

RELATORÍA

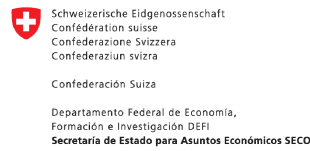
IV Taller regional sobre cuestiones de competencia y de protección al consumidor en los mercados digitales

Centro de Formación de la AECID en
Montevideo, Uruguay

18 y 19 de mayo de 2017



compal



Miércoles 17 de mayo

19:30 Brindis de bienvenida, Hotel Dazzler Montevideo

Jueves 18 de mayo

9:00 Registro de participantes en el Centro de formación AECID

9:15 Sesión de Apertura

Pablo Ferreri
Subsecretario de Economía y Finanzas
Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay

Juan Luís Crucelegui
Jefe de Fortalecimiento de Capacidades y Servicios de Asesoría,
Políticas de Competencia y Protección al Consumidor, UNCTAD

Luciana Macedo
Comisionada
Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, Uruguay

Rosa Osimani
Directora General
Dirección General de Comercio, Uruguay

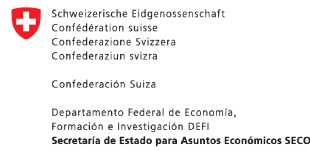
Ricardo Ramón Jarne
Centro de Formación en Montevideo, AECID

9:45 Sesión 1: estructuras de mercado

Rafael Corazza
Director, COMCO, Suiza

Eleonora Ocello
Instructora, Dirección General de Competencia, Comisión Europea

Muchos servicios digitales presentan una propensión a los efectos de red porque se basan en la interacción de los usuarios a través de una



plataforma.

En la presentación, la Sra. Ocelle abarcará las implicaciones de competencia de los efectos de red y la práctica de la Comisión europea sobre su análisis.

Sesión 1: modelos de negocio en internet

Jorge Sánchez

*Superintendente Delegado para la protección de la competencia,
Superintendencia de industria y Comercio, Colombia*

El Sr. Sánchez describirá la forma en que las relaciones de consumo han evolucionado y con ello las reglas que en materia de protección del consumidor se han venido adoptando en diferentes jurisdicciones en concordancia con las directrices en la materia emanadas de órganos internacionales como UNCTAD y OCDE. Con dicho antecedente, se hará una aproximación a las características de las relaciones de consumo que ocurren a través de medios electrónicos, a fin de identificar sus particularidades y los rasgos de los modelos de negocio que se observan en dichas transacciones, con el fin de establecer las reglas que pueden disciplinar la conducta de los sujetos que intervienen y los desafíos que enfrentan las autoridades de protección al consumidor en estos contextos

Fotografía grupal

11:45

Pausa (Coffee break)

12:00

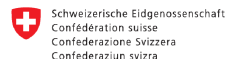
Sesión 2: cuestiones de competencia en el uso de los datos en los mercados digitales

Eleonora Ocello

Instructora, Dirección General de Competencia, Comisión Europea

En la época de la economía digital, la importancia de los datos crece cada día más y ofrece nuevas oportunidades, pero también desafíos, para los consumidores, las empresas, las autoridades de regulación y de competencia.

En la práctica de la Comisión europea en la evaluación de las fusiones en los mercados digitales a la luz del derecho de la competencia, hay dos maneras principales en que los datos han entrado en juego; es decir, como ventaja competitiva, o, en el contexto de la privacidad, como un parámetro de competencia en el mercado.



compal

UNITED NATIONS
UNCTAD

La Sra. Ocello presentará dichas prácticas de la Comisión europea.

Sesión 2: cuestiones de protección al consumidor en el uso de los datos en los mercados digitales

Fernando Blanco Muiño
Director, Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo, Argentina

Olga de Bernoche y María Laura Kotsachis
*Directora Interina – Asesora
Área Defensa del Consumidor, Uruguay*

Laura Nahabetián Brunet y Gonzalo Sosa
*Gerente División Derechos Ciudadanos y Ciudadanía Digital, Asesor
Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, AGESIC,
Uruguay*

El avance de las tecnologías inteligentes marcan un camino hacia la digitalización. Personas, hogares y empresas contratan servicios por internet en los tiempos actuales suministrando en los dispositivos diariamente información y datos. En el caso de los consumidores, se presentan situaciones en que ven vulnerados su derechos básicos en el uso de sus datos personales. La presentación versará sobre la problemática que enfrentamos como agencias de protección al consumidor, con la colaboración de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales en Uruguay.

14:00

Almuerzo

15:30

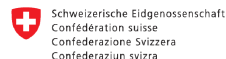
Conclusiones y puesta en común sesiones 1 y 2 en competencia y protección al consumidor

Moderación: UNCTAD

16:45

*Pausa (Coffee break) y
Fin primera jornada del Taller regional*

Viernes 19 de mayo



compal

UNITED NATIONS
UNCTAD

9:00

Sesión 3: cuestiones de competencia en las economías colaborativas

María Sobrino

Subdirectora de Promoción de la Competencia, CNMC, España

La economía colaborativa es un fenómeno transversal, de alcance global y carácter digital e innovador. Esta nueva realidad económica, tecnológica y social está capacitada para incrementar la competencia e incentivar una regulación más eficiente, sectorial y horizontal, en beneficio de los consumidores y usuarios, de los operadores económicos y del sector público. Se analizarán las causas de la economía colaborativa, sus efectos en los mercados y los instrumentos de las autoridades de competencia, desde el punto de vista de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, con especial atención a los sectores de alojamientos turísticos y movilidad urbana.

Sesión 3: cuestiones de protección al consumidor en las economías colaborativas

Oscar García Cardoze

Administrador, ACODECO, Panamá

Deon Woods-Bells

Asesora, Oficina de Asuntos Internacionales, FTC, Estados Unidos

El desarrollo de nuevas posibilidades para la oferta de bienes y servicios en el mercado que surgen con las economías colaborativas, inicialmente amplían el abanico de opciones para los consumidores. En consecuencia, pareciera que esto se traduce en una mejora automática del bienestar de los consumidores, ya que esas opciones deben promover la competencia por el lado de la oferta. Sin embargo, hay algunos temas desde el punto de vista de protección al consumidor que deben ser atendidos para que estas ventajas iniciales, y que explican el apoyo entusiasta de los consumidores, no sean ni ilusorias ni temporales

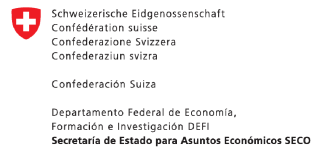
11:00

Pausa (Coffee break)

11:15

Firma de Memorándum de Entendimiento: Área Defensa del Consumidor de Uruguay y Procuraduría Federal del Consumidor de México

Firma de Memorándum de Entendimiento: Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia y Comisión Nacional de la Competencia de Paraguay



11:30 **Conclusiones y puesta en común sesiones 3 en competencia y protección al consumidor y**

Mesa redonda: repercusión de los mercados digitales en la cooperación regional

Introducción: UNCTAD

Oradores:

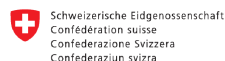
- Adriana Ruiz, *Directora General Adjunta de Asuntos Internacionales, PROFECO, México*
- Matías Alen, *Comisión Nacional de Defensa de la competencia, Argentina*

13:30

Sesión de Clausura

14:00

*Fin jornada y
Almuerzo*



Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



compai

RELATORÍA

18 de mayo de 2017

Sesión de apertura

Participaron de la sesión de apertura: el Subsecretario de Economía y Finanzas, Sr. Pablo Ferreri; el Jefe de Fortalecimiento de Capacidades y Servicios de Asesoría, en Políticas de Competencia y Protección al Consumidor de UNCTAD, Sr. Juan Luís Crucelegui; el director del Centro de Formación de la Cooperación Española – AECID, Sr. Ricardo Ramón Jarne; la directora general de Comercio, Sra. Rosa Osimani y la Comisionada de la Comisión de Defensa de la Competencia Sra. Luciana Macedo.

