

## Capítulo II

### La Cámara

**Cuándo y cómo se creó la Cámara de Juegos Oficiales de Azar (CAJOA), una entidad de muy escasa visibilidad que nuclea a casi todos los operadores de los juegos de azar en Uruguay, entre los cuales se encuentran varios de los empresarios más poderosos del país. Las razones legales por las que una “cartelización” de los juegos de apuestas no tendría cabida en el sistema judicial uruguayo.**

A finales de 2009, en coincidencia con el último año de gobierno del presidente de extracción socialista, Tabaré Vázquez (2005-2010) se preparaba el lanzamiento de la denominada “megalicitación” para habilitar el ingreso de capitales privados en el negocio de la explotación del juego en todo el país. Varios empresarios que controlan casi todo el mercado de las apuestas también preparaban su movida. Es que por aquellos días también se gestaba la idea, ahora concretada en un borrador que circula en oficinas gubernamentales, de crear un nuevo organismo estatal que se encargará de controlar el negocio en aplicación de un nuevo paradigma.

Un nuevo escenario en la política de control y gestión del juego por parte del Estado requería también un nuevo posicionamiento de los empresarios, y la estrategia tenía que ser otra. Así fue, entonces, que luego de numerosas reuniones se llegó a un acuerdo para coordinar de la manera más amable las distintas estrategias comerciales. Para ello, se resolvió conformar una cámara que reuniera a la mayoría de las empresas que se dedican a la explotación de los juegos de azar en sus distintas modalidades legales.

Esta precisión no es menor, ya que una de las preocupaciones de estos hombres de negocios era la proliferación al margen de la ley de una gran cantidad de establecimientos con máquinas tragamonedas por fuera del control estatal, con grandes márgenes de ganancia y lejos de los circuitos comerciales habituales.

## Los dueños del juego

El lucrativo negocio de las apuestas en el Uruguay

Pablo Alfano / Fabián Werner

---

Así las cosas, la Cámara de Juegos Oficiales de Azar (CAJOA) se constituyó en el segundo semestre de 2009 y reúne desde entonces a casi todos los empresarios del ramo. La única gran excepción, por el momento, es Baluma SA, la empresa que gestiona el casino del lujoso Hotel Conrad, ubicado en el balneario de Punta del Este.

Hasta 2011, el del Conrad será el único casino del país enteramente controlado por privados. Es decir, la única sala de juegos de azar que no es sometida a controles estatales, debido a una ley especial que se votó en 1995 para aceptar la condición que los inversionistas de la cadena multinacional Hilton habían puesto para concretar su “megaemprendimiento” en el principal balneario del país.

Esa situación de privilegio cambiará a partir del próximo año, ya que habrá un segundo casino que funcionará con los mismos beneficios legales que el anterior. Otra ley especial habilitó al gobierno de la ciudad de Montevideo a conceder la explotación de una sala de juegos en el emblemático edificio del Hotel Carrasco, en el aristocrático barrio capitalino del mismo nombre, que no tendrá control alguno por parte del Estado.

Seguramente, el consorcio que realizó la inversión en el Hotel Casino Carrasco, conformado por la cadena multinacional hotelera Sofitel y la multinacional del juego Codere, tampoco integrará la CAJOA, a pesar de lo cual son frecuentes los contactos entre sus representantes y los miembros de la cámara, según confirmaron varias fuentes consultadas para este trabajo.

## Los dueños del juego

La CAJOA está registrada desde 2009 como integrante de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS), que tiene como misión “velar por el interés general del comercio, los servicios y todo el sector privado de la economía nacional”.

La cámara tiene su sede en el edificio de la CNCS, en la Ciudad Vieja, el distrito financiero de la capital uruguaya. La integración de su directiva da una idea clara del poder económico de sus integrantes, la influencia que tienen en el medio económico y empresarial local y el nivel de influencia que pueden alcanzar en distintos niveles de la vida del país.

Este poder, sin embargo, contrasta con la falta de exposición pública que la CAJOA tiene desde su creación. De hecho, nunca se presentó públicamente ante los medios de comunicación, aunque sus integrantes tienen una visibilidad muy grande ante la ciudadanía debido a sus actividades particulares. Ninguno de ellos ha mencionado su

participación en ella, ni se sabe qué se discute en las periódicas reuniones que se realizan los jueves en la cava de la calle Daniel Fernández Crespo y Lima, en la sede central de la cadena de cobranzas Abitab.

Tan prudente ha sido hasta ahora el manejo de la cámara ante la opinión pública que en el presente trabajo de investigación es la primera vez que se habla de la existencia de la agrupación, de quiénes son sus integrantes y de cuáles son sus cometidos. También es la primera vez que varios actores del mundo del juego aceptan (aunque pidiendo reserva de su identidad) admitir sus preocupaciones al respecto.

