

**“ANALISIS DEL CONTEXTO DE LA
COMPETENCIA EN LOS MERCADOS
NACIONALES Y DE LAS RESTRICCIONES QUE
PUDIERAN EXISTIR A LA COMPETENCIA EN
PARAGUAY. ESTRATEGIA DE TRABAJO
COMO MIEMBRO DEL DIRECTORIO DE LA
CONACOM”**

**Asunción – Paraguay
2025**

INTRODUCCIÓN

La Comisión Nacional de la Competencia - CONACOM como órgano rector e institución abocada a defender y promover la libre competencia en los mercados nacionales, se constituye en portadora de una misión que trasciende el significado conceptual meramente económico de la palabra competencia, constituyéndose en un factor de desarrollo, transparencia y eficiencia que garanticen las condiciones que permitan el funcionamiento seguro de los mercados y evitando aquellas conductas que restrinjan el principio de la libre competencia o generen abusos de poder económico, consolidándose así el rol de la CONACOM como garantía institucional contra monopolios y prácticas restrictivas cuyo marco legal posee fundamento constitucional establecido en su **artículo 107 De la libertad de concurrencia** que refiere que toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades. Se garantiza la competencia en el mercado. No serán permitidas la creación de monopolios y el alza o la baja artificiales de precios que traben la libre concurrencia. La usura y el comercio no autorizado de artículos nocivos serán sancionados por la ley penal. De igual manera contempla en su **Artículo 108.- De la libre circulación de productos que** “Los bienes de producción o fabricación nacional, y los de Procedencia extranjera introducidos legalmente, circularán libremente dentro del territorio de la República.”¹

Con una perspectiva de política pública y mandato constitucional que demanda una gestión técnica heterogénea prudente y con visión estratégica, la misión institucional se enmarca en la Ley 4956/13²,

¹ CONSTITUCION NACIONAL PARAGUAYA

² Artículo 15.- Naturaleza y Régimen Jurídico.

Créase la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM), como Autoridad de Aplicación de la presente Ley.

La Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM), es una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia con capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del Derecho Público y Privado, que se regirá por esta Ley y sus resoluciones. La Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con autonomía orgánica y funcional, patrimonio propio y plena independencia.

La Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio.

La Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) tiene su sede en Asunción y su competencia se extiende a todo el territorio de la República del Paraguay.

reseñando un hito histórico en la forma en que el Estado aborda la regulación de los mercados.

A continuación, mi apreciación sobre el contexto nacional, restricciones, y propuesta de trabajo sin ánimo de profundizar en conceptos teóricos como lo demandaría un ensayo académico sino focalizada en la tarea que me ocupará realizar en el fortalecimiento de la institucionalidad y la promoción del equilibrio entre el cumplimiento normativo y el desarrollo económico de nuestro país.

DESARROLLO

1. Competencia en los mercados nacionales.

En recomendable recordar la noción de mercado: todo bien o servicio tiene un mercado en el cual se lo compra y vende. Antes de llegar al consumidor final casi siempre un producto ha pasado a través de una serie mercados y en su concepto económico como el área dentro del cual compradores y vendedores de una o varias mercancías mantienen por ese hecho, relaciones comerciales o contactos de naturaleza mercantil. En síntesis, el sistema de mercados refiere a cuatro palabras: demanda, oferta, precios y libertad. El mercado de la libre competencia según economistas clásicos se caracteriza por lo siguiente; un gran número de sujetos económicos en acción y ninguno de ellos puede, solo, alterar el volumen de la producción global o el precio del producto. Todas las empresas producen un producto igual de modo que el consumidor no tiene motivos para preferir la mercancía dentro de la misma especie de mercaderías. Es libre la entrada de nuevas empresas al mercado, todos los que participan del mercado productores y consumidores tienen conocimiento de lo que esta ocurriendo en el mercado (transparencia de mercado) y los factores de la producción se pueden separar libremente de uno para otros sectores de la producción (movilidad de factores). Se dice que la concurrencia es pura cuando reúne las tres primeras condiciones y perfecta cuando reúne todas (RIVAROLA PAOLI JUAN BAUTISTA, ECONOMIA POLITICA, 126 al 128).

El mercado paraguayo se destaca por una estructura concentrada con ejes estratégicos en el cual destacan ciertos segmentos o sectores como el financiero, agroganadero, asegurador, telecomunicaciones, transporte, de servicios en general, entre otros. Dicha concentración obedece inicialmente

tanto a razones históricas como regulatorias cuya apertura gradual de mercados antes dominados por monopolios naturales ha permitido un incremento en la oferta y en la eficiencia, aunque los resultados no siempre se han traducido en un beneficio directo para los consumidores. Y actualmente a la existencia de actores que han acumulado gran poder económico propiciando la aparición de conductas anticompetitivas. El tamaño reducido del mercado y la alta informalidad económica además dificultan la participación de nuevos actores, por tanto, en sectores donde existen altos costos de entrada, la concentración se vuelve estructural.

