

Contexto competitivo y restricciones a la competencia en Paraguay: una propuesta de estrategia institucional para la CONACOM

1. Introducción

La configuración constitucional paraguaya adopta el modelo de Estado social de derecho, el cual se corresponde con los principios de la economía social de mercado¹. Ambos conceptos expresan una misma lógica institucional, asegurar que la libertad económica se oriente a la consecución del bienestar general. En este marco, la política de competencia se erige como el puente que posibilita vincular la eficiencia del mercado con los fines sociales del Estado, garantizando que la búsqueda de beneficio privado se desarrolle dentro de un orden jurídico que asegure igualdad de oportunidades, transparencia y equidad.

En este sentido, la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) cumple un papel esencial como órgano técnico del Estado, asegurando que la libertad económica se ejerza sin abusos y que la competencia funcione como motor de innovación y bienestar.

El presente ensayo describe el contexto competitivo nacional, identificando las principales restricciones estructurales e institucionales que obstaculizan su pleno desarrollo, y propone una estrategia de acción para la CONACOM, orientada a consolidar un *enforcement* eficaz, fortalecer la capacidad institucional y construir legitimidad social, entendida esta última como condición necesaria para que la aplicación del derecho de la competencia se traduzca en bienestar ciudadano y confianza pública en el mercado.

2. Contexto de la competencia en Paraguay

Si bien la Ley N.º 4956/2013 de Defensa de la Competencia se promulgó hace más de una década, su aplicación efectiva comenzó hace poco más de ocho años, período en el que la autoridad ha avanzado en la construcción de su capacidad institucional y en la implementación progresiva de su marco normativo².

A lo largo de estos años se han abordado casos de relevancia económica y social —como la investigación de un supuesto cartel en la licitación pública, abusos de posición dominante

¹ La Constitución se encuadra en la corriente del constitucionalismo social. Es por ello que la Constitución dedica especial atención a temas como la economía, el trabajo, el bienestar, la educación, la cultura, la salud y el medio ambiente. La Constitución y el Estado por ella diseñado pretenden, en definitiva, instaurar un orden social y económico justo, inspirado en una doctrina liberal e igualitaria. Mendonca, Daniel (2022). «*La Constitución en 10 lecciones*». Centro de Estudios Constitucionales.

² Por ejemplo, recientemente se ha publicado un nuevo instructivo para la notificación de operaciones de concentración, con lo cual se busca dar mayor celeridad al proceso de análisis. Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM). (2025). *Instructivo para la notificación de operaciones de concentración económica*. Recuperado el 3 de noviembre de 2025, de [Res D_AD_29_2021.pdf](#)

en los mercados de la transmisión del fútbol nacional y el procesamiento de tarjetas; análisis de fusiones en sectores sensibles como los de retail, frigoríficos y la comercialización de combustibles— los cuales no solo permitieron establecer precedentes administrativos, sino que también delinearon los primeros criterios de interpretación de la ley y revelaron las áreas de mayor vulnerabilidad del mercado paraguayo. También se ha realizado un extenso trabajo en el marco de análisis regulatorios y la promoción de la cultura de la competencia.

No obstante, la consolidación institucional ha enfrentado limitaciones derivadas de recursos humanos y presupuestarios acotados, así como de una reducida coordinación interinstitucional con los reguladores sectoriales. Estas restricciones han dificultado la presencia sostenida de la autoridad en el debate público y la construcción de legitimidad social.

A ello se suma que, pese a su reconocimiento normativo y constitucional, la competencia continúa siendo un concepto poco interiorizado por amplios sectores de la ciudadanía. Con frecuencia, se la percibe como una cuestión técnica o como un principio dirigido exclusivamente a las empresas, sin advertir su influencia sobre la formación de los precios, la calidad de los productos, y el bienestar general. Esta brecha de comprensión refleja la necesidad de fortalecer la educación económica y la comunicación institucional sobre el valor social del proceso competitivo.