La CAJOA es presidida actualmente por el empresario Roberto Palermo, quien también funge como presidente de la red de cobranzas Abitab (la más grande del país, con más de 450 sucursales en todo el territorio nacional), de la Banca Privada de Quinielas y de la empresa Gadamix SA, concesionaria de la nueva sala de juegos que se instalará en la ciudad de Florida (ubicada en el centro geográfico de Uruguay).

El vicepresidente de la CAJOA es Raúl Pazos, gerente general de Hípica Rioplatense, la empresa que se encarga, desde 2001, de la explotación del llamado Hipódromo Nacional de Maroñas y de cinco salas de juegos electrónicos de azar (*slots*) en Montevideo y en vecino departamento de Canelones.

El secretario de la cámara es Roberto Fernández, gerente de marketing del grupo Mantra que además de un hotel Casino y spa en Punta del Este reinauguró el legendario Casino Nogaró de ese balneario. El proceso de apropiación de la sala Nogaró por parte del Mantra es en la actualidad objeto de una investigación judicial, luego de la denuncia penal presentada por la Federación Nacional de Trabajadores del Juego (FENAJU) por presuntas irregularidades en el proceso de negociación entre los empresarios y las autoridades de la Dirección General de Casinos (DGC) en el momento de concreción del negocio. También es sujeto de sospechas un ex jerarca del Tribunal de Cuentas de la República, quien al momento de dictaminar sobre el caso asesoraba a la empresa involucrada en el asunto.

El tesorero de la agrupación es Ignacio Lizarraga, actual presidente de la Asociación de Agentes de Quiniela del Interior y directivo de la Compañía de Ómnibus Pando SA (COPSA), una de las empresas de transporte más grandes del país, con fuertes vínculos con el opositor Partido Colorado.

Los temas de discusión en las reuniones de los jueves son motivo de preocupación en diversos ámbitos vinculados directamente (y no tanto) a los juegos de azar en Uruguay. Es que existe preocupación por la posibilidad de que en esos encuentros se estén realizando acuerdos que perjudiquen a los consumidores (mejor dicho, a los apostadores, ya de por sí

perjudicados por los caprichos del azar) y al Estado, encargado de controlar sus actividades.

Naturalmente, no existe nada de ilegal en que un grupo de empresarios de una misma rama de actividad se agrupen en una cámara y velen por sus intereses comunes, sentados en una misma mesa y reunidos bajo una determinada razón social.

Sin embargo, varios actores del mercado de los juegos de azar consultados para este trabajo plantearon dudas sobre los asuntos que allí se conciertan, y sobre las consecuencias que estos pactos tienen sobre la libre competencia en el complejo mercado del juego.

Uno de los aspectos que arroja más dudas es el hecho de que varios de los participantes de estos encuentros se agrupen al momento de comprar máquinas y distintos equipamientos, que luego ofrecen al Estado o a otros actores del sistema.

También ocurre que se venden servicios entre sí, como es el caso de la empresa ICM-Boldt, que importa un tipo de validadores de billetes que se instala en las máquinas tragamonedas del resto de las empresas participantes de la cámara.

¿Cuál podría ser el peligro que derive de la existencia de un tipo de agrupación empresarial de estas características? Sin atreverse a hablar de ilegalidad, quienes ven con recelo la conformación de esta cámara hablan de un riesgo de “cartelización” del mercado del juego, o incluso de la existencia de un probable “pacto colusorio”, dos figuras que pueden distorsionar de manera grave el funcionamiento del libre mercado de los juegos de azar.

### **Cárteles y colusión**

Un cártel es una situación empresarial en la que una empresa controla la gran parte de la producción en un mercado, o un acuerdo entre dos o más empresas pertenecientes a un mismo sector. Varias pueden ser las intenciones de ese acuerdo, y entre ellas pueden mencionarse las de reducir o eliminar la competencia dentro de un mercado, en el que “operando” cada empresa por separado aumentaría la competencia entre las distintas compañías, establecer un mayor control sobre la producción, y por tanto de la oferta en el mercado o alcanzar un mayor poder de mercado y un “sobre beneficio” en perjuicio de los consumidores (en este caso, los apostadores).

En un cártel, las empresas obtienen el máximo beneficio posible y el “excedente de ganancias” se reparte entre los productores que cooperan. Es bueno señalar que no hace falta que el cártel controle la mayoría de la oferta para controlar el mercado en cuestión.

El organismo encargado de controlar éste tipo de actividades en el Uruguay es la Dirección General de Comercio, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.

La Ley Nº 17.243 del 29 de junio de 2000 es la que dicta las normas sobre defensa de la competencia, y dispone en su artículo 13 que “las empresas que desarrollen actividades económicas, cualquiera fuere su naturaleza jurídica, están sujetas a las reglas de la competencia, sin perjuicio de las limitaciones que se establecieron por ley y por razones de interés general (artículos 7º y 36 de la Constitución de la República) o que resulten del carácter de servicio público de la actividad de que se trate”.

