la Secretaría de Comercio ese poder. Más allá de esto, hace falta tener una voluntad política en serio de avanzar sobre estos temas.

**Sr. Presidente** (        ).- Sugiero que el licenciado Greco tome las preguntas y observaciones que vayan haciendo los diputados, y luego le daré la palabra nuevamente para contestarlas.

Tiene la palabra el señor diputado Sánchez.

**Sr. Sánchez.**- Por supuesto, coincido con lo que decía el señor diputado Lavagna pero aclarando algo: si estamos acá, estamos demostrando una vocación política de reconocer la necesidad de la actualización de una herramienta. Es más, me encantaría ver más diputados acá sentados y lo venimos sosteniendo desde hace un tiempo largo. Hay algo en lo que no coincido, y le pido al licenciado Greco que haga el listado de los sectores en los cuales la Comisión ha intervenido, que son sectores muy grandes que repercuten en el resto de la economía que producen probablemente bienes claves para otras industrias y otros sectores, sin entrar en detalles de aquellos expedientes que probablemente todavía estén abiertos y a la espera de resolución, para no tener que adelantar ninguna definición.

Pero insisto en que no coincido en que la Comisión no ha tenido intervención en temas gruesos. De hecho, el que mencionó el señor diputado Lavagna, tarjetas de crédito, es más viejo que yo. Nunca nadie se ocupó de eso, pero sí se ocupó esta Comisión de Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia.

Ahora, tengo coincidencias con el señor diputado Lavagna en el sentido de que a 151 supermercados se le dieron definición de sanciones, pero las sanciones son muy bajas por la desactualización de la norma. Por eso estamos sentados acá.

Así que yo le pediría al titular de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia si nos puede hacer un resumen de todos los expedientes o trámites en los que intervino su organismo.

**Sr. Negri.**- Coincido en general con las observaciones que se han hecho recientemente por parte de los colegas. Quiero ratificar una idea como coautor junto con la señora diputada Carrió del proyecto, que en su momento también lo conversamos con el gobierno.

Como primer punto, está claro que estuvieron presentes cuando lo presentamos, pero no perdimos el norte: no hay país desarrollado del mundo que no busque equilibrar la defensa del Estado, de los consumidores y de la competencia entre los empresarios. No es una iniciativa "en contra de", sino "en favor de".

Segundo, tiene un gran valor este proyecto y es modificable, pero el valor sustancial, el nudo es que se le saca discrecionalidad al Poder Ejecutivo, algo que tanto le cuesta a la Argentina y a los regímenes presidencialistas;

se terminan los sueños coyunturales de secretarios de Comercio con un martillo sentado en una mesa eligiendo a quién castiga o a quién premia.

En tercer lugar, si se avanza en el proyecto -y habría que escuchar las modificaciones, pero manteniendo el nudo central-, las autoridades serían prácticamente autónomas por concurso técnico con conocimiento, requisitos mínimos casi hasta exagerado en un Tribunal pues deben ser abogados, conocer la materia, tener antecedentes y participar mediante concursos de oposición y antecedentes.

En cuarto término, desde 2006 la OCDE nos viene recomendando este proyecto, al igual que Naciones Unidas. La mayoría de los países de la región tienen una ley de defensa de la competencia, y esta es una institución que la hemos abordado coincidiendo con las preocupaciones del señor diputado Lavagna en un sentido mucho más amplio, porque no solamente tiene términos disuasivos en tanto y en cuanto se apliquen sanciones, sino que además tiene enormes posibilidades de defensa para recurrir las decisiones que tome la autoridad de aplicación. Además de eso, se incorpora por primera vez un programa de clemencia, que no significa como preguntaban hoy si es un arrepentido clásico, sino que está vinculado esencialmente a la disminución de las multas o la pena.

Otro elemento es una fuerte demanda en la que estamos retrasados, que es la cartelización armada en relación fundamentalmente al Estado. Ahí se prevén sanciones que incluyen sacarlo de la lista del registro del Estado.

Finalmente, quiero decir lo que he escuchado de comentaristas económicos por radio con cierto temor. No hay país capitalista que funcione si no lo hace con estas instituciones, y esta norma no está planteada en términos de perseguir a nadie. Tampoco es para resolver el problema de la inflación, sino que es un problema más estructural. He escuchado en algún programa que con esto traería soluciones respecto de la inflación, pero no es así sino que, en un mundo globalizado transnacional con empresas multinacionales, procura evitar que se junten entre cuatro y manejen monopólicamente y en forma de cartel los precios de los productos en un país.

Solamente quería afirmar el concepto y la idea que nos movió a llevar entre todos un acuerdo, porque le va a hacer bien al país, gobierne quien gobierne, sea el presidente que sea. Cubramos este bache porque nos va a dar no solo calidad institucional sino también garantía a los consumidores de que el Estado va a estar más protegido y no será un botín, y además los empresarios tendrán una sana competencia entre ellos.

**Sr. Bossio.-** Comparto las apreciaciones del señor diputado Lavagna respecto de la voluntad política. Me gustaría que en ese sentido nos pudieran precisar básicamente qué

intervenciones hubo en los dos últimos años y el historial de los actuales instrumentos legales con la vigencia de la ley existente. Una de las preguntas que nosotros hicimos al jefe de Gabinete tiene que ver con cuántas sanciones y de qué montos fueron aplicados por el Tribunal de Defensa de la Competencia en 2016 y 2017, y la respuesta fue una en 2016, por 7.900.000 pesos, y solo cuatro en lo que va de 2017, por 31 millones de pesos. En total, en los últimos dos años hubo cinco sanciones por tan solo 38 millones de pesos. Entiendo que el Tribunal evidentemente no está funcionando como debería y que las multas son menores.

Independientemente de lo conceptual, estoy de acuerdo con lo que plantea el señor diputado Negri en cuanto a aportar mejores condiciones de competencia, mejores condiciones para el control estatal para que los precios regulados o administrados efectivamente se cumplan. También deben existir mejores alternativas para las propias empresas para recurrir las decisiones de un Tribunal. Hay que conformarlo de una mejor manera -y en eso podemos discutir y aportar nuestras ideas-, pero más allá de eso en la actualidad hay problemas operativos de aplicación.

El señor diputado Sánchez anteriormente habló de 150 sanciones. Yo quiero saber de qué se tratan esas sanciones y si tienen correlato con estas 5 que informó el Poder Ejecutivo en cabeza del jefe de Gabinete, y cuál es su magnitud.

Si bien es cierto que esto no resuelve el aspecto inflacionario, también es cierto que con la inercia inflacionaria de la Argentina, y considerando los monopolios y algunas distorsiones en muchos mercados, la mayor competencia puede ser una solución.

Ahora bien, el Estado tiene que actuar, no solamente tener una norma que pueda marcar lo ideal y que efectivamente después la aplicación de esa norma no se pueda condecir con el espíritu.

**Sr. Presidente** (        ).- Tiene la palabra el licenciado Greco para responder las preguntas de los diputados. Luego continuarán las exposiciones restantes con sus correspondientes preguntas.

**Sr. Greco.**- Muchas gracias por las consultas y las observaciones, que son muy valiosas.

En cuanto al tema de la voluntad política, no quiero entrar en discusiones partidistas sino que voy a hablar de la actuación de nuestro organismo, pero hay un elemento que es importante: la política de la defensa de la competencia es una política pública que fue jerarquizada a partir del año pasado. Cuando el Poder Ejecutivo me designó presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia se estableció una prioridad en una política que estaba relegada.

La defensa de la competencia no era una política relevante hasta 2016, y hay varios elementos a considerar. Por un lado, teníamos una cantidad de casos y un stock de expedientes irresueltos de muchos años, muchos de ellos prescriptos. Más de 700 expedientes que no tenían tramitación o resolución. Este era un organismo que no estaba en las condiciones de afrontar la tarea.

