

El contexto de la competencia en los mercados nacionales, las restricciones que pudieran existir a la competencia en Paraguay y una propuesta de estrategia de trabajo desde la CONACOM (¹).

Corresponde iniciar expresando que la competencia es un concepto complejo y no directamente observable. La concepción de competencia surge claramente de la propia Ley de Defensa de la Competencia paraguaya (LDC) (²) como un proceso de rivalidad, real y potencial (³). Desde esta óptica, habrá libre competencia en un mercado cuando los rivales (actuales o potenciales) son lo suficientemente amenazantes para incentivar a las empresas establecidas a mejorar su eficiencia y su oferta para mantenerse en un mercado, pero no “mercado” en el sentido coloquial, sino un “mercado relevante”, concepto jurídico establecido en la LDC y mencionado a lo largo del Decreto Reglamentario N° 1490/2014 (⁴).

El mercado relevante es el *marco analítico* dentro del cual se analizarán las cuestiones concurrenciales, y debe ser delimitado de manera tal que abarque -de la manera más precisa posible- todas las presiones competitivas que recibe una empresa.

Es común en la CONACOM, cuando se habla de la presencia o no de competencia, mencionar la “fuerza disciplinadora” que genera la presión competitiva sobre los actores de un mercado relevante (⁵).

Dado que un mercado relevante es un marco analítico, puede haber mercados altamente competitivos y otros que no, por diversas razones. En un mismo Departamento, Municipio, Barrio o área determinada del Paraguay pueden coexistir mercados competitivos con mercados altamente problemáticos. Es aquí donde el trabajo de la CONACOM cobra vida. Conocer el mercado relevante para nuestro análisis concurrencial *«resulta elemental para identificar el escenario en que la competencia tiene lugar»* (⁶).

No sobra mencionar que el análisis del contexto de la competencia se desarrolla en la CONACOM dentro del marco de sus tres tareas misionales: Abogacía de la

¹ Ensayo elaborado en el marco del Concurso Público de Oposición convocado para el cargo de Miembro del Directorio de la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM), publicado en agosto de 2025.

² Ley N° 4956 «Defensa de la Competencia». Gaceta Oficial N° 117 del 25 de junio de 2013.

³ La Ley dispone que, para determinar si una Operación de Concentración es contraria a la misma, se debe analizar, entre otros factores, *«la competencia real o potencial de competidores situados dentro o fuera de la República del Paraguay»* (Art. 13, inc. a).

⁴ Decreto N° 1490 del 14 de abril de 2014, «Por el cual se reglamenta la Ley N° 4956/2013 «Defensa de la Competencia». Gaceta Oficial N° 80 del 25 de abril de 2014.

⁵ Ver, por ejemplo, la Resolución D/AL N° 18/2020 del 21 de septiembre de 2020, en «Expte. N° 190/2020: “FRIGOMERC S.A. y FRIGORÍFICO NORTE S.A.»».

⁶ Directorio de la CONACOM. Resolución D/AL 19/2021 del 08 de abril de 2021, en «Expte. N° 320/2020: “ITACEM S.A. y LOMA NEGRA C.I.A.S.A.»».

Competencia, Análisis de Operaciones de Concentración y Análisis o Investigación de Prácticas Anticompetitivas.

Un análisis de competencia va más allá del grado de apertura de un mercado, o del comportamiento de precios. Debe abarcar todos elementos que la normativa actual nos enumera para un análisis del contexto de la competencia. En ese sentido, además de los factores mencionados, es menester analizar la estructura o nivel de concentración del mercado ⁽⁷⁾, la posición en el mercado de los competidores participantes, su fortaleza económica y financiera, las posibilidades de elección de proveedores y usuarios, etc. ⁽⁸⁾.

Así, el análisis del contexto de la competencia en mercados determinados, desde la CONACOM, puede arrojar diversas conclusiones, según el caso. Naturalmente, un mismo mercado puede evolucionar con el tiempo dependiendo de la innovación, nuevos actores, regulaciones, cambio de preferencia de los consumidores, etc.

Aclarada la naturaleza del análisis de los mercados relevantes, no es menos cierto que también es posible un análisis *macro* de la competencia, a nivel nacional, tomando en cuenta los factores comunes en la generalidad de los mercados en Paraguay.

Como la gran mayoría de los países en desarrollo, en Paraguay tenemos *desafíos estructurales* que nos hacen especialmente vulnerables a las prácticas anticompetitivas, como ser canales de distribución más limitados, mayor dependencia de las importaciones para obtener insumos industriales básicos, mayor dependencia de las exportaciones para el crecimiento, y mercados de capitales débiles.

Por otro lado, el propio tamaño del mercado paraguayo hace que los monopolios naturales sean más frecuentes, lo cual a su vez genera desafíos para las autoridades de competencia. También es sabido que en economías como la nuestra es más común que haya barreras de entrada, como las regulaciones (por ejemplo, cupos a la importación), lo que permite que las empresas operen con menos eficiencia.