Con una regulación normativa relativamente reciente que permitió abordar la regulación de los mercados por parte del Estado, siendo que anteriormente la competencia se asumía de alguna forma como una consecuencia colateral predecible del libre mercado, sin dotación de mecanismos específicos de control ni competencia institucional que la custodie.

Posterior a dicha promulgación la CONACOM actúa como ente autónomo, con facultades para investigar, sancionar y emitir recomendaciones al Poder Ejecutivo y a los organismos reguladores sectoriales destacando así un rol fundamental que considero con un gran potencial de desarrollo.

En relación con los sectores preponderantes y claves, me quisiera referir particularmente a la esfera financiera pues considero que los servicios financieros se volvieron de alta necesidad y nos confronta a prácticas anticompetitivas arraigadas que limitan a la competencia real y debe ser evaluada desde una mirada de transformación tecnológica, el impacto de sistemas de pagos como infraestructuras críticas con efectos sistémicos y el papel fundamental de la innovación como elemento clave para la inclusión financiera del país.

Si bien la CONACOM marco un precedente muy importante con la sanción impuesta y ratificada por la Corte Suprema de Justicia en el caso Banco Continental S.A.E.C.A. versus Bancard, es de considerar que debemos entender y comprender las características técnicas de mercado de cada industria para seleccionar correctamente los criterios y estrategias que protejan la libre competencia, es decir, debemos crear un escenario propicio para una actuación oportuna, eficaz y de oficio de la institución, fortaleciendo el radio de acción a una intervención de oficio que será

posible con un expertise avanzado y con datos certeros del mercado 24/7 y no limitarnos al perfil sancionador tras denuncia de parte.

Garantizar un escenario propicio a la competencia conlleva implícitamente un entorno jurídico estable, de operadores formados en la materia y de políticas públicas transversales y coherentes, asimismo requiere un análisis institucional de control que armonice la coexistencia de normas sectoriales, habida cuenta que las contradicciones desencadenan incertidumbre afectando así no solo la capacidad de aplicación como institución rectora sino la confianza y transparencia necesaria de los mercados nacionales condición mandatoria para impulsar un ecosistema atractivo para las inversiones y el desarrollo económico del Paraguay.

La promulgación de la Ley de la Competencia y sus consecuentes decretos reglamentarios³ impulsaron la consolidación de mercados más transparentes y controlados que puede verse materializado en el trabajo sostenido de la CONACOM en análisis de operaciones de concentración, la investigación de conductas anticompetitivas y la consecuente aplicación de sanciones que sientan un precedente de la institución como garante de equidad, eficiencia y transparencia económica siendo el principio de la libre competencia un pilar fundamental en la creación de condiciones justas y equilibradas sin comprometer la estabilidad del sistema como paso clave en la afianzamiento del estado de derecho económico en Paraguay, evitando la concentración excesiva de poder en manos de algunos y en detrimento de los consumidores, sin embargo existen varios desafíos por delante para estar en línea con estándares internacionales de defensa de la competencia.

2. Posibles restricciones a la competencia en Paraguay.

A pesar del desarrollo normativo y regulatorio considero que la defensa de la competencia aún carece de un enfoque transversal en la administración pública. El impacto sobre la competencia debe ser estudiado en todas las esferas de política económica, fiscal o bancaria por lo cual es crucial la intensificación de coordinación entre la CONACOM y otros entes reguladores sectoriales que aseguren el fortalecimiento de la

³ Decreto 3488/2020 POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO N° 1490/14 Y SE ESTABLECEN SANCIONES POR EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COLABORACIÓN CON LA COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (CONACOM)
Decreto 1490/2014 POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY 4956/2013 "DEFENSA DE LA COMPETENCIA"

institucionalidad en el contexto de su misión garantista de un principio constitucional protegido.

Asimismo, la investigación de prácticas anticompetitivas requiere información compleja, acceso a datos económicos y capacidad de análisis, por tanto, cualquier limitación de recursos humanos y/o técnicos representa un riesgo considerable que podría cercenar el tratamiento eficaz y oportuno de los casos en detrimento de la defensa de la competencia.

A nivel cultural, el mercado paraguayo aún presenta una resistencia implícita a la competencia abierta. Los acuerdos informales, la preferencia por relaciones personales y el temor al riesgo dificultan la adopción de esquemas transparentes. Ello demuestra que la promoción de la competencia requiere reforzar su componente pedagógico en la visión de modificar la cultura económica desde la confianza y la ética, no solo desde la óptica sancionadora.

Ninguna política de competencia será eficaz si los actores del mercado no comprenden sus fundamentos y valores de integridad, cumplimiento y responsabilidad social empresarial.

La competencia no debería concebirse como un obstáculo, sino como un mecanismo de credibilidad, considerando que la competitividad y la ética generan confianza sistémica, reduce costos de transacción y atrae la inversión extranjera.