Creo que hay un punto importante en la defensa de la competencia, por que hoy es uno de los ocho ejes del plan productivo nacional y una de las cien prioridades que fijó el gobierno para este año.

Coincidió en que es importante aplicar la ley actual. Cuando empezamos nuestra gestión en la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia teníamos estos dos caminos en paralelo: por un lado, mejorar el marco normativo, que es lo que estamos tratando de discutir hoy y que el Congreso tan sabiamente está analizando y, por otro lado, mejorar la aplicación del marco normativo vigente con las herramientas que tenemos.

En ese sentido, creo que hay muchas acciones que se han llevado adelante. Primero, hubo una reestructuración de la Comisión y por primera vez se creó una estructura formal de Direcciones en la Comisión que tienen justamente los temas principales. Las tres principales tareas de una Comisión de Competencia lo representan las tres "P": penalizar conductas anticompetitivas, prevenir que se genere concentración cuando esa concentración puede afectar la competencia, y promover la competencia en forma activa. Se crearon direcciones de Conductas Anticompetitivas, de Fusiones y Adquisiciones y de Promoción de la Competencia, otro campo de estudio para dar más calidad a las decisiones. Excepto por mi persona, el grupo de vocales y de directores de la Comisión es de un nivel de primera, y no tiene nada que envidiarle hoy a cualquier agencia de competencia en el mundo.

Ese fue un primer paso que se dio durante el año pasado. Eso también implicó que la Argentina volviera a los escenarios internacionales en todos los foros de defensa de la competencia. Como mencionaba el señor diputado Negri, un paso importante fue que nos han invitado a ser participantes del Comité de Competencia de la OCDE, para que después la Argentina pueda acceder a la OCDE y tener una legislación adecuada.

Todo eso implicó mejorar las prácticas y tener las herramientas para aplicar mejor el marco normativo actual. De los casos que teníamos, si uno mira los casos de conductas anticompetitivas, el promedio de duración del stock de casos irresueltos era de más de cinco de años de antigüedad; pero en el año pasado bajamos a dos años la demora en el stock de casos que teníamos, resolviendo muchos casos pendientes.

Los temas de defensa de la competencia tienen un debido proceso y tienen que tener garantías para las partes, no es igual a las sanciones de otro tipo. Cuando mencionaban hoy las 151 sanciones a supermercados, son sanciones por temas de defensa del consumidor y no por temas de defensa de la competencia. Esos sí son casos que consisten en verificar que se cumpla con el etiquetado o con cuestiones de lealtad comercial.

Los temas de defensa de la competencia son más complejos en el mundo. Los casos de competencia duran entre dos y cuatro años. Por lo tanto, si no hubo suficientes sanciones durante 2016 es por lo que no se hizo antes. Ahora estamos tratando de reactivar esos casos, y tenemos varios en curso. Para mostrar una voluntad de aplicar proactivamente el marco vigente, el año pasado lo primero que se hizo fue un análisis de los sectores de concentración y de los problemas de competencia en distintas áreas.

En cuanto a lo que mencionaba el señor diputado Sánchez sobre las distintas acciones que se tomaron, se decidió investigar distintos sectores y se iniciaron estudios de mercado. Por un lado, en sectores de consumo masivo donde pudiera haber elementos que puedan perjudicar a los consumidores, también en servicios y también en sectores de insumos industriales o insumos difundidos que afectan a la cadena productiva de nuestra economía. Nuestro esquema de trabajo comienza con estudios de mercado, y esos estudios, en la medida que arrojan algunos elementos, pueden derivar en una investigación de mercado. Es decir, usamos las facultades que nos da el marco normativo actual para convocar a las empresas, a las asociaciones y a las Cámaras a pedir información relevante de los mercados para llegar a alguna conclusión más firme respecto de si hay elementos para iniciar un caso específico contra una empresa o contra un grupo de empresas por una conducta anticompetitiva, o incluso para hacer recomendaciones de cambios en normativas que, por ejemplo, puedan estar afectando el desenvolvimiento de algún competidor o el ingreso de nuevos productos.

Nosotros iniciamos estudios en lácteos, en carnes, aceite, jabón para detergentes y para la ropa y en el sector de supermercados *retail* en general. También iniciamos estudios en el transporte interurbano de pasajeros, en telefonía móvil y en insumos industriales básicos como aluminio, acero y petroquímica. Asimismo, estamos iniciando un estudio de cemento este año y también hemos empezado con los estudios del sector de medicamentos.

Tenemos recursos limitados que tenemos que aprovechar y usar inteligentemente porque cuando nosotros iniciamos una investigación contra un sector o tenemos que llevar adelante un caso en frente hay empresas de envergadura. Por un lado, hay que garantizar los derechos de defensa, pero

también hay que litigar contra los principales grupos y estudios de abogados del país.

A partir de estos estudios -por ejemplo, en el caso de tarjetas de crédito- se empezó con un estudio de mercado, se siguió con una investigación donde se involucró a todas las partes, se llamó a audiencias, se hizo requerimientos de información y luego se abrió una investigación de oficio contra Prisma y el grupo de bancos accionistas por conductas anticompetitivas. A partir de eso también se hicieron recomendaciones al Banco Central y a la Secretaría de Comercio para cambiar algunas regulaciones que eran necesarias para mejorar la competencia.

Los efectos de esa actuación de la Comisión han sido, por un lado, lo que se mencionó respecto de un acuerdo transitorio de baja de comisiones, pero la solución del problema tiene que ser definitiva para no volver a tener el problema que mencionó el señor diputado Lavagna. Tenemos que lograr que el mercado realmente sea competitivo y que entren nuevos jugadores y que no haya un jugador con posición dominante. Hubo una cantidad de medidas y hoy están entrando algunos nuevos jugadores y otros están por entrar.

Una herramienta importante para ello es la medida pública de propuesta de desinversión que han hecho los bancos sobre la empresa Prisma. Ese sí es un tema que está en la Comisión. Yo no puedo adelantar opinión sobre esto porque es un caso en curso, pero les hablo de la información que es pública. La Comisión va a tener que dictaminar en qué condiciones va a evolucionar ese tema, pero de prosperar en la manera planteada, sería un caso muy importante porque sería la primera vez que un caso de problema de competencia se resuelve con medidas estructurales de desinversión y separación de empresas, que son casos excepcionales en el mundo. Los casos que tenemos para mostrar son los de Standard Oil a principios del siglo XX en los Estados Unidos y el de AT&T. Son pocos los casos que se resuelven de esa manera, con lo cual estamos actuando para resolver un problema de mercado en forma permanente.

En ese sentido yo creo que el tema del marco normativo nos limita en la lucha contra los carteles, y para ello la ley es fundamental. Para poder investigar, detectar y sancionar carteles es fundamental la ley. Sin embargo, tenemos casos en análisis, y hemos tenido durante este año dos medidas preventivas en casos que se han iniciado recientemente. Uno es respecto de las farmacias en Tucumán, donde hemos tomado una medida preventiva para evitar una práctica que se daba a través de distintas Cámaras y Colegios por la cual las farmacias se ponían de acuerdo para no hacer descuentos en los medicamentos a los consumidores. Sobre eso se ha tomado una medida preventiva



y hay un caso en curso que está en tratamiento en la Comisión.

Hay otro caso en servicios portuarios. Hemos tomado otra medida preventiva y estamos por emitir una recomendación hacia las autoridades del área de puertos para evitar prácticas anticompetitivas y hacer más competitivo ese sector.