El Sr. Ricardo Ramón Jarne, Director del Centro de Formación de la Cooperación Española – AECID dio la bienvenida a todos los presentes y por su parte, todos los participantes de la mesa inaugural dedicaron sus intervenciones a agradecer a los organizadores que hicieron posible la concreción del Taller.

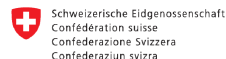
El Sr. Subsecretario de Economía y Finanzas, Pablo Ferreri, auguró una buena jornada de trabajo y manifestó que *“no estamos en una época de cambios, sino en un cambio de época, producto de la revolución tecnológica”*. Agregó que esto *“conlleva cambios en los mercados y en la forma de comerciar y de relacionarse las empresas con los consumidores”*. Señaló que el gobierno uruguayo está atento al impacto generado ya que frente a ello se debe *“proteger los derechos de los consumidores, su intimidad, su seguridad electrónica, entre otros aspectos”*. Subrayó que *“Estamos frente a cambios disruptivos, porque nadie puede estar preparado de antemano para estos que se dan”*, y añadió que *“se debe analizar las mejores prácticas para generar conocimientos, tomar medidas precautorias y adaptar la normativa frente a la nueva realidad”*.

El Sr. Ferreri indicó que *“el gobierno está atento a los cambios normativos necesarios para atender la nueva realidad digital, producto de la revolución tecnológica. Hay que garantizar la libre competencia, el pago de impuestos y derechos de consumidores y trabajadores”*, añadió, que Uruguay fue de los primeros países en regular las aplicaciones colaborativas de transporte.

Sesión 1: modelos de negocio en internet

Rafael Corazza, Director, COMCO, Suiza y **Eleonora Ocello**, Instructora, Dirección General de Competencia, Comisión Europea

El Sr. Corazza introdujo su ponencia presentando dos preguntas claves, por un lado: ¿cómo influencia la transformación digital a la estructura de los mercados? y por otro lado, ¿cómo se ajusta nuestro análisis de libre competencia?. Agregó que el mejor punto



compal

UNITED NATIONS
UNCTAD

de referencia es la respuesta a la pregunta ¿cuáles son los principios fundamentales que subyacen a los métodos que utilizamos para evaluar la relación entre: estructura de mercado y competencia? y comentó que si bien los principios siguen siendo válidos, existen ciertas tendencias en las transformaciones digitales que deben ser consideradas.

Respecto al enfoque tradicional de la relación entre competencia, estructura de mercado y el resultado o equilibrio de mercado, comentó que dicho enfoque abarca tres etapas y sigue un proceso unidireccional. Asimismo, la estructura de mercado influye en la conducta de las firmas que determina el bienestar social. Dicho enfoque ha determinado las etapas a seguir al evaluar una conducta potencialmente anticompetitiva y ha fijado reglas de uso generalizado (ej. umbrales de concentración de mercado) que usan las agencias de libre competencia.

Indicó que la transformación digital impone la necesidad, por un lado, de ser más cautelosos al definir el mercados relevante o el cálculo de participaciones de mercado y por otro lado, repensar la aplicación de reglas rígidas preestablecidas.

Expuso sobre los nuevos modelos de negocios en los mercados digitales tales como las plataformas digitales que actúan como intermediarios en las transacciones entre clientes y proveedores en diferentes mercados: Uber, Airbnb o eBay. Prácticas conocidas como "two-sided markets" o mercados de dos lados¹. Agregó que la transformación digital lleva a mercados dinámicos que atraen cambios acelerados en los productos y modelos de negocio.

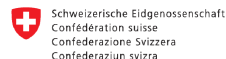
Señaló que existe una tendencia a la concentración en los mercados digitales (ej. Google es el buscador más usado en Europa), favorecida por las economías de escala y las externalidades de red.

Remarcó que la transformación digital aumenta el alcance geográfico de las transacciones ya que los mercados digitales no se encuentran claramente limitados a un ámbito local. Adicionalmente, comentó que hay indicios de que productos originalmente diferentes han ido convergiendo, especialmente en los mercados de medios de comunicación. Brindó el ejemplo de los mercados de "display advertising" y "search-based advertising" que están perdiendo validez como mercados separados.

Terminó su introducción indicando que la transformación digital afecta el análisis de las estructuras de mercado: si bien los métodos de definición siguen siendo válidos, la definición se vuelve más compleja ya que la evaluación del poder de mercado debe complementarse dada la competencia más dinámica.

El Sr. Corazza presentó la experiencia de COMCO en revisar varias fusiones en el mercado de los bienes digitales y comentó que la legislación suiza es poco restrictiva

¹ Entendidos como sistemas económicos con dos o más grupos de usuarios/operadores distintos que se proporcionan mutuamente beneficios de red.



Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



compal

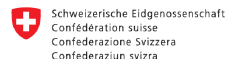
por lo que las tres fusiones presentadas fueron autorizadas. Desarrolló los tres casos de fusiones:

- Admeira consistía en un "joint venture" entre tres grandes empresas de la industria de los medios: la emisora de televisión más grande del país, la compañía de telecomunicaciones más grande del país, y la segunda editorial más grande del país. La justificación de "joint venture" consistía en ofrecer publicidad televisiva dirigida. Tal producto era inexistente en el mercado suizo en ese momento.
- Search/Swisscom: Swisscom, ofrecía una guía telefónica o directorio al público. Esta compañía compró a Search, quien a su vez ofrecía un directorio on-line. Las partes argumentaron que el objetivo de la fusión radicaba en generar la capacidad de competir con motores de búsqueda internacionales como Google y redes sociales como Facebook.
- JobScout24/JobCloud: ambas compañías eran plataformas online para el reclutamiento de trabajadores y búsqueda de puestos de trabajo. JobCloud era el principal portal en Suiza.

Según el Sr. Corazza, el mayor desafío generado por la transformación digital radica en la definición del mercado relevante. En las tres operaciones había mercados de dos lados que se caracterizan por la interacción entre dos grupos de usuarios. Una plataforma de reclutamiento conecta a individuos que buscan trabajo, con empresas que buscan trabajadores. La interacción entre los distintos grupos de usuarios genera externalidades de red cruzadas: los individuos en búsqueda de trabajo se benefician de que un mayor número de empresas use la plataforma, significando en mayor cantidad de puestos de trabajo a los cuales postular. Las empresas se benefician del aumento de personas buscando trabajo en la plataforma ya que implica que la publicación de puestos sea vista por un mayor número de potenciales trabajadores.

Comentó que los desafíos para definir el mercado relevante son, en principio, tener en cuenta dos mercados simultáneamente. Proporcionó el ejemplo de la plataforma de búsqueda de empleo, donde los mercados son: los individuos que buscan empleo y las empresas que publican los puestos de trabajo, quienes deben pagar por el servicio. Un segundo desafío en la definición del mercado relevante proviene de la convergencia. Puso como ejemplo que en el presente, un periódico no existe sólo en medios impresos, sino que también puede ser leído online por lo que la publicidad se adapta a ambos formatos teniendo a la sustitución de los bienes. Los límites que previamente separaban distintos mercados se vuelven cada vez menos claros.