En el plano internacional Paraguay participa activamente en espacios regionales e internacionales que promueven la cooperación técnica y la convergencia regulatoria en materia de competencia, como el MERCOSUR³, la UNCTAD⁴, la Red Internacional de Competencia (ICN)⁵, el Foro Latinoamericano de la Competencia (OCDE-BID), y el *Global Competition Forum*, organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁶. Estos foros especializados sin duda han contribuido al fortalecimiento institucional de la autoridad nacional, favoreciendo el intercambio de experiencias con otras agencias.

³ En diciembre de 1990, el Paraguay suscribió el Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur, que fue aprobado por la Ley N.º 1143 el 15 de octubre de 1997. De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de dicho protocolo, sus reglas se aplican a las conductas que tengan por objeto producir o que produzcan efectos en la competencia en el ámbito del Mercosur y que afecten el comercio entre los Estados Parte.

⁴ En el año 2023, en el marco de la XXI Sesión del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Derecho y Política de Competencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, se presentó el informe del examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de competencia en el Paraguay. [Informe para examen de pares - UNCTAD.pdf](#)

⁵ La Red Internacional de Competencia (ICN) ofrece a las autoridades de competencia un espacio especializado, aunque informal, para mantener contactos regulares y abordar preocupaciones prácticas en materia de competencia. Esto permite un diálogo dinámico que contribuye a generar consenso y convergencia hacia principios sólidos de política de competencia en toda la comunidad antimonopolio global. International Competition Network (ICN). (s.f.). *About the ICN*. Recuperado de [About - ICN](#) Traducción propia.

⁶ Recientemente la OCDE y el Paraguay signaron el programa país, un acuerdo de cooperación de tres años, el cual permitirá trabajar en cinco pilares fundamentales que son el desarrollo del potencial económico, la política social, las buenas prácticas gubernamentales, el desarrollo sustentable y la integración regional, todos vinculados en mayor o menor medida con la defensa de la competencia.

Más allá del plano institucional, el contexto económico revela otra dimensión del desafío competitivo, aunque Paraguay mantiene un desempeño macroeconómico estable, los mecanismos de transmisión del crecimiento hacia la economía real continúan siendo débiles, lo que limita el impacto del desarrollo agregado sobre el bienestar cotidiano de la población. Esta desarticulación entre la estabilidad macroeconómica y la dinámica microeconómica refuerza la necesidad de una política de competencia activa, capaz de asegurar que los beneficios del crecimiento se traduzcan efectivamente en precios justos, productividad y bienestar general.

En suma, el contexto paraguayo combina una economía con sectores concentrados, una institucionalidad en desarrollo y una cultura de competencia aún incipiente. Este escenario representa el doble desafío de fortalecer las capacidades institucionales y promover una comprensión social del valor de la competencia como motor del desarrollo.

3. Restricciones a la competencia en Paraguay

Las restricciones a la competencia en Paraguay no se explican únicamente por la estructura concentrada de ciertos mercados o por la existencia de barreras regulatorias y culturales, sino también por limitaciones institucionales propias de una autoridad en proceso de madurez. Desde su creación, la CONACOM ha enfocado su actuación principalmente en el control de concentraciones económicas, reflejando un enfoque preventivo más que sancionador. De las operaciones analizadas hasta la fecha⁷, la mayoría fue aprobada sin condicionamientos, ocho fueron condicionadas y una rechazada (frigoríficos)⁸.

En materia de prácticas restrictivas, la institución ha tramitado un número limitado de casos⁹, de los cuales la mayoría culminó con sanciones, principalmente por incumplimientos de condicionamientos en análisis de concentraciones¹⁰, incluyendo el precedente relevante

⁷ Actualmente la CONACOM ha finalizado el análisis de 79 operaciones de concentración, y se encuentra analizando 23. Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM). (s. f.). *Listado de operaciones de concentración notificadas*. Recuperado el 3 de noviembre de 2025, de [Listado de Operaciones de Concentración – Comisión Nacional de la Competencia](#)