En cuanto a otros sectores, en algunos de los estudios de insumos difundidos se han encontrado elementos de preocupación respecto de la evolución de los precios internacionales y del mercado interno. Se ha detectado que hay precios en el mercado interno que tenían una evolución creciente cuando los precios internacionales no la tenían, es decir que los precios a los consumidores y usuarios argentinos eran superiores. Eso nos dio un elemento para abrir unas investigaciones de mercado en los sectores de aluminio y de acero, que son dos sectores en los que recientemente hemos iniciado investigaciones y que están bajo análisis.

En cuanto a las acciones hacia adelante, creo que es muy importante que se pueda valorar la importancia que tiene una legislación de la magnitud de la que se está proponiendo y discutiendo, porque justamente creo que es un elemento la aplicación y el funcionamiento correcto de los mercados. La competencia no debería depender exclusivamente de la voluntad política del gobierno de turno sino de tener instituciones que puedan llevarla adelante en forma permanente.

En ese sentido hay un elemento interesante en el proyecto que olvidé mencionar, que es la creación de una subsecretaría de fomento de la competencia en la órbita del Poder Ejecutivo, que creo que es la que puede canalizar esa voluntad política de plantear estrategias de qué sectores son estratégicos investigar para ver cómo funcionan, bien o no, para promover cambios legislativos, para educar. Hay mucha tarea para educar en materia de defensa de la competencia y generar una cultura y un clima de negocios.

Creo que muchos de nuestra comunidad, tanto desde los empresarios como desde los consumidores, pero sobre todo de quienes actúan en los mercados del lado de la oferta, no tienen una cultura de competir en base a los méritos. Entonces, en eso creo que quizás el rol del Estado en el sentido de sentar en una misma mesa a ponerse de acuerdo a las empresas ha sido negativo para generar prácticas competitivas en los mercados. Eso creo que hay que tratar de revertirlo con mayor promoción y una actitud proactiva. Gracias.

**Sr. Presidente** (    ).- Muy amable, licenciado. Gracias por su aporte.

Tiene la palabra el señor Diego Petracolla, ex presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

**Sr. Petracolla.-** Buenas tardes. Muchas gracias por la invitación.

Quizás algunas de las cosas que iba a decir ya las señaló Esteban, pero me parece importante remarcarlas.

Desde el punto de vista de las instituciones Defensa de la Competencia que tenemos en la Argentina, nuestra posición es bastante débil. Yo diría casi vergonzosa, si la comparamos con lo que fueron en el pasado y con lo que avanzaron en esta área nuestros países vecinos, fundamentalmente Brasil y Chile.

Tenemos una legislación del año 99, con la autoridad de aplicación del año 80. No les tengo que explicar a ustedes que la ley del año 80 fue sancionada por la dictadura militar. O sea, en este momento tenemos la autoridad de aplicación que se creó durante la dictadura militar. Eso, para que nos ubiquemos en el tiempo y en el espacio.

Federico, que está al lado mío, me envió un artículo que escribió él, que es muy interesante y que yo adapté. Es como si estuviéramos corriendo una carrera de Fórmula 1 en el año 2017 con un auto que tiene partes que fueron construidas en otra época. O como si usáramos tecnologías del año 99 y del año 80 mezcladas. Eso es lo que tenemos hoy en la Argentina. Tenemos que correr una carrera de Fórmula 1 con tecnología absolutamente obsoleta, y esto un poco es responsabilidad de todos.

Si ustedes recuerdan la discusión que hubo en el año 99 para sancionar la ley 25.156, justamente el objetivo de esa ley era crear un Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia independiente: independiente del poder político de turno e independiente de las empresas. Era un Tribunal puramente técnico, donde entonces la política de defensa de la competencia no iba a depender del gobierno de turno, sino que iba a ser una política de defensa de la competencia permanente. Esto nunca se cumplió.

O sea, la ley se sancionó en septiembre del año 99 -durante el segundo gobierno del presidente Menem-; durante ese gobierno no se creó el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia. Durante el gobierno de la Alianza tampoco se lo creó; durante el gobierno del presidente Duhalde tampoco se lo creó; durante el gobierno del presidente Kirchner tampoco se lo creó, y durante el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner tampoco. O sea, pasaron todos los gobiernos y nunca crearon este Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia independiente técnicamente, independiente del poder político de turno e independiente de las empresas.

Uno de los objetivos que tiene esta legislación es sancionar conductas anticompetitivas, fundamentalmente los carteles.

Decía Esteban: "Argentina es pionera en la legislación antimonopolio en Latinoamérica". Nuestra primera ley es del año 23. Casi cien años después, hay dos sanciones a carteles en la historia de la República Argentina: el cartel del cemento -al que hizo mención el diputado Lavagna-, y el cartel del oxígeno líquido. Dos en casi cien años. Esto quiere decir una de dos cosas: o que en la Argentina los mercados son muy competitivos, o que hay un montón de carteles que nunca descubrimos. Yo creo más en lo segundo.

Un comentario respecto al cartel del cemento, que mencionó el diputado Lavagna. Yo tuve la suerte de estar en la comisión el día que se comenzó a investigar el cartel del cemento. Allanamos el Instituto del Cemento Portland Argentino y descubrimos la mayoría de las evidencias que después dieron origen a esa sanción.

La sanción se terminó durante la gestión del ministro Lavagna en el año 2005. La mayoría de las pruebas que permitieron sancionar a ese cartel fueron obtenidas en el allanamiento que se hizo en el año 99 y en algunas investigaciones que hicimos durante los años 2000 y 2001. Luego vino la crisis del 2001, el expediente quedó dormido, lo resucitó el ministro Lavagna y finalmente terminaron poniendo la sanción.

¿Por qué se tardó doce años en cobrar esa sanción? Porque fue apelada en la Cámara en lo Penal Económico, que ratificó la decisión de la Comisión de Competencia, y luego en la Corte Suprema de Justicia, que ratificó la decisión de la Comisión de Competencia. Estos lamentablemente son los pasos naturales que se tienen que seguir con este tipo de legislación. Tiene que haber posibilidad de apelar ante la Justicia y llegar hasta la Corte Suprema, y por eso fue que se retrasó el pago de la multa.

El otro caso es el del oxígeno líquido, que siguió un comportamiento similar. Se sancionó en el mismo año. En 2005 se sancionó el oxígeno líquido y el cartel de cemento, los dos bajo la gestión del ministro Lavagna, y ambos fueron hasta la Corte Suprema de Justicia y ratificaron esta decisión.

¿Por qué cuento esta historia? Porque yo coincido con que es muy importante tener una política de competencia consistente a lo largo del tiempo.

Yo les traje las recomendaciones de la OECD. En el año 2006, la Argentina se sometió a una evaluación inter pares de la política de competencia en nuestro país que hizo la OECD. Los evaluadores fueron México y España, si mal no recuerdo. Y de esta evaluación inter pares que se hizo en 2006 surgieron diez recomendaciones en materia de

defensa de la competencia para que la Argentina mejorara su política en esa materia.

Estas diez recomendaciones están incluidas en el proyecto de ley, y algunas más también porque cuando redactamos el proyecto hicimos una tarea muy minuciosa de incorporar todos los avances en materia de defensa de la competencia que hubo en el mundo en los últimos años, y en particular en la región.

Entonces, déjenme contarles rápidamente las diez recomendaciones de la OECD y explicarles cómo están incluidas en el proyecto y por qué son tan importantes.

La primera recomendación de la OECD fue crear el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, que nunca había sido creado. En este proyecto de ley entonces proponemos crear la autoridad de defensa de la competencia, pero con una salvedad: esta autoridad nacional de defensa de la competencia tiene dos instancias o dos organismos dentro de la autoridad. Uno, que es el que investiga, y otro, que es el que sanciona o toma la decisión. ¿Por qué? Porque uno de los avances que hubo en esta disciplina en las últimas décadas es que se recomienda separar la instancia de investigación de la instancia de la decisión. Esto no lo hacía la ley 25.156.