Sugirió que para enfrentar estos desafíos, las agencias de competencia deberían evitar el uso irreflexivo de las reglas tradicionales de uso general ya que daría una definición de mercado demasiado restrictiva. Proporcionó el ejemplo en la "joint venture" de Admeira, en la que se debió determinar si la publicidad dirigida en televisión formaba parte del mismo mercado relevante que la publicidad dirigida online. Para contestar



Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



compal

esta interrogante, se le preguntó a anunciantes y agencias publicitarias y la mayoría contestó que consideraba ambos productos como sustitutos.

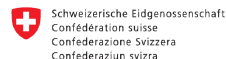
Abordó el cálculo de las participaciones de mercado en los mercados digitales indicando los retos que se enfrentan al contar con dos mercados involucrados. Agregó que no deberían sacarse conclusiones sobre el poder de mercado sin tener en consideración las externalidades de red cruzadas.

Nombró los servicios a precio cero, en los que no se puede calcular participaciones en base a ventas, como otra dificultad a enfrentar, para la que dio como alternativa el estudio del “número de clientes”. Dicho número también presenta retos como el llamado multihoming, en el que un mismo usuario puede utilizar varias plataformas en paralelo. En ciertas ocasiones, las plataformas pueden generar un “multihoming artificial” como es el caso de las plataformas de reclutamiento y búsqueda de puestos de trabajo, en las que cuando un usuario hace una búsqueda en la plataforma, esta plataforma a su vez realiza una búsqueda en otros sitios-web, incorporando entradas de los otros sitios a la plataforma.

El Sr. Corazza hizo alusión a al acceso a la información y las grandes bases de datos que se han convertido en un recurso altamente valioso. Comentó que las agencias considerar el acceso a este tipo de información, en caso que éste sea un recurso usado por las empresas.

Respecto a la participación de mercado, el expositor presentó la experiencia de COMCO detallando el caso de Search y Swisscom y la fusión del mercado de los directorios, donde interactúan dos mercados; los registros del directorio y los usuarios que buscan direcciones o números telefónicos de personas o empresas. Remarcó que una misma empresa suele tener un registro en casi todos los directorios online desencadenando en "multihoming". Para capturar la fortaleza competitiva relativa entre empresas, se decidió usar las tradicionales participaciones de mercado en el lado de los anunciantes, capturando su participación en el mercado por medio de sus ventas. Aclaró que calcular la participación de mercado para el lado de los usuarios resultó más difícil ya que el uso del directorio es gratuito y la venta de publicidad depende de la cantidad de usuarios, por lo que es fundamental encontrar una métrica para calcular las participaciones en este lado del mercado. Finalmente se consultó a Google la cantidad de clics que reciben los sitios-web de las dos empresas que desean fusionarse y de las empresas competidoras y la información fue confirmada con el chequeo de las visitas anuales de cada sitio-web. Indicó que las dos empresas tenían una gran participación de mercado en el lado de los anunciantes y un volumen de clics y visitas similar en el lado de los usuarios. COMCO llegó a la conclusión de que la fusión generaría una posición de dominio. Sin embargo, como la ley suiza es muy poco restrictiva, la creación de una posición de dominio no basta para bloquear una fusión, que puede ser prohibida solamente si la competencia es eliminada por completo.

El expositor marcó tres puntos clave respecto al poder de mercado:



Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



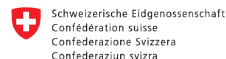
compai

i) market “tipping”, o vuelco de un mercado, que describe la tendencia por la cual una plataforma dominante llega a convertirse en casi un monopolio siendo las externalidades de red una causa. Nuevos usuarios tienden a preferir la plataforma con un mayor número de usuarios. Por lo tanto, las externalidades de red pueden gatillar círculos virtuosos para la firma dominante por lo que es posible que la posición de dominio nunca sea desafiada. De esta forma, el tamaño de una plataforma puede consistir en sí mismo una barrera a la entrada. Agregó que los mercados digitales presentan economías de escala sustanciales. Montar y operar una plataforma digital implica elevados costos fijos. Los costos variables son relativamente bajos, puesto que copiar y distribuir contenido digital es casi gratis. Al igual que en otros mercados, las elevadas economías de escala hacen difícil la entrada de oferentes nuevos o pequeños.

ii) Los mercados pueden ser disputados. Google y Facebook, disputaron el mercado a Altavista y Myspace respectivamente, históricamente, la competencia en los mercados digitales es de naturaleza cíclica. Para evaluar si un mercado es potencialmente disputable se debe observar sus características, como la existencia de "multihoming" que determina el alcance de los círculos de retroalimentación de las externalidades de red. En ausencia de "multihoming", el riesgo de que un mercado se vuelque “tip” es mayor. El acceso exclusivo a ciertos usuarios a través de una plataforma específica, aumenta los costos de cambio y las barreras de entrada. En contraposición, la presencia de multihoming podría cancelar los círculos de retroalimentación, dado que los usuarios pueden cambiarse fácilmente de plataforma. Normalmente, la ocurrencia de multihoming depende del nivel de diferenciación de las plataformas. Si las plataformas ofrecen servicios homogéneos, no hay razón para usar más de una. Con un alto nivel de diferenciación, el uso de más de una plataforma genera un valor agregado para los usuarios. A mayor nivel de diferenciación, es más probable que exista multihoming y disminuye el riesgo de monopolización del mercado.

iii) Los mercados digitales son dinámicos. Las firmas primero intentan crear nuevos mercados con sus novedosos productos o modelos de negocio. Debido a las externalidades de red y las economías de escala, el mejor modelo de negocios tiende a dominar el nuevo mercado, es decir “el ganador se lo lleva todo”, generando competencia por el mercado en vez de “en el mercado”. Para ganar esta competencia, las firmas deben invertir en el desarrollo de nuevos productos y servicios innovadores. Las autoridades de promoción y defensa de la libre competencia, deberían procurar preservar los incentivos a invertir e innovar dentro de la economía digital así como fomentar estructuras de mercado que incentiven la innovación.

El Sr. Corazza comentó sobre los desafíos que enfrentó COMCO al evaluar el poder de mercado en la "joint venture" Admeira cuya justificación de la operación era crear un nuevo mercado: publicidad televisiva dirigida. Una de las empresas involucradas, Swisscom, es el principal proveedor de internet y servicios móviles, con una participación del 60% lo que le otorga al "joint venture" un sólido acceso a la información. Los otros participantes del "joint venture" son importantes proveedores



Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



compal

de contenido y publicidad televisiva, especialmente en las zonas de habla francesa e italiana. Frente a este panorama, sería lógico esperar una posición de dominio en el mercado de la publicidad, sin embargo, el futuro desarrollo del mercado de la publicidad televisiva dirigida es incierto. También agregó que se obtuvo evidencia de que la publicidad dirigida a través de internet podría ser un bien sustituto. Teniendo en cuenta la convergencia de mercados, COMCO consideró que la monopolización del mercado era solamente teórica, y por lo tanto insuficiente para prohibir un "joint venture"

En su decisión, COMCO sopesó los efectos pro competitivos de la creación de un nuevo producto y la posibilidad de una futura concentración de mercado. A la luz de lo dinámico que es el mercado de la publicidad, la incertidumbre favorece la creación del "joint venture". Si en el futuro el "joint venture" conduce a una posición de dominio y esta empresa dominante abusara de tal posición, entonces llegaría el momento de intervenir.

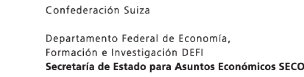
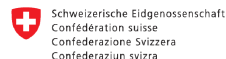
El expositor concluyó su presentación remarcando que la transformación digital genera oportunidades y desafíos. Para las agencias de libre competencia, el principal desafío es el aumento de la complejidad de los mercados investigados. Si bien la perspectiva tradicional aún es válida, al momento de analizar la relación entre estructura de mercado y resultados de mercado es importante tomar en cuenta los cambios producidos por la transformación digital.