Finalmente, no podemos dejar de reconocer la existencia de grandes desafíos de naturaleza institucional y política, incluyendo una baja independencia judicial, un alto nivel de corrupción, y la falta de una cultura de competencia o la desconfianza hacia los mecanismos de mercado.

Todos estos elementos inciden en mayor o menor medida al contexto de la competencia en los mercados nacionales.

⁷ Art. 13, inc. a), Ley de Defensa de la Competencia.

⁸ Art. 13, inc. a) y b), Ley de Defensa de la Competencia.

En caso de ser honrado con la designación para el Directorio de la CONACOM, y sin perjuicio de apoyar activamente los proyectos en curso, promoveré la consecución de los siguientes objetivos:

1. Umbrales objetivos y medibles

Iniciaré un proyecto interno para la actualización y modificación de los umbrales de notificación de operaciones de concentración. En particular, propondré la utilización exclusiva de umbrales objetivos y cuantificables. El umbral de *facturación bruta*, actualmente en vigor, debería ser complementado por otro umbral medible, que bien podría ser *volumen de activos*, o *valor de la operación*.

Esto implica dejar de lado el umbral de *cuota de mercado*, muchas veces no entendible ni obtenible por las partes de una operación, y que además en numerosas oportunidades ha generado conflictos entre el sector privado y la CONACOM. Este tipo de umbral se sustenta en criterios subjetivos que en muchos casos no son compartidos por las empresas, o no son conocidos de antemano por las mismas.

2. Adecuación normativa.

Considero fundamental impulsar la adecuación normativa de la CONACOM, pues la reglamentación vigente colisiona parcialmente con lo dispuesto en la LDC.

Al respecto, en línea con una opinión técnica emitida en el marco del Programa COMPAL (UNCTAD) ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾, debemos tener presente que la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo ⁽¹¹⁾ no abarca a la totalidad de la LDC, pues «*existen en la propia ley ciertos preceptos que limitan este poder reglamentario, que no se extiende en ningún caso al establecimiento de criterios interpretativos de los conceptos establecidos en los preceptos sustantivos, facultad que corresponde, en su caso, a la CONACOM (...)*». Tampoco nuestro Decreto Reglamentario puede reemplazar las competencias reglamentarias de la CONACOM con respecto a las normas relativas al procedimiento ⁽¹²⁾.

Así mismo, el Programa COMPAL destacó que corresponde a la CONACOM reglamentar y determinar los *criterios interpretativos de los preceptos de carácter sustantivo*, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6° de la LDC.

⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

¹⁰ Fuente web al 04.nov.2025:

<https://web.archive.org/web/20210923084706/https://unctadcompal.org/documento/paraguay-comentarios-la-propuesta-reglamento-la-ley-no-4956-defensa-la-competencia/#expand>

¹¹ Art. 69, Ley de Defensa de la Competencia.

¹² Art. 14, inc. 2) «**La Autoridad de Aplicación determinará con carácter general la información y antecedentes que (...) deberán proporcionar a la misma, y los plazos (...). La Reglamentación establecerá la forma y el contenido de la notificación de los Proyectos de Concentración...**».

Art. 36 «**Reglamentación del Procedimiento. La Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) reglamentará el procedimiento de acuerdo con las prescripciones establecidas en la presente Ley (...)**».

Sin embargo, el Decreto Reglamentario N° 1490/2014 se ocupó de cuestiones que, por mandato legal, corresponden a la CONACOM y no al Poder Ejecutivo, constriñendo a la Institución a una *rigidez normativa* que dificulta la emisión y actualización de los reglamentos.

En consecuencia, impulsaré la articulación de modificaciones normativas que se consideren necesarias a fin de adecuar las reglamentaciones a lo pretendido por el legislador.

3. Transparencia

Impulsaremos una mejora en la publicación de Información Pública generada por la CONACOM, en línea con artículo 33 de la LDC⁽¹³⁾. Desde un tiempo a esta parte ha habido un estancamiento en esta área, lo cual puede verificarse en el hecho de que el último requerimiento de Apertura de Investigación que ha sido publicado por la CONACOM data de julio del año 2021⁽¹⁴⁾. Desde esa fecha hasta hoy la CONACOM ha abierto nueve investigaciones, sin que se haya dado publicidad a dichos documentos técnicos, lo cual es fundamental no sólo para la transparencia, sino para *fomentar el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en la CONACOM*, como ordena la LDC.

En ese sentido, recordemos que no sólo las decisiones del Directorio, sino también las de la Dirección de Investigación, son las que deben ser publicitadas en debida forma, en plazos razonables y en formatos accesibles. El mercado debe conocer cuál es el criterio técnico del órgano que se encarga de investigar infracciones a la LDC.

Con ello no sólo estaremos fomentando el cumplimiento del mandato legal, sino que estaremos promoviendo la competencia, fomentando consciencia sobre nuestra normativa, fortaleciendo la reputación de la CONACOM e incrementando la transparencia, responsabilidad y previsibilidad⁽¹⁵⁾.