¿Por qué es tan importante? Porque si no, el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia va a ser juez y parte, y no lo queremos. En el fondo lo que queremos es que haya alguien que investigue, que haga las veces de fiscal, y un Tribunal independiente que decida.

Para esto copiamos, o mejor dicho, adaptamos el sistema brasileño de CADE. El sistema brasileño de defensa de la competencia en el año 2003 fue reformado bajo el gobierno de Lula y agruparon los tres organismos de defensa de la competencia que tenían en uno solo que se llama CADE, y separaron la instancia de investigación de la instancia de decisión. Esto es lo mismo que nosotros proponemos en la autoridad nacional de defensa de la competencia, y Esteban lo mostró cuando hizo la presentación. Entonces, eso es una innovación respecto de las recomendaciones que hizo la OECD.

La segunda recomendación fue aumentar el presupuesto del organismo de defensa de la competencia. Por supuesto, para tener una política de defensa de la competencia activa se necesita presupuesto -porque hay que investigar a las empresas más importantes del país-, y se necesita independencia económica.

La tercera recomendación fue fortalecer el despliegue de la actividad anticartel. Otra vez, la OCDE reconoció que Argentina tenía una historia muy pobre de investigación y sanciones a los carteles. Solo se sancionó a dos carteles en cien años, lo que es muy poco. Entonces, propone que sea prioritaria la lucha contra los carteles y propone establecer un programa de clemencia.

El proyecto de ley, entonces, propone establecer un programa de clemencia y las estadísticas que mostró Esteban son contundentes, y la historia reciente de la defensa de la competencia muestra que el único instrumento efectivo para combatir a los carteles son los programas de clemencia.

Los casos del oxígeno líquido y del cemento fueron exitosos en su momento, en 1999 y 2001, respectivamente. Es muy difícil que esos casos vuelvan a ser exitosos el día de hoy.

Para que uno pueda allanar a una empresa -o a un grupo de empresas, como en el caso del oxígeno líquido, que fueron cuatro allanamientos simultáneos-, se necesita la autorización de un juez. La orden de allanamiento la da un juez. Entonces, la autoridad de defensa de la competencia se presenta ante el juez, le muestra alguna evidencia de que el mercado está cartelizado y es el juez el que autoriza el allanamiento.

Hoy las empresas, en el año 2017, están absolutamente preparadas para enfrentar un allanamiento. O sea que la probabilidad de encontrar pruebas en un allanamiento es escasísima. Esto fue exitoso en 1999 y en 2001; difícilmente lo sea en 2017. Es decir que ese instrumento del allanamiento es importante, pero hoy no alcanza. Por eso es tan importante la figura de la clemencia, que ha sido muy exitosa en su aplicación en los Estados Unidos y en Europa, en Brasil y en la Argentina.

En Brasil Esteban mencionó el caso Lava Jato -no se los tengo que explicar-, y en Chile recientemente el caso más importante es el del cartel del papel higiénico, que fue descubierto por un programa de clemencia, o sea, por la aplicación de la ley, porque una empresa se presentó al programa de clemencia.

Esto es muy interesante porque Colombia también tenía programa de clemencia. Entonces, inmediatamente después de que en Chile se sancionó el cartel del papel higiénico con la utilización del programa de clemencia, automáticamente se sancionó en Colombia.

¿Qué quiero decir con esto? Si nosotros tuviéramos un programa de clemencia, nos beneficiaríamos de los programas de clemencia de Chile, de Colombia y, sobre todo, de Brasil. Yo quiero que tengan en cuenta que la mayoría de las empresas que operan en la Argentina también operan en Brasil, por el Mercosur. Entonces, si ustedes conocieran la historia reciente -o sea, desde 2003 hasta ahora- de la aplicación de los programas de clemencia en Brasil, se sorprenderían. Hay postulaciones a programas de clemencia todos los días en Brasil. Hay decenas de programas de clemencia que se instrumentan por año en ese país.

¿Y qué es lo que pasa? Las empresas hacen lo siguiente. Se presentan a un programa de clemencia en

Estados Unidos o en Europa, o en Brasil y Chile. Como Argentina no tiene programa de clemencia, dicen: "En Argentina no te presentes". O sea, el cartel que es desbaratado en Brasil, en Chile, en Colombia, en Europa o Estados Unidos, no puede ser desbaratado en la Argentina porque no se presenta, porque aquí no tenemos programa de clemencia. O sea que por el solo hecho de tener un programa de clemencia nos beneficiaríamos de los programas de clemencia a los cuales se adhieren empresas en otros países del mundo y que operan en la Argentina.

Vuelvo al cartel del oxígeno líquido un segundo. Quizás ustedes no estén en este *métier* todos los días. El cartel del oxígeno líquido en la Argentina fue un caso muy exitoso de sanción a un cartel, investigación que luego se replicó en Chile, en Brasil, en Perú y en México. Las mismas empresas que operaban en Argentina -eran empresas internacionales en este caso-, operaban el mismo cartel en otros países. Por eso es tan importante el programa de clemencia, porque en este momento es el único instrumento válido para detectar carteles.

La cuarta recomendación de la OECD era aumentar la eficiencia en las investigaciones de conductas anticompetitivas. Otra vez, necesitamos más instrumentos para investigar conductas anticompetitivas y que se resuelvan más rápido. No podemos esperar cuatro o cinco años a que se resuelvan. Son conductas que tienen que resolverse en poco tiempo.

La quinta recomendación es aumentar la eficiencia en el control de fusiones, y aquí se requiere aumentar los umbrales e intentar acortar el tiempo requerido para aprobar fusiones sencillas. Estos dos instrumentos los introdujimos en el proyecto de ley, y Esteban hizo referencia a ellos en su presentación. Estamos aumentando los umbrales para la notificación y estableciendo un sistema de *fast-track* para que las operaciones sencillas sean aprobadas rápidamente.

Sexta recomendación: repasar el régimen de notificaciones actual, que permita a las partes consumir la fusión antes de que la autoridad de aplicación en materia de competencia finalice su examen. La ley 25.156 -si ustedes recuerdan- en el proyecto original establecía que las notificaciones de fusiones se tenían que hacer ex ante, es decir, antes de que se hiciera la operación.

En el Congreso ese artículo fue modificado cuando se discutió la ley en el año 1999, y se permitió que las empresas pudieran notificar la operación hasta una semana después de haberla cerrado. Entonces, pasamos de tener un sistema -que propusimos en el año 1999- de notificación ex ante, y lo convirtieron en un sistema de notificación ex post.

Las recomendaciones en la materia son que la notificación sea ex ante. Es decir, que sea la autoridad de

aplicación la que apruebe la fusión, y luego de que sea aprobada, sea finalizada la operación y puedan empezar a operar conjuntamente las empresas; o no, en caso de rechazo.

Así funciona en los países más avanzados del mundo. En la Argentina en este sentido, una vez más, quedamos retrasados. Pero recuerdo que el objetivo de la ley 25.156 era en su proyecto original que las notificaciones fueran ex ante. Entonces, volvemos a proponer que la notificación sea ex ante, como en el sistema brasileño, donde las empresas que notifican no pueden mantener ningún tipo de comunicación entre ellas, hasta tanto sea aprobada la operación. Si mantuvieran alguna comunicación, serían acusadas de comportamiento cartelizado. Así funciona el sistema brasileño de notificaciones, y eso es lo mismo que proponemos en este proyecto de ley.