La definición del mercado relevante se vuelve más compleja tanto como el análisis del poder de los actores en el mercado. Por lo tanto, se debe repensar las reglas tradicionalmente utilizadas en libre competencia.

Dejando de lado estos desafíos técnicos, hizo hincapié en las oportunidades. La transformación digital ha cambiado y seguirá cambiando a la economía. Los mercados tradicionales enfrentan competencia de nuevos y mejores productos y modelos de negocio beneficiando a los consumidores con estos cambios.

Agregó que a pesar de que se aprecia una tendencia a la concentración en los mercados digitales, el alcance de una posición de dominio puede ser una recompensa necesaria para compensar un esfuerzo costoso. En la mayoría de los casos, la dominancia es transitoria, dado que con frecuencia los mercados son disputables. Por lo tanto, se debe incentivar a las firmas a invertir en innovación para desafiar al mercado siendo productiva la competencia por el mercado.

Finalizó su intervención resaltando que, mientras la innovación lleve a una posición de dominio, la competencia será el motor que hace avanzar a la economía. En este sentido, la preocupación debería centrarse en las conductas anticompetitivas que apuntan a evitar la innovación y menos por el poder de mercado temporal.



Eleonora Ocello, Instructora, Dirección General de Competencia, Comisión Europea

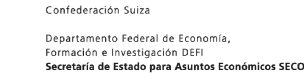
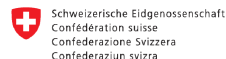
La Sra. Ocello introdujo la presentación comentando que se tratará las características típicas de los mercados digitales, cubriendo las cuestiones que imponen a las autoridades de competencia en su actividad de garantizar que los mercados funcionen correctamente así como los cambios estructurales como las fusiones. Remarcó la importancia de realizar un análisis caso por caso de los mercados digitales ya que no todas estas características están presentes en todos los mercados digitales, y a su vez, la presencia de estas características puede variar en el universo del mercado.

Describió la existencia de dos tipos de mercados de dos lados: i) "transaction market" y ii) "non-transaction market". Los primeros representan mercados más tradicionales donde los dos agentes negocian entre ellos, como eBay. Los últimos representan dos grupos de agentes que no negocian entre ellos, ejemplo Google y Facebook. Por un lado está el usuario del servicio de red social o del servicio de plataforma de búsqueda, y del otro lado están los agentes de servicios publicitarios que encuentran un servicio distinto. Es en estos últimos que las autoridades de competencia encuentran dificultades para la identificación de los mercados relevantes, es decir cuáles son estos mercados y su interacción. Agregó que los primeros casos en los que la Comisión europea actuó dentro de los mercados digitales como el caso de Google y DoubleClick, hubo algunas quejas sobre el aporte de la Comisión porque no analizó de manera correcta la interacción entre los diferentes mercados relevantes.

Indicó que otra de las características a tener en cuenta de los mercados digitales se relaciona con la estructura de pago. En los mercados de dos lados puede ocurrir que la sensibilidad al precio de los agentes sea diferente, para algunos el precio es en moneda, mientras que para otros el valor es en "datos".

Destacó los desafíos que se enfrentan al analizar la cuota de mercado y comentó que fue un desafío al estudiar Facebook o WhatsApp porque no hay un pago y al mismo tiempo no hay una unidad de medida de la actuación de la empresa. Comentó que se resolvió hablar con operadores del mercado para saber si existía una unidad de medida de la actuación de estas empresas y se averiguó que los elementos a considerar por ellos son otros como la publicidad y la media es la cantidad de agentes de publicidad que captan las empresas. Finalmente, para el caso de Facebook, se propuso como medida de la cuota de mercado la cantidad de usuarios que ocuparon la plataforma Facebook-Messenger en un mes.

Nombró como otra consecuencia, la inexistencia de pago en dinero.. Los consumidores son sensibles al precio, pero en este caso al no existir un pago, los parámetros de selección de los consumidores son otros. Remarcó que donde hay servicios gratuitos, es importante ver cuáles son los parámetros de competencia, en qué compiten las empresas.



Indicó que los mercados digitales son mercados “fast-moving” donde hay un ciclo de innovación muy corto y continuo. El dinamismo de estos mercados tornan el análisis de poder de mercado y posición dominante en más desafiantes.

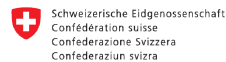
Agregó como otra característica de estos mercados que el “multihoming”, el uso de un servicio o plataforma, no excluye el uso de otro y también al no haber un precio monetario los consumidores utilizan más la plataforma.

Detalló los efectos de red y los clasificó en: i) efectos de red directos, que hacen referencia al valor que se genera dentro de la plataforma para sus usuarios. En Facebook por ejemplo, el hecho de que haya más usuarios incrementa la posibilidad de encontrar a amigos que están en la plataforma y ii) efectos de red indirectos, valor que se genera en los mercados de dos lados, por ejemplo para los agentes de publicidad que anuncian en Facebook, el número de usuarios significa potenciales clientes.

Añadió que junto con los efectos de red llegan efectos pro-competitivos y efectos anti-competitivos. Los primeros son los que generan mayor valor a los consumidores. Los segundos son los llamados “tipping point” y “winners takes all”, donde se detectan problemas de competencia si por los efectos de red aumentan las barreras a la entrada y eso puede crear o reforzar el poder de mercado de una empresa. La experiencia de la Comisión europea recomienda el estudio de caso por caso.

La Sra. Ocello presentó la operación por la cual Facebook adquirió el control de WhatsApp en 2014. Las partes en la concentración fueron la red social líder en todo el mundo, Facebook que cuenta también con un servicio de mensajería a través de Facebook-Messenger así como con otras aplicaciones móviles y WhatsApp que es un proveedor de aplicación de mensajería para consumidores. Sobre la definición del mercado relevante, comentó que ambas partes ofrecían servicio de comunicación por medio de aplicaciones móviles a los consumidores, por lo que fue uno de los mercados analizados por la Comisión. Otro mercado que se analizó fue el mercado de las redes sociales, que es un fenómeno en evolución y queda abierta la cuestión de si el mercado de las redes sociales también incluye a las aplicaciones de mensajería. Comentó que el mercado que se analizó en profundidad fue el mercado de las aplicaciones móviles de mensajería para consumidores. La Comisión analizó si había algún efecto horizontal anticompetitivo, y se excluyó este tipo de efecto por diferentes razones, empezando con el entorno competitivo dinámico.

También comentó que se averiguó que no hubiera cercanía competitiva entre Facebook y WhatsApp, sino que complementariedad porque los usuarios de WhatsApp también utilizaban Facebook Messenger. Para averiguar si había cercanía competitiva se consideraron diferentes elementos como el tipo de usuario; Facebook Messenger era una aplicación de mensajería integrada en la red social Facebook, por lo que para acceder a este servicio es necesario ser usuario de Facebook, lo que hacía que la experiencia del usuario fuera más completa, mientras que el usuario de WhatsApp sólo se identifica con el número de teléfono de su móvil.



Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



compal

Teniendo en cuenta lo anterior, comentó que se analizó si los efectos de red que están presentes en el mercado de la mensajería podían crear o reforzar el poder de mercado de Facebook. Se concluyó que no ya que hay varios factores de mitigación. El primer argumento remite a las barreras de entrada, las que no son tradicionales y son muy bajas, al no ser grande la inversión inicial para desarrollar una aplicación. Al mismo tiempo, el crecimiento de la cantidad de usuarios que utiliza aplicaciones va en aumento, usuarios que tienen la capacidad de cambiar de aplicación a bajo costo y rápidamente. Comentó como otro factor de mitigación de los efectos de red, la existencia de “multi-homing”, y el uso de los consumidores de diferentes plataformas al no existir costo. En referencia a los datos, agregó que al comienzo, se dijo que no podrían ser utilizados por ambas aplicaciones ya que provenían de distintas fuentes. Este último punto resulta interesante porque en 2017, Facebook anunció un cambio en sus términos de prestación de servicio y política de privacidad para permitir “data-sharing” entre las dos aplicaciones. Frente a tal cambio, la Comisión investigó las implicancias y comprobó que la posibilidad del “merging” automático de los usuarios entre las aplicaciones siempre existió aunque no se utilizaba. La Comisión sancionó con 110 millones de euros a Facebook.

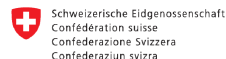
Sesión 1: modelos de negocio en internet

Jorge Sánchez, *Superintendente Delegado para la protección de la competencia, Superintendencia de industria y Comercio, Colombia*

El Sr. Sánchez inició su presentación con un vídeo que invitó a reflexionar acerca de la expectativa del consumidor frente a la publicidad, exhibiendo la conducta de aquellos que promocionan sus productos en el mercado digital, centrándose en las formas de publicidad engañosa y el fraude. Indicó que estas conductas implican que el paradigma del consumo cambia según los nuevos modelos de negocio.

Relató que el consumo ha ido evolucionando y que comenzó con el autoabastecimiento hasta llegar al consumo masivo de los tiempos actuales. Señaló que frente a estos modelos, es importante analizar la responsabilidad de todos los intervinientes en la cadena de producción. Enfatizó en la evolución del régimen con estos mercados digitales, principalmente con las plataformas expendedoras de servicios como OLX y Mercado libre.

Puntualizó la experiencia colombiana que se sirve de tres indicadores para conocer si las plataformas son consideradas como proveedores. Dicho test incluye: i) grado de intervención en la prestación, ii) grado de interés en la transacción en el modelo publicitario y negocio virtual, iii) grado de responsabilidad en la prestación o transacción. Si los tres indicadores fueran positivos, la plataforma se consideraría prestadora de bienes o servicios. Destacó la importancia de determinar las obligaciones y responsabilidades de la plataforma para establecer la protección que se proporciona al consumidor.



Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



compal

Asimismo remarcó que, generalmente, estos actores participan en el pago y además cobran una comisión por su servicio. Colombia es uno de los pocos países latinoamericanos que tiene estos criterios establecidos para determinar el grado de responsabilidad del expendedor de servicios en los mercados digitales.

Respecto a la responsabilidad de los medios de comunicación, el expositor explicó que en su país, la legislación regula la responsabilidad de los medios en los bienes y servicios que se publicitan, lo que implica un control de calidad por parte de los medios. Agregó que su agencia llamo la atención a una cadena de televisión que publicitaba productos de un anunciante sancionado en tres oportunidades por publicidad engañosa.

El exponente concluyó estableciendo que los Estados deben esforzarse por fomentar la confianza de los consumidores en este tipo de mercados, elaborando políticas de responsabilidad de los actores.

Sesión 2: cuestiones de competencia en el uso de los datos en los mercados digitales

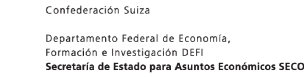
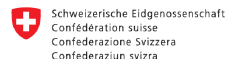
Eleonora Ocello, *Instructora, Dirección General de Competencia, Comisión Europea*

La expositora comenzó su presentación preguntándose si las herramientas tradicionales y la normativa vigente sobre defensa de la competencia se adecuan a la nueva realidad de los mercados digitales.

Intentó responder la pregunta haciendo referencia a la normativa de la Unión Europea, y a la experiencia de la Comisión en materia de fusiones. Comenzando por la identificación de las cuestiones de competencia que pueden ser relevantes, cuando se tratan los “datos” en las evaluaciones de fusiones. La Comisión europea debió hacer este análisis en el caso de la fusión entre Facebook y Whatsapp y consideraron las diferentes perspectivas de los “datos”, desde el punto de vista de la competencia; los datos pueden ser moneda, pueden ser considerados como calidad, pueden ser un insumo como un producto.

En lo que refiere a los datos como moneda, la expositora remarcó la particularidad de los mercados digitales en los que muchos de sus servicios son gratuitos, y los consumidores no son de verdad los que consumen, sino los que aceptan que los proveedores de derecho digital usen sus datos personales a cambio del servicio. Por ejemplo en Facebook, los consumidores aceptan dentro de los términos del servicio la siguiente condición: *“al utilizar los servicios de Facebook o al acceder a ellos, nos permites recopilar y usar tu contenido e información de acuerdo a la Política de datos, que se actualiza periódicamente...”* Los problemas de privacidad fueron solucionados por la Unión Europea, en el año 2006, al establecerse el trato de los datos como tal.

Asimismo, la expositora trató la importancia de los datos para competir en el mercado; si el problema son los datos o el análisis de los datos y si los datos pueden ser negados a los competidores o puede haber otra alternativa. Respecto a los datos como producto final, explicó que representa cuando una empresa los vende en forma agregada. Teniendo en cuenta



los datos como calidad, en este aspecto las empresas compiten entre sí por el nivel de protección de los datos personales de sus clientes.

La expositora hizo referencia a otra fusión en la que la Comisión debió analizar cuestiones de datos y fue la fusión entre Microsoft con LinkedIn, en el que la primera adquirió el control de la segunda por medio de la compra de sus acciones. Microsoft representa el liderazgo en sistemas operativos para PCs con cuotas de mercado de entre un 80% y 90%. Por su parte LinkedIn es la red profesional líder con 433 millones de usuarios registrados. El mercado relevante era el mercado de los servicios de publicidad on-line. Hubo que determinar si Microsoft podría aprovechar su posición de dominio en el sector de sistemas operativos para reforzarla posición de LinkedIn en el mercado de las redes sociales profesionales. Se pudo determinar que en Europa hay redes sociales profesionales alternativas. Al constatar que había efectos sobre la competencia, Microsoft ofreció condiciones de mitigación por un periodo de cinco años, plazo que se fijó teniendo en cuenta que este mercado es muy dinámico y que habría previsiones de cambio en la forma de acceso de los usuarios a LinkedIn, pasando de ingresar por medio de ordenadores, a hacerlo por medio de dispositivos móviles, disminuyendo los efectos anticompetitivos en el futuro.

La expositora concluyó afirmando que no se necesitan nuevas normas de competencia para el mundo del big data, así como no se necesitó uno para el mundo de los faxes, tarjetas de créditos o computadoras, sino que es necesario prestar mucha atención a estos mercados e intervenir cuando sea necesario.

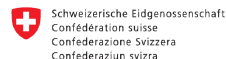
Sesión 2: cuestiones de protección al consumidor en el uso de los datos en los mercados digitales

Fernando Blanco Muño, *Director, Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo, Argentina*

El Sr. Blanco Muño comenzó puntualizando que frente a los mercados digitales, los Estados deben brindar protección a los consumidores y velar por la protección de la intimidad y privacidad de los titulares de datos personales y seguridad de los mismos. Destacó la importancia de crear protección sin generar una barrera para este nuevo tipo de mercados.

Especialmente se refirió al contexto actual en Argentina, el que refleja que existen 4.700 millones de usuarios de telefonía móvil, 4.200 millones de suscriptores de banda ancha, 3.174 millones de usuarios de internet y 179.800 millones de aplicaciones descargadas.