⁸ Este sector, el cual está compuesto por un estrecho número de compradores, quienes se encuentran ante la oferta de un gran número de productores de ganado vacuno, presenta una estructura de mercado de tipo oligopsónico, caracterizada por la concentración del poder de compra en pocas empresas que adquieren materia prima a una base amplia y atomizada de proveedores. Esta configuración genera un desequilibrio estructural en la capacidad de negociación, en el que los frigoríficos pueden incidir de manera significativa sobre el precio de la hacienda, trasladando presiones a la baja que no siempre reflejan las condiciones reales de oferta y demanda. Pero esta asimetría estructural no constituye por sí misma una infracción, salvo que existan pruebas de coordinación o abuso. Aún así, en mercados con estas características el problema de competencia es principalmente estructural, no conductual, en consecuencia la imposición de sanciones no corrigen el desequilibrio de fondo, el cual se origina en la concentración de poder económico y en la falta de mecanismos competitivos de comercialización. Lo anterior nos invita a analizar los límites de la función sancionadora frente a problemas estructurales de competencia, como los oligopsonios u oligopolios naturales.

⁹ Se finiquitaron 14 sumarios, de los cuales 10 terminaron con sanciones, principalmente por incumplimientos de condicionamientos impuestos en concentraciones, recomendaciones colectivas en los mercados de gas y combustibles, y un abuso de posición dominante en el mercado de procesamiento de tarjetas. Actualmente la Dirección de Investigaciones lleva adelante 4 sumarios.

¹⁰ Por su parte, se registraron dos absoluciones en casos vinculados a la colusión en contrataciones públicas y los derechos de televisión del fútbol nacional, evidenciando criterios divergentes entre la Dirección de Investigaciones y el Directorio.

del caso Bancard S.A., actualmente en revisión judicial, y el cual evidenció la capacidad de la autoridad para abordar conductas unilaterales complejas.

También inciden en el entorno competitivo ciertas iniciativas legislativas orientadas al control o fijación de precios, promovidas bajo la premisa de proteger al consumidor. Sin embargo, al desconocer los principios que rigen la formación de precios en un mercado competitivo, estas medidas pueden distorsionar los incentivos de oferta y reducir la eficiencia del sistema¹¹.

Por otra parte, subsisten obstáculos normativos que reducen la competencia efectiva y escapan al alcance directo de la actividad sancionatoria. Sectores como el transporte¹², los sistemas de pagos¹³, los combustibles¹⁴ y las contrataciones públicas, mantienen estructuras o exigencias que restringen la entrada de nuevos competidores. Si bien la CONACOM ha emitido opiniones técnicas al respecto, su carácter no vinculante limita su impacto.

En cuanto a su rol de promoción, resulta indispensable que la agencia avance hacia una estrategia de comunicación institucional orientada a acercar los resultados de la política de competencia a la ciudadanía. Esta labor debe sustentarse en un enfoque pedagógico y accesible, dirigido al público no especializado, que en general desconoce el funcionamiento del mecanismo de mercado y su incidencia directa en el bienestar económico y social.

4. Estrategia de trabajo

El proceso de consolidación institucional de la CONACOM ha estado marcado, como en la mayoría de las agencias jóvenes, por etapas de aprendizaje sucesivas, en las que se enfrentaron desafíos legislativos, operativos y culturales que condicionaron el desarrollo de una política de competencia plena. Transcurrida casi una década desde el inicio de sus funciones, la institución ha logrado construir una estructura estable y un acervo técnico

¹¹ Solo durante el año 2025 se han presentado los siguientes proyectos:, Expte. n.º D-2586926 “[QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y PRECIOS DE REFERENCIA DE PRODUCTOS ESENCIALES \(CHTPRE\). ESTABLECE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN MULTISECTORIAL Y CONFORMA EL PROGRAMA NACIONAL DE PRECIOS CUIDADOS](#)”; Expte. n.º D-2586878 “[QUE CREA EL SELLO DE PRECIO JUSTO PARA PRODUCTOS DE CONSUMO MASIVO](#)”; Expte. n.º D-2586211 “[QUE ESTABLECE LA TRANSFERENCIA DE LA ESTRUCTURA DE COSTOS DEL PRECIO Y DEL MERCADO DE LA CARNE COMERCIALIZADA AL PÚBLICO](#)”, Expte. n.º S-2502472 “[QUE ESTABLECE LA TRANSPARENCIA DE LA ESTRUCTURA DE COSTOS DEL PRECIO Y DEL MERCADO DE COMBUSTIBLES COMERCIALIZADOS AL PÚBLICO EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY](#)”; Expte. n.º D-2502363 “[DE TRANSPARENCIA DE PRECIOS Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN LA CANASTA BÁSICA](#)”.

