

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

**1. COMPETENCIA EN LOS MERCADOS NACIONALES.**

Hablar de competencia en Paraguay requiere partir de un dato estructural: la economía paraguaya se caracteriza por un mercado interno reducido, altos niveles de concentración en sectores estratégicos, barreras de entrada significativas y una tradición empresarial en la que la competencia, históricamente, no ha funcionado como principio rector del comportamiento económico, sino como excepción.

**1.1. Rasgos estructurales del mercado paraguayo.**

Paraguay es una economía pequeña, con una demanda interna limitada y con mercados concentrados.

La concentración no es en sí misma ilegal, pero constituye un factor que facilita la aparición de conductas anticompetitivas, reduce la libertad de elección del consumidor, debilita la innovación y dificulta la entrada de nuevos competidores.

**1.2. Evolución reciente de la política de competencia.**

La Ley de Defensa de la Competencia llegó tarde en comparación con otros países de la región: su aplicación efectiva comenzó recién en 2017.

Este retraso implicó que, durante varias décadas, los principales mercados paraguayos funcionaran sin escrutinio regulatorio especializado. Fusiones, adquisiciones, exclusividades verticales, fijación de precios, barreras artificiales o prácticas exclusorias podían ejecutarse sin necesidad de justificarse ante una autoridad técnica independiente. El resultado fue la consolidación de estructuras estables de poder económico, difícilmente reversibles sin intervención institucional sostenida.

Con la promulgación de la Ley, el gran desafío fue, y sigue siendo, la implantación de una cultura de competencia. Con la constitución de la CONACOM y el inicio de su actividad efectiva se produjo un cambio paulatino: las empresas pasaron de desconocer la existencia de la normativa a reconocerla como un factor de riesgo regulatorio. El número creciente de notificaciones de operaciones de concentración, las consultas formales, la incorporación -al menos en niveles germinales- de programas internos de cumplimiento y la visibilidad mediática de casos investigados son señales de ese giro cultural.

**1.3. Cultura empresarial y percepción de la competencia.**

En Paraguay, como en muchas economías de similares características, la competencia no ha sido históricamente un principio institucional, sino un equilibrio de poder económico entre actores. En una economía, en la que la

Democracia no tiene cuarenta años, la lógica dominante no podía ser otra que la estabilidad del mercado, no la rivalidad. Muchos sectores se organizaron “naturalmente” privilegiando la coexistencia sobre la disputa. La ausencia de sanciones reforzó esa lógica.

Esto explica por qué el proceso de debate legislativo que precedió a la promulgación de nuestra ley duró tanto tiempo; y, por qué, en la fase inicial de construcción de la autoridad de competencia, el desafío no fue sancionar, sino la promoción la cultura de la competencia.

#### **1.4. Impacto de los mercados concentrados sobre los consumidores y el desarrollo.**

La concentración de mercado tiene efectos directos sobre precios, calidad, innovación y acceso. En un entorno sin rivalidad efectiva, los consumidores enfrentan menos opciones, precios más altos y menor capacidad de evaluación comparativa. Pero, además, la falta de competencia afecta la productividad nacional y la competitividad internacional.

En este marco, un sector particularmente importante y que merece especial atención es el de las contrataciones públicas.

### **2. RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA EN PARAGUAY.**

El funcionamiento de los mercados paraguayos no solo está condicionado por su estructura económica, sino también por la existencia de múltiples restricciones —legales, regulatorias, empresariales y culturales— que impiden que la competencia opere plenamente como mecanismo de asignación eficiente de recursos.

#### **2.1. Restricciones estructurales y de organización del mercado.**

Muchos sectores de la economía paraguaya presentan características de competencia reducida incluso sin acuerdos explícitos entre competidores. Se trata de mercados donde la escala mínima eficiente, el acceso a infraestructura o el poder de negociación generan barreras de entrada que limitan la posibilidad real de que nuevos agentes disputen la oferta.

El caso del mercado de combustibles ilustra este fenómeno: aunque hay múltiples marcas presentes, los precios han mostrado comportamientos paralelos durante largos periodos, lo que ha motivado investigaciones de la autoridad y cuestionamientos públicos sobre la ausencia de rivalidad efectiva en precios. De hecho, la CONACOM ha sancionado a varios gremios del sector por infracciones al Artículo 8 – Acuerdos Restrictivos de la Competencia, de la Ley de Defensa de la Competencia.