El reducido tamaño del mercado paraguayo y la escasa diversificación productiva generan condiciones de concentración natural, por tanto, la CONACOM debe analizar con especial prudencia los procesos de concentración económica y los posibles abusos de posición dominante en tiempo y forma. El desafío radica en distinguir entre concentración natural y concentración anticompetitiva., razón imperiosa de una sinergia entre herramientas profesionales jurídico-económicas y tecnológicas con indicadores simplificados y herramientas de seguimiento continuo adaptados al contexto local que permitan más intervenciones de oficio que mitiguen posibles restricciones a la competencia efectiva.

3. Estrategia personal y visión de trabajo como miembro del Directorio.

Institucionalización del sistema ético, superar las barreras actuales:

Como punto de partida me ocupare de fijar objetivos próximos y escalonados que consoliden la autonomía técnica de la Comisión, dotándola de recursos humanos especializados y herramientas analíticas modernas. En su construcción tome de referencia al Código de Ética de la CONACOM en el cual se establecen principios fundamentales como la integridad, transparencia, imparcialidad, responsabilidad y confidencialidad, con el propósito de orientar el comportamiento de los funcionarios y miembros de la institución. Sin embargo, observe algunas debilidades que pueden afectar su eficacia real, mi compromiso sería convertir el Código de Ética de la CONACOM en un instrumento operativo y no solo declarativo, asegurando que cada principio se traduzca en acción institucional verificable.

Los anexos al Código de Ética de la CONACOM funcionan como una declaración interna de compromiso que cada funcionario y miembro de la institución asume voluntariamente frente a los principios del Código de Ética y a su vez evidencia el reconocimiento de sus propias vulnerabilidades buscando superarlas, entre las más preocupantes se encuentran el reconocimiento de no destinar el tiempo suficiente a la formación profesional siendo que es uno de los ejes fundamentales para la concreción de un tratamiento oportuno de los casos con el mínimo de margen de error que robustezca la idoneidad técnica requerida para tales puestos., la insuficiencia de recursos humanos y financieros a su vez desencadenan la dilación del proceso, además de la carencia de soporte tecnológico en el área de talento humano y la necesidad de contar con mayor infraestructura tecnológica en general son puntos a tratar con grado de urgencia.

Al respecto me permito señalar el siguiente plan de acción;

Elaboraré un reglamento complementario de procedimiento ético con etapas claras de investigación, defensa y resolución. Reforzaré los canales de comunicación ciudadana, que aseguren confidencialidad y respuesta efectiva a denuncias., garantizando el control social a través de una participación más activa y de fácil acceso, sin obviar la culturización necesaria en su divulgación.

Impulsaré la incorporación del uso de herramientas digitales de seguimiento ético, con reportes automatizados y sistemas de alerta temprana ante irregularidades, además de las necesarias para dinamizar el área de talento humano y las técnicas con énfasis en las unidades de investigaciones.

Buscaré alianzas estratégicas de desarrollo tecnológico y capacitación alternas a la posibilidad financiera de la institución.

Trabajaré conjuntamente con el comité de ética y el área de talento humano en el diseño de un programa de capacitación integral, con módulos sobre integridad pública, transparencia, competencia leal y prevención de conflictos de interés, que concientice a cada funcionario sobre su rol de agente ético, con responsabilidad personal frente a los valores de integridad, imparcialidad, responsabilidad y respeto.

Evaluaré la competencia actual del Comité de ética, a fin de dotarlo de atribuciones específicas y autónomas en la recepción y gestión de denuncias, auditorias técnicas con reportes al Tribunal de ética que reside actualmente en el Directorio, que en un segundo estadio considero debería ser autónomo a este.

CONCLUSIÓN

En mis 23 años de experiencia laboral tanto en la gestión pública y el ámbito privado con énfasis bancario y de especialización fiduciaria; valores como la ética, imparcialidad e integridad fueron ejes de mi liderazgo institucional desarrollado, el ejercicio fiduciario me permitió una agudización constante de mi integridad y ética, en la comprensión de que la neutralidad no significa pasividad, sino firmeza en el cumplimiento del deber. En cada fideicomiso, la confianza de las partes se sostiene sobre la certeza de que las decisiones se adoptan con base en la ley, sin sesgo ni interés propio. Ese mismo principio guía mi visión del rol directivo en la CONACOM, ser garante de equilibrio a la iniciativa privada y la defensa del interés público, no protagonista de intereses. En mi gestión, dichos valores no son negociables y los reflejare en cada decisión asumida.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Nacional de la República del Paraguay. (1992). Asunción, Paraguay.

Ley 4956. (2013). De Defensa de la competencia.

Decretos reglamentarios 1490 (2014) y 3488 (2020)

Comisión Nacional de la Competencia. (2023/2024). Código de Ética de la CONACOM (Res. D/AD N.º 012/2023) y (Res. D/AD N.º 111/2024).

RIVAROLA PAOLI JUAN BAUTISTA, ECONOMIA POLITICA, paginas 126 al 128. Asunción Paraguay.