Recomendación número siete. Hasta que se cree el Tribunal de Defensa de la Competencia, liberar a la CNDC de la mayor cantidad de influencia política posible. Esto lo proponía la OECD como un remedio temporario, hasta tanto se cree el Tribunal. Es muy importante que estos organismos sean independientes -repito- del poder político de turno y de las empresas, y esto es lo que estamos proponiendo en el proyecto de ley.

Recomendación número 8: continuar y ampliar los efectos para construir una cultura de libre competencia en la Argentina. Esteban hizo referencia a eso. Acá es muy importante el instrumento de la abogacía de la competencia, que también lo introducimos en el proyecto de ley.

Recomendación número 9: desarrollar relaciones efectivas y profesionales con los jueces que conocen de las apelaciones en casos de defensa de la competencia. ¿Por qué? Porque son la instancia de apelación. Entonces, los jueces que conocen temas de competencia tienen que estar calificados en este tema. Es un tema particularmente complejo y no necesariamente los jueces tienen este *expertise*. Tengo que aclarar que, por supuesto, a lo largo de estos años los jueces fueron construyendo este *expertise* en la Argentina. Pero hay espacio para mejorar.

Finalmente, ampliar la función de la autoridad de defensa de la competencia en los sectores regulados. Esto fue una innovación que sí hizo la ley 25.156. Le quitó todas las atribuciones de defensa de la competencia que les habían sido otorgadas durante el proceso de privatización a los organismos reguladores, y se las dio a la autoridad de competencia. Pero hay espacio para mejorar esto todavía más. ¿Por qué? Porque en los sectores regulados hay muchos problemas de defensa de la competencia. Entonces se necesita una interacción muy fluida entre las autoridades de defensa de la competencia y los reguladores para

resolver estos problemas. Estoy pensando en el sector eléctrico, telecomunicaciones, transporte, etcétera.

Con esto finalizo mi presentación. Les agradezco muchísimo por haberme invitado. Insisto en que este proyecto de ley realmente incorpora todos los avances en defensa de la competencia que hubo en la región y en el mundo en los últimos años, y todas las recomendaciones de la OECD. Gracias.

**Sr. Presidente** ( ).- Muy amable, señor Petracolla. Vamos a seguir con las demás exposiciones. Continuamos con el señor Eduardo Bastitta.

Sí espero me disculpen por pedirles que tengan poder de síntesis. Lo que sucede es que hay muchas actividades en las distintas comisiones y los diputados, luego de escucharlos atentamente, quizás también quieran hacer sus consultas o preguntas. Muchas gracias.

**Sr. Bastitta**.- Gracias, señor presidente. Voy a ser breve.

Gracias a todos por invitarme. Mi idea es compartir con ustedes mi visión como empresario. Yo he arrancado en los últimos quince años varias empresas en Argentina y me ha ido bien en la última, que se llama Plaza Logística. Es una empresa que se dedica al desarrollo de parques logísticos en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Agradezco mucho especialmente estar en este tema porque creo que hay dos cuestiones fundamentales respecto de la competencia, de las que muchas veces no hablamos o no le damos el suficiente sentido. Uno es su enorme importancia. Yo diría sin dudas y sin miedo a equivocarme que la competencia es lo más importante para una economía. O sea que para que un país se desarrolle lo más importante es que exista competencia por todo lo que eso significa.

Lo otro que vengo a comentarles, y sobre lo cual voy a dar mi visión, es por qué también creo que es el desafío más grande para una economía lograr que efectivamente existan mercados en competencia. Y arranco dándoles una visión cruda de la realidad: yo creo que en Argentina no hay competencia en casi ningún mercado.

Me ha tocado conocer distintos mercados -el último, el de la logística-, y siempre llegaba a estos mercados pensando que en este rubro sí la habría. Pero de a poco me fui dando cuenta de que no. Esto es un drama, justamente por la importancia que tiene la competencia.

Muchas veces hablamos de la competencia como una forma en la que varias empresas compiten para vender productos a los consumidores, como forma de empoderar al consumidor. Lo mismo pasa en el mercado laboral: la falta de competencia se traduce en la ausencia de demanda laboral efectiva y en el sometimiento a que el trabajador tenga una rueda de auxilio -a pesar de que están el sindicalismo u otras- que permita que ese trabajador tenga la dignidad de poder



elegir entre varias empresas -algo que en la Argentina ni nos cuestionamos-, casi como si conseguir un empleo fuera un favor hacia el trabajador.

La falta de demanda laboral es quizás hoy en día el principal drama social que tenemos en la Argentina, y esto es consecuencia directa de la falta de competencia.

La falta de competencia también significa el sometimiento de las pymes. Los monopolios no solo tienen sometidos a sus consumidores y a sus trabajadores, sino a las pymes. Pongamos las cosas en su lugar: las únicas pymes que sobreviven en la Argentina son las que están sometidas a los monopolios.

Yo me canso de escuchar a las grandes empresas decidiendo qué pymes sobreviven y cuáles no, como si estuviéramos en un sistema casi feudal. "No, estoy trabajando con dos proveedores, pero estamos yendo a uno". Y yo pienso que detrás de ese uno que queda fuera hay una familia, una historia. Y así estamos.

Esto es importante: la culpa no es necesariamente de los monopolios. Siempre nos debatimos en este tema de las economías. El empresario naturalmente quiere monopolio. En eso radica su mayor rentabilidad. Es natural. El problema es que tenemos un sistema que no permite la competencia, y esto es un drama. Es el principal drama que tenemos en nuestra economía y no hablamos de esto. Estamos hablando de otras cosas, y no hablamos de esto.

Desde el punto de vista de la importancia del tema -y este desafío yo lo veo como un primer paso; me refiero a poner en regla nada menos que la ley de defensa de la competencia-, debemos entender que este es el primer paso de un desafío enorme.

¿Por qué es tan desafiante lograr mercados en competencia? Y cabe aclarar es un desafío que no es exclusivo de la Argentina, es general a todos los países. Porque los sistemas generan trampas. Cuando atacamos a un monopolio, lo fortalecemos.

Cada vez que en su buena fe el Estado ha visto una situación de falta de competencia y ha atacado a los monopolios mediante aumento de regulaciones o aumento de competencia, lo ha favorecido. Esto es así porque ese monopolio en quince minutos se da vuelta y traslada esa mayor presión a sus pymes sometidas, a sus trabajadores sometidos y a sus consumidores sometidos. Entonces, lo que en realidad hicimos al atacarlo fue fortalecer su posición, porque cada vez es más difícil que surjan otras empresas que puedan competirle. Y créanme: no hay peor cosa para un empresario que la competencia; es pararlo cara a cara contra sí mismo. Es la única herramienta que tenemos como Estado para que el empresario realmente haga las cosas bien: tenga que invertir, tenga que innovar, tenga que prosperar, tenga que progresar, tenga que ganarse al consumidor y también al trabajador.

Entonces, ¿qué pasa cuando ayudamos a las pymes, cuando tratamos de tenderle un brazo a las pymes, a los trabajadores, a los consumidores? Ocurre lo mismo: esos beneficios tarde o temprano, y mientras no modifiquemos el sistema, van a terminar en manos de los monopolios. Es natural.

Yo me reía porque pensaba que ahora tenemos la ley pyme, que es un paso positivo y pone en agenda la cuestión de las pymes. Las pymes tienen, entre otras ventajas, la posibilidad de depositar el IVA a los noventa días. ¿Pero cuánto va a tardar en la siguiente reunión de esa pyme con su cliente, para que el cliente le diga: "Ahora no me llorás más con el tema del IVA"? Entonces todos los beneficios, mientras no salgamos de la trampa, van a terminar en manos de los monopolios.