#### **2.2. Restricciones derivadas de decisiones del Estado.**

Este es un fenómeno que ha llamado particularmente la atención de la CONACOM en los últimos años y que debería seguir haciéndolo. En este marco, el Directorio ha emitido más de 50 Opiniones sobre normas existentes y proyectos normativos de diferente rango (leyes, decretos, ordenanzas municipales, etc.), llamando la atención sobre limitaciones a la competencia que no se encuentran debidamente justificadas. También ha emitido una *Guía para la regulación con criterios de competencia*<sup>1</sup> y otra *Guía para la regulación municipal con criterios de competencia*<sup>2</sup>.

También existen restricciones que afectan al propio Estado como comprador. En este sentido, cabe destacar la necesidad de fortalecer las capacidades de las unidades de contratación de las diferentes instituciones con el fin, por una parte, de que puedan elaborar pliegos más competitivos y, por otra, que puedan detectar y, en consecuencia, denunciar, indicios de posible colusión en los procesos de contratación en los que participan. En este sentido, cabe recordar que el Directorio de la CONACOM ha publicado la *Guía de recomendaciones en materia de colusión en contrataciones públicas, dirigida a instituciones pública*<sup>3</sup>, y ha capacitado a funcionarios públicos en esta materia. Este tipo de actividades deberían seguir siendo prioridad para la CONACOM.

### **2.3. Restricciones derivadas de conductas empresariales anticompetitivas.**

A medida que la CONACOM comenzó a investigar casos y aplicar sanciones, quedó claro que existen prácticas empresariales que no derivan de la estructura del mercado ni de la regulación estatal, sino de decisiones estratégicas destinadas a excluir competidores o explotar el poder de mercado.

Las sanciones a los diferentes gremios de combustibles son un ejemplo claro a este respecto.

El caso *BANCARD* (2023) es otro de los ejemplos más emblemáticos. Fue una resolución histórica porque no solo sancionó una conducta, sino que abrió el camino al establecimiento de condiciones más competitivas en el mercado de pagos, mediante la promulgación de la *Ley N° 7503/2025, Sistema Nacional de Pago*.

### **2.4. Restricciones por asimetría de información y ausencia de transparencia**

Incluso donde no existe concentración extrema ni colusión, la falta de información impide que funcione la competencia. Esto ocurre con frecuencia en

---

<sup>1</sup> <https://drive.google.com/file/d/1Lca7nllN701sAF10itl3sSV-FzsFNK8C/view>

<sup>2</sup> <https://drive.google.com/file/d/1z4-OEL3VRtoEfQ-pbQfm5pZZeNMP5CQC/view>

<sup>3</sup> <https://drive.google.com/file/d/1AKHS6hYyIHdMBEcyswUJTN3GPHBVB0/edit>

mercados donde el consumidor no tiene herramientas para comparar precios, calidades o condiciones.

Un ejemplo claro se encuentra en el mercado financiero, donde los usuarios rara vez conocen el costo total de productos como tarjetas, sobregiros o transferencias interbancarias, lo que reduce su capacidad de sustituir proveedores.

La falta de observatorios de mercado y datos abiertos también afecta al propio al trabajo que pueda desarrollar la CONACOM: sin sistemas permanentes de monitoreo, la autoridad depende de información suministrada por las empresas, lo que introduce demoras, litigios y riesgos de declaraciones falsas o imprecisas.

## **2.5. Restricciones culturales: baja internalización del principio de competencia.**

Aún persiste en Paraguay una cultura económica que tolera prácticas anticompetitivas como parte del “modo de hacer negocios”. No existe todavía un consenso social amplio respecto de que la competencia es un bien público y no una amenaza al orden empresarial establecido. Para superar esto se requiere institucionalizar la competencia como regla general.

## **3. PROPUESTA DE TRABAJO PARA UN NUEVO PERÍODO EN EL DIRECTORIO DE LA CONACOM.**

Ingresé al Directorio de la CONACOM en 2017 con una convicción central: Paraguay necesitaba no solo una autoridad de competencia, sino una política pública que incorporara a la libre competencia como un componente estructural del desarrollo económico. Ocho años después, esa convicción no cambió. Lo que sí cambió es el punto de partida: hoy existe una institucionalidad activa, con casos emblemáticos, jurisprudencia administrativa, procedimientos instalados, un reconocimiento público de la función regulatoria, y un reconocimiento internacional importante. El desafío para el nuevo período ya no es “crear” la autoridad, sino consolidarla, profundizarla y proyectarla hacia una etapa de madurez técnica y de mayor impacto económico y social.

Mi propuesta de trabajo se estructura en torno a tres ejes estratégicos:

### **3.1. Eje 1 — Consolidar el *enforcement*.**

La primera fase de la CONACOM estuvo orientada a instalar el sistema: elaborar reglamentos, capacitar al equipo, desarrollar metodologías de análisis y procesar los primeros casos. La segunda fase debe orientarse a incrementar el impacto real de las decisiones de la autoridad sobre el funcionamiento de los mercados.