4. Construcción de capacidades

Si bien es loable el esfuerzo de la CONACOM en el área de capacitación de sus funcionarios, considero que puede hacerse mucho más en cuanto a la construcción de capacidades, especialmente en lo que atañe al área de investigación de infracciones a la LDC.

¹³ «Principio de transparencia y de publicidad. Toda actuación de la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM) se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él (...)».

¹⁴ <https://conacom.gov.py/practicas/historial/>

¹⁵ OCDE: Los beneficios de una comunicación efectiva por parte de las autoridades de competencia. Fuente web al 03.nov.2025: <https://centrocompetencia.com/ocde-beneficios-comunicacion-efectiva-autoridades-competencia/>

El volumen y complejidad de las investigaciones que se llevan adelante en la CONACOM hacen que, sin contar con mayores recursos humanos, difícilmente la Institución pueda plasmar en la realidad su agenda de prioridades.

Hasta ahora, la investigación de infracciones en la CONACOM ha sido preponderantemente *reactiva*, como consecuencia de denuncias impulsadas por empresas. Prueba de ello es, por ejemplo, que hasta la fecha no se tiene un sólo caso de Abuso de Posición Dominante abierto “de oficio” por la Institución, como consecuencia de algún plan trazado.

Una de nuestras prioridades será dotar de mayores recursos a la Dirección de Investigación, la cual requiere un plan de crecimiento con carácter urgente.

Párrafo aparte merece el hecho de que la estructura y el plan de carrera de la CONACOM debe, a nuestro criterio, ser replanteado. La estructura actual del área misional de la Institución no tiene un diseño que incentive a sus funcionarios a “hacer carrera” dentro de la Institución, creciendo y evolucionando, con sentido de pertenencia.

Consecuencia de ello es que, por ejemplo, el área de investigación de infracciones (Departamento de Prácticas Restrictivas) posee a la fecha sólo dos funcionarios, misma cantidad que en el año 2018. En los últimos años, varios profesionales tanto en Derecho como en Economía han renunciado a la Institución al poco tiempo de ingresar nombrados, a pesar de lo deseable que pudiera parecer un nombramiento en la función pública, con la estabilidad que ello conlleva.

Por ese motivo, será una de nuestras prioridades articular los cambios internos y de organigrama que permitan que la CONACOM sea atractiva como lugar de carrera de funcionarios altamente preparados, más aun teniendo en cuenta que en la Institución, por la complejidad de la materia de que se trata, existe una curva de aprendizaje muy pronunciada.

5. Mercados prioritarios

La agenda institucional debe reconocer la existencia de sectores regulados, dando a ellos un tratamiento distinto que a los no regulados.

La CONACOM deberá utilizar de manera eficiente sus recursos cuando se trata de mercados con reguladores, intentando en todo momento apoyarse en el mayor nivel de especialización del regulador, sin renunciar -naturalmente- a sus atribuciones legales. Por otra parte, los sectores sin regulador deben ser objeto de los mayores esfuerzos por parte de la CONACOM, pues allí existe menos presencia del Estado.

Así mismo, debe hacerse una priorización desde la óptica de la ciudadanía, y en ese sentido, realizaremos gestiones para que la agenda institucional priorice mercados que inciden directamente en la calidad de vida de los sectores más vulnerables: productos de la canasta básica, salud, transporte, telecomunicaciones, y servicios financieros.

Desde luego que esta priorización no pretende limitar las actuaciones de la CONACOM en otros sectores, sino establecer prioridades, conscientes de que la CONACOM posee recursos limitados.

Es nuestra intención realizar los mayores esfuerzos para adecuar la agenda institucional conforme a lo expresado, pero teniendo presente el hecho de que la CONACOM está compuesta de dos órganos funcionalmente independientes. Lo que el Directorio de la CONACOM considera prioritario puede no coincidir con el criterio técnico de la Dirección de Investigación, como ya ha ocurrido en numerosas oportunidades durante la historia de la Institución.

En consecuencia, será mi prioridad realizar un diálogo técnico con el Director de Investigación, a fin de que la ciudadanía también pueda conocer el criterio de dicha Autoridad. Esto nos hará más previsibles y transparentes, al tiempo de permitir a la ciudadanía y las empresas entender mejor lo que hacemos en la CONACOM, y por qué lo hacemos.

Conclusión

Existen numerosos proyectos en curso en la CONACOM que merecen nuestro apoyo. Reconocemos la loable tarea que los funcionarios de la Institución están llevando adelante en distintos frentes, a pesar de los escasos recursos.

En caso de acceder al cargo de Miembro del Directorio de la CONACOM, será para mí como volver a casa, a la Institución que he ayudado a formar y con la gente con la que he trabajado durante más de seis años, con conocimiento pleno de los desafíos que enfrentaremos. Trabajaremos con criterios claros, aplicando la Ley con rigurosidad y buscando asegurar que la CONACOM esté presente allí donde más protección requieren nuestros consumidores.