¹² [D 2025-12.pdf](#)

¹³ [D 2025-05.pdf](#)

¹⁴ [D 2025-10.pdf](#)

considerable, superando limitaciones iniciales en materia de recursos, capacitación y alcance normativo.

En esta nueva etapa, el desafío consiste en avanzar desde la instalación institucional hacia la madurez funcional, aplicando la ley de manera previsible, generando legitimidad a través de la calidad de sus decisiones. Establecer una infraestructura institucional saludable requiere que durante sus primeros años una autoridad de competencia concentre sus esfuerzos en tres objetivos esenciales: fortalecer su capacidad institucional, educar a los actores públicos y privados sobre los objetivos de la ley, y construir credibilidad a través de una aplicación consistente y razonable de sus atribuciones legales¹⁵.

La estrategia de trabajo que se propone a continuación no parte de una hoja en blanco, sino que se apoya en la experiencia acumulada por la CONACOM durante sus primeros años de funcionamiento. En tanto se propone una estrategia de trabajo en torno a cinco líneas de acción prioritarias, derivadas de los principales desafíos enfrentados por la CONACOM en su primera década y orientadas a consolidar los avances obtenidos.

1. Fortalecimiento de la legitimidad decisoria y judicial.

La consolidación de la autoridad requiere decisiones que no solo sean técnicamente sólidas, sino también jurídicamente consistentes y comunicativamente transparentes. Hasta la fecha las decisiones administrativas más trascendentes emitidas por la CONACOM —el rechazo de una operación de concentración (2020) y la sanción por abuso de posición dominante (2023)— continúan en revisión en instancias del Tribunal de Cuentas¹⁶, reflejando los desafíos de interpretación judicial en esta materia.

La brecha entre el conocimiento judicial y la especialización en derecho de la competencia es un fenómeno global, no exclusivo del Paraguay. En este contexto, los programas de capacitación judicial emprendidos por las agencias jóvenes han mostrado resultados limitados, en parte debido a la rotación de jueces en tribunales no especializados. Las agencias más consolidadas, en cambio, complementan la formación con estrategias estructurales de cooperación judicial, como la participación de magistrados en conferencias como moderadores, la elaboración de guías conjuntas o la intervención de la autoridad como *amicus curiae* en casos de relevancia¹⁷.

¹⁵ Kovacic, William E. (1997). *Getting Started: Creating New Competition Policy Institutions in Transition Economies*. *Brooklyn Journal of International Law*, 23(2). Disponible en: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol23/iss2/4>.

¹⁶ La sanción impuesta en el año 2023 por la CONACOM contra Bancard S.A. por abuso de posición dominante fue objeto de un recurso contencioso administrativo el cual aún se encuentra pendiente de resolver. Asimismo, la denegación de la operación entre Frigomerc S.A. y Frigorífico Norte S.A. en el año 2020, también fue objeto de un recurso contencioso el cual hasta la fecha no ha sido resuelto.

¹⁷ *International Competition Network – Advocacy Working Group (AWG)*, “Assessing Progress in the Development of Successful Advocacy Strategies to the Judiciary”, *ICN Report*, June 2024. Disponible en: [Assessing Progress in Development of Successful Advocacy strategies to the judiciary](#)

Este diagnóstico sugiere que la legitimidad no se obtiene únicamente a través de las sanciones o la capacitación, sino mediante la construcción de confianza mutua con el Poder Judicial, integrándolo activamente en el ecosistema decisorio. A partir de ello, resulta necesario institucionalizar prácticas que consoliden esa confianza y fortalezcan la coherencia técnica de las decisiones.

En esa línea, se propone impulsar desde el Directorio la elaboración de guías de criterios decisorios que unifiquen fundamentos económicos y jurídicos en los principales tipos de casos, así como la creación de protocolos de revisión *ex post* de resoluciones impugnadas, con el fin de extraer aprendizajes y mejorar la calidad argumentativa. Complementariamente, se fomentará la publicación en forma comentada de los fallos más relevantes, en lenguaje claro y con una perspectiva pedagógica, para dar visibilidad al razonamiento de la autoridad y fortalecer la confianza del sistema judicial en la solidez técnica de sus decisiones.