Lo interesante de esto es que el desafío es enorme, pero lo fascinante es la importancia que tendría lograrlo. Si logramos en Argentina encaminarnos hacia un sistema de mercados con competencia, estaríamos logrando la verdadera democratización de los mercados, el empoderamiento de las mayorías, como consumidores y también como trabajadores. Ese es el gran desafío. Así que simplemente quiero dejarlos con esto. Yo creo que esta ley es un gran primer paso. Creo que la cuestión del fomento dentro de la norma es fundamental para poder atacar las cuestiones más profundas de la falta de competencia.

La monopolización ya no es como antes; no es una monopolización horizontal. No busquemos la participación en los mercados de las empresas para encontrar a los monopolios. Hoy la monopolización se da en forma vertical, es mucho más compleja. Es el sometimiento de proveedores, de distribuidores, en la logística. Las redes logísticas son grandes factores de monopolización, y eso no se ve en participación de mercado. Es una realidad más compleja. El mundo lo vuelve cada vez más complejo, entonces es necesario que nos vayamos adaptando y "aggiornando" a las cuestiones necesarias para lograr la competencia, que van mucho más allá de una ley, que es necesaria e importante como un primer paso. Simplemente eso quería transmitirles. Quedo abierto, obviamente, a escuchar sus comentarios o preguntas.

**Sr. Presidente** ().- Muy amable, señor Bastitta.

Tiene la palabra el señor Víctor Fera.

**Sr. Fera.**- Buenas tardes, señor presidente. Muchas gracias por invitarme.

Veo que en el panel en que estamos hablando de esto - no sé cómo llamarlo, si es una ley o lo que ustedes quieran-, estamos todos muy de acuerdo con que la competencia es necesaria. Estamos de acuerdo desde hace muchos años. Entonces, me pregunto por qué nunca se hizo.

La ley antigua se podría aplicar y se podría sancionar como corresponde, aunque sean bajas las multas, pero no se hizo. Me parece muy bien que estemos tratando una nueva ley, que se trabaje y que funcione. Realmente vengo luchando desde hace mucho tiempo por esto, porque lo padezco desde hace mucho tiempo. Hay denuncias de hace doce o trece años, o de hace dos años, que están paradas en la Secretaría de Comercio y nadie las hace funcionar. Es interesante.

Yo vendo alimentos, que son la base principal de un país. Respecto del alimento se da una situación en la que a veces se empobrece a la gente, y la gente sufre. Entonces, me parece bárbaro que estemos todos de acuerdo en esto. Realmente es bárbaro.

Lo escuchaba con atención a Bastitta. Realmente te felicito. Realmente vos dijiste las palabras que hay que decir: hay que competir. Pero para competir tenemos que sacar los obstáculos de la gente que para a la competencia, y eso es muy importante.

Digo esto porque, como escuché en algún comentario radial o leí en algún diario, hubo quienes dijeron que mi empresa hace esto para beneficiarse, para ganar lugares en las góndolas, y eso es una mentira, es una falsedad, es un exabrupto.

Mi empresa hace algo porque yo soy un hombre que creció de la nada, como este señor. Empecé a trabajar a los quince años -ahora tengo sesenta-, y en mi vida tengo propósitos mucho más importantes que los personales: un país mejor. Y cuando empecé a denunciar esto -no solo en esta época, porque durante el kirchnerismo también lo hice, y soy la única persona que le está haciendo un juicio penal a Augusto Costa-, tampoco me tembló el pulso.

Pero acá en la Secretaría de Comercio me trataron como si yo fuera nadie, y no corresponde, porque la Secretaría de Comercio está manejada por las grandes corporaciones. Pero no importa eso, porque lo podemos solucionar. Algún día se van a ir ellos y van a venir otros.

Para mí lo importante es que hoy por hoy empiece a funcionar una ley y que estas denuncias, tanto como las mías y las de otras pymes, empiecen a funcionar y salgan al aire. Es importante que salgan a buscar a los responsables, porque he escuchado también que algunos abogados de empresas multinacionales que hoy apoyan esta ley también defendieron la ley anterior. Pero me encanta, porque vemos que vamos cambiando, vamos creciendo como país y es muy importante eso. Es muy, pero muy importante crecer como país y empezar a pensar que cuando se efectúa una ley de competencia, no cuando hay una regulación de góndola sino una sanción de góndolas en donde empezamos a competir cinco proveedores, van a bajar los precios automáticamente. Por eso estoy con la ley de góndola.

No estoy con la ley de góndola porque cuando me vaya de aquí y hayan cinco competidores en una góndola me van a llamar el tanto La Anónima, ni Carrefour, ni Coto ni Jumbo para comprarme. No, estoy seguro de que no me van a comprar, ni tampoco me interesa que me compren. ¿Saben lo que me interesa? Que va a haber cinco pymes que van a poder estar en la góndola, cinco pymes que van a poder dar trabajo, como dijo este muchacho Bastitta, con todo respeto. Entonces, eso es lo que me interesa.

Yo ya no tengo interés personal de la góndola de ninguno de ellos. ¿Saben lo que tengo? Un interés personal como argentino, como ciudadano. Y todo lo que yo he hecho en estos últimos dos años de exhibirme cuando mi empresa jamás se exhibió, que anduvo por todos lados, fue para ayudar a este gobierno, a este gobierno como a cualquiera, a bajar la inflación. La inflación no se baja así nomás, como se dice. Pero sí hubiéramos evitado que mucha gente que necesita no estuviera pagando sobreprecios. Un litro de leche cuesta 10 pesos, y hoy se vende entre 30 y 35 pesos.

Entonces, eso nada más, no tengo nada contra nadie; no soy político, no actúo en política y no me tilden de político. Tíldenme de ciudadano argentino que le interesa el país y que le interesa que tanto nuestras denuncias como la de las pymes funcionen y que las hagan mover. No esperemos solo esta ley. Hagamos funcionar la que tenemos hasta que se apruebe esta ley. Hagamos la reforma que tengamos que hacer para que no suceda nunca más en la Argentina. Y ninguna empresa se puede dar el lujo de dejar de vender a otra por el solo hecho de que compite. Eso la Secretaría lo tapó, en el otro gobierno y en éste, y no estoy de acuerdo con eso.

Así que les pido a todos los diputados de la Nación y a todo el mundo que revean estas cosas en forma inmediata, porque, así como me hacen a mí, le hacen -como dice el señor- a las pequeñas pymes, a todo el mundo, y así destruyen la economía de un país.

Muchas gracias y es un orgullo haber estado acá como invitado.

Le dejo la palabra al señor Greco.

**Sr. Presidente** (     ).- Gracias, señor Fera. No sé si había algún otro expositor. Vamos a hacer alguna ronda de consultas.

**Sr. Cruz.**- Muchas gracias, en esta reunión plenaria de diputados, por habernos invitado a participar.

**Sr. Presidente** (     ).- Disculpe, preséntese por favor.

**Sr. Cruz.**- Soy Carlos Cruz. Soy profesor de la materia Delitos Económicos de la Universidad de Buenos Aires desde hace treinta años. Trabajo en la profesión de abogado

vinculado con temas que incumben a la delincuencia económica.

Desde ese lugar vamos a tratar de aportar algunas ideas a esta conversación.

Es un gusto estar acá porque colaboré durante cuatro años como asesor de las comisiones de Justicia y de Legislación Penal de la Cámara de Diputados. Así que es un gusto poder volver estar en esta casa.

Voy a tratar de desarrollar mi exposición en torno a tres ejes. Retomando lo que dijo el señor presidente de la Comisión de Defensa de la Competencia quería hacer alguna apreciación con respecto al tema histórico en materia de monopolios. Porque ese tema histórico, más allá del registro cronológico, nos permite entender el sentido y función del sistema de los monopolios, del control de los monopolios, en nuestros días.