Este eje incluye cinco líneas de acción:

#### **a) Priorizar mercados de alto impacto social y económico.**

La autoridad no puede dispersar recursos en investigaciones marginales; debe concentrar su esfuerzo en sectores donde la falta de competencia afecta bienestar general, gasto público o productividad.

En este marco, la CONACOM debería prestar especial atención al sector de las compras públicas, por lo que debería seguir con sus acciones de capacitación, en particular a los funcionarios públicos responsables de la elaboración de los pliegos y de la gestión de los procesos, en la medida en que son ellos quienes se encuentran en la primera línea de acción para la promoción de procesos más competitivos y para la detección de los eventuales indicios de colusión.

Por otra parte, la CONACOM debería fortalecer sus capacidades de análisis y detección de indicios de colusión en contrataciones públicas. Para ello, desde el Directorio debe avanzar en el desarrollo de su programa *yacaré*, sistema informático que permitirá identificar indicios de colusión en contrataciones públicas, a partir del análisis de los datos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas mediante la utilización de herramientas de inteligencia artificial.

#### **b) Fortalecer la investigación sobre conductas restrictivas de la competencia.**

La investigación de abusos de posición dominante y prácticas colusorias debe adquirir mayor peso. No cabe duda de que las sanciones por conductas restrictivas de la competencia lanzan un mensaje claro y contundente en pro de la competencia hacia los actores de los diferentes mercados.

Si bien, atendiendo a la configuración institucional de la CONACOM, según la cual existe una independencia clara entre la Dirección de Investigaciones y el Directorio, en virtud de la cual, es la Dirección de Investigaciones la única responsable de instar las eventuales investigaciones de prácticas restrictivas de la competencia, no cabe duda de que el Directorio también puede contribuir a este respecto, mediante la búsqueda y asignación de recursos técnicos y humanos necesarios para el adecuado desarrollo de su actividad, así como mediante la elaboración de estudios de mercado y sectoriales que puedan servir de insumo para eventuales investigaciones. Por ello, desde el Directorio se debería seguir trabajando para conseguir más recursos humanos, pero también tecnológicos que permitan a la Dirección de Investigaciones avanzar en más investigaciones. Aquí, el desarrollo del proyecto *yacaré* cobra especial relevancia.

Además, se debería seguir impulsando una reforma normativa, que tomara en cuenta las recomendaciones del *Examen voluntario entre homólogos del Derecho y la Política de Competencia de Paraguay*, que fuera desarrollado en el marco de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*

(UNCTAD) en el año 2023, en particular, la que tiene que ver con la creación e implementación de un programa de delación compensada.

**c) Perfeccionar mecanismos de disuasión.**

El costo de violar la ley debe ser mayor al beneficio de infringirla. Eso implica no solo multas proporcionales, sino herramientas como compromisos de cese, obligaciones de conducta y mecanismos de seguimiento. En este sentido, el Directorio de la CONACOM ha venido desarrollando una buena práctica, imponiendo condiciones en operaciones de concentración en las que se generan o refuerzan posiciones dominantes y sancionando los incumplimientos; así como imponiendo medidas correctivas en casos de prácticas restrictivas de la competencia.

En este marco, en los próximos años debería desarrollar mecanismos de seguimiento que permitan la evaluación de los resultados de los condicionamientos y medidas correctivas impuestas.

**d) Incorporar análisis económico predictivo.**

El *enforcement* moderno requiere capacidad de modelar escenarios contrafactuales, medir efectos en elasticidad de precios, evaluar impacto dinámico sobre innovación y simular efectos de exclusiones verticales. La autoridad necesita capacidades econométricas y sistemas de tratamiento de datos que hoy son incipientes. Para avanzar en esta línea, la CONACOM debería crear y desarrollar una unidad de inteligencia económica.

**e) Asegurar independencia y transparencia decisional.**

Una autoridad de competencia no puede operar condicionada por intereses políticos o sectoriales. La independencia formal de la CONACOM ya existe desde su misma configuración legislativa. Además, con sus actuaciones, que son publicadas en todos los casos, la CONACOM ha demostrado que sus decisiones son altamente técnicas y que no atienden a intereses coyunturales o particulares. Sin embargo, este es un camino “sin fin”, en el sentido de que habrá que seguir profundizando en esa línea, mediante prácticas como la publicación de sus actuaciones, audiencias técnicas públicas y de rendición de cuentas a la ciudadanía y estándares de motivación económica verificables.