2. Eficiencia institucional y priorización de recursos.

Superada la etapa de instalación, las agencias que alcanzan una etapa de madurez institucional son aquellas que desarrollan mecanismos de seguimiento y medición que reflejen el valor público de su actuación más allá del número de casos resueltos¹⁸. En esa dirección, la estrategia de trabajo de la CONACOM debe consolidar un sistema de planificación basado en evidencia, sustentado en indicadores que permitan evaluar eficiencia, impacto y percepción ciudadana.

Para lograrlo, resulta esencial continuar fortaleciendo la capacidad analítica institucional y desarrollar herramientas de inteligencia de mercado que integren información interna y externa. Ello permitirá priorizar intervenciones con mayor incidencia en mercados, empresas y consumidores, enfrentando los desafíos que plantea el acceso limitado a datos, la escasez de recursos, la falta de homogeneidad entre fuentes y la complejidad del análisis de grandes volúmenes de información.

Los indicadores de efectividad deben contemplar, entre otros, los tiempos de investigación, el impacto económico, el grado de cumplimiento voluntario y la percepción pública sobre la actuación de la autoridad. En conjunto, estos mecanismos no solo mejoran la gestión, sino que refuerzan la transparencia y la legitimidad técnica de la CONACOM frente a los agentes económicos y a la ciudadanía.

¹⁸ *International Competition Network – Agency Effectiveness Working Group (AEWG), “Survey on Measuring Agency Effectiveness”, ICN Report, 2025. Disponible en: [SURVEY REPORT ON MEASURING AGENCY EFFECTIVENESS](#)*

3. Coordinación interinstitucional y coherencia regulatoria.

Durante el proceso legislativo, distintas comisiones especializadas analizan proyectos de ley que le son derivados, lo que permite identificar eventuales externalidades negativas en los marcos normativos propuestos. En este ámbito, la CONACOM participa como órgano consultivo, emitiendo observaciones técnicas que, si bien no son vinculantes¹⁹, contribuyen a introducir el enfoque de competencia en la formulación de políticas públicas.

Sin embargo, las reglamentaciones dictadas por organismos de la administración pública en virtud de sus propias facultades no están sujetas a mecanismos de revisión equivalentes. Esta falta de control previo genera asimetrías regulatorias, duplicaciones normativas y, en algunos casos, políticas sectoriales que no se alinean con los principios de la política de competencia. Estas deficiencias evidencian la necesidad de institucionalizar espacios permanentes de coordinación entre reguladores sectoriales y la autoridad de competencia, de modo a promover coherencia normativa, previsibilidad y eficiencia en el funcionamiento de los mercados²⁰.

Si bien actualmente existen convenios marco entre la CONACOM e instituciones como el BCP, CONATEL, DNIT, MIC, DNCP o SEDECO, orientados al intercambio de información y opiniones técnicas, todavía no existe un sistema que coordine la revisión de normas y políticas con potencial impacto restrictivo.

Por ello, se propone trabajar en el diseño de un Consejo Interinstitucional de Política de Competencia, concebido como un mecanismo gradual de articulación entre la CONACOM y los principales reguladores. Este espacio podría evolucionar hacia un sistema formal de coordinación, destinado a prevenir conflictos regulatorios, armonizar criterios, reducir contradicciones normativas y fortalecer la unidad de acción del Estado en materia de competencia.

4. Sinergia institucional entre la CONACOM y la SEDECO.

La consolidación de una política de competencia eficaz requiere también la articulación con otras instituciones públicas que inciden directamente en el funcionamiento de los

¹⁹ (...) 247. En cuanto a la abogacía no vinculante que la autoridad realiza al analizar las leyes y reglamentos que tienen efectos en las actividades económicas, resulta recomendable que la Conacom sea informada de las medidas que se han tomado sobre el particular. En caso de que las recomendaciones no sean acogidas, la autoridad solicitante debería justificar su posición (...).