En segundo lugar, me voy a referir a la eficacia y efectividad de estos mecanismos en tanto puedan llegar a ser aptos para combatir este tipo de prácticas.

Y en tercer lugar, me voy a referir en forma concreta a la propuesta de modificación de la ley 25.156.

Quiero destacar la tarea y el coraje de los autores de esta iniciativa por promoverla. Y me voy a referir a los tres temas centrales -porque este proyecto de reforma a la ley 25.156 o 22.262 tiene básicamente tres temas nucleares sujetos a reforma; después se mantiene básicamente el esquema de la ley 25.156. Entonces, estos van a ser los tres temas.

Voy a empezar por el tema de la historia, siguiendo la línea del doctor Greco. En historia, regulaciones en materia de monopolios nos remontamos a la época de Tales de Mileto. O sea, en la Grecia clásica había regulaciones sobre monopolios, y ustedes lo saben perfectamente. Después hubo un momento clave en el marco del *common law*, que fue en torno a la discusión de la ley de patentes y de temas impositivos en Inglaterra hacia fines del siglo XVII. Luego, llegamos a un tercer momento con la ley Sherman.

Pero, ¿por qué se dictó la ley Sherman, que es la base del derecho penal económico, derecho administrativo económico del moderno derecho de monopolios o competencia? Cuando hablamos de monopolios seguimos la terminología norteamericana, y cuando hablamos de competencia seguimos la terminología europea.

Adam Smith en el año 1776 cuando publica su estudio sobre la naturaleza y origen de La Riqueza de las Naciones, estudiando el funcionamiento del sistema capitalista en 1776, sobre el fin de la Revolución Industrial -desde su versión optimista de la economía según la cual el hombre procurando su propio beneficio en forma automática iba a ser conducido por una suerte de mano invisible que iba a permitir el beneficio de todos-, sostuvo que a partir de un sistema de competencia no era posible que se establecieran

mecanismos de monopolios, o sea, de posición de preeminencia económica en el mercado. Esto lo dijo Smith en el año 1776. Y David Ricardo más y menos siguió en esta línea de análisis.

¿Qué pasó cien años después, hacia fines del siglo XIX? En contra de la visión optimista de Adam Smith la economía occidental europea y norteamericana evidenciaron un alto grado de concentración. Este alto grado de concentración de la economía de fines del siglo XIX y principios del siglo XX generó conflictos sociales y políticos en Estados Unidos, en Europa y en Canadá -porque en realidad la ley Sherman tiene como antecedente previo una ley canadiense.

¿Y qué pasó con los legisladores? Como suele pasar acá, hay clamor popular, hay conflictos, se preguntan cómo se puede resolver, cómo se puede tratar de evitar, reducir o morigerar los efectos de la concentración en la economía. Entonces el legislador Sherman, elaboró el proyecto de ley en complemento para resolver un problema de granjeros vinculados con los envases y las telas con que se envasaban productos en Estados Unidos hacia 1890.

Sobre la ley Sherman quiero decir tres cosas; y me detengo en la ley Sherman porque es el modelo base de la legislación europea y argentina. En primer lugar, la ley Sherman no sirvió para desarticular ningún monopolio de la época en Estados Unidos. Y como bien se dijo, por ejemplo, en el caso de la Standar Oil, cuando se terminó el proceso, la vieja Standar Oil ya había generado un nuevo sistema de empresa; o sea, que a los efectos de la sanción no operó.

Entonces la ley Sherman no fue operativa para el control de los monopolios. Pero, ¿en qué fue operativa? Que hasta tanto se dictó la ley Sherman el control de las prácticas monopólicas en Estados Unidos en el marco del *common law* podía ser ejercido por cualquier juez, de cualquiera de los Estados de Norteamérica, o sea, había un control difuso. Este control difuso generaba que a lo mejor había jueces que se animaban a hacer la investigación, el control y la sanción de monopolios. Esto, a los monopolios no le convenía.

Entonces lo que hicieron fue, junto con la ley Sherman, con la ley Clayton y la creación de la Federal Trade Commission, unificar el sistema de control, como en este caso el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia. O sea, ya no hay varias personas, varios fiscales, varios jueces que a lo mejor en Salta, Chaco, Mar del Plata, en Ushuaia dicen "a ver, cómo voy a controlar esta práctica monopólica" y escapa al control del poder real. No, lo concentro. Así hicieron en Estados Unidos y en realidad este fue el motivo que está, en mi opinión, en el trasfondo del dictado de la ley Sherman.

Quiero aclarar dos cosas. Voy a poner a disposición de la Comisión los antecedentes de lo que estoy hablando, mis

observaciones al proyecto de ley. Y queda también a disposición de todos los señores diputados y diputadas los antecedentes y los estudios en base a los cuales estoy haciendo esta exposición.

Sobre esta matriz, como bien se dijo acá, en la Argentina se dictó la ley 11.210 y la 12.906 allá por la década del 20, 30 y del 40. Esta ley, así como hoy invocamos el OCDE como fuente de política legislativa, la ley 11.210 -como dijo en un importante trabajo el profesor de la Rúa, hermano del que fuera presidente de la Nación- se dictó a instancias del Departamento de Estado norteamericano.

Hace unos 15 años participamos de una investigación, de un proyecto UBACYT, de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Buenos Aires, que integraron entre otros el actual juez de Casación Mariano Borinsky, el doctor Alberto Binder, y el actual juez en lo Penal Económico, Alejandro Catania. En la parte de la investigación que me tocó hacer, entre otras cosas, lo que vi es que durante los 60 o 70 años de vigencia de estas leyes no hubo una sola sanción y el expediente más importante de investigación que tenía que ver con una embotelladora de bebidas gaseosas, se perdió.

El gobierno militar, como tantas otras, dicta la ley 22.262 y tiempo después se dicta la ley 25.156. Una apostilla de la ley 25.166 es que la ley se estructura en base al modelo en materia de defensa de la competencia elaborada en el ámbito del Mercosur. Pero esa ley estuvo muchos años parada en el Congreso. ¿Por qué estuvo muchos años la ley 25.150 parada en el Congreso? Para que se hiciera todo el proceso de transferencia de activos nacionales al sector privado, entre otros YPF. Porque si la ley 25.156 se hubiera dictado antes de la transferencia de YPF, ésta no se habría hecho en los términos que se hizo.

Entonces tenemos normas en materia de control de monopolios, normas en materia de concentración y de defensa de la competencia, pero si yo miro el panorama internacional y nacional veo -en línea con lo que dijo el último expositor y en línea con lo que decía el señor Fera-, según el estudio de hace cinco o seis años hecho por el Instituto Politécnico de Zúrich -que es una entidad internacional muy reconocida-, que se cruzaron los directorios de 60 millones de sociedades. A través de distintos desagregados llegaron a la conclusión de que hay 147 conglomerados multinacionales que controlan casi el 50 por ciento de la economía mundial. Y hay normas de control de la competencia en Asia, en América y en Europa. ¿Y en nuestro país, que controlamos las cementeras, el oxígeno líquido, las garrafas para gas, como temas importantes y de sanción? Tenemos que de las 200 empresas más importantes de la economía argentina el 60 por ciento son empresas concentrada monopólicas transnacionales que tienen un peso importante en la economía nacional y tienen su terminal en

esas 147 empresas a nivel internacional. Con esto parecería que en términos de efectividad y eficacia la normativa en materia de monopolios -y entro al segundo punto- en nuestro país no ha funcionado.