**3.2. Eje 2 — Integrar la política de competencia con el Estado y el desarrollo productivo.**

La política de competencia no debe ser una isla; debería integrarse en el diseño de políticas públicas, en el gasto público y en la regulación sectorial; por lo que se debería:

**a) Incorporar el “test de competencia” en la elaboración de normas y regulaciones.**

Antes de aprobar leyes o reglamentos sectoriales, el Estado debe evaluar si restringen la competencia o generan beneficios injustificados a incumbentes. Si bien, como ya hemos señalado más arriba, el Directorio de la CONACOM ya ha publicado dos *Guías* en materia regulatoria, ahora debería avanzar hacia el establecimiento de la obligatoriedad de que los diferentes órganos reguladores evalúen si sus proyectos normativos restringen la competencia y, es su caso, justifiquen adecuadamente dichas restricciones.

**b) Integrar la competencia en compras públicas.**

Una parte importante del gasto estatal se ejecuta en mercados donde hay pocos oferentes o comportamientos colusorios repetidos. La CONACOM debe trabajar con la Dirección Nacional de Compras Públicas y organismos sectoriales para diseñar licitaciones que maximicen la rivalidad competitiva y reduzcan barreras de entrada. En este sentido, debería profundizar en los trabajos iniciados, prestando especial atención a la capacitación a los funcionarios responsables de la elaboración de los pliegos y de llevar adelante los procesos.

**c) Coordinar con organismos sectoriales.**

La CONACOM no regula telecomunicaciones, energía, transporte, salud, finanzas, pero debe trabajar junto a quienes sí lo hacen. La falta de coordinación puede llevar a que existan mercados regulados sin competencia, y mercados competidos sin regulación mínima, lo que afecta eficiencia, calidad y protección al usuario.

**3.3. Eje 3 — Construir cultura de competencia como cultura institucional del país.**

El desafío para la siguiente etapa es que la defensa de la competencia no sea solo una política para empresas, sino una política con impacto visible para consumidores, ciudadanía y sector público.

En este sentido, propongo una línea de trabajo con base en los siguientes puntos:

**a) Programa nacional de cumplimiento para empresas grandes y pymes.**

Las empresas deben internalizar la competencia no por miedo a sanción, sino porque mejora productividad y competitividad internacional. La CONACOM debe impulsar modelos de *compliance* sectoriales, guías prácticas y certificaciones voluntarias.

**b) Educación de competencia para el consumo informado.**

La libre elección solo existe si el consumidor está informado. La autoridad debe impulsar observatorios de precios y condiciones, reportes periódicos,

comparadores digitales y campañas de empoderamiento al consumidor en mercados complejos: medicamentos, servicios financieros, seguros, etc.

**c) Difusión de la competencia como derecho económico.**

La defensa de la competencia no debe ser percibida como una disputa entre empresas, sino como un mecanismo que protege a toda la sociedad frente a abusos del poder económico. Una ciudadanía informada refuerza la legitimidad institucional. Para ello, es necesario que la CONACOM siga con su política de difusión de sus actuaciones y con el desarrollo de más capacitaciones en instituciones educativas.

**3.4. Proyección institucional.**

El objetivo último no es procesar más casos o sancionar más empresas, sino transformar el modo en que funcionan los mercados en Paraguay. La política de competencia debe evolucionar desde la fase fundacional, pasando por la fase de instalación y reconocimiento, hacia una fase de madurez institucional donde la libre competencia:

- se incorpore al diseño de políticas regulatorias,
- oriente al sector privado,
- mejore eficiencia del gasto público,
- incentive crecimiento con innovación,
- y esté internalizada como parte del modelo de desarrollo económico nacional.

Mi aspiración no es solo continuar un mandato; es completar un ciclo institucional que permita que la competencia deje de ser una política “defensiva” y se convierta en un activo estratégico del país.

**CONCLUSIÓN**

Paraguay está entrando en una etapa en la que la política de competencia ya no será valorada por su existencia, sino por su capacidad de transformar mercados y proteger el bienestar general. La primera gran tarea fue poner la CONACOM en funcionamiento; la segunda es convertirla en una institución capaz de corregir, disciplinar e influir estratégicamente en el modelo económico del país.

Formar parte del Directorio de la CONACOM no responde a un interés de continuidad administrativa, sino a un interés de formar parte del proyecto institucional cuya fase más relevante está por comenzar.

La próxima etapa exige no solo experiencia técnica, sino una visión estratégica que combine la experiencia en la dirección de empresas del sector privado,

principios jurídicos, análisis económico y liderazgo institucional. Esa es la tarea que estoy preparado para continuar.

Rolando P. Díaz Delgado