En el artículo 14 se prohíben de manera expresa “los acuerdos y las prácticas concertadas entre los agentes económicos, las decisiones de asociaciones de empresas y el abuso de la posición dominante de uno o más agentes económicos que tengan por efecto impedir, restringir o distorsionar la competencia y el libre acceso al mercado de producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios, tales como:

A) Imponer en forma permanente, directa o indirectamente, precios de compra o venta u otras condiciones de transacción de manera abusiva para los consumidores.

B) Restringir, de modo injustificado, la producción, la distribución y el desarrollo tecnológico, en perjuicio de empresas o de consumidores.

C) Aplicar injustificadamente a terceros contratantes condiciones desiguales en el caso de prestaciones equivalentes, colocándolos así en desventaja importante frente a la competencia.

D) Subordinar la celebración de contratos a la aceptación de obligaciones complementarias o suplementarias que, por su propia naturaleza o por los usos comerciales, no tengan relación con el objeto de esos contratos, en perjuicio de los consumidores.

E) En forma sistemática, vender bienes o prestar servicios a precio inferior al costo, sin razones fundadas en los usos comerciales, incumpliendo con las obligaciones fiscales o comerciales.”

La ley establece, asimismo, que la aplicación de estas normas procede cuando la distorsión en el mercado genere perjuicio relevante al interés general.

En un artículo publicado en la revista “La Justicia Uruguaya”, tomo 124, de setiembre/octubre de 2001, se publicó un análisis del asunto por parte del catedrático doctor Daniel Hargain <sup>(1)</sup> respecto a las normas que regulan la competencia. En uno de sus puntos se hace hincapié en las asociaciones de empresas y señala que en realidad esa expresión debe tomarse como “asociaciones de empresarios”.

“Su principal función no es desarrollar actividades económicas por sí mismas, sino organizar y coordinar la actividad económica de sus miembros, y defender los intereses de los mismos. Por lo tanto, en un plano teórico, podrían caber dudas si son las decisiones de las asociaciones de empresarios las que afectan la competencia; o por el contrario, la anticompetitividad resulta de las conductas llevadas a cabo por sus integrantes, cuando dan cumplimiento a las decisiones gremiales”, señala Hargain.

“En la práctica, la ley no deja margen para discusiones: cuando las decisiones de las entidades de clase distorsionen la competencia, quedarán sometidas a las sanciones correspondientes -sin perjuicio de la responsabilidad que pueda haber a sus afiliados, de acuerdo a la conducta que, a título personal ellos mismos hayan desarrollado-”, agrega.

El especialista señala que los acuerdos y prácticas concertadas entre los agentes económicos son denominadas “‘pactos colusorios’ o ‘cárteles’, y son celebrados por empresarios competidores, que se ponen en connivencia para atenuar o eliminar la competencia que existe entre ellos”.

Sin embargo, añade Hargain, “la normativa uruguaya parece ir más lejos que la simple prohibición de los cárteles, ya que declara ilegales todas las prácticas concertadas entre ‘agentes económicos’. De esta manera, quedan comprendidos en la previsión legal, no sólo los acuerdos entre competidores, sino también los acuerdos entre otros agentes económicos –por ejemplo profesionales universitarios o consumidores–, en tanto su objetivo sea ‘impedir, restringir o distorsionar la competencia y el libre acceso al mercado de producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios’ y produzcan una ‘distorsión en el mercado’ de tal entidad, que ‘genere perjuicio relevante al interés general’”.

A juicio del catedrático, “lo que el legislador ha pretendido, al crear estas normas, es proteger el interés general, que se ve perjudicado cuando se distorsiona la competencia, porque la misma constituye el mecanismo para la asignación de recursos y la fijación de precios”.

“Dentro de ese marco conceptual, no tendría sentido permitir que se produzca un daño – que por definición, siempre va a ser de gravedad, ya que la entidad del perjuicio es

requisito de aplicación de las normas—, para luego tratar de repararlo. Y menos lógico sería, ver que el perjuicio ya se empezó a producir, y quedarse esperando a que la gravedad del mismo haya afectado de manera efectiva y relevante al interés general”, sostiene Hargain.

“Muy por el contrario, la postura que debe adoptarse es justamente la contraria. La actuación preventiva forma parte de la esencia misma del acto de ‘defender’”, afirma el especialista.

---

## REFERENCIAS

*(<sup>1</sup>) El doctor Daniel Hargain es profesor de Técnica de la Contratación Comercial en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay; profesor de Comercio Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República; profesor de Contratos Comerciales Internacionales en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay. Autor y/o coautor de varios libros sobre su especialidad (entre otros: Manual de Sociedades Comerciales, tomos I y II; Concentración Societaria; Régimen Jurídico de la Contratación Internacional en el MERCOSUR; Circulación de Bienes en el MERCOSUR; Marco Jurídico de la Contratación Comercial), así como múltiples artículos en revistas especializadas, tanto uruguayas como extranjeras.*