Puntualizó que el consumidor una vez que entrega los datos pierde la gobernanza de los mismos, haciendo hincapié en que estamos ante una época de cibercrimes. Teniendo en cuenta que no todos los países tienen la misma normativa vigente, el Sr. Blanco entendió que debemos ir hacia una codificación del derecho electrónico, fijando un



Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



compal

estándar común entre los países de la región que incluya contratos electrónicos y manejo de datos principalmente en materia de salud.

Remarcó la importancia de un sistema de multas considerables para aplicar en caso de incumplimiento, que motive a las empresas a dar una solución a la reclamación que hace el consumidor. Recalcó la necesidad de trabajar en crear políticas para educar a los proveedores para afianzar la mediación.

Concluyó indicando que sería conveniente que los proveedores internacionales que quieran operar en Argentina establezcan un domicilio físico en el territorio a efectos de facilitar el reclamo por vía judicial cuando no prospere en la vía administrativa.

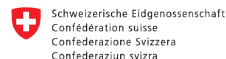
Olga De Bernoche y María Laura Kotsachis, Área Defensa del Consumidor, Uruguay

La exposición fue iniciada por la Sra. Kotsachis quien explicó que en Uruguay, existe un ley 18.331 que es una normativa específica en materia de datos personales, cuyo organismo específico competente es la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP). Comentó que el Área Defensa del Consumidor se encarga de gestionar los problemas que se originen a partir de una relación de consumo, rigiendo la ley 17.250, en la que se contemplan las directrices de Naciones Unidas en materia de protección al consumidor.

Puntualizó en el perfil del consumidor uruguayo, donde se destaca un aumento en el acceso a internet. Comentó que habría al menos algún tipo de computadora en el 94% en los hogares uruguayos y que casi 1.3 millones de uruguayos hicieron algún tipo de compra por internet destacando que el comercio actual plantea un desafío donde trabajar en la protección del consumidor es esencial.

Por su parte, la Sra. de Bernoche manifestó que estamos ante un mercado al que el consumidor accede sin tener que moverse de sus hogares mediante la creación de nuevos modelos de negocios y nuevas plataformas de consumo. Destacó la importancia del manejo de los datos en materia financiera, como ejemplo, se refirió a los préstamos en los que al consumidor se le solicita indicar su lugar de trabajo, salario, dirección, entre otros datos. Hizo hincapié en los problemas puntuales que se plantean en la agencia actualmente, destacando: i) existencia de una normativa desactualizada, ii) proceso de productos defectuosos con contenido digital, iii) imposibilidad de gestión cuando el proveedor no tiene sede en el país, iv) identificación de precios finales de productos y servicios en línea, estos suelen estar sin impuestos, v) publicidad engañosa, vi) cuestiones relativas a brindar datos personales, vii) casos con consumidores turistas, viii) aplicación del derecho de desistimiento. Frente a estos desafíos, indicó que el plan de las directrices de Naciones Unidas brinda elementos importantes a la hora de buscar soluciones.

Las representantes de Uruguay manifestaron a modo de conclusión que en su país, el volumen de personas que consultan por compras en internet por el momento no era



compal

UNITED NATIONS
UNCTAD

significativo en relación a las compras tradicionales. Igualmente se remarcó una tendencia de los consumidores a plantear sus consultas ante el Organismo acerca de reclamos vía web.

Laura Nahabetián Brunet y Gonzalo Sosa, División Derechos Ciudadanos y Ciudadanía Digital, Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales

La Sra. Laura Nahabetián, comenzó su ponencia afirmando que la protección al consumidor está íntimamente relacionada al tema de los datos personales sobre todo en los mercados digitales. Afirmó que en Uruguay las consultas referidas a la protección de datos han aumentado, tal es así que en el año 2008 se creó un organismo específico para controlar y regular el manejo de datos personales. Hizo hincapié en que el eje de atención debe estar en la persona, ya que se procura proteger a la persona y su intimidad y refiriendo ambos casos a derechos fundamentales, reconocidos por la constitución uruguaya.

El Sr. Gonzalo Sosa comenzó reafirmando la idea de la protección de datos como un derecho humano que debe ser protegido, resaltando que el dato debe ser correcto, concreto y el titular debe tener control sobre él. Expuso que la normativa de Uruguay exige que los datos que se solicitan deben ser útiles para el servicio que se va a contratar, para un fin específico y que no puede utilizarse para otros fines en que la persona, en este caso el consumidor, no haya brindado su consentimiento. Finalizó comentando casos prácticos de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales en Uruguay.

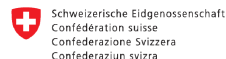
Sesión 3: cuestiones competencia en las economías colaborativas

María Sobrino, Subdirectora de Promoción de la Competencia, CNMC, España.

La Sra. Soobrino comenzó su exposición exponiendo que España en lugar de acoger las nuevas plataformas y los nuevos modelos ha aprobado regulaciones aún más restrictivas de las que tenía, con el objetivo de que estos nuevos modelos no ingresen al mercado español.

A pesar de ello, la autoridad de competencia española, la CNMC, fue la primera autoridad que llevó a cabo un estudio de economía colaborativa, a principios del año 2015, y la primera que llevó a cabo una consulta pública de economía colaborativa, incluso antes que la Comisión europea.

Definió la economía colaborativa de una manera amplia y según lo establece la CNMC como: con la economía colaborativa, los particulares o las empresas tratan de obtener un valor monetario o no monetario a través de una serie de transacciones, a través de bienes o servicios que se encuentran infra-utilizados, por medio de la utilización de nuevas tecnologías, fundamentalmente de internet.



Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



compal

Comentó que con la economía colaborativa se puede obtener ingresos adicionales. Durante la crisis económica en España, muchas personas se volcaron a la economía colaborativa y remarcó que, en promedio, un coche se utiliza al día una hora, entonces el resto de las horas se podría poner el coche en la plataforma, y obtener una compensación.

Destacó, que por otro lado, en países en los que la crisis económica no ha sido tan fuerte, también se ha producido el fenómeno de economía colaborativa, y además con la misma o con mayor intensidad, por lo que existe otra serie de factores que explican su desarrollo.

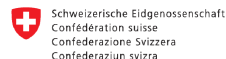
Desarrolló como otro factor el cambio de patrón en los mercados financieros, se ha producido una desintermediación en el ámbito de los mercados financieros pudiendo acceder al crédito de manera más fácil, especialmente para determinados agentes como pueden ser las PYMES. Agregó que la existencia de internet ha ampliado mucho los mercados a los que podemos acceder, y eso ha supuesto la revolución de costos de transacción, de búsqueda de información, que afecta a los cambios del mercado. Agregó también los cambios en los patrones de consumo ejemplificando que anteriormente todo el mundo quería tener un coche, ahora muchos consumidores prefieren utilizar Uber, Blablacar o muchas otras plataformas disponibles.

Asimismo, comentó que la economía colaborativa puede tener un impacto positivo en el medio ambiente, cuantas más personas compartan un coche, menos vehículos privados estarán en circulación reduciendo el impacto en la contaminación ambiental.

Agregó que no es casual que la economía colaborativa haya tenido un impacto en algunos sectores que estaban fuertemente regulados, como es el caso del sector del taxi. La entrada de Uber o Lift (plataforma que opera en Estados Unidos), se produce en un sector que estuvo durante 30 o 40 años, cerrado a la competencia. En el caso de España, por ejemplo, el número de licencias de taxis, prácticamente ha permanecido constante desde 1981.

Comentó que en el caso de España hay una aplicación que se llama “Blablacar”, que es similar a Uber, pero permite el transporte de viajeros entre distintas ciudades. Esta plataforma en el año 2010 recibió una serie de subvenciones del Ministerio de Industria español porque consideraba que era un transporte sostenible. En el año 2015 ha tenido que hacer frente a una demanda por competencia desleal.