Ha habido legisladores como el doctor Negri, la diputada Carrió y otros legisladores que han asumido el desafío de trabajar en esto. También tengo que reconocer parcialmente que las actuales autoridades de la Comisión de la Competencia en algunos aspectos organizativos y operativos han dado un avance, pero evidentemente el sistema en lo que se refiere a operar como "preventor", como "disuador" de este tipo de comportamientos no funciona, y en términos de sanción, por eso hablo de eficacia y efectividad, no ha operado.

¿Cómo va a operar un sistema que, por ejemplo, para dictar una medida cautelar frente a una negativa injustificada de venta que hoy no permite la venta de determinados productos, tarda dos años en resolverse? Demora dos años una medida cautelar que es urgente, que significa que la autoridad diga: "Paren esto, a ver qué pasa, junto a las partes, las llamo -más allá del trámite habitual: traslado investigación, citación-, para ver qué pasa para tratar de resolverlo". No, sigo por el camino procesal y un tema que implicó aquí y ahora la negativa de venta, la medida cautelar tarda dos años en resolverse, por no hablar -y esto no es de esta gestión- de denuncias por negativa de venta que estuvieron un año paradas.

Hoy hice la negativa de venta y dentro de un año, porque fui a la Secretaría de Comercio con un escribano, pude tomar vista del expediente y cuando tomé vista del expediente me enteré que desde mi escrito de negativa de venta hasta el momento en que yo pedí la vista y fui con el escribano, no había pasado nada. El primer proveído fue el primer día del segundo que yo fui con el escribano.

**Sr. Presidente** ( ).- Doctor Cruz: le solicito que vaya cerrando su exposición...

**Sr. Cruz.-** Le agradezco pero estoy tratando de colaborar con ustedes; para mí es un esfuerzo.

**Sr. Presidente** ( ).- Por eso, se lo pido con muchísimo respeto.

**Sr. Cruz.-** Me voy a tomar cinco minutos más, si me permite, señor presidente.

Tenemos que ver dos cosas y por eso voy a pasar al tercer punto. Tenemos que ver cómo construimos la ley y después cómo es el mecanismo operativo. Porque yo también se los digo así y en base a mi experiencia y de que participé de los debates de la ley 25.156, todas estas



leyes tienen en su interior más o menos disimuladas cláusulas de fuga.

¿A qué llamo cláusulas de fuga? Que uno le pegue una primera mirada y diga: "Esto es bárbaro, con esto voy a controlar el monopolio", pero en su forma de articular los tipos, las conductas prohibidas y el sistema procesal yo me estoy garantizando *ab initio* que esa ley no va a ser efectiva. Por eso me parece valiente el intento de los diputados y la labor que están haciendo para detectar estas cuestiones.

Para terminar, la tercera cuestión es el proyecto de reforma.

El proyecto de reforma para mí tiene tres cuestiones nucleares porque lo que se refiere a las conductas prohibidas es básicamente el mismo sistema de las leyes anteriores, que es lo más importante. ¿Cuáles son estas tres cuestiones? Por un lado, crea la autoridad aplicación.

Respecto a la creación de esta autoridad de aplicación a cargo de la ley y sacándola de la esfera del Ejecutivo realmente me preocupan algunas cosas.

Primero, se reduce el número de miembros de la Comisión. Segundo, no está claro cuál es el procedimiento de concurso para la selección de los aspirantes porque se enuncia por concurso público de antecedentes y oposición, pero no está claro. No me parece que la manera en que van articular la designación del jurado con un representante de la Academia de Derecho y de la Academia de Ciencias Económicas, sea la mejor forma de constituirlo.

En mi opinión, como acá se ha dicho y se ha hecho referencia a la dictadura militar yo también tengo que decir que gran parte de los miembros de la Academia Nacional del Derecho -no todos porque hay honrosas excepciones y algunos que han sido miembros de esta casa, pero muchos de ellos- han sido funcionarios o jueces de distintos procesos militares.

Yo creo que la integración del Tribunal tendría que ser más plural y, por ejemplo, con participación de algunas entidades reconocidas en materia de defensa del consumidor.

La segunda cuestión, es que se crea una autoridad nacional de promoción y defensa de la competencia que, como bien se está diciendo acá, en realidad no tiene que ver con las normas de defensa de la competencia. A nivel internacional ya hace muchos años -todos los estudios en la materia lo indican, no solo para esta materia-, se tiende a separar en los procesos penales y en los penales administrativos la función del juzgador y del acusador. Así como nosotros tenemos un sistema procesal penal mixto que avanza a través de un sistema acusatorio se tiende a separar las dos figuras. Esto no me parece mal pero también, y aún más gravemente, no me queda claro el proceso de selección, el sistema de concurso y el jurado para designar estos jueces, porque si no, en mi opinión y en mi

convicción íntima, vamos a designar una comisión amplia que en realidad va a terminar designando amigos, por lo menos como yo lo veo a la luz de mi experiencia y espero no equivocarme.

Finalmente, para terminar, señor presidente, el tema del régimen de clemencia. Todos los que en la Academia o en la actividad profesional trabajamos en esta materia y en materia de delitos económicos sabemos cómo funciona esto. Se los he dicho directamente a los futuros *compliance officers* también.

A diferencia del delito común, en el delito económico o en las infracciones económicas, los que están en camino de delinquir sí leen el Código Penal antes de hacer las acciones y toman todas sus prevenciones. Entre las prevenciones está la asunción de riesgos. Si me detectan, si me sancionan y si me cubren, hay dos cosas; por un lado, el riesgo asumido porque en la lógica beneficio-sanción no voy a tener mucho perjuicio y además en general las empresas se ocupan de darme la cobertura técnica, jurídica y legal o si no me garantizan un honorario que en el hipotético y muy remoto supuesto en la Argentina quedara privado de la libertad, no va ser de cumplimiento efectivo. O sea que en este sentido me parece que funciona poco.

Después hay dos cuestiones que quería agregar. Una, respecto a los miembros del Tribunal, que creo que las causales de recusación y excusación, las que citan del Código de Comercio son muy limitadas. Yo propongo agregar también las causales de recusación adaptadas a la norma del artículo 12 del Código Procesal Penal de la Nación que cubre el tema de los amigos y la familia, que si no quedan fuera de esto.

En lo que respecta al régimen de clemencia, en el caso de que avancen en el proyecto, que para mí merece varios reparos, creo que también hay que tener presente el artículo 41 ter del Código Penal de la Nación en cuanto a qué podemos obtener del presunto arrepentido, aunque no lo llamamos así, al cual le vamos a otorgar clemencia.

Creo que tienen que estar más circunscriptas las condiciones en que va a operar el sistema, la información que nos tiene que dar, en qué tiempo y forma, y también los montos de la exención de pena para el que vamos a otorgar la clemencia.

Para terminar entonces, y agradeciendo, creo que el sistema tiene muchas limitaciones. Considero que esta ley puede constituir un avance, pero creo que sin tener en cuenta alguna de las observaciones que estamos haciendo me gustaría poder volverlos a invitar, si esto se aprueba tal como está, dentro de dos años para demostrarles que esto no funcionó. Muchas gracias.

**Sr. Presidente** (        ).- Gracias, doctor. No sé si algún diputado o alguno de los presentes quiere hacer una

consulta. La verdad es que se nos ha pasado un poco el tiempo. Nos están pidiendo la sala.

Simplemente quiero agradecer la presencia de todos ustedes por haber enriquecido este debate.

Para nosotros es sumamente importante avanzar con esta ley. Veremos cómo siguen las próximas reuniones. Quiero agradecer también a los diputados que han estado presentes y dispensar a los que han tenido otras obligaciones que cubrir.

Seguramente el material que ha sido expuesto aquí y lo que nos dejarán los expositores, estará a disposición de ustedes.

- Aquí finaliza la desgrabación de la reunión de la Comisión de Defensa de Consumidor.