 Informe para examen de pares - UNCTAD.pdf

²⁰ (...) 212. En cuanto a los sectores regulados, varios de ellos se han ido liberalizando, aunque en algunos se mantienen empresas públicas con importantes funciones regulatorias. El sector de telecomunicaciones tiene un ente regulador —Conatel— quien no participa en el mercado como operador, a diferencia de lo que ocurre en los sectores de energía con la empresa ANDE y combustibles con empresa Petropar, que en algunas ocasiones ha sido utilizada para regular algunos aspectos del mercado (...).

 Informe para examen de pares - UNCTAD.pdf

mercados²¹. En este sentido, la cooperación entre la CONACOM y la Secretaría de Defensa del Consumidor (SEDECO) es esencial para aprovechar la complementariedad de sus funciones. La SEDECO dispone de una amplia base de información sobre el comportamiento de los agentes de mercado en su relación con los consumidores. Al mismo tiempo, cuenta con presencia institucional extendida en gran parte del país a través del Sistema Integrado de Protección al Consumidor²², recursos que pueden fortalecer la detección temprana de prácticas anticompetitivas y promover una mayor difusión de la cultura de la competencia.

La concentración de la actividad económica en el área metropolitana genera asimetrías regionales que restringen el acceso de consumidores y empresas del interior a mercados dinámicos y condiciones equitativas de intercambio. En este contexto, la articulación entre la CONACOM, la SEDECO y los municipios locales puede contribuir a fortalecer la presencia del Estado en el territorio.

5. Detección de carteles y programas de clemencia.

Históricamente la detección de carteles ha dependido casi exclusivamente de denuncias o programas de clemencia. Hoy las agencias más avanzadas complementan esas fuentes con mecanismos de prevención proactiva, apoyados en la minería de datos y el análisis algorítmico.²³

Estas herramientas permiten identificar patrones de coordinación entre oferentes en licitaciones o mercados concentrados, mejorando la eficiencia y la calidad de las investigaciones. La experiencia de agencias como CADE (Cerebro)²⁴ o CNMC (Brava) demuestra que la adopción gradual de sistemas de análisis estadístico y monitoreo digital puede multiplicar la capacidad de detección, siempre que se combine con cooperación interinstitucional y equipos interdisciplinarios.

²¹ “(...) 214. Las relaciones entre la autoridad de competencia y la de protección de los derechos de los consumidores, SEDECO, no son todo lo estrechas que deberían ser considerando la cercanía de ambas políticas públicas (...)”. [Informe para examen de pares - UNCTAD.pdf](#)

²² El Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor (SNIPC) permite a la SEDECO delegar su calidad de autoridad de aplicación en las Municipalidades que por adhesión deseen integrarse al sistema.

²³ En España, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha implementado BRAVA (Bid Rigging Algorithm for Vigilance in Antitrust), basada en algoritmos de aprendizaje automático, IA y análisis masivo de datos, y alimentada por más de 3,5 millones de contratos públicos con el objeto de detectar patrones de colusión. Reino Unido, Alemania, México, Brasil, Corea del Sur y Suiza han desarrollado herramientas similares. (CentroCompetencia (CeCo), “La detección automatizada de colusión en licitaciones públicas: indicios y evidencia”, publicado el 10 de junio de 2021. Disponible en: [La detección automatizada de colusión en licitaciones públicas: indicios y evidencia](#) (última consulta: 12 de octubre de 2025).)

²⁴ En Brasil, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) ha desarrollado el denominado “Proyecto Cerebro”, basado en el uso de bases de datos públicas digitalizadas para la detección de indicios de carteles. A partir de estos datos, la autoridad aplica métodos derivados de la literatura científica y de la experiencia de agencias de competencia de otros países, con el fin de reunir evidencia estadística e indirecta que contribuya a la identificación de prácticas anticompetitivas. *International Competition Network – Cartel Working Group (CWG)*, “Trends and Developments in Cartel Enforcement 2010–2020”, *ICN Report, 2021, case reference: Brazil (CADE)*, p. 107. Disponible en: [Trends and Development in Cartel Enforcement](#). Traducción propia. Según el propio informe, este enfoque ha permitido al CADE detectar un nuevo acuerdo colusorio y recopilar numerosos indicios complementarios en investigaciones iniciadas por otros medios.