La expositora continuó caracterizando la economía colaborativa como el mejor aprovechamiento de recursos infrautilizados. Se trata de plataformas de varios lados: se trata de plataformas con dos o más grupos de consumidores o clientes, cuyo valor reside justamente en la interacción mutua de dichos grupos. Esto genera un “matching” eficiente entre la oferta y la demanda. Hay nuevos algoritmos que identifican mejor los precios así como las preferencias de los consumidores. Respecto al valor de la plataforma, comentó que aumenta según los individuos que participan así como el valor percibido con la interacción entre los distintos grupos. Utilizó como ejemplo la aplicación “Tinder”, que se utiliza para buscar pareja. Puede haber muchos hombres en Tinder, pero si no hay mujeres, el valor de la plataforma es nulo. Este es un ejemplo de externalidades indirectas de red.



Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI

Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



compal

Comentó que los dos sectores que han recibido más inversión dentro de la economía colaborativa son el de transporte (62%) y el de alojamiento (18%).

Agregó que esta modalidad genera ganancias de eficiencia, tanto asignativas como productiva y tanto estática (en término de precios) como dinámica (fomentan la innovación).

Detalló que las ganancias de eficiencia se pueden clasificar en 5 categorías: i) mejoras en las asignaciones de recursos, ii) ajustes dinámicos en el sistema de precios, iii) reducción de los costes de transacción, iv) corrección de asimetrías de información, y v) convergencia hacia la autoregulación.

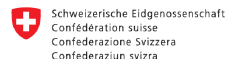
Añadió otros efectos de la economía colaborativa tales como la corrección de externalidades medioambientales negativas, posibles efectos redistributivos positivos de la renta disponible, contribución al desarrollo económico y la posibilidad de que las plataformas operen como agentes de retención de impuestos. Una de las críticas más recurrentes a la economía colaborativa, al menos en Europa, es que no pagan impuestos, por lo que implicaría una forma de competencia desleal. El fraude fiscal existe en todos los mercados, por lo que el mismo no puede ser un impedimento para evitar que determinados agentes entren en el mercado. Comentó que al mercado hay que vigilarlo y adoptar medidas para evitarlo. En algunos países estas plataformas han llegado a acuerdos para ser agentes de retención de los impuestos, tal es el caso de Ámsterdam o París.

Señaló que este tipo de economía proporciona mayor trazabilidad y transparencia de las transacciones económicas al estar todo registrado. También una posible creación de nueva demanda.

Acerca del impacto de la economía colaborativa sobre la competencia, resaltó que es importante constatar la existencia de posibles barreras a la entrada que impidan que puedan entrar nuevos agentes en el mercado. Uno de los elementos que pueden llevar a una mayor concentración es la propia naturaleza de los modelos que son intensivos en la explotación de datos, entonces para primero recolectar esos datos, existen efectivamente elevados costos fijos. También la existencia de externalidades de red indirectas, para que la plataforma pueda ser viable es necesario generar determinada masa crítica, es decir es necesario tener determinado número de usuarios, y esto puede generar barreras a la entrada para nuevos operadores en el mercado. Agregó como otro elemento, la existencia de innovaciones disruptivas, lo que determina que no existan certezas en un determinado mercado.

Remarcó como otros efectos que puede tener desde el punto de vista de la competencia, el incremento del riesgo de conductas anticompetitivas, por ejemplo, acuerdos de exclusividad, si existen elevados costos de cambio o la existencia de precios predatorios ya que estas plataformas se caracterizan por tener, en ocasiones, precios menores a los costes. Por último, nombró la posibilidad de que existan acuerdos de colusión, con la particularidad de que los efectos no son tan inmediatos como en mercados normales.

Acerca de la función de las autoridades de competencia y de las administraciones públicas en general, la expositora comentó que es importante analizar si existe un fallo de mercado, que



compal

UNITED NATIONS
UNCTAD

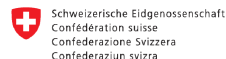
haga necesaria la existencia de una determinada regulación. Los fallos podrían ser monopolios naturales o problemas de información asimétrica por lo que estaría justificada la regulación proporcionada y no puede ser discriminatoria.

La expositora detalló los instrumentos utilizados por la CNMC para el caso de la economía colaborativa. En primer lugar, la CNMC hizo un estudio de Economía Colaborativa en el año 2015, sobre los nuevos modelos de prestación de servicios que fue precedido de una consulta pública. En segundo lugar, en la CNMC, elaboró un informe de proyectos normativos, previo a la aprobación de un decreto del gobierno de Aragón sobre viviendas de uso turístico. También la CNMC llevó ante los tribunales 5 casos: dos de ellos fueron por los decretos de viviendas de uso turístico de la comunidad de Madrid y de Canarias, y 3 de ellos respecto al transporte de taxi.

Acerca de los servicios de hospedaje, en España, a través de la regulación se han impuesto determinadas restricciones, como por ejemplo, prohibir el alquiler por estancias. Comentó que en el año 2014, por medio de un decreto de la Comunidad de Madrid, las viviendas de uso turístico tenían que cubrir una serie de requisitos, entre ellos una estancia mínima de 5 días. Cuando la CNMC estudió las estadísticas, se vio que la estancia media de los turistas en la comunidad de Madrid eran 3 días, por lo que se estaba expulsando a las viviendas de uso turístico del mercado. Afirmó que se trataba de una regulación trampa, por un lado decía que podían operar las viviendas de uso turístico, pero se las prohibía de facto, como consecuencia de las presiones de otros operadores turísticos. En el caso de la estancia mínima de 5 días, esa normativa fue impugnada ante los tribunales, apelando fundamentalmente a la libertad de empresa. La expositora se preguntó si no se considera competencia desleal el obligar a los hoteles a cumplir con una serie de normativas, como seguros contra incendios, mientras que el criterio no es obligatorio para los particulares que alojan personas en sus casas. Consideró que no tienen que ser las mismas condiciones para uno y para otro, porque la población que existe en los hoteles no es la misma que hay en una casa particular y comentó que la conclusión debería ser no regular hacia arriba a los nuevos entrantes, sino repensar la regulación existente para bajar las barreras de entrada a los ya establecidos. La expositora utilizó ejemplos de la Comunidad de Canarias y de la Ciudad de Nueva York para demostrar que las legislaciones que no responden a la realidad del turismo no son adecuadas.

Respecto al mercado de transporte urbano de pasajeros la Sra. Sobrino, comentó que el número de taxis prácticamente no ha variado, mientras que el número de vehículos se ha incrementado mucho junto con la población, evidenciando que el mercado no es flexible ni dinámico.

La expositora comentó el caso de “BlaBlaCar”, que es una plataforma que opera fundamentalmente en Europa, similar a Uber, lleva a cabo viajes, pero en lugar de ser dentro de una misma ciudad es entre ciudades. Dicha plataforma fue demandada por una asociación de autobuses por competencia desleal, porque ellos tenían que pasar por un proceso de licitación y tenían determinados costes. Finalmente el tribunal resolvió a favor de BlaBlaCar, estableciendo que la naturaleza jurídica de BlaBlaCar era de intermediación y por lo tanto no brindaba un servicio de transporte, por lo que no se podía hablar de competencia desleal. Asimismo, determinaba que BlaBlaCar no realizaba servicios de transporte y no presentaba



ninguna relación laboral con los conductores. Además los viajes de usuarios de BlaBlaCar se realizan en transporte privado y la normativa nacional determinaba que el transporte privado estaba completamente liberalizado.

Sobre Uber, la Sra. Sobrino comentó que durante el período que operó en Madrid y Barcelona, se presentaron demandas judiciales contra la plataforma por competencia desleal que se elevaron al tribunal de justicia de la Unión Europea. El Abogado General dijo que se trataba de una plataforma que no solamente prestaba servicios de intermediación sino que también de transporte y que por lo tanto tenía que estar sometido a la normativa nacional y que esta normativa nacional requería tener una serie de licencias. Esta opinión no es compartida por la CNMC, quienes entienden que la solución pasa porque el Estado español debe cambiar la normativa y permitir el acceso de este tipo de servicios al mercado, porque realmente la estimación de daños es brutal.

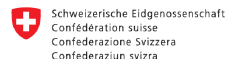
A modo de conclusión, la expositora remarcó que la regulación debería guiarse por los principios de regulación económica eficiente, por lo que hay que identificar si existen fallos de mercado y en el caso de no existir, es preferible que no haya intervención. En el caso de existir fallos de mercado, la regulación tiene que ser proporcional y no tiene que ser discriminatoria, ante situaciones iguales, no puedes imponer regulaciones diferentes. Resaltó que las circunstancias del mercado cambian constantemente, se trata de mercados dinámicos, de mercados muy innovadores, por lo que la limitación puede tener un efecto considerable en la innovación. La regulación se debe adaptar a las circunstancias del mercado, y en ocasiones la mejor respuesta regulatoria debe de ser la no regulación.

Sesión 3: cuestiones protección al consumidor en las economías colaborativas

Oscar García Cardoze, Administrador, ACODECO, Panamá

El Sr. Cardoze comenzó su ponencia brindando la visión de Panamá, remarcando que los celulares modificaron la forma en que el ser humano interactúa lo que implicó que las líneas de telefonía fija estén desapareciendo. También cambio la forma de entretenimiento, tal es así que la televisión por cable ha ido disminuyendo en favor de los servicios que se brindan por internet.

Agregó que en Colombia, en el año 2014, empezaron a desarrollarse las plataformas tecnológicas que ofrecen servicios de transporte y ACODECO empezó a analizar este tema tanto desde el punto de vista de competencia como de protección al consumidor. Como dato a resaltar comentó que en Panamá hay seis plataformas de servicios. Indicó que la primer impresión es que se tratan de dos mercados distintos, por un lado el servicio de taxi que busca los clientes y por otro lado las plataformas de transporte, donde el servicio se solicita por medio de la plataforma.



Confederación Suiza

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



UNITED NATIONS
UNCTAD



compal

Manifestó que si bien hay algunas diferencias, estas plataformas influyen en el mercado de transporte ya que hay personas que no van a tomar el taxi tradicional sino que optaran por este servicio y por tanto Uber está abarcando parte del mercado tradicional, señal de que existe competencia. Resaltó que México ha sido el primer país de Latinoamérica en adoptar regulaciones en cuanto a estos servicios.

Por otro lado, se cuestionó como deberían regularse estas plataformas ya que al entrar en vigencia la regulación, desaparece la economía colaborativa, migrando a un modelo tradicional. Sugiere la desregulación del mercado tradicional en vez de regular esta nueva forma de contratación. También remarcó que esta nueva modalidad no puede dejar indefenso al consumidor.

Destacó que a su criterio el responsable de la plataforma sería responsable solidario ante algún tipo de inconveniente entre el usuario y el prestador del servicio. Agregó que inicialmente corresponde reclamarle al conductor pero como el servicio se contrató por intermedio de la plataforma se le realizaría el reclamo también al responsable de ésta. Frente a estas situaciones alude que es necesario definir los distintos niveles de responsabilidad.

Finalizó comentando que las economías colaborativas crean un balance entre oferta y demanda, y destacó la necesidad de regular estos asuntos para proteger al consumidor como por ejemplo la seguridad del pasajero y los seguros. Remarcó que los prestadores de servicios en estos mercados deben brindar información clara, oportuna y transparente para el consumidor por ejemplo quien será el prestador del servicio y el costo final.

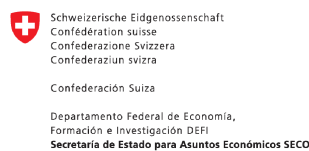
Deon Woods-Bells, Asesora, Oficina de Asuntos Internacionales, FTC, Estados Unidos

La Sra. Deon Woods - Bells comenzó indicando que la economía de consumo abarca varios sectores como finanzas, transporte, turismo y alojamiento.

Informó que en su país se realizó un taller denominado “The Sharing Economy” sobre consumo colaborativo donde se analizó la conveniencia de la regulación, los riesgos que presenta para el consumidor el uso de las plataformas y los datos. También se planteó como proteger al consumidor sin afectar la competencia y la innovación.

Respecto al funcionamiento del mercado, hizo referencia al principio por el que los mercados operan mejor cuando compradores y vendedores cuentan con precios competitivos y ambos grupos tienen información suficiente relevante y exacta.

Mencionó que en el año 2012 en Estados Unidos se trabajó sobre directrices de privacidad a través de análisis de casos, llegando a la conclusión de que había que evitar la colección de datos innecesario así como la duración en la retención de datos.



Relató que en su país realizaron un informe sobre el impacto del "big data" en la inclusión donde se concluyó que las empresas concentran datos que pueden contener información cuya divulgación es delicada y cuya mala utilización puede dar lugar a fraude. Explicó que es importante adoptar medidas para proteger estos datos. Asimismo, comentó que la FTC ha celebrado tres talleres para empresas donde se les aconsejaba divulgaciones claras de información y cumplir con sus obligaciones. Indicó que el papel de las autoridades es fomentar a las empresas a innovar pero siempre respetando al consumidor promoviendo la compensación y resolución de conflictos así como educar y capacitar a los consumidores.

Mesa redonda: repercusión de los mercados digitales en la cooperación regional

Adriana Ruiz, *Directora General Adjunta de Asuntos Internacionales, PROFECO, México*

Comenzó su exposición la Sra. Ruiz señalando que México se encuentra en el lugar 17 de los países más avanzados en el desarrollo de la economía digital; 7 de cada 10 usuarios de internet realizaron compras en línea y 60% realizó compras en el extranjero.

Comentó que en PROFECO actualmente existen monitores de tiendas virtuales encargados de revisar que los sitios especifiquen la información personal que compilan.

Indicó que en 2013 se creó un plan para construir un área especializada en economía digital. Actualmente hay un proyecto ya aprobado por el senado para regular el comercio electrónico.

Finalmente remarcó que existen problemas de protección al consumidor en las compras vía internet en sitios de otros países y remarcó la importancia de los convenios celebrados entre estados.

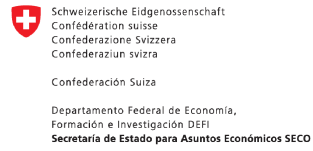
Matías Alen, *Comisión Nacional de Defensa de la competencia, Argentina*

El Sr. Matias Alen se centró en remarcar el efecto del desarrollo de las comunicaciones y en este sentido mencionó que Argentina estableció como prioridad conectarse y abrirse a la experiencia internacional, por lo que es de importancia la cooperación entre las distintas agencias.

Sesión de Clausura

Para finalizar y dar cierre a la jornada, el Sr. Juan Luis Crucelegui, Jefe de Fortalecimiento de Capacidades y Servicios de Asesoría, Políticas de Competencia y Protección al Consumidor de UNCTAD, agradeció a las autoridades de Uruguay, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Cooperación Española.

Por su parte, la Sra. Rosa Osimani, directora general de comercio, se refirió a la importancia del evento para Uruguay, agradeció a Unctad y al Programa Compal, a los



participantes e invitados nacionales y extranjeros y a los funcionarios del Área Defensa del Consumidor por su laborar en la actividad.