Recientemente ha trascendido que la autoridad de competencia paraguaya estaría desarrollando una herramienta de análisis de datos y detección temprana de patrones de colusión en licitaciones públicas. Esto podría permitir a la agencia nacional avanzar hacia una detección proactiva propia, reduciendo su dependencia de denuncias y mejorando su capacidad de priorización del *enforcement*. Al mismo tiempo es importante advertir que la detección proactiva no depende solo de la tecnología, además se deberá profundizar la cooperación con la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y demás organismos de control, ya que la disponibilidad de bases de datos interoperables son indispensables.

Por su parte, los programas de clemencia buscan desincentivar la formación de carteles y fomentar la desarticulación de los ya existentes, mediante incentivos dirigidos a quienes cooperen con la autoridad de competencia en la detección de conductas colusorias. En el caso paraguayo, esta figura aún no ha sido incorporada al marco normativo vigente, lo cual puede entenderse como reflejo de la intención del legislador de consolidar la credibilidad y previsibilidad decisoria de la autoridad antes de dotarla con este tipo de herramientas.

La experiencia internacional muestra que la implementación de programas de clemencia presenta dificultades prácticas y jurídicas que deben ser cuidadosamente consideradas. Se advierte en este sentido que su eficacia puede verse limitada principalmente por tres factores: la exposición de los solicitantes a acciones civiles de daños, el riesgo de sanciones individuales para directivos o empleados, y la falta de coordinación con otros organismos públicos cuando las sanciones accesorias —como la inhabilitación en contrataciones— desincentivan la cooperación.²⁵

Estos obstáculos ponen de relieve que la adopción de un programa de clemencia requiere un entorno institucional maduro, con criterios predecibles, y una estructura capaz de garantizar la confidencialidad y la coherencia en el tratamiento de los casos. En consecuencia, la implementación de un programa como este debería desarrollarse de manera gradual y coordinada, iniciando con la elaboración de lineamientos técnicos y consultas interinstitucionales que aseguren reglas claras y previsibles. Solo sobre esta base podrá avanzarse hacia un mecanismo formal, transparente y creíble, capaz de fortalecer la disuasión y consolidar la confianza en la autoridad de competencia.

Finalmente, la transformación digital representa uno de los nuevos desafíos de la política de competencia. El crecimiento de las plataformas digitales, el uso intensivo de datos personales y los algoritmos de fijación dinámica de precios demandan un *enforcement* adaptado a los mercados digitales. La experiencia comparada demuestra que la utilización

²⁵ *International Competition Network – Cartel Working Group (CWG), “Good Practices for Incentivising Leniency Applications”, ICN Report, 2019, pp. 32–34.* Traducción propia. Disponible en: [Good practices for incentivising leniency applications](#)

de herramientas de inteligencia artificial y la cooperación con agencias de protección de datos permiten abordar con mayor precisión las conductas anticompetitivas en entornos digitales. Para la CONACOM, incorporar esta dimensión tecnológica supone no solo modernizar sus mecanismos de detección, sino también anticipar los riesgos asociados a la concentración de poder de mercado en el ecosistema digital.

6. Conclusión

La competencia en Paraguay enfrenta limitaciones estructurales, regulatorias y culturales que restringen el funcionamiento pleno de los mercados. La concentración en sectores estratégicos, las barreras normativas y la limitada comprensión social de su valor condicionan la acción de la CONACOM, pero también trazan una agenda clara para su consolidación institucional.

El desarrollo de una política de competencia efectiva requiere un enfoque integral, que combine el fortalecimiento técnico y presupuestario, la coordinación interinstitucional, la priorización de sectores estratégicos y una abogacía orientada al ciudadano. Solo así la autoridad podrá no solo sancionar conductas, sino también prevenir distorsiones, incentivar el cumplimiento voluntario y fomentar una cultura de competencia sostenible.

En última instancia, consolidar una autoridad moderna, técnica y previsible permitirá que la política de competencia se consolide como una verdadera política de Estado, articulando la libertad económica con la equidad social, y garantizando que los beneficios del crecimiento y la eficiencia de los mercados se traduzcan en bienestar general y desarrollo inclusivo.